

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

**PROGRAMA DE INVESTIGACIÓN
DESARROLLO RURAL EN COSTA RICA Y CENTROAMÉRICA
PROYECTO DE INVESTIGACIÓN No. 725-97-281**

***ANÁLISIS PRELIMINAR SOBRE LA
MODERNIZACIÓN DEL SECTOR ESTATAL
AGROPECUARIO EN COSTA RICA Y SU
REPERCUSIÓN EN LOS SERVICIOS AL PRODUCTOR***

***Mario E. Fernández Arias
Gerardina Araya Astorga***



**Ciudad Universitaria Rodrigo Facio
San José, Costa Rica. Setiembre 1999**

ÍNDICE

13894.00
(MFN: 11278)
c. 2

PRESENTACIÓN	1
INTRODUCCIÓN	1
I. OBJETIVOS Y ALCANCES DEL ESTUDIO	3
1. Objetivos	3
2. Metodología	4
II. LOS PROCESOS DE AJUSTE ESTRUCTURAL COMO EL MARCO ANALÍTICO PARA ENTENDER EL PROCESO DE REFORMA DEL ESTADO	7
1. Objetivos de los PAES	7
2. Los PAES y su repercusión en el sector agropecuario	8
III. LAS FUNCIONES DE LAS INSTITUCIONES DEL SECTOR ESTATAL AGROPECUARIO Y LOS PRODUCTORES	20
1. La estructura y las funciones fundamentales de las instituciones	20
1.1 Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG)	20
1.2 El Consejo Nacional de Producción (CNP)	21
1.3 El Instituto de Desarrollo Agrario (IDA)	22
2. El sector estatal y los productores	23
3. Problemas que enfrenta el Sector Agropecuario	24
4. Problemas que afectan directamente a los agricultores	25
IV. LA MODERNIZACIÓN DEL SECTOR ESTATAL AGROPECUARIO	28
1. El presupuesto gastado en las instituciones en diferentes períodos	32
2. La movilidad laboral en las instituciones	37
2.1 La movilidad laboral en el Ministerio de Agricultura y Ganadería	38
2.2 La movilidad laboral en el Consejo Nacional de Producción	40
2.3 La movilidad laboral en el Instituto de Desarrollo Agrario	45
3. Los servicios integrados y la especialización funcional	46
4. Servicios que brinda el Ministerio de Agricultura y Ganadería	51
4.1 Extensión Agropecuaria Participativa	53



4.2 Investigación Agropecuaria Participativa	52
5. Servicios que brinda el Consejo Nacional de Producción	53
5.1 Desarrollo Agroindustrial	54
5.2 Mercadeo Agropecuario	55
6. Servicios que brinda el Instituto de Desarrollo Agrario	57
6.1 Formación de Asentamientos	58
6.2 Ordenamiento Agrario	59
6.3 Servicios para el Desarrollo	60
7. Tendencias de los servicios al pequeño y mediano productor	61
CONCLUSIONES	63
BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA Y OTRAS FUENTES	77

PRESENTACION

El Instituto de Investigaciones Sociales, pone a disposición del público, el trabajo *Análisis preliminar sobre la modernización del sector estatal agropecuario en Costa Rica y sus repercusiones en los servicios al productor*, del Prof. Mario Fernández Arias.

Este es otro esfuerzo que el Instituto de Investigaciones Sociales realiza en el marco de su política de dar a conocer y someter a discusión los resultados de su quehacer científico.

El trabajo, a pesar de las limitaciones, que los autores reconocen, constituye una herramienta de gran valor y utilidad para futuras investigaciones, que se propongan abordar temas relacionados con el proceso de modernización del sector estatal agropecuario y su impacto en los grupos sociales vinculados al agro en Costa Rica. Se trata de una contribución que debe de estimular futuros esfuerzos de profundización y explicación, concernientes al diseño de las políticas públicas dirigidas al sector agropecuario.

OSCAR FONSECA ZAMORA
DIRECTOR

PRESENTACIÓN

El presente documento constituye un análisis general de las transformaciones que los procesos de ajuste estructural, especialmente referidos a lo que se ha conocido como la "reforma del Estado", han provocado sobre la estructura y las acciones del aparato estatal cuya actividad se centra en el sector agropecuario. Se puede afirmar que, antes que el resultado de una investigación acabada y exhaustiva, este informe constituye una primera aproximación del tema estudiado, con información actualizada y numérica, que a nuestro entender conforma una herramienta útil para investigadores del área de las ciencias sociales y otros usuarios afines a este tema.

El esfuerzo realizado, con gran limitación de recursos para la recolección de información, ya que en este proyecto se careció de los medios adecuados para la realización de entrevistas y la ejecución de giras de trabajo, pretendió recolectar y analizar información primaria sobre algunos indicadores importantes que permitieran evaluar y cuantificar el impacto de los PAES, y específicamente de la modernización estatal del sector agropecuario, en los servicios al pequeño y mediano productor.

Debe aclararse que el tema es muy amplio, y si se quisiera seguir profundizando en el mismo, se requeriría un análisis exhaustivo de cada una de las instituciones consideradas, de forma que el análisis realizado se complementara con la información proveniente de los sectores productivos, que son los usuarios de los servicios analizados. Una evaluación de la evolución de los servicios prestados al productor, debería haber considerado la visión de ese sector, de forma que la información proveniente de las fuentes documentales consultadas, proporcionadas por las instituciones, se pudiera contrastar con el efecto concreto de los servicios tal y como son proporcionados en el campo.

Sin embargo, ello tuvo que desecharse por la falta de recursos para la recolección de información de campo en zonas rurales, lo que significa una limitación importante de ser tomada en cuenta por los lectores del presente trabajo.

Como ya se ha mencionado, el objetivo básico fue realizar una evaluación de los efectos que los procesos de ajuste estructural, en lo que se refiere a la reforma del Estado, han tenido en los servicios que se brindan a los productores. El análisis se realizó considerando los siguientes ejes de análisis:

- Reestructuración institucional
- Movilidad laboral
- Presupuesto liquidado.

Partiendo del análisis de estos ejes, se trató de evaluar el efecto en los servicios prestados desde las instituciones, principalmente al pequeño y mediano productores. Los servicios considerados fueron los siguientes:

- Extensión agropecuaria

- Investigación agropecuaria
- Mercadeo agropecuario
- Agroindustria
- Formación de asentamientos
- Ordenamiento agrario
- Desarrollo de servicios.

A partir de esos ejes y tipos de servicio, lo que se trata de establecer son las tendencias hacia los servicios al productor, lo que permite obtener una serie de conclusiones generales y hasta cierto punto preliminares. Es claro que el éxito o fracaso de la reestructuración de los servicios a los productores no puede establecerse exclusivamente a nivel de una serie de indicadores cuantitativos, ya que existen una serie de factores, de índole principalmente política, que deberían haberse tomado en cuenta, y que solo son considerados en forma parcial. Además, debe considerarse que en casi todos los casos se trata de procesos en marcha, alrededor de una reforma del Estado de corte neoliberal que aún no se ha concluido en toda su dimensión, lo que impide también llegar a conclusiones definitivas.

Asimismo, para nosotros es claro que el establecimiento de conclusiones más definitivas hubiera requerido el manejo de información desglosada por regiones y por sectores productivos, lo que fue imposible debido a las limitaciones de recursos mencionadas. De la misma forma, el contraste de la información documental con la opinión de los sectores de productores organizados sobre la evolución de los servicios que reciben de las instituciones estatales, constituye un elemento de gran importancia, que tampoco fue posible incluir en este análisis.

Presentamos, por lo tanto y con las limitaciones señaladas, este trabajo con la indicación de que se incluyen los procesos hasta el gobierno anterior, del Presidente Figueres Olsen, sin que se efectúen consideraciones sobre el tiempo transcurrido del gobierno actual, del Presidente Rodríguez Echeverría.

Además, debe considerarse que el trabajo se centra especialmente en el periodo posterior a 1994, y solamente en la primera sección se intenta brindar una visión general del proceso de reconfirmación de la acción estatal en el sector agropecuario.

Agradecemos profundamente su colaboración a los funcionarios del Ministerio de Agricultura y Ganadería, del Consejo Nacional de Producción y del Instituto de Desarrollo Agrario, al concedernos las entrevistas y suministraros información diversa.

INTRODUCCIÓN

Los procesos de globalización económica y apertura comercial, han llevado a los productores nacionales ante el hecho de que deben competir en un mercado mundial, tanto en lo que se refiere a la producción destinada a la importación como para el mercado interno.

El problema de la competencia en un mercado globalizado se convierte de esta forma en uno de los elementos fundamentales que van a definir la fuerte futura de los productores nacionales. Los productores tienen que entrar a competir con las exportaciones de otros países, y al interior del país, su producción debe competir con la importada.

La estructura de los costos de producción, junto con la evolución de los precios en el mercado mundial, son los elementos fundamentales que van a determinar la competitividad relativa de nuestros productores en el mercado. Las condiciones en que se produce, y la eficiencia relativa de los procesos productivos, junto con la estructura de servicios que se reciben de parte del estado, se convierten en los elementos básicos para determinar esa posibilidad de competencia.

En otros trabajos hemos abordado las consecuencias que la apertura comercial ha tenido para la agricultura costarricense, y en esos trabajos hemos analizado la forma en que los servicios y ayudas estatales producen una distorsión en los costos de producción en los países desarrollados. Asimismo, en esos estudios hemos planteado que el papel del estado en apoyo a la producción agropecuaria se ha venido modificando profundamente en nuestro país, principalmente en lo que se refiere a la producción destinada al mercado interno, en tanto que la acción del estado en las economías de los países desarrollados se mantiene en un nivel decisivo, formando una parte vital de la lógica de producción y reproducción económica del sector agropecuario.

En este sentido, la amplia gama de servicios que desde el estado se brindan a los productores en los países desarrollados, especialmente en Estados Unidos y la Comunidad Económica Europea, vienen a explicar el gran éxito productivo obtenido por esas economías en lo que se refiere a producción agropecuaria, lo que las ha convertido en las principales potencias exportadoras de ese tipo de bienes en el mercado mundial.

En nuestro país, por el contrario, y como tratamos de analizar en este trabajo, el papel del estado se ha venido modificando, en un proceso de reducción de sus áreas de acción, con repercusiones importantes en los servicios que se dan al productor.

Si esto es cierto, esta reducción de los servicios al productor, se reducen en el momento en que los mismos deben enfrentar perentoriamente la competencia con los productos importados, en lo que se refiere al mercado interno, y una pugna creciente en la que debe competirse en forma creciente por el acceso a los mercados para los productos de exportación.

Lo anterior significaría, entonces, que el proceso de modificación de la acción del estado en la producción agropecuaria, estaría deteriorando las condiciones de competitividad de nuestros productores en el mercado mundial. Precisamente esto es lo que no interesa analizar en el presente trabajo, con la finalidad de tener elementos para evaluar esa acción del estado, y definir, si es posible, recomendaciones que conduzcan a definir una estrategia para la reorganización de los servicios al productor.

De allí se deriva nuestro interés para estudiar la redefinición ocurrida en esos servicios en el marco de la denominada reforma del Estado, para discutir hasta qué punto esta reforma coloca a nuestros productores en una situación de desventaja relativa con respecto a los productores de otros países, especialmente en referencia a los de los países desarrollados.

I. OBJETIVOS Y ALCANCES DEL ESTUDIO

El punto de referencia de la sostenibilidad de la sociedad costarricense, la estabilidad y el desarrollo social, económico y político-institucional de Costa Rica están ligados al desarrollo de las actividades del sector agropecuario. De modo que el sector agropecuario continúa siendo el pilar de nuestra economía. Datos del MAG, revelan que el 54.2% de nuestras exportaciones corresponden a tal sector y el 18.7% del PIB de los últimos tres años proviene del mismo sector (MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA, 1997).

No obstante, la importancia de este sector desde la óptica económica y social, ha sido uno de los más afectados con la implementación de los Programas de Ajuste Estructural.

Como bien lo señala Lizano, J. R. 1993, no obstante que la agricultura y sus actores han sido la base de nuestro desarrollo; en los últimos años hemos creído que podemos vivir sin agricultura y sin agricultores, hemos olvidado lo que han sido en el pasado y lo que continúan siendo en el presente.

La modernización del sector agropecuario costarricense se inició a partir de 1994, cuando se elaboraron las primeras propuestas de reestructuración de las diferentes instituciones. Esta modernización se implementó en diferentes períodos en las instituciones; la primera en atender este programa fue el Consejo Nacional de Producción seguido por el Ministerio de Agricultura y Ganadería y por último el Instituto de Desarrollo Agrario.

Lo anterior se corrobora por la puesta en marcha de los Programas de Movilidad Laboral, que fueron la base para la modernización estatal de este sector. Por los resultados que se perciben hoy día, la reestructuración se concibió desde el punto de vista de la movilidad laboral de los funcionarios en forma voluntaria o forzada dependiendo de circunstancias y de la coyuntura del momento y también con fines políticos, de tal manera que no fue en forma planificada.

En este marco, se definieron los siguientes objetivos para el presente trabajo.

1. Objetivos

El cumplimiento de los objetivos está sujeto a la documentación oficial consultada y accesible en las instituciones, como se menciona, uno de los obstáculos para realizar un trabajo de esta naturaleza es la disponibilidad y calidad de la información generada por las entidades.

Entre los objetivos están:

- Realizar un análisis de las transformaciones institucionales en tres entidades del sector estatal agropecuario: el Ministerio de Agricultura y Ganadería, el Consejo Nacional de Producción y el Instituto de Desarrollo Agrario, en el período posterior a los programas de ajuste estructural.
- Evaluar las repercusiones de la modernización estatal en los pequeños y medianos productores agropecuarios del país.
- Estudiar el estado actual de los servicios brindados al pequeño y mediano productor del sector estatal agropecuario en las tres instituciones señaladas.
- Valorar los resultados y las tendencias de los servicios: asistencia técnica, extensión agropecuaria, investigación agropecuaria, mercadeo, agroindustria, asentamientos y ordenamiento agrario.
- Evaluar el impacto del programa de movilidad laboral institucional, en los servicios prestados al pequeño y mediano productor agropecuario.

2. Metodología

La metodología aplicada para elaborar este documento consistió en la revisión de literatura bibliográfica, cuyo fin fue identificar y conocer el alcance de otras investigaciones realizadas hasta ese momento, para lograr que este documento aporte un conocimiento actualizado y cumpla con los objetivos planteados.

El trabajo se dividió en tres etapas. La primera fase se concretó en la búsqueda, identificación y recopilación de literatura bibliográfica en diferentes sistemas de información, bases de datos y a través de la red Internet.

La segunda etapa consistió en visitar y consultar los sistemas de información de las tres instituciones estudiadas y entrevistas con funcionarios claves, y finalmente la tercera etapa estuvo enfocada exclusivamente a la recopilación y análisis de todos los documentos facilitados por las instituciones.

Las técnicas de recuperación de las fuentes de información y de los documentos fueron variadas, el orden de recolección, análisis y evaluación de las mismas variaron según la etapa de desarrollo del estudio y la cantidad y calidad de la información.

El fundamento de este trabajo se basó principalmente en información primaria y actualizada de las mismas instituciones. Es importante comentar que la información facilitada por las instituciones difiere mucho en cada una de ellas, tanto en calidad como en cantidad de datos disponibles y actualizados. También la credibilidad de algunos datos se pone en entredicho por la escasez de los mismos y las diferentes metodologías utilizadas en los periodos, por lo que no se pueden hacer análisis comparativos desde el punto de vista cuantitativo.

La información analizada y presentada en esta serie es un análisis preliminar, no solo por las razones expresadas anteriormente, sino por la limitación del tiempo de recopilación y análisis de la información.

El proceso para un análisis de esta magnitud se hace aún más complejo por la carencia de información y la disponibilidad de tiempo, este último determinado por los recursos económicos.

También, circunstancias de tiempo y de alcance del trabajo, no permitieron realizar entrevistas a funcionarios de las sedes regionales (a nivel de región o cantón, según la forma en que se organizan estas actividades en el espacio), por lo que el documento se basó en información facilitada por las mismas instituciones en y de sus sedes centrales.

La objetividad de los resultados concluidos es válida, pero los alcances del trabajo están delimitados por la información accesada, que no permitió trabajar la información directamente en las regiones y de las organizaciones de agricultores. Se espera que el trabajo sea un enfoque preliminar, y que genere inquietudes que permitan el seguimiento de esta línea de trabajo por parte de otros investigadores, de forma que las limitaciones de este trabajo sean superadas en análisis posteriores, que permitan encontrar resultados más concretos que sirvan como punto de partida a quienes toman decisiones para el beneficio directo del sector agropecuario y del país.



II. LOS PROCESOS DE AJUSTE ESTRUCTURAL COMO EL MARCO ANALÍTICO PARA ENTENDER EL PROCESO DE REFORMA DEL ESTADO

En el contexto del proceso de la reestructuración del estado costarricense, por la implementación de los Programas de Ajuste Estructural, se presentan transformaciones institucionales que afectan directamente al sector estatal agropecuario. Tres de las instituciones públicas que tienen relación directa con el sector mencionado, base de esta investigación, son el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), el Consejo Nacional de Producción (CNP), y el Instituto de Desarrollo Agrario (IDA). Estas entidades han sufrido cambios en lo que se refiere a presupuesto, programas, movilidad laboral y servicios para el productor.

A partir de la década de los ochenta, el estado costarricense se define como neoliberal. Se inicia el desarrollo de la implementación de los Programas de Ajuste Estructural (PAES). En forma paralela a estas transformaciones, se evidencian cambios en el sector agropecuario y en las instituciones públicas involucradas en este sector.

Los PAES se definen como un conjunto de medidas destinadas a lograr la reestructuración de la economía costarricense a través de la reorganización de la producción, la modificación de los lineamientos que determinan las relaciones comerciales a lo interno y externo y la reforma estatal (ALVARENGA, CABRERA y GUZMÁN, 1997).

En 1985 bajo la Administración pública del Presidente Luis Alberto Monge Alvarez, se firma con el Banco Mundial un convenio de préstamo para llevar a la práctica el Primer Programa de Ajuste Estructural (Ministerio de Planificación y Política Económica, 1993).

Los principales objetivos de los PAES, pretenden beneficiar a la economía nacional, no obstante, los impactos sociales y económicos en las clases de recursos limitados han sido funestos, a tal punto que la clase media en Costa Rica está desapareciendo, y cada vez la pobreza es más evidente, lo que claro, pone en peligro nuestra estabilidad política y social, de la que tanto hacemos gala. Por otro lado, no es posible el desarrollo sostenible con las políticas de tales Programas (ALVARENGA, CABRERA y GUZMÁN, 1997).

1. Objetivos de los PAES

De acuerdo con los trabajos de ALVARENGA, CABRERA y GUZMÁN, 1997 y Ministerio de Planificación y Política Económica, 1993, los principales objetivos de los PAES son:

- Aumentar la apertura hacia el mercado internacional, tanto en la promoción de las exportaciones (que son el eje de la economía), como en la eliminación gradual de las barreras a las importaciones, de forma que se aumenten los atractivos para la inversión extranjera.
- Incursionar en el mercado internacional con productos nacionales, aprovechando las ventajas comparativas al máximo (mano de obra capacitada y barata, capacidad empresarial, capital, tierra, paz y estabilidad social), y los beneficios que brinda el comercio internacional.
- Eliminar distorsiones indeseables en el sistema económico en general (alto déficit fiscal o de balanza de pagos) y en el sistema de precios como los subsidios a importación, los subsidios a la producción, el gasto público exacerbado, las tasas de interés subsidiadas, los tipos de cambio sobrevaluados y las regulaciones burocráticas de precios, entre otras.
- Incorporar en la administración pública criterios de rentabilidad privada, de modo que lleguen a operar con superávit, evitando usar recursos que se puedan emplear para estimular transformaciones en el aparato productivo.

Los programas de ajuste estructural, contienen algunos enunciados que deben aplicarse para modificar las políticas del sector agropecuario, con base en los objetivos que proponen, que entre otros son los siguientes:

- ◆ Reestructuración de los programas de extensión e investigación nacionales y del Consejo Nacional de Producción, así como revisión de las políticas que correspondan a los sistemas de incentivos y subsidios en el sector, a fin de aumentar la producción agrícola, la productividad, el empleo y otras actividades. Con estas últimas se pretende lograr la convergencia entre los precios internos de los productos agrícolas con los precios internacionales, sin descuidar aspectos sociales y de otra índole de conveniencia nacional.
- ◆ Reestructuración total del aparato estatal agropecuario, en aquellas áreas como comercio y mercadeo y eliminación de las distorsiones causadas por la política de sustentación de precios, racionalización de algunas actividades y del financiamiento al Consejo Nacional de Producción.

2. Los PAES y su repercusión en el sector agropecuario

Con base en los enunciados mencionados, se estructura y realizan una serie de acciones y medidas que tiene algunas consecuencias que afectan directa o indirectamente al sector agropecuario, tanto desde la perspectiva social como económica:

- Problemas en los productos tradicionales de exportación por la caída de precios o por medidas proteccionistas impuestas por los países desarrollados.
- La crisis interna se acrecienta por la injusticia en términos de intercambio comercial que se rige por mercados y precios, lo que se traduce en desventaja para nuestros productores.
- Desaparición gradual del pequeño productor y su efecto en la desestabilización de la democracia.
- Problemas en el mercado internacional relacionado con precios mundiales, altos intereses y tecnologías avanzadas.
- Acceso difícil de los pequeños y medianos productores al crédito bancario.
- Costos de producción altos y en aumento, y un trato asimétrico con respecto a los productos de importación.
- Incremento de desempleo en las zonas rurales y como consecuencia una alta migración campo-ciudad; el comportamiento del empleo en el sector rural durante el periodo 1992-1996, muestra que el porcentaje del crecimiento es negativo (MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA, 1997b).
- En otro orden de cosas, el país es muy vulnerable a la fluctuación e inestabilidad de precios que afectan los productos agropecuarios en el ámbito internacional, juego que rige la oferta y la demanda, por lo que los productores se ven afectados negativamente por ello.

Como ya hemos mencionado, en los últimos 15 años se han producido una serie de modificaciones que, a nuestro entender, han variado las condiciones de producción y reproducción de los agentes sociales del agro costarricense, las cuales se derivan del proceso de consolidación de un nuevo modelo económico que se inicia con los programas de ajuste estructural, y como punto culminante tiene a las políticas de apertura comercial.

En ese sentido, los efectos de la reconfiguración de las reglas del juego del comercio exterior del país, se dan sobre la base de transformaciones ya ocurridas en las políticas económicas y, en general, acerca del papel del Estado, que han tenido una repercusión considerable en el sector agropecuario.

Estas transformaciones han tenido como eje dos elementos centrales. Por un lado, tenemos una serie de m

renuncia explícita a la utilización de una gran parte de los mecanismos de planificación normativa, e incluso indicativa, que eran parte inherente a los modelos de desarrollo anteriores.

Por otro lado, lo anterior, unido a que durante mucho tiempo se le da un peso primordial a la disminución del gasto público en aras de reducir en un primer momento la deuda externa y en la actualidad la interna, implica una reconfiguración de las estructuras y las funciones del Estado, en lo que se ha denominado el proceso de reforma del mismo.

Los programas de ajuste estructural han tenido un énfasis marcado de tipo fiscal, dentro del cual el eje lo constituye la reducción del gasto público, con el objetivo primordial de reducir el déficit en el gasto gubernamental, y con ello la deuda externa y la interna.

Unido a lo anterior, debe tenerse presente que la teoría que sustenta los programas de ajuste y el nuevo modelo en proceso de consolidación, es lo que se conoce como el enfoque neoliberal, que preconiza el predominio absoluto de la empresa privada en la actividad económica, y reduce el papel del Estado a un mero facilitador de condiciones para el desempeño de la iniciativa empresarial. Dentro de esta perspectiva, se puede afirmar que la reducción del gasto del Estado, y la limitación de sus ámbitos de acción, especialmente en lo que se refiere a actividades de acción directa en la producción y la comercialización, se constituyen en uno de los fines principales de los procesos de reforma del Estado, de forma que una parte importante de sus funciones sea transferida a la empresa privada.

Los famosos programas de privatización, tan en boga en la actualidad, no son otra cosa, ya que de lo que se trata es de que el Estado abandone actividades que eran el eje de modelos anteriores de desarrollo, para transferirlos a la empresa privada, en campos tan variados como la banca, la generación y distribución de energía eléctrica, las comunicaciones, los seguros, la comercialización, los servicios de asistencia técnica a los productores, etc.¹

En ese marco, es que se delimitan y deben interpretarse las principales medidas de los programas de ajuste estructural, en lo que tiene que ver con el sector agropecuario, que en forma resumida pueden verse en el Esquema 1².

¹ No es el lugar para extenderse sobre estos aspectos, pero es necesario aclarar que nos referimos a la importancia asignada a los procesos de planificación en las estrategias de desarrollo, propios del modelo de desarrollo denominado cepalino y que están pretendiendo ser revitalizados por las corrientes estructuralistas y neoestructuralistas. Dentro de los instrumentos de planificación se dio una gran importancia a la presencia de incentivos directos e indirectos para orientar los procesos productivos, entre los cuales se destacan el uso del crédito mediante topes de cartera y tasas de interés diferenciales por rubros y por tipos de productor, sistemas de regulación de precios y de comercialización de productos básicos, la construcción de infraestructura con propósitos productivos y sociales, etc., los cuales pierden vigencia ante la desregulación de la economía y la transferencia de actividades desde el Estado a la empresa privada.

² La bibliografía sobre los efectos de los programas de ajuste y en general, de desregulación de la economía, es relativamente amplia en el país. Sin ánimos de pretender ser exhaustivos, recomendamos consultar a los interesados los trabajos contenidos en el libro de REUBEN, 1989, especialmente los artículos de FALLAS, 1989, VEERMER, 1989 y RIVERA Y ROMÁN, 1989, así como la recopilación de NUHN Y STAMM, 1996, en especial los trabajos de STAMM, 1996 y WELLER, 1996.

ESQUEMA 1

MEDIDAS PRINCIPALES DE POLÍTICA ECONÓMICA CONTENIDAS EN LOS PROGRAMAS DE AJUSTE ESTRUCTURAL APLICADAS A LA AGRICULTURA

- ◆ Eliminación de los sistemas de control de precios por el Estado
- ◆ Eliminación del papel del Estado como regulador de precios, promotor o regulador de la producción y del comercio. Eliminación de precios de sustentación y compras por parte del Consejo Nacional de la Producción
- ◆ Eliminación de los subsidios a la producción orientada hacia el mercado interno
- ◆ Reducción en gran escala de los programas de investigación y asistencia técnica financiados por el Estado (MAG, CNP, IDA, etc.)
- ◆ Eliminación de los criterios de tipo productivo y social para la asignación del crédito (planificación que orienta la asignación de topes de cartera y tasas de interés diferenciales), el cual pasa a estar orientado por la demanda: solicitudes, evaluación de la rentabilidad de las inversiones, garantías ofrecidas, tasas de interés de mercado
- ◆ Énfasis en programas de titulación de tierras en vez de adjudicación de nuevas tierras a productores; reducción de los programas de compra de tierras para la conformación de asentamientos campesinos
- ◆ Políticas orientadas a lograr una reconversión productiva hacia productos dirigidos al mercado internacional, en detrimento de los que se destinan al mercado nacional

Debe tenerse presente que antes de los programas de ajuste estructural, la agricultura y en general, el resto de las actividades económicas, tenían una serie de regulaciones y ayudas por parte del Estado, las cuales esos programas de ajuste van reduciendo o eliminando.

La política de precios es uno de esos aspectos. Los programas de ajuste establecen que debe ser el mercado el único medio que establezca los precios de los productos, dependiendo de la evolución de la oferta y la demanda: cuando hay mucha producción, los precios bajan y cuando la producción es poca, los precios suben. Además, en estas condiciones los productores quedan en manos de los intermediarios, que pueden manipular los precios a su antojo, gracias a la "libertad" del mercado.

Ello supone la eliminación de la fijación de los denominados "precios de sustentación o de garantía", que se establecían con la finalidad de incentivar a los productores a producir, de forma que se les aseguraban precios mínimos (precios de sustentación), que supuestamente permitían la obtención de un nivel de ganancia adecuado.

La acción directa del Estado en la comercialización, que se daba principalmente a través del Consejo Nacional de Producción (CNP), para regular los precios y asegurar la producción de algunos artículos (especialmente granos básicos), queda reducida prácticamente a la nada, desapareciendo los programas de compras por la institución a los productores

Los programas de compras del CNP tenían un efecto de fundamental importancia en la promoción del cultivo de granos básicos en el país, especialmente en lo que se refiere al maíz y al frijol. Aparte de la estabilización de los precios, que no siempre fue beneficiosa para el productor³, las compras por parte de la institución garantizaban una venta relativamente rápida del producto, de fundamental importancia cuando se trata de pequeños productores, que necesitan el ingreso de forma expedita para resolver su reproducción inmediata. La eliminación de las compras mencionada, tiene como resultado que se prolongue el periodo de comercialización, ya que el productor en lugar de vender todo el producto en una sola partida a la institución estatal, debe vender el producto por partidas pequeñas, necesitando un tiempo considerable para realizar en el mercado toda su cosecha o, en su defecto, vender a precios sumamente reducidos a comerciantes intermediarios⁴.

³ Los precios de los granos básicos, por formar parte de la canasta básica de consumo popular, siempre han estado condicionados por los intereses políticos, de forma que en su regulación a veces ha privado más el interés en contrarrestar tendencias a la baja en la popularidad de los gobernantes, derivados de un aumento marcado en el costo de la vida, que una verdadera fijación técnica de los precios, que garantice al productor una adecuada ganancia que lo incentive a producir. Asimismo, sobre estos precios influye el interés empresarial de mantener el costo de reproducción de la fuerza de trabajo a un nivel bajo, que redunde en un mayor nivel de ganancia para las grandes empresas, nacionales y transnacionales, de forma que el sector de pequeños productores ocupe un lugar en el esquema de acumulación como productores de alimentos baratos.

⁴ Las deficiencias en la estructura de la comercialización de granos básicos a nivel privado, es derivada del mismo esquema de intervención estatal, por el que durante mucho tiempo la institución estatal se convirtió en prácticamente la única compradora de maíz y frijol en el país, de forma que el sector privado no es sino lentamente que ha reaccionado creando estructuras de comercialización alternativas (BOLPRO, por ejemplo). La excepción a ello ha sido el arroz, en la que la intervención de las empresas comerciales y procesadoras

Todo ello redundará en una pérdida de los incentivos para producir que, unida a la apertura del comercio internacional, ha provocado una disminución acentuada de la producción y un incremento de la dependencia del país de las importaciones, aspecto que desarrollaremos en detalle en el próximo capítulo.

Asimismo, es eliminada una serie de ayudas que se brindaban a los pequeños productores, cuya producción está dirigida al mercado interno, entre las que se destacan la asesoría técnica y los programas de suministro de semillas mejoradas, por los cuales se hacía posible la obtención de mejores cosechas. En la actualidad, tenemos la situación de que las semillas existentes en el mercado han perdido su calidad, presentando problemas en cuanto a la resistencia a plagas y la producción, debido a que se ha abandonado la actividad de investigación y producción de nuevas variedades. Esto es particularmente serio en el caso de la producción de arroz, en la que se estima que los productores nacionales están trabajando con variedades "vencidas" desde hace más de 10 años, lo que provoca bajos rendimientos en la producción.

De la misma forma, se han eliminado programas de suministro de insumos a los pequeños productores, en forma gratuita o a precios preferenciales.

La asignación del crédito, con condiciones más ventajosas que las de mercado, que permitían el acceso al pequeño productor (condiciones mejores en cuanto a plazos y tasas de interés más bajas), era un instrumento que permitía incentivar la producción de algunos artículos que se consideraban importantes para el mercado nacional, así como brindar condiciones para la permanencia de un sector de pequeños productores en el agro, de forma que se evitara su ruina y migración a las ciudades. Con los programas de ajuste, se eliminan esos criterios económicos y sociales en la asignación del crédito, para pasar a que la misma esté orientada exclusivamente por criterios de rentabilidad de las inversiones para los bancos, lo que provoca que en la práctica se elimine el acceso de los campesinos al crédito⁵.

En lo que se refiere a los programas de reordenamiento agrario, en los que se trata de afectar la estructura de tenencia de la tierra mediante programas de adjudicación de tierras a productores que carecen de ella, que tuvieron gran importancia en la década de 1970 y principios de la de 1980 (FERNÁNDEZ, 1989), los mismos se han reducido al disminuir los fondos disponibles para las compras de tierras, de forma que el ritmo de adjudicación de tierras ha bajado. Asimismo, dentro de las prioridades de trabajo del Instituto de Desarrollo

siempre fue alta, en la forma de las denominadas "arroceras", que luego de la salida del Estado de la comercialización directa, han estado en capacidad de comprar el grano al por mayor.

⁵ El tema del crédito preferencial al pequeño productor, es un tema recurrente en las campañas políticas, de forma que siempre se promete el establecimiento de sistemas de fácil acceso al recurso, no haciéndose gran cosa en efecto. Si bien es cierto que existen tímidos intentos de establecer algunos programas al final del gobierno de Figueres Olsen (marzo de 1998), no es claro su eficiencia real en provocar una modificación sustancial de la situación, ni tampoco lo es que el gobierno actual (que asumió en mayo de 1998), tenga en su agenda tal modificación en favor del pequeño productor. Han sido más bien las organizaciones campesinas que han demandado lo que denominan el reestablecimiento de una "banca de desarrollo", en la que nuevamente el crédito sea un instrumento del desarrollo planificado, económico y social.

Agrario (IDA), se le ha tendido a dar más peso a los programas de titulación de tierras antes que a los de adjudicación de ellas a nuevos parceleros.

Si bien no se quiere cuestionar aquí la pertinencia de los programas de titulación, de gran utilidad para la resolución de conflictos, y que ponen en manos de los poseedores de la tierra títulos que les facultan para ejercer su derecho de propietarios (venta del suelo, acceso al crédito bancario, incentivos para realizar inversiones a largo plazo, etc.), lo cierto es que la importancia cuantitativa de los programas de adjudicación de tierras en la generación de nuevos productores, mediante la constitución de asentamientos campesinos en tierras adquiridas por el Estado, ha disminuido considerablemente. En este sentido, los programas que en alguna ocasión hemos denominado como de "recampesinización dirigida", que han tenido el efecto de disminuir la tendencia a la desaparición de los pequeños productores, tienen en la actualidad un ámbito de acción sumamente reducido⁶.

Como puede desprenderse de las argumentaciones anteriores, la implementación de los programas de ajuste estructural han tenido un efecto de erosión sobre las bases de reproducción de los pequeños productores, especialmente de aquellos que están más vinculados al mercado interno. Si bien a partir de la teoría neoliberal se desprende la necesidad de eliminar los denominados mecanismos de distorsión en el funcionamiento del mercado, como ayudas y subsidios, lo cierto es que ello solo se ha dado en el caso de la producción para el mercado interno, en tanto que la producción para la exportación sí ha disfrutado de un amplio margen de apoyo estatal.

Las políticas aplicadas a los pequeños productores vinculados al mercado interno, contrastan fuertemente con el trato que se le ha brindado a la producción para la exportación, la cual ha contado con toda clase de ayudas, en la forma de asistencia técnica, créditos preferenciales, exenciones de impuestos a la importación de maquinaria e insumos, exenciones al pago de los impuestos territorial y de la renta, y los famosos Certificados de Abono Tributario (CATS). Debe tenerse presente que estas ayudas van a parar a manos de los grandes empresarios y, en muchos de los casos, como en el de los CATS, benefician únicamente a los exportadores, sin que los productores agrícolas directos reciban esta ayuda.

Detrás de toda esta estrategia que han impulsado los programas de ajuste estructural, está el planteamiento de que hay que privilegiar sobre todo, de forma absoluta, una "eficiencia de la producción" mal entendida, que lleva en su forma extrema y como lo vamos a ver más adelante, a que el país deba renunciar a mantener al sector de pequeños productores, como una parte esencial de nuestra nacionalidad, y a que debemos renunciar a producir lo que consumimos directamente, de forma que se desechan lo fundamental de los planteamientos que tienen que ver con la seguridad y la soberanía alimentaria.

⁶ Lo anterior no significa que el fenómeno del precarismo no tenga importancia como mecanismo de lucha por la tierra y de recomposición de sectores campesinos. En efecto, parece asistirse en la actualidad a un considerable resurgimiento de estos movimientos de lucha por la tierra, que puede ser que obliguen al Estado a destinar recursos para su resolución en los próximos años, más como una estrategia de disminuir las tensiones en el campo que como una forma planificada de acción.

Según estos planteamientos de los defensores de los programas de ajuste a ultranza, el país debe concentrarse en producir artículos de exportación, en aquellos rubros en los cuales supuestamente somos más eficientes, y debe dejar de producirse aquellas cosas en las cuales no somos eficientes, es decir, los productos principales que son la base de sustento de la mayoría de nuestros campesinos.

Por ello es que se han diseñado una serie de políticas que han desmantelado el poco apoyo que tenían los pequeños productores a nivel del Estado, para dirigir todos los esfuerzos al apoyo de la producción de productos no tradicionales de exportación. Tras ello está el planteamiento de que los productores deben "reconvertirse", dejando de producir aquello en lo cual han basado su subsistencia por muchos años, para pasar supuestamente a producir para la exportación.

Sin embargo, tampoco en ese campo se ha dado el apoyo necesario, de forma que son sectores relativamente restringidos de los pequeños productores los que han podido integrarse con algún éxito a la denominada "agricultura de cambio". Esto hace que quede una amplia masa de los productores que, al no tener opciones claras en la agricultura de exportación, deben seguir basando su subsistencia en la producción para el mercado nacional, aspecto que en la actualidad tiende a ser negado.

Lo anterior adquiere una dimensión más delicada si se considera que las ayudas permitidas, que los gobiernos están autorizados a brindar a los productores agropecuarios, contenidos en la Ronda Uruguay y aplicados en el marco de las regulaciones del comercio internacional de la Organización Mundial del Comercio, brindan un abanico de opciones sumamente variado. Este conjunto de ayudas puede verse en el Esquema 2.

La inclusión de la autorización de seguir utilizando estas ayudas formó parte, en su momento, del compromiso establecido entre la Comunidad Económica Europea y Estados Unidos, que permitió la firma del Acta Final de la Ronda Uruguay, cuando todo parecía indicar que la misma se iba a constituir en un nuevo fracaso en la larga lista de negociaciones referidas a la regulación del comercio internacional agrícola.

Es claro que estas medidas fueron incluidas ya que en la actualidad se están usando en forma amplia en los países desarrollados. De esta forma, la reducción unilateral de las ayudas a los productores, por parte del gobierno de nuestro país, en tanto que no se ha producido una reducción similar en los países desarrollados, coloca a nuestros productores en una situación de desventaja para poder competir en el marco de un mercado mundial globalizado, y en el cual nuestra economía se ha abierto ampliamente a la competencia por medio de la implementación de las medidas de apertura comercial.

Respecto a las políticas de apertura comercial, es claro que las mismas tienen el efecto de exponer a los productores nacionales a la competencia con el producto importado y, por lo tanto, con los productores de otras regiones del mundo. Ante la situación de la eliminación de las ayudas a los productores en los países subdesarrollados, y la persistencia de las mismas en

el mundo desarrollado, ello coloca a los productores ante una situación desventajosa para enfrentar la competencia.

El mundo desarrollado, ello coloca a los productores ante una situación desventajosa para enfrentar la competencia.

El mundo desarrollado, ello coloca a los productores ante una situación desventajosa para enfrentar la competencia.

El mundo desarrollado, ello coloca a los productores ante una situación desventajosa para enfrentar la competencia.

El mundo desarrollado, ello coloca a los productores ante una situación desventajosa para enfrentar la competencia.

El mundo desarrollado, ello coloca a los productores ante una situación desventajosa para enfrentar la competencia.

El mundo desarrollado, ello coloca a los productores ante una situación desventajosa para enfrentar la competencia.

El mundo desarrollado, ello coloca a los productores ante una situación desventajosa para enfrentar la competencia.

ESQUEMA 2

AYUDAS A LOS PRODUCTORES AGROPECUARIOS PERMITIDAS A LOS GOBIERNOS DE LOS PAÍSES INTEGRADOS A LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO

- ◆ Subsidios directos al ingreso, cuando se compruebe que los productores están en una situación de desventaja con respecto a otros grupos de la sociedad
- ◆ Investigación costada por el Estado, en lo que tiene que ver con la producción agropecuaria (generación de nuevas variedades y razas, nuevos procesos productivos, etc.)
- ◆ Transferencia en forma gratuita de los resultados de la investigación, con los respectivos sistemas gratuitos de asistencia técnica
- ◆ El subsidio directo a la producción solo se reduce de forma muy gradual, de forma que se contempla una reducción del mismo en un 20% para un periodo de ocho años para los países desarrollados (es decir, para el año 2002, la agricultura seguirá siendo subsidiada en un nivel del 80% del nivel actual)
- ◆ Servicios de información de mercados y de comercialización en general
- ◆ Pagos de seguros de cosechas por el Estado y de pérdida de ingresos (pérdida de cosechas, etc.)
- ◆ Pagos a los productores en el marco de programas ambientales
- ◆ Ayudas a la inversión, cuando hay cambios en los rubros de producción (reconversión)

Costa Rica se ha insertado en una tendencia hacia la apertura comercial, al igual que un gran número de países que han adoptado como principio para definir su política comercial la doctrina neoliberal, en la cual se plantea la necesidad de incentivar la competencia y la eliminación de los elementos de protección a la producción nacional ante los productos importados.

En forma muy breve, ya que esta problemática la hemos abordado en extenso en otros trabajos (FERNÁNDEZ, 1996, 1998), se puede afirmar que, como elemento culminante de la implementación del modelo económico neoliberal, los últimos gobiernos han implementado una estrategia de política económica tendiente a instaurar un *proceso de apertura comercial unilateral, radical, rápido y generalizado*, por el cual se ha removido los obstáculos no arancelarios a las importaciones de productos agropecuarios, y se han reducido los aranceles en gran medida.

A la par del proceso de arancelización, por el que se liberaliza el comercio agropecuario al eliminarse totalmente las barreras no arancelarias a la importación de bienes, especialmente en lo que se refiere a los requisitos previos o licencias de importación, se ha implementado una reducción marcada de los aranceles, de forma que para la mayoría de los bienes se establecen tasas impositivas por debajo del 20%, con la meta planteada de que para el año 2000 no deben superar en su mayoría el 10 o el 15%. Además, se plantea que las excepciones para productos específicos deben reducirse al mínimo, de forma que el tratamiento arancelario sea en lo posible lo más uniforme para el conjunto de las mercancías.

La reducción arancelaria efectuada, y aún más la propuesta hacia el futuro, significa una apertura comercial en materia agropecuaria extremadamente más pronunciada que la que el país se encuentra comprometido a aplicar en el marco de la OMC, en el marco de la cual se podría implementar una apertura más moderada, ya que existe la autorización de fijar aranceles máximos del 44% para el año 2004 (el ritmo de la reducción plantea una reducción del arancel consolidado para el país de un 54% para el año 1994 a un 44% para el año 2004, con un ritmo de reducción de un 1% al año).

Por lo anterior es que encontramos de suma importancia el estudio de las modificaciones en los servicios brindados al productor, de forma que podamos visualizar los impactos de esa modificación en la acción del estado en la producción agropecuaria, y la influencia que ello pueda haber tenido en las condiciones de competitividad de los productores nacionales en el marco del mercado globalizado.

III. LAS FUNCIONES DE LAS INSTITUCIONES DEL SECTOR ESTATAL AGROPECUARIO Y LOS PRODUCTORES

1. La estructura y las funciones fundamentales de las instituciones

1.1 Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG)

Según el Reglamento a la Ley Orgánica del MAG, 1997, el ente rector del sector agropecuario es este ministerio, cuya misión es definida como la de procurar el desarrollo agropecuario y rural en función del mejoramiento económico y social del país, de la calidad de vida de sus habitantes y la preservación de los recursos naturales por medio de la ejecución de procesos de generación y transferencia de tecnología, formulación y operacionalización de políticas agropecuarias y la emisión y aplicación de normas fito y zoo sanitarias (MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA, 1997d; y 1994).

Su objetivo general es desarrollar la tecnología necesaria para el aumento de los niveles de productividad de las actividades agropecuarias del país, con el fin de elevar los niveles de competitividad, ante la apertura de la economía nacional, y de responder adecuadamente a las necesidades socioeconómicas de los productores agropecuarios, con especial énfasis en los pequeños, con el propósito de mejorar el nivel de vida de éstos, bajo la perspectiva estratégica de preservar los recursos naturales, como la base fundamental de nuestro patrimonio nacional (MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA, 1994).

En este contexto, el MAG como ente rector del sector agropecuario, debe proporcionar los servicios que se le encomienden para permitir el desarrollo del sector y velar por el bienestar y una mejor calidad de vida de los productores del área agropecuaria, en especial de aquellos con menos ventajas comparativas ante la apertura económica y la globalización.

El Ministerio debe cumplir con tres objetivos fundamentales, cada uno de los cuales está orientado a fines muy específicos, a saber:

- La búsqueda del desarrollo tecnológico
- La formulación y operacionalización de políticas agropecuarias
- La aplicación y emisión de normas fito y zoo sanitarias

Para dar cumplimiento a dichos objetivos, es necesario desempeñar las siguientes funciones:

- Generar y transferir tecnologías agropecuarias que permitan incrementar los niveles de eficiencia de los sistemas productivos y conservar de manera sostenible los recursos.
- Facilitar los mecanismos para adoptar tecnologías agropecuarias, según necesidades de los pequeños y medianos productores.
- Promover una participación mayor de los pequeños y medianos productores a través del núcleo familiar y de sus organizaciones para fortalecer su gestión productiva y socioeconómica.
- Dar más oportunidades a los pequeños y medianos productores en la toma de decisiones y en la generación y transferencia de tecnologías agropecuarias.
- En materia de formulación y operacionalización de políticas agropecuarias, debe haber una participación más activa en las negociaciones comerciales, en la búsqueda de nuevos mecanismos para aumentar la competitividad de los productos agropecuarios.
- Impulsar políticas, planes y programas de crédito para facilitar el desarrollo agropecuario.
- Incrementar los niveles de producción agropecuaria y cumplir con el abastecimiento de alimentos a nivel nacional, fomentar los procesos de comercialización y procesamiento de los productos.
- Promover y efectuar con otros entes, evaluaciones periódicas de las políticas económicas del país referidas al sector agropecuario, en la dimensión social y económica y replantear aquellas que no cumplen con los fines del Ministerio.
- Participar con otras instancias en la formulación de políticas, planes y programas con miras hacia la conservación de los recursos naturales y del desarrollo sostenible de la sociedad (El papel del MAG... s.n.t.).

1.2 El Consejo Nacional de Producción (CNP)

La misión del CNP es definida como la de promover el desarrollo del sector agropecuario costarricense elevando su competitividad productiva, mediante la transferencia tecnológica especializada en los requerimientos de alta calidad y protección del ambiente. Asimismo el CNP debe ser la institución estratégica del Estado que

administre las políticas de seguridad y contingencia alimentaria (CONSEJO NACIONAL DE PRODUCCIÓN, 1997a.; 1997c.).

El CNP es una institución estratégica altamente especializada, con carácter de unidad operativa del sector agropecuario, para la promoción del desarrollo agroindustrial, el mercadeo agropecuario, la calidad agrícola y la administración estratégica y social de las reservas alimentarias al servicio del consumidor y del pequeño y mediano productor agrícola y agroindustrial (CONSEJO NACIONAL DE PRODUCCIÓN, 1997c.).

En concordancia con la misión del CNP, los objetivos de la institución son delimitados de la siguiente forma:

- Contribuir con el mejoramiento del nivel de vida del productor agropecuario en las zonas rurales, integrando los esfuerzos institucionales a los sectoriales
- Fomentar y propiciar la modernización del sector agropecuario, apoyando y facilitando los servicios de mercadeo agropecuario y del desarrollo agroindustrial
- Desarrollar y mantener un servicio de información de mercados, con información oportuna, confiable, de fácil interpretación y actualizada que permita el acceso a los integrantes de la cadena de producción, comercialización y consumo
- Propiciar las condiciones de coordinación sectorial e intersectorial y la integración del sector agropecuario en cuanto a los servicios regionales con miras a que los productores pequeños y medianos organicen, tecnifiquen y planifiquen su producción, para que puedan atender como empresarios su oferta comercializable e industrializable según las expectativas y condiciones de nuestro mercado
- Abastecer a los entes públicos y programas sociales de todos los alimentos y suministros genéricos que requieran, con el afán de disminuir los costos operativos de las instituciones y garantizar una alta calidad en los suministros.

1.3 El Instituto de Desarrollo Agrario (IDA)

El Instituto de Desarrollo Agrario fue creado en 1961, y de acuerdo con su marco legal y operativo tiene como principio orientador de su actividad: "Ser una entidad social, líder del desarrollo autogestionario de las comunidades rurales, que ejecuta la distribución eficiente de la tierra, procurando el suministro de servicios básicos para la consolidación de los asentamientos campesinos, el uso sostenible de los recursos naturales; para contribuir de esta manera a la conservación de la paz social y a una justa distribución de la riqueza". Según ello, el IDA tiene como misión a mediano plazo: "Distribuir la tierra como elemento básico del progreso social y económico, para que directamente o en coordinación con entidades públicas y privadas se dote a la población rural de los medios que faciliten el

desarrollo de procesos productivos a través de la provisión de infraestructura básica, organización y gestión empresarial rural, transferencia de tecnología en producción, agroindustria y comercialización; para mejorar su nivel de vida y aumentar la producción nacional, bajo el enfoque del desarrollo sostenible" (INSTITUTO DE DESARROLLO AGRARIO, 1995).

Para cumplir con su misión y con la operacionalización de la reestructuración, el IDA ha descentralizado su sede, fortaleciendo las regiones con más personal, autonomía y recursos. La regionalización *per se*, no es la panacea para resolver los problemas agrarios, pero es desde las regiones que se atienden y busca la solución a la demanda de necesidades por tierra y otras, que son las responsabilidades del IDA. Otros servicios brindados por el IDA, se ejecutan en conjunto con diversas instituciones, entre ellos la solución a problemas de vivienda, la construcción y mantenimiento de infraestructura vial y comunal, como alcantarillados y puentes, programas para la infancia, la salud y el desarrollo rural.

El IDA es, por lo tanto, la institución responsable de la distribución racional de las tierras y del desarrollo socioeconómico de los productores beneficiados en los asentamientos conformados por la institución.

2. El sector estatal y los productores

Hasta principios de los años 80, Costa Rica dependió de cuatro productos de exportación: café, caña de azúcar, carne y banano. Es a partir de 1982 cuando se desarrollan las denominadas políticas de "agricultura de cambio", que implican una diversificación de los productos destinados a la exportación.

El énfasis marcado de las políticas en la promoción de estos productos nuevos de exportación, significó la reducción de los recursos estatales destinados a la promoción de productos para el mercado interno, lo que se tradujo en una reducción considerable de la producción de granos básicos, arroz, frijoles y maíz, pasándose a depender de las importaciones para satisfacer la demanda de la población, las cuales provienen en una parte importante de Estados Unidos. Es así como el país inicia una nueva etapa en el marco de la producción agrícola y la seguridad alimentaria.

El sector agropecuario de pequeños y medianos productores, ha sido víctima de las contradicciones en torno a la falta de claridad en las políticas de desarrollo en el ámbito nacional. Estas políticas no solo han impactado negativamente este sector, sino que los recursos han sido reorientados a la promoción de los sectores de exportación, mediante la transferencia directa a los sectores empresariales de recursos del Estado, a través de mecanismos como los Certificados de Abono Tributario (CATS), y diversas exoneraciones fiscales (exención de impuestos de importación para maquinaria y materias primas, del impuesto sobre la renta y territorial, etc.), a grupos privilegiados en detrimento de la sociedad costarricense (SOLÍS FALLAS, O. 1997).

En los últimos años nuestra producción agropecuaria ha entrado en un proceso de inestabilidad y ajuste, por varias razones. Entre ellas podemos destacar dos aspectos principales: el nuevo rol que juega el Estado en lo que se refiere a las políticas de producción y la transnacionalización de la agricultura.

En el campo de las políticas de crédito para la producción, los criterios fundamentales para su asignación son la rentabilidad de la inversión y las garantías ofrecidas, rigiéndose esa asignación por los mecanismos exclusivos del mercado, de forma que se ha ido eliminando la utilización del mismo como un instrumento de orientación de la inversión a sectores definidos como prioritarios, y los criterios sociales para su asignación (tasas de interés preferenciales para los pequeños productores, por ejemplo). Todo ello ha generado un alto grado de incertidumbre en los productores para la toma de decisiones sobre los tipos de cultivos, especialmente en aquellos dedicados a producir para el mercado interno.

Por otro lado, un efecto similar y tal vez más fuerte se ha derivado de la disminución paulatina de la responsabilidad estatal en lo referente a las políticas de fijación de precios tanto para productos como para insumos, la intervención menor del Estado para la estabilización de precios y la intervención directa en la comercialización, en tanto que el apoyo, como ya se ha mencionado, se ha concentrado en los productos de exportación.

En cuanto a la transnacionalización de la agricultura, reduce las oportunidades del desarrollo de la producción agropecuaria de los pequeños agricultores porque el Estado no ha permitido que la nueva agricultura competitiva se inserte en la apertura de fronteras o forme parte de la liberalización del intercambio comercial, por carecer de políticas claras para dicho sector (MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA, 1994).

3. Problemas que enfrenta el Sector Agropecuario

Dentro del marco institucional, el sector agropecuario estatal ha estado inmerso en una estructura organizativa compleja y cuestionada por autoridades no solo internas sino externas al sector; lo que obviamente se refleja en los resultados alcanzados en el mismo y en la condición socioeconómica de los agricultores en las zonas rurales. En las últimas tres décadas causas muy diversas han obstaculizado y determinado su desarrollo, entre ellas "... el número de instituciones involucradas y su reducido nivel de coordinación, la falta de vinculación entre las instituciones estatales y las organizaciones de base y la desarticulación estatal entre los diferentes niveles de acción. Desde esta perspectiva, una respuesta a esta problemática, se vislumbra mediante la modernización del aparato estatal, con una visión de transformación institucional planificada basada en los nuevos retos del siglo XXI (SEPÚLVEDA, S. 1996).

Los problemas del sector agropecuario son complejos y las soluciones están determinadas en gran parte por las políticas y los recursos que se le asignen, así como por la articulación entre las instituciones involucradas en este escenario. Es importante recalcar que los nuevos problemas surgidos en la actividad agropecuaria son de índole tanto endógena como exógena. Algunos indicadores endógenos que influyen son los precios, mercados, información y comunicación, comercialización, créditos, titulación de tierras, disminución de costos, tecnología agropecuaria de avanzada, agroindustrialización, competitividad. Otros son la infraestructura y los medios de transporte como carreteras, aeropuertos y puertos (LIZANO, J. R. 1993).

Entre los exógenos están las relaciones asimétricas de intercambio comercial a través principalmente de las barreras no arancelarias, la dificultad para acceder los nuevos avances tecnológicos y científicos a nivel internacional, las restricciones económicas que limitan la disponibilidad de fondos para realizar las inversiones necesarias, la formación de bloques económicos poderosos que ponen limitaciones en el acceso a los mercados, la reorientación de recursos financieros internacionales a otras latitudes, hoy hacia Europa del Este.

Entre otros factores que han dado limitado las posibilidades de mercados para muchos de nuestros productos, están las políticas de promoción de la producción a través de subsidios a los agricultores en Europa y Estados Unidos, lo que ha llevado a que estos países pasaran de ser importadores a exportadores de muchos productos. La Comunidad Económica Europea invierte 76% de su presupuesto, es decir 50.000 millones de dólares para subsidiar la agricultura. En Estados Unidos, en los años 1992, 1993, 1994 y 1995 se gastaron en promedio por año 42.000 millones de dólares subsidiando la agricultura. En Japón se invierten 30.000 millones en promedio por año para el mismo fin. ¿Por que estas medidas proteccionistas hacia tal sector, en estos países y otros más? Bueno, porque la seguridad alimentaria es fundamental y la estabilidad social son pilares de su desarrollo (SOLÍS FALLAS, O. 1997).

El problema básico es que estas políticas de promoción de la producción y de subsidios ha significado una grave distorsión de los mercados internacionales de productos agropecuarios, lo que ha limitado las posibilidades de venta de algunos de nuestros productos, por un lado, y ha puesto a los productores ante la disyuntiva de tener que competir con el producto importado vendido a precios subsidiados en el mercado interno.

4. Problemas que afectan directamente a los agricultores

El pequeño y mediano productor, por la misma característica de cultivar la tierra, se encuentran inmerso en un trabajo de alto riesgo, con un beneficio lento e incierto.

Los principales retos que enfrentan los pequeños y medianos productores, son controlables algunas veces por el hombre y tienen soluciones, algunas de índole tecnológica

como vías de acceso, comercialización de productos, créditos, asistencia técnica, investigación, precios de insumos; y otros de más difícil control, como los desastres naturales causados por la naturaleza, como las sequías, vientos, huracanes, inundaciones, algunas de las plagas y enfermedades y deslizamientos de grandes dimensiones.

Algunas de los principales problemas que aquejan a los pequeños y medianos productores se desglosan a continuación, y para ampliar detalles sobre este aparte se sugiere consultar la tesis de Maestría de FRUTOS VÁSQUEZ, J. 1996.

Problemas tecnológicos

Semillas de mala calidad por deterioro genético y tamaño no apropiado, escasez de agua potable, escasez de electricidad, alta incidencia de plagas y enfermedades, investigación agropecuaria deficiente, mal manejo del suelo, mal manejo de insumos, bajos rendimientos de los productos, infraestructura deficiente, poco acceso a las telecomunicaciones

Problemas no tecnológicos (económicos y sociales)

Poco o ningún acceso al capital de crédito, tasas de interés de crédito altas, alta condicionalidad bancaria para calificar en préstamos, precios bajos en sus productos, productos de baja calidad, poca o ninguna utilización de tecnología avanzada, tierras marginales de aptitud no agrícola, incertidumbre en el ingreso y desmotivación para el trabajo, escasez de comunicación e información, deficiente asistencia técnica y capacitación, comercialización controlada por intermediarios inescrupulosos, precios de insumos elevados, intercambio comercial asimétrico, inestabilidad socioeconómica, desinterés por asociarse a las organizaciones.

Problemas por eventos naturales extremos

Los desastres naturales o eventos naturales extremos, son parte de la historia del hombre desde que existe, algunas teorías modernas indican que la ocurrencia de varios eventos obedece a la periodicidad cíclica de los mismos. En Costa Rica la ocurrencia de estos fenómenos aumenta por la susceptibilidad biofísica intrínseca al medio ambiente. Los más comunes son precipitaciones de alta intensidad y periodos cortos, deslizamientos de grandes dimensiones, sequías, vientos, huracanes, inundaciones, terremotos y también algunas plagas y enfermedades.

La acción estatal tiene que tener una incidencia real en solucionar o paliar estos problemas, por lo que es importante analizar la forma en que la denominado modernización del Estado en el sector ha influido en la acción efectiva del Estado en el campo de la producción agropecuaria.

IV. LA MODERNIZACIÓN DEL SECTOR ESTATAL AGROPECUARIO

La necesidad de la modernización estatal surge supuestamente como la respuesta más adecuada a los nuevos paradigmas del desarrollo que rigen la sociedad actual, como son la apertura comercial, la globalización económica y libre competencia, así como también a los problemas del sector público agropecuario. Si bien es legítimo plantear la necesidad de esta modernización, como una respuesta a la burocratización y rigidez del marco jurídico y administrativo del Estado, a la falta de lineamientos y directrices claras por parte de las autoridades superiores, falta de liderazgo y crisis en la identidad de las instituciones del sector, de hecho el proceso realizado responde más a las exigencias de los Programas de Ajuste Estructural que a una verdadera solución integral de los problemas del sector.

En este sentido, es cuestionable que esta modernización se esté haciendo de forma que resulten beneficios tangibles para el sector productivo, y pareciera que en la base de esta reforma han estado otros factores, entre los que se destaca como el principal el interés unilateral en la reducción de gasto estatal. Así, en el contexto de la modernización institucional y con base en lo que se percibe en el país, algunos elementos de la reforma son poco consistentes, como por el ejemplo la movilidad laboral, en el sentido de aplicar un programa de reducción de personal sin la debida planificación, en vez de una reestructuración planificada con base en estudios analíticos y críticos sobre la reestructuración estatal. Es claro que privaron intereses políticos específicos, orientados unilateralmente a la reducción del gasto público, con las ya conocidas consecuencias económicas, sociales y políticas.

Es lamentable que una actividad tan seria se haya tomado tan a la ligera por parte de las autoridades responsables de la modernización y que se haya incurrido en errores tan graves desde el punto de vista social, económico y psicológico con los afectados, debido a las tácticas y medidas aplicadas en este proceso. Tan es así que todavía se continúa aplicando la movilidad laboral y elaborando otros documentos sobre la reestructuración posteriores a la modernización, creando más incertidumbre y consecuencias entre los empleados por falta de claridad en las políticas.

Ante tal situación, el sector agropecuario responsable de mantener en forma sostenible la producción agropecuaria y seguridad alimentaria del país, está haciendo grandes esfuerzos para adaptarse a los nuevos desafíos del entorno político, social y económico, tanto interno como externo.

Los objetivos propuestos para alcanzar las metas que demanda la modernización estatal, son los siguientes:

- Descentralizar las instituciones para simplificar su estructura



- Aumentar la eficiencia en todos los niveles
- Fortalecer los sectores rurales con la asignación de recursos
- Trasladar funcionarios de las sedes centrales a las regiones más alejadas
- Asignar más responsabilidades y reasignación de funciones técnicas a los funcionarios
- Fortalecer y apoyar las organizaciones de pequeños y medianos productores en marcha
- Promover la creación de nuevas organizaciones, corporaciones o asociaciones
- Motivar a la sociedad civil a ser más participativa para resolver sus propios problemas
- Mantener un proceso sostenible de capacitación con los actores del cambio (extensionistas, productores e investigadores).

Con el propósito de lograr estos objetivos en el sector agropecuario, se han ido implementando algunas iniciativas:

- ◆ Capacitación formal e informal a los funcionarios responsable de los servicios al productor de las instituciones y a los productores
- ◆ Unificación de los servicios al productor a nivel de instituciones
- ◆ Fortalecimiento de las direcciones regionales que conforman el marco de la planificación agropecuaria
- ◆ Asignación de más personal en algunas de las regiones más alejadas y delegación de más responsabilidades técnicas a los entes regionales
- ◆ Mayor autonomía técnica y mayor flexibilidad administrativa a las direcciones regionales
- ◆ Fusión de oficinas regionales de diferentes instituciones en una sola agencia o sucursal, de manera que se estarían aprovechando mejor los recursos
- ◆ Reducción de personal administrativo en forma significativa en las sedes centrales
- ◆ Permisos para el uso de vehículos personales en labores oficiales en las regiones

- ◆ Equiparamiento e incentivos a los extensionistas de las regiones con los profesionales de la sede central.

Con respecto a los objetivos, algunos no se han cumplido por carencias en el presupuesto para actividades, como aumentar y/o cambiar la flotilla de vehículos. Así por ejemplo, el MAG no cambia la flotilla desde 1992, y se ha incumplido con el compromiso planteado al implementar el programa de movilidad laboral, en el sentido de otorgar un porcentaje del ahorro por tal programa, para aspectos operativos de la institución, por lo que el programa no ha significado un aumento de la capacidad de operación de la institución, como se había planteado en su momento. Asimismo, la carencia de personal en las regiones más alejadas, como la Región Brunca, sigue siendo un problema no superado.

Sin embargo, debe reconocerse que como resultado de la descentralización por la reestructuración y movilidad laboral, pareciera que la proporción de personal en el campo es significativamente elevada con respecto al personal administrativo, según se desprende del cuadro 1. No obstante debido a la falta de información no se puede hacer un análisis comparativo con relación al pasado que permita demostrar claramente lo anterior.

Cuadro 1. PROPORCIÓN DE PERSONAL TÉCNICO DEL MAG EN EL CAMPO Y EN LABORES ADMINISTRATIVAS, SEGÚN REGIONES. 1995.

REGIÓN	ADMINISTRATIVO	CAMPO
	(%)	(%)
HUETAR NORTE	15.6	84.4
HUETAR ATLÁNTICA	21.5	78.5
BRUNCA	20.5	79.5
PACIFICO CENTRAL	17.0	83.0
CENTRAL	24.7	75.3
CHOROTEGA	20.2	79.8
TOTAL	20.7	79.3

FUENTE: Ministerio de Agricultura y Ganadería. 1995.

Como parte de la reestructuración institucional las dos estaciones experimentales, la Estación Experimental Los Diamantes en Guápiles y la Estación Experimental Jiménez Núñez en Cañas, han sido reducidas a la mínima expresión de servicio, siendo cerrada en forma total la segunda de ellas. Si bien se podría pensar que las funciones de ellas no se consideraron imprescindibles en el momento de tomar la decisión, más bien lo que está claro es que la medida no fue el resultado de una cuidadosa planificación ni de un estudio técnico que indicara la necesidad de estas medidas.

Este es el tipo de medida que aparentemente es adoptada más desde una perspectiva de la necesidad de disminuir el gasto, antes que desde la perspectiva de brindar un mejor servicio al sector productivo. Así, en un caso se menciona, por parte de algunos funcionarios, que lo actuado llevó al deterioro de la capacidad de investigación, con el cierre del único ente que realizaba investigación sistemática sobre la agricultura con riego en el país, y al deterioro marcado de uno de los mayores bancos de germoplasma en agricultura tropical de la región centroamericana.

Si bien es cierto que el enfoque con el que se realizaba la investigación en las estaciones experimentales llevaba a una serie de deficiencias, especialmente en lo que se refiere a la relación de la actividad investigativa con el sector productivo, por la que la transferencia de tecnología al agricultor tenía serias deficiencias, de forma que en general no se satisfacían plenamente las necesidades de los actores, el papel de estos entes era importante y de ninguna forma las deficiencias debían llevar al cierre.

Es claro que la investigación debe ser sujeta a una profunda revisión y reforma, en que se entre a la discusión del enfoque de la misma, se subsane la poca experiencia y falta de visión institucional y el divorcio entre el trabajo de extensión y el de investigación, y que los lineamientos deben partir de las necesidades de los productores y considerar las particularidades y las necesidades de las regiones. Asimismo, debe subsanarse la falta de planificación del trabajo tanto desde la percepción técnica como económica, y considerando las variaciones en la coyuntura política.

Si bien la nueva filosofía del sector es un trabajo participativo entre funcionarios y productores, las estaciones de investigación no dejan de ser útiles. Es un error que, en aras de una "investigación participativa", se prescinda de la investigación que en muchos casos solo puede realizarse en situaciones controladas casi imposibles de reproducir en las fincas de los productores, como es la investigación científica básica, la creación o adaptación de nuevas variedades de semillas, en procesos que pueden abarcar incluso varios años, u otras que se consideren de interés nacional. En este sentido, es un error pretender que el predominio de la "investigación participativa" está reñido con la existencia de las estaciones o fincas experimentales, las que además han comprobado ser útiles en los procesos de capacitación tanto a nivel de los productores como de los funcionarios, científicos y estudiantes.

El caso de las estaciones experimentales mencionadas demuestra, a nuestro entender que la denominada modernización ha tenido más interés en la reducción de gasto que en

una reestructuración planificada y rigurosa, orientada hacia el mejoramiento de los servicios en primer lugar.

Desde la perspectiva social y económica la modernización no ha alcanzado sus objetivos, ya que no se hizo de manera planificada. Por otro lado, la asignación de recursos económicos cada vez es menor, apareciendo como el fin último del proceso (reducción del gasto público).

En los cuadros 2, 3 y 4 se puede apreciar como el número de funcionarios disminuye, según se analiza en la sección siguiente. A ello debe añadirse que la influencia de la coyuntura política, de los cambios de gobiernos, ministros y funcionarios, se convierten en un factor que conspira contra el cumplimiento de planes, programas y proyectos en las instituciones, de forma que no se tiene procesos de mediano y largo plazo que hagan posible la realización de las acciones y cambios que se necesitan en la actualidad.

El proceso de modernización del Estado no ha escapado a lo anterior, por lo que se puede plantear que los cambios necesarios han experimentado grandes dificultades en su implementación, predominando los objetivos fiscales relacionados con la reducción del gasto. De esta forma, y como pretendemos demostrar en este trabajo, la modernización del Estado en el sector agropecuario no ha redundado en beneficios tangibles para los productores, sino que más bien se puede afirmar que se ha provocado un deterioro en una serie de campos de acción.

Al interior de las entidades, la reestructuración institucional fue un catalizador de todos los problemas presentes en aquel entonces, de forma que la introducción de cambios en la estructura organizativa ha tenido resultados disímiles, que es necesario evaluar en aras de tener una adecuada evaluación del proceso, aspecto que solo en forma parcial hemos abordado en el presente trabajo.

En la sección siguiente nos dedicamos a examinar los impactos del proceso en los presupuestos de las instituciones.

1. El presupuesto gastado en las instituciones en diferentes períodos

A continuación se presenta la información sobre los presupuestos gastados por las instituciones analizadas. Debe hacerse la observación de que los datos presentan algunas limitaciones para su análisis, ya que por la forma en que se clasifican las cifras, no es posible en la mayoría de los casos realizar un análisis detallado por el tipo de actividad o proyecto, por lo que tuvo que adoptarse un análisis más agregado, en que muchos casos no permite establecer conclusiones más adecuadas.

Por ejemplo, no fue posible, como era la pretensión original de la investigación, determinar la evolución de los presupuestos destinados a cada tipo de actividad (investigación, asistencia técnica o extensión, administración, etc.), ya que la clasificación de los gastos no lo permite.

En general, lo primero que se constata es la disminución del presupuesto global de las instituciones consideradas. Debe considerarse que las cifras se refieren a gastos en colones corrientes de cada año, por lo que es claro que si se aplicara la deflación correspondiente, el proceso de disminución del gasto sería más acentuado.

La información referente al MAG, según puede verse en el cuadro 2, muestra un crecimiento en el periodo posterior a 1990, luego de una disminución marcada en 1989. Si bien la información pareciera indicar un crecimiento acentuado del gasto, si se considera que estos años son de una inflación considerable, generalmente superior al 25% al año, el crecimiento real se podría considerar más bien moderado.

Cuadro 2. PRESUPUESTO TOTAL GASTADO EN EL MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA PERÍODO 1988-1995 (EN COLONES DE CADA AÑO)

AÑO	MONTO PRESUPUESTO GASTADO	PORCENTAJE VARIACIÓN RESPECTO AL AÑO ANTERIOR
1988	1.378.159.024	--
1989	836.795.635	-39.3
1990	1.049.609.459	25.4
1991	1.543.227.448	47.3
1992	1.600.809.826	3.73
1993	2.104.488.350	31.5
1994	2.733.745.883	29.9
1995	3.633.613.211	32.9

FUENTE: *Asamblea Legislativa. Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República, Fiscal y por Programas para el Ejercicio Económico.* (Se tomaron ocho libros de los años: 1990 a 1997 y sus respectivas leyes, correspondiente al MAG).

El presupuesto del CNP, por su parte, muestra una disminución extrema a partir de 1990, con tasas negativas de crecimiento predominantes, según puede verse en el cuadro 3,

que son más extremas si se considera, al igual que en el caso anterior, el efecto de la inflación en el periodo.

Si se considera el total de la disminución entre 1990 y 1996, el gasto de ese último año no llega ni al 30% del primero (28.6%), lo que es una clara indicación de la erosión de los recursos financieros que la institución ha tenido disponibles.

Cuadro 3. PRESUPUESTO GASTADO EN EL CONSEJO NACIONAL DE PRODUCCIÓN PERÍODO 1988-1995 (EN COLONES DE CADA AÑO)

AÑO	MONTO PRESUPUESTO GASTADO	PORCENTAJE VARIACIÓN RESPECTO AL AÑO ANTERIOR
1988	9.507.725.500	--
1989	12.595.127.200	32.5
1990	13.642.838.900	8.3
1991	11.765.836.500	-13.8
1992	10.163.356.100	-13.6
1993	11.989.408.600	18.0
1994	11.964.039.500	-0.2
1995	6.141.510.200	-48.7
1996	3.898.393.900	-36.5

FUENTE: *Liquidaciones de Presupuesto de Caja año 1988-1997*
Sección Presupuesto, CNP.

Los egresos presupuestarios del IDA, según pueden verse en el cuadro 4, presentan una evolución irregular, con aumentos y disminuciones, pero con predominio de una tendencia a la baja de los fondos gastados, la cual es más acentuada si se toma en cuenta el proceso inflacionario del periodo. En el periodo 1992 a 1996 incluso se puede hablar de un estancamiento total, de forma que el presupuesto de ese último año es inferior al primero, si se toma en cuenta la pérdida de valor de la moneda.

Cuadro 4. EGRESOS PRESUPUESTARIOS DEL INSTITUTO DE DESARROLLO AGRARIO PERÍODO 1986-1996 (EN COLONES DE CADA AÑO)*

AÑO	MONTO PRESUPUESTO GASTADO	PORCENTAJE VARIACIÓN RESPECTO AL AÑO ANTERIOR
1986	1.352.839.616	--
1987	949.609.568	-29.8
1988	1.121.509.091	18.1
1989	1.580.156.569	40.9
1990	1.974.789.122	25.0
1991	2.368.398.452	19.9
1992	3.217.959.350	35.9
1993	4.486.852.007	39.4
1994	4.208.581.925	-6.2
1995	4.380.892.693	4.1
1996	3.476.241.191	-20.6

FUENTE: *Instituto de Desarrollo Agrario. Liquidación presupuestaria de cada año.*

Si se considera un balance general de las tres instituciones, el resultado es un deterioro de los presupuestos y de los gastos, en el que únicamente la situación del MAG es la menos aguda, en tanto que la reducción es marcada en el CNP, lo que se encuentra acorde con la gran disminución de funciones de esta institución.

Si bien es cierto, uno de los objetivos de la reestructuración consistía en el fortalecimiento y la autonomía de las direcciones regionales de las instituciones, en una estrategia que pretendía privilegiar un trabajo más adaptado a las particularidades de cada zona, la misma solo se realizó en forma parcial, ya que las mismas no disponen de todo el personal y los recursos de operación necesarios.

La falta de personal en estas direcciones, se debe en parte a que dentro de la reestructuración se pretendía que una porción sustancial del personal de las sedes centrales se trasladara a las regiones, a labores más vinculadas al trabajo con los productores, lo que

no ocurrió sino que más bien provocó que una parte sustancial del personal más capacitado se acogiera a la movilidad laboral, o simplemente se trasladara al sector privado.

Es claro que la disminución de los recursos financieros ha provocado un deterioro de los servicios, ya que ello incide en sus posibilidades de cobertura y calidad, en tanto que las necesidades de los productores son crecientes. A veces pareciera que lo que existe es una paradoja entre lo que se dice que se hará y lo que realmente se puede lograr. Como también es una paradoja que los agricultores admiten que es necesario unirse y formar organizaciones, pero al mismo tiempo no lo hacen.

En las tres instituciones aplican diferentes metodologías para definir presupuesto, por lo que como se aprecia, los cuadros difieren unos de otros, y es difícil poder hacer un análisis comparativo del presupuesto gastado en cada una de ellas. Además, los servicios al agricultor por razones políticas o por la reestructuración algunos de ellos se han eliminado, otros han cambiado de nombre o bien se han fusionado, por lo que existe un alto grado de dificultad para determinar los presupuestos asignados a cada uno de ellos y la evolución de los mismos. Sin embargo, se puede apreciar por ejemplo en el MAG, como la asignación de presupuesto ha sido dirigida en forma significativa al servicio de extensión y en menor grado a la investigación.

A continuación se presenta un cuadro que contiene información sobre una acción muy puntual, de asignación de recursos específicamente para cancelar deudas adquiridas por los productores con el IDA. Se trata de una iniciativa ejecutada por el IDA con recursos de Casa Presidencial, a través de un Convenio Casa Presidencial - Instituto de Desarrollo Agrario para los años 1996 y 1997. Con este convenio se favorecieron las familias indicadas en el cuadro y por el monto asignado.

Cuadro 5. SUBSIDIO A BENEFICIARIOS DEL IDA POR COMPENSACIÓN SOCIAL DURANTE LOS AÑOS 1996-1997

Año	Familias liberadas de deuda de tierra	Monto compensado	Familias Trámite de Título	Monto compensado
1996	7.050	2.128.000.000	20	360.000
1997	1.756	947.000.000	40	720.000
TOTAL	9.806	3.075.000.000	60	1.080.000

FUENTE: *Liquidación presupuestaria del IDA 1986-1997 (Ing. R. Fúster y C. Dijeres).*

2. La movilidad laboral en las instituciones

Desde la administración del Presidente Oscar Arias Sánchez, durante el período 1986-1990, se firmaron acuerdos con los organismos financieros internacionales para ejecutar el Programa de Movilidad Laboral. Esta administración se concentró en primer término en estudiar la movilidad en el MAG, IDA y CNP, instituciones del sector agropecuario. Se puede afirmar entonces que la movilidad laboral es un proyecto que dio inicio hace años, y que se inserta en el marco general de los Programas de Ajuste Estructural, cuyo contenido fundamental era la reducción del número de empleados en las instituciones, con la finalidad de reducir el gasto en el pago de salarios, y de esta forma disminuir el déficit fiscal. Esta es una de las medidas que formaron parte de los objetivos de la modernización estatal y se concibió al implementar la reestructuración de las instituciones (ALVARENGA, CABRERA y GUZMÁN, 1997).

Se podría afirmar que en este plano el programa fue exitoso, al lograr una reducción de la planilla de las instituciones. Asimismo, se puede afirmar que el objetivo fiscal perseguido también se logró, a reducirse el gasto estatal en el rubro de salarios.

El problema es que el predominio de los objetivos fiscales (reducción del gasto y del déficit), llevó a que el programa tuviera como fin último la salida de empleados y la eliminación de puestos, acudiéndose al pago de incentivos para que los trabajadores se acogieran a la misma, en programas denominados de "movilidad voluntaria", y la eliminación de puestos en gran escala.

Se puede afirmar que ello llevó que el programa no necesariamente eliminó los empleados y puestos menos necesarios, elevando la eficiencia de las instituciones, sino que al propiciar el desplazamiento de personal en funciones vitales, condujo a un deterioro de los servicios y de las funciones de las instituciones.

Estudios recientes realizados y datos de entrevistas a funcionarios de las instituciones sobre este Programa, señalan algunos aciertos y desaciertos del mismo. Entre los aciertos está la disminución de incapacidades, del ausentismo y de las llegadas tardías, como producto colateral de la disminución del personal y el temor al despido, ya que el personal se esfuerza por conservar su trabajo. Entre los factores negativos está el recargo de funciones entre el personal disminuido, la incertidumbre del trabajador respecto a su futuro, lo que genera desmotivación para efectuar el trabajo por el temor constante a ser despedidos, la pérdida de muchos funcionarios valiosos técnica y profesionalmente, que en términos de tiempo y costos económicos habían constado muchos recursos al Estado para su capacitación.

De esta forma, las instituciones perdieron un grupo de profesionales con mucha experiencia, que se acogieron la movilidad voluntaria, pasando a formar parte de la planilla del sector privado. De esta forma es que luego aparece la paradoja que por un lado el

estado aplica la movilidad laboral para propiciar la salida de estos funcionarios, y por otro, se procede a hacer contrataciones externas de servicios profesionales con salarios exorbitantes, en particular con aquellos profesionales que se acogieron voluntariamente a la movilidad (ALVARENGA, CABRERA y GUZMÁN, 1997). Ello es un indicio, al parecer, de que la movilidad nos se ejecutó de forma planificada, ya que propició la salida de funcionarios con alta capacidad de trabajo, en tanto que permanecieron en las instituciones otros que no tenían la capacidad de efectuar los trabajos, por lo que se recurre a la contratación externa.

En otro orden de cosas, no necesariamente la asignación de presupuesto sobrante a consecuencia del programa de movilidad, se distribuyó en áreas estratégicas de tanta necesidad como son la investigación, extensión, mercadeo y agroindustria, titulación de tierras y ordenamiento agrario.

2.1 La movilidad laboral en el Ministerio de Agricultura y Ganadería

La información disponible indica un proceso de amplia reducción de puestos, según puede verse en el cuadro 6, en el periodo 1994-1997. De esta forma, en 1994 había 1.854 empleados en el MAG, de los que en noviembre de 1997, según el Programa de Movilidad Laboral, la planilla se redujo sustancialmente al suprimirse 772 puestos. Asimismo, datos facilitados por el Área de Planificación revelan que para enero de 1998 el MAG contaba con 1.167 funcionarios.

Lo anterior significa una reducción para noviembre de 1997, como efecto del programa, del 41.6% de los puestos respecto a 1994, lo que indica el amplio alcance del proceso de movilidad.

Respecto a la distribución de los puestos por tipo de labor, datos del Área de Planificación y Presupuesto del MAG, indican que del total general de 1.167 funcionarios, 516 pertenecen a la Dirección de Extensión y 198 están asignados a la Dirección de Investigación, es decir el 44,2% y el 18.0% respectivamente. Esto nos da una indicación aproximada sobre el tipo de labor, aunque algunos funcionarios laboran en esos departamentos en labores administrativas, lo que no se pudo establecer.

Asimismo, esos datos señalan que el 60.59% de los funcionarios están trabajando en las regiones (707), en tanto que el 39.41% están ubicados en el Plantel Central que también incluye el Barreal de Heredia (la División de Salud Animal y Sanidad Vegetal). En el Plantel Central están localizados 250 empleados y el resto o sea 210 funcionarios en El Barreal de Heredia.

Cuadro 6. PUESTOS SUPRIMIDOS EN EL MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA PERÍODO 1994-1998

PUESTOS FIJOS Y SUPRIMIDOS	CANTIDAD
Relación de puestos para 1994	1.854
Menos: puestos suprimidos en 1995	649
Relación de puestos para 1995	1.205
Menos: puestos suprimidos en 1996	43
Relación de puestos para 1996	1.162
Menos: puestos suprimidos y una plaza denegada	25
Relación de puestos para 1997	1.137
Personal suprimido de otros cuentas especiales en 1995	
Asignaciones familiares	30
Estaciones experimentales	13
Sanidad vegetal	13
Relación de puestos para 1998	1.167
TOTAL DE PUESTOS SUPRIMIDOS (Del 30/06/95 al 30/06/97)	772

FUENTE: MESÉN y CEDEÑO, 1997. Oficina de Recursos Humanos, Ministerio de Agricultura y Ganadería.

Lamentablemente no se pudo obtener el porcentaje de empleados en labores administrativas, lo que hubiera sido un indicador interesante acerca de si el programa tuvo

algún efecto en la reducción de ese tipo de personal y en el aumento de la proporción en las labores relacionadas directamente con los productores. Sin embargo, si se considera que menos del 70% de los empleados laboran en los Departamentos de Extensión e Investigación, se puede colegir que la proporción de empleados administrativos puede ser alta, tal vez superior al 20%.

Esto es importante, ya que uno de los supuestos del Programa de Movilidad Laboral era la reducción de los puestos en las labores administrativas, de forma que se aumentara la eficiencia de la institución y, al mismo tiempo, aparte del ahorro en el gasto, se liberaran fondos para los programas de investigación y extensión. Sin embargo, es dudoso que ello haya ocurrido en una escala significativa.

Otra información indica que la cantidad de profesionales es de 412 y de nivel técnico es de 367, esto es un 35.3% y un 31.4% de los puestos respectivamente corresponden a tales niveles, lo que suman un en ambos niveles un 66.7% (779 empleados), (MESÉN y CEDEÑO, 1997).

Lamentablemente, la información disponible no permite establecer el impacto diferencial del Programa, ya que no es posible establecer la calificación específica de los empleados movilizados, ni el tipo de labor que ejecutaba, lo que limita en alto grado nuestro análisis.

2.2 La movilidad laboral en el Consejo Nacional de Producción

Antes de ejecutarse la movilidad laboral, el CNP contabilizaba 2.756 empleados (en 1991), según puede verse en el cuadro 7, en tanto que ya para noviembre de 1997 esa cifra se había reducido a 656 funcionarios. Además, se menciona que el programa aún está activo en la institución, regulado por la Ley 6955 y sus reformas, y la Ley 7.560 (Comunicación personal, Departamento de Administración de Salarios, CNP).

El número total de movilizados en el CNP desde 1991 hasta noviembre de 1997 fue de 2121 funcionarios, lo que representa una reducción del 77.0 % respecto a la planilla de 1991. Si bien 811 de los empleados eliminados pertenecían a los expendios nacionales de producción, constituyendo una actividad que se consideró no pertinente para la institución y se eliminó entre 1991 y 1992, aún si se restan estos funcionarios del total de puestos eliminados, la reducción es extremadamente grande.

Así, y como puede verse en el cuadro 7, aún restando la planilla de los expendios, la cantidad de puestos eliminados para el periodo comprendido entre 1991 y 1997, es de 1310. Si eliminamos el personal de los expendios de la planilla de 1991, lo que representan 1.945 empleados, la reducción de la planilla es del 67.4%.

Cuadro 7. PUESTOS SUPRIMIDOS EN EL CONSEJO NACIONAL DE PRODUCCIÓN. PERÍODO 1991-1997

PUESTOS FIJOS Y SUPRIMIDOS	CANTIDAD
Relación de puestos para 1991	2756
Menos: puestos suprimidos entre 1991 y 1992 (Personal de los Expendios Nacionales de Producción al momento de privatizarse)	811
Relación de puestos para 1992	1945
Menos: puestos suprimidos a diciembre de 1993	771
Relación de puestos para 1993	1174
Menos: puestos suprimidos en julio de 1994	51
Relación de puestos para 1994	1123
Menos: puestos suprimidos en 1995	319
Relación de puestos para 1995	804
Menos: puestos suprimidos en 1996	141
Relación de puestos para noviembre de 1996	663
Menos: puestos suprimidos en 1997	27
Relación de puestos para noviembre de 1997	636
TOTAL DE PUESTOS SUPRIMIDOS	2121

FUENTE: Elaboración propia con información de la *Dirección de Recursos Humanos, Depto de Administración de salarios del Consejo Nacional de Producción, 1997.*

Según el estudio de ALVARENGA, CABRERA y GUZMÁN, 1997, el personal meta por reducir en el CNP está compuesto por funcionarios con edades mayores o iguales a 57 años o menores de 57 años en posiciones clasificadas como intermedias, y en las categorías de 34 años o menos con más años de servicio a la institución. El 66% del personal eliminado en el CNP son hombres, el 74% no tenían ningún título universitario.

En el caso del CNP el programa no ha logrado aumentar la eficiencia porque no se llevó a cabo en forma planificada, estructurada y con objetivos claros, aparte de los relacionados con la reducción de gasto público.

Los efectos mencionados relacionados con la sensación de inseguridad entre los trabajadores acerca de su futuro, es un elemento que ha incidido negativamente en la eficiencia del trabajo, a mismo tiempo que la pendiente amenaza del despido ha incidido en una disminución del número de incapacidades, llegadas tardías y ausentismo (ALVARENGA, CABRERA y GUZMÁN, 1997).

La reducción de la planilla ha llevado a que para noviembre de 1997 quedarán 636 empleados con puestos fijos, más 20 puestos adicionales como servicios especializados profesionales, es decir contratos fuera de cargos fijos. Algunos funcionarios de la institución consideran que este número de empleados es insuficiente para cumplir con las funciones encargadas, las cuales se ha hecho más complejas en una serie de aspectos.

Datos proporcionados por la Dirección de Planificación, que se incluyen en el cuadro 8, indican que en las seis regiones del CNP hay 328 funcionarios del total de empleados en 1996, es decir, el 49.4%. En cuanto a la distribución de personal en el plantel central, asignados a las áreas de servicios al productor (áreas base de nuestro estudio), hay 14 personas en el área de Calidad agrícola y 82 en Mercadeo agropecuario y agroindustria, es decir el 14.4%.

Al igual que en el caso del MAG, no se pudo obtener datos que permitieran clasificar detalladamente los trabajadores por el tipo de función, por lo que no es clara la proporción de ellos en labores administrativas. Sin embargo, a primer vista parece que la proporción es reducida, en comparación con los que se encuentran en labores vinculadas a los sectores productivos, ya sea en la sede central o en las regiones.

Asimismo, la proporción de trabajadores en las regiones es muy alta, lo que indica al parecer un algo grado de descentralización de las actividades de la institución.

Lamentablemente, no fue posible establecer el impacto detallado del programa de movilidad laboral en la modificación de estas proporciones, ya que no se pudo obtener el detalle del tipo de trabajo desempeñado por los trabajadores en los puestos eliminados.

Cuadro 8. PERSONAL POR DEPENDENCIAS EN EL PLANTEL CENTRAL Y POR REGIONES PERÍODO 1996 CONSEJO NACIONAL DE PRODUCCIÓN

DEPENDENCIA Y REGIÓN	CANTIDAD
Plantel Central	
Mercadeo y agroindustria	82
Calidad agrícola	14
SUBTOTAL (14.4%)	96
Regiones	
Región Brunca	72
Región Central	67
Región Chorotega	31
Región Pacífico Central	83
Región Huétar Atlántica	27
Región Huétar Norte	47
TOTAL POR REGIONES (49.4%)	328
TOTAL POR DEPENDENCIA Y REGIÓN (64%)	424
TOTAL DE FUNCIONARIOS A NOV. 1996	663

FUENTE: Costa Rica. Consejo Nacional de Producción, 1997b.

2.3 La movilidad laboral en el Instituto de Desarrollo Agrario

Al igual que en las otras instituciones, se hace un recorte significativamente alto de personal y se plantea la necesidad de la descentralización para fortalecer las regiones en las áreas pertinentes, a saber, las áreas agraria, de asentamientos y de desarrollo. El énfasis dentro de este proceso es que la institución se concentre en resolver problemas, situaciones, asesorar y asistir a los campesinos de los asentamientos. El cuadro 9 nos muestra los datos de la propuesta para llevar a la práctica la movilidad laboral en el IDA.

Cuadro 9. INSTITUTO DE DESARROLLO AGRARIO. RELACIÓN PORCENTUAL DEL RECURSO HUMANO EN LA PROPUESTA VERSUS LA SITUACIÓN EN 1995 Y ACTUAL SEGÚN CATEGORÍA DE PUESTO

Cat. Puesto	Nivel Central				Nivel Regional				Total			
	1995		1997		1995		1997		1995		1997	
	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%
Jefes	62	7,7	12	2,5	34	4,2	23	4,4	96	11,9	35	7,4
Profesión.	77	9,5	65	13,7	44	5,4	85	17,9	121	15,0	150	31,5
Téc.												
Sust.	92	11,4	34	7,1	114	14,1	108	22,7	206	25,5	142	29,8
Téc.												
Adm.	79	9,8	45	9,5	18	2,2	27	5,7	97	12,0	72	15,1
Otros												
Adm.	139	17,2	39	8,2	150	18,5	38	8,0	289	35,7	77	16,2
TOTAL	449	55,5	195	41,0	360	44,5	281	59,0	809	100,	476	100,0
										0		

FUENTE: *Instituto de Desarrollo Agrario, 1995.*

Según esta información, puede verse como el número de funcionarios se redujo de 809 a 476, según la Propuesta para la modernización estructural y operativa de 1995, lo que significa una reducción de más del 40%. En términos generales el personal de 1997 representa apenas el 58,8% del existente antes del proceso, pero además es interesante anotar que se amplió el número de profesionales, no así el de técnicos sustantivos, y se

redujo en forma significativa los administrativos y jefes tanto en las regiones como a nivel central.

En las regiones se incrementó el número de profesionales y técnicos, de forma que si bien hay una reducción en el número total de funcionarios, esta reducción se realizó a costa de las plazas administrativas y técnicas en mayor proporción. A pesar de lo anterior, al contrario de las otras dos instituciones estudiadas, se redujo el personal de las regiones con respecto al número anterior, a pesar de que actualmente más de la mitad, es decir el 60% del total de funcionarios del IDA se encuentran en las regiones.

3. Los servicios integrados y la especialización funcional

Uno de los aspectos centrales de la modernización del sector estatal agropecuario es lo que se conoce como la "especialización funcional" de las tres instituciones básicas. La necesidad de esta especialización surge de lo que se denomina duplicación de funciones, por la cual las tres instituciones tenían actividades en investigación, asistencia técnica, apoyo a la comercialización y al desarrollo agroindustrial. Además de las tres instituciones consideradas, se encontraban en actividades en estos campos en otras instituciones, como el Servicio Nacional de Riego y Avenamiento (SENARA) y el Programa Integral de Mercadeo Agropecuario (PIMA).

En términos generales, la especialización funcional tuvo como fin que los ejes de acción de las instituciones eviten la duplicación de funciones, de forma que el MAG se concentre en las actividades de investigación, desarrollo tecnológico y adaptación de tecnología, y asistencia técnica, el CNP en servicios de apoyo al mercadeo agropecuario y al desarrollo agroindustrial, y el IDA en los programas de asentamientos y programas de desarrollo para los mismos⁷.

La especialización funcional fue en muchos casos enlazada con la el programa de movilidad laboral, de forma que se tendió al traslado de las plazas de una institución a otra en aras de la misma o, en su defecto, a la eliminación de las plazas cuyas funciones no encajaban dentro de los esquemas de especialización. En este sentido, no debe perderse de vista, como ya lo hemos recalcado repetidamente en este documento, que el objetivo básico de reducción del gasto público permea, por así decirlo, todos los aspectos de la reorganización institucional o modernización del Estado.

La reorganización de la acción de las instituciones, en la forma planteada, pretendía crear un sistema integrado, en que las mismas coordinaran acciones, evitando duplicaciones de acción que llevaran a un menor gasto público y a un mejoramiento de los

⁷ El SENARA, por su parte, concentrará su acción en la actividad del riego y drenaje, abandonando los programas de asistencia técnica que ejecutaba en las zonas de riego, que pasan a ser responsabilidad del MAG. Ello supuso, asimismo, el traslado de personal de una institución a otra, o la eliminación de las plazas que no entraban dentro del perfil de la acción especializada de la institución.

servicios. En este nuevo marco de integración de servicios agropecuarios están incluidos el MAG, el CNP, el IDA, el SENARA y el PIMA-(Programa Integral de Mercadeo Agropecuario), apoyados por institutos de investigación, las instituciones del sector social, fundaciones, ONGS, el sector privado, la FAO, las universidades, las municipalidades y otras.

En este contexto, se plantea entonces la necesidad de una amplia coordinación entre las instituciones, de forma que se determinen las soluciones viables acordes con las exigencias y problemas del entorno. La unión coordinada aparece como una de las mejores opciones para compartir recursos, ser más eficientes, lograr mayor competitividad y crear el clima futuro para la sostenibilidad agropecuaria. La implementación de esta nueva política de integración de servicios pretende ser una respuesta a la dispersión institucional, a la maximización y eficientización de servicios agropecuarios, cuyo propósito es facilitar la atención a los productores para solucionar sus problemas a través de una instancia sectorial. Las instituciones que participan más activamente en el desarrollo del sector agropecuario, deben entonces encadenar acciones para brindar a los productores servicios orientados a la producción, capacitación y asistencia técnica, crédito, apoyo a la comercialización y al desarrollo agroindustrial en forma coordinada.

Con la integración de servicios y la especialización funcional, se pretende que los productores cuenten con soluciones integrales y una mejor atención, de manera que puedan aprovechar mejor los recursos. Esta modalidad ha permitido que en las siete regiones se están fortaleciendo (y en algunos casos implementando nuevos proyectos productivos). Se menciona la existencia de 127 proyectos productivos, establecidos según las necesidades específicas de cada zona, a través de la cooperación conjunta interinstitucional. Los proyectos están distribuidos así: 36 en la Región Central Occidental, 31 en la Región Central Oriental, 22 en la Región Brunca, 20 en la Región Pacífico Central, 9 en la Región Norte, 5 en la Región Chorotega y 4 en la Región Huetar Atlántica. El 52% están concentrados en la Región Central, en donde se localiza un porcentaje significativo de pequeños y medianos productores (MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA, 1997).

Dentro del marco de la especialización funcional, se sigue una estrategia de desconcentración del sector y una metodología de trabajo participativo a través de los Centros Agrícolas Básicos-CAB, creados en junio de 1994, cuyo objetivo es disminuir desigualdades regionales, prestar servicios en forma más eficiente por medio de los recursos y tecnología *in situ* para aprovechar las fortalezas y las ventajas comparativas de las regiones, logrando con ello un efecto multiplicador en el desarrollo agropecuario.

Los proyectos de atención de los CABS se han concentrado en actividades de extensión agropecuaria, dirigidos principalmente a la capacitación, formulación de proyectos y asistencia técnica agropecuaria. Como puede observarse no se le ha dado lugar a la investigación, deficiencia que ya está en proceso de ser corregida, de tal manera que haya una participación más equitativa de esta y otras actividades como el desarrollo agroindustrial y el mercadeo.

Se menciona que la participación de otras instituciones del sector agropecuario con los CABS es mayor del 90%. Para finales de 1996, las entidades que prestan servicios según su función y misión, en conjunto con los CABS además del MAG son el IDA, el IMAS, el INA y el CNP.

Los CABS se diseñaron como una necesidad de las regiones, para transformar la estructura al reasignar funciones, trasladar funcionarios de las sedes centrales a las regiones, fortalecer la infraestructura y equipos y delegar más responsabilidades técnicas a cada una. A nivel nacional, esta estrategia de desconcentración propone simplificar la estructura, concentrar funciones de investigación y protección agropecuaria para permitir un uso más eficiente de los recursos.

Según la información oficial de las instituciones, los CABS han sido una respuesta a los problemas que los agricultores llevan sobre sus espaldas, en la medida que planifican, coordinan y apoyan las diversas actividades o proyectos de manera participativa con los grupos de agricultores que proponen tales soluciones.

Los CABS contemplan la integración de diversas instancias organizativas de base, de forma que se pueda trabajar en forma coordinada con los productores y las comunidades. Los tipos de organización contemplados son los siguientes:

- Asociaciones de productores con personería jurídica
- Grupos comunales
- Asociaciones de productores sin personería jurídica
- Cooperativas de productores
- Sindicatos agrícolas.

El grado de participación de las asociaciones se califica de mediana a muy alta. Mas de la mitad de las organizaciones han hecho propuestas, según datos de 1996.

Para julio de 1997, en el país se establecía la existencia de 584 CABS distribuidos en las diversas regiones según puede verse en el cuadro 10.

La estrategia establece que los CABS conforma el campo en que se debe producir la coordinación entre las instituciones, a partir de sus funciones especializadas, de forma que a partir de las necesidades de los productores expresadas a partir de la participación de los mismos en los CABS, se determine la integración de funciones.

Cuadro 10. CANTIDAD DE CABS, PRODUCTORES Y ÁREA ATENDIDA HASTA JULIO 1997.

REGIÓN	No. de CABS	No. de agricultores	No. de hectáreas
Brunca	84	4.704	42.291
Chorotega	77	2.570	48.596
Huetar Atlántica	48	1.158	16.089
Huetar Norte	102	4.398	83.795
Pacífico Central	75	2.492	52.216
Central Occidental	138	4.376	38.499
Central Oriental	62	3.179	10.092
TOTAL	584	22.677	291.578

FUENTE: *Ministerio de Agricultura y Ganadería, 1997b.*

Sin embargo, también se reconoce que la metodología que utilizan los CABS aún está en proceso de seguimiento y evaluación para validar sus fortalezas y debilidades, por lo que aún no puede adoptarse como la solución para la coordinación internstitucional y la participación de los productores (MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA, 1997). Lamentablemente, como ya lo hemos mencionado, no fue posible en este trabajo realizar una evaluación de esta metodología a partir de información primaria con los productores y sus organizaciones, lo que constituye una tarea pendiente de la más clara urgencia.

El promedio del número de productores por CAB es de 39 y el de hectáreas atendidas es de 499, la extensión media por productor es de 13 hectáreas, y más del 70% de los CABS tienen proyectos productivos bajo su atención.

Las actividades productivas más importantes atendidas por el MAG a través de los CABS se exponen en el cuadro 11.

Cuadro 11. ACTIVIDADES PRODUCTIVAS MÁS IMPORTANTES ATENDIDAS POR EL MAG EN LOS CABS.

PRIORIDAD 1	PRIORIDAD 2	PRIORIDAD 3
Ganado bovino de carne y pasto	Caña de azúcar	Cerdos
Café	Reforestación	Chile
Granos básicos	Plátano	Ornamentales
Ganadería bovina de leche	Tomate	
Raíces y tubérculos		
Hortalizas		

FUENTE: Ministerio de Agricultura y Ganadería, 1997b.

Para fines de 1996 las actividades más importantes de los proyectos productivos se centraban en los campos agrícola, agroindustrial, pecuario, comercialización, suelos, agricultura orgánica y forestal, alcanzando un monto de 3.384.299.882 colones. Estas actividades productivas no solo son importantes por la cantidad de inversión, sino también por la forma en que se insertan en el proceso de la reconversión productiva, para aumentar los niveles de competitividad de las explotaciones agropecuarias. Para lograr el éxito de estos proyectos es necesario gestionar recursos crediticios, que deben gestionar tanto por el MAG como por los otros entes que participan de la integración de servicios (MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA, 1997).

Procedemos en la sección siguiente a hacer un análisis más particularizado de los servicios brindados a los productores por las tres instituciones analizadas. Es importante anotar que esos servicios no se pueden cuantificar claramente desde el punto de vista de número de productores integrados y de los resultados concretos (producción, ingreso, etc.), en razón de que algunos están en una etapa temprana de implementación, otros no han logrado arrancar y algunos están en proceso. Además, podría darse el caso de otros servicios que dan a los pequeños y medianos productores que aquí no se consideran por razones de disponibilidad de información.

Por tales razones, algunos servicios solo se han indicado con sus objetivos, y actividades, de forma que el análisis realizado es más un resumen de la información disponible y de discusión de algunas acciones para el futuro.

4. Servicios que brinda el Ministerio de Agricultura y Ganadería

En el contexto de la especialización funcional, las áreas que brindan servicios al agricultor son la Extensión agropecuaria y la investigación agropecuaria participativas, que se integran conceptualmente bajo la denominación de "adaptación tecnológica participativa".

El nuevo enfoque de la investigación y la extensión tiene tres principios: participación, sostenibilidad y adaptación tecnológica.

Este enfoque involucra la generación de conocimientos y la transferencia tecnológica en beneficio directo de los productores, en un ámbito en el que no se hace ninguna exclusión de género, sino que se procura la participación de todos los miembros de la familia en condiciones de igualdad. Este enfoque participativo se comenzó a implementar en 1996. Según Ashby, 1986, citado por Ureña Brenes (1996:19), se entiende la participación como la intervención del agricultor, del investigador y del extensionista en las diferentes fases del proceso en un plano dialógico de respeto mutuo, para alcanzar el consenso y el compromiso entre las partes, que tiende a la búsqueda de soluciones a los problemas que aquejan a la clientela del servicio de extensión.

Esta nueva estrategia participativa debe llevar a un intercambio de ideas entre agricultores y profesionales. La visión del profesional debe ser una visión más integral del sector, desde la perspectiva social, económica, cultural y agronómica. Las organizaciones de base lideradas por los pequeños y medianos productores son vitales para ejecutar el trabajo en conjunto y en consenso con los técnicos, de forma que se impulsen nuevos paradigmas de desarrollo en el sector.

Bajo esta nueva concepción, se debe respetar y valorar el conocimiento generado por el productor mediante la experimentación campesina, desde luego sin perder de vista que debe haber un balance entre la investigación científica rigurosa y la que hace el campesino, de forma que se le devuelva la confianza al productor. El trabajo se hace apoyando las acciones concretas de los productores y proporcionándoles información actualizada para que tomen las decisiones en la organización por consenso, bajo la responsabilidad y asesorados por profesionales en las distintas áreas.

Con relación al crédito para los pequeños y medianos productores, el MAG no atiende directamente estas necesidades. Sin embargo uno de los ejes estratégicos de la institución está dirigido al apoyo a los bancos comunales y en particular a los llamados **BANCOMUNALES** y otras alternativas de crédito, para dar respuesta a las necesidades crediticias de los productores. Estos bancos existen desde hace 12 años, habiéndose iniciado con la Fundación FINCA, son fuentes de financiamiento rápido en donde no existe

burocracia por ser administrados por los propios beneficiarios, y además se eliminan requisitos convencionales y viajes a los Bancos públicos o privados.

Otras instituciones del sector agropecuario como el IDA, si disponen de una cartera crediticia para los campesinos de los asentamientos. Con respecto a los BANCOMUNALES, actualmente se están evaluando con el propósito de conocer sus fortalezas y debilidades y corregir estas últimas. Estos bancos son el resultado del esfuerzo conjunto de los productores con funcionarios de las regiones, necesitan mucho apoyo del sector estatal, especialmente en capacitación en aspectos contables, administración, seguimiento y evaluación, a fin de que puedan manejar los fondos con los menores riesgos.

La evaluación ha establecido que existen algunos casos notablemente exitosos, entre los que se destacan los de La Argentina (Guácimo) y Río Negro (Cóbano), cuya experiencia se quiere estudiar para derivar recomendaciones de utilidad para el funcionamiento del resto.

Como se desprende del cuadro 12, a julio de 1997 existían 144 BANCOMUNALES, número que para noviembre de 1997 ya había aumentado a aproximadamente 200, según información verbal proporcionada por el Ing. Leonte Llach. De ese número, 155 se encuentran operando, con una amplia gama de situaciones que van desde muy buena hasta bastante dudosa, según información de las Direcciones Regionales del MAG.

Cuadro 12. NÚMERO DE BANCOMUNALES Y CANTIDAD DE PRODUCTORES INTEGRADOS EN LAS REGIONES DEL MAG HASTA JULIO DE 1997

Número y productores	Pacif. Central	Brunca	Chorotega.	Central Oriental	Central Occid.	Huetar Norte	Huetar Atlánt.	TOTAL
Número	6	33	14	20	53	6	12	144
Productores	119	n.d.	568	1.023	2.096	155	n.d.	3.842

FUENTE: *Ministerio de Agricultura y Ganadería, 1997b.*

Seguidamente pasamos a realizar una descripción detallada de los servicios al productor brindados por el MAG.

4.1 Extensión Agropecuaria Participativa

En Costa Rica los programas de extensión agrícola se iniciaron en febrero de 1948, por un convenio entre el gobierno de Costa Rica y el de Estados Unidos de América, por el que se dio la apertura del Servicio Técnico Interamericano de Cooperación Agropecuaria (STICA), un programa promovido por el gobierno de Estados Unidos, que utilizara un enfoque verticalista (UREÑA BRENES, 1996; ELIZONDO VALVERDE, 1996).

La evolución de los programas y actividades de extensión agropecuaria en Costa Rica se puede clasificar en cuatro etapas bien diferenciadas, tal y como se muestra en el cuadro 13.

Cuadro 13. CLASIFICACIÓN DE LOS DIFERENTES ENFOQUES DE LA EXTENSIÓN AGROPECUARIA EN COSTA RICA.

PERÍODO	TIPO DE ENFOQUE PREDOMINANTE
De 1948 a 1978	Enfoque general
De 1979 a 1982	Enfoque de capacitación y visitas (C y V)
De 1983 a 1993	Enfoque de desarrollo de sistemas agrícolas
De 1993 en adelante-	Enfoque basado en la participación

FUENTE: UREÑA BRENES, 1996.

En el pasado la labor de extensión se orientaba a la promoción del crecimiento de la producción y la productividad de las actividades agropecuarias, de forma unilateral, con el concomitante aumento de la rentabilidad empresarial. Signado el proceso por la denominada "revolución verde", se puso un énfasis marcado en este aumento mediante la utilización masiva de agroquímicos (fertilizantes, sustancias para el control de enfermedades y plagas, etc.), de forma el proceso conduce a un deterioro de los recursos naturales. El recurso suelo fue el más inmediatamente afectado, llevando al deterioro del agua, los bosques, el aire, la fauna, y de hecho a la larga de la misma agricultura y del hombre. La extensión agropecuaria efectiva es la que logra sus objetivos y estrategias de desarrollo para la producción agropecuaria en armonía con la naturaleza. Este objetivo se puede alcanzar cuando no se propicia la ambición desmedida por incrementar ganancias en deterioro del medio natural.

La nueva estrategia de la extensión agropecuaria participativa, establece un proceso de comunicación participativa donde el productor pasa de receptor a emisor y donde el técnico y productor son agentes de cambio, sujetos a los procesos de desarrollo de los nuevos paradigmas mundiales. Las nuevas políticas de la extensión agropecuaria participativa deben basarse en estrategias participativas conforme a la problemática real de los productores (ELIZONDO VALVERDE, 1996; FRUTOS VÁSQUEZ, 1995). Dentro de este nuevo marco metodológico de la extensión, las actividades se deben ejecutar en coordinación con otras entidades estatales del sector.

En algunos casos la asistencia técnica ha sido gestionada con el sector privado, pues esta nueva filosofía, pretende que la responsabilidad del Estado cada vez sea menor para que los grupos o asociaciones de productores vayan asumiendo esta tarea como parte de su responsabilidad y también como un insumo más de sus explotaciones. Por ahora se comparte con los productores de menores recursos el pago de asistencia técnica cuando es privada. Un ejemplo de asistencia técnica privada es la que se ejecuta con los aportes del gobierno de Taiwán, conocidos comúnmente como Fondos Chinos, la cual alcanza un total de 98.315.624 de colones, favoreciendo a 23.807 agricultores en 31 organizaciones con 30 proyectos (MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA, 1997b)

4.2 Investigación Agropecuaria Participativa

En el contexto de las soluciones que el Estado, a través del Ministerio de Agricultura y Ganadería como ente rector del desarrollo agropecuario debe brindar, está el apoyo a las áreas de investigación agropecuaria. Su misión es desarrollar, validar y transferir tecnología agropecuaria mediante la ejecución y coordinación de un conjunto de opciones tecnológicas apropiadas a las condiciones agroecológicas de Costa Rica, que permitan a los productores, investigadores y extensionistas, adaptarlas a los sistemas de producción, promoviendo su reconversión y a la producción eficiente, sostenida y competitiva, para aprovechar con éxito los mercados nacionales e internacionales sin detrimento del ambiente y de la salud pública (MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA, 1997g).

No obstante lo anterior, las acciones desarrolladas por el Estado en el campo de la investigación agrícola, ha sido paupérrima para el pequeño productor. Una de las razones ha sido la falta de visión integral de las políticas establecidas. La concepción de una investigación tradicional, que si bien es cierto es muy importante, no siempre responde a las necesidades de los productores. Otra razón ha sido el divorcio entre la investigación y la extensión con respecto a la realidad nacional. Es decir, no puede haber resultados exitosos al transferir la investigación agropecuaria al agricultor cuando parte de la investigación no se realiza *in situ*.

En el pasado las investigaciones no se generaron en el entorno biofísico, social y económico, donde se desenvuelve el agricultor, por lo que se presentó un desfase entre la

adaptación tecnológica y la realidad nacional. Por ahora la nueva concepción de adaptación tecnológica participativa, combina investigación y extensión en forma participativa con los actores de la zona rural, en procura del desarrollo sostenible del sector agropecuario, tal y como lo plantean las nuevas políticas nacionales y se proclama en los foros políticos internacionales.

Como soporte para la investigación y también para dar servicio gratis o a costos muy bajos a grupos u organizaciones de productores, así como para venta de servicios a la empresa privada, la Dirección de Investigación dispone de cuatro laboratorios, ellos son: Laboratorio de Suelos, de Fitoprotección, de Piensos y Forrajes y de Inseminación Artificial (Comunicación personal Dr. Jorge Morales, Director Dirección de Investigación).

En investigación se están haciendo estudios en cultivos tales como frijol, maíz, arroz, plátano, pejíbaye, raíces y tubérculos, aguacate y melón, entre otros, para fines diversos como son estudios de mejoramiento genético, evaluación de cultivos, validación de cultivares. También se investiga en los temas generales relacionados con suelos y utilización de la tierra.

No obstante la importancia de la investigación, y a pesar de las pretensiones oficiales en cuanto a la modificación del enfoque hacia mecanismos que posibiliten más la participación de los productores y empresarios, este es uno de los campos en los que se señala que existe un mayor deterioro, como resultado de las políticas de modernización del Estado, que han tendido a reducir los recursos existentes para esta actividad. Así, se menciona que este servicio se ha deteriorado en gran medida, con graves consecuencias para los productores, de forma que existen deficiencias en el campo de las semillas, por lo que no hay semilla de calidad disponible para los productores en muchos productos, siendo esta una de las constantes quejas de técnicos y productores, y uno de los problemas tecnológicos más complicados (FRUTOS VÁSQUEZ, 1995), debido a las limitaciones existentes para la generación de semillas adecuadas sin programas de investigación estatales de largo plazo y a las repercusiones que la falta de semillas adecuadas tiene sobre la productividad y la competitividad de los productores en un mercado globalizado.

5. Servicios que brinda el Consejo Nacional de Producción

En el marco de la especialización funcional y con fundamento en la misión y objetivos de esta institución, el CNP se consolida como el rector del desarrollo agroindustrial, el mercadeo agropecuario y la calidad agrícola, áreas que no son cubiertas por ninguna otra institución. En consecuencia existe un compromiso por fortalecer y consolidar tales áreas, orientadas principalmente al cliente meta de la institución, a saber, los pequeños y medianos productores. Para satisfacer este compromiso se deben fortalecer y desconcentrar las estructuras administrativas regionales, en pro del mejoramiento de los servicios que ofrece la institución en provecho del productor nacional (CONSEJO NACIONAL DE PRODUCCIÓN, 1997).

La nueva reestructuración replantea la descentralización del recurso humano del plantel central hacia las regiones, para dirigir las actividades directamente al productor, y así mejorar la calidad del servicio al cliente en las organizaciones o grupos.

En los últimos años la participación estatal en el campo de la comercialización de los productos de los agricultores, se redujo sustancialmente como parte del cumplimiento de las exigencias de los Programas de Ajuste Estructural y claro está, los compromisos con los organismos internacionales. El propósito es que la empresa privada asuma esta responsabilidad paulatinamente, de tal manera que supuestamente no habrá interferencia del Estado en la transparencia de mercados, y de hecho tampoco en las condiciones de competencia inherentes al proceso de apertura comercial.

5.1 Desarrollo Agroindustrial

Este servicio tiene como objetivo principal ejecutar las políticas y acciones institucionales para fortalecer el desarrollo agroindustrial del país. De esta forma, la acción tiende a integrar los esfuerzos y fortalecer los vínculos entre los sectores agrícola, industrial, comercial y de servicios, en procura del desarrollo agroindustrial.

El trabajo se realiza poniendo como prioritario el trabajo con sectores organizados de los productores, mediante el establecimiento de mecanismos que propicien la participación de los mismos.

El propósito es el desarrollo y ejecución de políticas integradas, la generación de empleo, el desarrollo agroindustrial y la generación de un mayor valor agregado a los productos, nuevas oportunidades agroindustriales y la modernización productiva de las agroindustrias existentes.

Los proyectos agroindustriales a fines de 1997 estaban dirigidos a la transformación de alimentos, procesamiento de quesos, empaque de productos y elaboración de tapa de dulce y otros subproductos derivados de la caña de azúcar en trapiches.

En agroindustria se han consolidado actividades relacionadas con los lácteos, trapiches, centros de acopio, plantas industrializados de frutas y panaderías, para citar solo algunas. Se han fortalecido los grupos de mujeres en varias áreas, siempre en trabajo con grupos en forma participativa. Algunas de las actividades están en ejecución, otras por realizar y finalmente otras ya cumplidas (CONSEJO NACIONAL DE PRODUCCIÓN, 1997c).

También se prestan servicios en diseño de construcciones, tecnología de alimentos, costos de productos, etiquetado, empaque y embalaje, promoción y publicidad para las organizaciones.

5.2 Mercadeo Agropecuario

En 1982 se inició el servicio de mercadeo agropecuario en el MAG, y a partir de agosto de 1992 en el marco de la especialización funcional, mediante un convenio firmado entre el CNP y el MAG, pasa a ser responsabilidad del CNP.

El objetivo general de este servicio es facilitar, coordinar y orientar las actividades del mercadeo agropecuario, con el fin de lograr el desarrollo y promoción de los productos agrícolas, pecuarios y marinos del país.

Para lograr el éxito del mercadeo agropecuario, se plantea que se debe dar énfasis a las actividades relacionadas con información e inteligencia de mercados, desarrollo empresarial, desarrollo y capacitación en mercadeo, estudios técnicos y reducción de pérdidas poscosecha, a través de los programas integrados en los CABS, organizaciones de productores y otros, a efecto de mejorar la capacidad empresarial, la incorporación e identificación de productores y grupos organizados con los mecanismos y expectativas del mercado.

Entre los objetivos específicos de este servicio están:

- Administrar los sistemas de información especializados para recopilar, interpretar, proyectar y difundir las distintas señales de los mercados internos y externos, actuales y potenciales de los productos agrícolas y agroindustriales.
- Accesar las principales bases de datos de información de mercados nacionales o internacionales para mantenerse al día con información confiable
- Facilitar, coordinar y orientar las actividades que competen al mercadeo agropecuario en sus distintas fases.

El servicio de información de mercados, sistema informativo de estadísticas de mercados y sistema informativo de granos básicos son logros de esta área. Se le informa al productor sobre precios y demanda a nivel nacional e internacional, estimaciones de productos nacionales (área, rendimiento y producción), exportaciones e importaciones, procedencia y destino de otros productos. Además, se les da la ayuda logística a los productores para las importaciones y exportaciones, así como para la comercialización de algunos productos agropecuarios.

En el proceso de la modernización y como parte de la globalización, el CNP entre otras actividades, está desarrollando un sistema de información automatizado vía Internet,

Todos estos servicios se divulgan a más de 250 usuarios a nivel personal, institucional, a organizaciones y grupos de agricultores a través de las oficinas regionales. Para el futuro la red MERCANET también será divulgada a través de los CABS.

En los últimos tiempos grupos organizados de agricultores de la zona norte de Cartago, tienen previsto importar productos agrícolas y venderlos ellos mismos, sin descuidar sus actividades propias, en esta dirección el sector agropecuario está buscando estrategias propias para lograr el objetivo de ser competitivos con el menor riesgo y la mayor seguridad de obtener ganancias.

Cuadro 15. SERVICIO DE INFORMACIÓN DE MERCADOS A LOS USUARIOS.

ACTIVIDAD	USUARIOS (%)
Estadísticas pecuarias	18%
Precios internacionales	22%
Precios Nacionales	46%
Análisis de mercados	13%

FUENTE: *Consejo Nacional de Producción, 1997c.*

6. Servicios que brinda el Instituto de Desarrollo Agrario

En el marco de la especialización de servicios, el IDA es el ente rector en los campos de la adquisición, la distribución y la titulación de tierras, así como de la formación de asentamientos humanos para los pequeños campesinos. Las acciones del Instituto están dirigidas a apoyar a la familia rural campesina, para mejorar su calidad de vida. Todos sus programas institucionales están enfocados a los campesinos.

Las actividades se organizan a través de los siguientes programas de cobertura nacional: Formación de Asentamientos, Ordenamiento Agrario y Servicios para el Desarrollo. Además, existen otros programas y proyectos más específicos, con cobertura geográfica específica y duración temporal determinada, entre los cuales se mencionan el Programa de Consolidación del Uso Adecuado de los Recursos Forestales en Comunidades Rurales de la Región Chorotega, el Proyecto de Desarrollo Agroindustrial de Coto Brus, el Proyecto de Desarrollo de la Zona Atlántica, Proyecto de Desarrollo de la Zona Norte y

algunas acciones relacionadas con la mujer y la familia, con el programa de ayuda alimentaria y con el programa Proinfancia, entre otros. Un programa muy importante que continua el IDA está dirigido a la cartera crediticia.

Seguidamente pasamos a realizar una descripción detallada de los servicios principales el IDA proporciona a los campesinos.

6.1 Formación de Asentamientos

Este programa tiene como objetivos específicos:

- Seleccionar y adquirir las mejores opciones dentro de la oferta de tierra
- Recuperar las tierras mal utilizadas en asentamientos para su posterior adjudicación
- Seleccionar los mejores elementos dentro de los demandantes de tierra, según lo estipulado en las leyes y reglamentos, para adjudicar y entregar las tierras adquiridas y/o recuperadas.

Las metas de este programa son adquirir, recuperar y adjudicar tierras a los campesinos.

Dado que en este programa el problema de la vivienda es un reto importante, se han aunado esfuerzos con el Ministerio de la Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH), a través del programa de las Granjas Familiares, que contempla la dotación de vivienda y terrenos para la realización de cultivos de subsistencia. Para 1997, se preveía la adjudicación de 6.414 lotes para las granjas, (beneficia a igual número de familias), con una inversión institucional de 600 millones de colones, y la construcción de 2.400 viviendas (INSTITUTO DE DESARROLLO AGRARIO, 1997a).

La formación de asentamientos campesinos ha tenido una considerable difusión a lo largo de la historia de la institución, como puede verse en el cuadro 16, donde aparecen consignados 669 asentamientos a diciembre de 1996. Sin embargo, también debe considerarse que una parte importante de los mismos aún afrontan diversos problemas de consolidación (falta de títulos, afectación por reservas de protección de recursos naturales, labores pendientes de catastro, etc.).

Asimismo, según puede verse en el cuadro 17, la titulación de tierras ha recibido una alta prioridad, habiéndose realizado en gran escala, pero con un gran volumen de casos pendientes.

**Cuadro 16. RESUMEN GENERAL DEL ESTADO LEGAL Y TOPOGRÁFICO DE
ASENTAMIENTOS CAMPESINOS HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 1996**

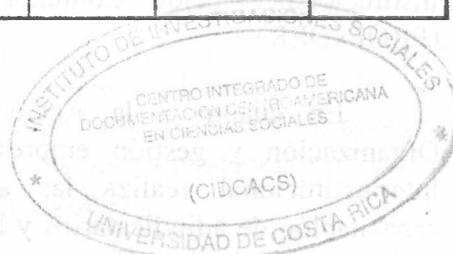
REGIÓN	Asenta- mientos con título	Asentam con plano sin escritura	Asentam. Con plano en proceso de catastro	Asentam. con topografía pendiente	Asentam. con problemas legales	Asentam. afectados por reservas.	Asent. con investigac. pendiente	TOTAL.
Central	73	4	--	6	2	--	3	88
Pac. Cent.	45	4	--	5	3	2	3	62
Huetar N.	150	6	1	9	6	5	11	188
Chorotega	53	5	--	3	3	8	3	75
Brunca	76	2	1	7	6	1	2	95
Huetar Atl.	102	3	1	18	7	17	13	161
TOTAL	499	24	3	48	27	33	35	669

FUENTE: *Instituto de Desarrollo Agrario, 1997.*

**Cuadro 17. RESUMEN DE PARCELAS TITULADAS Y PENDIENTES POR
REGIONES PERÍODO DESDE OCTUBRE 1961 A DICIEMBRE 1996**

ACTIVIDAD	Central	Pac. Cent.	H. Norte	Chorot.	Brunca	H. Atlant.	TOTAL
Total Titulado	3.897	7.536	15.752	8.512	20.277	21.607	77.581
Pendiente	2.502	6.326	8.089	3.673	10.288	9.308	40.186

FUENTE: *Instituto de Desarrollo Agrario, 1997.*



6.2 Ordenamiento Agrario

Este programa tiene como objetivos la entrega de escrituras en asentamientos o reservas nacionales, y otros trámites legales relacionados con problemas en los asentamientos (por ejemplo, hipotecas, traspasos, segregaciones, permutas, renunciaciones, desalojos, revocatorias, nulidades). La meta anual para 1997 era formalizar 7.156 escrituras (beneficia a igual número de familias, y a 35.780 personas), con una inversión en colones de 577 millones (INSTITUTO DE DESARROLLO AGRARIO, 1997a).

En el cuadro 18 pueden verse los alcances de este programa, que llevaba tramitadas más de 10.000 escrituras hasta diciembre de 1996.

Cuadro 18. RESUMEN POR REGIÓN DE ESCRITURAS TRAMITADAS Y PENDIENTES EN ASENTAMIENTOS CAMPESINOS HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 1996

REGIÓN	Asentam.	Parcelas	Lotes	Total	Titulado	Pendiente
Central	73	2.768	1.241	4.009	3.381	628
Pac. Cent.	45	2.488	2.057	4.545	3.699	846
H. Norte	150	9.876	4.767	14.643	12.503	2.140
Chorotega	53	2.459	1.669	4.128	3.283	845
Brunca	76	8.674	2.374	11.048	8.661	2.387
H. Atlántic.	102	12.291	5.877	18.168	14.324	3.844
TOTAL	499	38.556	17.985	56.541	45.851	10.690

FUENTE: *Instituto de Desarrollo Agrario, 1997.*

6.3 Servicios para el Desarrollo

Este programa se divide en los siguientes subprogramas: Acción Básica Institucional, Acción Conjunta Interinstitucional y Proinfancia y Desarrollo Rural (PROINDER).

En cuanto a la Acción Básica Institucional, se proponen dos actividades: Organización y gestión empresarial y Crédito Agropecuario. La Acción Conjunta Interinstitucional realiza las siguientes actividades institucionales: organización y capacitación de adjudicatarios y la aprobación de operaciones crediticias, y construcción y mejoramiento de la infraestructura vial y comunal (camino, alcantarillados, puentes e infraestructura física). Actualmente surgió una actividad nueva, que es el programa PROINFANCIA y desarrollo rural, para aliviar las necesidades de alimento y salud de las familias de los asentamientos.

En relación con la Caja Agraria, programa de crédito a campesinos de los asentamientos que aún maneja la institución, en el período de 1982 a 1996, el IDA ha otorgado 6.158 préstamos por un monto de 1.012.327.376.38 colones, de los cuales ha

desembolsado 828.262.480.95 colones y ha recuperado la suma de 437.453.697.96 colones, quedando por recuperar falta el 47.19%, según datos brindados por la Institución.

7. Tendencias de los servicios al pequeño y mediano productor

Fuentes de información diversas, tales como tesis de grado (UREÑA BRENES, por ejemplo), indican que la tendencia del sector estatal hacia los servicios agrícolas es la privatización de los mismos, que serían brindados por profesionales o empresas, teniendo el productor que pagar por ello. Los servicios que se mencionan como incluidos en esta tendencia son la extensión, la asistencia técnica, la comercialización, el mercadeo agropecuario y el desarrollo agroindustrial. De hecho algunos servicios están en manos privadas y otros están en proceso de ser transferidos desde el Estado a los entes privados.

Esta tendencia merece un estudio cuidadoso, que permita evaluar sus consecuencias para el sector productivo, especialmente para los pequeños productores, que tiene grandes limitaciones para adquirir los servicios en el mercado.

En lo que respecta a la investigación, consideramos que por razones éticas y de conveniencia nacional, el Estado debe mantener esta actividad, de forma que se posibilite la generación de tecnología adaptada a las necesidades de nuestros productores, de una importancia estratégica para dotar al sector con elementos que le permitan enfrentar la competencia en los mercados internacional y nacional.

Es más, la investigación es un campo que debe fortalecerse, estableciendo vínculos con la empresa privada, las universidades públicas y a nivel interinstitucional, aprovechando la integración de servicios, de tal manera que una tecnología generada y adaptada a las necesidades de nuestros productores soberanía tecnológica llegue a ser una realidad.

Conforme a las tendencias actuales, y si continúa al tendencia al retiro del Estado del campo de los servicios al productor, los productores deben ir elevando su nivel de organización que les permita generar sus propios recursos y mecanismos para tener acceso a los servicios que se ocupan en la producción, ya que pareciera que la tendencia es a que el Estado deje de brindarlos o que restrinja en alto grado sus programas.

CONCLUSIONES

No hemos querido finalizar este documento sin dejar establecidos una serie de planteamientos, que los denominamos conclusiones aunque algunos de ellos realmente se puedan considerar como provisionales, es decir, aspectos que para entenderlos en toda su dimensión sería necesario profundizar más en esta línea de investigación. En ese sentido, y como puede verse más abajo, incluimos una serie de interrogantes sobre el tema, que consideramos importante dejar plasmadas en el documento, que son el producto de este proceso de reflexión y del debate que hemos organizado con los diversos sectores interesados (productores, funcionarios estatales y especialistas).

En este sentido, es necesario mencionar que nuestros planteamientos fueron sometidos a discusión con representantes de las instituciones públicas y de las organizaciones de productores, en un foro⁹ en el que se logró obtener elementos valiosos que complementan nuestro análisis. Esa discusión, junto con las conclusiones finales de nuestro trabajo, es lo que pretendemos sintetizar en esta sección.

Si ha habido un sector fuertemente impactado por las políticas neoliberales y las contradicciones de las políticas de desarrollo en los últimos años, ha sido el sector agropecuario, lo que se evidencia en datos proporcionados por SOLÍS FALLAS, 1997.

La modernización estatal es una meta totalmente legítima si con ella se pretende superar la burocratización, la rigidez jurídica y los vicios administrativos y de funcionamiento de las instituciones. Sin embargo, al haberse antepuesto intereses políticos diversos en el proceso, no se pudo realizar en forma planificada y objetiva, de forma que se aumentara la calidad de los servicios y se racionalizara el gasto público, liberando fondos para la mejora de programas de gran utilidad para los productores.

Por el contrario, más bien se puede constatar que en una serie de aspectos los servicios se han deteriorado, de modo que los resultados no son los esperados. El principal factor que ha operado sobre ello, a nuestro entender, es la absolutización del objetivo de la reducción del gasto público, orientado a la reducción del déficit fiscal, aspecto central de las metas fiscales de los Programas de Ajuste Estructural.

En ese sentido, se han reducido los recursos financieros y humanos, se han eliminado programas, se han limitado actividades de investigación, etc., en muchos casos motivados más por el objetivo de reducción del gasto público, que parece surgir como la meta principal de la modernización, antes que por una racionalización y logro de mayor eficiencia institucional.

⁹ Este foro de discusión de los resultados de nuestra investigación, se realizó el 25 de marzo de 1999, en las instalaciones del Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad de Costa Rica. Agradecemos a todas las personas que participaron en el mismo, por los valiosos aportes que brindaron a la discusión.

En el sentido anterior, nadie discute la necesidad de una modernización del sector estatal agropecuario, pero la misma solo dará los resultados en beneficio de los productores si se readecúan los lineamientos legales de las instituciones, si se implanta una política con mecanismos que permitan coordinar, articular y apoyar acciones interinstitucionales en vez de que las instituciones trabajen en forma aislada y si se cuenta con recursos económicos adecuados a nivel regional.

La buena marcha de la especialización funcional se ha visto entorpecida por la carencia de trabajo en conjunto e identidad por parte de los diferentes grupos en las regiones, con el propósito de laborar en forma solidaria. Esto al parecer incluso ha conspirado contra la necesaria coordinación que debe existir a nivel de los CABS, de forma que si bien a primera vista esa instancia parece ser un mecanismo adecuado para lograr esa coordinación, ello requiere de un cambio de actitud y en lo que podríamos denominar la cultura institucional, de forma que la dinámica burocrática de las instituciones y de sus funcionarios, realmente se supedita a las necesidades de los productores.

Como una derivación de la modernización se ha privatizado algunos servicios en las instituciones estudiadas, entre ellos vigilancia, conserjería y jardinería, y además otras labores se hacen por contratos específicos, como son consultorías o asesorías, principalmente en el ámbito profesional.

Lo anterior no ha significado un viraje sustancial de los procesos. Sin embargo, lo que sí preocupa a todos los sectores, tanto productores como funcionarios, es la privatización real de los servicios de investigación y asistencia técnica, que aparece como un panorama posible, si las tendencias neoliberales se acentúan en la implementación de las políticas. En la actualidad, se cuestiona mucho el hecho de que, si bien es cierto que la organización es un elemento que potencia los servicios que se brindan, lo cierto es que una gran cantidad de campesinos, pequeños y medianos especialmente, no se encuentran integrados en organizaciones, y desde esa perspectiva, tienen menores posibilidades de tener accesos a los servicios de asistencia técnica.

Asimismo, la disyuntiva de que los productores tengan que pagar por los servicios de asistencia técnica, es un punto de alta preocupación debido a que se menciona al incapacidad de que la mayoría de los pequeños productores no organizados no tengan esa capacidad financiera para adquirir esos servicios de empresas consultoras o de profesionales individuales.

La reestructuración permitió a las instituciones modernizarse en el campo de las nuevas tecnologías, para iniciar un proceso de creación de sistemas informativos e informáticos, tanto a nivel institucional como para servir a los usuarios del sector agropecuario. Entre estos servicios se destacan los apoyos en la proporción de información de mercados, que se considera de importancia estratégica para que se puedan enfrentar las nuevas condiciones derivadas de un mercado mundial globalizado, tanto en lo que se refiere a las actividades orientadas hacia la exportación como las dirigidas al mercado interno.

Sin embargo, también se cuestiona la capacidad de grandes sectores de productores de tener un acceso ágil a esa información, vía internet y otros sistemas de transmisión de datos, que requieren de una cierta capacitación técnica básica y la existencia de los equipos adecuados (computadoras, líneas telefónicas, etc.). Nuevamente, estos servicios tienen más probabilidad de ser aprovechados más íntegramente por los productores organizados, en tanto que los pequeños campesinos individuales tendrían grandes limitaciones para beneficiarse de estos servicios, especialmente por la falta de una infraestructura de conectividad o telecomunicaciones a nivel de todo el territorio nacional.

Asimismo, es claro que la simple existencia del servicio no es suficiente, si no se acompaña con los debidos procesos de educación y capacitación para que las organizaciones y los productores puedan aprovechar los beneficios. En este campo queda la duda si se están implementando programas sistemáticos para ello.

La implantación de métodos de trabajo en grupo y en forma participativa de los servicios al productor, son muy aceptados por razones de alcance, cobertura de los usuarios, costo/beneficio y competitividad. Si el sector agropecuario logra insertarse y adueñarse de este enfoque los resultados tanto para el sector como para el país serán muy promisorios. En este sentido, mecanismos de integración de los productores como los CABS aparecen como elementos positivos del proceso. A nuestro entender, los mismos necesitan que sean sometidos a un profundo proceso de evaluación y, eventualmente a partir de ella, de reajuste para que verdaderamente funcionen como el mecanismo para una adecuada participación de los productores en la definición de las metas principales en los campos de la investigación, la extensión y la asistencia técnica, y como el ámbito en que debe producirse la adecuada coordinación interinstitucional, a partir precisamente de las necesidades del sector productivo.

La privatización de algunos servicios y ayudas a los productores, requiere de un gran esfuerzo para la generación de mecanismos, tanto a nivel de los productores como de las instituciones, que brinden los mismos a los usuarios en forma accesible. En esta perspectiva, la conformación de estructuras como los BANCOMUNALES, en el campo del crédito, y de las corporaciones de comercialización, adquiere una importancia vital, y debe integrarse en la estrategia de acción de las instituciones, el apoyo sistemático, sustancial y sostenido a estas iniciativas, de forma que se puedan tener las estructuras a nivel de los productores organizados, capaces de brindar los servicios requeridos en los campos del crédito, la comercialización y la asistencia técnica.

El tema del desarrollo sostenible del cual se escribe tanto, se ha quedado rezagado en algunos de los servicios al productor, pues no ha logrado el equilibrio del triángulo de la sostenibilidad que comprende lo ecológico, lo social y lo económico.

La sostenibilidad no se ha concretado, so pretexto de maximizar resultados a corto plazo, que si bien económicamente son atractivos no necesariamente resultan en beneficio de los otros componentes, el ecológico y el social.

El nivel de tecnología utilizado por los productores pocas veces es el apropiado, entre otras razones por aspectos meramente económicos, culturales y de disponibilidad de los recursos.

La efectividad de algunos servicios no se puede medir pues aún están iniciando actividades o en ejecución, otros están en proceso o no han logrado insertarse dentro de la especialización funcional, y por razones de coordinación o presupuestarias, no hay datos para cuantificar resultados.

Con base en la información oficial de las instituciones, los servicios del sector agropecuario no necesariamente han disminuido a partir de la implementación de los PAES, sino que por el impacto de la movilidad laboral, menor presupuesto y una organización administrativa y jurídica compleja, debieron reestructurarse para apoyar en forma conjunta a los productores.

Con base en información estatal, las necesidades de crédito se están solucionando en la búsqueda de nuevas fuentes de financiamiento (por ejemplo los Fondos Chinos) y reforzando los bancos comunales.

La dispersión de sistemas de información de diversa índole en las instituciones debe unificarse para que sea accesible a los usuarios y clientes que son particularmente los productores asimismo debe dársele mayor cobertura en el ámbito nacional para que tenga un efecto multiplicador.

En cuanto al Programa de movilidad laboral se señalan algunos aciertos y desaciertos de la reestructuración tal y como se concibió. Entre los aciertos están la disminución de incapacidades, de ausentismo y de llegadas tardías, el aumento de la solidaridad entre los funcionarios y el brindar un mejor servicio a nivel interno.

Sin embargo, eso que se evalúa como positivo desde el punto de vista de los jefes de las instituciones, desde la perspectiva de los funcionarios es el resultado de un clima de temor y de incertidumbre que conspira con el buen desempeño de las labores.

Asimismo, entre los factores negativos de la movilidad laboral, se mencionan el recargo de funciones en pocos funcionarios, la incertidumbre y desmotivación derivadas del fantasma del despido y la pérdida de funcionarios valiosos técnica y profesionalmente.

Entre los factores que limitan la implementación de servicios al productor, se pueden mencionar los siguientes:

- ◆ El más grande obstáculo para lograr el éxito de los proyectos planteados por los servicios al pequeño y mediano productor es la intervención política que lleva a una falta de claridad en los objetivos, metas y logros de los servicios, que pueden modificarse con cada cambio de gobierno o de jefes, lo que impide en algunos

casos la ejecución de planes a mediano y largo plazo, y lleva a una burocratización inmanejable y extrema, acompañada de trabas jurídicas.

- ◆ La falta de metodologías para ejecutar los programas, no obstante pregonarse la necesidad de los mismos, así como también la carencia de diagnósticos y de estudios más acordes con las regiones y su potencial o especialización regional
- ◆ Los problemas que afectan a los agricultores a consecuencia de la modernización del sector, se deben en gran medida a la irresponsabilidad del Estado en tomar las medidas necesarias en forma planificada y gradual en su momento.
- ◆ La alta rotatividad de los funcionarios por razones políticas, económicas y familiares, así como a las dificultades de comunicación, la falta de información, problemas de transporte y aún la burocratización del trabajo en las regiones.
- ◆ Las limitantes para llevar a cabo un trabajo de extensión exitoso actualmente, son la falta de formación en el área de extensión, la carencia de metodologías para trabajar, la falta de claridad en las políticas, los pocos incentivos y oportunidades y la falta de compromiso por parte de algunos funcionarios.
- ◆ La desactualización de los currícula universitarios estatales en el campo de la extensión, que debe incorporar más sistemáticamente cursos del área social en los planes de estudio de las carreras de agronomía, de forma que el profesional tenga un mejor desempeño como extensionista (BONILLA BOLAÑOS, 1997).
- ◆ Los bajos presupuestos asignados al Ministerio de Agricultura y Ganadería, rector del sector agropecuario, y a las otras instancias del sector, política también de todos los países de América Latina, son insuficientes para operar sistemas dinámicos y oportunos.

Como elementos finales de este documento, queremos dejar planeadas una serie de interrogantes finales, como puntos básicos para ser considerados en análisis futuros que se realicen sobre el impacto sobre los servicios derivados de los programas denominados de modernización del Estado. Queremos advertir que nos ha parecido conveniente incluir tanto los interrogantes en sí como algunos elementos que a nuestro parecer contribuyen a aclararlos y a responderlos a partir de las posibilidades limitadas de esta investigación.

- ◆ **¿Se ha deteriorado la capacidad competitiva del productor agropecuario costarricense, tanto en el mercado interno como en el mercado externo, por la reducción de los servicios prestados por las instituciones?**

Esta es una pregunta cuya respuesta no es fácil. En términos generales nosotros hemos afirmado que la reducción de una serie de servicios prestados por el sector estatal al

productor, han producido un efecto que, en términos generales, tiende a un deterioro de la capacidad de competencia del productor nacional.

Este aspecto, que constituye la preocupación central de este trabajo, debe analizarse en un contexto en que se produce un proceso de apertura comercial generalizado, que expone al productor a la competencia con el producto importado, por lo que para sobrevivir su producción debe ser eficiente, con bajos costos y con recursos escasos. En el campo de los recursos para la producción, es que creemos que debe situarse el deterioro de los impactos de la reducción de los servicios prestados al productor.

La reducción de recursos crediticios, por la que los mismos se vuelven escasos y caros, el deterioro de servicios de asistencia técnica, la eliminación de programas de sostenimiento de precios y de apoyo a la comercialización, etc., ponen a los productores ante la disyuntiva de producir con recursos cada vez más escasos. Si esto se pone en la perspectiva de que los servicios estatales a la producción se mantienen en los países desarrollados, junto con mecanismos de transferencia de recursos en la forma de subsidios a la producción, al ingreso y a la exportación, ello coloca a los productores nacionales ante una situación de desventaja en las condiciones de competencia, tanto en los mercados nacionales como en los internacionales.

La paradoja es que la necesidad de competir en un mercado globalizado debería haber llevado a un incremento del apoyo a los productores, en el sentido de prepararlos para ello, y dotarlos de los recursos necesarios para competir con la producción protegida y subsidiada de los países desarrollados. Pero, al contrario, por el efecto de la necesidad de reducir el gasto público y la influencia de las doctrinas neoliberales en la fijación de las políticas de las instituciones, el proceso de encaminó precisamente en el sentido contrario.

La determinación de la magnitud de este deterioro de los servicios la hemos tratado de establecer en forma limitada en este trabajo. Está pendiente, como ya lo hemos mencionado, el estudio de las repercusiones específicas de este proceso en las condiciones de competitividad de nuestros productores en el mercado mundial, aspecto que consideramos de la mayor importancia y que podría ser incluido en la agenda de investigaciones futuras sobre la materia.

◆ **¿Están los productores en capacidad de comprar la asistencia técnica, a partir de una estructura de servicios privatizada?**

Este es un interrogante que preocupa mucho al personal encargado de los programas de extensión, ya que la tendencia que se ha manifestado repetidamente hacia la privatización de estos servicios significa, en muchos casos, la remoción de personal de las instituciones, mediante los programas de movilidad laboral. El supuesto de que estos profesionales y técnicos van a desplazarse al sector privado, y que van a tener una clientela en los pequeños y medianos productores, es considerado una ilusión, ya que se considera que la mayoría de ellos no dispone de los recursos suficientes para comprar esos servicios

en el mercado. Lo anterior supone que las posibilidades de conseguir empleo son reducidas, lo que redundaría en un mayor desempleo entre profesionales y técnicos agropecuarios.

Desde la perspectiva de los productores, la privatización de los servicios significaría que muchos de ellos se quedarían sin acceso a este tipo de servicios, lo que deterioraría su capacidad de producción y de hacer frente a las eventualidades: control de plagas, manejo técnico de insumos, acceso a nuevas técnicas de cultivo, etc. Ello supondría, de esta forma, un deterioro de la capacidad de competencia en el mercado globalizado, lo que sería un elemento que aceleraría la desaparición de los pequeños y medianos productores.

- ◆ **La capacidad anterior, se puede afirmar que es diferente por sectores y en este sentido, ¿cuáles sectores están en capacidad de adquirir la asistencia y cuáles no?**

Es claro que los productores organizados tendrían más recursos para obtener estos servicios a partir de una estructura privatizada, pero siempre eso significa añadir un costo de producción por este rubro, en tanto que la mayoría de los pequeños y medianos productores no organizados no tendrían los medios suficientes para adquirirlos.

También es claro que el sector empresarial está en plena capacidad de comprar esos servicios en el mercado en un sistema privatizado, en tanto que los pequeños productores tienen menos recursos para ello. Asimismo, los productores involucrados a la producción con mayor rentabilidad, dirigida al mercado externo, están en mejores condiciones que aquellos que se dedican a productos de baja rentabilidad, orientados al mercado interno.

- ◆ **¿Se ha generado una adecuada coordinación interinstitucional a partir de la especialización funcional entre las instituciones, que ha posibilitado una adecuada atención a las necesidades particulares de los productores?**

Uno de los aspectos que más se menciona, por parte de los funcionarios de las instituciones, es que la especialización funcional, necesaria en el sentido de racionalizar el gasto y la realización de las labores, no se ha visto complementada con la adecuada coordinación interinstitucional, de forma que los productores tengan un paquete integrado de servicios a partir de las actividades especializadas.

Si bien se supone que esta coordinación tiene que darse en el ámbito de los CABS, partiendo de los intereses de los productores, la realidad es que tiene una gran cantidad de fallas, y no se ha logrado romper con las incongruencias entre las metas y prioridades establecidas por las diversas instituciones, de forma que la complementariedad entre las

acciones de las mismas, a partir de las necesidades de los productores, es aún una meta no lograda.

Algunas personas incluso mencionan que se brindaban de mejor forma servicios más integrados a los productores en el pasado, cuando cada institución se encargaba de un sector de productores, y brindada los servicios desde la propia institución, como por ejemplo el IDA, que brindaba la asistencia técnica a los productores de los asentamientos.

Como efecto del programa de movilidad laboral, se menciona que la reubicación de personal desde la perspectiva de la especialización funcional significó, en algunos casos, la concentración del personal dedicado a la asistencia técnica en el MAG, con el traslado de las personas que tenían labores de ese tipo en otras instituciones (CNP, IDA, MAG, SENARA). Esto significó que al absorberse ese personal en el MAG, la asignación de funciones y la ubicación incluso en las diversas regiones, se realizara por criterios generales de planificación de la institución, previamente establecidos, de forma que se desaprovechó la experiencia y el conocimiento específico de funcionarios en cultivos determinados, en trabajo con cierto tipo de productores (en los asentamientos, por ejemplo), o con determinadas tecnologías productivas (cultivo con riego).

Obviamente que en el marco de una adecuada coordinación institucional se podría haber aprovechado de mejor forma el recurso humano existente, en consideración a su preparación académica, conocimiento acumulado y experiencia laboral específica.

Debe mencionarse que la insuficiente coordinación institucional es un mal generalizado de toda la administración pública de nuestro país, y en ese sentido el sector institucional agropecuario no es una excepción.

- ♦ **La disminución de los recursos presupuestarios y del personal de las instituciones, ¿ha llevado a un deterioro marcado de los servicios? ¿Cuáles servicios se han deteriorado más? ¿Cuál ha sido el impacto de la movilidad laboral por tipo de trabajadores: profesionales, extensionistas, investigadores, administrativos, etc.**

La respuesta a los interrogantes anteriores, como ya hemos mencionado, requiere de un estudio más amplio que el que pudimos realizar aquí, que evaluara el deterioro de los servicios desde la perspectiva de los productores, a fin de determinar los diversos aspectos que se mencionan en las preguntas.

Sin embargo, podemos establecer, a manera de una evaluación preliminar, que el impacto más profundo que se ha producido en el largo plazo, ha sido el relacionado con la modificación sustancial del papel del Estado en los campos de la comercialización agropecuaria, especialmente de granos básicos, y la fijación de precios. Si bien esta

modificación se produjo en la década de los ochentas, ha tenido un gran alcance en el sentido de que significó una modificación radical de las condiciones de reproducción para sectores amplios de los pequeños productores.

La asistencia técnica es mencionada en forma repetida como un servicio en deterioro profundo, especialmente para los pequeños productores no organizados, como se ha mencionado anteriormente. Como factores del mismo se mencionan la disminución de recursos, que la hemos establecido en forma parcial al analizar la evolución de los presupuestos de las instituciones, y la reducción del personal. La supuesta liberalización de recursos para brindar un mejor servicio, derivada del proceso de reforma del Estado, que se tenía que originar en la reducción de la planilla, la eliminación de la duplicación de funciones y la racionalización de procedimientos administrativos, no ha tenido según la apreciación de algunos informantes, un efecto real, ya que los ahorros logrados, por así decirlo, fueron canalizados hacia la reducción del gasto y no hacia un traslado de recursos para una mejor prestación de servicios.

El impacto específico de la movilidad laboral por tipo de funcionario, es un aspecto que no se pudo establecer con claridad. Sin embargo, es importante mencionar que la posible pérdida de personal con alta capacitación y experiencia, mucho del cual abandonó las instituciones en el marco de la movilidad voluntaria, es un aspecto que se debería establecer con cuidado, para evaluar su posible repercusión en la reducción de la eficiencia de las instituciones y en la calidad de los servicios.

◆ **La pérdida de la capacidad de investigación y de generación de tecnología apropiada a nuestras condiciones de agricultura tropical, ¿está produciendo una erosión significativa de la capacidad competitiva de nuestros productores hacia el futuro?**

Este es uno de los aspectos más profundamente relacionado con la competitividad futura de nuestra agricultura en el marco de un mercado globalizado, ya que cada vez más los factores tecnológicos son un elemento de importancia vital para determinar esa capacidad de competencia.

El rezago tecnológico, derivado de un posible deterioro de nuestra capacidad nacional para la generación y adaptación de tecnología, es uno de los aspectos que más puede conspirar contra el futuro de nuestra agricultura y de nuestros agricultores. Pretender abandonar el campo de la generación de tecnología a las transnacionales y a las grandes potencias tecnológicas a nivel mundial, significa por un lado el incremento de nuestra dependencia en ese campo, reflejada eventualmente en un aumento en los costos de producción por el pago de los derechos de uso de los avances tecnológicos. Por otro lado, significa que la necesaria adaptación tecnológica que debe realizarse a las condiciones particulares de nuestra agricultura tropical sea insuficiente, y que una parte sustancial de la tecnología que se genere a nivel mundial tenga problemas importantes para ser adoptada

por nuestros productores, ya que en muchos casos tiende a ser generada para condiciones diferentes a las tropicales.

El efecto del deterioro de la capacidad de investigación, según productores y funcionarios, se ya visto reflejado en la generación de semillas y en general, de nuevos cultivares. Así, se menciona que los productores de arroz han tenido que enfrentar situaciones difíciles por el deterioro de las semillas, sin poder contar a tiempo con las nuevas que necesariamente deben sustituir a las antiguas, lo que se ha reflejado en un deterioro marcado de la productividad, lo que afecta negativamente su capacidad de competir con el producto importado.

Es claro que la investigación tendiente a la generación de nuevas variedades, adaptadas a las condiciones de nuestros productores, es una labor que requiere de una gran inversión de recursos y tiempo, y debe ser el resultado de un esfuerzo sistemático de largo plazo, que la mayoría de los productores, con la excepción de las grandes empresas y transnacionales, no se encuentra en capacidad de realizar. La capacidad a nivel estatal de llevar a cabo este trabajo se ha deteriorado, por la reducción de fondos para investigación, y en algunos casos por el cierre o deterioro marcado de las estaciones de experimentación.

Si el país en general no se aboca a una estrategia de recuperación de la capacidad nacional de investigación, orientada hacia la creación y adaptación de tecnología agropecuaria, a nuestro entender se está comprometiendo el futuro de nuestro sector agropecuario y de nuestros productores, que de esta forma verán deterioradas sus posibilidades de competir en un mercado globalizado, donde cada vez más el avance tecnológico se constituye en el factor decisivo.

- ◆ **¿Se ha avanzado hacia la creación de una red integrada interinstitucional de investigación en el campo agropecuario, que integre a las instituciones consideradas con las universidades, sector privado y productores organizados? ¿Se puede considerar como imprescindible la creación de una red de esta clase, en las nuevas condiciones de la globalización de los mercados?**

Estas dos preguntas, estrechamente relacionadas con la anterior, lamentable tienen respuestas, si bien provisionales, que no apuntan a una visión optimista hacia el futuro.

En primer lugar, es una opinión generalizada a nivel de los funcionarios de las instituciones y de los productores, que la coordinación en el plano de la investigación agropecuaria, entre el sector privado, las instituciones, las universidades y los productores organizados, puede considerarse totalmente insuficiente. Si bien desde una perspectiva de especialización institucional, es claro que no toda la investigación debe ser realizada en el seno de las instituciones consideradas (MAG, CNP o IDA), y que aún podría ser

recomendable que una parte sustancial de ella pasara a ser desarrollada en el seno de las universidades, no existe una clara política para ello.

En la definición de las prioridades de investigación no existe una adecuada coordinación, de forma que los planes, programas y proyectos son definidos en forma independiente por cada institución y, si bien existen programas y proyectos conjuntos, ello no obedece a una planificación sectorial integral, que parta de las necesidades específicas del país y de los sectores productivos. En algunos casos, la falta de esa política global lleva a la duplicación y atomización de esfuerzos y, en algunos casos a que no se realice el mejor aprovechamiento de los recursos existentes, en lo que se refiere a la infraestructura para la investigación y al personal humano.

La creación de una red de investigación nacional, es una necesidad imperiosa desde nuestra perspectiva, de forma que se coordinen los esfuerzos entre los diversos sectores e instituciones, y debe constituir una especie de núcleo central del desarrollo agropecuario en las condiciones de la globalización. En ello reside, a nuestro entender, una parte importante del futuro de nuestra agricultura y de nuestros productores, y la constatación de que no se avanza sustancialmente en ese sentido hace pensar en condiciones cada vez más difíciles para ellos.

♦ **¿Han avanzado los productores organizados en generar opciones de acción que suplan las asistencias que antes se brindaban desde el Estado, en los campos de la comercialización, la asistencia técnica y la investigación?**

La respuesta a esta pregunta no es fácil, ya que ello requeriría un estudio detallado sobre el tema, y si bien uno de los autores de este trabajo (Mario Fernández), ha realizado un análisis de las opciones organizadas para intervenir en la comercialización, cuyos resultados están en proceso de análisis y redacción del informe, la visión no es integral y requeriría de más investigación.

Si bien es cierto que las organizaciones están realizando esfuerzos sustanciales para crear las opciones de acción mencionadas, esto es más claro en el campo de la comercialización y no tanto en el de la investigación y la asistencia técnica. Sin embargo, el avance visible es muy alentador, y hace presagiar que por lo menos algunos de los sectores de productores, organizados, avanzarán en el sentido de crear las opciones para autoabastecerse, por así decirlo, mediante la adquisición de esos servicios en el mercado.

La creación de organismos como el Consorcio Cooperativo de Comercialización (Consorcio Frijolero), y la Corporación Hortícola, con amplias pretensiones para brindar a los productores apoyo y servicios en el campo de la comercialización, o los programas en ese mismo campo y en los del financiamiento y la asistencia técnica existentes en el seno de las cooperativas, son elementos que hacen ver el futuro con esperanza.

Pareciera que ciertos sectores de los pequeños y medianos productores organizados llegaron a la conclusión de que necesitan crear los mecanismos para proveer a sus asociados de este tipo de servicios, y que no pueden depender de las instituciones estatales para ello. Incluso algunas organizaciones han creado plataformas integradas de servicios, especialmente en el ámbito de las cooperativas y algunas asociaciones de productores, en las que se brindan financiamiento, suministro de insumos para la producción, asistencia técnica y comercialización.

En el campo de la investigación el avance ha sido casi nulo. Sin bien a nivel de la asistencia técnica se promueven acciones tendientes básicamente a la adaptación de tecnología, la investigación básica propiamente solo se ha abordado por parte de las grandes corporaciones, especialmente de las transnacionales.

♦ **¿Es el modelo de los Centros Agrícolas Básicos (CABS) el más apropiado para integrar los intereses y necesidades de los productores con la acción de las instituciones? ¿Se ha dado al interior de los mismos la adecuada coordinación institucional, teniendo como base la acción organizada de los productores?**

Como resultado de nuestra investigación y de los foros de discusión realizados, pareciera que uno de los problemas básicos enfrentados por los CABS es el de la coordinación interinstitucional, la cual ha dificultado en gran medida la realización de labores integradas en los campos de la investigación, la asistencia técnica, el desarrollo agropecuario y agroindustrial y la comercialización. Pareciera que la misma dinámica de las instituciones, basada en el diseño de planes anuales de trabajo, en forma independiente por cada una de ellas, y en muchos casos sin tomar en cuenta las prioridades establecidas en el interior de los CABS, ha conspirado contra la buena marcha del proceso.

Sin embargo, este modelo de organización tiene una serie de potencialidades que deben evaluarse con cuidado, ya que por lo menos en la teoría presenta las condiciones para que los lineamientos de las instituciones se compaginen con los intereses y necesidades de los productores. Con todas las fallas que el modelo en su funcionamiento pueda tener, es incuestionable, desde nuestro punto de vista, que como idea es muy promisoria, ya que una de los aspectos que más se cuestionan acerca del funcionamiento de las instituciones, es precisamente que su accionar en muchos casos no responde a las necesidades de los productores, lo que da origen a una acción desligada de las condiciones reales y las demandas de las zonas y regiones, y que considere sus características particulares.

Concordamos con que el modelo necesita una evaluación cuidadosa, pero también tenemos la impresión de que la misma debe partir de los principios que le dieron origen al modelo, a saber, generar mecanismos participativos que hagan posible que la acción institucional responda a las necesidades del sector productivo.

Un punto específico que a nuestro entender necesita de una evaluación cuidadosa, es la determinación real de si lo definido en el seno de los CABS tiene un efecto real en la reorientación del accionar institucional, o si por el contrario, la inercia burocrática causa que ese accionar no se vea en lo absoluto influido por las demandas de los productores en los CABS.

Asimismo, los mecanismos específicos de participación de los productores deben evaluarse, en primer lugar, y muy relacionado con anterior, desde el punto de vista de los mecanismos de toma de decisiones en estos entes, y en segundo lugar, desde la perspectiva de los mecanismos de selección de los productores integrados. Este segundo punto tiene una importancia primordial, ya que como cualquier modelo participativo, si los criterios de selección de los que participan no son adecuados, el esquema se puede convertir en un mecanismo de exclusión de sectores importantes de los productores.

En conclusión, no tenemos elementos suficientes para responder si estos entes son el mecanismo adecuado de participación de los productores, de coordinación interinstitucional y de fijación de los lineamientos de trabajo a partir de los intereses y necesidades de los productores. La evaluación del modelo, considerando una adecuada indagación de campo con los interesados (los productores), aparece entonces como una tarea urgente, la cual debería ser realizada por un ente externo a las instituciones involucradas, o un grupo de consultores contratado al efecto.

Sin embargo, en todo el proceso de reforma del Estado en el sector agropecuario, el modelo de los CABS es uno de los puntos más promisorios.

♦ **¿Es necesaria una nueva reorganización institucional del sector estatal agropecuario?**

En la actualidad se ha puesto sobre el tapete la posibilidad de una nueva reorganización institucional del sector estatal agropecuario, en la que aparentemente las funciones de las diversas instituciones serían de nuevo redefinidas, en el marco de la conformación de un gran Instituto de Desarrollo Rural, que pasaría a ser el órgano rector del sistema, en sustitución del MAG.

La posibilidad de una nueva reorganización ha creado una gran incertidumbre dentro del personal de las instituciones, tal vez debido a la experiencia del proceso anterior del modernización del Estado, que tuvo como uno de sus resultados, la remoción de un considerable número de funcionarios de sus puestos, con el programa de movilidad laboral, según lo hemos descrito en este documento.

El planteamiento de una nueva reorganización pareciera ser una constante en los cambios de gobierno, en que los funcionarios nuevos pareciera que quieren dejar establecido su sello en el sistema. Lo interesante es que los argumentos que se aducen para justificar la necesidad de una nueva reorganización, son prácticamente los mismos que se

mencionaron cuando se planteó la necesidad de la reforma bajo el concepto de la especialización funcional: duplicación de labores entre las instituciones, aparatos administrativos demasiado voluminosos y falta de coordinación interinstitucional.

En ese sentido, si se toman las razones aducidas para una nueva reorganización como válidas, pareciera que la especialización funcional no resolvió los problemas, y en ese sentido habría que tomarla como un fracaso. Es obvio que esto requiere de una evaluación más cuidadosa, y también es dudoso que la solución pase por la creación de una especie de gran instituto, que centralizaría nuevamente las decisiones.

No tenemos una visión clara sobre la necesidad o no de una nueva reorganización del aparato estatal agropecuario, pero nos parece claro que ello debe ser materia de un estudio cuidadoso, en que se brinde participación a los sectores productivos organizados, a los funcionarios de las instituciones y a especialistas en la materia, de forma que lo que se proponga lleve a la búsqueda de soluciones claras a los problemas, los que aparentemente son muy similares a los existentes antes de la reforma última.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA Y OTRAS FUENTES

- ALVARENGA, Y. W.; CABRERA, J. A. y GUZMÁN, Y. C. 1997. *Impacto de la movilidad laboral voluntaria y forzada en el clima y cultura organizacional del Consejo Nacional de Producción en el Plantel Central*. Tesis Lic. Instituto de Estudios del Trabajo, Universidad Nacional. Heredia Costa Rica. 139 p. (CEDO-CNP)
- BONILLA BOLAÑOS, O. 1997. *El papel de las universidades en el contexto de la extensión: énfasis en el aspecto agrícola*. Tesis Programa de Maestría en Extensión Agrícola, Universidad Estatal a Distancia. San José, Costa Rica. 179p. (UNED)
- CONSEJO NACIONAL DE PRODUCCIÓN. 1994. *Propuesta de redefinición institucional del Consejo Nacional de Producción*. San José, Costa Rica. 450 p. (CEDO-CNP)
- CONSEJO NACIONAL DE PRODUCCIÓN. ¿1994? *Propuesta de redefinición institucional; resumen*. San José, Costa Rica. 16 p. (CEDO-CNP)
- CONSEJO NACIONAL DE PRODUCCIÓN. 1997a. *Plan anual operativo 1997*. San José, Costa Rica. 80 p. (CEDO-CNP)
- CONSEJO NACIONAL DE PRODUCCIÓN. 1997b. *Resultados subprograma agroindustrial*. s.n.t. 8 p (sin título).
- CONSEJO NACIONAL DE PRODUCCIÓN. 1997c. [*Fase final de transformación institucional*]. s.n.t. 5 p. (sin título)
- CONSEJO NACIONAL DE PRODUCCIÓN. 1997d. *El servicio de información de mercados en el contexto de la globalización: la experiencia del CNP*. San José, Costa Rica. 22 p.
- CONTRERAS, G. 1997. *Conferencia sobre la globalización en el contexto costarricense*. 10 de setiembre de 1997. Universidad de Costa Rica.
- EL PAPEL del Ministerio de Agricultura y Ganadería en el desarrollo agropecuario. 1997. (*Sin publicar*). 5 p.
- ELIZONDO VALVERDE, D. 1996. *Adopción de los sistemas agroforestales promovidos por el Proyecto de Desarrollo Agrícola Forestal (PRODAF) en los productores de Acosta, Costa Rica*. Tesis Programa de Maestría en Extensión Agrícola. Universidad Estatal a Distancia (UNED). San José, Costa Rica. 100p.

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES. 1997. *Agrícola: aspectos socioeconómicos: citas y referencias no. 12*. Universidad Nacional. Heredia, Costa Rica. 180 p.

FERNÁNDEZ, Mario E. 1996 *Las consecuencias generales de la apertura comercial sobre la agricultura costarricense y la acción organizada de los productores*. Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad de Costa Rica - Escuela de Economía, Universidad Nacional. San José, Costa Rica.

FERNÁNDEZ, Mario E. 1998. *La agricultura costarricense ante la globalización: las nuevas reglas del comercio internacional y su impacto en el agro*. Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica (EN PRENSA).

FRUTOS VÁSQUEZ, J. F. 1995. *Estudio de los sistemas de producción con énfasis en granos básicos (maíz y frijol) y formulación de lineamientos para una estrategia de extensión agrícola en el cantón de Upala, Costa Rica*. Tesis Programa de Maestría en Extensión Agrícola. Universidad Estatal a Distancia (UNED). San José, Costa Rica. 189 p.

INSTITUTO DE DESARROLLO AGRARIO. 1995. *Propuesta para la modernización estructural y operativa, octubre de 1995*. San José, Costa Rica. 112 p.

INSTITUTO DE DESARROLLO AGRARIO. 1995a. *Políticas institucionales y acciones estratégicas del Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) en apoyo al plan nacional de combate a la pobreza período 1995-1998*. San José, Costa Rica. 22 p. (Biblioteca IDA)

INSTITUTO DE DESARROLLO AGRARIO. 1995b. *Informe de los logros del IDA en la ejecución de programas operativos 1994*. San José, Costa Rica. 36 p.

INSTITUTO DE DESARROLLO AGRARIO. 1996. *Informe de labores del Primer Semestre 1996 (Relación meta-logro)*. San José, Costa Rica. 12 p. (Biblioteca IDA).

INSTITUTO DE DESARROLLO AGRARIO. 1996a. *Informe de labores del período 1995 (Relación meta-logro)*. San José, Costa Rica. 22 p. (Biblioteca IDA).

INSTITUTO DE DESARROLLO AGRARIO. 1997. *Análisis del estado real de asentamientos campesinos y programas de titulación del 14 de octubre de 1961 al 31 de diciembre de 1996*. San José, Costa Rica. 135 p. (Biblioteca IDA).

INSTITUTO DE DESARROLLO AGRARIO. 1997a. *Acciones Institucionales para el año 1997*. San José, Costa Rica. 11 p. (Biblioteca IDA).

INSTITUTO DE DESARROLLO AGRARIO. 1997b. *Informe de labores Primer semestre 1997. (Relación meta-logro)*. San José, Costa Rica. 10 p. (Biblioteca IDA).

LIZANO, J. R. *El sector agropecuario en el desarrollo nacional. Ideario Costarricense* 1993. Universidad Nacional. Heredia, Costa Rica (UCR-CIDCACS)

MESÉN, J. A. y CEDEÑO, J. 1997. *Anteproyecto de presupuesto relación de puestos para el año 1998*. Área de presupuesto y control/Depto. de Recursos Humanos. San José, Costa Rica, sp. 46 p.

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA. 1991. *Memoria anual 1990*. San José, Costa Rica. 104 p. (UCR-CIDCACS)

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA. 1994. *Reglamento a la Ley Orgánica del Ministerio de Agricultura y Ganadería*. La Gaceta Diario Oficial (Costa Rica) no. 217. martes 15 de noviembre de 1994. 9 p. (SUNI-MAG)

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA. 1997. *55 años al servicio del agricultor*. (Suplemento Periódico LA NACIÓN). San José, Costa Rica. 8 p.

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA. 1997d. *Reglamento a la Ley Orgánica del Ministerio de Agricultura y Ganadería*. La Gaceta Diario Oficial (Costa Rica) no. 213, 5 de noviembre de 1997. p. 11-23. (SUNI-MAG)

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA. 1997e. *Dirección Nacional de Extensión Agropecuaria: misión, objetivos, políticas y estrategias*. San José, Costa Rica. 3p.

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA. 1997f. *La situación actual de los Centros Agrícolas Básicos*. San José, 24 p.

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA. 1997g. Dirección de Investigación Agropecuaria-DIA. Investigación Agropecuaria (Costa Rica) 6(1-2). Julio 1997.

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA. 1994. *Propuesta reestructuración institucional*. San José, Costa Rica. 140 + 81 p. 1994. (SUNI-MAG)

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA. 1995. *Informe final dic. 1995*. San José, Costa Rica. 22 p.

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA. 1997b. Informe de labores primer semestre 1997. San José, 69 p. (SUNI-MAG)

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA. 1997c. *Misión y objetivos*. San José, Costa Rica. 3 p.

MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y POLÍTICA ECONÓMICA. 1993. *El sector agropecuario: Impacto de los Programas de Ajuste Estructural*. San José, Costa Rica. 44p. anexos. (UCR-CIDCACS)

SEPÚLVEDA, S. 1996. "Principales características de las instituciones para el desarrollo sostenible microregional"; en: SEPÚLVEDA, S.; EDWARDS, R. *Desarrollo Sostenible. Tomo 6*. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. San José, Costa Rica. p. 9-59. (UCR-Biblioteca L. D. Tinoco)

SOLÍS FALLAS, O. 1997. "El papel del estado en el estilo de desarrollo nacional". *Revista Parlamentaria* (Costa Rica) 5(1). p. 63-71. Abril 1997. (UCR-CIDCACS)

UREÑA BRENES, H. 1996. *Análisis político, económico y social de la evolución de la extensión agrícola: el caso del Ministerio de Agricultura y Ganadería de Costa Rica*. Tesis Programa de Maestría en Extensión Agrícola. Universidad Estatal a Distancia. San José, Costa Rica. 210 p. (UNED)

Entrevistas con:

Dr. Jorge Morales, Director, Dirección de Investigación, Ministerio de Agricultura y Ganadería

Mag. Sc. Osvaldo Bolaños, Coordinador, Direcciones de Extensión Agrícola e Investigación, Ministerio de Agricultura y Ganadería.

Ing. José Luis Campos, Director, Dirección de Extensión Agrícola, Ministerio de Agricultura y Ganadería.

Ing. Daniel Zúñiga van der Laet, Director del SUNI, Ministerio de Agricultura y Ganadería.

Econ. Julio Mora, Consejo Nacional de Producción, Dirección de Análisis de Políticas.

Sr. Rafael Retana, oficina de Recursos Humanos, Ministerio de Agricultura y Ganadería.

Sr. José Alberto Mesén, Área de Planificación y Presupuesto, Ministerio de Agricultura y Ganadería.

Sra. Silvia Arce, Dirección de Recursos Humanos, Consejo Nacional de Producción.

Ing. Carlos Dijeres, Director, Dirección de Planificación, Instituto de Desarrollo Agrario.

Lic. Arlyne Alfaro, Directora, Información de Mercados, Consejo Nacional de Producción.

Lic. Martina Carvajal, Depto. Presupuesto, Consejo Nacional de Producción

Ing. Roberto Fúster, Instituto de Desarrollo Agrario.

CONSEJO EDITORIAL

Oscar Fonseca Zamora

Coordinador

Héctor Pérez

Tomás Guerra

Mayra Achío

Sui Moy Li Kam

Dina Krauskopf

Impreso en el Taller del

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES

Responsable: Marvin Ramírez C.