103

PD-ABB-247 also Ser. 515-L-022

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERIA
CONSEJO AGROPECUARIO NACIONAL

DOC-CAN-205
Octubre de 1973

# PROGRAMA DE DESARROLLO AGROPECUARIO

## INFORME DE EVALUACION
1972-1973

VOLUMEN I

Preparado por American Technical Assistance Corporation,
7655 Old Springhouse Road, McLean, Virginia, U.S.A., con
la participación de la Secretaría Ejecutiva del CAN.
San José, Costa Rica.

VOLUMEN I

# INFORME DE EVALUACION
1972-1973

CONTENIDO


| | Página |
|---|---|
| Carta del Vicepresidente de la American Technical Corporation ..... | iv |
| Prefacio ..... | v |
| Resumen ..... | vi |


PARTE I

## INFORME GENERAL


| | |
|---|---|
| CAPITULO I: INTRODUCCION..... | 1 |
| A. Bases para la Evaluación..... | 1 |
| 1. Objetivos del Programa de Desarrollo Agropecuario ..... | 1 |
| 2. Estrategia del Programa ..... | 2 |
| 3. El Grupo Objeto del Programa ..... | 4 |
| B. Metodología de la Evaluación ..... | 5 |
| C. Formato del Informe ..... | 7 |
| CAPITULO II: IMPACTO GLOBAL DEL PROGRAMA..... | 8 |
| A. Impacto en el Desarrollo Institucional ..... | 8 |
| 1. Desarrollo y Fortalecimiento de las Instituciones Participantes ..... | 8 |

Página


2. Desarrollo de Relaciones Interinstitucionales 17

B. Impacto en los Pequeños Agricultores ..... 22

1. Asistencia Técnica y Sistemas Agrícolas Modernos ..... 22
2. Crédito ..... 24
3. Tenencia de la Tierra ..... 25
4. Condición Económica de los Pequeños Agricultores ..... 26

C. Financiamiento del Programa ..... 29

CAPITULO III: PROYECTOS DE IMPACTO DIRECTO ..... 34

A. Coordinación ..... 34

1. Estado de la Coordinación ..... 36
2. Recomendaciones ..... 40

B. Regionalización y Descentralización ..... 42

1. Propósito ..... 42
2. Estado Actual ..... 42
3. Recomendaciones ..... 58

C. Planificación, Informes y Evaluación ..... 60

1. Propósito ..... 60
2. Estado Actual ..... 62
3. Recomendaciones ..... 68

D. El PDA como un Programa Sectorial..... 70

1. Problemas ..... 70
2. Recomendaciones ..... 71

E. Resumen de los Proyectos de Impacto Directo ..... 73

1. I-A Coordinación y Evaluación ..... 73
2. I-B Regionalización ..... 81
3. I-C Oficina Central del MAG ..... 85
4. III-A Crédito General ..... 89
5. III-B Fondo de Garantía de Incentivos ..... 94
6. IV-A Desarrollo de Cooperativas ..... 96
7. VI-A Titulación de Tierras 106
8. VI-B Fondo de Garantía para la Compra-Venta de Tierras ..... 107
9. VII-A Desarrollo de la Comunidad ..... 110

CAPITULO IV: PROYECTOS COMPLEMENTARIOS ..... 113

A. I-D Laboratorio de Granos y Semillas ..... 113

B. I-F Laboratorio de Tecnología de Alimentos ..... 113

Página

C. I-G Censo Agropecuario ..... 114
D. II-A Facultad de Agronomía ..... 115
E. Proyectos de Mercadeo:..... 119
I-E Planta de Semillas;
V-A Estudio Administrativo del CNP;
V-B Modernización de Plantas.

ANEXO I: Personas Entrevistadas Durante la Evaluación 123

AMERICAN TECHNICAL ASSISTANCE CORPORATION
7655 OLD SPRINGHOUSE ROAD, McLEAN, VA. 22101 TELEPHONE: (703) 790-5252

31 de octubre de 1973

Señor
Rogelio Coto Monge
Secretario Ejecutivo
Consejo Agropecuario Nacional
Ministerio de Agricultura
y Ganadería
SAN JOSE, COSTA RICA, C.A.

Estimado señor Coto:

De conformidad con nuestro contrato con el Ministerio de Agricultura y Ganadería (S-CAN-1701, 27 de agosto de 1973), me place acompañarle nuestro Informe de la Segunda Evaluación del Programa de Desarrollo Agropecuario.

La Evaluación fue llevada a cabo bajo mi supervisión personal, por un equipo compuesto por el señor William Rush, representante de nuestra organización, y el personal técnico de la Secretaría Ejecutiva del Consejo Agropecuario Nacional.

Aunque este Informe cubre el período comprendido entre el 31 de diciembre de 1970 al 30 de junio de 1973, se le ha puesto mayor atención a los eventos ocurridos durante los últimos 18 meses.

Quiero expresar mi más sincero agradecimiento a usted y a todos los representantes de las instituciones miembros del CAN, por la excelente colaboración y cortesías hacia nosotros, durante el desarrollo de este estudio.

Al mismo tiempo, deseo felicitarle por la alta calidad de su personal técnico. La dedicada intervención de los señores Jorge León S., Edgar Escalante W., Juven Aguilar G., Julio C. Pastora A., y José J. Pacheco C., así como el detallado conocimiento que ellos tienen del Programa de Desarrollo Agropecuario, fueron esenciales para concluir con éxito esta Evaluación.

Muy atentamente,

Albert L. Brown
Vicepresidente, American Technical
Assistance Corporation



ALB/hch

A SUBSIDIARY OF GENERAL RESEARCH CORPORATION
AN EQUAL OPPORTUNITY EMPLOYER

# P R E F A C I O

Esta evaluación ha sido preparada por la American Technical Assistance Corporation (ATAC) con la colaboración y amplio apoyo de la Secretaría Ejecutiva del CAN: quien no sólo ha hecho mucha de la investigación básica sino que también ha preparado grandes secciones del texto.

La Secretaría y ATAC han intercambiado puntos de vista y pretenden lograr el máximo grado de acuerdo en la preparación de este informe evaluativo y sus recomendaciones. Sin embargo, la total responsabilidad de los resultados de la investigación y de las recomendaciones del informe son de ATAC y no reflejan los puntos de vista del CAN o de su Secretaría. Esto desde luego, se refiere también a recomendaciones acerca del funcionamiento del CAN y su Secretaría.

Tanto ATAC como la Secretaría han solicitado y obtenido amplia asistencia para la preparación de este informe de la mayoría de las instituciones representadas en el CAN, de los Cancitos y de un número de organizaciones locales familiarizadas con los problemas de los pequeños agricultores.

ATAC desea expresar su aprecio al excelente apoyo brindado por don Rogelio Soto Monge, Secretario Ejecutivo del CAN y los miembros de su personal.

La Secretaría del CAN y ATAC en conjunto desean finalmente expresar su aprecio por la valiosa colaboración de cada una de las organizaciones mencionadas y a quienes se solicitó su asistencia en la preparación del presente trabajo.

# RESUMEN

Uno de los principales objetivos del Programa ha sido el de mejorar la capacidad de las instituciones, separadamente y en coordinación, para proveer los servicios que el pequeño agricultor necesita con el fin de mejorar su condición económica. En el cumplimiento de este objetivo, el PDA ha generado una serie de cambios en la estructura, capacidad y procedimientos de las instituciones relacionadas con el sector agropecuario.

La orientación principal de esta evaluación ha sido la de identificar algunos de estos cambios, y descubrir y analizar la importancia de algunos de los obstáculos para el futuro progreso, y sugerir algunos enfoques prácticos que conduzcan a la eliminación de estos obstáculos. En este proceso hemos buscado en las propias instituciones, los factores y condiciones que las relacionan en un programa sectorial y a su incipiente impacto en el pequeño agricultor.

A. CAMBIOS INSTITUCIONALES.

Cada una de las instituciones del sector ha hecho cambios internos, muchos de ellos estimulados o apoyados con los recursos del préstamo de AID. Muchos otros cambios en políticas, estructura y procedimientos están sólo indirectamente relacionados con el préstamo, por el hecho de que cada organización hizo ajustes en el uso de sus propios recursos de acuerdo con lo que debe haberles parecido la finalidad deseable: mejorar su habilidad para servir al pequeño agricultor.

Estos cambios se detallan en este volumen, en los respectivos informes de cada institución y en el de los documentos de trabajo. Lo que es importante es que estos cambios, ya sean directamente relacionados o no con el préstamo, han sido consistentes con los objetivos y estrategias del Programa en la medida en que se han llevado a cabo.

Debe enfatizarse que este proceso de cambio institucional está aún sin desarrollarse y aún no ha logrado el nivel final visualizado por el PDA. Creemos que estos procesos continuarán, -y ciertamente deben continuar- para lograr el impacto inherente del PDA. Estamos convencidos de que la amplitud y naturaleza de este mejoramiento institucional en estos primeros dos y medio años del Programa, no son una adaptación casual, sino que representan la expresión fundamental de sus actitudes y propósitos.

La magnitud de estos cambios está palpablemente demostrada en el volumen y acceso a los servicios por el pequeño agricultor:

VOLUMEN DE SERVICIOS

| | Diciembre 1970 | Junio 1973 |
|---|---|---|
| Crédito al pequeño agricultor* (en millones de colones) | 83.2 | 186.2 |
| Monto de los Avales del CNP* (en millones de colones) | 4.8 | 16.4 |
| Agentes de DINADECO | 9 | 31 |
| Agentes y Peritos del MAG | 105 | 148 |
| Títulos otorgados por el ITCO* | 86 | 1.654 |

* Estas cifras representan los montos colocados durante los doce meses anteriores.

ACCESO A LOS SERVICIOS

| | Diciembre 1970 | Junio 1973 |
|---|---|---|
| Agencias Bancarias | 75 | 89 |
| Cooperativas con CPDA | 4 | 30 |
| Agencias y Oficinas del MAG | 49 | 72 |
| Delegaciones Agrícolas del CNP | 29 | 44 |
| Asociaciones de Desarrollo Comunal | 150 | 231 |

Estos cambios cuantitativos han sido acompañados por un mejoramiento en la calidad de las relaciones oficiales entre las agencias y el pequeño agricultor.

Esto se manifiesta particularmente por una actitud más agresiva de parte de los representantes institucionales por procurar nuevos clientes. Por este medio las instituciones han obtenido mayor conciencia de los problemas de los pequeños agricultores, clientes suyos, en procurarse y lograr asistencia, y se han interesado en resolverlos.

B. IMPACTO EN EL PEQUEÑO AGRICULTOR.

El impacto del mejoramiento institucional en el bienestar del pequeño agricultor no ha sido aún precisado. Casos individuales e indicadores indirectos, más bien subjetivos, tales como recuperaciones de los créditos, escasez de mano de obra y uso de la tierra tienden a apoyar la opinión subjetiva de que al menos algunos de los pequeños agricultores están mejor. Al respecto, los mecanismos de información de las diferentes

instituciones no incluyen datos sobre la condición económica de sus clientes, ni tampoco tenemos conocimiento de que existen estudios o datos estadísticos que pueden confirmar esta opinión.

## C. RELACIONES INTERINSTITUCIONALES.

El PDA persigue una coordinación en la entrega de insumos complementarios, regionalización para facilitar esta coordinación, y descentralización para asegurar un respaldo a las necesidades regionales.

Reconociendo la naturaleza compleja del sector, y la diversidad de las instituciones participantes, se necesita una estructura de coordinación y evaluación a los niveles regional y nacional.

Se le da énfasis a la planificación como una función de coordinación, y también para afirmar las metas con las cuales se medirá el progreso, el cual se informará en evaluaciones periódicas.

### 1. Coordinación.

Todas las partes de la estructura de coordinación (CAN, CANcitos, y Comités Agrícolas Cantonales) son funcionales en la actualidad.

La coordinación entre los diferentes programas en el campo se ha mejorado considerablemente, pero está aún

por debajo de las metas prácticas y deseables.

Causas identificables limitan aún la descentralización; excesiva confianza en la estructura formal de coordinación (que aún tiene lagunas, particularmente a un alto nivel central operacional); la diversidad de grupos de clientes entre las instituciones individuales, particularmente entre los clientes nuevos, y diferencias individuales en la capacidad institucional.

2. Regionalización.

El concepto de regionalización está bien aceptado, pero la práctica se ha llevado a cabo más despaciosamente que lo que se esperaba. Virtualmente todas las instituciones del sector usan límites regionales comunes, pero sólo el Servicio de Extensión Agrícola del MAG, DINADECO y el ITCO han logrado un alto grado de jerarquización dentro de la estructura regional.

Los CANcitos están establecidos y sirven como un foro muy útil para discusiones de problemas o programas de carácter regional, pero con evidentes variantes en la efectividad, participación y utilización.

3. Descentralización.

El Sistema Bancario Nacional por medio de los Bancos Comerciales han obtenido un progreso o éxito bastante significativo respecto a la transferencia de recursos así como responsabilidad y autoridad a sus funcionarios dentro de las regiones.

Estos individuos tienen bastante flexibilidad en el ejercicio de sus funciones y responsabilidades dentro de un sistema de supervisión que parece proveer un control efectivo así como una buena asistencia para solventar problemas. Otras instituciones del sector han mostrado considerable interés en la descentralización de ciertas funciones, pero el cuándo y el cómo aún no son claros.

Inclusive el MAG, que ha sido el líder en la regionalización de sus servicios de extensión, no ha descentralizado aún el presupuesto operacional, compras y reparación de equipo.

4. Planeamiento, Información y Evaluación.

Se ha hecho un progreso bastante significativo al introducir la planificación tan compleja requerida para tener un buen manejo de los programas multiagenciales a los niveles regional y nacional.

Se necesita hacer mucho más aún, la necesidad se ha tomado en cuenta, y se han dado los pasos necesarios para mejorar el sistema.

Desde el nivel práctico, el mejoramiento es necesario para establecer metas, objetivos, e indicadores de progreso a corto y mediano plazo.

Donde estos han dido identificados, el progreso ha sido informado en función de estos objetivos, metas, e indicadores de progreso; por lo tanto, la evaluación de estos se simplifica y resulta más verdadera. El establecimiento de unidades de investigación operacionales en cada una de las instituciones podría conducir hacia un mejor entendimiento de las alternativas disponibles a sus administradores.

# CAPITULO I

## INTRODUCCION

### A. BASES PARA LA EVALUACION.

1. Objetivos del Programa de Desarrollo Agropecuario.

El objetivo del Programa establecido en el Acuerdo de Préstamo entre Costa Rica y los Estados Unidos de Norteamérica es el siguiente:

"El Programa consistirá en el desarrollo y ejecución, durante un período de cuatro años, de un programa coordinado del Sector Agropecuario cuyo objetivo será transformar al subsector del pequeño agricultor, orientado primordialmente al consumo doméstico, de sus sistemas y métodos tradicionales a sistemas y métodos modernos de gran productividad (a) mejorando así el ingreso del pequeño agricultor y la calidad de la vida en las zonas rurales, y (b) facilitando así una mayor contribución del subsector del pequeño agricultor al desarrollo nacional." 1/

Este objetivo está ampliado, posteriormente en el documento del préstamo, insertando las siguientes consecuencias esperadas del programa 2/:

---

1/ Sección 1.02. Préstamo AID 515-L-022, fecha 11 de agosto de 1970.

2/ El "Libro Verde" Programa de Desarrollo Agropecuario 1971-74, Capítulo IV, Objetivos y Estrategia, pág. 19.

a. Mejores ingresos y un mejor nivel de vida para miles de familias de agricultores (con los consiguientes aumentos en la demanda de bienes de consumo).

b. La creación de una nueva y dinámica fuente de aumento en la producción nacional.

c. Un aumento en las oportunidades de empleo en las zonas rurales con mejores salarios.

d. Una mayor contribución del sector agropecuario al saneamiento de la balanza de pagos.

2. Estrategia del Programa.

La estrategia del Programa de Desarrollo Agropecuario se basó en un diagnóstico del subsector del pequeño agricultor, que puede ser resumido en los siguientes aspectos principales:

a. En tanto que los componentes de la agricultura del finquero grande y del que produce para la exportación se han venido modernizando, el pequeño agricultor, produciendo para el consumo doméstico, todavía en su mayoría está empleando métodos tradicionales de producción.

b. El pequeño agricultor tiene poco conocimiento de los insumos y técnicas modernas y es escéptico sobre su eficacia.

c. El pequeño agricultor recibe poco o ningún apoyo de las instituciones gubernamentales y de los bancos.

d. El pequeño agricultor frecuentemente no tiene título de propiedad sobre su tierra y esto es motivo de poco incentivo para el mejoramiento de la finca.

e. Las facilidades de mercado disponibles para el pequeño agricultor son frecuentemente imperfectas.

f. La presión demográfica está haciendo sumamente difícil al pequeño agricultor la obtención de tierra apta para cultivar.

Así como el diagnóstico encontró un número de factores negativos interrelacionados, así la estrategia está diseñada para tratar estos males en una forma interrelacionada.

La clave de la estrategia se ha establecido ser la educación del pequeño agricultor para que aplique métodos agrícolas modernos. Sin esta educación, la solución de estos otros problemas se supone de poco resultado.

El problema de educar al agricultor está concebido en términos de definir lo que el pequeño agricultor puede producir y cómo; y de proveer servicios de extensión para llevar este conocimiento a los agricultores.

A esto debe añadirse apoyo en la forma de un mejor acceso a la tierra, crédito, insumos y mercados. Finalmente se admite que la provisión de todos estos tipos de asistencia al pequeño agricultor envuelven dos procesos interrelacionados.

El primero es el establecimiento y mejora de las instituciones necesarias para proveer, directa e individualmente al pequeño agricultor de todas estas formas de asistencia.

Segundo, la estrategia pone énfasis en la coordinación de la labor de todas las instituciones involucradas,

tanto a nivel nacional como regional y local.

3. El Grupo Objeto del Programa.

Los documentos básicos del Programa indican que en 1963 habían en Costa Rica 64.600 fincas de una manzana o más, lo que podría indicar un número aproximado de 60.000 agricultores propietarios. A través del enunciado del programa, un número igual de "finqueros" costarricenses que tienen fincas menores de una manzana, aunque no están absolutamente excluidos del programa, han sido considerados como esencialmente fuera de su alcance. De los 60.000 con una manzana o más, se estima que aproximadamente 50.000 califican en la definición de pequeños agricultores (ingreso anual de ₡25.000 o menos, después de deducir renta y salarios), utilizada para el Programa.

Es evidente que los recursos del préstamo y la contrapartida por sí solos no podrían cubrir a tan extenso grupo. También es evidente que existe una considerable dispariedad en la capacidad de los diferentes sectores institucionales para atender la clientela. Por ejemplo, probablemente el Sistema Bancario Nacional cuenta con unos 25.000 pequeños agricultores como clientes más o menos regulares, y ha añadido algunos miles a través del programa.

El servicio de Extensión Agrícola del MAG, con casi 100 agentes difícilmente podrá esperarse que llegue directamente a más de 10 a 15 mil pequeños agricultores, muchos de los cuales no son necesariamente clientes del S.B.N. Estas discrepancias en cuanto a clientela han sido aceptadas tácitamente,

dejando la responsabilidad de ajustar los recursos y los grupos seleccionados dentro de la gran masa a las instituciones complementarias.

B. METODOLOGIA DE LA EVALUACION.

La evaluación se basó en los objetivos y metas del Programa de Desarrollo Agropecuario (PDA) incluido en el Acuerdo de Préstamo AID 515-L-022 del 11 de agosto de 1970, ampliados en el "Libro Verde" y mejorados en los planes para 1972 y 1973.

Como indicadores de progreso en la consecución de estos fines, se usaron los informes periódicos y especiales, enviados por el sector institucional al CAN. Este material y la información estadística adicional, obtenida directamente de las instituciones a través de sus representantes nombrados fue resumida, revisada, analizada y reformada para obtener un documento de trabajo preliminar para cada Actividad.

Los documentos de trabajo fueron sometidos a conocimiento de los representantes institucionales, junto con una serie de preguntas relacionadas a la actividad, para proveer una revisión inicial sobre la validez de la información contenida y para escoger comentarios adicionales y diferentes puntos de vista e interpretaciones.

Esta información centralizada provee una hipótesis parcial de la fortaleza y/o debilidad de los proyectos individuales y de las relaciones interinstitucionales. Estas conclusiones tentativas fueron exploradas en el campo a través de una serie de

preguntas abiertas que sirvieron de base para las entrevistas con miembros del sector institucional. Las entrevistas de campo se concentraron en los miembros de los Cancitos de sus respectivas zonas, incluyendo representantes de los agricultores y también Agentes de Extensión, representantes de cooperativas y otros agricultores (Anexo I). El propósito de estas entrevistas no fue de recopilar datos estadísticos, sino de obtener opiniones sobre el progreso del programa, problemas y posibles soluciones de aquellas personas más directamente involucradas con la operación de los programas a nivel regional.

Las impresiones a las que se llegó en las entrevistas de campo y el contenido de los documentos de trabajo sirvieron de base para posteriores entrevistas, llevadas a cabo con encargados de proyecto y otros funcionarios de alto nivel en San José, para obtener puntos de vista a nivel nacional.

Estas tres fuentes (informes, entrevistas regionales y entrevistas a nivel nacional) y alguna información adicional recolectada de las instituciones se usó para reforzar los documentos de trabajo y para diseñar las conclusiones iniciales acerca del estado de cada proyecto, individulamente y en relación con el PDA.

Conforme el tiempo lo permitió pretendimos corroborar las conclusiones relevantes con datos objetivos, derivados de series estadísticas, encuestas y estudios.

## C. FORMATO DEL INFORME.

La parte principal del informe consiste de cuatro capítulos y el resumen. Además del resumen y la introducción, intentamos diagnosticar el impacto general del programa, relacionado con el progreso institucional, al sector agrícola en general y al pequeño agricultor en particular.

Profundizando en los aspectos relacionados de los proyectos, hemos separado los proyectos en dos grupos: Aquellos que pretenden un impacto directo al pequeño agricultor y por lo tanto requieren un acceso integrado y más directo, y aquellos que complementan a éstos proveyendo recursos adicionales, servicios e insumos.

Al tratar los primeros nos hemos concentrado en los problemas integrales de coordinación, descentralización, planeamiento y administración que son comunes, antes de resumir el estado de cada proyecto y hacer recomendaciones para su mejoramiento.

Un capítulo final provee información similar de cada uno de los proyectos complementarios.

En un volumen separado hemos resumido los documentos de trabajo revisados para proveer una fuente de información más detallada de cada proyecto.

# CAPITULO II

## IMPACTO GLOBAL DEL PROGRAMA

### A. IMPACTO EN EL DESARROLLO INSTITUCIONAL.

1. Desarrollo y Fortalecimiento de las Instituciones Participantes.

Uno de los principales objetivos del Programa ha sido el de desarrollar un patrón efectivo de planes institucionales los cuales de una manera coordinada incentivarían el desarrollo del subsector de pequeños agricultores en la Economía Nacional.

En el cumplimiento de este objetivo, el PDA ha generado una serie de cambios en la estructura, capacidad, y procedimientos, de instituciones relacionadas con el sector agropecuario. Estos cambios, en la medida en que se han llevado a cabo, han sido consistentes con los objetivos y estrategias del Programa.

Estamos por lo tanto, evaluando un proceso de desarrollo institucional que está aún llevándose a cabo y todavía no completado.

Al evaluar el impacto del programa en las instituciones, hemos tenido que considerar no solo lo que se ha logrado, sino también lo que esperamos que se logrará. En particular hemos tratado de identificar los obtáculos que deberán ser vencidos en los próximos dos años.

a. Ministerio de Agricultura y Ganadería.

El cambio institucional más grande contemplado por el

programa es la transformación del MAG en una organización con una fuerte capacidad de decisión regional, llegando a la población de agricultores por medio de sus agentes de extensión. Paralelo a este esfuerzo están los deseos de reforzar varios aspectos operacionales en las oficinas centrales, y la adopción de una nueva filosofía dirigida con agresividad a ofrecer asistencia a la mayor cantidad posible de pequeños agricultores.
Esta transformación del MAG ha sido de gran importancia, puesto que es el MAG quien tiene la responsabilidad institucional de ser el líder en el desarrollo y la coordinación de la estrategia a ser usada en el sector agropecuario. Si lo que queremos es un programa coordinado con cierta lógica organizada, entonces el eje central debe ser el MAG.
El progreso que ha tenido el MAG hasta la fecha ha sido impresionante en varios aspectos primordiales. Las ofinas regionales han sido creadas y están firmemente establecidas. El concepto de regionalización ha sido aceptado por todo el Ministerio de Agricultura y Ganadería. Ha habido mucho interés en proponer iniciativas nuevas. El principio de trabajar con grupos de agricultores, para así multiplicar la efectividad de la asistencia técnica, ha tenido una muy buena aceptación. Hemos encontrado una cantidad bastante significativa de proyectos a niveles regional y local, en que funcionarios del MAG están trabajando efectivamente en una forma

complementaria con otras instituciones locales, regionales y nacionales.

Nuestra impresión general es que la reputación del MAG en las áreas rurales, está lentamente comenzando a mejorar. En casi todos los casos en que el MAG ha llevado alguna inciativa palpable a nivel local, ha mejorado su imagen, inclusive en aquellos proyectos cuyos resultados han sido desafortunados.

El hecho que el MAG, o funcionarios de este, hayan llevado la inciativa, es reconocido. Sin embargo, es necesario aceptar que la imagen del MAG en muchas áreas rurales ha estado durante mucho tiempo a un nivel más bajo de lo adecuado. Se necesita hacer mucho, antes de que un consenso de opiniones a nivel rural respecto al MAG, pueda ser definitamente positivo.

Cualquier otra medida que el MAG necesite tomar para desarrollar algún problema en forma efectiva, depende principalmente del buen uso que se le dé a la maquinaria organizacional que ha establecido.

Un punto crítico es la necesidad de mejorar el flujo de información- ideas, instrucciones, informes, información técnica, materiales para usarse con el pequeño agricultor- por medio de la organización. Otra necesidad vital es la de mejorar el entrenamiento de personal; particularmente para desarrollar equipos de funcionarios a nivel de campo con suficiente inciativa y capacidad para buscar y utilizar oportunidades para el trabajo conjunto con otras organizaciones en sus áreas, para organizar y dirigir grupos

efectivamente, así como para poner a prueba nuevar ideas. Muy relacionado con esto, e imprescindible para el MAG, es el disponer de recursos económicos suficientes para otras cosas además de pagar salarios.

Tomando en cuenta que más del 75 por ciento del presupuesto actual se gasta en salarios, el Ministerio y su personal no tienen flexibilidad administrativa, así como eficiencia operacional. Este problema se acentúa aún más si se toman en cuenta las imperfecciones involucradas en el proceso de regionalización; por ejemplo hay un considerable número de vehículos inmobilizados que se necesitan en el campo debido a que las facilidades de reparación están en San José.

b. Sistema Bancario Nacional.

Mientras que la regionalización y el reequipamiento del MAG ha sido el cambio institucional más intensivo que ha resultado por el programa, el cambio más grande en lo que a volumen de actividades y de orientación respecta, ha ocurrido en el Sistema Bancario Nacional.

Desde el año 1970 a 1972, el crédito bancario a pequeños agricultores ha crecido de 83.2 millones de colones a 186.2 millones, o sea en un 124%. De esto, el incremento en crédito agrícola (excluyendo ganadería) fue de 22.5 millones a 61.7 millones de colones, o sea un incremento porcentual de un 174%. Puesto que únicamente 66 millones de colones (incluyendo recuperaciones) fueron incorporados a causa del PDA, el Sistema Bancario Nacional

ha contribuido muy adecuadamente a esta expansión substancial del crédito, por medio de sus propios recursos (así como también de otros recursos de origen internacional).

Dos factores han intervenido para aumentar el volumen de crédito; en primer lugar una política crediticia más amplia del BCCR a partir de 1971. En segundo lugar parece que los Bancos Comerciales han considerado que hacer préstamos a pequeños agricultores es un buen negocio. Este último es un fenómeno único en América Latina.

Sin embargo, el desenvolvimiento de los bancos continúa siendo bastante disparejo. Los bancos están mejorando sus procedimientos con la finalidad de aumentar el número de pequeños clientes. En el BNCR, por ejemplo, un delegado puede ahora aprobar un pequeño préstamo rápidamente, sin esperar a que se reúna la Junta Rural de Crédito. Aun más , para acomodar clientes que no puedan dar garantías reales, los bancos ahora aceptan la fianza de otra persona aunque ésta tampoco pueda dar garantías reales.

Cierto número del personal y delegados de las agencias de los bancos, sin embargo, se encuentra aún renuente a aceptar estas flexibilidades en el crédito. Hay aún muchos agricultores que pudiesen ser aceptados como clientes en los bancos, pero ellos aún se consideran bienvenidos por el banco.

Para el futuro, la principal necesidad de los bancos es la de mejorar la supervisión sobre las agencias regionales, para asegurar así que las prácticas que tienden a restringir el crédito, no se sigan llevando a cabo.

En este respecto, los supervisores de los bancos deberían consultar con los directores de los Centros Agrícolas Regionales, extensionistas, y otros que conocen las actitudes y opiniones comunales hacia los bancos representados en su zona de operación.

Además de mejorar la supervisión, los bancos deberían hacer un esfuerzo para divulgar más ampliamente su interés en dar una mejor atención a las necesidades de los pequeños agricultores.

c. Cooperativas

El PDA ha generado un excelente desarrollo institucional en lo que respecta a las cooperativas. El programa de crédito dirigido a la producción de Fedecrédito ha sido un éxito, no sólo por proveer al pequeño agricultor con otra línea de crédito, pero también por estimular la asistencia técnica y el desarrollo de otras actividades agropecuarias cooperativas.

El mismo Fedecrédito ha llegado a tener un gran porvenir como institución por medio de un fortalecimiento de sus bases financieras, así como por su habilidad -por medio de préstamos- de reforzar a las cooperativas miembros.

La transformación del Departamento de Cooperativas del Banco Nacional, en el INFOCOOP ha convertido a esa institución en un instrumento del mismo sector cooperativista. De aquí proviene la esperanza de que haya una mayor iniciativa por parte del movimiento cooperativista para

promover el desarrollo cooperativista en el sector agropecuario.

Sin embargo, el movimiento agro-cooperativista continúa flaqueando en su fragmentación organizacional. No existe un liderazgo unificado del movimiento cooperativista agropecuario.

Este hecho institucional, que es un producto del desarrollo histórico más que de diseño, complica considerablemente el problema de participación cooperativista efectiva en el PDA. Albergamos esperanzas de que INFOCOOP en cooperación con todos los otros elementos del movimiento cooperativista que prestan servicios al agricultor puedan llegar a desarrollar un papel más activo.

d. Mercadeo.

Desde el punto de vista de instituciones de mercadeo, el programa -desde su inicio- ha tenido grandes fallas que comienzan con ignorar la importancia del mercadeo paralelamente al fomento de la producción.

El programa de mercadeo del PDA sin embargo, es difícil de entender.

Los proyectos relacionados con el CNP incluyen algunas instalaciones físicas necesitadas, que se están desarrollando satisfactoriamente, así como un estudio administrativo. El estudio administrativo ha sido terminado, y el CNP muy pronto tendrá listos sus comentarios al respecto, lo cual permitirá iniciar las construcciones proyectadas. Además de estas actividades financiadas por

el programa, el CNP ha comenzado a descentralizar sus instalaciones y regionalizar sus actividades, incrementando así su asistencia a los pequeños agricultores. Un programa paralelo, financiado por la AID y llevado a cabo por el IFAM con el respaldo del CNP y de otras agencias, ha generado algunas recomendaciones prometedoras, con respecto a desarrollo a las vías del mercadeo que tendrá gran impacto en el planeamiento de programas futuros. En conexión a esto, es necesario notar -como ejemplo de coordinación positiva- que se ha llegado a un entendimiento en relación a este programa con ciertos proyectos prometedores de mercadeo, desarrollados para y por el movimiento cooperativista.

e. Educación.

El impacto directo del programa en las instituciones de educación agropecuaria ha sido significativo en varios aspectos, pero no en todos. Una nueva escuela técnica ha sido fundada, y ya tuvo su primera promoción.
La Facultad de Agonomía de la Universidad de Costa Rica pronto comenzará a operar sus labotatorios de granos y semillas y de tecnología de alimentos, los cuales son instrumentos muy valiosos en la maquinaria general del desarrollo agropecuario. La Facultad recibe también alguna asistencia técnica, muy importante en el fortalecimiento de sus programas académicos pero a su vez, su costo es sumamente alto en relación a los beneficios que se obtendrán.

Dentro de la facultad se han llevado a cabo un buen número de cambios substanciales con sus propios recursos, cosa que contribuirá materialmente en un futuro para aumentar su contribución al PDA.

El estudiantado de la Facultad se ha expandido en un 100% entre 1970 y 1973, y el presupuesto y personal se han también expandido pero en un menor grado. La especialización en Economía Agrícola se ha establecido, a un mismo nivel que las especializaciones en Fitotecnia y Zootecnia.

f. Tenencia de la Tierra.

El ITCO ha llevado a cabo una extensiva labor de mapeo catastrado para facilitar el programa de titulación. Una nueva ley y reglamentación administrativa facilita el registro de estos títulos.

Aunque han aparecido algunos problemas, el ITCO se ha desenvuelto bien en base a un sistema probado con éxito anteriormente.

El Fondo de Garantía para la Compra-Venta de Tierras ha contribuído al desarrollo de los proyectos para formar cooperativas que trabajen las fincas comunitariamente. Esta contribución, sin embargo, ha sido pequeña, y aún prevalece una aguda necesidad de estudiar ciertos problemas para facilitar la adquisición de tierras por los pequeños agricultores, en conexión con una planificación futura para ampliar este programa.

g. Desarrollo Comunal.

Mientras que los fondos destinados por el PDA para DINADECO han tenido un efecto grande en la institución permitiéndole regionalizarse y desarrollar un programa más amplio, el trabajo de DINADECO respecto al desarrollo comunal incluye a la agricultura como sólo uno de muchos aspectos a tratar. No vamos a tratar en esta evaluación de estudiar su desenvolvimiento total referente al Desarrollo Comunal.

2. Desarrollo de Relaciones Interinstitucionales.

El programa contempló que todas las instituciones participantes en el PDA, trabajarían juntas, de tal manera que se unirían los servicios para beneficiar al pequeño agricultor y se les ofrecerían en una forma más eficiente. Para satisfacer este papel central en la planificación, coordinación y evaluación del programa, se preveía la creación del CAN, integrado por todas las instituciones del sector, así como de otras que tuvieran alguna relación importante con el sector agropecuario. El CAN a su vez ha generado la creación de los Cancitos en cada una de las seis regiones agrícolas del país, para así ofrecer una coordinación similar a nivel regional.

Finalmente ya existen a nivel de varias Agencias de Extensión los llamados Comités Agrícolas Cantonales , los cuales contemplaron el programa como un instrumento para utilizar y expandir las facilidades de cooperación a nivel local.

El CAN y los Cancitos están bien estructurados. Directamente o indirectamente, todas las instituciones importantes para el sector están representadas; mientras que el interés de algunas instituciones participantes es bastante marginal, de ninguna manera se puede decir que es insignificante.
El CAN está presidido por el Ministro de Agricultura y Ganadería, y los Cancitos por los Directores Regionales del MAG. Institucionalmente, el CAN está muy bien desarrollado, y muy bien asesorado por una pequeña Secretaría; los Cancitos, con sus necesidades en menor escala, están adecuadamente respaldados por los Centros Agrícolas Regionales del MAG.
El Sistema CAN/Cancito ha funcionado muy efectivamente como un mecanismo para interelacionar a las varias instituciones participantes en el PDA.
La asistencia a las reuniones ha sido bastante buena, lo que manifiesta la importancia que se le ha dado a esta función por parte de los participantes. Las reuniones han sido bastante frecuentes, lo que le ha dado a estos cuerpos vida continua.
El CAN ha dado un gran paso respecto a su sistema de planificación, al iniciar la planificación regional por medio de los Cancitos, e integrando estos planes con los planes nacionales desarrollados por las instituciones participantes. Hasta la fecha, sin embargo, estos planes son esencialmente una recolección de planes anuales para proyectos específicos. Hasta cierto punto, particularmente a nivel regional, este proceso estimula el entendimiento y la concepción de algunos

proyectos específicos. Es también bastante útil como un método de revisar el progreso de los programas al final de cada año. Aunque el ciclo de planificación de programas no se termina antes de la mitad del año para el cual fueron elaborados, las agencias operacionales, reciben una aprobación tácita interina mientras el CAN aprueba. El sistema de planificación hasta la fecha no contempla estrategias a largo plazo. Tal planificación sería muy provechosa no solamente para el desarrollo de planes anuales con una mejor definición de metas, sino también para proveer una mejor base para la unión de estos con los planes nacionales y regionales de desarrollo económico.

Sería muy útil que la futura planificación de programas (así como procesos subsecuentes de coordinación y evaluación) que el ámbito de responsabilidad del CAN fuera definida más claramente.

El Decreto Constitutivo del CAN le otorga la responsabilidad de aconsejar "al Gobierno y a los entes públicos en la formulación de la política agropecuaria Nacional y en la coordinación de la ejecución de los programas y planes agropecuarios". En otras palabras, su ámbito de trabajo abarca todo el sector agropecuario y no hay referencias específicas sobre el pequeño agricultor o limitaciones del CAN a programas dirigidos a estos. Las Instituciones Nacionales bien podrían tener el deseo de utilizar al CAN como un instrumento para la coordinación y planificación de todas las actividades del sector.

Desafortunadamente para el proceso de planificación y evaluación, el sistema usado por las instituciones para presentar información periódica al CAN está excesivamente orientado hacia los proyectos específicos financiados por el Programa. Por ejemplo, el CNP reporta en detalle respecto a sus proyectos del PDA, mientras que no dice nada respecto a sus operaciones de mercadeo tan importantes que afectan al pequeño agricultor. DINADECO informa acerca de su extenso ámbito de acción, que no es necesariamente muy importante para el CAN, pero no proveen datos respecto a proyectos relacionados a la agricultura, donde las Asociaciones de Desarrollo Comunal están involucradas. El ITCO informa sobre sus proyectos financiados con fondos del programa, pero no respecto al problema general de ayuda al agricultor que no posee tierra, o respecto al grueso de sus actividades. Este sistema de información no le permite al CAN formarse una idea, como organismo planificador y coordinador que es, acerca de qué más debería hacerse para ayudar al subsector del pequeño agricultor. En sus sesiones formales, el CAN ha sido un organismo efectivo para tratar los temas específicos que han sido colocados en agenda. Desafortunadamente, algunos de los problemas principales dentro de la totalidad de los problemas del sector, que a nivel de operación de las instituciones son de preocupación cotidiana, son puestos ante el CAN inadecuadamente, o reciben una discusión muy superficial con resoluciones incompletas.

Los problemas deberían ser puestos en la mesa para ser discutidos con un espíritu de entendimiento mutuo, para así encontrarles las mejores soluciones posibles. Aún más, si no existe solución posible para algún problema, entonces por lo menos sería útil declarar que el problema no tiene solución, para así no malgastar los recursos de las instituciones que tratan de resolverlo creyendo que algún día podrán solventarlo.

En relación a este punto, observamos que usualmente hay muy poco contacto entre instituciones en los varios niveles de trabajo. Esto es aplicable particularmente a nivel nacional, pero también es aplicable a situaciones locales, donde la asistencia institucional es proveída por funcionarios institucionales, no residentes en la zona.

Lo limitado de estos contactos no sólo reduce la posibilidad de resolver problemas, pero también la posibilidad de desarrollar nuevos sistemas para intentar resolverlos.

## B. IMPACTO EN LOS PEQUEÑOS AGRICULTORES.

### 1. Asistencia Técnica y Sistemas Agrícolas Modernos.

El Programa en teoría estaba destinado a proveer asistencia al pequeño agricultor en una forma coordinada incluyendo la asistencia técnica, el crédito y otros servicios similares que este pudiera necesitar. La asistencia técnica se consideró como el elemento clave para inducir al pequeño agricultor a abandonar sus métodos tradicionales en pro de métodos modernos. Desafortunadamente algunos de los que diseñaron el Programa y algunos funcionarios, han esperado la satisfacción simultánea de las necesidades de cada agricultor en particular, en una forma conjunta y enteramente coordinada, y desde luego el programa no ha resultado así. Un cierto desbalance no es necesariamente un factor negativo. En América Latina el crédito a los pequeños agricultores frecuentemente ha demostrado ser tan productivo sin asistencia técnica formal como con ella. La existencia de un elemento tal como el crédito crea una presión ulterior por la suplencia de otros servicios, que pueden ser suplidos de manera inesperada. Encontramos por ejemplo, una cooperativa de ahorro y crédito muy satisfecha con la asistencia técnica proveída por un agrónomo de una casa comercial. Muy lejos de sentir que estaban siendo inducidos a hacer un uso excesivo de los insumos, algunos de los asociados encontraron por experiencia propia que podían aumentar sus ingresos excediendo

sustancialmente las cantidades de abonos recomendadas Esta cooperativa también ha obtenido asesoría de la Universidad de Costa Rica y del agrónomo de Fedecrédito, y ha tenido contactos con el Agente de Extensión Agrícola local y otros. No cabía esperar que este grupo permaneciera atado al empleo de métodos tradicionales a pesar de que el crédito empezó a llegar antes de que se establecieran convenios de asistencia técnica de algún tipo. Este caso ilustra el hecho de que la tecnología está llegando al pequeño agricultor a través de diversas fuentes: el agente de extensión y otros funcionarios del MAG; agrónomos y técnicos agrícolas que trabajan con varias instituciones gubernamentales e industria privada, cooperativas; por simple observación de lo que se hace en otras fincas y por intercambio de información entre agricultores. La disponibilidad del crédito, al aumentar el número de usuarios de insumos, amplía la influencia de estos en la medida que se comentan en una comunidad los resultados de su uso.

Mucha de la tecnología se origina o es trasmitida por medio de las instituciones participantes del PDA. Esto es evidente tanto a través de las estadísticas proveídas por el MAG como de la observación en el campo. Algunos proyectos específicos, tales como el Proyecto MAG/UCR para la producción de semilla de papa en la Meseta Central, podrán beneficiar significativamente los cultivos de unos cientos de agricultores.

Desafortunadamente la diseminación de información técnica al pequeño agricultor aún es poca, con relación a su potencial.

Las instituciones costarricenses participantes en el PDA aún no han establecido los canales efectivos y fluidos de comunicación para propagar e intercambiar información técnica. La literatura sobre los cultivos y las prácticas agrícolas que el MAG prepara para los pequeños agricultores es lamentablemente insuficiente. Se está realizando una buena investigación práctica, pero así como esta no se presenta de una manera apropiada para uso de los extensionistas agrícolas, es aún menos adecuada para el nivel del agricultor.

Además, aunque el MAG ha tomado la decisión de trabajar con grupos de agricultores, no tiene aún un programa agresivo e idóneo ya sea, para trabajar con los grupos existentes o para establecer nuevos grupos.

2. Crédito.

El impacto más palpable del programa en los pequeños agricultores hasta ahora, es el de que en la actualidad muchos de ellos tienen acceso al crédito bancario. La gran disponibilidad de crédito para los pequeños finqueros ha permitido a los bancos una actitud más agresiva, reduciendo garantías y extendiendo plazo. A pesar del gran mejoramiento en la situación del crédito, no todas las agencias bancarias han aceptado plenamente estos

cambios. En algunas localidades continúa limitándose el crédito por funcionarios bancarios con actitudes inflexibles hacia los reglamentos, con tediosas demoras en el trámite de las solicitudes y por otros medios.
Estos casos parecen ser más la excepción de la regla, pero pesan mayormente sobre agricultores de determinadas áreas en donde los repetidos viajes al banco son difíciles.

3. Tenencia de la Tierra.

En el curso de la evaluación se nos dijo repetidamente por parte de funcionarios del MAG, cooperativas de ahorro y crédito, bancos y personas relacionadas con el campo, que la imposibilidad de adquirir tierras era uno de los problemas más serios que confrontaba el pequeño agricultor. Al respecto los dos proyectos iniciados bajo el PDA han contribuido poco hacia una solución de este problema. El Proyecto de Titulación de Tierras es excelente para asegurar la propiedad de su tierra al agricultor, pero no facilita la adquisición de tierras para el pequeño agricultor. El programa del Fondo de Garantía para la Compra-Venta de Tierras es solamente aplicable a grupos de agricultores sin tierra, por decisión del ITCO con la aprobación tácita de otras instituciones, y ha beneficiado hasta ahora solamente a cinco grupos totalizando 147 familias. Los programas basados en un pago parcial por medio de bonos del ITCO no parecen populares ni entre los pequeños finqueros que compran, ni mucho menos entre los vendedores. En la venta con pago de bonos, el vendedor simple-

mente aumenta el precio para cubrir anticipadamente su pérdida en el descuento de los bonos; para el pequeño agricultor esto parece ser un mal negocio.

Este problema requiere una atención ciudadosa por varias razones: (1) parece haber considerables extensiones de tierra subutilizada, que los grupos de agricultores parecen conocer; y (2) el verdadero pequeño agricultor, que desea vivir de su tierra, está en seria desventaja para obtener tierra en competencia con los especuladores de bienes raíces, ganaderos grandes y un número creciente de personas asalariadas que compran fincas para trabajarlas con la mano de obra de familias campesinas que carecen de recursos para comprar tierra.

Es una buena política, tanto en el sentido económico como en lo social, dar asistencia a los pequeños agricultores en la adquisición de extensiones relativamente pequeñas de tierras requeridas para los cultivos. Esto podrá ayudar a mantener las tierras de mejor calidad para la producción de granos y otros cultivos. Aunque la ganadería es un negocio lucrativo, la nación continúa necesitando una agricultura floreciente. La agricultura no sólo provee mucho más empleo por unidad de inversión y tierra usada, sino que asegura la suplencia de alimentos a una población creciente.

4. Condición Económica de los Pequeños Agricultores.

No se ha hecho un estudio para determinar el impacto del PDA como programa integral ni de sus proyectos individuales

sobre los ingresos, capitalización o nivel de vida de los pequeños agricultores. La única manera en que podemos evaluar el éxito del programa en estas condiciones, es en base a evidencia subjetiva. Al respecto, ambos representantes de ATAC; tienen una amplia experiencia en varios países en desarrollo y ambos trabajaron en proyectos relacionados con la agricultura en Costa Rica hacia la época en que el PDA se inició.

En extensas entrevistas a través de todo el país, el consenso de una gran cantidad de personas de distintos orígenes fue que la gente en general ha mejorado su nivel de vida. También hay claro consenso de que la situación del pequeño agricultor ha mejorado. La observación directa en el campo, tiende a confirmar esto. Finalmente, encontramos pruebas adicionales en aquellos pequeños finqueros, confiados y ambiciosos de sus planes para el futuro.

La única nota discordante se apreció en el Pacífico Seco, en donde muchos finqueros habían sido seriamente afectados por la sequía. Sin embargo, aún en esta región había básicamente una actitud positiva.

Otro indicador del mejoramiento económico en el campo, lo fue el criterio general de que la mano de obra se está haciendo más difícil de obtener, especialmente en las épocas de mayor demanda. Los estimados que se nos dieron sobre el incremento de los salarios rurales en los últimos tres años, indican que estos han aumentado a un ritmo similar al creciente costo de la vida.

Con todo, nuestra conclusión es de que el programa ha tenido un efecto saludable en los ingresos y el patrón de vida de los pequeños y medianos agricultores. Debemos indicar que el programa ha tenido su menor impacto en los agricultores de la más baja condición económica en Costa Rica. Esta gente de tan escasos recursos son siempre y en todos los países los más difíciles de ayudar en forma efectiva. Ellos constituyen un estrato difícil y pobre, generalmente con el mínimo de tierra, propiedad, educación, habilidad en el manejo de la finca y otras características que facilitan la superación económica. Alguna asistencia llega a este grupo, pero no confiamos en que bajo el modelo general de operación del Programa, pueda atendérselos de una manera continua.

C. FINANCIAMIENTO DEL PROGRAMA.

En el Cuadro Nº 1, se indican los montos del Préstamo de AID destinados para el Programa por proyectos, así como las cantidades comprometidas y desembolsadas. Es importante reconocer que las cantidades indicadas como comprometidas constituyen sólo el total de sumar los desembolsos hechos por AID y las letras de crédito abiertas en los Estados Unidos para la adquisición de equipo en ese país. En muchos de los proyectos, el uso de fondos adicionales a los indicados ya ha sido autorizado por AID, y las instituciones nacionales ya los han comprometido. Así, en el caso de cooperativas, por ejemplo, el 83% de los fondos han sido comprometidos a la fecha, pero INFOCOOP solicita desembolsos sólo en la medida de que los necesita o en que incurre en gastos (e.g., en la financiación de la construcción de una planta para productos lácteos). Aún más, según la AID, las instituciones nacionales frecuentemente demoran, hasta por un año o más, las solicitudes de reembolso a la AID, así que una cantidad significativa de los fondos se ha gastado ya, pero no aparecen como desembolsados por AID todavía.

Si se toma en cuenta todo esto, el ritmo de desembolsos de los fondos del préstamo pueda considerarse como generalmente satisfactorio. Aquellos proyectos que están un poco retresados, son los que involucran la construcción de instalaciones físicas que necesitan de un plazo relativamente largo para la adjudicación de licitaciones para su construcción. En el caso específico del CNP, la construcción y compra de equipo no podían

CUADRO Nº 1

## ESTADO DE LOS FONDOS DEL PRESTAMO AID 515-L-022 AL 30 JUNIO DE 1973

(En dólares)

| | AUTORIZADOS Original | AUTORIZADOS Ajustado | COMPROMETIDOS Monto | % | Sin Comprometer | DESEMBOLSADOS Monto | % |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **M.A.G.** | | | | | | | |
| I-A Coordinación y Evaluación | 125.000 | 250.000 | 48.703.48 | 19 | 201.296.52 | 48.703.48 | 19 |
| I-B Regionalización | 968.000 | | 873.440.28 | 90 | 94.559.72 | 496.462.83 | 51 |
| I-C Oficina Central del MAG | 132.000 | | 27.676.13 | 21 | 104.323.87 | 27.676.13 | 20 |
| **U.C.R.** | | | | | | | |
| I-D Lab. Semillas y Granos | 100.000 | | 71.470.71 | 71 | 28.529.29 | 47.470.71 | 47 |
| I-F Tecnología de Alimentos | 150.000 | | 127.954.67 | 85 | 22.045.33 | 57.954.67 | 39 |
| II-A Educación Agropecuaria | 1.200.000 | | 586.559.07 | 48 | 613.440.93 | 40.559.07 | 3 |
| **D.G.E.C.** | | | | | | | |
| I-G Censo Agropecuario | 500.000 | | 281.837.63 | 56 | 218.162.37 | 236.274.85 | 47 |
| **S.B.N.** | | | | | | | |
| III-A Crédito General | 3.500.000 | | 2.900.351.85 | 82 | 599.648.15 | 2.900.351.85 | 83 |
| **B.N.C.R.** | | | | | | | |
| III-B Garantía de Incentivos | 750.000 | | 579.346.56 | 77 | 170.653.44 | 579.346.56 | 77 |
| **INFOCOOP** | | | | | | | |
| IV-A Desarrollo Cooperativo | 3.550.000 | | 1.327.707.74 | 37 | 2.222.292.26 | 1.245.483.41 | 35 |
| **C.N.P.** | | | | | | | |
| V-A Estudio Administrativo | 150.000 | | 129.751.07 | 86 | 20.248.93 | 129.751.07 | 86 |
| V-B Alm. y Sec. de Granos | 750.000 | | --- | - | 750.000 | --- | - |
| I-E Planta de Semillas | 350.000 | | --- | - | 350.000 | --- | - |
| **I.T.C.O.** | | | | | | | |
| VI-A Titulación de Tierras | 2.700.000 | | 773.868.46 | 28 | 1.926.131.54 | 766.625.42 | 28 |
| VI-B Garantía de Compra-Venta | 750.000 | | 175.029.17 | 23 | 574.970.83 | 175.029.17 | 23 |
| **DINADECO** | | | | | | | |
| VIII-A Desarrollo Comunal | 500.000 | | 243.215.84 | 48 | 256.784.16 | 191.761.21 | 38 |
| **Imprevistos** | 225.000 | 100.000 | --- | | 100.000 | --- | |
| **TOTALES** | 16.400.000 | | 8.146.912.66 | 50 | 8.253.087.34 | 6.943.450.43 | 42 |

1/ No se incluyen las modificaciones solicitadas para aumentar los recursos disponibles para la Planta de Semillas.

iniciarse hasta tanto no estuviera completo el estudio administrativo, y una vez listo éste, han habido atrasos en la adjudicación de las licitaciones.

Los desembolsos al ITCO para la Actividad del Fondo de Compra-Venta de Tierras han sido lentos, reflejando, en parte, el lento desarrollo de este proyecto. El movimiento del Fondo de Garantía de Incentivos también ha sido lento, a pesar de que la mayor parte de los fondos ya los desembolsó la AID al Fondo. En ambos casos, se necesitó de una cantidad considerable de trabajo previo para desarrollar procedimientos y reglamentos satisfactorios a todas las instituciones envueltas en su ejecución.

El Cuadro Nº 2 indica el estado de los desembolsos de fondos de la contrapartida nacional. En general, este indica un apoyo satisfactorio en cuanto a recursos para el Programa. Es especialmente notable la velocidad con que se proveyeron fondos para la actividad de crédito general; no sólo se había desembolsado ya la totalidad de la contraparte en 1972, sino que además, el SBN ha estado contribuyendo a aumentar el crédito al pequeño agricultor a un ritmo muy superior al 5% anual a que se habían comprometido los bancos. La falta de provisión de fondos de contrapartida para el Fondo de Garantía de Incentivos a partir de 1971, es un reflejo del bajo ritmo de avance hecho por el proyecto.

Sin duda alguna, el problema más serio con relación a los fondos de contrapartida ha sido la falta de un apoyo adecuado

**Cuadro No 2** ESTADO FINANCIERO DE LOS COMPROMISOS DEL GOBIERNO DE COSTA RICA CONTRAIDOS BAJO EL ACUERDO DE PRESTAMO AID 515-L-022

(en millones de colones)

| PROYECTOS Subproyectos | | 1971 | 1972 | 1973 | 1974 (estimado) | TOTAL DE LA CONTRAPARTIDA |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **SERVICIOS AGROPECUARIOS** | | | | | | |
| Coordinación y Evaluación Regionalización Oficina Central (M.A.G.)[1] | Esperado | 3.300 | 6.600 | 9.900 | 13.300 | 33.100 |
| | Real | 7.030 | 6.200 | 8.317 | 8.630 | 30.117 |
| Laboratorio de Granos (U.C.R.) | Esperado | 0.167 | 0.165 | 0.165 | 0.165 | 0.662 |
| | Real | 0.084 | 0.249 | 0.165 | | |
| Planta de Semillas (C.N.P.) | Esperado | 0.000 | 0.100 | 0.250 | 0.147 | 0.497 |
| | Real | 0.000 | 0.000 | 0.000 | 0.000 | 0.000 |
| Laboratorio Tec. Alim. (U.C.R.) | Esperado | 0.167 | 0.165 | 0.165 | 0.165 | 0.662 |
| | Real | 0.000 | 0.187 | 0.282 | | |
| Censo Agropecuario (D.G.E.C.)[1] | Esperado | 0.340 | 0.400 | 1.800 | 0.770 | 3.310 |
| | Real | 0.700 | 0.847 | 1.759 | | |
| **EDUCACION AGROPECUARIA** | | | | | | |
| Facultad Agronomía (U.C.R.)[1] | Esperado | 0.331 | 0.530 | 0.728 | 0.993 | 2.582 (+1.257en 1975) |
| | Real | .131 | 0.588 | 0.632 | | |
| **CREDITO AGROPECUARIO** | | | | | | |
| Crédito General (B.C.C.R.) | Estimado | 2.660 | 3.990 | 6.650 | 9.870 | 23.170 |
| | Real | 8.240 | 14.930 | 0.000 | 0.000 | |
| Fondo de Incentivos (B.N.C.R.) | Estimado | 0.331 | 0.662 | 0.662 | 0.000 | 1.655 |
| | Real | .333 | 0.000 | 0.000 | | |
| **DESARROLLO COOPERATIVO** | | | | | | |
| Depto. De Cooperativas (B.N.C.R.) | Esperado | 0.331 | 0.331 | 0.000 | 0.000 | 0.662 |
| | Real | 0.000 | 0.478 | 0.331 | | |
| Oficina Org. Sociales (Ministerio de Trabajo) | Esperado | 0.250 | 0.250 | 0.250 | 0.243 | 0.993 |
| | Real | 0.253 | 0.253 | 0.253 | | |
| Centro de Adiestramiento | Esperado | 0.250 | 0.250 | 0.250 | 0.243 | 0.993 |
| | Real | 0.000 | 0.000 | 0.000 | 0.000 | |
| **MERCADEO** | | | | | | |
| Análisis Administrativo (C.N.P.) | Esperado | 0.000 | 0.000 | 0.000 | 0.000 | 0.000 |
| | Real | | | | | |
| Instalaciones de Secado y Manejo de Granos (C.N.P.) | Esperado | 0.000 | 0.000 | 0.000 | 0.000 | 0.000 |
| | Real | | | | | |
| **TENENCIA DE LA TIERRA** | | | | | | |
| Titulación de Tierras (I.T.C.O.) | Esperado | 0.828 | 1.820 | 2.648 | 2.648 | 7.944 |
| | Real | 1.120 | 1.120 | 1.120 | 1.460 | |
| Fondo de Compra-Venta (I.T.C.O.) | Esperado | 0.165 | 0.331 | 0.497 | 0.662 | 1.655 |
| | Real | 0.167 | 0.167 | 0.167 | | |
| **DESARROLLO COMUNAL** | | | | | | |
| Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad[1] (Ministerio de Gobernación) | Esperado | 0.993 | 0.993 | 0.993 | 0.993 | 3.972 |
| | Real | 0.894 | 0.716 | 0.214 | | |
| **TOTAL** | ESPERADO | 10.116 | 16.593 | 24.964 | 30.236 | 83.159* |
| | REAL | 18.952 | 25.755 | 13.240 | n.d. | n.d. |

*Según el Acuerdo de Préstamo, la contrapartida del Gobierno de Costa Rica sumaría $ 96.355.000. Sin embargo, se ha considerado que la contrapartida para crédito cooperativo por $ 13.2 millones, no está claramente determinada en el Acuerdo de Préstamo y por tanto se deja fuera de este cuadro. La cifra de $ 83.159.000 incluye además la contrapartida para la U.C.R. de ¢ 1.257.000 estimada para 1975.

[1]En todos estos casos, la contrapartida se refiere a los aumentos habidos en cada año subsecuente del presupuesto de la institución, sobre el presupuesto que tenían en 1970. Es decir estos no son incrementos de un año a otro, sino incrementos sobre 1970 (año base).

para el MAG. Aunque la contrapartida otorgada fue mayor que la solicitada en 1971, a partir de entonces los aportes han sido menores que los que se habían comprometido bajo el Acuerdo de Préstamo. Como consecuencia, el MAG se ha visto seriamente limitado en su capacidad de ejecutar su parte del Programa con el vigor debido, y por tanto, el Programa en conjunto se ha visto afectado de la misma manera.

La falta de una contrapartida adecuada para los proyectos del ITCO refleja el lento desarrollo de esos proyectos. La falta de una contrapartida para el Centro de Adiestramiento Cooperativo, es muy lamentable, en vista de la importancia de este adiestramiento para la reorganización y fortalecimiento de las cooperativas. Este asunto debería ser investigado por el CAN por medio de su Secretaría Ejecutiva.

# CAPITULO III

## PROYECTOS DE IMPACTO DIRECTO

El Acuerdo de Préstamo AID 515-L-022 incluye dieciséis proyectos, nueve de los cuales tienen un impacto directo sobre el agricultor, y siete proveen servicios y recursos complementarios. Los nueve proyectos de impacto directo son ejecutados por seis organismos del Gobierno Central o Instituciones Autónomas (MAG, SBN, ITCO, INFOCOOP, DINADECO y CNP). Cada una de estas instituciones desempeña un papel importante en el sector agropecuario, y provee servicios indispensables directamente al pequeño agricultor. El PDA busca simultáneamente fortalecer a las instituciones y facilitar la coordinación de los servicios que estas llevan a los pequeños agricultores.

### A. COORDINACION.

La coordinación en el PDA ocurre a varios niveles. El más importante de estos es a nivel del agricultor, donde confluyen los servicios institucionales cuyo mejoramiento ha promovido el Programa, y que el agricultor utiliza para aumentar su bienestar. En el análisis final, es el agricultor el que toma las decisiones, incluyendo la coordinación del uso de la tierra, el crédito, los insumos y la tecnología para producir su cultivo. Para una toma de decisiones efectiva por parte del agricultor, se necesita: (1) que él perciba las oportunidades y los riesgos asociados de las diferentes alternativas de cultivos; y (2) que él

tenga acceso a la tecnología agrícola moderna, a los insumos productivos, al crédito y a la información sobre mercados, todo en la medida necesaria y en forma oportuna. El Programa de Desarrollo Agropecuario no puede (ni debe intentar) tomar por sí mismo la decisión que le corresponde tomar al agricultor, pero sí puede asegurarse de que todos los elementos que éste necesita para tomar una decisión positiva estén disponibles. Para facilitar esta coordinación a nivel del agricultor, el PDA ha establecido una estructura para la coordinación inter e intrainstitucional a nivel local (Comités Agrícolas Cantonales), regional (Cancitos), y nacional (Consejo Agropecuario Nacional). Esta estructura permite (no obliga) la coordinación, promoviendo el intercambio de información necesaria para la planificación, y proveyendo un foro para la discusión y posible solución de problemas del sector que afectan a más de una de las instituciones participantes. El propósito de esta estructura no es el de forzar a las instituciones a cooperar, sino más bien el de darles una oportunidad de enterarse de las intenciones y capacidades de cada una, y de esa manera cumplir con sus responsabilidades de ayudar al pequeño agricultor en sus decisiones.

La coordinación, por tanto, es el resultado de las actitudes e intereses de cada institución en cada nivel de coordinación.

Se debe hacer notar que no todas las instituciones o proyectos de servicio del PDA tienen un impacto directo sobre el pequeño agricultor. Entre los que llegan al pequeño agricultor directamente,

no todos los servicios son necesitados o deseados en un momento dado, ni requeridos en una proporción constante. Por tanto, la coordinación a nivel del agricultor no puede ser asegurada mediante decisiones arbitrarias o una programación rígida en los otros niveles. Lo que debe asegurar la coordinación, es que las instituciones individuales comprendan las capacidades y limitaciones de cada una, y a la hora de actuar las tomen en cuenta.

1. Estado de la Coordinación.

Casi todos los elementos de la estructura formal de coordinación habían sido creados y estaban en operación para fines de 1972. Esto es, el Consejo Agropecuario Nacional, todos los Cancitos, y 34 Comités Cantonales estaban organizados y reuniéndose con regularidad. Además, se estaban preparando planes a los niveles regional y nacional.

La existencia de esta estructura formal ha resultado, sin duda alguna, en una mayor coordinación de actividades a nivel local y regional, por el simple hecho de que la mayor proximidad de los funcionarios en su trabajo ha permitido la identificación de intereses comunes en algunos casos. En otros casos, las instituciones fueron más allá y pudieron desarrollar una relación más formal entre ellas, que especificaba las responsabilidades de cada quién en el trabajo con grupos de agricultores.

Cualquier juicio que se haga sobre la efectividad de la coordinación va a depender mayormente del punto de vista individual (del observador).

Aquellos que esperaban que la coordinación llevara a una unificación de recursos por varias instituciones, para lograr un alto grado de colaboración formal, estarán muy decepcionados con los resultados. Por otro lado, aquellos que esperaban menos, podrían estar muy contentos por la colaboración activa que se está logrando por medio de relaciones informales entre el personal de las diferentes instituciones a nivel local y a nivel del agricultor. Sin embargo, todos estarían de acuerdo en que el nivel de coordinación existente está muy por debajo de lo que sería deseable y práctico.

Las razones de esta situación poco satisfactoria residen en un número de factores interrelacionados, todos los cuales, de ser corregidos, resultarán en una mayor eficiencia en el logro de las metas de este Programa. Estos factores son:

a. El limitado grado de descentralización institucional y la existencia de un mecanismo débil de planificación (ambos problemas serán tratados en forma más extensa posteriormente), son trabas muy significativas a nivel regional y local.

b. Se ha dependido demasiado de una estructura formal, cuando por naturaleza, la estructura de coordinación debe ser flexible (permisible). Como tal, sólo puede funcionar en forma efectiva si el personal a todos los niveles institucionales, toma la iniciativa para discutir

con sus semejantes en otras instituciones, las expectativas y limitaciones del Programa. En este sentido, hemos encontrado relaciones interpersonales entre funcionarios que son razonablemente buenas, así como una aislada pero frecuente colaboración a nivel local; pero al mismo tiempo una muy escasa discusión interinstitucional en el planeamiento de programas. Una situación similar existe en los Cancitos, en donde el programa del MAG es aprobado con la intervención y comentario de representantes de otras instituciones, pero con poca evidencia de una relación recíproca. Al nivel nacional, prácticamente no hay ninguna discusión interinstitucional -fuera de la que se realiza en el CAN- sobre las relaciones entre proyectos.

c. Los beneficiarios de los diferentes servicios institucionales no están claramente definidos dentro del total de pequeños agricultores objeto del Programa. Por ejemplo, dentro de los 50.000 pequeños agricultores que se presume serán beneficiados por el PDA, se pueden contar unos 30.000 como clientes del Sistema Bancario Nacional El MAG en el mejor de los casos podría trabajar directamente con unos 15.000, y muchos de estos no buscan crédito del SBN. La clientela del ITCO incluye al individuo que recibe título cuya única relación con el MAG o el SBN es mera coincidencia; así como la colonia o cooperativa que requiere de asistencia de los bancos, del MAG o de INFOCOOP.

El reconocimiento abierto de que existen estas diferencias muy válidas en las clientelas de las diferentes instituciones, ayudará mucho a reducir las críticas sobre coordinación inadecuada, que surgen en casos particulares. Esta diferenciación también servirá como base para una mejor planificación interinstitucional.

d. La diferencia en la capacidad y recursos de que disponen las diferentes instituciones participantes en el PDA no es aceptada por estar ésta como una condición inherente, ni tampoco se preveen ajustes para aliviar dicha condición. Sin embargo, es irracional esperar que una institución pueda llenar todas las solicitudes que se hacen por sus servicios, aunque estas estén dentro de su campo de acción, si no cuenta con recursos que se lo permitan.
Muchas de las críticas hechas al MAG y al ITCO se relacionan más con la falta de recursos presupuestarios, que con la falta de deseo de prestar sus servicios, lo mismo que las críticas que en el pasado se hicieron del SBN sobre sus procedimientos, reflejaban la escasez de fondos disponibles más que la insensibilidad de los bancos a las necesidades de su clientela.

e. El problema principal parece ser con los nuevos clientes del Sistema Bancario Nacional. La filosofía del PDA requiere que los bancos busquen activamente nuevos clientes, muchos de los cuales aún no cuentan con asistencia

técnica directa del MAG o de otros organismos. Es en esta área particular que se necesita un esfuerzo más intenso de coordinación concentrado.

2. Recomendaciones.

a. El CAN, como el principal organismo de coordinación del sector agropecuario, debe proveer en forma continua, indicaciones específicas a todos los niveles de las instituciones miembros, acerca de la importancia que tiene la coordinación. Las oportunidades específicas en que podrían hacerse estas indicaciones, incluyen cualquiera o todas las siguientes:

1) Requiriendo una revisión interinstitucional a nivel técnico de los planes, antes de someterlos a revisión formal por parte del CAN;

2) Haciendo uso continuo de grupos de trabajo interinstitucionales para la resolución de problemas específicos;

3) Requiriendo de sus miembros una definición clara y restringida de sus clientelas reales, que permita un diagnóstico realista de posibles áreas de colaboración;

4) Requiriendo que cualquier lista de proyectos con grupos de agricultores, indique las instituciones que están de acuerdo en cooperar;

5) Apoyando medidas presupuestarias que hagan posible una capacidad de ejecución más balanceada entre las diferentes instituciones.

b. El CAN debe pedirle a su Secretaría Ejecutiva que realice un análisis del problema de proveer asistencia técnica a los nuevos clientes del SBN. Este análisis debe incluir una discusión de las alternativas y de los costos y beneficios de cada una.

## B. REGIONALIZACION Y DESCENTRALIZACION.

### 1. Propósito.

Se acordó dar alta prioridad dentro del P.D.A. a la regionalización de servicios agropecuarios, para asegurar al pequeño agricultor el fácil acceso a estos servicios.

El proceso de regionalización busca la descentralización, hasta cierto punto de los recursos del programa, del planeamiento, y la administración. Llevada a cabo efectivamente, la regionalización contribuye en muchas maneras al desarrollo del pequeño agricultor.

a. Proveyendo una distribución balanceada de un gran volumen de servicios;

b. Haciendo los servicios más accesibles;

c. Permitiendo una coordinación efectiva de los servicios a nivel del agricultor;

d. Promoviendo la concentración de servicios públicos en aquellos problemas y oportunidades particulares de cada región;

e. Incentivando a los pequeños agricultores a participar directamente en el planeamiento de los programas que tendrán algún efecto sobre ellos.

### 2. Estado Actual.

El proceso de regionalización se ha llevado a cabo, en muchos casos más lentamente que las proyecciones optimistas del P.D.A., pero cierto progreso significativo se ha generado en cada área:

a. Volumen de servicios:

El crédito al pequeño agricultor se ha expandido enormemente, así como los avales otorgados por el CNP. El número de promotores de DINADECO y de extensionistas del MAG ha aumentado grandemente. El número de títulos de propiedad otorgados por el ITCO, también ha aumentado mucho.

| | a diciembre 1970 | a junio 1973 |
|---|---|---|
| Crédito al pequeño agricultor* (millones de ₡) | 83.2 | 186.2 |
| Monto de los Avales del CNP* (millones de ₡) | 4.8 | 16.4 |
| Promotores de DINADECO | 9 | 31 |
| Agentes y peritos del MAG | 105 | 148 |
| Títulos otorgados por el ITCO* | 86 | 1.654 |

* Estas cifras representan los totales para los años completos 1970 y 1972.

b. Accesibilidad de los servicios:

Más comunidades rurales tienen ahora un fácil acceso a los servicios públicos para agricultura.

El Sistema Bancario Nacional ha expandido el número de oficinas en un 18% desde 1970; y las Agencias de Extensión Agrícola del MAG, se han incrementado en un 47% en este mismo período. Dentro de este mismo marco, el ITCO ha establecido cuatro oficinas

regionales, el CNP ha incrementado sus delegaciones agrícolas en un 52%, el número de Asociaciones de Desarrollo Comunal se ha incrementado en 81%, mientras que aproximadamente 26 cooperativas de Ahorro y Crédito se sumaron al programa de crédito agropecuario dirigido a la producción.

| TOTAL A: | diciembre 1970 | junio 1973 |
|---|---|---|
| Agencias Bancarias (SBN) | 75 | 89 |
| Cooperativas con CDPA | 4 | 30 |
| Agencias y Oficinas MAG | 49 | 72 |
| Delegaciones Agrícolas CNP | 29 | 44 |
| Asociaciones de Desarrollo Comunal | 150 | 231 |

Todas las instituciones están interesadas en crecer y todas están orientadas hacia incrementar los servicios al pequeño agricultor. Ambos, el volumen y la accesibilidad de los servicios dependen, en un alto porcentaje, de los recursos disponibles de cada institución.

Actualmente la disponibilidad de personal calificado es una limitación de importancia únicamente para INFOCOOP, pero limitaciones en el presupuesto

d. Enfoque regional:

Dentro de cada región, el CANcito provee un forum para que las instituciones discutan entre ellas los problemas u oportunidades regionales. El CANcito también provee una oportunidad para establecer un planeamiento interinstitucional a nivel regional (este aspecto es discutido más extensamente en la próxima sección). Actualmente todos los CANcitos están establecidos y funcionando.

Esto es, que tienen una integración institucional consistente, lineamientos de operación, se reúnen regularmente, y que han colaborado en la elaboración de planes regionales.

Continúa teniendo validez una excelente evaluación respecto a la organización y funcionamiento de los CANcitos, con recomendaciones para su mejoramiento (S-CAN-1426, 21 de diciembre de 1972). Se ha tomado alguna acción sobre la mayoría de las recomendaciones, incluyendo un mejoramiento en las comunicaciones, elaboración de un reglamento, mejor coordinación de la planificación y una acción más rápida respecto a los acuerdos de los CANCITOS.

afectan severamente la eficiencia del MAG y del ITCO.

c. Coordinación a nivel del agricultor:

La capacidad del pequeño agricultor para coordinar efectivamente a los servicios disponibles, depende de su conocimiento respecto a los servicios y a sus opciones para disponer de estos. En muchos casos, el agricultor no ha recibido consejos ni tampoco ha tenido acceso a algunos créditos u otros insumos que se encuentran disponibles por medio del PDA. Para obviar esta falta de conocimiento del agricultor, y las instituciones trabajando dentro del programa han hecho publicidad acerca del PDA y de las oportunidades que este representa. Además, dos o más instituciones dentro del programa han colaborado en proyectos específicos de grupos de pequeños agricultores. Desafortunadamente en los informes de las instituciones no aparecen suficientes datos referentes al número y naturaleza de estos casos de colaboración, de tal manera que no se puede realizar un diagnóstico objetivo de su importancia y tendencias.

La mayoría de estas recomendaciones son para llevarse a cabo de una manera continuada; por lo tanto, creemos que una evaluación comparativa debería realizarse en abril de 1974 (18 meses después de la primera evaluación, la que demostraría el grado de progreso obtenido, así como cualquier problema que persista.

La existencia de un CANcito funcionando no llena automáticamente los objetivos buscados con la regionalización.

Desde un punto de vista operacional y estructural hemos encontrado una cantidad de debilidades que podrían ser resumidas bajo los encabezamientos de participación, regionalización y descentralización.

i. Participación.

Encontramos un consenso general entre todos los miembros de los CANcitos entrevistados de que el CANcito está sirviendo un propósito útil. Existe una considerable variabilidad entre los CANcitos respecto a su eficiencia como un foco para mejorar la colaboración. Existe también una variabilidad similar en la forma específica en que diferentes miembros hacen uso del CANcito.

Unicamente parte de esta variabilidad está explicada por la frecuencia de asistencia ( Cuadro Nº 1), aunque sí existe una baja correlación entre ambos.

Nos parece a nosotros que la calidad de la participación de los diferentes miembros fue más determinante. Esto es, que donde algún miembro haya tenido una meta, ya sea personal, institucional, o regional, que él consideró que pudiese ser tramitado efectivamente por medio del CANcito, y que ha encontrado en éste un ambiente adecuado; su opinión de la utilidad del CANcito es bastante buena. Cuando el CANcito se avocaba en un alto grado a asuntos de poco interés, que no fuesen un incentivo para la participación de este miembro, este pierda su interés y deja de asistir.

ii. Regionalización.

Unicamente el Servicio de Extensión Agrícola del MAG está actualmente regionalizado, en el sentido que todo el personal de campo opera dentro de ciertos límites regionales y con un nivel jerárquico que permita a una persona representar al MAG en la región. Sin embargo,

CUADRO Nº 1

| INSTITUCION | PORCENTAJE DE ASISTENCIA POR REGION 1/ | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | PACIFICO SECO | PACIFICO SUR | SAN CARLOS | LIMON | GRECIA | CARTAGO | TOTAL |
| M.A.G. | 100 | 100 | 100 | 100 | 91 | 100 | 99 |
| B.N.C.R. | 70 | 42 | 30 | 90 | 75 | 85 | 64 |
| B.A.C. | 80 | 71 | 80 | 45 | 75 | 78 | 70 |
| B.C.R. | 70 | 1 | 30 | 50 | 91 | 28 | 43 |
| C.N.P. | 60 | 78 | 40 | 70 | 58 | 78 | 63 |
| ITCO | 50 | 42 | 25 | 20 | 58 | 57 | 39 |
| IFAM | 20 | 0 | 1 | 40 | 50 | 50 | 27 |
| INFOCOOP | 90 | 50 | 85 | 65 | 58 | 85 | 72 |
| DINADECO | 100 | 93 | 80 | 45 | 50 | 35 | 65 |
| B.C.AGR.C. | | | | | | 71 | 71 |
| AGRICULTORES | 33 | 46 | 31 | 21 | 44 | 27 | 21 |

1/ Comprende todas las reuniones hasta junio de 1973 inclusive.
FUENTE: Actas de los CANcitos.

este nivel jerárquico del Director del CAR, no se extiende sobre otro personal del MAG en la región.

| | Límites Regionales | Jerarquización Regional | Coordinación Interinstitucional |
|---|---|---|---|
| SBN | | | |
| BNCR | Idénticos | Parcial | Regular |
| BAC | Idénticos | Ninguna | Excelente |
| BCR | Idénticos | Ninguna | Buena |
| MAG | | | |
| Extensión Agrícola | Idénticos | Completa | Regular |
| Otras dependencias | Idénticos | Parcial | Poca |
| CNP | | | |
| Delegaciones | Diferentes | Ninguna | Regular |
| Otras dependencias* | Diferentes | Ninguna | Regular |
| ITCO | Idénticos | Completa | Buena |
| DINADECO | Diferentes | Completa | Buena |

* Basado en impresiones recogidas en entrevistas con funcionarios de las regiones. Se refiere a las relaciones dentro de la zona y con San José, dentro de la misma dependencia y con otras dependencias de la misma institución.

Este grado de regionalización tan limitado, naturalmente inhibe a los miembros de los CANcitos de actuar como verdaderos representantes regionales de sus respectivas instituciones ante esos organismos. Cabe notar, que en el último año han habido un número de cambios prometedores.

El BNCR, con el número más alto de sucursales, ha experimentado con coordinadores regionales. Si esta experiencia resulta satisfactoria, podría resultar en una jerarquización regional más completa del BNCR. En bancos más pequeños tales como el BAC y el BCR, donde la jerarquízación es impráctica, los jefes de Sucursales se han extendido personalmente para asegurar respaldo rápido a sus representantes en el CANcito y para promover la coordinación entre sus sucursales dentro de cada región. DINADECO ha establecido una jerarquía regional, pero en zonas que no coinciden exactamente con las zonas o regiones agrícolas. El ITCO ha creado seis oficinas regionales para manejar sus varios proyectos en estas regiones. En el CNP han habido algunas discusiones a nivel de jefes de departamentos tendientes a que los

delegados del Consejo tengan una representación integral en lo que respecta a los servicios que presta la institución.

Nos parece por lo anterior, que el deseo de regionalización está bien establecido, y que crecerá y se mejorará dentro de las posibilidades prácticas de cada institución.

iii. Descentralización.

La descentralización interpretada como la transferencia de recursos, responsabilidad, y autoridad del centro de una nación hacia las regiones, presenta una situación un poco diferente de la regionalización.

El SBN está claramente a la vanguardia en el sentido de que las sucursales, agencias y juntas rurales de crédito están autorizadas a ejercer un alto grado de decisión a nivel local, y a mantener controles sobre el portafolio, personal y presupuesto dentro de ciertos límites claramente definidos por reglamentos y las asignaciones de fondos.

La supervisión se mantiene al día y es constante lo que permite que las políticas y regulaciones pueden ser interpretadas en base de los

problemas particulares que se presenten. Los diferentes gerentes regionales muestran confianza y entendimiento con respecto a sus objetivos, métodos y limitaciones.

El BAC y el BCR en particular, están descentralizando activamente su personal, cartera y equipo, así como abriendo nuevas oficinas en comunidades lejanas.

El MAG que ha sido el líder en el movimiento de regionalización, ha fallado en la descentralización, con la excepción de la Dirección de Extensión Agrícola y algunos funcionarios de la Dirección de Investigaciones, que sí se descentralizaron. Es necesario notar que hasta en la misma Dirección de Extensión Agrícola, donde se ha registrado un notable progreso en la coordinación regional, planificación, entrenamiento, y supervisión, los directores regionales no tienen aún control sobre sus propios presupuestos, la mayoría de sus compras, y el mantenimiento de su equipo. El resultado es por lo tanto ineficiencia y falta de seguridad en las operaciones, así como una falta de confianza en su habilidad

de destinar recursos o de cumplir con compromisos adquiridos.

Nuestras entrevistas en otras instituciones nos indican que existe un deseo de descentralizar ciertas funciones, pero el cuándo y el cómo aún no están definidos. Por ejemplo, el CNP ha adquirido algunas instalaciones de manejo y secado de granos en las regiones y está elaborando planes para su expansión. Se ha incrementado el número de delegados agrícolas y se les dará un entrenamiento acerca de los requisitos de compra de granos del CNP, para que así ellos puedan representar el departamento de Fomento de la Producción así como el de Compras. En el caso del ITCO, se han determinado claramente las responsabilidades para las nuevas oficinas regionales mediante un reglamento interno.

e. Participación del Pequeño Agricultor:

Nuestra impresión es de que la mayor y más efectiva participación de los pequeños agricultores está en las organizaciones que ellos mismos crean o en que reciben asistencia para crearlas, por ejemplo, cooperativas, comités agrícolas de las asociaciones de desarrollo comunal y otras agrupaciones. Los programas y las necesidades expresadas

que surgen de estas asociaciones de agricultores, proporcionan una más válida representación de los intereses de los agricultores, que los que se pueden ejecutar en organismos tales como el CANcito o aún los Comités Agrícolas Cantonales, en donde la participación de los agricultores está orientada primordialmente por los intereses de las organizaciones patrocinadoras.

Aún así, la participación de los agricultores en los CANcitos ha sido muy útil aunque no constante. Por ejemplo, la asidua participación de los representantes de los pequeños agricultores fue un factor vital para conducir varios CANcitos a través de una primera fase de organización. Los pequeños agricultores han sido igualmente útiles en ampliar los puntos de vista de los delegados institucionales en el CANcito, introduciendo el interés de los agricultores por las vías de comunicación, salubridad y otros problemas no relacionados con la producción. Finalmente han demostrado la utilidad del propósito de los CANcitos como un medio para conducir el apoyo nacional hacia las necesidades de la región,

sean estas relacionadas con el mejor acceso a los mercados o la obtención del nombramiento de un veterinario en el personal del CAR.

A pesar de estas contribuciones tan útiles, los representantes de los agricultores han tenido solamente una participación limitada, y la tendencia parece dirigirse hacia una menor participación. La asistencia a las sesiones es costosa en tiempo y dinero para los representantes de los agricultores, y esto sólo se compensa parcialmente con las reuniones rotativas del CANcito en los cantones.

Pueden haber otras razones ocultas para la falta de participación debidas de la forma de seleccionarlos, la sensibilidad de su condición social, etc. Mientras no se determinen y se corrijan las razones para no participar, los CANcitos perderán un recurso importante.

f. Resumen:

Para resumir la situación, en cuanto a la regionalización y descentralización, es justo decir que el sector institucional ha logrado en su primera fase un progreso importante.

El interés por el pequeño agricultor de cada una

de las instituciones del sector, ha sido demostrado por medio de la mayor agilidad y accesibilidad de los servicios. Las oportunidades para la participación de los pequeños agricultores han sido ampliadas en sus propias organizaciones y en los CANcitos. Cada una de las instituciones ha hecho progresos significativos hacia la regionalización y la descentralización. En el proceso el personal ha recibido orientación en los nuevos métodos de operación y de relaciones interinstitucionales. El concepto y la conveniencia de la regionalización ha sido aceptado en todos los niveles.

En la actualidad el progreso de la regionalización y descentralización está empezando a encontrar resistencia de las estructuras establecidas, particularmente en las instituciones centralizadas del Gobierno. Los presupuestos restringidos de estas instituciones impiden mejoramientos importantes en la eficiencia si no se hacen cambios profundos, la organización o distribución de recursos por programas. La descentralización de recursos y autoridad bajo estas circunstancias,

conlleva un grado de problemas para el personal, decisiones difíciles y relaciones diferentes de autoridad, así que la resistencia aumenta, aún para el gran proceso de tratar de definir mejor de cuáles podrían ser estos cambios y de cómo lidiar con ellos.

Hay urgencia en resolver este tipo de problema. El refinamiento del progreso logrado y su extensión gradual puede mantener por un tiempo el ímpetu de la regionalización. Sin embargo, a menos que se den pasos seguros para moverse hacia la segunda fase, en la cual se superan las deficiencias estructurales y el desarrollo regional viene a ser la guía para proveer los servicios agrícolas, el ímpetu puede perderse. Aún ahora parece que se está desvaneciendo algo de la mísmica de cooperación a través de la regionalización estimulada por el Programa de Desarrollo Agropecuario.

3. Recomendaciones.

a. El CAN deberá requerir de cada una de las instituciones para incluir como parte de su plan de operación, (Plan de Ejecución), el programa específico para una futura regionalización del

personal de campo y para la descentralización de recursos y autoridad hacia las regiones. En la revisión de estos planes el CAN deberá interesarse particularmente en el plazo, en el cual se tiene programado desarrollarlas para asegurar que el lento progreso de algunas instituciones no reduzca la eficiencia de las otras.

b. Los Miembros del CAN deberán instruir a su personal supervisor y regional para que aumente al máximo su asistencia a los CANcitos, usándolos como foros para revisar sus propios planes y como un medio de identificar con más precisión, la confluencia de intereses entre las diversas instituciones y sus clientelas.

c. El CAN deberá solicitar a su Secretaría Ejecutiva una evaluación de la participación del pequeño agricultor en el funcionamiento de los CANcitos, incluyendo los sistemas para la selección de los agricultores representantes y las razones para su declinante participación. Esta evaluación deberá presentar alternativas para mejorar la participación de los pequeños agricultores con sus respectivos pros y contras.

## C. PLANIFICACION, INFORMES Y EVALUACION.

### 1. Propósito.

El PDA no intentó establecer planes detallados de los proyectos, indicando objetivos y metas. En su lugar, el Programa presentaba objetivos amplios así como una estrategia para realizarlos. Dentro del complejo de las instituciones y programas existentes, el PDA seleccionó varios que se consideraron como de importancia vital y que requerían de ayuda para lo cual se destinaron recursos del Programa que cubrieran las necesidades propias de dichos proyectos.

Se consideró especialmente deseable que cada una de las instituciones participantes desarrollara en forma separada y en conjunto con otras instituciones, los planes operacionales para alcanzar los objetivos generales, de acuerdo con su propia experiencia y con la orientación y apoyo de los conceptos, estrategias y recursos del PDA. La elaboración de estos planes por las propias instituciones participantes, serviría para fomentar la comprensión y colaboración necesarias para realizar exitosamente un programa interinstitucional como este, mientras que los planes en sí servirían para proporcionar metas realistas y puntos de comparación contra los cuales se podría medir el progreso y hacer los ajustes del caso.

Mientras que los planes proporcionarían las metas y puntos de comparación, los informes periódicos de las instituciones, darían información objetiva reflejando el progreso hacia la

consecución de las metas, información esta que serviría de base para realizar evaluaciones periódicas. La evaluación a su vez, sería usada para mejorar los planes y la operación del Programa.

Nadie esperaba que el proceso de planificación a desarrollar fuere sencillo o libre de obstáculos. Los requerimientos de planificación de un programa de esta complejidad, incluían la elaboración de presupuestos por programas, de una programación innovadora, del señalamiento de metas para los proyectos, de una planificación interinstitucional a varios niveles de descentralización, y el uso de todo este proceso de planificación para orientar el desarrollo agropecuario a nivel regional y nacional. En cambio la gran mayoría de los técnicos en planificación disponibles tenían experiencia más que todo, en la preparación de presupuestos por lista de gastos para programas tradicionales de una sola institución a nivel nacional, con un control estricto de los recursos utilizados y utilizando tendencias de crecimiento para determinar los niveles de producción de los cultivos a fomentar.

A pesar de que se tomaron en cuenta estas desventajas iniciales, los problemas asociados con la planificación han sido mayores de lo que podría esperarse. Por lo menos en parte, la dificultad radicó en el deseo de acelerar la marcha, manteniendo y aumentando el ímpetu y mística del PDA, aún con el riesgo de perder un poco del control detallado del Programa.

Consideramos que este riesgo era aceptable dados los beneficios que podía traer, pero a la vez ha hecho la labor de evaluación más difícil.

2. Estado Actual.

a. Planes I

Durante el primer año del Programa, la planificación se enfocó casi exclusivamente sobre los aspectos operacionales de incorporar los recursos del Programa, a los proyectos en realización de las instituciones a las que se deseaba reforzar. Estos planes de desarrollo institucional se llamaron los Planes I, y hasta el momento siguen limitados a las Actividades financiadas con fondos del Programa. Como tales, los planes están mayormente orientados a indicar los logros alcanzados en cuanto a la obtención de servicios, uso de fondos y adquisición de equipos previstos en el Acuerdo de Préstamo, así como a indicar el producto de los proyectos, tales como el volumen de crédito, la cantidad de títulos otorgados, etc.

Los Planes I no representan en realidad, la totalidad de los servicios de cada institución al pequeño agricultor, excepto en algunos casos, como DINADECO, en que los fondos del Programa contribuyen a todos los proyectos de la institución.

A pesar del limitado ámbito de estos planes, el sistema de informes periódicos de las instituciones establecido para medir su desarrollo, ha sido poco satisfactorio.

Con pocas excepciones, los informes iniciales se presentaron con retraso, eran más que todo subjetivos y descriptivos, y a menudo no se relacionaban a las actividades indicadas en los planes. Se realizaron dos intentos para mejorar esta situación, con un limitado grado de éxito inicial. El primero de estos intentos topó con el problema de que el sistema de planificación era todavía incipiente, es decir los planes se hallaban aún en proceso de elaboración. El segundo intento, se dirigió hacia la preparación por parte de AID de esquemas de informes, con indicadores de progreso más detallados para cada proyecto, topando también, con resistencia porque los sistemas internos de información de las instituciones no podían proveer tanta información detallada. En la práctica, se ha logrado ir mejorando el sistema de informes, produciendo algo de información básica, así como informes producidos con más oportunidad. Actualmente el sistema de informes es adecuado para servir como control de los recursos utilizados, así como de los productos parciales de los proyectos del Programa, pero no se ajusta aún a las necesidades de evaluación continua del PDA.

El problema que existe para evaluar, se debe en parte, al hecho de que los Planes I se limitan a tratar un proyecto específico, mientras que el PDA requiere de una orientación sectorial, resultando entonces, una

relación poco concreta entre los proyectos y el objetivo general del Programa de mejorar el subsector del pequeño agricultor. Esto es un problema serio, pues pueden existir varios programas no incluidos en el PDA que tengan gran influencia en el logro de los objetivos de ayudar al pequeño agricultor.

Otro aspecto del problema se debe al tipo de información que corrientemente recopilan las instituciones. Siguiendo la práctica tradicional de operación, muchas instituciones recogen información sólo referida a los recursos utilizados, y no a los resultados del uso de esos recursos. Existe suficiente información que indica que el personal de las instituciones está ocupado -realizando demostraciones, inspeccionando fincas, haciendo préstamos, organizando grupos, etc.- pero se desconoce el impacto real de esta labor. El problema es tratar de determinar el impacto de estos servicios sobre la producción, el ingreso a nivel de finca, la formación de capital y el grado de satisfacción en el campo. Inclusive es difícil encontrar evidencia de los productos intermedios de esta labor, tales como cooperativas formadas, proyectos de desarrollo comunal realizados, o el número de beneficiarios de servicios que hacen uso regular de mejor semilla o fertilizante.

Mucha de esta información la tienen disponible los funcionarios en el campo, pero debe ser recopilada y

evaluada por técnicos competentes antes de que pueda ser útil para efectos de evaluación.

Debe enfatizarse que este tipo de trabajo es propio de la "investigación de operaciones" y no de una evaluación. Es una actividad que consume mucho tiempo y que debe realizarse en una forma continua, para proveer información al día, y que debe realizar el personal de las instituciones posiblemente, con la ayuda de expertos en la materia. Esta labor es, sin embargo, normalmente de bajo costo comparada con los beneficios que se pueden obtener en cuanto a eficiencia operacional y en cuanto a la información útil que provee para tomar decisiones.

b. Plan II

El llamado Plan II es un intento de planificación dirigido a fomentar una serie de cultivos determinados como prioritarios por el CAN. Es el resultado de recopilar en un solo documento, los diversos planes regionales preparados por los Centros Agrícolas Regionales y aprobados por los Cancitos, así como algunas indicaciones de las estrategias que deberían seguir las instituciones a todos los niveles, para ejecutar los planes regionales. En la preparación de los planes regionales, los CARs se guían por indicaciones del CAN sobre cuáles son los productos prioritarios a nivel nacional, pero no limitan su contenido a estos productos, pues incluyen

también, productos de importancia regional. Para 1973, se intentó combinar a los Planes I con el Plan II en un solo Plan de Ejecución, con la finalidad de comenzar a integrar estos dos niveles de planificación. La laboriosidad de llevar a cabo este trabajo es enorme, particularmente cuando la experiencia en planificación centralizada a nivel nacional o a nivel regional es muy limitada, cuando se cuenta con estadísticas escasas y poco confiables, y cuando la integración institucional a nivel regional está apenas iniciándose. Bajo estas condiciones, la precisión del plan es secundaria a la experiencia que se logra en el proceso de llevarlo a cabo.

La calidad del Plan II ha mejorado en forma consistente en los últimos tres años, pero todavía deja mucho que desear. En parte el problema se debe a la falta de un conocimiento adecuado del sector y de los cambios que podrían hacerse en él, si se modificaran las políticas y programas. El sector agropecuario es un sistema o serie de sistemas muy complejos, en los cuales las decisiones sobre qué se va a producir, las toman decenas de millares de empresarios independientes. Las políticas y programas de las instituciones nacionales tienen alguna influencia sobre estas decisiones, pero no puede considerarse que ejerzan un verdadero control sobre ellas. La formulación de sistemas sofisticados para hacer

un análisis sectorial todavía están en proceso de desarrollo, y requieren de información amplia y detallada con la que aún no cuenta Costa Rica. En las instituciones, existe poca evidencia basada en la experiencia acerca de la relación entre ampliar un programa de fomento de un cultivo y aumentos en la producción del mismo; o aún entre el aumento en producción que podría producir un cambio en los precios de sustentación de un producto. La mayoría de las decisiones sobre políticas y programas se hacen con base en premisas y proyecciones de la evidencia empírica, y su impacto no es verificado posteriormente.

A pesar de estas limitaciones, el CAN actúa como un foro para recolectar y racionalizar las proyecciones del MAG, CNP y SBN contenidas en sus planes, lo cual se compara con las metas de los planes regionales, para evitar que existan inconsistencias.

Los planes a nivel regional están dirigidos casi exclusivamente al desarrollo de las actividades de extensión agrícola que realiza el MAG. Las otras instituciones representadas en los Cancitos contribuyen al plan del MAG en el sentido de aportar sus puntos de vista y experiencia en cuanto a los proyectos, así como información sobre sus propias actividades, pero en general no se sienten comprometidas a ejecutarlo conjuntamente con el Ministerio. En varias regiones ya se han hecho grandes esfuerzos por preparar proyectos de desarrollo

más específicos, en los cuales se detalla más claramente cuál es la contribución que se espera de cada institución.

Actualmente se están desarrollando dos esfuerzos distintos dirigidos a tratar de mejorar la calidad y uniformidad de los planes regionales. El primero se realiza por medio de la Comisión Coordinadora del Plan de Ejecución, formada por funcionarios de las instituciones más directamente involucradas con los planes, y cuyo objetivo es el de mejorar la coordinación entre los niveles nacionales y regionales de las instituciones, en función de la ejecución de los planes, así como ayudar a los Cancitos a evaluar sus resultados. El segundo esfuerzo está iniciándose, y consiste en dar asistencia intensiva a la elaboración y seguimiento del plan regional del Pacífico Sur, así como posiblemente el de otra región. En esta labor están trabajando intensamente miembros del Programa de Gestión (IICA-AID), así como funcionarios de la AID.

3. Recomendaciones.

a. Hay una evidente necesidad de realizar estudios de "investigación de operaciones" a nivel de cada institución, para consolidar, analizar y utilizar la información que cada una de ellas produce, y que puede ser útil para la toma de decisiones, planificación y evaluación internas. Se recomienda que las instituciones

del sector agropecuario lleven a cabo estudios de "investigación de operaciones" de una manera regular y continua. Además, recomendamos que el CAN, por medio de su Secretaría Ejecutiva, contrate asistencia técnica en este campo, para proveer una orientación en este aspecto a ciertas instituciones seleccionadas.

b. Las complejidades de la planificación a nivel nacional y regional son tales, que la Secretaría Ejecutiva no podrá realizarlas eficientemente con los recursos limitados con que cuenta actualmente. Recomendamos que el CAN considere la posibilidad de agregar al personal de la Secretaría, un planificador macro-económico que le dé una mayor orientación al proceso de planificación del PDA.

## D. EL PDA COMO UN PROGRAMA SECTORIAL.

### 1. Problemas.

El hecho de que el Programa de Desarrollo Agropecuario esté fuertemente vinculado a una serie de proyectos respaldados por un préstamo de la AID, tiende a distorsionar un poco la naturaleza sectorial del PDA. Aunque el PDA tuvo sus comienzos en una planificación asociada al préstamo de AID, los proyectos específicos respaldados por el préstamo de AID son solamente una parte de los insumos utilizados para fortalecer la posición del pequeño agricultor.
Otros programas respaldados enteramente con otros recursos nacionales, tales como el programa de fijación de precios mínimos de compra, el programa de avales y el servicio de mecanización; el programa de crédito con recursos diferentes a los del Préstamo AID 515-L-022; y un gran número de otros servicios llevados a cabo con recursos de los sectores público y privado son contribuciones tan importantes como los programas respaldados por el Préstamo de AID 515-L-022.

Desafortunadamente, los requisitos de mantener al CAN informado por medio de informes, únicamente incluyen los proyectos respaldados por el Préstamo de AID, de tal manera que gran cantidad de información acerca de estos otros proyectos no es reportada en forma rutinaria al CAN.
Al llevar a cabo esta evaluación, hemos buscado y analizado alguna información acerca de estos otros programas,

puesto que evidentemente la filosofía y estrategia del PDA se extiende hacia estas otras actividades también. Hemos incluido esta información adicional en ciertas secciones apropiadas del informe, para que sirva como indicadora del progreso a que han llegado las instituciones del sector desde el punto de vista de alcanzar al pequeño agricultor. El impacto global de estas actividades podría ser mayor que aquel alcanzado por aquellas actividades cuyos reportes de progreso se mandan rutinariamente al CAN. Por ejemplo,el incremento que ha tenido el SBN en la cartera de pequeño agricultor es varias veces mayor que la cartera respaldada por el programa AID/SBN. Estos niveles de recursos y de impactos del Programa deben ser incluidos en la planificación institucional de programas a niveles regional y nacional, para así proveer una estimación de los requerimientos y de los futuros beneficios.
A su vez, el impacto de estas actividades debería ser reportado para proveer un cuadro verdadero respecto a todo el respaldo del sector público dirigido hacia el pequeño agricultor.

2. Recomendaciones.

El CAN debe solicitar a las instituciones del Sector que se presente una lista de sus programas que tengan un impacto directo en el pequeño agricultor, pero que no estén financiados bajo el Préstamo del Programa, así como un resumen de los recursos humanos y materiales dedicados al desarrollo de dichos programas. La

Secretaría Ejecutiva debería ser instruida para consultar con las instituciones del sector respecto al método más apropiado de incluir estas actividades en los planes e informes.

## E. RESUMEN DE LOS PROYECTOS DE IMPACTO DIRECTO.

### 1. ACTIVIDAD I-A COORDINACION Y EVALUACION.

#### a. Estado Actual.

Esta Actividad provee los recursos básicos de operación para el CAN y su Secretaría Ejecutiva, que tienen la responsabilidad de coordinar los programas de las instituciones del sector agropecuario, con la finalidad de mejorar la eficiencia de los servicios que dan a los pequeños agricultores. El CAN se encuentra en la cúspide de una estructura de coordinación a varios niveles, a la que todavía le falta de una mayor coherencia, y que incluye además a los Cancitos y a un número creciente de Comités Agrícolas Cantonales. El CAN también es responsable del desarrollo y puesta en marcha de un sistema de planificación, información y evaluación del PDA.

Durante 1971 y 1972, se establecieron Cancitos en cada una de seis regiones agrícolas, al mismo tiempo que se fueron reforzando los Centros Agrícolas Regionales del MAG. La Secretaría Ejecutiva dirigió la organización inicial de los Cancitos y continúa dándole seguimiento mediante su participación en las reuniones, el seguimiento de acuerdos y solicitudes, así como con algo del apoyo material. Asimismo, la Secretaría preparó y el CAN aprobó un

reglamento uniforme que sirve de orientación a los Cancitos. A fines de 1972, se evaluaron las operaciones de los Cancitos, se identificaron los problemas operacionales y se inició un esfuerzo continuo para buscar soluciones a estos.

Se ha establecido un sistema de planificación que intenta reunir de una manera armónica aspectos relacionados del presupuesto nacional, de los requisitos del Préstamo AID, de desarrollo institucional, de orientación de una política agropecuaria, así como también aspectos de programa de producción y de operación a nivel regional y nacional. Aunque este sistema está aún en la fase inicial de desarrollo, y le falta mucho todavía para llegar a satisfacer la gran demanda que hay en cuanto a la planificación y programación sectorial, el hecho de que exista siquiera algo, es como un triunfo de la Secretaría Ejecutiva. La Secretaría ha venido trabajando de una manera constante con las oficinas de planificación de cada institución, y ha formado un Grupo de Trabajo para coordinar la planificación, el que se intenta utilizar para darle a los pocos técnicos en planificación existentes, el máximo de participación en el diseño de guías para la planificación del PDA.

La Secretaría también le dá seguimiento a los avances de cada proyecto y cada institución, revisa y

analiza informes y conduce y supervisa evaluaciones. También representa al CAN en el establecimiento de y participación en, comisiones de trabajo de varios tipos: estudiando y proponiendo nueva legislación (Comisión Nacional de Semillas, Ley de Titulación de Tierras de las Reservas del Estado, etc); identificando y proponiendo cambios en regulaciones administrativas (Reglamento para la Inscripción de Escrituras de los Programas del ITCO); y desarrollando regulaciones para proyectos de carácter innovador del Programa (Reglamento del Fondo de Garantía de Incentivos, Reglamento del Fondo de Garantía para la Compra-Venta de Tierras).

La Secretaría Ejecutiva tiene responsabilidad especial de seguir el desarrollo de las actividades del PDA, de coordinar la planificación e información periódica sobre estas actividades, y de participar en las decisiones que involucran cambios en las actividades. En general, existe una relación de trabajo muy estrecha entre la Secretaría y el personal de AID encargado de supervisar los proyectos, con un intercambio bastante amplio de información y conceptos sobre la marcha de los proyectos. Han habido algunos casos en que instituciones participantes se han reunido directamente con AID para discutir posibles cambios de importancia en las

actividades a su cargo, sin tomar en cuenta a la Secretaría del CAN. La AID normalmente le solicita a la Secretaría su aprobación para realizar estos cambios. Sin embargo, la Secretaría se encuentra en alguna desventaja al responder a estas solicitudes si no se le ha dado participación en las discuciones anteriores. No queremos recomendar de ninguna manera el limitar el intercambio de puntos de vista entre las instituciones y la AID. Pero sí creemos que las instituciones y la AID deberían buscar la participación en estas discusiones de la Secretaría del CAN, lo antes posible, para que esté enterada de lo que se está gestando y pueda intervenir si lo cree conveniente. Utilizando cualquier criterio razonable, el CAN y su Secretaría han cumplido en forma muy efectiva con sus responsabilidades durante el período de ejecución del PDA. Los problemas que quedan por resolver son enormes y se reconoce que eso es así. Para poder resolverlos se necesitará hacer "más de lo mismo", más esfuerzo, más dedicación, más conocimiento sobre la marcha de los mecanismos establecidos, más reuniones para intercambiar información, más innovaciones en procedimiento, etc. Trabajando dentro de este esquema, creemos que el CAN y su Secretaría deberían enfocar su atención prioritaria durante el próximo año hacia: (1) llenar

los vacíos que aún quedan en el siatema de coordinación; y (2) tratar de mejorar la precisión de los planes y de los informes periódicos, para que contengan más información concreta.

b. Recomendaciones para mejorar la coordinación.

Una de las responsabilidades más críticas que tiene el CAN, es el encontrar una forma de ir llenando los vacíos existentes en la estructura de coordinación establecida, que consiente un alto grado de independencia entre las instituciones. El problema sucede a ambos extremos de la estructura, nacional y regional. A nivel nacional el problema está relacionado con la falta de contacto rutinario entre los funcionarios de mayor jerarquía, responsables de aquellos proyectos cuyo éxito depende de la coordinación a nivel local.

Se recomiendan las siguientes acciones:

1) Que el CAN integre una comisión con los representantes ante el Consejo, de las seis instituciones más importantes con operaciones a nivel de campo, con la finalidad de que se encargue de resolver problemas de integración del sector.

2) Que el Secretario Ejecutivo del CAN, como representante del CAN principalmente involucrado con el PDA, mantenga un contacto frecuente a nivel personal con los titulares de las instituciones participantes, con la finalidad de

mantenerlos informados en forma constante acerca de los progresos del Programa, y para llegar a comprender mejor los problemas de coordinación que se presentan, desde el punto de vista de las instituciones.

3) Que la subcomisión del CAN y la Secretaría Ejecutiva le den atención prioritaria a la búsqueda de maneras alternativas para asegurar una mayor colaboración entre los funcionarios de jerarquía encargados de proyectos a nivel nacional.

A los niveles local y regional el problema principal es el de la representación de los pequeños agricultores en los Cancitos.

En ese sentido notamos que los Comités Agrícolas Cantonales son sólo una de las muchas organizaciones a las que pertenecen los agricultores: que la participación de los agricultores en los Cancitos es esporádica, y que las razones de esto no se conocen plenamente. Por lo tanto, recomendamos:

4) Que la Secretaría Ejecutiva del CAN realice un estudio específico de la representación de agricultores en los Cancitos, para determinar los problemas de la participación de pequeños agricultores en estos organismos y recomendar al CAN algunas alternativas para mejorar esta situación por medio de cambios en procedimientos, selección y apoyo de los Cancitos.

5) Que los Cancitos incluyan automáticamente entre sus miembros a representantes del movimiento cooperativo. Esto se refiere a miembros de cooperativas locales y no a representantes del INFOCOOP, que de hecho son miembros de los Cancitos.

6). Que el MAG colabore con la Secretaría Ejecutiva del CAN en un estudio sobre la forma en que se han desarrollado los Comités Agrícolas Cantonales, y use los resultados de ese estudio como una guía en la creación y utilización de esos Comités.

c. Recomendaciones para mejorar la planificación.

La planificación del sector agropecuario es en extremo compleja y debe desarrollarse considerablemente la capacidad actual de las instituciones para llenar todas las necesidades en ese campo. Esto puede requerir darle más capacidad al personal de la Secretaría Ejecutiva para tratar los aspectos relacionados con una planificación macroeconómica del sector, trabajando en coordinación con OFIPLAN. En este sentido, nuestras recomendaciones son las siguientes:

1) Que la Comisión Coordinadora del Plan de Ejecución continúe con los esfuerzos hechos a la fecha, y que su trabajo y personal reciba reconocimiento especial del CAN y de las instituciones que cada uno representa.

2) Que todos los planes contengan un calendario de ejecución. Es decir, que los objetivos de los planes deben indicarse en términos de las metas a alcanzar en cada año y en el período completo de ejecución del programa, para que estas sirvan de marco de referencia y de orientación del Programa.

El plan anual de cada institución debería indicar las metas que se esperan cumplir durante el año, indicando asimismo la fecha aproximada en que se espera el cumplimiento de metas generales e intermedias. Esto debe hacerse no sólo para los cambios institucionales planeados, sino también para las metas generales del Programa.

3) Que todos los informes periódicos incluyan una referencia explícita a los planes, indicando claramente los avances hacia las metas señaladas, por medio de indicadores de progreso.

4) Que el CAN considere la deseabilidad de agregar un economista con especialidad en macroeconomía y con experiencias en planificación nacional o regional, al personal de la Secretaría Ejecutiva.

## 2. ACTIVIDAD I-B REGIONALIZACION.

### a. Estado Actual.

Este proyecto se diseñó para apoyar al Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) en su descentralización hacia las regiones del país con el fin de poner sus servicios más al alcance de los pequeños agricultores. La estrategia consistió en establecer seis regiones en donde los elementos descentralizados del MAG pudieran ser combinados para enfocar los problemas específicos y las oportunidades del desarrollo agrícola de cada región. En el proceso estos elementos vendrían a ser más accesibles, y por ende más conformes con las necesidades del pequeño agricultor. Un MAG fortalecido y con una profunda orientación regional podría proveer el núcleo regional alrededor del cual los elementos regionales de las otras instituciones podrían incorporarse conforme ellas también se descentralizaran.

El proceso se inició en 1966 con la decisión de establecer los Centros Agrícolas Regionales. Se entablaron gestiones con el BID que culminaron con la aprobación de un préstamo para construir instalaciones físicas para los Centros y también algún equipo. Los términos del préstamo del BID fueron ligeramente reformados para ajustarlos con el PDA y proveer un acceso concentrado al problema más

difícil de tratar: cómo enfocar el apoyo oficial en pro del pequeño agricultor. A partir de diciembre de 1970 el PDA fue puesto en marcha en el Centro Agrícola Regional (CAR) del Pacífico Seco y posteriormente se estableció allí el primer Cancito. En rápida sucesión fueron establecidos Cancitos en la Zona Norte (agosto 1971), del Atlántico (noviembre 1971), Meseta Central Occidental (febrero) 1972), Pacífico Sur (marzo 1972) y Meseta Central Oriental (mayo 1972).

La característica principal de cada uno de estos CARs es que ellos representan el reflejo en el campo de la Dirección de Extensión Agrícola, en vez de la del MAG en total. Ninguna de las otras Direcciones ha sido regionalizada hasta el momento excepto algunos elementos del programa de investigación en cinco de los seis CARs. Un gran incremento en el presupuesto añadió más personal y más Oficinas de Desarrollo a la Dirección de Extensión.

El equipo fue llegando y se inició la construcción de las oficinas y residencias que llegarían a ser los nuevos hogares regionales del MAG descentralizado. Una vez establecidos estos Centros podrían proveer las bases para una posterior descentralización y aumentar la función del liderazgo regional en el desarrollo agrícola.

En 1972 el proceso sufrió un alto estruendoso.

Limitaciones del presupuesto excesivamente restrictivas eliminaron toda posibilidad de una posterior expansión, así como toda esperanza de una fácil transición de la centralización hacia la regionalización. Sin embargo, la burocracia resistió como lo había hecho antes, aceptando la inevitable reducción en las operaciones y la eficiencia del personal, así como ajustándose a las realidades económicas, pero conservando algunas de sus conquistas. En el proceso encontró lugar para proveer liderazgo a los incipientes Cancitos, para asumir un proceso de planificación poco familiar, para cambiar su metodología y mucho de su enfoque de trabajo, para entrenar al nuevo personal, para cooperar con otras instituciones del sector institucional, y para mantener vivo el concepto de un programa de desarrollo agrícola enfocado en forma regional y descentralizado. Considerando lo anterior, el progreso a la fecha ha sido poco menos que heróico bajo las circunstancias pero lamentablemente poco en relación con las metas deseadas. Seis CARs casi completamente equipados y reorganizados, seis Cancitos creados y funcionando 16 nuevas Oficinas de Desarrollo localizadas y con personal, un cambio en la proporción del personal en San José con el de campo de 3.2: 1 a 2.5: 1; participación con el SBN en los primeros proyectos conjuntos, incluyendo la Banca Móvil: con el ITCO

en los asentamientos, y con el CNP en los programas de maquinaria y semilla mejorada.

Si el Servicio de Extensión Agrícola del MAG pudo hacer todo esto con "migajas", qué no podría hacer con apoyo adecuado?

A esta altura el proceso ha entrado en una fase de consolidación, que si continúa resultará en una pérdida de la iniciativa que llevaba y en posibles retrasos posteriores. Para algunos observadores esto es ya evidente. El Servicio de Extensión está descentralizado, pero no su presupuesto ni lo están las demás dependencias del MAG. Lo que se necesita ahora es: (1) apoyo presupuestario; (2) manejo de un presupuesto a nivel regional (descentralizado) para asegurar una mayor efectividad ejecutiva, eficiencia administrativa; (3) descentralización de la administración para apoyar al personal, funciones de compras y contabilidad de la ejecución del presupuesto y (4) un programa de investigación totalmente descentralizado para proporcionar los paquetes tecnológicos regionales que el desarrollo requiere.

Estos asuntos han sido discutidos largamente en el Consejo Técnico y entre directores de programas en forma individual. La Regionalización como concepto ya no es una filosofía cuestionable y algunas Direcciones han llegado tan lejos como hasta formalizar

las relaciones propuestas bajo la regionalización. El SBN, ITCO, CNP y DINADECO se están descentralizando y regionalizando también.

Si el MAG debe proveer el liderazgo regional que es su responsabilidad, debe colocarse al frente. A pesar de las evidentes dificultades que requiere cualquier cambio de este tipo, no encontramos ninguna resistencia manifiesta para una posterior acción en favor de la regionalización.

b. Recomendación:

Recomendamos que el Ministro de Agricultura investigue con sus Viceministros y Directores, cuáles son los obstáculos que limitan una descentralización más allá de la actual y tome acción para resolverlos.

3. ACTIVIDAD I-C OFICINA CENTRAL DEL MAG.

a. Estado Actual.

Paralelamente a una regionalización de otras dependencias del MAG, esta actividad fue diseñada para reforzar aquellos aspectos del MAG que respaldan la nueva estructura regional. En reconocimiento de unas responsabilidades de supervisión más complicadas, la Actividad propuso un nuevo mecanismo de coordinación interna de la institución. En reconocimiento de la complejidad de la planificación

regional requerida, se propuso levantar la categoría de la Dirección de Planeamiento y Coordinación del MAG, así como reforzar las bases estadísticas y el análisis económico que le sirven de apoyo. Para proveer materiales para el servicio de Extensión Agrícola y para el público en general se propuso una expansión de la Oficina de Información. Eventualmente se pensó en la creación de un nuevo Centro de Adiestramiento.

En la actualidad el MAG ha hecho progresos importantes en cuanto a los requisitos formales de la Actividad. Se creó la Dirección de Operaciones; pero sólo el Director ha sido nombrado. La Oficina de Planeamiento se transformó en la dirección de Planemaiento y Coordinación, con los Departamentos de Programación, Economía y Estadística Agropecuaria, Planes Anuales y Presupuesto, y Secretaría Técnica. Se logró un acuerdo interdepartamental dentro del MAG, entre las direcciones de Planeamiento, Extensión e Investigaciones.

Las direcciones de Investigación y Extensión Agrícola dieron los primeros pasos para integrar sus programas. Se notificó a los CARs respecto al tamaño y distribución de sus presupuestos regionales (pero no se les dió el poder de controlarlos) para 1973, como un paso hacia la creación de presupuesto regional de 1974.

El Departamento de Economía y Estadísticas ha desarrollado con rapidez asombrosa un boletín estadístico trimestral que incluye datos sobre aspectos nuevos en casi todos sus números. Se han llevado a cabo más de una docena de estudios análiticos y se han comenzado a hacer encuestas de cultivos y publicar estimados sobre volúmenes de producción de estos a nivel nacional.

Estadísticas sobre administración de fincas se están recogiendo ahora, que darán una información más precisa respecto a aspectos económicos de varias actividades agropecuarias.

La Oficina de Información se mantiene también a la vanguardia, y una amplia variedad de cursos de adiestramiento a diferentes niveles y abarcando diferentes direcciones, se están impartiendo actualmente. (Nota de la Secretaría: No sabemos, qué relación hay entre la Oficina de Información y los cursos que se están impartiendo ni tampoco consideramos satisfactoria todavía la operación de dicha Oficina).

A pesar de estos avances tan significativos, el grado de colaboración real entre las diferentes Direcciones es más limitado que el deseable ya sea en las Oficinas Centrales en San José, o en el campo. En un alto grado esto parece ser el efecto de prácticas tradicionales, actitudes, y relaciones personales, más que un conflicto fundamental.

Esta situación se agrava aún más por la débil experiencia en planificación con que el MAG inició la adopción de un nuevo y desconocido sistema, particularmente a nivel regional. En esencia, la experiencia del MAG respecto a planificación de programas a nivel regional era virtualmente inexistente a nivel de los CARs, y la Oficina de Planificación a nivel central no tenía suficiente personal competente para aportar el respaldo que era necesario.

Creemos que los problemas relacionados con la colaboración interdepartamental en la Oficina Central del MAG serán resueltos en la medida que se intensifique el proceso de descentralización.

La planificación será cada vez más importante para el desarrollo de programas a los niveles nacional y regional, en la medida que el MAG venza los problemas operacionales de sus programas y que éstos comiencen a funcionar de una manera más eficiente.

b. Recomendación.

Recomendamos que los líderes del Ministerio le den atención prioritaria a la planificación, en términos de reforzar la calidad y cantidad de sus funcionarios, y demostrando un interés directo en la planificación para incentivar un mejoramiento en los resultados de ésta.

4. ACTIVIDAD III-A CREDITO GENERAL.

a. Estado Actual.

Durante los últimos tres años, el SBN, por medio de un explosivo incremento en la disponibilidad de fondos para el pequeño agricultor, ha contribuido masivamente a alcanzar los objetivos establecidos por el PDA. Las colocaciones en el rubro del pequeño agricultor se incrementaron de ₡37.2 millones en el 1er. semestre de 1971 a ₡93.3 millones en el 1er. semestre de 1972 y a ₡106.4 millones en igual período de 1973.

La mayor parte de esta expansión en las colocaciones proviene de fondos no asignados por el programa AID/SBN. El préstamo de AID y la contrapartida del BCCR han contribuido con aproximadamente ₡51.5 millones de un balance total de ₡367.1 millones colocados en el rubro de pequeño agricultor. Por lo tanto, los conceptos incorporados en el acuerdo de préstamo se han reflejado en una política de crédito más amplia de parte del SBN.

Desde fines de 1970 hasta junio de 1973, se ha incrementado el número de agencias bancarias de 75 a 89, casi todas fuera de la Meseta Central; el BAC casi duplicó el número de agencias original de 7 a 15, mientras que el BNCR abrió cinco nuevas juntas rurales. La política del BCCR respecto a poner topes limitantes en ciertas líneas de crédito y de dejar

bastante flexible el rubro del pequeño agricultor, ha hecho que los bancos comerciales busquen nuevos clientes en una forma más agresiva. En este proceso, los bancos han tomado una posición mucho más positiva respecto a los pequeños agricultores, pidiendo menos garantías y otorgando crédito a más largo plazo. En muchos casos, los bancos han reducido el tiempo requerido para procesar las solicitudes de crédito, así como también se han desplazado hacia el campo para recibir solicitudes y entregar cuotas. Este servicio es de gran importancia para pequeños agricultores residentes en lugares distantes y con poca experiencia en tratar con los bancos.

Para el año que termina el 30 de junio de 1973, las operaciones totales de los bancos de crédito al pequeño agricultor se incrementaron en un 14% continuando la tendencia iniciada en 1971, pero a un paso más lento. El incremento más grande que hubo durante 1972 fue dirigido hacia ganadería de carne (80%) que refleja las tendencias de incremento de años anteriores, además, de un cambio en el tipo de ganadería (la ganadería de leche tuvo una reducción de un 65% en el crédito concedido). El crédito para arroz se redujo en un 27%, lo que produjo una reducción de aproximadamente un 20% en el crédito total para cultivos. El monto de operación promedio se incrementó de ₡7.000 en el 1º semestre de 1972,

a ₡7.600 en el 1º semestre de 1973, reflejando la gran proporción de crédito para ganadería de carne. Tenemos la impresión de que el número de proyectos llevados a cabo por grupos organizados con los que han trabajado en forma conjunta el SBN y el MAG, se ha reducido en 1973, en comparación a 1972, aunque no hay cifras disponibles. A su vez parece que hay una mejor colaboración o entendimiento en los niveles regional y local, particularmente en algunas áreas donde el servicio proviene de agencias nuevas.

Los que más necesitan de la coordinación interinstitucional son los clientes nuevos de los bancos, cuyos conocimientos de técnicas modernas de producción se desconocen, y probablemente son muy reducidos. La mayoría de los funcionarios bancarios con quienes discutimos este problema, estaban más deseosos de arriesgarse a financiar un cliente nuevo que tuviera buen acceso a la asistencia técnica.

b. Recomendaciones.

No creemos que debamos hacer recomendaciones específicas acerca del mejoramiento del programa de crédito.

Hay aún muchas áreas del país en que los bancos establecidos pueden trabajar activamente para aumentar su clientela, y todavía hay otras localidades con acceso inadecuado a las oficinas de crédito. Algunos

funcionarios aún no están anuentes a modificar las prácticas tradicionales y no se identifican plenamente con las necesidades de los agricultores.
Sin embargo, de mantenerse una política de crédito amplio, creemos que la competencia natural entre los bancos y banqueros llegará a ampliar aún más el programa, ahora que el crédito al pequeño agricultor es aceptado y tomado como un negocio lucrativo.
Hemos notado que se ha utilizado una cantidad mínima del fondo destinado para el adiestramiento de personal de los bancos, así como la disconformidad de los bancos comerciales respecto al tipo de cursos que se han ofrecido. Estamos de acuerdo con ellos en que existe una necesidad de ofrecer cursos dirigidos al entrenamiento en crédito en forma general, con más de estos dirigidos a personal de un nivel más alto, tales como seminarios, etc.
Al respecto, recomendamos que el BCCR consulte con los Bancos Comerciales acerca de las necesidades específicas de adiestramiento que ellos tengan, y que estos adiestramientos se desarrollen en consulta con los Bancos Comerciales.
Aunque los informes del Departamento de Crédito de Desarrollo del Banco Central de Costa Rica, respecto al programa AID/SBN, proveen gran cantidad de información respecto a los montos colocados en el

programa, sólo dan una información mínima referente a las colocaciones totales en el rubro de pequeños agricultores.

Los métodos o sistemas de información que usan los diferentes bancos comerciales, tienen ciertas variantes, inclusive al informar respecto al programa AID/SBN.

Asimismo, hemos notado que existen grandes dificultades para lograr una imagen homogénea de los montos colocados en la cartera del pequeño agricultor, usando como fuente los informes del programa AID/SBN, el Boletín Estadístico del MAG, y el Boletín Crédito y Cuentas Monetarias del Banco Central de Costa Rica.

Puesto que la fuente de información para estas tres líneas de información son los mismos bancos comerciales, creemos que esta incongruencia existe a causa de diferencias de criterio y/o de clasificación de los créditos.

Recomendamos que sea nombrado un Grupo de Trabajo integrado por representantes del SBN, del Departamento de Economía y Estadísticas del MAG, y de la Secretaría Ejecutiva del CAN, el cual tendría la responsabilidad de revisar los problemas referentes a la uniformidad en reportar y publicar informaciones estadísticas respecto al crédito al pequeño agricultor, así como proponer soluciones.

5. ACTIVIDAD III-B FONDO DE GARANTIA DE INCENTIVOS.

Este proyecto innovador pretende reducir el riesgo inherente en la adopción de nuevos métodos de cultivo por el pequeño agricultor, animándolo a usar el crédito y los insumos para aumentar la producción. El mecanismo básico de este proyecto es un fondo de garantía manejado por el Banco Nacional de Costa Rica con el cual se previene la pérdida al pequeño agricultor que ha sido seleccionado para operar con el proyecto, si los rendimientos del cultivo resultan por debajo de un mínimo establecido.

Este programa apenas ha operado poco más de un año. Durante este período se han prestado aproximadamente ¢1.458.000, algo de lo cual se colocó recientemente y cuyo resultado se desconoce. Sin embargo, de lo que fue prestado anteriormente, por lo menos ¢500.000 y posiblemente más se considera no recuperable y desde este momento elegible para ser pagado por el Fondo. Las razones para estas pérdidas son variadas y en muchos casos aún no confirmadas.

Este es un programa innovador y experimental en el que se espera un alto porcentaje de pérdida. Sin embargo, esta proporción de pérdidas nos parece excesiva y pueden estar relacionadas tanto a condiciones conceptuales o administrativas, como el riesgo de hacer innovaciones. Recomendamos que el ímpetu del programa sea

atenuado o limitado a casos que pueden ser estrechamente supervisados hasta tanto se pueda hacer una investigación detallada de cada una de las fallas y se puedan incorporar al programa los ajustes necesarios.

## 6. ACTIVIDAD IV-A DESARROLLO DE COOPERATIVAS.

### a. Estado Actual.

El movimiento cooperativista de Costa Rica, que incluye actualmente a más de 20.000 agricultores 1/, es la única organización de agricultores de significación.

Concomitantemente, el éxito general que está teniendo la Actividad de Cooperativas es uno de los buenos logros del Programa de Desarrollo Agropecuario. El potencial de una más efectiva participación del movimiento cooperativista en el Programa de Desarrollo Agropecuario justifica que se le dé énfasis en la presente evaluación.

#### 1) Instituto Nacional de Fomento Cooperativo.

Uno de los acontecimientos más importantes fue la transformación del Departamento de Cooperativas del Banco Nacional de Costa Rica en el Instituto Nacional de Fomento Cooperativo (INFOCOOP) en junio de 1973. Hasta esta fecha la responsabilidad del desarrollo del Movimiento Cooperativo residía tanto en el Departamento como en el liderazgo de las Cooperativas y Federaciones.

---

1/ En la Memoria Anual del anterior Departamento de Cooperativas, del año 1972 se cita la cifra de 16.110 asociados de cooperativas agropecuarias comparado con 12.589 para el año anterior. Agricultores miembros de las cooperativas de ahorro y crédito (de las cuales 30 participan en el Programa de Crédito Dirigido de Producción) y las cooperativas de servicios múltiples que incluyen servicios agropecuarios, fácilmente aumentan el número de agricultores a más de 20.000, esto sin considerar los 10.787 asociados de las cooperativas de electrificación rural.

Durante el período que cubre la evaluación, el Deparmento llevó a cabo una amplia variedad de actividades para su fortalecimiento institucional, incluyendo cambios significativos en las políticas de operación y en organización. Al mismo tiempo que manejó la actividad básica, colaboró con la Comisión de Redacción de la nueva Ley de Cooperativas, que dio origen a la creación del INFOCOOP. La mayor parte de este esfuerzo del Departamento que está detallado en el documento de trabajo de Cooperativas contenido en el Volumen II, provee un punto de partida básico para el nuevo Instituto. A la vez, la incompleta transferencia de personal experimentado, el establecimiento de nuevas relaciones con el Sistema Bancario Nacional, y la falta de un Centro de Capacitación son problemas heredables que el INFOCOOP tendrá que confrontar.

Hay acuerdo general de que el establecimiento del INFOCOOP es un adelanto, pero los frutos de la transformación aún están por verse. El movimiento Cooperativo luego de tener acceso a su herencia, está actuando con cautela. Esto es encomiable y el INFOCOOP está madurando sus planes en tanto se está reforzando su personal. Mientras tanto, no se ve aún que se hayan definido los nuevos enfoques que el movimiento cooperativo necesita, particularmente los necesarios para desempeñar un rol óptimo en el desarrollo agropecuario.

2) Cooperativas de Ahorro y Crédito.

El desarrollo del programa de Crédito Dirigido a la Producción auspiciado por FEDECREDITO ha sido impresionante. Este programa está utilizando los fondos disponibles normalmente, habiéndosele desembolsado 4.6 de los 6.6 millones de colones a su disposición para préstamos a los pequeños agricultores asociados a cooperativas de ahorro y crédito. Las siguientes cifras dan el desarrollo del Programa.

| AÑO | Cooperativas de Ahorro y Crédito participando | Préstamos recibidos de FEDECREDITO | Número de préstamos a agricultores |
|---|---|---|---|
| 1970 | 4 | 189.500 | 120 |
| 1971 | 13 | 1.817.603 | 498 |
| 1972 | 21 | 3.936.907 | 690 |
| 1973 | 30 | 4.640.549 | 772 |

Solo durante 1972 las cooperativas de ahorro y crédito aumentaron su volumen total de operaciones de ₡36 millones a ₡60 millones, y su capital social y reservas aumentó de ₡34,5 millones a ₡41.2 millones 1/. Aunque no hay un desglose estadístico, es evidente que una proporción alta de las operaciones de las cooperativas con sus propios recursos se usa para préstamos agrícolas. Una cooperativa visitada durante la evaluación indicó que todos los préstamos que hace son para fines

1/. Memorias Anuales del anterior Departamento de Cooperativas, 1971 y 1972.

agropecuarios y que éstos aumentaron de ₡835.000 en 1972 a más de ₡1.000.000 en 1973, a la misma vez que la cantidad recibida de FEDECREDITO en préstamos se redujo de ₡396.000 a ₡180.000.

El éxito del Programa de crédito para las cooperativas de ahorro y crédito se debe, en buena medida, a que el Programa de Crédito Dirigido a la Producción comenzó a operar con anterioridad al Programa de Desarrollo Agropecuario. Más aún, existían cooperativas responsables y bien operadas capaces de acogerse al programa, aparte de que existía una saludable demanda por fondos para préstamos.

Aparte del crecimiento cuantitativo de las operaciones de crédito impresionan también los aspectos cualitativos. Las cooperativas de ahorro y crédito están llegando a los pequeños agricultores, muchos de los cuales no poseen tierras; tienen una buena reputación en sus comunidades; la tasa de morosidad y cuentas malas es modesta; y hay evidencia de que el nivel de eficiencia en la producción y el nivel de vida de sus miembros está mejorando 1/.

Esta perspectiva tan prometedora del Programa de Crédito Dirigido a la Producción no quiere decir que carece de problemas. Pocas cooperativas han logrado la

---

1/. FEDECREDITO está diseñando una encuesta por muestreo entre los agricultores beneficiarios del crédito para obtener información sobre los efectos del programa. Los resultados serán de mucho valor para la próxima evaluación.

posición de la Cooperativa de Tierra Blanca, que representa lo que se podría esperar de este programa pero no su apreciación global.

Otras cooperativas han encontrado dificultad en asegurarse una adecuada asistencia técnica, en el mercadeo de sus productos, o en obtener los insumos para la producción oportunamente.

Hay diferencias en la organización sobre el plazo de los créditos, sobre las relaciones entre Cooperativas de Ahorro y Crédito y otros tipos de cooperativas, sobre el deseo de vías alternativas de desarrollo. No consideramos que éstos problemas del programa en sí, sino problemas básicos de los agricultores por dondequiera, y de sus organizaciones. Sin embargo, estos problemas tendrán influencia significativa para el éxito del programa y deberán resolverse conforme el programa se extienda.

La integración del programa de estas cooperativas al resto del Programa de Desarrollo Agropecuario se está incrementando. Aunque la coordinación entre los Agentes de Extensión del MAG y las cooperativas de ahorro y crédito es aún esporádica en los aspectos de asistencia técnica, debido aparentemente, a limitaciones en la capacidad e iniciativa de los gerentes de las cooperativas, o en los Agentes de Extensión o en ambos, la situación está mejorando.

Las cooperativas de ahorro y crédito están también ampliando los servicios a sus asociados. En forma individual, por medio de FEDECREDITO, están trabajando conjuntamente con la Unión Nacional de Cooperativas (UNACOOP) en el Desarrollo de un programa de comercialización agropecuaria. Algunas cooperativas están tratando de establecer servicios de maquinaria y facilitar la adquisición de tierras para sus asociados. De hecho, algunas de ellas parecen estar bastante avanzadas en el camino de convertirse en cooperativas de servicios múltiples. Esto presenta algún malestar en sus relaciones con FEDECREDITO que es un organismo dedicado primordialmente a las funciones de ahorro y crédito.

3) Las Cooperativas Agropecuarias.

Un problema básico del movimiento cooperativo para organizar y ayudar a los agricultores es la fragmentación del movimiento cooperativo agropecuario. Hay diversos grupos de cooperativas agropecuarias con intereses comunes en diferentes áreas de acción. La fuerte incursión de las cooperativas de ahorro y crédito en la zona rural añade otro elemento.
No se han resuelto todas las áreas de malentendidos con la sola creación de INFOCOOP. Debe ser un reto a los líderes cooperativistas de Costa Rica el encontrar la forma de trabajar en equipo para mejorar

la organización del movimiento cooperativo rural y hacerlo más efectivo para servir a los agricultores. El Programa de Desarrollo Agropecuario está proveyendo importante oportunidades para mejorar las operaciones de cooperativas agropecuarias existentes y para organizar nuevas cooperativas de pequeños agricultores. Estas oportunidades no se limitan a proveerle mayores recursos a INFOCOOP. La nueva política del MAG, por ejemplo, de darle énfasis al trabajo con grupos y no individualmente, indica el interés y el intento de trabajar más estrechamente y en forma intensiva con cooperativas y otras organizaciones de agricultores. Aunque la política del MAG no es una preferencia por las cooperativas sobre otras organizaciones de agricultores, ha encontrado, de hecho, que las cooperativas son por lo general los grupos más estables con quienes trabajar. Por consiguiente, tanto el programa del MAG de asistencia técnica como el desarrollo cooperativo, estarían mejor servidos si el movimiento cooperativo estuviera mejor organizado para trabajar con el MAG en el desarrollo del programa de asistencia técnica para las cooperativas. Igualmente se debe darle atención a la organización cooperativista en las zonas donde el MAG está promoviendo la organización de nuevos grupos de agricultores.

4) Fondos Utilizados.

INFOCOOP (y su prodecesor) han estado aprobando préstamos a cooperativas, bajo el Programa de Desarrollo Agropecuario, a un ritmo satisfactorio, e incluyendo a FEDECREDITO ha comprometido en préstamos el 83% de los fondos asignados.

Debido a que los desembolsos, fuera de FEDECREDITO, son más lentos, por naturaleza de los proyectos, el ritmo satisfactorio de progreso no es siempre evidente de los cuadros estadísticos.

La calidad de los proyectos financiados por INFOCOOP (y Departamento de Cooperativas), es alta, hasta donde hemos observado. Como ejemplo, se pueden citar los proyectos sobresalientes en la región de Cartago, en los cuales hay participación de otras instituciones aparte de INFOCOOP. Uno es un proyecto de pasteurización de leche en el cual la nueva cooperativa está afiliada a la Unión Nacional de Cooperativas y los productores reciben asistencia técnica del MAG y otras fuentes. El otro es un proyecto regional de mercadeo apoyado por la Unión Nacional de Cooperativas, cooperativas de ahorro y crédito y el Centro Agrícola Regional del MAG.

Estos son ejemplos felices de apoyo mancomunado que se está logrando.

5) Representación en el CAN y en los CANCITOS.

El movimiento cooperativo está representado en el CAN y en los CANCITOS por medio de INFOCOOP. La representación a nivel regional se provee, desde luego, desde el nivel central. Creemos que habría muchas ventajas que las cooperativas agropecuarias operando en cada región (incluyendo las cooperativas de ahorro y crédito que sirven a agricultores) nombren un representante en cada CANCITO. Esto fortalecería a los CANCITOS en una de las áreas más débiles -representación de los pequeños agricultores- y lo haría por medio de las organizaciones más fuertes que tienen los pequeños agricultores.

Recomendaríamos, además, que en forma individual, las cooperativas deben ser invitadas a formar parte de los Comités Agrícolas Cantonales. Nos parece que esta sugerencia ayudaría a resolver el problema de la falta de una organización regional de INFOCOOP, un lujo que no puede gastar. No queremos decir con esto que INFOCOOP cese de participar en los CANCITOS. Por el contrario esperamos que esta representación regional y local en combinación con INFOCOOP ofrezca la forma más práctica de una representación y participación efectiva del movimiento cooperativista. El tamaño y funciones del movimiento cooperativista amerita esta representación dual.

b. Recomendaciones.

1) Se debe estimular a FEDECREDITO en su programa de Crédito Dirigido a la Producción tanto por medio de sus afiliadas como por medio de otras cooperativas que sirven a agricultores que deseen adicionar la función de ahorro y crédito. Por otro lado, debe facilitar los esfuerzos de sus afiliadas para proveer servicios adicionales a los agricultores ya sea como una función de las cooperativas o mediante el establecimiento de cooperativas agropecuarias complementarias.

2) El INFOCOOP debe darse a la tarea de organizar, en conjunción con los organismos de segundo grado, un programa integrado para continuar la promoción y desarrollo de cooperativas agropecuarias y la ampliación de las actividades y programas de tales cooperativas. En esta actividad debe existir una coordinación directa con el MAG en el desarrollo de proyectos de asistencia técnica y en la organización de nuevos grupos que deseen convertirse en cooperativas.

3) El CAN debe darle seguimiento y apoyo a cualquier iniciativa de él o de los CANCITOS en el mercadeo cooperativo.

4) El CAN debe examinar con INFOCOOP la forma de incorporar representantes de las cooperativas agropecuarias en los CANCITOS y en los Comités Agrícolas Cantonales.

## 7. ACTIVIDAD VI-A TITULACION DE TIERRAS.

Las metas de este proyecto eran originalmente las de titular 660.000 hectáreas que correspondían al 55% del total de tierras no tituladas que se estimaba había en Costa Rica. Se estimó que aproximadamente 27.000 agricultores se beneficiarían con títulos otorgados por este proyecto.

El trabajo efectivo se ha llevado a cabo a un ritmo más lento de lo esperado, aunque no tan lento como lo sugiere el que sólo se habían registrado 2.643 títulos hasta el 30 de junio de 1973, ya que el registro es la última fase de un largo proceso que comienza con la toma de fotografía aérea, y la mayoría de estas otras fases se hallan muy adelantadas. Sin embargo, las metas se han reducido a catastrar 660.000 hectáreas y a titular aquellas fincas dentro de esa área total que no tengan títulos estimándose el área a titular en unas 400.000 hectáreas y 20.000 fincas en la actualidad. Estas metas no podrán alcanzarse para fines de 1974, aunque algo así como 20.000 títulos se podrán otorgar eventualmente. La importancia de esta entrega de títulos puede reducirse en tanto un número grande de estos sean otorgados a minifundistas.

El plan original del Programa anticipaba que la titulación de sus tierras les traerían beneficios considerables a los agricultores involucrados, aumentando su seguridad de tenencia, incentivándolos a hacer mejoras en sus fincas, y dándoles una mejor oportunidad de obtener crédito al contar con un título.

Es nuestro punto de vista, que los beneficios potenciales del proyecto fueron algo exagerados cuando se concibió el Programa. Existe mucha tierra en Costa Rica que no está titulada y sin embargo, los derechos de tenencia de los pequeños agricultores están asegurados sobre otras bases. Aún más, los bancos y las cooperativas de ahorro y crédito han encontrado la manera de llegar con el crédito a la mayoría de los agricultores (inclusive a muchos que no tienen del todo tierra), sin requerir de ellos garantías hipotecarias. Sí es probable que aquellos agricultores que obtengan títulos puedan obtener un poco más de crédito puesto que podrán hipotecar su tierra. En algún grado es posible que la titulación facilite también las transacciones de venta de tierras. En fin, se puede considerar el proyecto como bueno y útil, pero no como crítico para el éxito del PDA.

No consideramos necesario hacer recomendaciones, pues el proyecto parece estar bien administrado y orientado ahora, considerando los problemas encontrados.

## 8. ACTIVIDAD VI-B FONDO DE GARANTIA PARA LA COMPRA-VENTA DE TIERRAS.

### a. Estado Actual.

Este proyecto intenta ayudar a los pequeños agricultores que tienen poca o ninguna tierra a adquirir tierra en cantidad adecuada. Se concibió como un medio para garantizar la venta de fincas en forma voluntaria por parte de propietarios grandes o medianos a grupos de pequeños

agricultores interesados en adquirirlas.

El ITCO ha estado usando los fondos enteramente en el desarrollo de sus proyectos de cooperativas que trabajan fincas en forma comunitaria. Hasta ahora ha garantizado la venta de tierras solamente por un monto de ₡1.425.000. Esto se refiere a cinco proyectos que benefician a 169 familias.

Los proyectos del ITCO están orientados en el sentido de tratar de ayudar a los grupos de más bajos ingresos. Por esto los proyectos están tropezando con muchas de las mismas dificultades y crisis de proyectos similares en otras partes de América Latina.

Por la elección de trabajar sólo de esta forma, el ITCO se ha visto obligado a marchar lentamente por la carencia de fondos para el pago de primas sobre las fincas y por la falta de capital de operación para las cooperativas. Con relación al capital de operación para las cooperativas que trabajan fincas comunitariamente, el ITCO indica que los bancos se rehusan darles crédito basado en que las cooperativas como organización, a diferencia de individuos, deben obtener los recursos de INFOCOOP. El INFOCOOP y el Movimiento Cooperativo generalmente no reconocen las organizaciones del ITCO como cooperativas en su verdadero sentido y están en general escépticos con respecto a la viabilidad del sistema del ITCO.

Por lo menos en teoría la operación de este proyecto debería ser más fácil si los agricultores con quienes

se trabaja estuvieran un poco mejor económicamente y la tierra fuese distribuida a propietarios individuales. Como lo indicamos en otras secciones, una de las mayores necesidades de los pequeños agricultores es de contar con mejores medios de adquirir tierras. El Proyecto de Garantía para la Compra-Venta de Tierras no está bien concebido para satisfacer esta necesidad, y en su ejecución aún menos.

b. Recomendaciones.

1) El CAN deberá iniciar un estudio general para considerar el alcance de las acciones que puedan ser tomadas para facilitar la adquisición por verdaderos pequeños agricultores a tiempo completo de porciones razonables de tierra para sus operaciones, con el fin de desarrollar un programa más amplio.

2) Un énfasis constante debe ser puesto para encontar una solución a los problemas operacionales y financieros de las cooperativas del ITCO y para establecer su viabilidad dentro de límites aceptables de costo beneficio en vez de aumentar su número. El problema de la fuente y condiciones para proveer de capital de operaciones a las cooperativas debe ser considerado por el CAN.

## 9. ACTIVIDAD VII-A DESARROLLO COMUNAL.

### a. Estado Actual.

Este proyecto de Desarrollo Comunal se financia con recursos del Programa de Desarrollo Agropecuario, aunque la mayoría de sus actividades son relevantes para el sector agropecuario únicamente en el sentido de que sus operaciones se llevan a cabo en las zonas rurales. No se procede a evaluar este proyecto en su totalidad, puesto que abarca muchas otras áreas no dirigidas hacia el objetivo del Programa de levantar el nivel económico del pequeño agricultor. Los comentarios siguientes están dirigidos hacia la manera de cómo DINADECO contribuye a alcanzar los objetivos del Programa.

Uno de los principales propósitos del proyecto a cargo de DINADECO es el de formar líderes comunales. Particularmente esto podría contribuir al liderato de grupos de agricultores como cooperativas y grupos organizados por el MAG, para recibir asistencia técnica, etc. La relación entre estos esfuerzos es difícil de definir, especialmente a corto plazo, y por tanto, está más allá de nuestras posibilidades de evaluar estos aspectos.

DINADECO inicialmente ha dado también al PDA cierta publicidad por medio de las asociaciones y comités de desarrollo comunal. Mucha de esta publicidad se hizo al principio del Programa, sin que haya habido un seguimiento posterior por parte de otras instituciones participantes en el Programa.

Las Asociaciones de Desarrollo Comunal han organizado o participado en un número de proyectos relacionados con la agricultura, tales como el desarrollo de grupos para recibir asistencia técnica del MAG, caminos vecinales y otros proyectos de infraestructura necesarios para el desarrollo de la agricultura. No se tiene desafortunadamente a disposición la información del número de proyectos de cada tipo de actividad realizado.

La asistencia de DINADECO a las reuniones del CAN y los CANCITOS es buena, sin embargo, no tiene un papel muy activo en ellas. En todos los aspectos mencionados la contribución de DINADECO al desarrollo del Programa es positiva aunque bastante reducida, en relación a su contribución potencial.

Creemos que no se puede explicar concretamente el rol que desempeñan las Asociaciones de Desarrollo Comunal en el PDA, pues no se puede establecer realmente cuál es el tipo de cooperación que pudiera existir entre las Asociaciones, los Agentes de Extensión y otras organizaciones, cuyos programas están ligados a la agricultura pues esto varía grandemente de acuerdo con las características de cada comunidad y las personas involucradas. Probablemente lo de mayor importancia es que DINADECO y otras instituciones, motiven a su personal a nivel local, para que busquen la forma de trabajar conjuntamente en aquellos proyectos en que haya acuerdo de ampliarlos. Este proceso podría mejorarse si se pudiera

recopilar información respecto a casos en que la coordinación haya sido exitosa a nivel local, a fin de darlo a conocer a los promotores de DINADECO, de otras localidades, a los Agentes de Extensión Agrícola y las Asociaciones de Desarrollo.

b. Recomendaciones.

1) Que DINADECO en cumplimiento del Programa establezca algunas actividades básicas (prioritarias) relacionadas con el Programa a corto y largo plazo.
El CAN debe solicitar a DINADECO información relacionada con proyectos de desarrollo comunal específicamente ligados a la agricultura, de tal manera que la información respecto a las buenas experiencias obtenidas a nivel local en el desarrollo de proyectos cooperativos, puedan ser aplicados en otras localidades del país.

2) Que el CAN considere recomendar al MAG que sus Agentes de Extensión, mantengan un contacto más formal con las Asociaciones de Desarrollo Comunal de la localidad, a fin de que determinen en relación con su programación anual, la factibilidad de organizar o participar en proyectos de las Asociaciones relacionadas con la agricultura y viceversa.

3) Se debe considerar la posibilidad de DINADECO en formalizar el adiestramiento de personal técnico de instituciones (agentes de extensión, delegados regionales y cooperativistas) sobre organización y técnicas de grupo.

# CAPITULO IV

## PROYECTOS COMPLEMENTARIOS

A. ACTIVIDAD I-D: LABORATORIO DE GRANOS Y SEMILLAS.

El proyecto ha tenido un atraso de aproximadamente un año, particularmente a causa de atrasos en la construcción del edificio y recepción del equipo correspondiente. El laboratorio estará próximamente funcionando a un paso normal y sirviendo el propósito para el cual fue creado.

La legislación sobre granos y semillas, en la cual contribuyó el CAN, y la preparación de los reglamentos de dichas leyes, aseguran al laboratorio oficial un control directo sobre la calidad de los granos y semillas vendidos comercialmente.

Hasta la fecha, el laboratorio provisional ha llevado a cabo algunos proyectos prioritarios, como por ejemplo, una encuesta a nivel nacional sobre uso de semilla mejorada por los agricultores nacionales.

El pequeño agricultor deberá beneficiarse grandemente con el funcionamiento de este laboratorio, puesto que mejores semillas significan mejores cosechas y mejor calidad del cultivo.

B. ACTIVIDAD I-F: LABORATORIO DE TECNOLOGIA DE ALIMENTOS.

Este proyecto tiene un retraso de aproximadamente un año, principalmente a causa de atrasos en la construcción del edificio que lo albergará, así como por atrasos en la llegada del equipo correspondiente.

El laboratorio provisional ha estado llevando a cabo algunos estudios y experiencias parciales respecto al proceso industrial de varios productos nacionales.

C. ACTIVIDAD I-G: CENSO AGROPECUARIO.

1. Estado Actual.

La intención de este proyecto era la de proveer de equipo y asistencia técnica para mejorar la capacidad de la Dirección General de Estadística y Censos, en el planeamiento y realización del censo agropecuario de 1973, con el fin de proporcionar información para la planificación y toma de decisiones del sector agropecuario.

La primera etapa del censo se concluyó en mayo de 1973, al completarse la enumeración, cuyos resultados se están procesando ahora. El Censo aparentemente, fue realizado de una manera (altamente) profesional.

Se llegó a un arreglo con la DGEC en el sentido de que la información censal se pudiera producir por las regiones establecidas bajo el PDA. Aparte de esto, no hubo mucha participación de los usuarios potenciales de los datos estadísticos, en la determinación de los tipos de datos de más utilidad para la planificación y estudio del sector.

La DGEC se encuentra ahora en una fase inicial de la preparación de una etapa complementaria del censo, que consiste en la realización de una encuesta que permitirá hacer una cantidad de preguntas adicionales a las del censo. Existe una oportunidad por tanto, de que el CAN y otras instituciones involucradas en la planificación discutan con la

DGEC la posibilidad de recolectar datos que sirvan para lograr dos cosas: para establecer datos de base útiles para comparaciones posteriores, y para conocer la naturaleza y dimensiones de los problemas del sector agropecuario, con la finalidad de desarrollar políticas para resolverlos. Sería particularmente útil para el CAN, tratar de obtener información acerca de: el número y características de los agricultores según su tamaño, que comercian sus productos; el financiamiento recibido según fuente; las fuentes de información técnica con que cuenta el agricultor; los servicios recibidos por agricultores de cooperativas y de otros organismos; los ingresos en efectivo; el empleo generado, etc.

2. Recomendación.

Que la Secretaría Ejecutiva del CAN discuta con la DGEC los tipos de información que serían de mayor utilidad para la planificación, coordinación y evaluación del Programa de Desarrollo Agropecuario, así como la factibilidad de obtener esta información por medio de encuestas censales.

D. ACTIVIDAD II-A: FACULTAD DE AGRONOMIA.

1. Estado Actual.

Este proyecto contempla tres elementos, los cuales se discutirán separadamente:

a. Becas ($400.000).

Existe una disponibilidad de becas para aproximadamente 21 personas, incluyendo siete funcionarios del Departamento de Zootecnia, seis para el Departamento

de Fitotecnia, cinco para el Departamento de Economía Agrícola, y tres para otras instituciones. De estos funcionarios, siete se encuentran ya en los Estados Unidos.

El máximo grado de efectividad originado por este programa de becas, será determinado solamente cuando los becarios del programa regresen. Dadas las limitaciones de fondos con que cuenta este programa, la distribución de las becas nos parece muy razonable. La capacitación en el extranjero a nivel de postgraduado es bastante costosa, pero a su vez es una inversión productiva. La idea de concentrar la mayoría de estas becas dentro de la Facultad de Agronomía, donde tendrían un gran efecto multiplicador, es bastante acertada. A pesar de lo anterior, existe una gran necesidad de capacitación de personal a nivel de postgraduado en algunas otras instituciones del sector, notablemente en la Dirección de Investigaciones del MAG, la cual ofrece otra clase de efecto multiplicador.

Se deberá dar una mayor consideración a la posibilidad de expander la disponibilidad de becas en el futuro.

b. Asistencia técnica ($625.000).

Después de algunos atrasos, la Facultad de Agronomía firmó un contrato por asistencia técnica con el IICA, quien suplió cinco profesores en 1973 y el plan actual contempla también cinco profesores para 1974. La Facultad cree, y nosotros estamos también de acuerdo, que el costo de los profesores bajo este contrato es muy

alto, y que profesores nacionales competentes, así como otros profesores con calificaciones similares se podrían contratar a un costo mucho menor. La Facultad preferiría usar aproximadamente $200.000 del remanente del presupuesto de este contrato para comprar equipo necesario en la finca experimental del Departamento de Zootecnia.

c. Equipo ($175.000).

Algún equipo ha sido recibido, y se está usando adecuadamente. La Facultad está considerando la idea de gestionar una autorización para usar el remanente de estos fondos en la construcción de un tercer piso para acomodar el gran número de estudiantes matriculados actualmente. Sin hacer ningún comentario respecto a la procedencia que los fondos para esta obra tendrán, aceptamos que esta es una necesidad prioritaria de la Facultad de Agronomía.

2. Preparación de Personal para el PDA.

La calidad de los egresados de esta Facultad nos parece muy buena, y creemos que es una excelente fuente, así como la principal, de mano de obra profesional que necesita el sector agropecuario costarricense. Aún más, la Facultad ha incrementado el número de egresados, de 56 en 1970, a 89 en 1973.

Cabe notar que los programas de estudios en los tres campos principales de la Facultad de Agronomía -Fitotecnia, Zootecnia, y Economía Agrícola- ha mejorado substancialmente a partir de 1970.

Se espera que el efecto de dichos cambios se refleje en los egresados de la Facultad a partir de 1973, particularmente en la forma de lograr una especialización más defenida respecto a los tres campos prioritarios de estudios.

Durante el transcurso de nuestra evaluación hemos encontrado alguna preocupación por parte de los Directores Regionales del MAG y otro, respecto a la totalidad de adiestramiento de los agentes de Extensión del MAG. Muchos de estos agentes son hombres jóvenes y graduados de la Facultad de Agronomía y a su vez, con un bajo índice de estabilidad en sus puestos. El problema de adiestrar agentes de Extensión es, por supuesto, la responsabilidad del MAG, que a su vez no tiene un programa de adiestramiento adecuado. La Facultad podría, por lo tanto, contribuir y cooperar con el MAG en desarrollar un programa de adiestramiento, o añadiendo algunos cursos más de extensión agrícola a aquellos estudiantes interesados en el servicio de extensión u otro trabajo similar.

3. Recomendaciones.

a. La Facultad de Agronomía y el MAG deberían, separada y conjuntamente, considerar la necesidad de tomar acción eficiente para mejorar el adiestramiento de agentes de extensión, así como de jóvenes interesados en prepararse para esta ocupación.

b. La Facultad de Agronomía deberá someter al CAN y a la AID lo antes posible, un plan definido para la utilización de los recursos no comprometidos con el Contrato con el

IICA, para compra de equipo y otros artículos necesarios en la finca experimental del Departamento de Zootecnia, o para cualquier otro proyecto que en su juicio, tenga una mayor prioridad.

E. PROYECTOS DE MERCADEO.

I-E Planta de Semillas:

V-A Estudio Administrativo del CNP;

V-B Modernización de Plantas.

1. Estado Actual.

El Consejo Nacional de Producción (CNP) participa del préstamo de AID a través de tres proyectos específicos: (1) un estudio administrativo, (2) construcción y equipamiento de una planta de semillas, y (3) la modernización del equipo de las grandes plantas de manejo y almacenamiento de granos en San José y Barranca.

El estudio administrativo se finalizó aproximadamente con un año de retraso en base a lo programado. Como este estudio es una condición previa para los desembolsos de fondos de las otras actividades, éstas se han retrasado también. A la fecha el estudio está completo y el CNP lo ha revisado y está preparando un resumen. En general, el CNP está satisfecho con la parte administrativa del estudio, las proyecciones de producción y la capacidad de almacenamiento estudiado, en general también está de acuerdo con la distribución, propuesta para las instalaciones de secado, almacenaje y de otras facilidades de procesamiento de granos; sin embargo, hay un número de detalles individuales

en el diseño de las plantas propuestas por los contratistas incluyendo el de la planta de semillas, en que no están de acuerdo. Se están haciendo las modificaciones requeridas a fin de que se mejoren.

La planta de semillas tendrá un costo alrededor del doble de lo presupuestado en los planes originales. Las recomendaciones del estudio administrativo relacionadas con las mejoras de la planta de San José que se hagan cambios grandes en la planta y sugiere reducir el gasto total en modernizar las facilidades de almacenamiento.

Consecuentemente el CNP solicitó al CAN y AID la aprobación de los siguientes cambios:

| | |
|---|---|
| Planta de Semillas | $704.650 |
| Barranca y San José | $395.350 |

Los planos para la construcción e instalación de la planta de semillas están terminados y está tramitando las licitaciones correspondientes. El CNP espera actualmente una aclaración de una diferencia de opiniones entre AID y el Contralor General, y estima que la planta estará terminada en un plazo de 8 meses, una vez adjudicada la licitación.

Los planos y especificaciones para las modificaciones de la planta de Barranca y San José están listos para las licitaciones y también considera un plazo de 12 a 15 meses aproximadamente, para concluir dichas mejoras.

El CNP tiene una mayor participación en el Programa de Desarrollo Agropecuario (PDA) a través de las actividades no financiadas por AID, tales como precios de compra mínimos,

compra de granos, suplencia de insumos para la producción y servicios como semilla mejorada, concentrados para ganado y aves de corral, y maquinaria agrícola y la concesión de avales para la producción de granos básicos y otros cultivos. En la operación de estas actividades, el CNP está efectivamente dirigiendo sus esfuerzos hacia la estrategia y objetivos del PDA. En particular, ha ampliado sus delegaciones agrícolas de 29 a 44 entre 1970 y 1972. Asimismo, ha aumentado entre los mismos años el número y monto de avales en el 58% y 340% respectivamente y ha concentrado la mayor parte de este servicio en áreas fuera de la Meseta Central.

El CNP, además de ser la institución gubernamental responsable del mercadeo de granos básicos, también participa con otras instituciones responsables, en el estudio de otros problemas del mercadeo agropecuario. Actualmente se tiene como ejemplo la participación del Consejo en el Programa Integral de Mercadeo Agropecuario (PIMA), que lideriza el IFAM.

En la regionalización, el CNP ha desarrollado un interés positivo en cuanto a la descentralización de los servicios, especialmente los dirigidos hacia las zonas de producción más importantes del país. La participación en los CANCITOS es muy buena; sin embargo, las decisiones y la administración de medidas relacionadas con las actividades de campo, aún están centralizadas en gran parte, en las Oficinas Centrales de San José.

# ANEXO I

## PERSONAS ENTREVISTADAS DURANTE LA EVALUACION

A. EN LAS OFICINAS CENTRALES DE LAS INSTITUCIONES.

1. Ministerio de Agricultura y Ganadería:

| | |
|---|---|
| Ing. Alvaro Rojas Espinosa | Viceministro Técnico |
| Ing. Lázaro Vargas Picado | Director de Operaciones |
| Ing. Carlos Arroyo Blanco | Director de Extensión Agrícola |
| Ing. Luis Villalobos Arias | Director de Planeamiento |
| Ing. Alberto Vargas Barquero | Subdirector de Investigación Agrícola |
| Ing. Gregorio Alfaro Arguedas | Jefe, Departamento de Economía y Estadísticas Agropecuarias |
| Ing. Jorge A. Coto Aguilar | Jefe, Departamento de Programación |
| Ing. Carlos Ramírez Rodríguez | Jefe, Departamento de Agronomía |
| Ing. Napoleón Murillo Esquivel | Asistente de la Dirección de Extensión Agrícola |

2. Banco Central de Costa Rica:

| | |
|---|---|
| Ing. Romilio Rodríguez Arce | Jefe, Departamento de Crédito para el Desarrollo |
| Lic. Cecilia Oconitrillo Mata | Encargada del Programa AID, Departamento de Crédito para el Desarrollo |

3. Banco Nacional de Costa Rica:

| | |
|---|---|
| Ing. José Manuel Vargas Marugán | Subgerente |
| Ing. Miguel Angel Muñoz Arias | Jefe, Asistencia Técnica del Departamento de Crédito Rural |

4. Banco de Costa Rica:

| | |
|---|---|
| Lic. Luis Salazar Zúñiga | Jefe, Departamento de Crédito |
| Ing. Carlos Luis Ramírez Sánchez | Subjefe, Sección Agropecuaria |

5. Banco Anglo Costarricense:

| | |
|---|---|
| Ing. Víctor Arroyo García | Jefe, Sección de Sucursales |
| Ing. Carlos Saborío Villegas | Jefe, Sección de Servicios Técnicos |

6. Banco Crédito Agrícola de Cartago:

| | |
|---|---|
| Ing. Franklin Ospino Varón | Subgerente |

7. Consejo Nacional de Producción:

| | |
|---|---|
| Ing. Walter García Muñoz | Jefe, Departamento de Compras y Almacenamiento |
| Ing. Alvaro Vélez Córdoba | Subjefe, Departamento de Fomento de Producción |
| Sr. Jesús Cordero Fonseca | Jefe, Oficina de Programación |
| Sr. Omar Velázquez López | Oficina de Programación |

8. Instituto Nacional de Fomento Cooperativo:

| | |
|---|---|
| Prof. Bolívar Cruz Brenes | Director Ejecutivo |
| Lic. Gilberto Montenegro Matamoros | Subdirector |
| Sr. Franklin Ríos Sandí | Jefe, Departamento de Administración y Finanzas |
| Ing. Víctor Julio Rodríguez Miranda | Jefe, Departamento de Asistencia Técnica |

9. Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad:

| | |
|---|---|
| Lic. José Luis González Ramos | Director General |
| Lic. Alvaro Hernández Carvajal | Jefe, Dirección Técnica |
| Sr. Jorge Vargas Roldán | Jefe, Departamento de Programación |

10. Instituto de Tierras y Colonización:

| | |
|---|---|
| Lic. José Angel Vargas Pacheco | Jefe, Departamento de Planificación |
| Ing. Benigno Castrillo Obando | Jefe, Oficina de Promoción de Proyectos |
| Ing. Hernán Coto Salazar | Jefe, Sección de Evaluación y Estadística |
| Sr. Alvaro Vargas Morales | Jefe, Sección de Topografía, Departamento de Titulación |

11. Universidad de Costa Rica:

| | |
|---|---|
| Dr. Alberto Sáenz Maroto | Decano, Facultad de Agronomía |
| Dr. Rodrigo Gámez Lobo | Jefe, Departamento de Fitotecnia |
| Dr. Hernán Fonseca Zamora | Vicedecano y Jefe, Departamento de Zootecnia |
| Ing. Guillermo Iglesias Pacheco | Jefe, Departamento de Economía Agrícola |

| | |
|---|---|
| Dr. Ronald Echandi Zurcher | Director, CIGRAS |
| Ing. Edgar Arias Prado | Departamento de Economía Agrícola |

12. Dirección General de Estadística y Censos:

| | |
|---|---|
| Sr. Adrián Cartín Cambronero | Jefe, Departamento de Censos |

13. Federación de Cooperativas de Ahorro y Crédito:

| | |
|---|---|
| Sr. Luis Angel Rodríguez Mora | Gerente |

B. EN LAS REGIONES.

1. Pacífico Seco:

| | |
|---|---|
| Ing. Carlos Luis Torres Arce | Director, Centro Agrícola Regional, MAG (Liberia) |
| Ing. Oscar Avila Solé | Delegado Regional, Banco Nacional de Costa Rica (Tilarán) |
| Sr. Jorge Dittel Marín | Gerente, Banco de Costa Rica (Liberia) |
| Sr. Ademar Molina Barrantes | Supervisor de Zona, Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad (Liberia) |
| Sr. Saúl Cárdenas Cubillo | Miembro, Centro Cantonal de Nicoya (Nicoya) |
| Ing. Omar Aguero Solé | Agricultor (Liberia) |
| Ing. Max Ureña Fallas | Agente de Extensión (Filadelfia) |

2. Pacífico Sur:

| | |
|---|---|
| Ing. Mario Sáenz Artavia | Director, Centro Agrícola Regional, MAG (San Isidro) |
| Agr. Fernando Castillo Vargas | Delegado, Banco Anglo Costarricense (San Isidro) |
| Sr. Hugo Cruz Salazar | Gerente, Sucursal, Banco de Costa Rica (San Isidro) |

| | |
|---|---|
| Ing. Roberto Guerrero Araya | Delegado, Consejo Nacional de Producción (San Isidro) |
| Sr. Carlos Ml. Morales Rodán | Supervisor de Zona 6 (San Isidro) |
| Sr. Pedro Gamboa Barrantes | Promotor, Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad (San Isidro) |
| Sr. Carlos Juárez Ortíz | Miembro, Centro Cantonal de Osa (Puerto Cortés) |
| Sr. Jaime Garita Garita | Agricultor (Río Claro) |
| Ing. Willy Sánchez Borbón | Agente de Extensión, Puerto Cortés (Puerto Cortés) |

3. Zona Norte:

| | |
|---|---|
| Ing. Francisco Seravalli Céspedes | Director, Centro Agrícola Regional (Ciudad Quesada) |
| Ing. Roberto Siles Fuentes | Delegado, Junta Rural, Banco Nacional de Costa Rica (Ciudad Quesada) |
| Sr. Francisco Freixa | Banco de Costa Rica (Ciudad Quesada) |
| Ing. Edgar Ortíz Rojas | Instituto de Tierras y Colinización (C.A.R.) (Ciudad Quesada) |
| Sr. Jesús Quirós Blanco | Gerente, Coop. Alfaro Ruíz (Zarcero) |
| Ing. Carlos Alberto Víquez | Agente de Extensión Agrícola (Zarcero) |

4. Meseta Central Occidental:

| | |
|---|---|
| Ing. José E. Hernández Chaverri | Delegado del Banco Anglo Costarricense (Sarchí) |
| Sr. Marcos Murillo | Supervisor de Zona, Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad (Alajuela) |

5. **Meseta Central Oriental:**

| | |
|---|---|
| Ing. Edgar Mata Quesada | Director, Centro Agrícola Regional, MAG (Cartago) |
| Ing. Fernando Mata Monge | Delegado, Banco Nacional de Costa Rica (Cartago) |
| Ing. José Ml. Rodríguez Arias | Delegado, Banco Anglo Costarricense (Cartago) |
| Sr. José Ramón Granados | Gerente, Cooperativa de Tierra Blanca (Tierra Blanca, Cartago) |
| Ing. Orlando Martínez | Agente Agrícola de Coronado (San Isidro, Coronado) |