



Prop. 5150117
10N-

630,97295
A168

109p

(A)

LA ACADEMIA DE CENTRO AMERICA

*Admitted to
January*

EVALUACION FINAL DEL

PROGRAMA DE DESARROLLO AGROPECUARIO

1971-1974

Document Center
Rice 215 MS

SAN JOSE, COSTA RICA
1975

LA ACADEMIA DE CENTRO AMERICA

EVALUACION FINAL DEL
PROGRAMA DE DESARROLLO AGROPECUARIO 1971-1974

San José, Costa Rica

1975

INDICE

Página

Carta de presentación.	
Capítulo I. Antecedentes.....	1
Capítulo II. Metodología.....	7
Capítulo III. Breves observaciones sobre algunas de las principales actividades.....	13
Capítulo IV. Resultados de la evaluación.....	57
Capítulo V. Comentarios finales.....	87
Documentación Consultada	107

San José, 26 de diciembre de 1975

Señor
Hernán Garrón,
Ministro de Agricultura y Ganadería
Su Despacho

Estimado señor Ministro:

Nos permitimos enviar a usted cien ejemplares del estudio sobre la evaluación final del Programa de Desarrollo Agropecuario que se ha ejecutado en el país en los años 1971-1975 con el apoyo financiero de la Agencia para el Desarrollo Internacional del Gobierno de los Estados Unidos.

Deseamos expresar por su medio, nuestro sincero agradecimiento a los funcionarios de todas las instituciones que participaron en este programa, ya que nos brindaron una decidida colaboración, sin la cual no hubiera sido posible realizar nuestra tarea; especial mención debe hacerse de los funcionarios de la Secretaría del Consejo Agropecuario Nacional, por el tiempo que nos dedicaron. Finalmente, deseamos agradecer también al Ministerio de Agricultura y Ganadería, la confianza que ha depositado una vez más, en La Academia de Centro América, para llevar a cabo un trabajo complejo como es el de la evaluación final del Programa de Desarrollo Agropecuario.

Con un atento saludo, nos suscribimos de usted con todo res-peto,



LA ACADEMIA DE CENTRO AMERICA


Alberto Di Mare F.
Presidente

I

ANTECEDENTES

- 1.1 Durante el período que cubre los años 1971-1975 se ha ejecutado el Programa de Desarrollo Agropecuario (PDA) en Costa Rica. Es te Programa surgió de un esfuerzo cooperativo entre el Gobierno de Costa Rica y la Agencia para el Desarrollo Internacional del Gobierno de los Estados Unidos.
- 1.2 El objetivo general del PDA consistía en "la transformación del sub-sector de pequeñas fincas en Costa Rica, de los métodos tra dicionales a los métodos modernos de producción con alto rendi miento". 1/
- Se trataba así, de dirigir la acción de las instituciones públi cas agropecuarias a ayudar a los pequeños agricultores. Estos se definieron como aquellos cuyo ingreso anual no sobrepasaba los \$ 3.000, incluyendo el valor del trabajo de la familia.
- 1.3 Para lograr este cometido, se consideró que el aspecto estratégi co del programa sería el proceso de mejoramiento y cambio insti tucional. Ello se estimó indispensable, ya que sin ellos sería imposible suministrar al pequeño agricultor los servicios y los conocimientos que les permitirían transformar sus métodos de tra bajo. Dicho mejoramiento y cambio institucional, a su vez, se enfocó desde tres ángulos: primero, el fortalecimiento de las ins tituciones existentes; segundo, la creación de nuevas institu- ciones y tercero, la coordinación efectiva de las diversas ins- tituciones públicas que trabajan en el sector agropecuario, a fin

1/ Programa de Desarrollo Agropecuario 1971-1974, AID, 1970, pág. 19.

de establecer un verdadero sistema institucional con el fin de aumentar la eficiencia y de mejorar la eficacia de los servicios públicos en este importante sector de la economía nacional.

- 1.4 Se asumió, además, que los principales medios para alcanzar el objetivo básico del PDA serían: la programación conjunta de actividades, la coordinación interinstitucional, la regionalización (desconcentración y descentralización) de servicios y la participación de los campesinos.
- 1.5 En el PDA se reconoció que para poder modificar sustancialmente las técnicas de producción usadas por los pequeños agricultores era necesario ejercer influencia sobre diversos aspectos que determinan el comportamiento de dichos agricultores. El PDA adoptó, en consecuencia, un enfoque multidisciplinario y ha buscado atacar el problema del atraso del sector rural de los pequeños agricultores simultáneamente desde diversos puntos de vista. Así, el PDA cubrió 16 actividades diferentes cuya enumeración se encuentra en el cuadro No. 1.
- 1.6 El costo original propuesto del programa fue de ₡ 247,4 millones, de los cuales el aporte del Gobierno de Costa Rica sería de ₡ 115,0 millones y el de la AID de ₡ 132,4 millones, la distribución por actividad también se encuentra en el cuadro N° 1. El monto realmente aprobado para el PDA fue de ₡ 204,9 millones, ya

que la parte correspondiente al programa de desarrollo municipal por \$ 42.5 (GCR \$ 18.7 y US AID \$ 23.8) fue incluido en otro préstamo, a pesar de lo cual el IFAM participó activamente en el PDA, al ser miembro del CAN.

CUADRO No. 1

Actividades, costo y financiación del Programa de
Desarrollo Agropecuario^{1/} 1971-1974

Gastos Presupuesto, Millares de colones

ACTIVIDAD	Institución Ejecutora	Costo Total	GCR	USAID
1. Serv. Agropecuarios ^{2/}	MAG	53.623	38.231	15.392
2. Lab. Granos y Semillas	UCR	1.324	662	662
3. Planta de semillas	CNP	2.814	497	2.317
4. Lab. Tecnología Alim.	UCR	1.655	662	993
5. Censo Agropecuario	DGEC	6.620	3.310	3.310
6. Crédito	SBN	46.340	23.170	23.170
7. Garantía de incentivos	SBN	6.620	1.655	4.965
8. Cooperativas	INFOCOOP	39.389	15.888	23.501
9. Estudio Adm. del CNP	CNP	993	—	993
10. Almacenamiento de granos	CNP	4.965	—	4.965
11. Titulación de tierras	ITCO	25.818	7.944	17.874
12. Garantía venta de tierras	ITCO	6.620	1.655	4.965
13. Organización Comunal	DINADECO	7.282	3.972	3.310
14. Educación Agropecuaria	UCR	11.784	3.840	7.944
Imprevistos		1.490	—	1.490

^{1/} Excluye el programa de desarrollo municipal que originalmente se incluyó en el PDA, por cuanto el préstamo de la AID para realizar esta actividad fue aprobado por separado. Su monto fue de \$ 42.500 de los cuales el GCR aportó \$ 23.832 y la AID \$ 18.668

^{2/} Incluye las siguientes actividades: coordinación y evaluación (MAG-CAN), regionalización (MAG) y oficina central del MAG.

Fuente: Programa de Desarrollo Agropecuario 1971-1974, AID, 1970.

1.7 Desde que el PDA estaba en su período de gestación se llegó a la conclusión de que sería muy conveniente una evaluación sistemática del programa, a fin de: examinar el progreso alcanzado, introducir las modificaciones que se juzgaran convenientes y además, poder evaluar, periódicamente, los resultados obtenidos. Fue así como en el convenio del préstamo entre la AID y el Gobierno de Costa Rica, quedó estipulado de una parte, que "cada seis me ses se llevaría a cabo una evaluación completa de todo el progra ma sectorial" y de otra, que cuando el préstamo de la AID hubie ra sido desembolsado en su totalidad, "se llevará a cabo una e- valuación final". 1/

Rápidamente se llegó a la conclusión, sin embargo, de que reali zar evaluaciones cada semestre era poco realista por cuanto el período era demasiado corto. En vista de ello, se decidió ha- cer dos evaluaciones en el transcurso de la ejecución del PDA y una de carácter final.

La primera evaluación se llevó a cabo en mayo de 1972 conjunta- mente por las empresas consultoras La Academia de Centro Améri- ca y Proyectos Industriales, S.A. (véase "Primera Evaluación, Programa de Desarrollo Agropecuario Nacional", Doc. CAN-110, ma yo 1972). La segunda se hizo en octubre de 1973 por la firma American Technical Assistance Corporation (ATAC) de los Estados Unidos (véase "Informe de Evaluación", Doc. CAN-205, octubre de 1973, 2 volúmenes).

1/ Programa de Desarrollo Agropecuario 1971-1974, AID, 1970, pág. 70

2.1 La metodología aprobada por el Consejo Agropecuario Nacional para llevar a cabo la evaluación final del PDA consistió de dos partes diferentes. En la primera fase, la Secretaría Ejecutiva del CAN prepararía un cuestionario en el cual se solicitaría a cada institución una serie de informaciones sobre el desarrollo de las diferentes actividades. Este cuestionario fue preparado y sometido a las instituciones. Todas ellas dieron debida respuesta a dicho cuestionario.

2.2 La segunda fase consistiría en la evaluación propiamente dicha, con base en la información obtenida de los documentos presentados por las instituciones. En relación con esta segunda fase, se consideró pertinente modificar el procedimiento previsto. En efecto, el ámbito que cubrió el informe de cada institución fue bastante diferente y la calidad heterogénea. Esto planteó entonces la necesidad de recabar información adicional. Para ello se llevaron a cabo entrevistas con los funcionarios de las instituciones, según se desprende de la enumeración siguiente:

<u>ENTREVISTA CON</u>	<u>INSTITUCION</u>	<u>ACTIVIDAD ANALIZADA</u>
- Dr. Ronald Echandi	UCR	Laboratorio de Granos y Semillas.
- Ing. Luis Arias	UCR	Centro de Tecnología de Alimentos
- Dr. Elemer Bornemisza	UCR	Programa Educación, Facultad de Agronomía UCR.

- Lic. Carlos Formoso y Lic. Cecilia Oconitrillo	BC	Crédito
- Lic. José Manuel Salazar	ITCO	Programa Titulación de Tierras y Programa Ga- rantía compra de Tie- rras.
- Sr. Juven Aguilar ^{1/}	CAN-MAG	Coordinación y evalua- ción
- Ing. Alvaro Rojas e Ing. Luis Villalobos	MAG	Servicios Agropecuarios Oficina Central del MAG y Regionalización.
- Lic. Bolívar Cruz	INFOCOOP	Cooperativas
- Ing. Ricardo Johanning	BNCR	Programa garantía de in- centivos
- Dr. Francisco Nadal	IICA	Servicios Agropecuarios
- Sr. Rogelio Coto	---	Coordinación y Evaluació

1/ Participaron varios funcionarios

- 3 En cuanto al contenido de la evaluación se efectuaron varias reuniones entre funcionarios del CAN, de la AID y de La Academia de Centro América, con el fin de precisar los aspectos que se cubrirían en la evaluación y aquellos puntos en los que se pondría especial énfasis.

Este punto es importante y amerita, por consiguiente, una expli-

cación aparte. Para realizar la evaluación se hubieran podido adoptar diversos enfoques. Los tres que se mencionan a continuación no se adoptaron por las razones que se indican seguidamente.

En primer lugar, la evaluación hubiera podido orientarse a constatar si las instituciones ejecutaron o nó el programa correspondiente a cada actividad. No se adoptó este enfoque por cuanto los informes de las instituciones, así como la documentación disponible indicaba que, en general, las diferentes actividades se habían llevado a cabo satisfactoriamente, con la excepción importante de aquella correspondiente al almacenamiento de granos (CNP), que no se realizó del todo. Hubo, evidentemente, ciertos atrasos (la planta de semillas del CNP, por ejemplo) y ciertas modificaciones, pero en términos generales, todas las instituciones realizaron la parte del programa que les correspondía ejecutar.

En segundo lugar, la evaluación hubiera podido referirse a la eficiencia con que se efectuó el PDA. Valga decir, si el programa se hizo con el mínimo costo posible. Este enfoque tampoco se adoptó, ya que hubiera implicado un análisis pormenorizado del funcionamiento y de la operación de cada una de las instituciones involucradas en el programa, lo cual estaba fuera de las posibilidades y del tiempo disponible.

En tercer y último lugar, la evaluación hubiera podido tratar de medir la eficacia del programa, es decir, el efecto que el PDA ha tenido, concretamente, en la situación de los pequeños agricultores. Esto tampoco se siguió, ya que al no haberse escogido al principio del programa grupos de agricultores "testigo", para así poder, después de cuatro años, comparar los agricultores que participaron en el programa con los que no lo hicieron, hubiera sido muy difícil poder determinar los cambios que se han debido específicamente al PDA.

- 2.4 El criterio que se adoptó en definitiva, fue el de concentrar la evaluación más bien en ciertos aspectos institucionales del PDA. Concretamente, se dispuso que la segunda fase de la evaluación final del PDA versaría sobre "el análisis del sistema de planificación, coordinación y evaluación establecido y utilizado en el PDA". (Doc. S-CAN-3127, 17 de octubre de 1975). En consecuencia, esta evaluación se concentra en: (i) determinar si las instituciones han establecido, en razón del PDA, procedimientos para programar, coordinar, ejecutar y evaluar sus actividades, (ii) cuáles factores han sido responsables si no se hubieran establecido, (iii) en el caso de que sí se establecieron, estudiar si fueron adecuados y (iv) cuáles han sido los principales problemas encontrados.

- 2.5 En las entrevistas a que se hace referencia en el párrafo 2.2,

se trató entonces de indagar principalmente sobre los siguientes temas:

- i) Cuál fue la participación de las instituciones en la elaboración del PDA?,
- ii) Cuál ha sido la capacidad de ejecución de la institución?,
- iii) Tenía la institución, antes del PDA, una adecuada organización interna, para ejecutar proyectos semejantes a los del PDA?,
- iv) Tenían las instituciones, antes del PDA, una adecuada organización para relacionarse (coordinar) con otras instituciones para realizar proyectos conjuntos como los del PDA? y
- v) Se ha creado, como consecuencia del PDA, un nuevo y permanente sistema institucional en el sector agropecuario?.

III

BREVES OBSERVACIONES SOBRE ALGUNAS DE LAS PRINCIPALES

ACTIVIDADES

INTRODUCCION

En este capítulo se hacen algunas observaciones breves sobre las principales actividades del PDA. No se pretende hacer un examen detallado de las diferentes actividades, ni de todas ellas, sino más bien señalar y comentar ciertos aspectos que se consideran importantes. Las actividades se han ordenado por instituciones, de acuerdo con el siguiente orden:

<u>PUNTO</u>	<u>INSTITUCION</u>	<u>ACTIVIDAD</u>
3.1	MAG	I-B Regionalización y Asistencia Técnica y I-C Oficina Central del MAG
3.2	MAG-CAN	I-A Coordinación y Evaluación
3.3	SBN	III-A Crédito general y III-B Fondo de Garantía de Incentivos
3.4	ITCO	VI-A Titulación de Tierras y VI-B Fondo Garantía Compra de tierras.
3.5	UCR	I-D Laboratorio de Granos y semillas I-F Laboratorio de Tecnología de Alimentos y II-A Facultad de Agronomía.
3.6	INFOCOOP	IV-A Cooperativas
3.7	CNP	I-E Planta de semillas, V-A Estudio Administrativo CNP y V-B Mejoramiento Plantas de Almacenamiento CNP.
3.8	DINADECO	VII-A Desarrollo de la comunidad.

.1 Ministerio de Agricultura y Ganadería

A. Antecedentes

El PDA consideró indispensable una reorganización de los servicios agropecuarios, para lograr una coordinación y una programación efectiva; bien que el propósito del PDA fue el pequeño agricultor, en lo que hace a servicios agropecuarios no podía tomarse una posición destinada exclusivamente a ellos, sino que necesariamente hubo de ser general. Específicamente se consideró que debían darse los siguientes pasos en el lapso 1971-1975:

- i) Integración de actividades del MAG, SBN, CNP, Facultad de Agronomía de la Universidad de Costa Rica e ITCO, mediante la creación de un consejo nacional de coordinación agropecuaria; habrían de crearse asimismo, consejos coordinadores regionales, para llevar adelante la descentralización y desconcentración de los servicios agropecuarios;
- ii) Proceder a una reorganización del MAG, sobre la línea de la descentralización y la desconcentración, gracias a un énfasis mayor en la regionalización, a cuyo efecto se replantearían programas en ejecución (préstamo BID) y se reestructuraría el MAG para permitir integrar las funciones de investigación y extensión, y
- iii) Aumentar los recursos financieros y humanos del MAG.

B. Situación institucional,

El MAG actualmente trabaja al través de Centros Regionales con una existencia física -instalaciones, equipo y personal-, que está ahí. Esta realidad física ha producido y mantendrá un nivel de regionalización al menos mínimo y gracias a ella, la coordinación interinstitucional encuentra un medio propicio. No puede decirse lo mismo respecto de la desconcentración, vale decir la independencia en la toma de decisiones (y el aprovisionamiento) respecto de las oficinas centrales, aspecto que todavía (especialmente en lo que hace al aprovisionamientos) deja mucho que desear.

La regionalización se supone que tendría dos resultados positivos para la mejoría del pequeño campesino: orientar la acción de los organismos públicos (especialmente del MAG), hacia las áreas en que había una demanda de los usuarios y permitir una gran variedad de iniciativas, adaptadas a cada región. Vale decir una influencia sobre la programación de la actividad del MAG (demandas de los campesinos) y una gran flexibilidad de acción al ejecutar los programas (adaptabilidad). No puede decirse que esto no se haya logrado, pues, existen evidencias de que se modificó el modo y oportunidad de actuar del MAG; con todo, queda la seria duda de si ello se ha logrado de manera estable, permanente e institucional. Más pareciera una afortunada coincidencia de capacidades personales y de los frutos iniciales de

todo nuevo movimiento que el necesario esfuerzo para que una institución se consolide y no dependa de la capacidad extraordinaria de los pioneros en que necesariamente debe apoyarse inicialmente todo cambio de cierta envergadura.

Los defectos básicos parecen encontrarse en el sistema central del MAG, donde aparentemente falta voluntad de apoyo a las labores de programación y de regionalización y ella es a tal punto difundida que incluso el Consejo Técnico, por voluntad propia, ha dejado de funcionar. Este síntoma es sumamente grave, pues, una orientación técnica fuerte es requisito mínimo para la programación y la coordinación, y bien que no sea suficiente, es al menos la que ofrece una garantía institucional de supervivencia, ya que se encuentra arraigada en hábitos profesionales. Si incluso este nivel no existe, la acción queda, en gran medida, sujeta a circunstancias puramente transitorias que impiden perseguir objetivos de importancia primordial.

El MAG, por tradición, ha sido una unidad administrativa en constante revolución, es uno de los Ministerios más inestables, en lo que hace a objetivos y organización, en la administración pública costarricense. El PDA pretendía ser la última de las revoluciones, o por lo menos una que fuera mantenida sin contrareforma por un lapso suficiente para crear los hábitos burocráticos requeridos para que luego pudiera funcionar normalmente, en

forma automática por así decirlo. Sin embargo, no parece haberse logrado.

No es que sea imposible de lograrlo, porque ahora existe una realidad física (infraestructura) diferente, de tipo regional que constituye una circunstancia ineluctable. Con todo, esta existencia física no es capaz de suplir ni de hacer que nazca por sí la capacidad de programar, que requiere una visión más amplia (nacional) y una capacidad de coordinación con otras instituciones, que están más allá del ámbito regional.

Es aquí donde falla la acción del MAG y es necesario que se dé más decidido apoyo a la labor de programación si el Ministerio ha de ser soporte y guía de la actividad de las otras instituciones agrícolas en cada región y en todo el país. Asimismo, es indispensable que el MAG controle y evalúe periódicamente la ejecución de los programas.

Un punto merece especial mención, aun cuando tenga quizás carácter más anecdótico que analítico. Ni los burócratas del Ministerio, ni sus jerarcas parecen haber logrado nunca compenetrarse con la idea de que programar y coordinar es una función de ordinaria administración y que en consecuencia, los órganos de programación en manera alguna dictan directrices jerárquicas (que corresponden a la oficina del Ministro) ni en modo alguno suplantán las directrices políticas, ni se oponen a ellas. La

oficina del Ministro no tiene por qué temer (y entrar en lucha con) las unidades de programación, ni éstas ganannada si tratan de orientar la política del Ministerio, algo que no les corresponde ni están en capacidad de llevara buen término por carecer de capacidad política para obtener apoyo. Es quizás fuera de lugar, en el sentido de falta de urbanidad, referirse a estos temas, pero no es supérfluo por cuanto constituye uno de los malentendidos principales que están aminorando la capacidad de actuar del MAG.

C. Resultados obtenidos.

Esta sección tiene que ver sólo con el MAG, correspondiendo otras a los demás servicios agropecuarios y a la labor de coordinación y programación; con el objeto de contar con los necesarios elementos de juicio, cabe resumir que en lo que hace a levantamiento de instalaciones, edificios, laboratorios, equipo y contratación de personal técnico, los objetivos fueron logrados en manera muy aceptable, y en muchos de los casos, superados. No obstante, falta una adecuada coordinación interna, una motivación unitaria de la gestión, se encuentra una falla en el liderazgo del Ministerio y además, deficiencias apreciables en la metodología de la extensión agrícola. No obstante ser el MAG una institución mucho más fuerte, mejor provista y con mucha mayor experiencia, se nota a nivel ejecutivo y técnico, una muy fuerte falta de motivación y una desorientación que perjudican la labor de guía que un desarrollo agrícola sostenido requiere de él.

D. Problemas no resueltos.

- a) Programación: no hay suficiente respaldo en los Centros Agrícolas Regionales de personal que sepa programar, coordinar y poner en obra ("follow-up"), este personal debería depender de la oficina central de programación y estar al servicio de los Cancitos y de los CAR;
- b) Extensión agrícola: al parecer existe un serio problema en lo que hace a extensión, por cuanto ella se imparte con un método que la hace inaccesible a la audiencia, probablemente la mejor manera sería entrenar, dando gran énfasis al adiestramiento a grupos de "agentes de cambio" para que ellos luego, en forma voluntaria o profesionalmente, difundieran las enseñanzas o las pusieran a disposición de los pequeños agricultores. Esto quizás pudiera cerrar la "brecha de comunicación" que se informa existe;
- c) Orientación técnica: el Consejo Técnico del MAG ha resuelto no reunirse más, con lo que crea un serio vacío institucional;
- d) Recursos variables: aun cuando el MAG ha logrado una mejor relación entre recursos variables y fijos, que le permite una mejor acción, se enfrenta al peligro de que por razón de las serias dificultades presupuestarias de 1976, se

desmejore nuevamente dicha situación.

E. Recomendaciones.

Es imprescindible el fortalecimiento de las unidades de programación y del Consejo Técnico, los cuales deben actuar para la ordinaria administración de los programas del Ministerio. Quizás no estén suficientemente embebidos de su función ordinaria, vale decir permanente y por considerarse orientadores y pilotos, pierden motivación para su imprescindible actuar. Esto puede subsanarse mediante normas administrativas que establezcan hábitos regulares y obliguen a estos cuerpos a funciones contraloras sobre actividades reiterativas. Es necesario que reinicien su funcionamiento, a fin de que se adiestren nuevamente.

Debe procederse a una evaluación profesional de los métodos empleados en la extensión agrícola, ya que parecen no estar adaptados a las capacidades de asimilación de la clientela, ni utilizan los mejores métodos para difundir y hacer accesibles los conocimientos a los agricultores. Esta evaluación debe ponerse a cargo de expertos en este campo, preferiblemente ajenos al Ministerio, y se les debe encomendar no sólo determinar fallas, si no reorganizar la enseñanza y adiestrar en las nuevas técnicas.

Los funcionarios de programación en las regiones, deben adiestrarse para que presten asistencia (muy motivada y entusias ta) a los Capitales; especialmente deberían recibir adiestra-

miento respecto a la idiosincrasia campesina, cuando se trate de profesionales de extracción urbana, y elegir aquellos que puedan realmente adaptarse a la psicología y modo de ser del pequeño campesino.

Si el Gobierno enfrenta una crisis que le obligue a efectuar economías en la ejecución presupuestaria, es conveniente que se enfrente a la situación con seriedad y lealtad y que se trate de reducir tanto en gastos fijos como variables, de otra manera, es casi seguro que Hacienda procederá a no ejecutar en gastos variables, con lo que impedirá la ejecución eficaz de los programas en general, en tanto que lo racional es sacrificar selectivamente.

? Consejo Agropecuario Nacional.

A. Antecedentes.

Mediante la creación de un organismo en el que participaran todas las instituciones a que se había encomendado alguna actividad en el PDA y la creación de una Secretaría Permanente de dicho cuerpo, se esperaba lograr la coordinación del sector agrícola y la adopción de técnicas de programación y evaluación. El Consejo así formado, resultó heterogéneo y de muy alto nivel, por la presencia de los jefes supremos de cada institución.

La Secretaría es y fue un cuerpo técnico eficaz y logró una notable capacitación en sus labores, llegando a ser una de las u

nidades más capacitadas de la administración pública.

B. Situación Institucional

El CAN ha sido un foro en que de manera necesariamente asis
temática, se intercambia información y puntos de vista entre ins
tituciones muy disímiles, todas dentro de él con igual rango y
jerarquía, lo que vale tanto como exponer a aquellas para las
cuales el PDA es medular, a la amenaza de que pudieran ser re-
gladas por la decisión, eventualmente "irresponsable", de las que
tienen poco interés o participación real.

Esto obliga a establecer una estrategia específica de participa-
ción, eludiendo la colaboración y presencia de los titulares, y
haciéndose representar por sustitutos, a fin de poder estable-
cer una "segunda instancia", una especie de fusible que salta si
es que la carga en la línea se exagera y que al fundirse impide
el daño en partes más delicadas de la máquina.

Un órgano tan abierto y democrático no cabe que funcione,
por cuanto los representados en él no tutelan ningún interés que
tenga para ellos real importancia, pero exponen a los otros al
peligro de interferencia en lo propio por quienes carecen de ca
pacidad suficiente. Un foro tal resulta sumamente eficaz para e
jercer las funciones de asamblea general de socios, donde se dis
cute y decide únicamente sobre puntos muy concretos en que to-
dos pueden opinar acertadamente (como el reparto o nó de dividen

dos y si hubo una administración eficiente o nó, desde el punto de vista de las ganancias), y donde no se requiere de una gran acumulación de experiencia o inteligencia para rendir criterio; un foro de esta clase, por su propia condición, debería reunirse muy pocas veces y sólo para asuntos de suma trascendencia, por una parte y de mucha limitación, por otra: por ejemplo, para conocer la evaluación (anual o final) de los programas y los llamados presupuestos consuntivos, sea los actos realizados en un lapso, a fin de decidir sobre su continuación. Dentro de la tradición costarricense es con todo, sumamente difícil que una tal tarea, a la que no está acostumbrada la administración pública, pudiera llevarse a cabo con eficacia.

La Secretaría por su parte, trabajó como un cuerpo técnico y como "centro nervioso" del programa; en efecto, ha sido esta Secretaría la que hizo posible que se pudiera mantener la identidad del programa, que de otra forma habría perdido su forma y orientación. Esto lo ha logrado la Secretaría no porque existan bases institucionales que lo garanticen, vale decir no porque exista un sistema nervioso, sino por las personas que la integran. Lo que implica que puede perderse porque no está garantizada institucionalmente la función cibernética que el programa requiere para continuar manteniendo su identidad.

C. Problemas no resueltos.

Las principales tareas a que se enfrenta el sector agropecua

rio son lograr un mecanismo de programación y coordinación, que garantice por su sola integración, el control automático mínimo requerido para una operación integrada de las instituciones. A simismo, en un nivel técnico más elevado, se requiere dotar a los diversos organismos de personal adiestrado en programación, sobre todo en programación regional y en vincular a dicho personal de una manera permanente y eficaz con la Secretaría del Consejo Agropecuario Nacional. De otra manera, las funciones de coordinación y seguimiento ("follow up") de todo el sector, resultarían casi imposibles de llevar a cabo.

D. Recomendaciones.

Actualmente se ha estructurado una Oficina de Programación del Sector Agropecuario (OPSA) como secretaria técnica del CAN, y éste se ha reestructurado a un muy alto nivel político, como pequeño Gabinete de Gobierno. La última de las decisiones corresponde a un modo general de gobierno que pone en práctica la Administración y por tanto busca objetivos más complejos que los referidos sólo al sector agropecuario; pero sí parece que se crea un "vacío institucional" al desaparecer la representación de los participantes del sector, antes representados en el CAN. Si bien no parece eficaz que continúe en existencia un CAN estructurado como el anterior, no es tampoco suficiente con una representación a nivel de técnicos en programación de las instituciones, ya que éstos usualmente carecen de facultades de decisión; con

viene en consecuencia, integrar en la OPSA a personal administrativo de alto nivel (por ejemplo, los Gerentes o Subgerentes de algunos entes autónomos) a fin de que OPSA pueda tomar todas aquellas decisiones de alto nivel requeridas, excepto las de orientación política que continuarían como jurisdicción del CAN. OPSA con una integración de alta jerarquía debería reunirse sólo a tomar decisiones de importancia primordial y no ser un órgano de administración rutinaria; las comisiones específicas de nivel medio deberían ser nombradas por OPSA.

El Secretario del CAN, en cuanto a su rango y atribuciones presenta problemas. Varias situaciones que se desarrollaron durante el PDA sugieren fuertemente la conveniencia de que él sea un pseudo-Ministro, como lo son los Presidentes Ejecutivos de los entes autónomos, y que en tal categoría forme parte del CAN de pleno (con voz y voto), así como que tenga pleno acceso al Presidente de la República. Dentro de la organización presente, de pequeño Gabinete, que el Presidente ha impuesto a las labores de decisión política, parece indispensable dotar de dicho rango y características al Secretario del CAN si se desea una coordinación eficaz -más que todo una garantía de que existirá- del sector.

3.3 Sistema Bancario Nacional.

A. Antecedentes.

El PDA fijó como objetivos específicos del programa de crédito:

- i) "Educar al pequeño agricultor en cuanto al valor potencial que para él representa la utilización de las prácticas agrícolas modernas" (PDA 1971-1974, AID, 1970, pág. 42): es te resultado dependía entera o principalmente del MAG, va- le decir que se obtendría mediante una mayor coordinación de la Banca con el Ministerio;

- ii) "Eliminar la renuencia del pequeño agricultor a solicitar crédito"... mediante un... "fondo de garantía que permiti-rá asegurarle al agricultor que al utilizar las nuevas técnicas, y en el caso de fallar el experimento de aumento de producción, no correrá el riesgo de tener que cubrir la deuda" (idem, pág. 42). Este objetivo se puso bajo la admi-nistración del Banco Nacional de Costa Rica, único que poseía una red de agencias agrícolas en todo el territorio nacional; se supuso que se tendría una fuerte colaboración del sector privado (fabricantes y proveedores de fertili-zantes y agroquímicos) que se podrían interesar en este programa -para ampliar su clientela-; ello no fue así.

- iii) "Una infusión de crédito adicional al sistema bancario, tanto de la AID como del Banco Central... el crédito estará canalizado a través de los cuatro bancos comerciales para estimular la competencia por lograr el negocio del pequeño agricultor; se proporcionarán fondos para inversiones y para financiar cosechas; se proporcionarán suficientes fon-

dos para permitir a los bancos comerciales otorgar préstamos arriesgados" (ídem, pág. 43).

Aun cuando los resultados cuantitativos no son objeto de la presente evaluación, para tener un mejor panorama conviene repassar los suscintamente.

- i) No hay evidencia suficiente de que se hubiera logrado este objetivo (ver Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, Programa de Gestión para el Desarrollo Rural, IICA-AID, Proyecto III, San José, abril de 1973, pássim);
- ii) Se esperaba que unos 5.000 agricultores serían cobijados por este proyecto y que unos 3.500 quedarían permanentemente asimilados a los sistemas normales de crédito; aproximadamente 1.600 agricultores fueron los que participaron en el programa durante el lapso 1971-1975, con un crédito medio de \$ 2.664 y con pérdidas de sólo el 7% de las colocaciones, muy por debajo del porcentaje programado, que era de hasta el 30%. Es difícil decidir si este programa no fue impulsado suficientemente, pues, hay una evidencia muy fuerte de que por razón del aumento tan notable de la actividad de crédito propiamente dicho, se deben haber superado con mucho las metas y en consecuencia, mucha de la clientela subsidiaria quedó asimilada desde el inicio en el programa general.

iii) Este programa cuyo monto fue de ₡ 46.3 millones, se ejecutó a un nivel superior a los ₡ 206 millones, gracias entramente a fondos provistos por el Banco Central.

El número de clientes asimismo, superó con mucho el 5% de incremento anual que se había programado.

B. Situación institucional presente.

La actividad crédito, representada por el Sistema Bancario Nacional, institucionalmente presenta una situación compleja. En algunos aspectos (garantía de incentivos) ha mostrado capacidad extraordinaria para la creatividad y el desarrollo; además una relativa eficiencia para ejecutar sus propias funciones (otorgar préstamos); todo acompañado de falta de habilidad para coordinarse con otras instituciones, a sí como para asimilar puntos de vista más amplios de los puramente financieros.

a) Probablemente la actividad Garantía de Incentivos ha servido para poner de manifiesto que las instituciones públicas costarricenses cuentan con reservas de energía, imaginación y entusiasmo notables, para adaptarse a las demandas y necesidades objetivas de los usuarios de los servicios públicos; en efecto, este programa ha sido modificado y ampliado, tanto durante el período de su ejecución (1971-1975) como para el futuro (1975-1979). La

modificación mantiene los propósitos originales de llegar a la clientela marginada, educarla en nuevas técnicas y luego asimilarla en el funcionamiento normal de las operaciones crediticias. Pero ahora lo lleva a cabo con una coordinación interinstitucional mucho más amplia (Programa Mundial de Alimentos, IMAS, Sistema Bancario Nacional, Consejo Nacional de la Producción, Ministerio de Agricultura y Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad; ésta última integrada en manera informal), y aun cuando el nivel no es todavía suficiente (¢ 4 millones en 1975) sí representa un crecimiento apreciable respecto del pasado.

Dentro de este nuevo modo de operación los eslabones más débiles son el MAG, con un deficiente sistema de comunicación de tecnología, y el CNP que no posee políticas específicas destinadas al pequeño agricultor.

- b) La actividad crediticia del Sistema Bancario Nacional ha sido llevada adelante con notable éxito, sin embargo no se puede afirmar que ello haya significado un impulso a la adopción de técnicas modernas. Si bien se ha podido constatar una verdadera revolución en cuanto a los montos de crédito otorgados, incluso teniendo en cuenta la erosión que la inflación concomitante significó, no puede establecerse que ella viniera acompañada de un avance técnico significativo, al menos en el caso del pequeño agricultor.

Vale decir que la situación del sistema bancario, en lo que hace a la innovación, continúa siendo pasiva en lugar de una actitud pionera, como el PDA pretendía. Esto es meramente una constatación de hechos, por cuanto es plausible que la actuación correcta del sistema financiero sea ésta, conforme a la costumbre y tradición en este tipo de actividad. Quizás el PDA aventuró en esto más allá de lo que permite la "estructura institucional" y en consecuencia, no se obtuvo el resultado apetecido.

El PDA vino a plantear dos áreas de fricción dentro de la institucionalidad del sistema bancario, una dentro del Consejo Agropecuario Nacional y la otra, no claramente manifiesta ni percatada por los funcionarios bancarios, en el modo de operación al otorgar crédito. En ambos casos la fricción fue de enfrentamiento a directrices o regulaciones del Banco Central.

La primera área de fricción se originó en el hecho de que tanto el Banco Central como los bancos comerciales estuvieran representados en el CAN, el cual fue utilizado por los últimos para ejercer presión sobre el Banco Central a fin de obligarlo a seguir la política crediticia que consideraban más oportuna; tal situación resulta insostenible para un Banco Central, el cual en consecuencia, optó simplemente por no

asistir (o hacerlo con funcionarios de inferior categoría) al CAN. Si esto fue así en un período de muy amplia expansión del crédito, piénsese cómo será en épocas más moderadas o de estabilización del crédito.

El segundo tipo de fricción (latente) lo constituye el hecho de que la meta del PDA es el agricultor, no los productos que él produce. Desafortunadamente (por la "lógica" del sistema de topes selectivos) al Banco Central le resulta imposible una orientación del crédito destinada al cliente, y toda la política crediticia la orienta hacia los productos, fijando para ellos cantidades fijas y montos de crédito para cada uno con base en el valor medio de los insumos y otros costos de producción. Esto produjo que el Sistema Bancario modificara sustancialmente los propósitos y modos de operación del PDA, sin proponérselo. Como el verdadero caudillo del programa resultó ser el Sistema Bancario (y no el Ministerio de Agricultura como se había programado), vale decir que quien dio la pauta fue el crédito y no la innovación tecnológica, se produjo un resultado final diverso del buscado: el agricultor se adaptó al sistema institucional y procedió a solicitar crédito para el cultivo de aquellos productos para los que estaba disponible el crédito, ya que de haberlo solicitado para su actividad agrícola general, no le habría sido concedido, y lo destinó luego a financiar toda su actividad agrícola y no únicamente al cultivo solicitado. Este proce-

der se conoce en la jerga costarricense como "embancarse" (solicitar crédito para una actividad que no lo requiere, pero que es "preferida" conforme a las normas bancarias) y "desviar el crédito" (destinarlo a una actividad diversa de la includa en el plan de inversión). El resultado fue que si bien los montos de crédito eran suficientes, por ejemplo, para finciar la cosecha de maíz a un nivel tecnológico superior, no lo eran para financiar las demás actividades de la finca; el agricultor en resumidas cuentas, lo que hizo fue economizar insumos en la siembra de maíz (usar la tecnología tradidiconal) y destinar parte del crédito a financiar otras necesidades (usualmente otros cultivos). Consecuentemente, se produjo una extensión de las áreas cultivadas y una diversificación de la producción, pero escasamente una innovación en los métodos de cultivo; vale decir que en gran medida debe haber habido un derroche de asistencia técnica, pero a pesar de este desperdicio, el resultado es quizás un "segundo mejor", en tanto la disponibilidad de tierra no sea un factor limitante. Conforme al estudio del IICA citado más arriba, parece que la situación prevaleciente es la descrita: diversificación de la producción, aumento de extensión cultivada pero no de la productividad, gran autoridad de los funcionarios bancarios y muy poca de los del MAG frente al pequeño agricultor. No es posible determinar si el aumento de la producción vino a significar una disminución de costos (unitarios) y un aumento en el bienestar del campesino, ya que no se dis

pone de datos suficientes al respecto.

- c) La búsqueda del cliente. Básicamente el PDA se concibió como un programa sumamente agresivo: ir al cliente y llegar no con fórmulas tradicionales, sino con planteamientos innovadores. Objetivamente los hechos indican, medidos a través del número de nuevas sucursales y agencias bancarias en zonas agrícolas, que estas metas se tradujeron en obras. Sin embargo, ciertas circunstancias hacen dudar de cuál haya sido la verdadera razón de este "volcarse al campo" de los bancos comerciales. Tradicionalmente, el Banco Central fue restrictivo en las autorizaciones para la expansión geográfica de los bancos comerciales, y como resultado de ello sólo el Banco Nacional de Costa Rica era realmente "nacional"; en tanto el sistema fue privado no hubo mayores problemas (en aquel entonces el mismo Banco Nacional actuaba como Banco Central) ya que no había potencial comercial en zonas fuera de la Meseta Central. Una vez nacionalizada la Banca, poco a poco, se puso en práctica, por parte del Banco Central, una política crediticia de statu quo, o sea, que los aumentos de crédito se repartían respetando la parte de mercado que cada Banco atendía; a la vez, al aumentar en general el crédito, los bancos se encuentran con que generan (en un primer momento) excedentes de caja que son transferidos por sus clientes al Banco con más sucursales y en consecuencia, se

da la situación de que los excedentes se acumulan en el Banco Nacional (y a éste no le es permitido prestarlos a los de más bancos) y los déficit en el resto de los bancos comerciales. Esta situación les ha convencido de que la cobertura nacional y la liquidez son una y la misma cosa; en un sistema donde los préstamos entre instituciones bancarias están prohibidos, no cabe duda de que este prejuicio tiene muy fuerte razón de ser.

Con el PDA las restricciones para abrir agencias en zonas rurales en gran medida cayeron, y así los bancos para crecer, se valieron del programa que justificaba una clientela inicial y les permitía la expansión que de otro modo no habrían obtenido. Es difícil evaluar si a esta apertura correspondió un mejor servicio al cliente, aun cuando no cabe duda alguna de que representa un mejor servicio potencial; si cabe duda de que haya representado un aumento en la asistencia técnica. Pero esto no sería grave, ya que de ser correcto el análisis que se hizo en b), los agricultores costarricenses poseen una apreciable reserva de conocimientos no utilizados que se refieren no a nuevas técnicas, sino a nuevos productos, que pueden ponerse en ejecución si es que disponen de mayores recursos y de suficientes terrenos agrícolas.

Esta expansión de servicios bancarios en muchos casos se ha

llevado a cabo con verdadero espíritu evangélico; pero ha sido la oportunidad de crecer la que produjo el amplio apoyo de los funcionarios nacionales.

C. Resultados obtenidos.

En gran medida se han obtenido las siguientes metas: (i) un notable aumento del crédito disponible para el pequeño agricultor; (ii) una mejoría en la coordinación, a nivel de mandos medios, interinstitucional la cual si no es todo lo eficaz que podría serlo, se debe a dos razones: deficiencias en la asistencia técnica que brinda el MAG y fallas sistemáticas en los procedimientos operativos del SBN y (iii) un considerable aumento de la competencia entre los bancos comerciales que brinda mejores opciones a los pequeños agricultores, al menos potencialmente.

D. Problemas no resueltos.

- i) La falta de sentido nacional o de bien común de los bancos comerciales, que les lleva a desvirtuar un foro de coordinación (Consejo Agropecuario Nacional), para convertirlo en instrumento de presión;
- ii) La falta de correspondencia entre la capacidad del SBN para ampliar el crédito al pequeño agricultor, con la del MAG para poner a disposición asistencia técnica que pueda ser asimilada y puesta en obra; y

- iii) La imposibilidad de programar con vista al usuario del crédito en lugar del producto, tanto por las normas rígidas sobre financiamiento (uso de promedios generales), como por la orientación del crédito por cosechas.

E. Recomendaciones.

- a) La representación del SBN en una organización equivalente al CAN, debe corresponder únicamente al Banco Central, ya que sólo él posee la visión general y la capacidad necesarias para programar. Pero debe crearse otro nivel de programación en que estén incorporados los mandos intermedios de la banca y el MAG, a fin de coordinar y programar el binomio crédito-asistencia técnica en el ámbito nacional.
- b) Es preciso, al menos para los programas de crédito al pequeño agricultor, permitir a los Bancos que operen mediante procedimientos más expeditos y eficaces; específicamente: (i) los préstamos interdepartamentales y los préstamos entre bancos, para créditos al pequeño agricultor; (ii) la concesión de créditos globales al pequeño agricultor que no estén vinculados a cosechas específicas, sino que se destinen al desarrollo integral de su parcela o de su finca.

3.4 Instituto de Tierras y Colonización.

A. Antecedentes.

El PDA estableció dos programas, el de titulación de tierras, con una inversión de aproximadamente \$ 26 millones y la meta de otorgar 25.000 títulos de propiedad y el de garantía para la venta de tierras, con una inversión de casi \$ 7 millones y sin metas muy precisas. Ambas actividades se llevaron a cabo por el ITCO.

Aun cuando el propósito no sea evaluar los logros cuantitativos, vale recordar que el programa de titulación se logró prácticamente a cabalidad, en tanto que el de garantía en compra de tierras prácticamente no operó.

B. Situación institucional presente.

El programa de Titulación de Tierras es un excelente ejemplo de una actividad que opera con alta eficiencia desde el punto de vista de ejecución, y con muy bajos logros institucionales. El ITCO ha visto este programa como una operación hasta cierto punto impuesta desde fuera y no como una actividad que él habría elegido y realizado; consecuentemente, esta actividad al ejecutarse finaliza, sin dejar huella de cambio institucional. Si bien se trata de una operación altamente técnica, ella puso de manifiesto lo que pueden haber sido errores de concepción en el PDA. Específicamente: no se eligieron aquellas áreas que la institu-

ción estimaba como prioritarias (el ITCO considera como tal a Chambacú), la actividad significó un exceso de autonomía interna, recursos financieros y equipo abundantes para unos Departamentos de la institución que se hipertrofiaron y que provocan la necesidad de reajustes una vez finalizado el programa; siendo éste sumamente específico, no pudo ser utilizado por el ITCO para reforzar ninguna de sus políticas, ni tan siquiera para mejorar su imagen.

El ITCO en fin de cuentas, muestra una actitud escéptica y crítica respecto al PDA, y de haber sido de ellos la elección, probablemente habría preferido otros tipos de actividad. Naturalmente que en este caso concreto se hace frente a circunstancias especiales: una institución que no poseía recursos y que aceptó el programa que se le propuso básicamente por cuanto implicaba obtener algunos fondos adicionales. La actividad fue a su vez, de carácter sumamente conservador desde el punto de vista de las modas de reforma agraria, y por ser la única que contaba con aprovisionamiento, fue la que imprimió "carácter" al ITCO, el cual, al desear proyectar otra imagen, no tiene alternativa sino para rechazar el programa. Pero evidentemente, en este caso se encuentra una situación que no sólo no crea vínculos institucionales nuevos, sino que exige al órgano que la ha ejecutado el autocriticarse y el rechazar y deshacer lo que hubiera podido construir la actividad que ejecutó.

En lo que hace al programa para compra de tierras, nunca despe-

gó y en consecuencia no tuvo impacto institucional. Bien que no sea el propósito de la presente evaluación, cabe apuntar que al parecer dos fueron las causas: en primer lugar, se pretendió organizar a los compradores y esto significó un costo adicional, ya que probablemente no demandaban el sistema de organización que se les propuso; y además, los dos últimos años del programa coinciden con el del aumento en los precios de la tierra, lo que probablemente hizo que muchos posibles contratantes desistieran del propósito de vender (comprar) tierras.

Es interesante observar que las autoridades del ITCO estiman que el Consejo Agropecuario Nacional fue un foro desafortunado e inconveniente, ya que sirvió para convertir en monolítica una situación que habría sido eventualmente diversificada. Esto se halla en contradicción con la acción del CAN que realmente no impuso soluciones, pero es perfectamente acorde con una actuación de este organismo en que se hubieran eliminado posibles soluciones. Quiere decir que las instituciones participantes que tenían poca capacidad de presión política o financiera, es probable que vieran en el CAN no el foro en que podrían promover sus programas, sino una institucionalidad destinada a impedirlos y a coaligar a quienes se oponían a ellos. Esto es posible que corresponda a una realidad muy de tener en consideración y en un peligro real que implica una programación y coordinación centralizada para aquellas instituciones que estén en posiciones muy

definidas (ya sea por ser radicales o conservadoras).

C. Resultados obtenidos.

Los que interesan son aquellos de orden institucional, que como se ha indicado, han sido prácticamente inexistentes.

D. Problemas no resueltos.

La adecuada integración de los entes de reforma agraria al sistema agrícola es siempre difícil: por función y por ideología, estas instituciones generalmente son no sólo radicales, si no antitéticas al "sistema" vigente.

El ITCO parece decidido a que la única manera de lograr una coordinación en el sector agrícola es obligando a los entes públicos a seguir la política que él dictaría, al través de un Institituto de Desarrollo Agrario, y obligando a que se le provea con recursos obligados por Ley y con total independencia de los programas que ejecute. Desde un punto de vista de programación y coordinación del sector agropecuario, y fundado en criterios técnicos, se puede afirmar que esta solución sería inconveniente.

E. Recomendaciones.

Esta actividad fue muy concreta y en parte se logró exitosamente y en parte resultó en un fracaso. Las posibilidades de que de ella surgiera una mejor coordinación interinstitucional,

eran muy remotas y efectivamente no surgió ninguna. La única recomendación es de carácter negativo y tiene que ver con la posible creación de un Instituto de Desarrollo Agrario que dictaría las normas para el sector agropecuario nacional, como superestructura, y el cual se alimentaría mediante contribuciones obligadas de todo el sector público. Por razones que habrán de tocarse en la actividad de Coordinación y Programación, es evidente que una tal solución sería inoperante.

.5 Universidad de Costa Rica.

A. Antecedentes.

A la Universidad de Costa Rica se encargó la ejecución de tres de las dieciséis actividades del PDA, a saber: el laboratorio de granos y semillas (I-D), el laboratorio de tecnología de alimentos (I-F) y el programa de la Facultad de Agronomía (II-A). Con estos tres proyectos se buscaban varios objetivos: (i) el laboratorio de semillas y granos sería parte de un plan nacional de semillas que incluía también la construcción de una planta procesadora de semillas por parte del CNP, la promulgación de una ley de semillas y la creación de una Comisión Nacional de Semillas. El laboratorio de la Universidad daría un servicio público de clasificación de semillas, de investigación sobre semillas y colaboraría en los aspectos de docencia; el PDA incluía recursos para edificios, equipo de laboratorio, biblioteca y capacitación de personal; (ii) el laboratorio de tecnología de a-

limentos que ya existía cuando se inició el PDA, trataría de acelerar la investigación aplicada para buscar un mejor aprovechamiento de materias primas nacionales hasta ahora poco utilizadas o usadas de manera deficiente; el PDA incluía fondos para equipo de laboratorio y capacitación de personal y (iii) el programa de la Facultad de Agronomía tenía por fin la capacitación en el extranjero, de un grupo de profesores en el campo de la agricultura, incluyendo economía agrícola y desarrollo rural.

B. Resultados obtenidos.

- Los tres proyectos se completaron bastante satisfactoriamente,
- Los proyectos tuvieron un efecto catalizador importante, tanto interno como externo. Internamente, gracias a la labor de los laboratorios de las actividades del PDA, otras unidades docentes y de investigación de la Universidad han coordinado sus tareas y han aunado sus esfuerzos, resultado de este desarrollo es por ejemplo, la carrera interdisciplinaria en tecnología de alimentos; por otra parte, la creación de la Escuela de Economía Agrícola en la Facultad de Agronomía ha estado íntimamente vinculada al PDA. En el campo externo a la Universidad, debe mencionarse por ejemplo, la creación de la Asociación Costarricense de Industrias de Alimentación, como una hija del proyecto del Centro en Tecnología de Alimentos (CITA).

Se han hecho cambios institucionales dentro de la Universidad: Escuela de Economía Agrícola, Centro de Investigación en Tecnología de Alimentos (CITA), Centro de Granos y Semillas (CIGRAS) que difícilmente podrían desmantelarse cuando finalice el PDA.

C. Principales problemas.

- Falta de organización interna en la Universidad para administrar este tipo de programa, por ejemplo ha existido un serio problema en cuanto al registro contable en las unidades administrativas centrales de la Universidad. Las unidades técnicas ejecutoras han marchado satisfactoriamente, no así las unidades administrativas.
- Falta de apoyo interinstitucional, en el caso del CIGRAS ha faltado acción por parte del MAG (producción del material básico, semilla de fundación) y del CNP (tardanza en la construcción de la planta de semilla, política errática en cuanto al comercio exterior de semillas); debe tenerse presente que el CIGRAS es una parte de un todo (el plan nacional de semillas) y es indispensable que las otras partes también funcionen adecuadamente. En el caso del CITA, ni el MAG (que financia el 50% de su presupesto) ni la Universidad, han establecido aun las prioridades de investigación.

D. Recomendaciones.

- Lograr la coordinación entre la Escuela de Economía Agrícola de la Facultad de Agronomía, con la Escuela de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas, a fin de evitar duplicaciones.
- Buscar recursos permanentes a la Comisión Nacional de Semillas para que ésta pueda poner a funcionar el sistema de inspección de las plantaciones de cultivos para semilla y para garantizar el financiamiento anual adecuado del CIGRAS.
- Proseguir el esfuerzo para coordinar las labores de investigación del CITA con las otras unidades de investigación de la Universidad, la propuesta para crear el Instituto de Investigaciones Agro-Industriales como organismo universitario coordinador es un paso en la dirección correcta.

3.6 Instituto Nacional de Fomento Cooperativo.

A. Antecedentes.

Entre los acuerdos que el gobierno de Costa Rica aceptó al aprobar el PDA estaba el de "nombrar una comisión para que estudie el conveniencia de crear un instituto independiente para el desarrollo y financiamiento cooperativo y recomendar las condiciones bajo las cuales puede darse independencia al Departamento de Cooperativas". Esta comisión rindió su informe y con base en él se promulgó una ley mediante la cual se creó el Instituto Na-

cional de Fomento Cooperativo (INFOCOOP) como una institución au
tónoma que absorbió el Departamento de Cooperativas que funcio-
 naba en el Banco Nacional de Costa Rica. El proyecto de coope-
 rativas del PDA proveía fondos por ₡ 39 millones para ayuda téc-
nica y adiestramiento, gastos de operación, equipo y recursos pa-
 ra la concesión de créditos por parte de la institución a las
 cooperativas.

B. Resultados obtenidos.

- El paso más significativo, logrado en buena parte gracias al PDA, ha sido la creación del INFOCOOP. Este es un importante hito en la historia del cooperativismo en el país y del desarrollo institucional, ya que en efecto, es la primera vez que se crea una institución pública en que la mayoría de su consejo directivo es nombrada directamente por los interesados, en este caso por las cooperativas.
- Se logró conceder préstamos a las cooperativas con los recursos obtenidos, tanto del préstamo de la AID como de fuentes internas. Esto permitió fortalecer la estructura financiera de la naciente institución, a pesar de que aun queda un largo camino por recorrer.
- Se realizó un diagnóstico completo de las cooperativas de país, lo cual ha permitido mejorar notablemente el conocimiento que se tenía sobre las cooperativas.
- Se hizo una serie de estudios conjuntos con otras institu-

- ciones (OFIPLAN, MAG, CNP) por ejemplo, en el campo de la agricultura, porcicultura, fruticultura y del cultivo de la yuca.
- Se reabrió el centro de capacitación, ahora con el nombre de Centro Nacional de Educación y Capacitación Cooperativa (CENECCOOP). Este Centro ha comenzado a dar cursos de diferentes tipos, tanto en San José, como en las provincias.
 - Los resultados satisfactorios que se han obtenido con el proyecto 022 ha sido un factor determinante para incluir a las cooperativas (INFOCCOOP), como uno de los proyectos prioritarios del nuevo programa agropecuario financiado parcialmente con un nuevo préstamo (025) de la AID.

C. Principales problemas.

- La juventud misma del INFOCCOOP ha generado ciertos problemas, ya que la nueva institución requería evidentemente, cierto tiempo para organizarse y poder comenzar a funcionar.
- La escasez de personal calificado ha sido un problema muy serio, no sólo para encontrar los funcionarios que la institución necesitaba, sino también para que las cooperativas pudieran disponer del personal adecuado que permitiera una administración eficiente de las cooperativas a las cuales el INFOCCOOP otorga créditos o les brinda asistencia técnica.

- Ha faltado un mayor esfuerzo por definir las prioridades en cuanto a las áreas de acción del INFOCOOP. Este ha tenido más bien un papel pasivo a la espera de las solicitudes de las cooperativas, más que adoptar la decisión de propiciar el fomento y la formación de cooperativas en determinadas actividades y en determinadas regiones del país.
- No se ha logrado una coordinación satisfactoria con el Banco Central, a fin de acrecentar los recursos crediticios del INFOCOOP, ni tampoco se ha podido participar a los bancos comerciales en la cartera de préstamos del INFOCOOP.

D. Recomendaciones.

- Poner un énfasis especial en la labor de capacitación. Esta es, a largo plazo, la base del movimiento cooperativo. En consecuencia, deberían redoblarse los esfuerzos por aumentar las oportunidades de educación y adiestramiento cooperativo en el país.
- Mejorar el sistema de programación interna del INFOCOOP, a fin de establecer claramente las prioridades y actuar con base en programas por objetivos. De esta manera, el Instituto delinearía sus áreas prioritarias y en ellas centraría sus actividades de fomento y fortalecimiento de cooperativas.
- Establecer un grupo de trabajo para estudiar en detalle,

la posibilidad de establecer un banco cooperativo.

- Acelerar la consecución interna de recursos financieros. Para este efecto se podría: (i) promover las cooperativas de ahorro como fuente de financiación del movimiento cooperativo, (ii) fomentar la financiación conjunta con otras instituciones, por ejemplo, el Banco Popular, de proyectos de cooperativas y (iii) involucrar a los bancos comerciales en la financiación de proyectos cooperativos en los cuales participe del INFOCOOP.
- Plantearse la necesidad de la independencia financiera del INFOCOOP. Al respecto no pareciera conveniente que instituciones públicas, por ejemplo el SBN, tengan que transferir cada año el 10% de sus utilidades a una institución como el INFOCOOP que está al servicio y bajo el control de empresas privadas como lo son las cooperativas. Es aceptable que el Estado otorgue una ayuda siempre que sea temporal y no se convierta en un subsidio de carácter permanente. Al respecto debería realizarse una negociación entre el SBN y el INFOCOOP, mediante la cual el primero transferiría al segundo, una determinada cantidad de millones de colones en un cierto plazo, para ayudar al INFOCOOP a formar un capital que le permita desenvolverse. Después de completar este aporte, la contribución anual del SBN a favor del INFOCOOP debería cesar.
- Finalmente, el Banco Central debería permitir al INFOCOOP, hacer uso del mecanismo del redescuento, dentro de la polí

tica monetaria del Banco Central.

3.7 Consejo Nacional de Producción.

A. Antecedentes.

Originalmente, el CNP tenía a su cargo tres actividades: la planta de semillas (I-E), el estudio administrativo (V-A) y el mejoramiento de las plantas de almacenamiento de granos (V-B). De estas tres actividades, la última no se llevó a cabo y los recursos asignados a ella se utilizaron para reforzar los fondos para la construcción de la planta de semillas. Este cambio se debió a varias razones: primero, el costo de la planta de semillas resultó ser bastante más elevado del que se había previsto, segundo, el CNP inició gestiones ante otras instituciones financieras a fin de obtener los recursos necesarios para mejorar el sistema de almacenamiento de granos.

B. Resultados obtenidos.

Las actividades a cargo del CNP muestran resultados poco halagüeños: una se eliminó, como se acaba de indicar; la planta de semillas se encuentra aun en su etapa de construcción, lo cual ha perjudicado la marcha del programa nacional de semillas; la tercera actividad -el estudio administrativo- se llevó a cabo, pero sin repercusión significativa aparente para el funcionamiento del CNP. Los resultados han sido, pues, poco alentadores.

C. Principales problemas.

- El CNP consideró desde un comienzo, que el estudio administrativo era una imposición externa y una intromisión en sus asuntos internos; lo aceptó sólo a regañadientes.
- La capacidad de ejecución de la institución ha dejado mucho que desear, como lo pone en evidencia el ritmo al que se ha ejecutado el proyecto de la planta de semillas.
- Necesidad de contar con personal capacitado en organización y programación, problema que se aprecia bien en la falta de planes.
- Durante varios años en que se ejecutó el PDA, la institución no tuvo una política clara con respecto a las instalaciones para el almacenamiento de granos.
- El CNP no ha tenido una visión completa de los problemas de la comercialización de productos agropecuarios del país. Esto se puso en evidencia en la incapacidad del CNP para comprender y absorber dentro de su organización el Programa Integral de Mercadeo Agropecuario (PIMA) que surgió en el transcurso del desarrollo del PDA.

D. Recomendaciones.

- Reforzar el personal de nivel de dirección de la institución, a fin de mejorar su capacidad de: (i) percepción de los problemas nacionales de comercialización de productos agropecuarios y (ii) ejecución de programas y proyectos.
- Fortalecer la oficina de programación.

3.8 Dirección General de Desarrollo de la Comunidad.

A. Antecedentes.

El PDA consideró que "la falta de organización local, de iniciativa y de capacidad para resolver problemas es en parte responsable por el lento nivel de desarrollo rural" (PDA, pág. 47) consecuentemente, una "mayor participación popular en el proceso de desarrollo rural... pueden tener como resultado, medidas mejor relacionadas con los problemas rurales" (idem).

Mediante programas específicos para la Dirección General de De-
sarrollo de la Comunidad (DINADECO) y el Instituto de Fomento y
Asesoría Municipal (IFAM) se atacaron los problemas de partici-
pación popular y descentralización territorial.

En la presente sección, se hace referencia sólo a DINADECO.

El propósito final fue dar cuerpo a la Dirección, que al ini-
cio del programa era una oficina de bien modestas proporciones,
así como capacitar personal dentro de la Dirección y en las co-
munidades. A su vez, gracias a la colaboración de DINADECO, en
el Consejo Agropecuario Nacional y en las comunidades, el Progra-
ma de Desarrollo Agropecuario no sólo sería reflejo fiel del con
senso de los habitantes de las zonas rurales, sino que contaría
con su apoyo.

Los objetivos relativos a DINADECO en cuanto tal, en su dimen-
sión cuantitativa (fortalecer su aprovisionamiento y mejorar su
personal) fueron ampliamente alcanzados, así como también fue sa

tisfactoriamente lograda la integración de agentes de cambio en las comunidades que garantizan la eficacia de DINADECO.

B. Situación institucional presente.

El PDA no fue un "programa propio" de DINADECO, sino una obra a la que se adhirió por cuanto ella significaba su fortalecimiento. Por ello DINADECO no tuvo una idea clara de su posición dentro del programa, ni la tiene actualmente respecto a su influencia en el desarrollo agropecuario. Los alcances de su compromiso y de su participación no se establecieron con suficiente claridad. Con todo, en lo que hace a la propia toma de conciencia, ella ha sido plena en la Dirección y se encuentra hoy ampliamente capacitada para dar respaldo y estimular las organizaciones comunales en el país, cosa que era sólo un esbozo al inicio del PDA. Cuenta con rutinas, procedimientos y burocracia suficiente para ser eficaz, y con la colaboración de las comunidades, que se adhieren y participan voluntariamente.

Cuenta asimismo, con personal jerárquico capacitado e imaginativo y con una buena disciplina de trabajo. Ha elaborado un Programa de Desarrollo de la Comunidad para 1975-1980 que pone de manifiesto su capacidad programática.

C. DINADECO y el PDA.

DINADECO se concibió, en lo que al programa concierne, como una fuerza de apoyo tanto para obtener la colaboración de los u

suarios (agricultores), como para recibir de ellos las sugerencias que orientarían la acción de los participantes (instituciones) hacia las áreas preferidas por la clientela.

No hay duda de que DINADECO logró que las comunidades concretaran sus solicitudes de asistencia técnica, en el sentido de que gracias a ella se logró que utilizaran los canales apropiados, los procedimientos oportunos y las formas más eficaces para alcanzar el apoyo de los órganos públicos. Sin embargo, fue notorio que existió una gran carencia de información sobre el PDA, en los niveles inferiores: si el PDA lo que debía lograr era la capacitación campesina (tanto respecto de nuevas técnicas, como respecto de los servicios públicos disponibles), debe concluirse que hubo una eficacia muy baja. Tan baja que DINADECO comenzó, deliberadamente, a apartarse del PDA por cuanto éste no podía coordinar su acción en las comunidades, y la colaboración de DINADECO en operaciones que resultaban sistemáticamente frustradas, comprometía al resto de su actuación y su prestigio y autoridad ante la comunidad.

Otro tanto acaeció con su participación en el CAN, donde no podía colaborar adecuadamente por falta de una concepción clara de su función dentro del programa. Las asambleas del CAN carecían de importancia directa para DINADECO y por ello aun cuando formalmente continuó allí, dejó en realidad de participar.

El PDA se concibió con una fuerte orientación y preferencia ha-

cia la participación popular, no como una programación total e impuesta desde arriba; por ello preocupa que los órganos de organización comunal hayan podido colaborar en tan poca medida en llevarlo adelante. Quizás esto se deba a que se pretendió encomendar funciones activas en el ámbito de las comunidades a DINA DECO, la que de haberlas aceptado entrañarían el peligro de convertirse en una fuerza organizadora de proyectos de interés comunal y no en un factor de capacitación humana como es su filosofía y orientación. Dado que esta orientación de capacitar al ciudadano en lugar de atiborrarlo de servicios es la que caracteriza a la acción comunal en Costa Rica, su colaboración dentro del CAN debe lograrse respetando dichas directrices.

D. Recomendaciones.

DINADECO debiera participar en la labor de programación y promoción tanto nacional como regional y comunal, pero más con un carácter de asesoría que de ejecución. Quiere esto decir, que todo tipo de acción debería ser analizado por ella para imprimirle la dimensión de la promoción popular, pero que no debiera encomendarsele que le "ponga el cascabel al gato", pues, es un compromiso que amenaza su modo de ser.

Esto evitaría que pueda darse una preeminencia de las orientaciones técnicas a nivel de las comunidades rurales, como a menudo sucede en los Centros Agrícolas Cantonales, donde el punto de vista del perito agrícola suplanta los demás puntos de vista; y tam

bién que los Cancitos -que tuvieron durante el PDA una integración marcadamente política- sean utilizados como ágoras para presionar, en lugar de estudiar los problemas concretos que podían plantear y resolver las comunidades en asocio con los organismos nacionales.

IV

RESULTADOS DE LA EVALUACION

La documentación que se ha consultado y las entrevistas que se realizaron, permiten hacer algunos comentarios sobre el desarrollo del PDA.

4.1 La ejecución del PDA ha sido, en términos generales, satisfactoria. El programa se ejecutó en la gran mayoría de sus extremos, con muy pocas excepciones. Algunas actividades sufrieron demoras y otras modificaciones importantes en el transcurso de la ejecución, pero ello se considera normal en este tipo de programas. Entre las principales dificultades que encontraron las instituciones para ejecutar las actividades que tenían a su cargo, valga citar las siguientes:

- a) La mayoría de las instituciones no estaba acostumbrada a ejecutar programas específicos como los del PDA. Esto exigió cierto tiempo para elaborar los planes de acción, establecer los registros, por ejemplo, de tipo contable, hacer los informes periódicos. En otras palabras, el "arranque" del programa tomó cierto tiempo, debido a la falta de experiencia;
- b) La escasez de personal calificado afectó el progreso de casi todas las actividades, ya que aun cuando la institución disponía de recursos financieros, no podía conseguir el personal que necesitaba;

- c) El entrabamiento y la lentitud de los sistemas vigentes en el sector público para la adquisición de bienes y nombramiento de personal, fue notoria en ciertas actividades. Las licitaciones y otros trámites para la compra de bienes que eran indispensables para la buena marcha del programa, demoraron demasiado por causas muy diversas, algunas atribuibles a las mismas instituciones, otras a la legislación pertinente vigente.
- d) En algunos casos, la incertidumbre acerca de la disponibilidad de fondos de contrapartida entorpeció la buena marcha del PDA. La falta de estos fondos dificultaba el desembolso del préstamo de la AID y obligaba a las instituciones a gastar gran cantidad de tiempo en gestiones para lograr dichos fondos, además de que retrasaba la labor de programación interna de las instituciones ya que éstas no sabían a ciencia cierta, con qué recursos disponían.
- e) Finalmente, en no pocas ocasiones, la acción de algunas instituciones dependía de las decisiones que adoptaran otras. De manera que el retraso de unas actividades repercutía en la marcha de otras. La concreción de algunos acuerdos interinstitucionales tomó con frecuencia más tiempo del debido.

A pesar de estas dificultades, bien puede afirmarse que el PDA, desde el punto de vista de su ejecución, ha tenido éxito. Sin em

bargo esto no significa, y esta observación es muy importante, que el PDA haya sido ejecutado eficazmente, ni que los objetivos del PDA se hayan alcanzado. Para vertir opinión sobre estos dos aspectos, sería necesario y conveniente, como se indicará más adelante en el capítulo referente a las recomendaciones, realizar algunas investigaciones detalladas sobre ciertas de las actividades del PDA, a fin de recabar informaciones adicionales que aunque parciales (por referirse sólo a ciertas actividades y no al programa completo) permitirían formar una opinión sobre la eficiencia y la eficacia del PDA.

- 4.2 Como se recordará, el objetivo principal del PDA era el de brindar ayuda al pequeño agricultor a fin de que cambiara sus técnicas de producción, aumentara su productividad e ingresos y así elevar su nivel de vida. Ahora bien, cuál fue la actitud de las instituciones frente a este objetivo?

La impresión general es que este objetivo fue de aceptación de todas las instituciones. En efecto, ninguna de ellas puso en tela de duda la necesidad de ayudar al pequeño agricultor y por ende, la bondad del objetivo principal del PDA. No hubo objeción al objetivo ni desde el punto de vista nacional (por ejemplo que hubiera sido preferible canalizar el esfuerzo hacia otro sector de la economía nacional, como la industria o el turismo), ni desde el punto de vista del sector agrícola (por ejemplo, que no debería ponerse el énfasis en el pequeño agricultor, sino en todos los agricultores).

Pero en la práctica, cuando se trata de ahondar y de precisar cómo las instituciones han interpretado el objetivo del PDA, la situación se torna incierta y surgen diferencias entre las instituciones. Estas diferencias se deben a varias razones:

- i) En algunos casos, las instituciones no pueden orientar sus programas exclusivamente hacia el pequeño agricultor, ya que afectan a todos los productores. Tal el caso por ejemplo, del programa de semillas mejoradas o el de sustentación de precios. En ambos casos, los programas ayudan tanto al pequeño agricultor, como al que no lo es. De manera que en cierto modo, no ha sido posible que el PDA cumpliera su cometido de poner énfasis en el pequeño agricultor.
- ii) Otras instituciones aceptaban el objetivo sólo en apariencia. Se trataba de un expediente para obtener fondos, pero en realidad, cuestionaban el objetivo. La objeción se debe a dos causas diferentes: una de carácter político, a saber, que la acción de las instituciones públicas debe estar al servicio de todos los miembros de la comunidad y no sólo de algunos sectores; otra de naturaleza económica y técnica, a saber, que centrar todo el esfuerzo en los pequeños agricultores era inconveniente, ya que modernizar este tipo de productores es una tarea de largo plazo, cuyos resultados, en términos de producción nacional, llevarían muchos años en realizarse, cuando el país, por el contrario, necesitaba aumentar rápidamente su producción agrícola en vista del cre-

cimiento demográfico, de la necesidad de diversificar la producción y de incrementar las exportaciones. Por una, por otra o por ambas razones, se consideraba entonces que si bien en principio se aceptaba que el PDA concentrara su acción en brindar apoyo al pequeño agricultor, en la práctica se consideraba que el esfuerzo debía también abarcar a otros agricultores y promover cultivos a los cuales el PDA no daba prioridad.

iii) Finalmente, se planteó el problema de que aun en ciertos casos en que se aceptaba el objetivo, algunas instituciones que querían cumplirlo, no sabían como lograrlo, no había, en otras palabras, certeza acerca de cuales medios utilizar para alcanzar el objetivo deseado.

4.3 La mayoría de las instituciones manifestaron no haber sido consultadas, ni haber participado en la concepción y elaboración de los estudios previos para el PDA. Este no resultó ser, sin embargo, un problema muy serio. Según las instituciones, el PDA no fue considerado, salvo contadas excepciones, como una imposición, especialmente por cuanto su objetivo principal y las actividades específicas fueron bastante bien escogidos. De manera que las instituciones manifestaron que de haber participado en la elaboración del PDA, el programa hubiera seguido básicamente los mismos lineamientos, con muy pocas salvedades.

4.4 Algunas de las instituciones manifestaron que uno de los problemas del PDA fue la falta de definición acerca de la importancia relativa del papel de cada una de ellas en el programa. En efecto, mientras ciertas de las actividades del PDA eran de primordial importancia para el éxito del programa, tal por ejemplo, el caso del MAG y del SBN, otras tenían un papel secundario, más de carácter de apoyo. Pero al no definirse el papel de cada una de ellas, se optó por dar a todas las instituciones un mismo rango. Esto se puso de manifiesto al hacerlas miembros del CAN y al darles derecho de voto en el seno de este Consejo. Esto originó tres problemas: (i) el programa se hizo innecesariamente más complejo de lo que ya era en su principio, (ii) las instituciones "importantes" no estuvieron conformes con deliberar y tomar decisiones sobre sus políticas, conjuntamente con instituciones de mucha menor importancia, cuyos votos y opiniones en el CAN podrían forzar a estas instituciones "importantes" a adoptar medidas con las que no estaban de acuerdo y (iii) se obligó a algunas instituciones a participar en discusiones sobre asuntos y temas que no conocían o no eran de su incumbencia, con lo cual disminuía su interés en el programa.

4.5 Todas las instituciones que han participado en el PDA han manifestado estar conscientes y de acuerdo en que la programación, la coordinación y la evaluación de actividades es indispensable no sólo para la realización de proyectos como los del PDA, sino también para las demás actividades generales de las instituciones.

Sin embargo, cuando se trata de precisar el concepto que las instituciones tienen sobre la programación, la coordinación y la evaluación, se plantean varios problemas y discrepancias. Estos serán analizados en los tres párrafos siguientes.

6 El esfuerzo que se ha hecho en el campo de la programación es quizás una de las características más sobresalientes del PDA. En efecto, en una serie de instituciones que casi no acostumbraban programar sus actividades, ni sus actividades internas, ni sus relaciones con otras instituciones, el PDA trató de implantar, al menos para aquellos proyectos propios del programa: (i) los sistemas de programación, con el fin de establecer objetivos y metas, así como determinar los procedimientos y medios que permitirían alcanzarlos, (ii) la cuantificación de los recursos humanos y los "insumos" requeridos para ejecutar el programa y (iii) la distribución de las acciones en plazos determinados, es decir, la "calendarización" de las actividades.

Dos aspectos principales del esfuerzo de programación merecen comentario, de una parte, sus aspectos formales y de otra, su contenido.

En cuanto a los aspectos formales, como es sabido, el PDA trató de implantar la programación en diferentes niveles y en diferentes ámbitos. Primero, se intentó que cada institución, en sus oficinas centrales, elaborara planes y proyectos con el fin de ejecutar el PDA; segundo, se procuró coordinar la programación entre varias instituciones, cuando las actividades del PDA lo re

querían así; tercero, se trató de comenzar las actividades de programación en el ámbito regional, asignándole al Cancito de cada región, ciertas responsabilidades en el proceso general de programación, lo cual suponía un estrecho contacto entre las oficinas centrales de cada institución y sus respectivos delegados en los Cancitos.

El esfuerzo dio sus frutos: se elaboraron proyectos; pero los resultados tendientes a institucionalizar la programación como un aspecto de rutina en el funcionamiento, regional y nacional, de las instituciones no han sido aun completamente satisfactorios. Entre los factores que explican esta situación se citan con frecuencia los siguientes:

- i) La falta de experiencia que tenían las instituciones en el proceso de programación interna de sus actividades, requirió cierto tiempo para convencerlos de la conveniencia de la programación.
- ii) Con frecuencia en las instituciones no se podía programar solo la actividad relativa al PDA, ya que ésta dependía de otras actividades de la misma institución, lo cual hacía necesario entonces que la adopción de los sistemas de programación no se circunscribiera solamente a las actividades propias del PDA, sino también a otras; esto evidentemente, implicaba mayores cambios y todo cambio plantea resistencias y necesita cierto tiempo para su adopción.

- iii) La escasez de personal y de recursos financieros fue también un obstáculo digno de mención. Programar demanda re cursos humanos e irroga costos financieros. Ahora bien, al no estar completamente convencidas las instituciones de la necesidad de programar, no asignaban siempre los recursos indispensables a las unidades administrativas correspondientes.
- iv) Una de las piezas fundamentales del PDA, el MAG, no respondió satisfactoriamente, ya que a la oficina de programación y planeamiento dentro del Ministerio, no se le dio ni la importancia ni la responsabilidad debidas. La organización del MAG ha desperdigado la tarea de la programación en varios departamentos, sin una adecuada coordinación entre ellos.
- v) Si en las oficinas centrales había poca experiencia, en las oficinas regionales, recién nacidas con el PDA, la situación resultó ser aun mucho más difícil.

Ante estas deficiencias y la falta de una respuesta positiva de algunas de las principales instituciones participantes en el PDA, hubo necesidad de que funcionarios del CAN participaran en el proceso de programación. Esto se hizo con reservas de los mismos miembros del CAN, ya que este organismo había sido creado para promover la coordinación interinstitucional y no para hacer-

se cargo de tareas de programación; pero en vista de los problemas arriba mencionados, se encomendó al menos en forma temporal, al CAN participar en labores de programación.

Esta decisión solucionó parcialmente el problema, ya que la Secretaría del CAN, con la colaboración de las instituciones y con los proyectos propuestos por los Cancitos, preparó planes anuales de acción. Pero no se logró resolver el problema fundamental, cual era que las instituciones establecieran internamente, sistemas permanentes de programación. El presupuesto anual no se transformó en un instrumento que reflejara a cabalidad los programas de las instituciones. Así, la sustitución parcial y temporal que hizo el CAN de las instituciones, fue impuesta por las circunstancias y provechosa para el PDA, pero queda la impresión de que el tiempo no fue aprovechado para lograr implantar e institucionalizar la programación como una función permanente en el sector agropecuario. No es sino en las postrimerías del PDA, que se tomaron las medidas para crear una oficina a cuyo cargo estará la supervisión y la coordinación de la programación en todo el sector.

- 4.7 En cuanto al contenido de la programación, se adoptó el procedimiento de hacer planes por productos, con énfasis en los granos básicos; además, los diferentes aspectos de cada proyecto se distribuyeron entre las varias instituciones participantes. Estas dos características de la programación del PDA están en contraposición con otros procedimientos alternativos. Por ejemplo, se

habría podido adoptar, en vez de los proyectos por productos, uno basado en el suministro de servicios de aplicación y de utilidad general para todos los agricultores (por ejemplo, servicios de información, conservación de recursos naturales, administración agrícola, caminos rurales, etc.) independientemente de los productos que cultivara el pequeño agricultor. Y, en vez de distribuir las funciones entre diferentes instituciones, se hubiera podido emplear el método de la "task force", sea la de integrar grupos específicos de acción ad-hoc a cuyo cargo estaría el desarrollo de determinado programa y que dispondría de una amplia autonomía operativa para ejecutarlo.

El enfoque de los proyectos de "servicios" tiene dos ventajas que se desperdician cuando se adopta el de "productos", a saber:

- a) Los riesgos que se corren son mucho mayores, ya que se requiere una información más precisa. En efecto, los servicios son de aplicación general, cualquiera sea el producto que se cultive; en cambio, al escoger el o los pocos productos para poner en ellos el énfasis del programa, se corre el riesgo de que los cambios en la demanda, la falta de conocimientos disponibles y la poca experiencia de los agricultores, impidan que la decisión burocrática sea acertada.
- b) La dificultad de ejercer el control del cumplimiento del programa es mucho mayor. Así por ejemplo, si los agricultores

con la información, conocimiento y experiencia de que disponen, desean cultivar el producto "A" y el plan prevee ayuda (crédito, asistencia técnica, seguro de cosechas, etc.) sólo para el producto "B", entonces no será difícil convencer al pequeño agricultor, por lo general desposeído y en situación precaria, de que acepte en principio producir "B", pero es casi imposible, dada la cantidad de pequeños agricultores, impedir que una proporción elevada de los recursos del programa se utilicen, en la realidad, no para el producto "B", sino para el producto "A". La intensidad de esta "desviación creadora" del programa dependerá principalmente de dos factores: primero, de cuan significativos sean los subsidios (tasas de interés, precios de sustentación, por ejemplo) que obtenga el pequeño productor al participar en el programa y segundo, del aumento del riesgo que significa para el pequeño agricultor desplazarse del producto (o de las técnicas de producción) que él conoce a otros nuevos, hasta ahora desconocidos para él. En el caso concreto del PDA, pareciera que una parte apreciable de los servicios recibidos por los pequeños agricultores, por ejemplo el crédito no fue utilizado para mejorar la productividad de los granos básicos y de otros productos contemplados en el programa, sino fueron utilizados para hacer inversiones en el mejoramiento de otros cultivos (vegetales, ganado) o de la parcela o finca en general (destronca, repastos, suministro de agua,

etc.). 1/

En relación con el método de los grupos específicos de acción ad-hoc ("task force") su ventaja principal reside en el hecho de que una vez constituido y organizado el grupo y asignada su tarea y sus recursos, las labores de coordinación interinstitucional se simplifican en alto grado, ya que dichos grupos disponen, como se indicó anteriormente, de un amplio margen de autonomía en sus funciones para la operación y la gestión de la parte del programa que se les ha encomendado.

En el PDA de Costa Rica no se aplicó ni el enfoque de los "servicios", ni el método de los grupos específicos de acción ad-hoc, a pesar de los buenos resultados que se han obtenido con ellos en la historia del desarrollo agrícola del país: en el caso de los servicios, se cuenta con la experiencia de STICA, que se concentró en suministrar a los agricultores cierta tecnología básica (curvas de nivel, por ejemplo) de uso general y en el caso de los grupos específicos de acción se cuenta con la experiencia del café, en donde se han concentrado esfuerzos de investigación y extensión con mucho éxito y además se ha establecido una relación entre los beneficiarios (los agricultores) y los

En algunas zonas del país en donde muchos pequeños agricultores no tenían título de propiedad de su parcela, el sesgo por obtener crédito para ganado era aun mayor: al no ser propietarios, no podían obtener crédito mediante la hipoteca de su parcela, en cambio los bancos sí aceptan el ganado como garantía. De manera que al incrementar el hato aumentaban a la vez, su capacidad de endeudamiento lo cual no era así si realizaban inversiones en el mejoramiento de la tierra.

funcionarios públicos (investigadores y extensionistas).

4.8 Uno de los aspectos de fundamental importancia del PDA consistía en la coordinación interinstitucional. No sólo era esta necesaria para ejecutar las 16 actividades del PDA, sino además se consideraba conveniente para la marcha normal y el funcionamiento cotidiano de todo el sector agropecuario.

El esfuerzo de coordinación se llevó a cabo en dos ámbitos diferentes. De una parte, entre las oficinas centrales de las instituciones en San José, para este efecto se creó, mediante un decreto ejecutivo, el Consejo Agropecuario Nacional (CAN). De otra parte, en el ámbito regional se crearon los Consejos Agropecuarios Regionales (Cancitos), en los cuales tenían representación todas las instituciones y los agricultores de la región. Desde el punto de vista de la organización institucional, el PDA se ejecutó: el CAN se creó, se regionalizó el país y cada región contó con su Cancito.

La forma en que se suponía operaría el sistema era en una doble vía: del centro a las regiones y de éstas a aquél. Además, el sistema requería una coordinación en tres aspectos: primero, entre las instituciones en San José, segundo, entre las instituciones en cada región y tercero, entre la oficina central de cada institución en San José y sus oficinas regionales (es decir, sus delegados en cada uno de los Cancitos).

Ahora bien, este esfuerzo de coordinación interinstitucional y regional que es el más serio que se haya realizado en el país, ado-

eció de algunas lagunas y fallas que son importantes de comentar y analizar.

-) En primer lugar, es importante observar que si bien en abstracto todas las instituciones han manifestado una y otra vez, estar de acuerdo con la coordinación, en la práctica se ha puesto en evidencia la extrema dificultad de lograr una coordinación efectiva. A qué se debe este fenómeno? La respuesta pareciera girar en torno al hecho, no siempre percibido, de que coordinar en última instancia significa aceptar la obligación de: primero, realizar determinadas tareas (en determinado lugar y en cierto plazo) y segundo, limitar su acción en relación con otras actividades. En efecto, existe coordinación interinstitucional cuando por ejemplo, en un programa o proyecto la institución A tiene a su cargo las actividades, funciones o tareas "a", "c" y "e", la institución B tiene bajo su responsabilidad "b" y "f" y la institución C tiene a su cargo "d" y "g". Esto significa que la institución A acepta dos cosas: la obligación de llevar a cabo "a", "c" y "e" y sobre todo, limitar su acción en el sentido que aun cuando pueda y desee ejecutar alguna de las otras actividades, no lo haga, sino que permita a las instituciones B y C realizarlas.

Estas dos características de la coordinación son de difícil aceptación para las instituciones, muy especialmente la segunda: las instituciones no aceptan, por lo general, limitar su ámbito de acción permanentemente, sobre todo cuando se

trata de actividades que si podrían llevar a cabo.

- B) Esto indica que la coordinación para ser efectiva requiere que los participantes acepten cierta noción del "bien común". Es decir, que las instituciones perciban (y actúen en consonancia) de que sólo mediante su acción conjunta y coordinada, es posible lograr determinados objetivos y metas que tienen una alta prioridad para la sociedad, ya que la acción aislada de cada una de ellas no les permitiría alcanzar esos objetivos y metas. Si esto no se da -este "bien común" de aceptación general- entonces las posibilidades de la coordinación son remotas y el esfuerzo que se haga en ese sentido encontrará grandes obstáculos si no es que está condenado al fracaso. Cuando no se logra establecer un "bien común" el programa o proyecto requeriría de otros mecanismos de ejecución diferentes del de la coordinación. Se podría usar la imposición, el interés o el liderazgo, en estos casos el medio para lograr que las instituciones realicen determinadas labores y se abstengan de hacer otras, no sería el "bien común", sino respectivamente el temor, el dinero y la mística que despierte el líder.

En el caso del PDA, una de sus lagunas más importantes fue la falta de alguna "palanca" (leverage) para mover las instituciones. De las cuatro citadas, no existió ni la mística, ni el temor. No surgió, en efecto, un líder del programa en el sector agropecuario que despertara entre los fun

cionarios de las instituciones, a diversos niveles, una mís-
tica que sirviera para aglutinar la acción de las institu-
ciones participantes. Tampoco se creó algún centro de poder
que tuviera la facultad de imponer sus decisiones, de mane-
ra que éstas fueran de carácter vinculante para las institu-
ciones, no se utilizó, pues, el expediente del temor. En
cuanto al "bien común", éste tampoco existió en forma gene-
ralizada entre las instituciones. El factor que más bien pa-
rece haber movido a no pocas de las instituciones a partici-
par en el PDA fue el interés; es decir, la posibilidad de ob-
tener recursos para financiar sus programas. En otras pala-
bras, se actuó como señores feudales en el sentido de que el
objetivo principal de la participación de la institución e-
ra su fortalecimiento, la realización de sus planes y pro-
yectos, el aumento de su prestigio y de su poder. Sin embar-
go, aun desde este punto de vista, el PDA no logró desper-
tar el interés de algunas instituciones, en unos casos por
cuanto el PDA era muy pequeño como para poder ejercer sufi-
ciente presión sobre las instituciones, este fue el caso,
por ejemplo, del SBN; en otros casos, por el contrario, el
PDA resultó demasiado grande para la institución, lo cual ge-
neró anticuerpos contra el programa por parte de aquellas
partes (otros departamentos o programas) que no participa-
ban en el PDA, ya que los que si lo hacían resultaban ser
los "tíos ricos" de la institución, mientras que otros de-
partamentos y programas se debatían, con frecuencia, ante se

rias dificultades financieras.

- C) Da la impresión de que el PDA fue excesivamente ambicioso al tratar de coordinar demasiado. En efecto, se trató de coordinar muchas actividades, de muchas instituciones en muchos lugares a la vez. Tratándose de un país y un sector como el agropecuario, con muy poca experiencia en labores de coordinación interinstitucional, el tener que coordinar 16 actividades (sin contar el programa de desarrollo municipal) resultó ser demasiado.
- D) Asimismo, ha resultado evidente que la coordinación necesita efectuarse a varios niveles para ser efectiva: formulación de políticas, elaboración y control de programas, ejecución de proyectos.
- Esta coordinación a diferentes niveles no se pudo llevar a cabo, principalmente porque muchos de los representantes de las instituciones ante el CAN, no tenían poder de decisión, para comprometer a las respectivas instituciones.
- E) Finalmente, algunas instituciones pasaron por alto el hecho de que para poder coordinar algunas de sus actividades, no bastaba con concentrarse en ellas, sino que era necesario capacitar a la institución como un todo, ya que otras unidades (gerenciales, administrativas, de control) también requerían cambios. En otras palabras, las instituciones sub-estimaron el esfuerzo que tenían que hacer para participar plenamente

en un proceso de coordinación y no se prepararon debidamente; quizás en donde se puso más al desnudo este hecho, ha sido en la falta de comunicación dentro de las mismas instituciones, es decir, entre los representantes ante el CAN, los representantes ante los Cancitos y las Gerencias y Juntas Directivas de las instituciones.

A pesar de los avances que se obtuvieron en el ámbito de la coordinación, las deficiencias apuntadas ocasionaron varios problemas: (i) Uno de ellos, de no poca importancia, fue el cambio de prioridades de las actividades. Así, por ejemplo, se suponía en un principio que la actividad de crédito sería coadyuvante de otras actividades como el cambio tecnológico. La asistencia técnica indicaría a los agricultores qué y cómo producir y luego, el crédito sería uno de los factores de apoyo. Sin embargo, la realidad no fue así, sino que la actividad de crédito adquirió la primacía en el PDA; (ii) Otra consecuencia fue la pérdida paulatina de interés de las instituciones en el CAN como foro o mecanismo de coordinación interinstitucional.

Es importante mencionar finalmente, que la continuación de las actividades de coordinación de las actividades agropecuarias, una vez finalizado el PDA, está muy lejos de estar asegurada. Será necesario simplificar técnicamente el proceso de coordinación, pero sobre todo encontrar un procedimiento efectivo ("bien común", temor, interés, mística), para que las instituciones continúen colaborando en la coordinación de otros programas.

4.9 En relación con la función de evaluación, las instituciones que participaron en el PDA no percibieron, en general, su importancia. Es así como no elaboraron metodologías ni se establecieron procedimientos internos para evaluar los resultados del programa. Se desconoce a ciencia cierta la eficiencia con que las instituciones llevaron a cabo sus actividades y menos aun, cuál ha sido el impacto del PDA en la situación del pequeño agricultor costarricense. Las instituciones no han aceptado la necesidad de que cada una de ellas cree un mecanismo de evaluación permanente de sus actividades. Se plantea así, una vez más, el problema de la capacidad institucional con que cuenta el país para llevar a cabo programas como los del PDA.

Otro aspecto relacionado con la evaluación es la reticencia, manifestada una y otra vez, por las instituciones de sistemas de evaluación externos a la institución. Las instituciones no dejan de concebir dicho procedimiento como una intromisión en sus asuntos internos, no lo perciben aún como una cooperación para detectar problemas y superar deficiencias, sino más bien como un medio para sentar responsabilidades y juzgar funcionarios.

4.10 El esfuerzo de regionalización se orientó en dos sentidos: primero, conseguir que las instituciones, especialmente el MAG, regionalizaran sus actividades y segundo, lograr que en el ámbito regional, las instituciones coordinaran entre ellas sus actividades. El programa de regionalización, en sus aspectos formales,

avanzó rápidamente: se regionalizó el país, se crearon los centros regionales (los CAR del MAG), se construyeron las edificaciones y se adquirió el equipo y por otra parte, se constituyeron los Cancitos en las diferentes regiones. Además, algunos de los Cancitos han comenzado además de hacer peticiones, a generar ideas y sugerencias y a elaborar proyectos específicos para su respectiva región.

Este esfuerzo de regionalización reviste la máxima importancia y es uno de los aspectos esenciales del FDA. Esto se debe a la necesidad que existe en el sector agrícola de evitar un tratamiento homogéneo y uniforme para todo el país, ya que en este sector más que en ninguno otro, es indispensable tener en cuenta las diversas circunstancias y las peculiaridades propias de cada región, de ahí deriva la conveniencia de la multiplicidad de enfoques y de iniciativas al tratar de hacer frente a los problemas agropecuarios de cada una de las regiones del país.

La regionalización ha avanzado en el país, sin embargo, es conveniente apuntar algunos puntos débiles que pueden entorpecer su avance y perfeccionamiento en el futuro inmediato:

- a) Ha faltado definición acerca de los alcances de la regionalización. No han quedado claras las relaciones entre los CAR y los departamentos centrales del MAG. Se pueden concebir dos modalidades diferentes. Una consistiría en que las ta-

reas de los expertos en cada región sean determinadas por los departamentos centrales, en este caso la regionalización sería una simple descentralización de actividades del centro a la región, pero las decisiones continuarían adoptándose en el centro. Otra posibilidad consiste en que los departamentos centrales sirvan de apoyo para la realización de los programas del CAR, en este caso se trataría de una descentralización de actividades. Esta definición no ha sido claramente adoptada y mientras subsista esta situación, la regionalización no podrá cumplir su cometido a cabalidad.

- b) Las deficiencias que se han notado en el ámbito central, repercuten también en el regional. Así, los representantes de las instituciones en los Cancitos no disponían de suficiente poder de decisión, lo cual significa que la gran mayoría de las decisiones de los Cancitos deben referirse sea al CAN, sea a las oficinas centrales de alguna otra institución en San José. De manera que con frecuencia, los representantes, tanto de las instituciones, como de los agricultores, perdían interés en las deliberaciones de los Cancitos.
- c) En las zonas rurales, la escasez de líderes comunales y de personal capacitado es notoria; el Cancito demandó y absorbió parte de esa capacidad de liderato, lo cual no siempre tuvo buenos resultados, ya que al recaer los nombramientos en personas que ya participaban en otros organismos locales o re

gionales se dispersó el esfuerzo y las posibilidades de actuar eficientemente de los líderes locales. En el futuro habrá de ponerse especial atención a este problema, a fin de no multiplicar desmedidamente, los esfuerzos de coordinación local y regional (Municipalidades, Cancitos, Juntas de Vecinos, Asociaciones de Desarrollo de la Comunidad, etc.), sino más bien concentrar la atención en aquellos aspectos que se consideren más importantes y urgentes.

4.11 El PDA aspiraba a asegurar una participación activa de los agricultores en el desarrollo del programa, la cual se promovió vigorosamente. Se consideró que los agricultores deberían ser verdaderos sujetos y no simples objetos de las decisiones de los técnicos y de los burócratas. Para este efecto, se estimó que el mejor camino a seguir sería dar una representación adecuada a los agricultores en los Cancitos. Esto se hizo así, pero no ha funcionado satisfactoriamente. Esto se debe a varias razones:

- a) Dar participación, en el tanto que no sea nominal sino real, significa transferir poder de decisión. Y esto es difícil de conseguir. Fue así por ejemplo, como no se ha permitido a los agricultores nombrar directamente a sus representantes, sino que su participación se ha limitado a confeccionar una lista dentro de la cual el Ministro de Agricultura nombra a sus representantes. Si ha habido una abierta oposición a la transferencia interna de poder (los departamentos centrales del MAG se han opuesto sistemáticamente a transferir poder de

decisión a los Centros Regionales del propio Ministerio) es fácil de imaginar el grado de resistencia que se ha presentado cuando se trata de hacer una transferencia externa de poder, por ejemplo, en favor de los agricultores.

- b) La participación para ser eficiente, debe adecuar los problemas que se discuten y las decisiones que se adoptan al nivel de capacitación y de experiencia de los representantes. En efecto, de poco serviría poner una persona sin conocimientos de planificación a discutir acerca de un plan nacional de desarrollo, pero su criterio es indispensable cuando se trata de buscar solución a los problemas de su localidad y de su región. Así, la participación de los agricultores sería extremadamente valiosa no sólo en el ámbito regional, sino también en ámbitos aun más reducidos como el local. El PDA no ha promovido suficientemente la creación y fortalecimiento de los Centros Agrícolas Cantonales (CAC), los cuales hubieran sido el semillero natural para seleccionar los representantes de los agricultores para los Cancitos. Debe reconocerse que esta no es una tarea fácil, ya que si resultó muy difícil establecer mecanismos de coordinación en las regiones, mucho más lo fue en las localidades.
- c) En la participación de los agricultores no se dio suficiente oportunidad a las organizaciones de productores ya existentes, como serían las cooperativas.

En el PDA se percibió así claramente la necesidad y se tomó el riesgo de dar una participación mayor a los agricultores, pero se ha quedado en sus comienzos y lo que es aun peor, no pareciera existir actualmente interés o decisión de continuar avanzando en esta dirección. Pareciera más bien existir temor de parte de los técnicos y de los políticos, de dar una participación real y efectiva a los agricultores. De manera que la representación de los agricultores en no pocos casos se desnaturalizó, haciéndose la escogencia con base en consideraciones más bien de carácter político.

4.12 En relación con el esfuerzo importante que se realizó en el PDA para lograr la programación, coordinación, evaluación y regionalización caben algunas observaciones finales:

- a) Todas estas funciones no son bienes libres, sino que tienen un costo con frecuencia elevado, en términos de tiempo, recursos financieros y capacidad humana. De ahí entonces la necesidad de economizarlas al máximo y de no considerarlas como fines en sí mismas. Por otra parte, no cabe duda de que representan condiciones necesarias para el buen éxito de un programa como el del PDA y para la marcha normal del sector agropecuario. Pero en vista de su costo, es necesario entonces, tener siempre presente la rentabilidad de los recursos destinados a estas funciones, a la luz de sus posibles usos alternativos.

- b) Programar, coordinar, evaluar, etc. forman parte de un mismo proceso educativo. En consecuencia, no se puede avanzar demasiado de prisa, ni esperarse resultados inmediatos. Da la impresión de que el PDA trató de alcanzar demasiado en el mejoramiento de estas funciones, dado el grado de experiencia y de madurez del país. En las primeras etapas pareciera más conveniente concentrarse en programar, coordinar, evaluar, etc., proyectos específicos y actividades concretas y luego, en el transcurso del tiempo, pasar a programas más complejos que incluyan múltiples actividades y proyectos y en los que participen simultáneamente, varias instituciones. De esta manera será más fácil lograr la participación y la colaboración de las instituciones, ya que los compromisos que adquieren y los riesgos en que incurren son temporales y parciales.
- c) En agricultura, programar, coordinar, etc. no debe significar "homogeneizar" o "uniformar", ya que en la actividad agrícola más que en ninguna otra, hay que tomar en cuenta las diversidades y las peculiaridades, así como las iniciativas de los propios agricultores. La agricultura no es como la industria, en que las operaciones son en gran medida repetitivas de una unidad de producción (fábrica) a otra, en la agricultura en cambio, de una parcela a otra la situación se modifica. De ahí entonces, los graves errores que se cometen cuando se pretende centralizar las decisiones, por ejem

plo, cultivar sólo los productos "a" y "b" en toda la región "A". Por ello, planificar en agricultura, no significa centralizar debido a que la centralización exige directrices generales, uniformes, similares, cuando la agricultura, en vista de la gran diversidad de condiciones naturales, de tipos de empresa, requiere más bien muchas medidas específicas de carácter regional y aun local y de una gran flexibilidad. De aquí surge una vez más, la gran importancia de la regionalización (descentralización) y de la participación de los agricultores.

d) Finalmente, aunque sea un lugar común, hay que poner énfasis en el grave obstáculo que ha representado para el cumplimiento cabal del PDA la escasez de personal debidamente capacitado, en todos los niveles de la jerarquía burocrática. Con no poca frecuencia, mucho más que los recursos financieros y materiales, ha sido la falta de personal el impedimento más importante para la ejecución adecuada y oportuna del programa y por ende, la consecución de sus objetivos y metas.

13 Del PDA se esperaban dos efectos colaterales muy significativos; a saber: un efecto catalizador y un efecto de demostración. El efecto catalizador del PDA arrastraría, por así decir, a otras actividades que no formaban, originalmente, parte de él, en sumis

ma dirección. El efecto de demostración del PDA tendría por consecuencia, que actividades que no participaban en el PDA, al constatar los buenos resultados que se obtenían con la programación, la coordinación, etc., también aplicarían estos procedimientos. Ambos efectos combinados tendrían entonces un efecto multiplicador, cuyos efectos positivos bien podrían trascender al mismo sector agropecuario.

El efecto catalizador se produjo bastante satisfactoriamente. Por ejemplo, las actividades del CITA y del CIGRAS en la Universidad de Costa Rica, han tenido un efecto importante en las labores de investigación y docencia, "arrastrando" a otras unidades académicas y de investigación de la Universidad. Por el contrario, el efecto de demostración ha tenido poca repercusión en otras actividades e instituciones. Es más, existe el claro peligro de que una parte importante del progreso alcanzado, en relación con la institucionalización de la programación, coordinación, etc. se deteriore o aun se pierda, una vez que concluya el PDA.

- 4.14 Dos aspectos del PDA de mucha importancia quedan por estudiarse para lo cual serían necesarias nuevas investigaciones: (i) en cuánto ha ayudado el PDA a mejorar la eficiencia interna de las instituciones y (ii) cuál ha sido el efecto que el PDA ha tenido en el nivel de vida del pequeño agricultor costarricense. Lo que si pareciera derivarse claramente de esta evaluación es que

el PDA: (i) ha ayudado a "concientizar" a las instituciones so
bre los problemas del pequeño agricultor y (ii) ha sido el pri-
mer esfuerzo en gran escala que se lleva a cabo en el país, en
el campo del mejoramiento institucional del sector agropecuario.
Se trata de un primer paso en un camino difícil y complejo. Pa
ra poder dar un segundo paso, es más, para no malograr el avan-
ce ya logrado, es indispensable tomar urgentemente ciertas medi
das. Algunas de ellas se comentan en las recomendaciones del
próximo capítulo.

v

COMENTARIOS FINALES

Después de haber examinado los puntos más sobresalientes que se desprenden de la evaluación del PDA, es conveniente abordar seguidamente, el análisis de algunas de las principales recomendaciones que podrían plantearse.

5.1 Nuevas investigaciones.

Es necesario acumular mayor información no sólo para poder evaluar el PDA, sino también para evaluar la marcha de los diversos programas y proyectos que se ejecutan en el sector agropecuario. Dos aspectos requieren mencionarse especialmente: primero, es indispensable establecer procedimientos que permitan apreciar la eficiencia interna de las instituciones y segundo, es igualmente necesario elaborar metodologías con el fin de determinar el efecto y el impacto que tienen los programas agropecuarios en la situación de los agricultores, en la producción agrícola y en la economía nacional.

En relación con la eficiencia institucional, algunos de los aspectos que habrían de tomarse en cuenta son:

- los programas de capacitación de personal,
- el grado de capacitación del personal,
- la burocratización de la institución
- las técnicas de programación en uso (presupuesto por programas, administración por objetivos),
- las técnicas de control permanente de la ejecución y de la evaluación de resultados, y

- el comportamiento de ciertos costos.

En cuanto a la eficacia de los programas, habría que considerar los efectos que han tenido al menos en los siguientes aspectos:

- el nivel de la producción
- la estructura de la producción
- el uso de nuevas tecnologías
- la evolución de la productividad (tierra y trabajo)
- el nivel de ingreso y el nivel de vida de los agricultores
- el impacto en otros sectores de la economía (transferencias de ingreso y de empleo del sector agrícola a otros sectores de la economía o viceversa)

Gracias a un mejor conocimiento de la eficiencia y de la eficacia, se podría entonces determinar tanto el avance institucional alcanzado (cuán eficientes han llegado a ser las instituciones) como la rentabilidad y la productividad de los recursos humanos y financieros utilizados en el sector agropecuario.

Se sugiere, por consiguiente, la creación de un grupo de trabajo, cuya tarea sería elaborar la metodología más adecuada para alcanzar los objetivos señalados en los párrafos anteriores.

Una palabra de cautela es necesaria cuando se trata de producir mayor información. Debe indicarse, tal como se hizo anteriormen-

te en relación con las labores de programación, coordinación, etc. que la información también tiene sus costos, con frecuencia elevados. En efecto, recolectar, transmitir, seleccionar, recibir y usar la información, cada una de estas actividades tiene su costo. Debe tenerse presente de nuevo, que el proceso de la información tiene sentido no por sí mismo, sino en el tanto que sirva para mejorar la acción de las instituciones y de los agentes económicos (productores y consumidores). Así, por ejemplo, acumular información, sin transmitirla o transmitirla sin poder incorporarla al proceso de la toma de decisiones, ya por su cantidad (un exceso de información no puede asimilarse), ya por su calidad, significaría un desperdicio de recursos.

Estretega Institucional.

El esfuerzo por mejorar la organización institucional del sector agropecuario, ha sido una de las tareas principales, si no la más importante, del PDA. En el futuro, cuando se analice la historia del desarrollo institucional del país, los investigadores prestarán, a no dudarlo, debida atención a este esfuerzo. Ahora bien, hay que sacar partido, tanto de los aciertos como de los errores del pasado, para consolidar los logros obtenidos hasta el momento y poder así continuar avanzando.

Algunos puntos que deberían considerarse se mencionan a continuación.

A. En cuanto al CAN se sugieren las siguientes ideas:

- a) Reducir el número de las instituciones y entidades representadas. En este sentido, la reforma reciente del CAN es acertada, ya que el número de representantes había hecho ya difícil su funcionamiento.
- b) En tanto persista el sistema de los presidentes ejecutivos en las instituciones públicas descentralizadas, no pareciera conveniente que la presidencia del CAN recaiga en el Ministro de Agricultura, sino más bien en el Presidente de la República. De no ser así, los presidentes ejecutivos, al tener acceso directo al Presidente de la República, siempre tendrán una instancia superior al CAN, a la cual recurrir. Por el contrario, si las decisiones fundamentales del desarrollo agropecuario del país se toman en el seno de un organismo (CAN), con la presencia y aprobación del Presidente de la República, el funcionamiento del CAN sería más efectivo.
- Esto significa que el CAN sería el organismo político de máxima decisión en el campo agropecuario. Como tal, se reuniría relativamente poco y su acción se reservaría a las decisiones realmente de trascendencia.
- c) Si el CAN es un organismo político como se mencionó en el párrafo anterior, se requeriría un organismo de coordinación interinstitucional. En éste se debería dar representación a un número mayor de instituciones interesadas en el desarrollo agropecuario. Este organismo podría fun

cionar como un consejo de la Oficina de Programación del Sector Agropecuario, creada recientemente y tendría por fin primordial resolver los problemas cotidianos de la coordinación y de la programación de las diferentes instituciones. No tendría como tal, funciones ejecutivas (éstas estarían reservadas a las instituciones) ni técnicas (éstas estarían reservadas a la OPSA).

- d) En relación con las tareas específicas de la unidad técnica del CAN, éstas deberían centrarse en las labores de coordinación interinstitucional y en las de la programación. El esfuerzo de coordinación estaría orientado a la ejecución de acciones lo más concretas y específicas posibles, limitándose en cada caso a las instituciones participantes, tanto en el ámbito de las oficinas centrales, como de la acción regional.

El esfuerzo de programación, por su parte, se orientaría a coordinar la acción de las unidades o grupos de programación de las diferentes instituciones del sector agropecuario y de la OFIPLAN. El objetivo sería asegurar un flujo permanente, en todas las instituciones, de programas y proyectos.

B. El PDA en lo que hace a instituciones, se dirigió sobre todo a modificar los servicios Agrícolas y dentro de éstos especialmente a mejor aprovisionar el MAG. El Ministerio es hoy considera-

blemente mayor y mejor provisto que en 1970. Con todo, una institución no puede crecer tan rápidamente sin sobrepasar muy pronto su capacidad de organización y control, se corre el riesgo de construir mucho músculo y poco nervio.

En gran medida esto es lo que caracteriza la situación actual. La falla en los canales de comunicación puede hacer desear un nuevo cambio de rumbo, una "revolución" adicional dentro de este sector tan sujeto a ellas, cuando lo que cabe es un período de consolidación y de mantenerse ceñido al viento ("steady as she goes"). Se requiere este período de consolidación precisamente para que nazcan los hábitos rutinarios en la burocracia que son indispensables a la nueva institucionalidad. Consecuentemente, la autocrítica o examen de conciencia no debe orientarse a replantear los problemas del sector agropecuario, sino que debiera ser más modesto y examinar sólo en qué no se ha cumplido con los objetivos valores: descentralización, desconcentración, programación conjunta, ejecución coordinada, control sistemático (follow up) y evaluación permanente.

Que no haya podido consolidarse en cuatro años no va en descrédito de quienes concibieron y pusieron en obra el PDA, ni demerita sus bondades. Ello ha sido así por cuanto fue sumamente complejo y multi-institucional más que meramente interinstitucional: el hábito de las rutinas resultó muy complejo y las situaciones a que se enfrentaba la acción multifacética, lo que quizás impidió un adiestramiento efectivo.

Debe tenerse presente que el MAG debería jugar un papel mucho más

importante del que ha tenido en los últimos años. La debilidad tradicional y crónica del MAG se ha debido principalmente a dos factores: (i) fallas en la determinación de prioridades, lo cual ha ocasionado una dispersión muy grande de esfuerzos, por querer hacer mucho, se han descuidado las labores realmente importantes y (ii) falta de apoyo político.

En consonancia con este planteamiento para fortalecer al MAG, se debería:

- a) Eliminar algunas de las funciones que actualmente están a cargo del MAG, principalmente ciertas labores de asistencia técnica y de investigación y así poder concentrar los recursos en las actividades principales, tales como:
 - i) Participación activa en la elaboración de la estrategia y la política agropecuarias generales del país, a través del CAN y en colaboración con OFIPLAN y la Presidencia de la República.
 - ii) Programación sectorial, a través del CAN, en colaboración con OFIPLAN y otras instituciones del sector.
 - iii) Ciertos servicios de interés público como el de la sanidad animal y vegetal en todo el territorio nacional.
 - iv) Asistencia técnica subsidiada para organizaciones de pequeños agricultores que no la reciban de los entes especializados que se indican en el aparte C.

b) Modificación del sistema de las presidencias ejecutivas. Este sistema ha debilitado políticamente mucho al MAG, ya que al tener los presidentes ejecutivos acceso directo al Presidente de la República, es inevitable que el MAG quede marginado al tomarse importantes decisiones en instituciones del sector agropecuario. Se debería buscar un sistema en que el representante del Presidente de la República ante las instituciones descentralizadas del sector agropecuario sea el Ministro de Agricultura; de no ser así, sería difícil poder concebir la existencia y aun menos, el funcionamiento adecuado de un sistema institucional en el sector agropecuario.

C. Crear instituciones públicas descentralizadas para hacerse cargo de los asuntos concernientes con ciertos productos específicos. Esto no es una idea nueva, ya que en la organización institucional del sector agropecuario nacional, existen varias de estas instituciones, como la Oficina del Café, la Liga de la Caña, la Junta del Tabaco y de una naturaleza un tanto diferente, ASBANA. Ahora se trataría de: (i) ampliar explícitamente sus funciones y (ii) crear algunas instituciones adicionales de este tipo, para hacerse cargo de otros productos, como por ejemplo, la ganadería de carne y de leche y el arroz. Estas instituciones especializadas velarían por funciones de las cuales depende en gran medida la situación de la actividad respectiva, a saber: la investigación, la asistencia técnica, la información, la comercia-

lización (nacional e internacional). No que cada institución tuviera que hacer directamente estas funciones, pero sí sería su responsabilidad velar porque se lleven a cabo, para tal efecto, podrían firmar acuerdos con otras instituciones por ejemplo, con las universidades para realizar determinadas investigaciones. En dichas instituciones habría una amplia representación de los agricultores, garantizándose que los pequeños estén debidamente representados. Además, la financiación se aseguraría mediante contribuciones de los productores.

De estas instituciones especializadas se esperaría obtener varias ventajas importantes:

- i) Poner un "paquete de servicios" de buena calidad y en momento oportuno, al servicio del productor,
- ii) Descongestionar al MAG, sobre todo en cuanto a asistencia técnica se refiere,
- iii) Controlar mejor la eficacia de los gastos en investigación y asistencia técnica, ya que son los mismos beneficiarios quienes sufragan dichos gastos mediante sus cuotas para el sostenimiento de las instituciones,
- iv) Lograr los beneficios de los grupos específicos de acción ad-hoc ("task-force"), ya que cada institución actuaría como tal,
- v) Mejorar la coordinación gracias a la representación del MAG en el consejo directivo de las instituciones especializadas, y
- vi) Garantizar que un porcentaje elevado de la producción nació-

nal (café, banano, caña, tabaco, ganadería y arroz) recibirá servicios agropecuarios adecuados, incluyendo a los pequeños agricultores que producen estos productos.

D. Dentro de las normas operativas se impone una reorganización del MAG, ya que éste no puede ser eficaz si pretende ser el proveedor de asistencia técnica para todos los casos y todos los entes (el MAG posee todavía una mentalidad "primitiva" a este respecto, que se debe haber originado en tiempos en que sólo en él había técnicos agrícolas; si la Banca siguiera el mismo criterio que orienta al Ministerio estaría dando servicios de Contabilidad y Administración a su clientela, lo que sería supérfluo, inconveniente e innecesario, calificativos que en mucho pueden aplicarse a la orientación del MAG para sus labores de asistencia y extensión).

En consecuencia, se sugiere establecer un sistema de asistencia técnica pagada para los agricultores grandes. Este sistema que ya está en aplicación en Colombia, ha sido estudiado por una misión de técnicos costarricenses. Sería muy conveniente tomar una decisión al respecto en el futuro inmediato. Este sistema tiene varias ventajas: (i) garantiza el uso de tecnologías modernas en un sector muy importante de los productores, (ii) libera recursos de las instituciones públicas para poder dedicarlos al pequeño productor, (iii) mejora la eficiencia de profesionales en el campo de la agricultura y la ganadería.

5.3 Estrategia para la producción.

La estrategia agropecuaria en relación con el pequeño agricultor, debe estar centrada en dos objetivos primordiales a partir de aquella etapa en que la disponibilidad de nuevas tierras sea un factor limitante: (i) el aumento sostenido de la productividad de los factores de la producción dedicados a la actividad agropecuaria y (ii) el esfuerzo permanente por disminuir el riesgo inherente a la actividad agropecuaria.

A. Aumento de la productividad.

Lo realmente importante no es tanto que el agricultor cultive el producto "a" o el producto "b". Lo importante es capacitar al agricultor a competir y ayudarlo para que obtenga una remuneración adecuada de su esfuerzo. Para esto es necesario: (i) mejorar la capacidad empresarial del agricultor para que perciba rápidamente las nuevas oportunidades que van apareciendo, (ii) aumentar su conocimiento tecnológico, a fin de que administre eficientemente los recursos (naturales, humanos, crediticios) a su disposición, (iii) propiciar una acumulación de capital (privado o público) sostenida en el sector agropecuario.

Se pueden lograr estos objetivos con un enfoque por "productos", como se contemplaba y se adoptó en el PDA?. Un enfoque que consistía básicamente en llevar al pequeño agricultor un "paquete tecnológico" y un "paquete de servicios", pero para determinados productos. O más bien, se debe adoptar un método que consista en: (i) un esfuerzo no para que el pequeño agricultor produzca deter-

minados productos, sino más bien para que adopte determinadas prácticas (administrativas y tecnológicas) de aplicación general para la explotación racional de la parcela, cualquiera sean los productos que cultive? y (ii) un mejoramiento general de las instituciones, por ejemplo mejorar el sistema de crédito para que los préstamos no se hagan para cultivar determinados productos, sino para el desarrollo de las fincas y las parcelas y para suministrar capital de trabajo; mejorar el sistema de investigación e información, pero no para unos productos exclusivamente.

El enfoque de prácticas tecnológicas generales y de servicios generales permite crear condiciones que faciliten al agricultor, tomar mejor sus decisiones. De otra manera, se le obliga a adoptar procedimientos dispendiosos en tiempo, por ejemplo, solicitar crédito para el producto "a" (por cuanto sólo para él hay) y dedicar buena parte de los recursos al cultivo "b" o a la actividad "c" (para las cuales es muy difícil obtener crédito). El pequeño productor podría entonces dedicarse a explotar y a desarrollar su parcela o pequeña finca, como una unidad de producción y no preocuparse tanto de tales o cuales productos.

Es posible que la prevalencia de sólo uno de los criterios sea un error, en el que hoy se incurre y por ello sería útil que en el futuro no se fundamentara la estrategia de ayuda al pequeño agricultor exclusivamente en el enfoque por "productos", sino que se diera también cabida al método de las prácticas y de los servicios de carácter general que permitirían al agricultor tomar sus decisiones teniendo en consideración no sólo determinados productos, sino

también su finca como una unidad de producción.

B. Disminución del riesgo.

Con frecuencia se ha planteado la pregunta de por qué si las nuevas técnicas de producción (la revolución verde) permite aumentar sustancialmente la producción y el ingreso de los agricultores pequeños, en la realidad se torna tan difícil que ellos adopten dichas prácticas tecnológicas?. La respuesta, si bien no completa se encuentra en buena medida en el alto riesgo inherente a la actividad agrícola; el alto riesgo que la caracteriza, representa, en efecto, uno de los problemas centrales de la actividad agrícola.

Este riesgo se debe a:

- i) En la agricultura factores preponderantes tales como el clima, están fuera del control de los agricultores y
- ii) La situación prevaleciente del pequeño agricultor, con patrimonio escaso o nulo que le hace sumamente gravoso asumir riesgos.

El pequeño agricultor tiene poca capacidad para asumir el riesgo que conlleva todo cambio. El agricultor grande puede asumir con mayor facilidad el riesgo: primero, puede disminuir el riesgo (aplicando la nueva tecnología sólo a una parte de su finca, el pequeño agricultor no puede hacer esto en igual medida por el tamaño de su parcela); segundo, puede diluir el riesgo en el tiempo

(el agricultor grande dispone de fuentes de financiación o de capital suficiente para soportar una pérdida, el agricultor pequeño por lo general, no lo podría hacer) y tercero, soportar mejor una posible disminución si la nueva tecnología fracasa (su ingreso es suficientemente elevado para garantizar su supervivencia, el pequeño agricultor, por el contrario, con frecuencia vive en niveles de simple subsistencia, de manera que una disminución o pérdida de la cosecha implica un problema muy serio que pone en peligro su existencia si no encuentra trabajo fuera de la parcela).

Todo lo anterior hace que el pequeño agricultor aun cuando entienda y conozca las nuevas prácticas tecnológicas y desee aplicarlas, no se atreva a hacerlo en vista de la imposibilidad en que se encuentra de asumir los riesgos que dichas técnicas conllevan.

Para romper el círculo vicioso que se presenta se han planteado varias posibilidades:

- a) Aprovechar la experiencia empresarial y el patrimonio (acumulación de capital) de ciertos grupos de agricultores pequeños (por ejemplo, productores de café) como base para expandir la producción de otros productos. El capital acumulado en la actividad en que han tenido éxito les serviría de una especie de seguro contra los riesgos en que incurrirían al aplicar nuevas técnicas o producir nuevos productos. Este procedimiento no es con todo, generalizado, ya que muy posiblemente los pequeños agricultores que han tenido éxito no podrían conseguir

tierras adicionales en la misma zona o en las cercanías de la parcela que ya están cultivando, lo cual significa que una expansión de la producción en otros productos, implicaría un desplazamiento, que podría amenazar la cosecha de la parcela en producción.

- b) Ofrecer al agricultor una garantía de manera que no tenga que pagar el crédito que obtuvo para aplicar la nueva tecnología, caso de que ésta no dé los resultados previstos. Esta posibilidad sería insuficiente si sólo elimina el riesgo del endeudamiento, es decir, si no garantiza un ingreso de subsistencia; en efecto, con este sistema si el agricultor perdiera la cosecha, no tendría que pagar el crédito a la institución bancaria, pero tampoco tendría el ingreso necesario para subsistir.

- c) Generalizar el seguro de cosechas en todo el país a todos los productos, con la característica de que la cobertura del seguro (porcentaje de los costos que el ente asegurador reembolsaría al agricultor en caso de pérdida) sería superior para aquellos agricultores que utilicen técnicas de producción modernas que para quienes usan prácticas "tradicionales". Esta medida sería de gran utilidad y su limitación principal radica en las condiciones de asegurabilidad de los diversos productos.

Una cuarta posibilidad que bien valdría la pena considerar para ayudar al pequeño agricultor a participar en la revolución verde, consistiría en disminuir o eliminar el riesgo que conlleva el cambio tecnológico, asegurándole al productor un ingreso mínimo semejante o igual al

que derivaba de su parcela antes de aplicar las nuevas técnicas de producción. Se trataría no sólo de garantizar el crédito bancario, sino un ingreso anual determinado. Desde este punto de vista, sería una ampliación de la posibilidad (b) anterior, que equivaldría a incluir dentro del crédito bancario el salario de la familia del agricultor e también una extensión del seguro de cosecha, de manera que éste cubra el costo de la manutención del trabajador y su familia. El sistema propuesto consistiría en establecer una relación contractual entre el productor y un ente público mediante el cual, éste garantiza un determinado ingreso (anual o mensual) al productor, siempre que él adopte determinadas prácticas de cultivo y de administración en su parcela. El aspecto importante es que la suma garantizada sería independiente del éxito o del fracaso de las nuevas técnicas, dependería sólo del cumplimiento correcto de las indicaciones que reciba el pequeño agricultor, si éste las incumpliera, la obligación contractual cesaría. Si las técnicas no dan buen resultado, el ente público asume la pérdida, si tienen éxito, el ente público obtiene una ganancia. Este sistema significa que el agricultor dejaría de ser empresario y pasaría a ser asalariado: se trueca el riesgo por un salario (ingreso anual garantizado) y el riesgo lo asume el ente público. ^{1/} Dos observaciones son pertinentes: (i) el pequeño agricultor que sería un asalariado en la primera etapa, se podría transformar en empresario, haciéndolo asumir paulatina-
mente el riesgo, se podría hacer que su ingreso, después de cu-

^{1/} Empresario es quien asume el riesgo, con todas sus ventajas (ganancias) y todos sus problemas (pérdidas), asalariado es quien no asume riesgos, sino quien tiene un ingreso asegurado, gane o pierda la empresa en que trabaja.

brir un mínimo, dependa del volumen de producción o de las ganancias que genere la producción o bien que el ingreso mínimo se le garantiza por un plazo fijo y luego se disminuye o se elimina, (ii) el programa tendría que ser necesariamente restringido a un número reducido de pequeños agricultores, por ejemplo, el número que puede ser atendido debidamente por un extensionista agrícola en cada zona, la idea sería que el éxito de este reducido grupo de agricultores pequeños sirviera de ejemplo multiplicador en la zona, no para que otros productores entren al programa de la garantía de ingreso, sino para que al constatar las bondades y ventajas que se derivan de la aplicación de la nueva tecnología y que el riesgo que asumen no es desproporcionado se decidan a adoptar el nuevo paquete tecnológico.

5.4 Participación campesina.

El PDA trató de continuar la línea de acción que ya se había iniciado algunos años atrás con la ley que creó los Centros Agrícolas Cantonales (CAC), de dar representación a los agricultores en organismos públicos. En el caso del PDA, al constituirse los Cantos se dio en ellos voz y voto a representantes de los agricultores. Sin embargo, este paso fue muy tímido. Habría que buscar nuevas medidas para garantizar una participación efectiva de los agricultores en los organismos en los cuales se toman decisiones que los afecten directamente. Pueden citarse dos aspectos:

a) La organización de los agricultores es indispensable desde va

rios puntos: (i) para poder brindar los servicios agrícolas (asistencia técnica, crédito) se facilita mucho si los agricultores están debidamente organizados, ya que se hace realmente imposible ofrecer efectivamente, servicios agrícolas a millares de pequeños agricultores y (ii) sería conveniente que los agricultores estuvieran organizados, ya que de esta manera se facilitaría escoger sus representantes.

- b) Los representantes de los agricultores deberían ser escogidos libre y directamente por ellos y no por los entes gubernamentales. Esto plantea de nuevo la necesidad de que los agricultores se organicen para facilitar el proceso de escoger sus representantes.

Así, una de las medidas importantes para el futuro desarrollo del sector agropecuario es la adopción de medidas que aseguren una participación efectiva de los agricultores: sus conocimientos y sus experiencias, sus necesidades y su visión de los problemas, es un aporte indispensable para el desarrollo rural del país.

Capacitación.

En el caso del PDA la falta de personal calificado ha sido uno de los obstáculos más serios. La escasez de personal se nota en todos los niveles y en todos los ámbitos. En el sector agrícola un plan de acción para hacer frente a este problema debería contemplar entre otras medidas las siguientes;

los Centros Agrícolas Regionales, MAG, agosto 1975.

9. Constitución del Sistema de Planificación Sectorial Agropecuario, Reestructuración del CAN y establecimiento de la Oficina de Planificación Sectorial, Doc.-CAN-356, agosto 1975.
10. Gestión del Programa de Desarrollo Agropecuario de Costa Rica, Conclusiones y Recomendaciones para el nivel regional, IICA, Programa de Gestión para el Desarrollo Rural, abril 1973.
11. Small Farmer Credit in Costa Rica, AID Spring Review of Small Farmer Credit , Vol. II, feb. 1972, No. SR 102.
12. Small Farmer Credit, Analytical Papers, AID Spring Review of Small Farmer Credit, Vol. XIX, junio 1973, No. SR 119.
13. Claudio González Vega, Long-term credit and private financial institutions, Background Papers No. 2, World Bank, Operations Evaluation Department, dic. 1974.
14. Bruce F. Johnston: "Criteria for the design of agricultural development strategies", Food Research Institute Studies in Agricultural, Economics, Trade and Development, Vol. XI, No. 1, 1972, pág. 27-58.

15. Philip H. Coombs y Manzoor Ahmed, *Attacking Rural Poverty*, Johns Hopkins, Univ. Press, 1974.
16. Kenneth Arrow, *The Limits of Organization*, W.W. Norton, 1974
17. Keith Griffin, *The green revolution: an economic analysis*, United Nations Research Institute for Social Development, Ginebra, 1972.

o-o-o-o-o