

INTRODUCCION

El Programa de Desarrollo Agropecuario, financiado con el Acuerdo de Préstamo AID 515-L-022, llegó al final de su vigencia el 31 de diciembre de 1974. Se prorrogó su ejecución hasta diciembre de 1975 para darle oportunidad a las instituciones participantes de utilizar saldos todavía no desembolsados y las diferencias cambiarias generadas cuando hubo dos tipos de cambio.

En el presente Informe Anual parte de la información se presenta en forma acumulativa, lo cual da idea del progreso logrado en cuatro años de vigencia del Programa. Para nosotros estos cuatro años de vida representan una valiosa experiencia en el proceso del desarrollo agropecuario de Costa Rica. Por lo tanto nos permiten sustentar los pocos y breves comentarios que hacemos a continuación.

Objetivos

En términos generales el objetivo del Programa pone énfasis en el mejoramiento del pequeño agricultor, con el fin de aumentar sus ingresos y mejorar la calidad de la vida rural. El propósito es de trascendental importancia, pero la experiencia vivida nos ha puesto de manifiesto que el objetivo prioritario no escrito, del Programa de Desarrollo Agropecuario, tal y como éste fue diseñado, es el fortalecimiento institucional.

Debido a esa circunstancia, al cabo de cuatro años de ejecución, es difícil señalar los índices de mejoramiento del pequeño agricultor, pero sí es posible mostrar algunos pasos importantes que las instituciones participantes han dado en pro de su fortalecimiento institucional. También es posible enseñar las fallas y demoras ocurridas en este esfuerzo.

Fortalecimiento Institucional

Se ha dicho con propiedad que un país tiene el grado de desarrollo que tienen sus instituciones. Consecuentemente hay que realizar esfuerzos metódicamente planeados para mejorar, desarrollar y fortalecer a las instituciones, con el fin de que tengan la capacidad necesaria para prestar sus servicios a los usuarios, de manera tal que la eficiencia creciente sea una forma normal de actuar.

La experiencia nos ha dicho que hay que observar dos aspectos. Uno es el mejoramiento y fortalecimiento institucional del sector agropecuario visto como un todo y otro es el caso particular de cada institución.

Las instituciones que conforman el sector agropecuario, constituyen un sistema, que ha crecido inorgánicamente. Hemos experimentado que para ponerlo a operar con eficiencia se requiere fundamentalmente: a) de la planificación sectorial y por eso le hemos recomendado al Ministerio de Agricultura su establecimiento, utilizando los mecanismos de la Ley N° 5525, de 2 de mayo de 1974, que creó el sistema nacional de planificación; b) de una coordinación vinculante, que impulse la ejecución de la planificación sectorial y mueva al sistema institucional del sector en esfuerzos concertados y orientados hacia el alcance de metas comunes: en razón de esto, por todos los medios hemos propiciado el fortalecimiento del Consejo Agropecuario Nacional (CAN) como la entidad coordinadora del sistema; c) de un marco jurídico definido y por ello hemos impulsado la aprobación de una ley orgánica del sector agropecuario, sin haber podido encontrar hasta el momento la ocasión propicia para convertir este proyecto en una realidad. Mientras no alcancemos por lo menos estas metas, el sector agropecuario institucional no funcionará como sistema.

En el caso particular de cada institución el problema parece más serio y su no solución incide en el problema del bajo rendimiento del sistema institucional, porque si los componentes no tienen la capacidad requerida, tampoco puede tenerla el sistema de que forman parte. Para que una institución preste sus servicios con un alto nivel de eficiencia se requiere que tenga una buena organización, objetivos precisos, liderato, un eficaz sistema de comunicación, ejecutividad, que programe, que funcione con eficiencia en todos sus niveles, y sea "manejada" conforme a los principios de la administración moderna; estos y otros requisitos de parecida naturaleza constituyen a nuestro entender, el fortalecimiento institucional.

Alguien ha dicho que la crisis de Costa Rica es de organización. Nosostros nos atrevemos a pensar que hay mucho de verdad en esta afirmación. En muchos casos las instituciones del sector tienen una organización anacrónica que las mantiene aprisionadas y no les permite funcionar con agilidad y rendir sus servicios con eficiencia. A veces la situación se torna más difícil, cuando con el paso del tiempo y la fuerza de la inercia, se sedimenta la burocracia. En estas condiciones posiblemente los Ejecutivos "mandan", pero no "dirigen" de acuerdo con el concepto moderno de "gestión". Parece entonces indispensable realizar el sistemático fortalecimiento de cada una de las instituciones del sector.

Falta de Continuidad

Consideramos que la falta de continuidad hace más seria la crisis de la organización. Tal vez no se trate de cosas separadas sino que la falta de continuidad es un componente de la mala organización. Quizás por los elementos citados anteriormente, algunas instituciones individualmente o conjuntamente como sistema, no tienen habilidad para alcanzar metas y ello posiblemente se debe en mucho a la falta de continuidad en los planes y en las acciones.

Los efectos de la falta de continuidad, o por lo menos de los cambios de énfasis en las prioridades o en la importancia de las cosas, dificultan y a veces paralizan el progreso de las instituciones. Dentro de este cuadro el CAN no es una excepción. El Programa de Desarrollo Agropecuario, financiado con el Acuerdo de Préstamo AID 515-L-022, provocó el renacimiento y promovió el fortalecimiento del CAN como organismo de coordinación del Programa; y en esta función tuvo que llenar el vacío existente en el sector e iniciar la programación sectorial. Sin embargo, en los esfuerzos que durante el año pasado se llevaron a cabo para estructurar una oficina sectorial agropecuaria, no fue aprovechada, como era debido, la experiencia adquirida por el CAN, y no se materializó el interés de utilizar, mejorándolos si fuera necesario, los mecanismos de coordinación creados por el CAN; por el contrario, afloró el deseo de crear otros mecanismos paralelos. Creemos que si esta falta de continuidad se llega a concretar, se va a impedir que el CAN alcance las metas previstas dentro de un programa cuyo costo total llega a US\$30.000.000. No parece una política racional la de crear instituciones y luego negarles el respaldo.

Fortalecimiento Logrado

A pesar de las fallas encontradas, se observa progreso realizado en el fortalecimiento institucional. Cuando este fortalecimiento supere el nivel crítico, las instituciones, como rutina, estarán en capacidad de prestar sus servicios con creciente eficiencia.

En el presente informe se encontrarán ejemplos de logros satisfactorios. Hay uno muy importante y es el que se refiere a la construcción de toda la infraestructura necesaria para que la agricultura de Costa Rica cuente, por lo menos en granos básicos, con la semilla garantizada necesaria para abastecer a todos los agricultores nacionales y aun para la exportación. La semilla garantizada es la piedra angular de la agricultura moderna; no solamente es base para el incremento de la producción y de la productividad, sino que en el caso de los pequeños agricultores tiene un gran significado social, porque generalmente hace la diferencia entre producir o no producir, y a veces entre comer o no comer. En este esfuerzo las instituciones han cumplido y están cumpliendo acciones muy importantes. La Facultad de Agronomía de la Universidad de Costa Rica construyó y tiene en funcionamiento un laboratorio de granos y semillas; se dictó la legislación necesaria para poner en operación un programa nacional de semillas; el Consejo Nacional de Producción, dentro de un plazo angustioso, va a construir una planta de procesamiento de semillas; y el Ministerio de Agricultura y Ganadería ha dictado las disposiciones del caso para iniciar en 1975 la producción de la semilla de fundación necesaria para el programa.

La realización de estas tareas significa fortalecimiento institucional, sin el cual el país no podrá llegar a tener los

mecanismos adecuados para producir la semilla garantizada de granos básicos, que la agricultura requiere. Estamos convencidos de que ese día está próximo y solamente es de lamentar que el CNP y el MAG demoraran sus acciones, porque Costa Rica estaría en una situación de privilegio si al presentarse en 1974 la crisis de los granos básicos, su agricultura hubiera contado con un abasto adecuado de semillas garantizadas.

Campañas de Fomento

Cuando llegó la crisis de los granos básicos hicieron muy bien el Señor Presidente de la República y el Señor Ministro de Agricultura de realizar una campaña de fomento de la producción, especialmente de frijoles. Sin el llamado a la conciencia que hicieron estos dos líderes nacionales, la producción de frijoles de 1974 hubiera sido una de las más bajas de la última década. El éxito fue tan impresionante, que nos preocupa que se llegue a sobrestimar la importancia de la campaña de fomento, frente al esfuerzo sistemático y permanente que hay que hacer para capacitar a las instituciones con el fin de que todos los días hagan bien su trabajo. Una campaña es un esfuerzo esporádico que se hace en condiciones especiales y con propósitos específicos.

Lo permanente debe ser la acción de fortalecimiento institucional, porque son los mecanismos de las instituciones establecidas, los que tienen la responsabilidad de desarrollar los programas todos los días de la semana y todos los meses del año. Si los mecanismos sirven, estaremos sobre la línea del desarrollo; si no sirven, tendremos que vivir perpetuamente organizando campañas.

La Eficiencia del CAN

La función del Consejo Agropecuario Nacional ha sido difícil, porque la coordinación, que es su responsabilidad fundamental, es una tarea difícil, especialmente cuando se cumple con ella metódica y sistemáticamente. En cierta forma la coordinación significa pérdida de independencia para las instituciones que están siendo coordinadas y consecuentemente nadie la acepta de buen grado. En un país donde el legalismo es tan afín a la naturaleza de las personas, una función como la encomendada al CAN requiere del respaldo de una ley para hacer más aceptable lo que de buen grado no se quiere cumplir. El CAN fue originado en un Decreto Ejecutivo y por lo tanto no tiene personalidad jurídica; esta limitación hace que la coordinación se convierta en un proceso persuasivo, que puede o no tener éxito, pero siempre es demorado. Por esta circunstancia hemos promovido la preparación de un proyecto de ley orgánica del sector agropecuario, que venga a consolidar jurídicamente el mecanismo de coordinación establecido; estamos a la espera de un momento propicio para impulsar su tramitación.

Naturalmente que lo anterior constituye una debilidad, por la cual algunos culpan al CAN. Pero la realidad es que el CAN es lo

que las instituciones que lo forman, quieren que sea. Ni siquiera puede ser más fuerte que las instituciones mismas. De él podríamos decir lo que se dice de una cadena: es tan fuerte como el más débil de sus eslabones.

Siguiendo esta línea de pensamiento, no queda otro camino que concentrar esfuerzos para desarrollar y fortalecer las instituciones del sector agropecuario, vistas como sistema o individualmente. Sólo así podremos encontrar el camino del verdadero desarrollo agropecuario de Costa Rica.



Rogelio Coto Monge
Secretario Ejecutivo
CONSEJO AGROPECUARIO NACIONAL

San José. febrero de 1975