

EL PROGRAMA DE DESARROLLO AGROPECUARIO: EVALUACION Y COMENTARIOS¹

Eduardo Lizano y Alberto Di Mare*

INTRODUCCION

Durante el período 1971-1975 se ha ejecutado en Costa Rica el Programa de Desarrollo Agropecuario (PDA), que surgió de un esfuerzo cooperativo entre el Gobierno de Costa Rica y la Agencia para el Desarrollo Internacional del Gobierno de los Estados Unidos.

El objetivo general del PDA consistía en "la transformación del sub-sector de pequeñas fincas en Costa Rica, de los métodos tradicionales a los métodos modernos de producción con alto rendimiento" (3). Se trataba así, de dirigir la acción de las instituciones públicas 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.

Para lograr este cometido, se consideró que el aspecto estratégico del programa sería el proceso de mejoramiento y cambio institucional, ya que sin ellos sería imposible suministrar al pequeño agricultor los servicios y los conocimientos que les permitirían transformar sus métodos de trabajo. Dicho mejoramiento y cambio institucional se enfocó desde tres ángulos: primero, el fortalecimiento de las instituciones existentes; segundo, la creación de nuevas instituciones y tercero, la coordinación efectiva de las diversas instituciones públicas que trabajan en el sector agropecuario, a fin de establecer un verdadero sistema institucional.

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.

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, cubrió 16 actividades diferentes, que se enumeran en el Cuadro 1.

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 1. El monto realmente aprobado por el PDA fue de ₡ 204.9 millones, ya que la parte correspondiente al programa de desarrollo municipal, por ₡ 42.5 millones, fue incluido en otro préstamo; a pesar de ello el IFAM participó activamente en el PDA, al ser miembro del CAN.

El MAG contrató en 1975 los servicios de La Academia de Centro América para llevar a cabo la evaluación del PDA. La documentación consultada para esta evaluación incluye el informe de las instituciones sobre las 16 actividades que estaban a su cargo, los informes anuales del Consejo Agropecuario Nacional y los informes de varias evaluaciones parciales (1, 3, 4, 15). Con base en el informe final (2), se presentan a continuación los principales resultados obtenidos y se analizan las lecciones más importantes que, según los autores, pueden derivarse del PDA.

¹ Recibido para su publicación el 14 de setiembre de 1976.

* Academia de Centro América, Apartado 6347, San José, Costa Rica.

Cuadro 1. Actividades, costo y financiación del Programa de Desarrollo Agropecuario 1971-1974*

Actividad	Institución ejecutora**	Gastos presupuesto, millares de colones		
		Costo total	Gobierno C. R.	USAID
1. Serv. Agropecuarios***	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

* 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.

** MAG, Ministerio de Agricultura y Ganadería; UCR, Universidad de Costa Rica; CNP, Consejo Nacional de Producción; DGEC, Dirección General de Estadística y Censos; INFOCOOP, Instituto Nacional de Fomento Cooperativo; SBN, Sistema Bancario Nacional; ITCO, Instituto de Tierras y Colonización; DINADECO, Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad.

*** Incluye las siguientes actividades: coordinación y evaluación (MAG—CAN), regionalización (MAG) y oficina central de MAG.

PRINCIPALES RESULTADOS

Ejecución del programa

La ejecución del PDA ha sido, en términos generales, satisfactoria, pues 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, y hacer los informes periódicos.

b) La escasez de personal calificado afectó el progreso de casi todas las actividades, ya que aún cuando la institución disponía de recursos financieros, no podía conseguir el personal que necesitaba.

c) El entramamiento 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.

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 recursos, 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 ejecución, ha tenido éxito. Sin embargo 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 realizar algunas investigaciones detalladas sobre ciertas de las actividades del PDA, a fin de recabar informaciones adicionales que, aunque parciales, permitirían formar una opinión sobre la eficiencia y la eficacia del PDA.

Aceptación del objetivo principal

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 elevara 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 ellas, ya que ninguna 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:

a) 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 que 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.

b) 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; el país, por el contrario, necesitaba aumentar rápidamente su producción agrícola en vista del crecimiento demográfico y de la necesidad de diversificar la producción e incrementar las exportaciones. Por una o por ambas razones, si bien en principio se aceptaba que el PDA concentrara su acción en apoyar 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.

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

Aceptación del PDA por las instituciones

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.

Papel de las instituciones dentro del programa

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 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, se optó por dar a todas las instituciones un mismo rango. Esto se puso de manifiesto al hacerlas miembros del CAN y 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 conforme 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; (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.

Programación

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 esta y las dos secciones siguientes.

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 internas, ni sus relaciones con otras instituciones, el PDA trató de implantar, al menos para aquellos proyectos propios del programa, lo siguiente: (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; (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.

1. *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 requerían 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:

a) La falta de experiencia que tenían las instituciones en el proceso de programación interna de sus actividades; requirió cierto tiempo convencerlos de la conveniencia de la programación.

b) 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.

c) La escasez de personal y de recursos financieros fue también un obstáculo digno de mención. Programar demanda recursos 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.

d) 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.

e) 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 instituciones participantes en el PDA, hubo necesidad de que funcionarios del CAN participaran en el proceso de programación. Esto se hizo con reservas por parte de los mismos miembros del CAN, ya que este organismo había sido creado para promover la coordinación interinstitucional y no para hacerse cargo de tareas de programación; pero en vista de los problemas arriba mencionados, se encomendó al CAN, al menos en forma temporal, 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.

2. *Contenido.* 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 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 dispondrían de una amplia autonomía operativa para ejecutarlo.

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 funcionarios públicos (investigadores y extensionistas).

Coordinación interinstitucional

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 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, adoleció de algunas lagunas y fallas que son importantes de comentar y analizar.

a) 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 sí 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) 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 liderato; 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 funcionarios de las instituciones, a

diversos niveles, una mística que sirviera para aglutinar la acción de las instituciones participantes. Tampoco se creó algún centro de poder que tuviera la facultad de imponer sus decisiones, de manera que éstas fueran de carácter vinculante para las instituciones; no se utilizó, pues, el expediente del temor. En cuanto al "bien común", éste tampoco existió en forma generalizada entre las instituciones. El factor que más bien parece haber movido a no pocas de las instituciones a participar en el PDA fue el interés; es decir, la posibilidad de obtener recursos para financiar sus programas. En otras palabras, se actuó como señores feudales en el sentido de que el objetivo principal de la participación de la institución era su fortalecimiento, la realización de sus planes y proyectos, el aumento de su prestigio y de su poder. Sin embargo, aun desde este punto de vista, el PDA no logró despertar el interés de algunas instituciones, en unos casos por cuanto el PDA era muy pequeño como para poder ejercer suficiente 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 generó anticuerpos contra el programa por parte de aquellas partes (otros departamentos o programas) que no participaban en el PDA, ya que los que sí lo hacían resultaban ser los "tíos ricos" de la institución, mientras que otros departamentos y programas se debatían, con frecuencia, ante serias 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 subestimaron 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.

Evaluación

En relación con la función de evaluación, las instituciones que participaron en el PDA no percibieron, en general, su importancia; 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 aún, 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.

Regionalización

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 PDA. 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 tareas de los especialistas en cada región sean determinadas por los departamentos centrales, en cuyo caso la regionalización sería una simple desconcentración 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 de cada CAR, en cuyo 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 regionales 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.

Participación de los agricultores

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, por 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, 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 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.

Efectos colaterales

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 su misma 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 efec-

to 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.

DISCUSION

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 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 esperar 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, con 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 ejemplo, 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 aún 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. 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, para la consecución de sus objetivos y metas.

E. Si bien hay aspectos importantes del PDA que aún quedan por estudiarse pareciera derivarse claramente que el programa: (i) ha ayudado a "concientizar" a las instituciones sobre los problemas del pequeño agricultor y (ii) ha sido el primer 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. Para poder dar un segundo paso, es más, para no malograr el avance ya logrado, es indispensable tomar urgentemente ciertas medidas. Algunas de ellas se comentan a continuación.

RECOMENDACIONES

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

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:

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

- a) el nivel de la producción
- b) la estructura de la producción
- c) el uso de nuevas tecnologías
- d) la evolución de la productividad (tierra y trabajo)
- e) el nivel de ingreso y el nivel de vida de los agricultores
- f) el impacto en otros sectores de la economía (transferencia 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 anteriormente 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.

Estrategia 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. 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.

Consejo Agropecuario Nacional. 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 funcionar como un consejo de la Oficina de Programación del Sector Agropecuario (OPSA), 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.

Ministerio de Agricultura y Ganadería. 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 considerablemente 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". 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 modesta y examinar sólo en qué medida no se ha cumplido con los objetivos: descentralización, desconcentración, programación conjunta, ejecución coordinada, control sistemático 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 multifacéticas las situaciones a que se enfrentaba la acción, 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; (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 reciben de los entes especializados que se indican más adelante.

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.

Instituciones especializadas. Se debería crear instituciones públicas descentralizadas para hacerse cargo de los asuntos concernientes a 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 comercialización (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 de 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 nacional (café, banano, caña, tabaco, ganadería y arroz) recibirá servicios agropecuarios adecuados, incluyendo a los pequeños agricultores que producen estos productos.

Asistencia técnica remunerada. 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 superfluo, 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.

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.

Aumento de la productividad. Lo realmente importante no es tanto que el pequeño productor cultive determinado producto, sino capacitarlo para competir y ayudarlo a 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 sostenida de capital (privado o público) 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 determinados productos, sino más bien para que adopte determinadas prácticas (administrativas y tecnológicas) de aplicación general a fin de propiciar una 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 con el objeto de desarrollar las fincas y las parcelas y suministrar el capital de trabajo necesario; mejorar el sistema de investigación e información, pero no sólo para unos cuantos productos exclusivamente.

El enfoque de prácticas tecnológicas generales y de servicios generales permite crear condiciones que faciliten al agricultor tomar mejor sus decisiones. En caso contrario, se le obliga a adoptar procedimientos dispendiosos en tiempo, como por ejemplo, solicitar créditos 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 por tales o cuales productos.

Es posible que la prevalencia de sólo uno de los criterios sea un error 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.

Disminución del riesgo. Con frecuencia se ha planteado la pregunta de por qué, si las nuevas técnicas de producción (la revolución verde) permiten 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; este riesgo se debe a que:

- 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, 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, puede soportar mejor una posible disminución de la producción si la nueva tecnología fracasa (su ingreso es suficientemente elevado para garantizar su supervivencia; el pequeño agricultor, por el contrario, con frecuencia vive en condiciones de subsistencia, de manera que una disminución o pérdida de la cosecha pone en peligro su existencia si no

encuentra trabajo fuera de la parcela).

Todo lo anterior hace que el pequeño agricultor, aún 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 tal, 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 características 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 o 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.* Dos observaciones son pertinentes: (i) el pequeño agricultor, que sería un asalariado en la primera etapa, se podría transformar en empresario, haciéndolo asumir paulatinamente el riesgo; se podría hacer que su ingreso, después de cubrir un mínimo, dependa del volumen de producción o de las ganancias que genere la producción; o bien que el ingreso mínimo se le garantice por un plazo fijo y luego se disminuya o se elimine; (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.

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 Cancitos se dio en ellos voz y voto a representantes de los agricultores. Sin embargo, este paso fue muy tímido. Habría que buscar nue-

vas 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 varios puntos; (i) para poder brindar los servicios agrícolas (asistencia técnica, crédito) se facilita mucho si los agricultores están debidamente organizados, ya que se hace imposible ofrecer efectivamente servicios agrícolas a millares de pequeños agricultores; (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:

i) Reorganización del sistema de asistencia técnica, que es en gran parte un programa de capacitación de agricultores.

ii) Reforzar el cuarto ciclo de la enseñanza media en los colegios agropecuarios de las zonas rurales.

iii) Crear un sistema nacional de escuelas agrícolas tipo Santa Clara.

iv) Mejorar la formación de profesores del cuarto ciclo de la enseñanza secundaria de los colegios agropecuarios y, asimismo, establecer un sistema para entrenar periódicamente a los profesores en servicio.

v) Complementar el esfuerzo de las instituciones de educación superior con nuevas carreras profesionales, tales como las de veterinaria y la de ingeniería agrícola.

* 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 trabaje.

vi) Establecer cursos de administración pública para capacitar personal al nivel "ejecutivo" para asumir los puestos elevados de naturaleza no-política en la dirección de las instituciones públicas del sector agropecuario.

Poco avanzaría el sector agropecuario, desde el punto de vista institucional y de la producción, si el país no se aboca a muy corto plazo a un programa ambicioso de capacitación de personal; de no ser así, se dificultaría grandemente el desarrollo agropecuario del país. La formación de personal debería tener la máxima prioridad al confeccionar los planes del sector agropecuario para los años futuros.

DOCUMENTACION CONSULTADA

1. ACADEMIA DE CENTRO AMERICA. Estudio de la organización institucional del sector público agropecuario. San José, Costa Rica, 1973. 114 p. (mimeo)
2. _____ . Evaluación final del Programa de Desarrollo Agropecuario 1971-1974. San José, Costa Rica, 1975. 106 p. (mimeo)
3. AGENCIA INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO. Programa de Desarrollo Agropecuario, 1971-1974. San José, Costa Rica, 1970. 268 p.
4. AMERICAN TECHNICAL ASSISTANCE CORPORATION. Programa de Desarrollo Agropecuario, informe de evaluación 1972-1973. San José, Costa Rica, Ministerio de Agricultura y Ganadería, Consejo Agropecuario Nacional, 1973. 2 v. (mimeo)
5. ARROW, K. The limits of organization. New York, Norton, 1974. 86 p.
6. BROWN, A. L. The agricultural credit project of the agricultural sector program of Costa Rica. *In* AID Spring Review of Small Farmer Credit. Small farmer credit in Costa Rica. Washington, D.C., 1973. v. 2, pp. 1-50. (No. SR 102)
7. COOMBS, B. P. y AHMED, M. Attacking rural poverty. Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1974. 292 p.
8. COSTA RICA. CONSEJO AGROPECUARIO NACIONAL. Constitución del sistema de planificación sectorial agropecuaria, reestructuración del CAN y establecimiento de la Oficina de Planificación Sectorial. San José, 1975. p. irr. (DOC. CAN-356)
8. COSTA RICA. MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERIA. Regionalización agropecuaria del MAG; división geográfica de los Centros Agrícolas Regionales. San José, 1975. 24 p. (Estudios regionales No. 1) (mimeo)
10. GONZALEZ VEGA, C. Small farmer credit in Costa Rica: the Juntas Rurales. *In* AID Spring Review of Small Farmer Credit. Small farmer credit in Costa Rica. Washington, D.C., 1973. v. 2, pp. 1-130. (No. SR 102)
11. _____ . Long-term credit and private financial institutions. s.l. World Bank, Operations Evaluation Department. 1975. 59 p. (Background paper No. 2)
12. GRIFFIN, K. The green revolution: an economic analysis. Geneva, United Nations, Research Institute for Social Development, 1972. 153 p.
13. INSTITUTO INTERAMERICANO DE CIENCIAS AGRICOLAS. Gestión del Programa de Desarrollo Agropecuario de Costa Rica. Conclusiones y recomendaciones para el nivel regional. Programa de Gestión para el Desarrollo Rural. San José, 1973. 94 p.
14. JOHNSTON, B.F. Criteria for the design of agricultural development strategies. Food Research Institute Studies in Agricultural Economics, Trade and Development 11: 27-58. 1972.
15. PROYECTOS INDUSTRIALES y ACADEMIA DE CENTRO AMERICA. Programa de Desarrollo Agropecuario Nacional, primera evaluación. San José, Costa Rica, Ministerio de Agricultura y Ganadería, Consejo Agropecuario Nacional, 1972. 221 p. (mimeo)