

ANALISIS Y COMENTARIO

EL DESARROLLO AGROPECUARIO Y RURAL DE COSTA RICA: INFORME DE LA MISION CONJUNTA BID, BIRF Y AID¹

Eduardo Lizano*

ABSTRACT

Agriculture and rural development in Costa Rica, criticism to the report by a IDB, IDRB and BID joint mission. This mission visited Costa Rica in 1970 and again in 1977. The report and its technical annex is an important document taking into consideration the institutions acting as sponsors for it. This paper summarizes the main findings of the mission in connection with the achievements, the problems and the aims of the agricultural sector. An attempt is made to point out the shortcomings of these findings and to critically assess them. A deeper analysis is carried out of specific items of special interest for the future of Costa Rican agriculture, namely: R and D, technical assistance, credit, education, pricing policy and institutional organization. Some concluding remarks are made concerning the possibility of adopting an agricultural policy based on multiple and simultaneous targets.

INTRODUCCION

A mediados de 1975 estuvo en el país una "misión sectorial conjunta" integrada por funcionarios del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID) del Gobierno de los Estados Unidos, para llevar a cabo un análisis sobre el desarrollo agropecuario y rural de Costa Rica. El propósito del estudio era "contribuir con un instrumento más para una mejor coordinación entre el Gobierno y las entidades participantes (BID, BIRF y AID) organizando así el financiamiento externo en concordia con los planes de desarrollo nacional, sectorial y regional". Hacia finales de 1976, se

entregaron los trabajos técnicos que fueron preparados a las autoridades costarricenses. Posteriormente, se preparó un Informe General, algunos de cuyos aspectos se actualizaron en el curso de 1977 y finalmente, en octubre de 1977 circularon dos documentos. Uno es el Informe General Sobre el Desarrollo Agropecuario y Rural de Costa Rica, que cuenta con la aprobación oficial de las tres instituciones participantes; se redactó con base en los trabajos técnicos y es un documento de menos de 90 páginas. El otro es un volumen de más de 400 páginas de Anexos Técnicos sobre la producción agrícola (incluye investigación y extensión), el subsector pecuario, el desarrollo forestal, la organización institucional del sector agropecuario, el riego, la agroindustria, la comercialización de productos agropecuarios y la política de precios, el crédito agropecuario y la educación rural. Es importante tener presente que estos trabajos técnicos fueron preparados por consultores de la misión conjunta y revisados por las organizaciones participantes "sin embargo, no han sido aprobados por las tres agencias, ni expresan los puntos de vista oficiales" (2).

¹ Recibido para su publicación el 23 de enero de 1979.

* Universidad de Costa Rica, Escuela de Economía, San José, Costa Rica.

Este trabajo tiene por objeto examinar críticamente estos dos volúmenes y hacer algunos comentarios y acotaciones. Se trata, de documentos importantes porque (i) expresan las opiniones de las instituciones que dan al país el mayor apoyo financiero para el desarrollo del sector agropecuario; (ii) contienen puntos de vista de un grupo de consultores extranjeros sobre la agricultura costarricense; (iii) hace ya bastantes años que no se realizaba en el país un análisis global del sector agropecuario que cubriera simultáneamente tan variados aspectos y un ámbito tan amplio; (iv) algunas de las opiniones y puntos de vista emitidos parecieran útiles para imprimir un crecimiento más acelerado y lograr una mayor eficiencia de la agricultura nacional, pero otros son de difícil aceptación en vista de sus posibles efectos contraproducentes.

No se trata de presentar un resumen de ambos volúmenes, ni tampoco de hacer un comentario pormenorizado de ellos, sino más bien de escoger algunos temas y puntos centrales para analizarlos. Este procedimiento resulta con frecuencia en falta de equidad, ya que por lo general, se pone un mayor énfasis en los puntos en los cuales se discrepa y se relegan aquellos que se consideran acertados. Por falta de espacio, se ha seguido este procedimiento a peso del riesgo apuntado.

Este trabajo se encuentra dividido en dos partes principales. La primera se dedica al análisis de los aspectos generales del informe y la segunda a ciertos temas específicos. Para concluir, se hacen algunos comentarios finales.

ANÁLISIS DEL CONTENIDO DEL INFORME

En esta primera parte se abordan el cometido del informe, los logros de mayor significación alcanzados por el sector agropecuario, los problemas premiantes que se presentan a la agricultura del país y los objetivos más importantes que este sector de la economía nacional debería alcanzar.

Cometido del estudio:

Visto en su conjunto, el estudio preparado por las tres instituciones participantes deja bastante que desear por los motivos que se mencionan a continuación:

Los documentos sobre el desarrollo agropecuario y rural de Costa Rica, no son ni el análisis de una serie de proyectos, ni de un programa sectorial. Tienen algo de ambos, lo cual llama la atención ya que en los últimos años tanto el BIRF como el BID y la AID han llegado a la conclusión que es necesario: (i) llevar a cabo un análisis concreto de proyectos y (ii) ubicados en la perspectiva del desarrollo del sector y de la economía del país. Al respecto pueden consultarse los trabajos de Waterson (22) y de Lele (14). Se requiere un equilibrio entre lo particular (los proyectos) y los programas generales que en última instancia son un conjunto de proyectos entrelazados y nada de esto se logra adecuadamente en los documentos que se analizan. Se cita una lista de proyectos que quedan en el aire, ya que no se hace un análisis de costo y beneficio para determinar su bondad y no queda claro cómo estos proyectos engarzan en el desarrollo agropecuario general del país, cuál es su prioridad o el por qué de éstos y no de otros.

Ambos volúmenes enfatizan en los aspectos descriptivos y menos en los analíticos. La información que se usa es en buena parte, tomada del Censo Agropecuario de 1973 y la descripción de las instituciones no se ahonda para precisar los problemas y menos aún indagar acerca de las relaciones de causa y efecto. Sin hacer esta labor resulta difícil, por no decir imposible, aquilatar los proyectos que se proponen y juzgar las medidas que se sugieren.

Algunos temas importantes para diagnosticar la marcha del sector agrícola y para examinar sus perspectivas no fueron estudiadas, a pesar de la amplitud de los documentos. Por ejemplo, no se aborda el problema de la distribución del valor agregado en el sector agropecuario entre (i) los factores que participan en la producción de ese sector (remuneración de los factores de la producción), (ii) el sector agropecuario y otros sectores (suministros de insumos manufacturados, o sea el comportamiento de los términos de intercambio intersectoriales) y (iii) los consumidores (los precios de venta de los márgenes de los intermediarios). Tampoco se estudian las pérdidas que experimenta el sector y el país, después de recolectadas las cosechas, tanto en la finca como fuera de ella, ni recibe la atención que ameritan las limitaciones y opciones que presenta el comercio internacional. Sin tomar en cuenta debidamente temas de esta naturaleza, es azaroso poder hacer recomendaciones para mejorar el sector agropecuario.

Finalmente debe mencionarse que el período tan largo que tomó la elaboración del estudio invalida en cierta manera sus resultados, ya que al presente las circunstancias se han modificado de manera marcada.

Así los documentos están lejos de satisfacer las expectativas que se habían cifrado en ellos debido principalmente a la carencia de claridad en cuanto a los objetivos que se perseguían por parte de las tres instituciones participantes, a la falta de participación activa de las autoridades nacionales en la elaboración de los estudios y a las serias dificultades para lograr poner de acuerdo en cuanto a la metodología, enfoques y sustancia de trabajo, a las burocracias de las tres instituciones.

LOGROS DEL SECTOR AGROPECUARIO:

El estudio señala que el sector agropecuario costarricense ha alcanzado logros significativos en cuanto a su crecimiento y flexibilidad.

Crecimiento:

En la página 2 del documento BID-BIRF-AID (1), se menciona el hecho de que "la producción agropecuaria a precios constantes creció a una tasa media anual de 6,5 por ciento en el período 1960-73, uno de los ritmos de expansión más altos de este sector en el continente". Este hecho, anteriormente señalado (4, 17), se atribuye al rápido y sostenido crecimiento del sector agropecuario y es de consecuencia beneficiosa para el país al permitir un aumento de las exportaciones y ofrecer nuevas oportunidades de empleo en las zonas rurales. Esta es una de las explicaciones de la presión relativamente moderada de los movimientos migratorios del campo a la ciudad.

Sin embargo, en el último quinquenio (1973-74/1977-78) se ha producido un marcado estancamiento de la producción agropecuaria del país. El informe menciona una disminución del valor de la producción en 1974 y un crecimiento de apenas 1% en 1976; recientemente el Presidente Ejecutivo del Banco Central indicó que mientras en esos cinco años la economía nacional creció a un ritmo promedio de 5,4% al año, el sector agropecuario alcanzó apenas el 1,6% (La Prensa Libre, 28 de diciembre de 1978), menos que el crecien-

to demográfico del país. Esta evolución reciente de la agricultura representa un cambio radical de la tendencia a largo plazo de la economía costarricense, cuyo impacto en la economía (exportaciones, empleo y crecimiento general) es evidente.

Debe reconocerse que conforme avanza el desarrollo económico en la gran mayoría de los países industrializados, la importancia relativa del sector agropecuario tiende a reducirse, se trate de la participación en el producto nacional, en las exportaciones o en el volumen de empleo. Pero ello no significa que el sector agropecuario pueda languidecer. Por el contrario, para el desarrollo económico de un país como Costa Rica es indispensable un crecimiento vigoroso y continuo de la producción agropecuaria; de no ser así, sería difícil evitar el estancamiento de toda la economía. En consecuencia, en un estudio sobre el desarrollo agropecuario y rural del país no puede dejarse de lado este aspecto, tanto en cuanto a la determinación de los problemas, como a las posibles medidas para revertir la situación.

Flexibilidad:

Los agricultores han respondido con relativa rapidez ante las nuevas posibilidades que ofrecen las diferentes regiones del país para la producción de diversos productos. Se señala cómo el cultivo del banano se desplazó del Pacífico al Atlántico, la caña de azúcar se afincó en el Guanacaste y el arroz se ubicó en el Pacífico Sur.

Sin embargo, no se analiza la marcada inflexibilidad en cuanto a la estructura de la producción agropecuaria. En la última década la producción no se ha diversificado en forma significativa; los mismos productos (café, banano, carne vacuna, leche, y caña de azúcar) continúan representando aproximadamente las dos terceras partes del valor de la producción neta agropecuaria. Es decir, a pesar de esfuerzos, como el programa nacional de granos básicos, no ha sido posible modificar la estructura de la producción agropecuaria. ¿Qué factores son responsables de esta situación y qué efecto tendrá en un futuro inmediato? He aquí algunos interrogantes que hubiera sido provechoso se plantearan en los estudios que se comentan.

PROBLEMAS DE LA AGRICULTURA DEL PAÍS:

Los estudios que se analizan indican algunos problemas apremiantes que requieren la atención urgente del país. Los más significativos se comentan a continuación.

Agotamiento de la frontera agrícola:

En los documentos de la misión conjunta se indica cómo la rápida expansión de la producción agropecuaria en las últimas dos décadas, gracias a la incorporación de nuevas áreas a la producción, ha traído como consecuencia un agotamiento de la frontera agrícola. En la actualidad las zonas disponibles están en la región Atlántica, tanto en la Provincia de Limón, como en la región Norte (1, p. 28). No se trata de que físicamente ya esté ocupado todo el territorio nacional, sino de que las tierras de fácil incorporación al proceso productivo han comenzado a escasear. Las tierras aún disponibles presentan entre otros, dos problemas fundamentales:

1. Requieren para su explotación de inversiones más elevadas que las necesarias para incorporar a la producción, por ejemplo, las tierras de la Meseta Central o las del Pacífico. En efecto, las condiciones del clima y de los suelos obligan a realizar un esfuerzo inicial de capitalización, tanto público (camino) como privado (drenaje, vivienda), contrario a lo que sucedió en otras zonas del país en que pudo llevar de manera concomitante el aumento de la producción y el proceso de inversión.

2. El conocimiento que se tiene sobre la explotación de estas tierras deja que desear para casi todos los cultivos, con excepción del banano. Esto significa que será necesaria una labor de investigación y de capacitación de finqueros de proporciones apreciables, lo cual incide en mayores costos de inversión y de producción y por ende, de un posible encarecimiento unitario de los productos agropecuarios, además de las cargas fiscales adicionales para financiar las inversiones públicas. Esta situación presenta al país la alternativa entre destinar y canalizar recursos nacionales sumamente escasos (personal técnico, capital y capacidad empresarial) a la incorporación de nuevas tierras o a mejorar la productividad de la tierra que actualmente se encuentra en producción.

Carencia de una política sobre el uso de los recursos naturales:

Una y otra vez se insiste en el Informe y los Anexos Técnicos que el país emplea sus recursos naturales (tierra, agua y bosque), sin percibir la gravedad del problema que presentan el agotamiento de la frontera agrícola y el crecimiento demográfico.

El ejemplo más patético al respecto es el gigantesco proceso de "potrerización" que ha sufrido el país: tierras de vocación eminentemente forestal o agrícola se han sacrificado en aras de expansión de una ganadería extensiva. Esta situación deberá modificarse cuanto antes, con medidas tales como incentivos para promover la reforestación, el uso racional del agua, gracias a proyectos de riego y avenamiento y la producción de nuevos forrajes que permitan aumentar el número de cabezas de ganado por hectárea.

Organización institucional inadecuada:

Con no poca frecuencia se menciona a lo largo de los textos que se comenta, las deficiencias de la organización institucional del sector público costarricense y rural. Varios autores mencionan que sin instituciones públicas que funcionen adecuadamente, es imposible promover el crecimiento y mejoramiento agropecuario (3, 16), ya que son los entes públicos lo que deben asumir la responsabilidad de suministrar una serie de servicios (educación, investigación, por ejemplo) claves para la marcha del sector agropecuario.

En el caso de Costa Rica, se señalan las siguientes deficiencias:

1. La proliferación de instituciones ha creado un problema complejo de coordinación, ya que los requerimientos de coordinación se multiplican conforme crece el número de entidades responsables del planeamiento de la política y de la ejecución de programas y proyectos. Además, el exceso de instituciones dificulta establecer responsabilidades, aumenta los costos y una vez creadas las instituciones, es difícil eliminarlas (2, Anexo IV, p. 24).

2. El sistema de presidencias ejecutivas en las instituciones autónomas dificulta la toma de deci-

siones de la Presidencia de la República. Como son muchas las personas que tienen acceso directo al Presidente, el peso de la coordinación se pone sobre él, tarea que en adición a múltiples funciones, no puede llevar a cabalidad. Diferente sería si el Ministerio de Agricultura centralizara la responsabilidad frente al Presidente, el cual podría tener una visión unitaria y coherente del sector y así dedicar su tiempo a la toma de las decisiones importantes.

3. Dado el elevado número y la gran diversidad de unidades de producción del sector agropecuario, es indispensable tomar en cuenta y asegurar la participación de los entes locales y regionales, cosa que no se ha logrado satisfactoriamente en Costa Rica. Existen problemas serios para lograr la coordinación centro-región-localidad y a pesar de haberse creado una estructura nacional con este fin (CAN, Cancitos, CAC), el funcionamiento deja que desear principalmente porque se ha querido poner en estos organismos responsabilidades que "en las circunstancias actuales ninguna institución podría llevar a cabo" (2, Anexo IV, p. 28).

4. La incongruencia más notoria que presenta el sector agropecuario del país en el campo de la organización institucional, es que a pesar de la proliferación de entidades y del serio esfuerzo para impedir su multiplicación, existen áreas de primordial importancia, cuya responsabilidad institucional no está bien definida. Es urgente adoptar decisiones a fin de establecer las responsabilidades institucionales. Se citan entre otros, los siguientes ejemplos: las políticas de agua y de riego, uso de la tierra, forestal y de investigación y extensión agrícola.

Incongruencia en las políticas adoptables:

Se señala que en Costa Rica se siguen simultáneamente una serie de objetivos válidos si se toman uno a uno, pero que acarrear incompatibilidades cuando se tratan de alcanzar en conjunto. Tal es el caso de proteger a los consumidores (precios máximos, impedir las exportaciones), de ayudar a los productores (precios mínimos, impedir las importaciones), promover el empleo y aumentar las exportaciones. Esto ha traído como consecuencia problemas como (i) la "potrerización" del país alentada por una generosa política crediticia y (ii) los excedentes de arroz (resultado de garantizar al

productor precios mínimos de compra elevados) a precios más altos que los del mercado internacional con las consiguientes pérdidas al exportar dichos excedentes.

OBJETIVOS Y ESTRATEGIA DEL SECTOR AGROPECUARIO:

De acuerdo con el Informe (1, p. 71) los principales problemas del sector agropecuario a cuya solución las autoridades públicas deben abocarse son (i) el uso apropiado de los recursos naturales, sobre todo la utilización de la tierra, (ii) la diversificación de la producción agropecuaria, (iii) el aumento del empleo y de los ingresos rurales, (iv) el perfeccionamiento de los servicios básicos (educación, investigación y extensión) y (v) el mejoramiento institucional.

A fin de alcanzar estos objetivos se propone la adopción de una serie de medidas que se encuentran centradas en dos puntos fundamentales.

1. Promover la expansión de la producción agropecuaria mediante aumento de la productividad de la tierra y no del área cultivada. De esta manera, gracias al riego, mejores forrajes y semillas seleccionadas, se podría elevar la producción agrícola y pecuaria en una área menor de la que en la actualidad está en producción; esto permitiría resolver el problema de la "potrerización" y el forestal (menos deforestación), todo lo cual redundaría en un mejor uso de los recursos naturales.

2. Intensificar la diversificación de la producción agropecuaria, sin tratar de abarcar el cultivo de muchos nuevos productos, si no más bien concentrando la atención en algunos de ellos como las oleaginosas. La diversificación disminuiría los riesgos y aumentaría las oportunidades de empleo y el ingreso rural.

Este planteamiento de la misión conjunta no deja de suscitar serias dudas debido a lo insuficiente del enfoque tanto en sus aspectos generales, referentes al diagnóstico de la situación, como en los relativos a las acciones concretas a tomar. Varios puntos se mencionan a continuación.

a) No se acomete la tarea de precisar cual es la situación en que se encuentra el sector agropecuario desde el punto de vista de la etapa de su evolución. Si se adoptara la clasifica-

ción de Mellor, habría que distinguir entre la agricultura tradicional, la agricultura dinámica con tecnología de baja densidad de capital y la agricultura dinámica con tecnología de alta densidad de capital (16) aunque en la realidad se notaría que algunas actividades (cultivos) se encuentran en una fase y otras en alguna de las dos fases restantes. En adición, productos como el café y el banano se encuentran muy adelantados tecnológicamente, mientras que otros como el frijol y el maíz están muy rezagados. Mellor (16) sugiere para cada fase una política diferente, pero como la agricultura del país se encuentra simultáneamente en las tres fases, sería necesario elaborar una política nacional agropecuaria con elementos correspondientes a cada una de ellas, lo cual presenta el problema de las incompatibilidades entre las medidas que habrían de adoptarse. Sin embargo, reconocer las múltiples dificultades presentes al proceder al diagnóstico de la situación imperante en el sector agropecuario, no es razón para no abocarse a dicha tarea, ya que de no realizarla no podrían precisarse los problemas, determinarse los objetivos y establecerse las políticas.

- b) No se analiza, ni se explica el papel del sector agropecuario a la luz de la política general de desarrollo económico del país. El tipo de desarrollo económico que adopte el país, influirá profundamente en las posibilidades y en las limitaciones del sector agropecuario. Las opciones no son las mismas, si el país promueve la industrialización al amparo del proteccionismo arancelario que si trata de integrarse a la economía internacional. Las oportunidades de inversión, la canalización de los factores de la producción, los términos de intercambio entre productos agropecuarios y bienes industriales y la distribución del ingreso, dependen del tipo de proceso de desarrollo que se siga. Es por ello que al diseñar una estrategia y proponer medidas concretas de acción, es indispensable determinar y precisar cual es el papel que se asigna al sector agropecuario dentro del desarrollo económico del país.
- c) No queda claro el procedimiento que se propone para alcanzar los objetivos. No se sabe

si se sugiere un enfoque "vertical", según el cual deben concentrarse los esfuerzos para lograr un objetivo dado, procedimiento que se emplea cuando se promueve un cultivo específico que demanda resolver simultáneamente problemas de investigación, extensión, crédito y comercialización. Es este caso, para cada cultivo o producto se forma una especie de unidad de trabajo (task force) que se encargaría con la suficiente autonomía y debida coordinación de cumplir su cometido. Tampoco se sabe si se recomienda un enfoque "horizontal", de acuerdo con el cual se trataría de mejorar, un determinado elemento o factor esencial para el desarrollo agropecuario de todo el país; podría tratarse por ejemplo, de mejorar el sistema de crédito, de asistencia técnica o de comercialización para todo el sector agropecuario sin parar mientes específicamente en los productos. Se buscaría así crear condiciones propicias para mejorar la producción en general y los finqueros decidirían por su parte qué producir. Esta disyuntiva es importante, porque según cual sea el camino que se siga, así será la organización institucional que se adopte y la manera cómo se asignen los recursos humanos y financieros disponibles. La realidad del agro-costarricense en cuanto al progreso técnico y grado de avance institucional logrado, pareciera indicar la conveniencia de echar mano de ambos enfoques. Así algunos productos (café, banano, carne de vacuno, leche, caña de azúcar y arroz) se les podría aplicar el enfoque "vertical", pero simultáneamente se adoptarían algunos programas de tipo "horizontal" que cubrirían el resto del sector agropecuario. Se aceptaría así la tesis de Johnston (11) según la cual la estrategia para el sector agropecuario en un país en vías de desarrollo ha de estar basada en objetivos múltiples.

- ch) No se discute la posibilidad de utilizar la experiencia empresarial, el conocimiento tecnológico y la acumulación de capital disponibles en el país entre ciertos grupos de agricultores, como fuente para promover la expansión del sector agropecuario. Tendler (19) sugiere la posibilidad de propiciar la diversificación agrícola tomando como base el gremio de los productores de café; éste culti-

vo tiene una especie de seguro, el cual permite asumir con mayor facilidad, los riesgos inherentes e inevitables de todo nuevo cultivo y de toda nueva tecnología. A los otros agricultores que no cuentan con este seguro (no caficultores), les resulta más difícil aceptar los riesgos adicionales, aun cuando perciban con claridad los beneficios que obtendrían del nuevo producto o de la nueva tecnología.

- d) En el informe no se toman en cuenta las limitaciones que presenta la demanda externa, ni las posibilidades que ofrece la oferta externa, al proponer una activa política de diversificación. En no pocos casos, el problema para aumentar la producción de nuevos cultivos no es de índole tecnológico, sino de tipo comercial. Este aspecto se nota en las dificultades para poder vender productos en el exterior, ya sea por los elevados costos nacionales o por obstáculos para exportarlos; en otros casos, al país le conviene más importar determinados productos agropecuarios, que producirlos internamente. Todo ello significa que una política de diversificación debería tomar en consideración, como aspecto de fundamental importancia, las opciones que ofrece y las limitaciones que presenta el comercio internacional, tanto desde el punto de vista de la evolución de los precios, como de la existencia de obstáculos reales al comercio (tarifas y cuotas).

En resumen, los objetivos propuestos en el Informe parecieran basarse más en la intuición que en alguno de los tres procedimientos tradicionales usados para elaborar programas agropecuarios: el establecimiento de metas, la evaluación de proyectos, o la preparación de modelos sectoriales (10).

No se trata de desconocer las múltiples dificultades de la programación agropecuaria ya señaladas por Waterson (22), las cuales han llevado a Thorbecke (20) a afirmar que la planificación en este sector de la economía es más un arte que una ciencia, ni tampoco caer en la trampa de un racionalismo paralizante, el cual postularía posponer la acción mientras no se logre disponer de un programa completo, elaborado técnicamente a cabalidad. No se trata de comulgar con este exceso, pero tampoco de aceptar la superficialidad que caracteriza, en este campo, al Informe de la misión conjunta.

TEMAS SOBRESALIENTES PARA EL DESARROLLO AGROPECUARIO NACIONAL

En esta segunda parte se abordarán temas cuya importancia hace necesario tratarlos por separado, a saber: la asistencia técnica y la investigación, el crédito bancario, la educación agrícola, la política de precios y la organización institucional.

Asistencia técnica e investigación.

La misión conjunta critica la forma en que se llevan a cabo en la actualidad estos servicios básicos en el país. Se mencionan tres aspectos fundamentales a pesar de que, el MAG ha hecho grandes progresos en la descentralización de los servicios de asistencia técnica hacia las regiones fuera de San José, se nota un vacío institucional y una falta marcada de recursos; además la actividad de extensión agrícola suministrada por el MAG; beneficia a menos del 10% de los productores (ii) de la investigación se afirma que son pocos los resultados de la investigación que se publican y se ponen a la disposición de un amplio número de productores, tanto en el campo agrícola como en el pecuario, en general, la investigación agropecuaria se caracteriza por ser reducida, inestable (asistemática) y carecer de prioridades y (iii) falta de relación y coordinación sistemática entre investigación extensión; es así como "los resultados de las pruebas de investigación no se ponen en conocimiento de los agentes de extensión agrícola, . . . no existe un conducto efectivo para que el servicio de extensión pueda poner en conocimiento de los servicios de investigación los problemas prioritarios" (1).

Para resolver estos problemas se recomienda:

1. La fusión de los servicios de investigación y de extensión en un solo departamento del MAG, a saber, la Dirección General de Investigaciones y Producción, con dependencia directa de uno de los Viceministros (2).
2. Mejorar las obras físicas y ampliar el personal de todas las estaciones experimentales del MAG y de la UCR; asimismo, estudiar la creación de dos nuevas estaciones experimentales en la región tropical húmeda (1).

3. Centralizar las actividades de planificación y programación de las investigaciones.

Este planteamiento es insuficiente e inadecuado debido a que:

1. No se reconoce la diferencia, tan necesaria de hacer, entre la asistencia técnica orientada a un cultivo específico y aquella otra cuyo objeto es una explotación agropecuaria. La primera centra la atención en las técnicas propias de un producto, de su cosecha y de su comercialización. La segunda no pone énfasis en determinados cultivos, sino en aspectos generales de la explotación agropecuaria: conservación de recursos naturales, capacidad administrativa del finquero, organizaciones campesinas y cooperativas. Esta distinción es importante porque las instituciones a cargo de uno y otro tipo de asistencia son diferentes; en efecto, organismos especializados como la OFICAFE y la Liga de la Caña tendrían a su cargo la primera, mientras que el SBN, el INFOCOOP y otros la segunda.
2. No se reconoce la casi imposibilidad de recomendar que una sola dependencia se haga cargo de la investigación y de la asistencia técnica para todos los cultivos y todas las actividades agropecuarias al recomendar la creación de la Dirección de Investigación y Producción en el MAG.
3. No se ofrece a los agricultores la posibilidad, ni se les impone la obligación de sufragar una proporción elevada de los gastos de la investigación y de la extensión agrícolas.
4. No se da a los ingenieros agrónomos, dedicados a la extensión agrícola, la opción de "des-burocratizarse" y ejercer sus actividades profesionales independientemente.
5. No se logra supeditar una parte apreciable del monto de los recursos financieros dedicados a la investigación de los resultados concretos que se obtengan y que vengan a resolver problemas de los agricultores cuya solución se refleja en los estados anuales de ganancias y pérdidas.

Pareciera más conveniente considerar la tesis de Lizano y Di Mare (15) para organizar y orientar las actividades de la investigación y extensión agrícola, la cual gira en torno a dos ideas centrales:

1. La aplicación del enfoque "vertical" en el caso de un conjunto de productos (café, banana, carne de vacuno, leche, caña de azúcar, arroz, tabaco) que representan las tres cuartas partes del valor de la producción agropecuaria del país. De esta manera las decisiones sobre investigación y extensión de cada uno de estos productos estaría a cargo de instituciones especializadas, la ejecución de ambas actividades no sería necesariamente ejecutada por estas organizaciones, las que podrían contratar los servicios de otras instituciones públicas y empresas privadas. Por otra parte, los agricultores sufragarían buena parte de los costos de ambas actividades al pagar sus cuotas a la institución especializada a la cual pertenecen y de esta manera podrían ejercer control sobre las bondades de la investigación y de la calidad de la extensión.
2. La segunda consiste en que los bancos incluíran en los avíos agropecuarios una partida para asistencia técnica y el agricultor estaría obligado a suscribir un contrato con alguna de las empresas dedicadas a esta actividad; este punto también se sugiere en el Informe (2). De esta obligación estarían obviamente exentos aquellos agricultores cubiertos en el punto anterior.

Además, habría que buscar un nuevo tipo de organización institucional a fin de asegurar la coordinación de las diversas actividades de investigación. Al respecto, quizás podría servir de base y explotarse más a fondo, las ideas expuestas en el informe de un grupo de trabajo nombrado por el Ministro de Agricultura para conocer de este asunto (9).

Finalmente, no debe olvidarse que poco se ganaría si se mejorara el sistema de extensión agrícola y los extensionistas no disponen de suficientes conocimientos que transmitir a los agricultores. Como dice Gourou el retraso económico del trópico es consecuencia del retraso técnico (7) y se requiere un flujo constante de nuevos conocimientos, sea producidos en el pigris medio o traídos del exterior y adaptados.

Crédito bancario.

Los documentos de la misión conjunta se refieren a ciertas características, problemas y medidas en relación con el crédito bancario destinado al sector agropecuario. En cuanto a las características, se apunta que (i) la descentralización institucional de los bancos (sucursales y agencias) ha permitido una cobertura satisfactoria del territorio nacional, (ii) el personal con que se cuenta es calificado, (iii) la competencia entre los bancos es apreciable y conveniente, (iv) la cartera agrícola de los bancos es muy sana y (v) la eficiencia del crédito bancario agropecuario es altamente eficiente (1,2).

De los problemas se indica que (i) los bancos en su política conservadora destinan una proporción elevada del crédito, a los mismos productos y solicitan garantías con frecuencia excesivas, (ii) las tasas de interés reales han sido muy bajas, algunos años negativas, lo cual da pocos incentivos a los banqueros para otorgar préstamos a los pequeños agricultores y los obliga a establecer otros mecanismos de racionamiento del crédito (garantías). Finalmente, en relación con las medidas, se sugiere (i) aumentar las tasas de interés a fin de que reflejen mejor el costo real del dinero y los riesgos en que incurre el banco, (ii) sustituir el sistema de topes del Banco Central por uno de descuentos, (iii) evitar la especialización de los bancos comerciales, (iv) crear un fondo de diversificación con condiciones preferenciales para promover el desarrollo de nuevas actividades agropecuarias y (v) mejorar el sistema de información sobre crédito agropecuario.

Tres puntos específicos deben retener la atención:

1. *El motivo que anima a los funcionarios bancarios al conceder el crédito.* Dado que los bancos comerciales son instituciones estatales su objetivo no es maximizar las utilidades, como sí es el caso cuando se trata de bancos privados. El informe no pareciera dar debida consideración a este elemento importante. Es evidente que los bancos estatales tratan de evitar tener pérdidas, pero su acción no se orienta a maximizar utilidades, criterio que adoptan los funcionarios de un banco privado para conceder préstamos. Cuando se trata de un bono estatal los criterios pueden ser varios y diversos, entre otros; opinión del funcionario sobre lo que convie-

ne para el desarrollo económico del país (su escala de preferencias), la rentabilidad del proyecto a financiar, el deseo de quedar bien con determinados clientes (poder político y estabilidad en el puesto), la influencia de grupos de presión de agricultores y el orden cronológico de las solicitudes. El punto importante es reconocer que si los banqueros no buscan maximizar las utilidades, entonces las tasas de interés subsidiadas no serán necesariamente un obstáculo para conceder créditos a la agricultura en general y a los pequeños agricultores en particular.

2. *El subsidio de la tasa de interés.* Se afirma que el subsidio de la tasa de interés tiene consecuencias perniciosas, tanto para el sector agropecuario, como para la economía del país (5, 21). Entre los efectos negativos se mencionan tres principales:

- a) La asignación óptima de los recursos entre los diversos sectores de la economía se altera al canalizarse mayor cantidad hacia el sector agropecuario de la que se dedicaría a él si la tasa de interés no se hubiera subsidiado. Sin embargo, para poder decidir sobre este argumento habría que examinar si los otros sectores productivos reciben o no otro tipo de subsidios (exoneraciones aduaneras en el sector industrial, por ejemplo) que compensen la ventaja inicial obtenida por el sector agropecuario y si a las actividades agropecuarias, a la par del subsidio de la tasa de interés que se les otorga, no se les impone alguna carga adicional (por ejemplo, adquirir insumos industriales a precios elevados o de baja calidad). De manera que el efecto final que tenga el subsidio de la tasa de interés al sector agropecuario sobre la asignación de los factores de la producción del país, depende de la magnitud de los subsidios netos que reciba cada uno de los sectores productivos del país.
- b) Se distribuye el ingreso nacional en favor del sector agropecuario en vista del subsidio que reciben los agricultores. Al respecto caben dos observaciones: (i) es necesario hacer la diferencia entre los agricultores que se benefician al recibir los

préstamos subsidiados y el conjunto del sector agropecuario para el cual la situación puede resultar menos satisfactoria. En efecto, el subsidio de la tasa de interés al impedir a los bancos pagar una remuneración adecuada a los ahorrantes, reduce los recursos bancarios para conceder préstamos. Esto obliga a los agricultores que no logran obtener crédito a recurrir al mercado informal de dinero, en donde la tasa de interés es mucho más elevada de lo que sería si los bancos otorgaran más préstamos. Así mientras unos agricultores reciben un subsidio (los que obtienen crédito bancario), otros tienen que pagar un sobreprecio (los que obtienen crédito en el mercado informal de dinero), lo que representa una transferencia de los demás sectores hacia el sector agropecuario (primera situación) ó una transferencia del sector agropecuario hacia los demás sectores (segundo caso) y (ii) como entre los agricultores los hay que mantienen ahorro financiero en los bancos, dichos agricultores participan parcialmente, en el financiamiento del subsidio en favor de los productores agropecuarios que obtienen crédito bancario. Lo anterior pone en evidencia la necesidad de determinar no la cantidad global del subsidio, como lo hace Vogel (21), sino el monto neto.

- c) El subsidio que recibe el sector agropecuario lo aprovechan sobre todo los agricultores grandes y no los pequeños, con lo cual la distribución del ingreso nacional empeorará. Así, el subsidio no sólo perjudica el crecimiento económico debido a la mala asignación de los factores de la producción que propicia, sino también perjudica la distribución del ingreso nacional (5). Esto se debe a que (i) el monto global de crédito disponible para el sector agropecuario disminuye como consecuencia de la tasa subsidiada de interés, al impedir a los bancos pagar a los ahorrantes una tasa de interés debidamente elevada y (ii) los agricultores pequeños representan un riesgo peor y erogan gastos administrativos más elevados que los agricultores grandes, de donde se sigue que los bancos

preferirían a éstos últimos y relegarían a los primeros. Al respecto cabe apuntar que cuando los bancos no buscan maximizar utilidades, no tienen por qué suceder ninguna de las dos afirmaciones que se acaban de mencionar (pueden dar prioridad al sector agropecuario frente a otros sectores y pueden dar preferencia a los agricultores pequeños frente a los grandes) y (iii) el alto grado de concentración de los préstamos agropecuarios (21) es en buena parte aparente, ya que un elevado número de los créditos más grandes es concedido a los beneficios de café, los cuales los traspasan a la vez a los productores de café. Así pues, en un sistema bancario que no busca maximizar sus utilidades y en que una proporción apreciable del crédito se canaliza a los productores por conducto de intermediarios (beneficios de café), el subsidio de las tasas de interés en favor de la agricultura no empeora necesariamente, la distribución del ingreso.

3. *La especialización de los bancos.* El anexo VII de la misión conjunta (2) señala correctamente que sería un error propiciar la especialización de los bancos, ya sea por actividades (agricultura, industria, etc.) o por zonas geográficas. Como recientemente en el país se ha vuelto a presentar la tesis de la especialización y el Banco Central la ha incorporado en el programa crediticio para 1979, es conveniente reiterar los argumentos principales para oponerse a dicha especialización. Esta medida sería inconveniente para el cliente, el banco y la economía nacional. Para el cliente porque lo obliga a mantener relaciones con tantos bancos como actividades diferentes desee financiar; además, si por alguna razón cae en desgracia con un banco, se le dificulta obtener su crédito y porque disminuiría la sana competencia entre los bancos. Para el banco, por cuanto los riesgos aumentarían innecesariamente, ya que el concentrar su cartera en una sola actividad, si a ésta le va mal (malas cosechas, por ejemplo) la situación del banco sufriría. Para el país, ya que en el ámbito nacional lo importante es el buen éxito del mayor número de usuarios del crédito y para lograrlo, es indispensable

que los bancos se especialicen, no en determinadas actividades, sino para aquilatar los riesgos que representa cada cliente. Este último aspecto requiere una evaluación de la situación financiera completa del cliente y no sólo la solicitud concreta de crédito. Las pretendidas ventajas de la especialización, se esfuman así ante los peligros y riesgos que ocasiona.

Educación Agrícola. El desarrollo de la agricultura no es tan sólo un problema técnico y administrativo, sino requiere el cambio del comportamiento de millares de agricultores individuales (12). En forma más concreta, poco se lograría si se genera nuevo conocimiento (investigación) y se transmite (asistencia técnica), si los agricultores no lo aplicarán en sus explotaciones. Ahora bien, esto último depende de que (i) el nuevo conocimiento sea de beneficio para el agricultor (rentable y con pocos riesgos adicionales) y (ii) el agricultor tenga el nivel cultural y la capacidad técnica para percibir y aplicar el nuevo conocimiento. El primer factor ha recibido una amplia atención y no es tema de estas cuartillas (13). El segundo es el factor clave para el desarrollo agropecuario y se refiere a la mayor o menor capacidad para formar mano de obra entrenada en la que reside según Mellor, el elemento fundamental para modernizar el sector agropecuario (16). Schultz indica que conforme los países en vías de desarrollo se abocan a modernizar la agricultura, la falta de educación de la población rural rápidamente representa un obstáculo para el crecimiento agropecuario (18). Es por todo ello que se ve con buenos ojos la inclusión de un capítulo sobre la educación rural en los documentos de la misión conjunta. Sin embargo, éste no aporta ideas que puedan servir de base para elaborar un plan de acción, y que se queda en apreciaciones muy generales.

El país pareciera haber cumplido satisfactoriamente una etapa de primordial importancia, cual es la alfabetización general de la población y la escolarización del grupo de edades de 6 a 13 años. Empero, los problemas son acuciantes. La agricultura no puede avanzar si no se aumenta el nivel general de educación de la población rural, por cuanto el desarrollo agropecuario ya no dependerá en el futuro inmediato, de la incorporación de nuevas tierras y de la utilización de técnicas tradicionales, sino de la aplicación de nuevos conocimientos, lo

cual exige agricultores capaces de comprenderlos y de usarlos. De manera que el país necesita realizar un gran esfuerzo en el campo de la educación rural, a pesar de los logros ya alcanzados.

Los cuatro puntos sobre los cuales debería centrarse preferentemente la atención en materia educativa son los siguientes:

1. La formación de profesores para el tercer y cuarto ciclo de la enseñanza media, tarea en la cual las universidades y el CEMEC deberán jugar un papel importante; la falta de personal docente se considera en el Anexo IX (2) como el mayor obstáculo que se presenta a la educación rural del país;
2. el establecimiento de un sistema nacional de escuelas técnicas agropecuarias de nivel intermedio, del tipo de la que funcionaba en Santa Clara de San Carlos y de la que comienza a operar en Atenas. La ubicación de estas escuelas guardaría relación con las zonas agropecuarias del país. Así a la par de las dos ya mencionadas, se establecerán otras en la zona de riego de Guanacaste, la región Siquirres-Diamantes, la parte de altura de la Meseta Central (Cartago) y en la zona del Pacífico Sur. Cada escuela pondría énfasis en diferentes cultivos y técnicas, pero la enseñanza se mantendría al nivel intermedio. Estas escuelas llegarían a ser, en el transcurso del tiempo, uno de los principales semilleros de agricultores, administradores de fincas y técnicos de nivel intermedio del país.
3. El fortalecimiento de ciertas carreras universitarias como es el caso de veterinaria en la Universidad Nacional.
4. La educación de adultos, es decir, de los agricultores en servicio, para lo cual sería muy útil (i) que los alumnos de las escuelas técnicas agropecuarias pasaran frecuentes períodos en las parcelas de sus familiares para lograr un efecto multiplicador, pues los alumnos transmitirían los nuevos conocimientos que vayan adquiriendo a los agricultores, y a la vez recogerían la experiencia que no puede adquirirse en un centro de enseñanza; (ii) multiplicar los cursillos demostrativos del MAG y de otras instituciones Agropecua-

rias (OFICAFE, Liga de la Caña, etc.) (iii) expandir los programas de formación del INFOCOOP y (iv) utilizar la televisión educativa y la universidad a distancia en programas de extensión cultural en el ámbito de la vida rural.

Política de precios y comercialización. El informe de la misión conjunta señala como características del sistema de comercialización de productos agropecuarios que (i) existe una larga tradición de intervención gubernamental en el mercadeo de algunos de los principales productos, tal el caso del café, la caña de azúcar, el tabaco, los granos básicos y el ganado vacuno; los instrumentos que se emplean son variados: precios, cuotas, compra y venta de productos; (ii) ninguna institución ha tomado a su cargo la solución de los problemas propios de la comercialización (almacenamiento, transporte, distribución y embalaje); (iii) importantes servicios de apoyo como el crédito y la información, han dado poca importancia a la actividad de mercadeo y (iv) el sistema de comercialización de productos agropecuarios, sobre todo el comercio al detalle, tiende a transformarse rápidamente debido al aumento del ingreso personal, la urbanización y el progreso tecnológico.

La misión conjunta considera que el objetivo debe consistir en crear un sistema de comercialización técnicamente flexible, capaz de adaptarse a las condiciones tecnológicas cambiantes (refrigeración y nuevos embalajes), a la vez que económicamente competitivo, a fin de dar un buen servicio a los consumidores. Para alcanzar este objetivo recomiendan (i) estudiar, en el caso del azúcar y del arroz, la capacidad de procesamiento del país, (ii) ajustar el precio de venta que fija el CNP para los granos básicos para incluir los costos de almacenamiento; (iii)— modificar el sistema de cuotas de exportación de carne; (iv) eliminar los estancos del CNP; (v) establecer un sistema de información de mercados y (vi) abrir la posibilidad de obtener crédito en el SBN para la comercialización.

Los planteamientos de la misión conjunta, ameritan ciertos comentarios:

1. No se señala la falta de objetivos claros de la política de comercialización del gobierno, ya que en algunos casos (café, azúcar y carne) se ha tratado de proteger al consumidor ga-

rantizándole el abastecimiento del mercado interno; mientras que en otras ocasiones (granos básicos) se ha buscado la protección del productor aun a costas de sacrificar a los consumidores.

2. La fijación de precios mínimos a los productores con el propósito de cubrir sus costos de producción, es un procedimiento que deja mucho que desear, no sólo en razón de la escasez de información y de datos, como lo señala el Anexo VII (2), sino especialmente, porque debido a la gran diversidad de explotaciones agropecuarias, generalmente se termina por fijar los precios de acuerdo con los costos de producción de los finqueros más ineficientes. El precio mínimo debería utilizarse más bien como un tipo de seguro, de manera que cubra una proporción bastante elevada de los costos promedios, caso que el mercado flaqueara. El seguro de cosecha protegería contra la naturaleza, el precio mínimo contra las fluctuaciones del mercado, pero en ningún caso cabría intentar hacer desaparecer completamente el riesgo al productor.
3. Excepto en el caso de la carne de vacuno, no se hace mención de los importantes efectos que la política de precios mínimos al productor y máximos al consumidor, así como la política de control sobre el comercio exterior (exportaciones e importaciones), tienen en la distribución del ingreso nacional. Esto ocasiona problemas como (i), cuando los precios mínimos se fijan de acuerdo con los costos de los finqueros más ineficientes y se propicia un enriquecimiento innecesario de los productores eficientes y se impone un castigo indebido a los consumidores o (ii) cuando se impiden las exportaciones o las importaciones de productos agropecuarios que con frecuencia se introducen distorsiones importantes en la producción nacional; se perjudica el uso racional de los recursos escasos con que cuenta el país y el aprovechamiento de sus oportunidades en el ámbito internacional.
4. No se hace referencia a los ajustes y modificaciones que habría que introducir en la política de comercialización para adecuarla al

proceso de integración centroamericana. En efecto, la política nacional de precios de sustentación no podría hacer abstracción de la política de los demás países del Istmo. Si los precios de compra en Costa Rica resultaran ser más elevados que los otros países, los productores vendrían a vender sus cosechas a Costa Rica.

5. Así como en el proceso de desarrollo económico el sector agropecuario y el industrial han de irse modificando, la actividad del comercio también debe seguir la misma pauta. Este aspecto mencionado correctamente por la misión conjunta, no recibe con frecuencia la importancia que tiene. La dificultad reside en el hecho de que la modernización del sistema de comercio es a veces técnicamente posible (refrigerar productos, transportarlos o embalarlos de manera diferente) pero no es rentable (6). Buscar el equilibrio entre la tecnificación, la descentralización geográfica y el cumplimiento de normas para el comercio de productos agropecuarios y el desarrollo económico general del país, es una tarea difícil pero impostergable.

Organización institucional. A lo largo del estudio se citan las frecuentes deficiencias y algunas que la misión encontró en la organización institucional del sector agropecuario. Es así como se hace recomendaciones para mejorar las instituciones en el campo del uso de la tierra, política forestal, riego, investigación y extensión agroindustrial y comercialización. Pero a la vez, se llama la atención, correctamente acerca de los peligros e inconvenientes de permitir una proliferación desmedida del sistema institucional. Se recomienda el fortalecimiento institucional, pero no la constitución de grandes entidades nuevas (1). Esto lleva a tener presente que si bien para asegurar un rápido y sostenido desarrollo agropecuario es indispensable disponer de una organización institucional eficiente y eficaz, los recursos necesarios, humanos en especial, para establecer las instituciones son muy escasos en países como Costa Rica. De ahí entonces la conveniencia de que el sistema institucional sea adecuado pero el mínimo posible.

El sistema institucional que en definitiva llegue a instaurarse depende en mucho del enfoque que no se adopte para promover el desarrollo agropecuario del país. Y como los enfoques son muy di-

versos (8), diversos son también los posibles tipos de organización institucional. Sin embargo, en la situación concreta de Costa Rica, el aspecto esencial para el mejoramiento de la organización institucional es la aplicación simultánea y combinada de los enfoques denominados anteriormente como "vertical" para ciertos productos y "horizontal" para ciertos servicios, como la educación rural y la administración de recursos naturales. El uso de ambos enfoques permitiría alcanzar como objetivo (i) la participación activa de los productores en el proceso de decisiones, (ii) la distribución equitativa del valor de la producción de ciertos productos entre productores procesadores y comercializadores, (iii) la amalgama de la investigación y de la asistencia técnica, (iv) el fortalecimiento de la investigación y (v) la promoción de la coordinación de forma intensa pero limitada.

Este último punto podría despertar inquietudes debido a la lentitud con que se lograría la coordinación y la posible carencia de una visión integral de este problema. Sin embargo, no puede perderse de vista que en el ámbito de la organización institucional, como en tantos otros, no se puede pretender correr antes de aprender a caminar. El perfeccionamiento del sistema institucional tendrá que hacerse paulatinamente como causa y efecto del desarrollo del sector agropecuario y del país. La organización institucional es un proceso que debe tomar en cuenta los intereses de los actores (intereses de los productores, los intereses generales o bien común representado por las autoridades políticas y los intereses de los funcionarios técnicos) y los diferentes ámbitos en que se toman las decisiones y se llevan a cabo las acciones, a saber: la localidad, la región y el país. En vista de la complejidad que presenta este programa, no sería prudente tratar de establecer un sistema institucional amplio desde un comienzo, sino perseguir un objetivo más limitado. No se pretendería entonces, lograr una organización nacional completa, ni crear múltiples mecanismos de coordinación local y regional, ya que ellos resultan en bellos organigramas, pero están condenados por lo general, al fracaso, por hacer abstracción de los aspectos políticos. Por ello, la balanza ha de inclinarse por una meta menos pretenciosa pero que conduzca a resultados tangibles y positivos.

COMENTARIOS FINALES

1. Los objetivos del estudio de la misión conjun-

ta BID-BIRF-AID, no son claros y en consecuencia, su utilidad se pierde en mucho. No se trata ni de un programa para el desarrollo del sector agropecuario, ni del análisis de un conjunto de proyectos específicos.

2. El estudio hace gala tanto de un optimismo coyuntural, como de un optimismo estructural infundado. No se ahonda suficientemente en el análisis de los problemas internos, ni tampoco en el de los factores externos condicionantes.

3. Los documentos ponen en evidencia las dificultades de pensar y redactar entre tres: ha resultado harto complicado poner de acuerdo a las instituciones participantes. ¿Hasta dónde no sería preferible que cada institución hiciera el trabajo independientemente, o bien lo encargara a expertos independientes?

4. Con base en el estudio de la misión conjunta, las consideraciones hechas en las páginas anteriores y la situación prevaleciente en la agricultura nacional, la acción en este sector podría encontrarse, dentro de un enfoque de objetivos múltiples, en los siguientes aspectos:

a) "Horizontalmente" se pondría énfasis en:

- Mejorar la formación de recursos humanos, especialmente mediante el sistema de escuelas técnicas agropecuarias,
- fortalecer la infraestructura para la investigación,
- reorientar institucionalmente la extensión agrícola, de manera que los agricultores, en especial los grandes y medianos, sufragan su costo,
- establecer una política para la administración de los recursos naturales (tierra, agua, bosques).

b) "Verticalmente" se buscaría:

- fortalecer las instituciones existentes como OFICAFE, Liga de la Caña, Junta del Tabaco, ASBANA, a fin de que ellas asuman las responsabilidades propias de un equipo de trabajo,

— crear organizaciones semejantes que tomen a su cargo otros productos, concretamente la carne de vacuno, la leche y el arroz,

c) desarrollo de dos proyectos concretos de diversificación agrícola, a saber: la zona de riego de Guanacaste (oleaginosas, por ejemplo) y la zona Atlántica a cargo de JAPDEVA (cacao, coco, tubérculos, proyectos forestales).

5. Otros aspectos importantes quedan sin mencionar tales como: crédito, comercialización, seguros, información, agroindustria y fomento de exportaciones. Al respecto caben mencionar (i) que no se puede pretender hacer todo a la vez, no sea que por mucho abarcar se apriete poco, (ii) que en el caso de las actividades mencionadas en el punto b) anterior (café, banano, carne de vacuno, leche, azúcar, tabaco y arroz) esos aspectos estarían cubiertos en buena medida. Además, no debe perderse de vista que las sugerencias de los; puntos a), b) y c) serían prioridades transitorias, posteriormente tendrían otras etapas en las cuales se pondría énfasis en otros aspectos, teniendo siempre en mente que el objetivo principal no es aumentar la producción agropecuaria, sino elevar el nivel de bienestar de la población.

LITERATURA CITADA

1. BID, BIRF, AID. Informe general sobre el desarrollo agropecuario y rural de Costa Rica, mimeo. 1977. 84 p.
2. BID, BIRF, AID. Desarrollo agropecuario y rural de Costa Rica, Anexos técnicos, mimeo. s.f. pág. varia.
3. BORLAUG, N. y ARESVIK, O. H. The green revolution, approach to agricultural development and of its economic implications, *International Journal of Agrarian Affairs*, 5 (6): 385-403. 1973.
4. FAO-SIECA. Perspectivas para el desarrollo y la integración de la agricultura en Centroamérica, Vol. I, Guatemala, 1974. 281 p.
5. GONZALEZ, C. Interest rate restrictions and income distribution, *American Journal of Agricultural Economics*. 59 (5): 973-976. 1977.

6. GONZALES, C., LIZANO, E., VOGEL, R. C. Mercado agropecuario en Costa Rica, Associated Colleges of the Midwest, Central American Field Program, Costa Rica, mim. 1970. 211 p.
7. GOUROU, P. Lecons de Géographie Tropicale, Mouton, Paris. 1971. 323 p
8. HAYAMI, Y y RUTTAN, V. W. Agricultural Development: an International Perspective, Johns Hopkins Press, Baltimore, 1971. 367 p.
9. JOHNSTON, B. y KILBY, P. Agriculture and structural transformation, economic strategies in late-developing countries, Oxford University Press, London, 1975. 474 p.
10. JOHNSTON, B. Criteria for the design of agricultural development strategies, Food Research Institute Studies. 11 (1): 27-58. 1972.
11. JOY, L. Strategy for agricultural development. In Seers, D. and Joy, L. (ed). Development in a Divided World, Penguin Books, Baltimore, 1971. pp. 174-202.
12. JOY, L. Diagnosis, prediction, and policy formulation. In EHARTON, C. R. (ed). Subsistence Agriculture and Economic Development, Aldine Publishing Co., Chicago, 1969, pp 376-381.
13. LELE., U. Designing rural development programs: lessons from past experience in Africa, Rural Development Occasional Paper N° 5, Rural Development Committee, Center for International Studies, Cornell University, mim. 1975.
14. LIZANO, E. y DI MARE, A. El programa de desarrollo agropecuario: evaluación y comentarios, Agronomía Costarricense, 1 (1): 67-81. 1977.
15. MELLOR, J. W. The economics of agricultural development, Cornell University Press, Ithaca, 1966. 402 p.
16. MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERIA. Informe de la Comisión Adhoc sobre Investigación y Transferencia de Tecnología Agropecuaria, mim., 1978. 17 p.
17. ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Situación y perspectivas del empleo en Costa Rica, Ginebra, 1972. 238 p.
18. SCHULTZ, T. W. Transforming traditional agriculture, Yale University Press, London, 1964. 212 p.
19. TENDLER, J. Memorandum on agricultural sector loan for Costa Rica, mim., July 1969. 30 p.
20. THORBECKE, E. Preparing sector programs for agriculture sector analysis, models and practice, Food Research Institute Conference on Strategies for Agricultural Development in the 1970, Stanford University, Dec. 1971 (citado por Johnston en 11).
21. VOGEL, R. C. The effect of subsidized agricultural credit on the distribution of income of Costa Rica, mim. 1977. 22 p.
22. WATERSON, A. Preparing a program for agriculture, Seminar Papers Series, Economic Development Institute, IBRD, mim. 1973. 54 p.