

La evaluación de las políticas públicas y el marco institucional para el desarrollo económico local de la Agricultura Familiar en Costa Rica*

Federico Rivera Romero**

LA HETEROGENEIDAD AL INTERIOR DE LA AGRICULTURA FAMILIAR, AF, EN CUANTO A SUS CARACTERÍSTICAS SOCIALES, ECONÓMICAS, PRODUCTIVAS Y CULTURALES, CONDICIONAN LA POSIBILIDAD QUE TIENE DE RESPONDER Y DE BENEFICIARSE LO LOCAL, POR EJEMPLO, ANTE LA APERTURA COMERCIAL. EL ESTUDIO RESPONDE A LAS SIGUIENTES PREGUNTAS: ¿CUÁLES POLÍTICAS PÚBLICAS HAN SIDO IMPLEMENTADAS PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL EN COSTA RICA? CUÁL ES EL MARCO INSTITUCIONAL PARA ASISTIR EL DESARROLLO LOCAL Y EL PAPEL DE LOS GOBIERNOS LOCALES? Y ¿CUÁLES SON LOS INSTRUMENTOS Y PROGRAMAS MÁS EFICIENTES CON LOS QUE CUENTAN LOS GOBIERNOS PARA APOYAR EL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL DE ESTE SECTOR.

PALABRAS CLAVES: ADMINISTRACIÓN PÚBLICA; POLÍTICA AGRARIA; DESARROLLO ECONÓMICO; COSTA RICA

KEY WORDS: PUBLIC ADMINISTRATION; AGRICULTURAL POLICY; ECONOMIC DEVELOPMENT; COSTA RICA

Introducción

La heterogeneidad al interior de la Agricultura Familiar, AF, en cuanto a sus características sociales, económicas, productivas y culturales, condicionan la posibilidad que tiene de responder y de beneficiarse

de la apertura comercial. Existe una gran probabilidad de que aquellos sectores más capitalizados, puedan adaptarse y aprovechar mejor las nuevas oportunidades, mientras que

* Documento presentado en el XVIII Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD, realizado en Montevideo, Uruguay del 29 de octubre al 1º de noviembre del 2013.

** Coordinador del Programa de Doctorado en Gestión Pública y Ciencias Empresariales del Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.

Correo electrónico:
frivera@icap.ac.cr

Rec bido: 30 de julio del 2013.

Aceptado: 20 de noviembre del 2013.

otros deberán abandonar la actividad productiva, emigrar o tender hacia un salario, a menos que cuenten con un apoyo integrado que les permita alcanzar los niveles de competitividad exigidos. Siendo una de las principales responsabilidades del Estado, promover un desarrollo rural equitativo, es necesario que los gobiernos tengan en claro cómo intervenir y qué instrumentos diseñar para formular, implementar y evaluar las políticas públicas en el sector agrícola y las estrategias que sean capaces de responder a los problemas estructurales y coyunturales de los diferentes segmentos que conforman la agricultura en Costa Rica.

El propósito de este estudio en su universo es responder a las siguientes preguntas: *¿Cuáles políticas públicas han sido implementadas para el desarrollo económico local en Costa Rica? ¿Cuál es el marco institucional para asistir el desarrollo local y el papel de los gobiernos locales? ¿Cuáles son los potenciales impactos que se esperan sobre el desarrollo económico local del sector agrícola? y ¿Cuáles son los instrumentos y programas más eficientes con los que cuentan los gobiernos para apoyar el desarrollo económico local de este sector?*

Enfoque del estudio

El estudio implementa el *enfoque* del *neoinstitucionalismo*, pues se analiza con carácter constringen-

te de las instituciones para los actores, y de su comportamiento racional. La elección racional del análisis cualitativo se centraliza en las elecciones realizadas en el ámbito social y político por individuos racionales, quienes actúan según su propio interés. De acuerdo a Peters (2003) los actores políticos no son individuos fragmentados que reflejan su socialización y constitución psicológica, y actúan para maximizar el beneficio persona, sino individuos que reflejan fuertemente los valores de las instituciones a las que están vinculados. En esta perspectiva los individuos no están fragmentados, sino incorporados a una compleja serie de relaciones con otros individuos y con colectividades diversas. La institución significa un conjunto de reglas y valores, normativos y no cognitivos con respecto a la manera mediante la cual influyen sobre los miembros institucionales, como también, el conjunto de las rutinas desarrolladas para poner en ejecución e imponer esos valores.

En estudios realizados sobre neoinstitucionalismo esta complejidad de interacciones para la mayoría de los individuos que se desenvuelven en entornos con múltiples instituciones significa que, a veces, para actuar, deben elegir entre lealtades institucionales contrapuestas. No obstante, se supone que siempre por la gama completa de sus vínculos organizacionales y, por ende, no pueden ser los individuos autónomos, utilitarios y totalmente racionales que las teorías de la elección racional suponen. Para Peters

(2003, p. 47) en el institucionalismo normativo los individuos deben escoger entre diversas influencias e interpretar el significado de sus compromisos institucionales. En estudios realizados sobre el neoinstitucionalismo las preferencias de los actores políticos son exógenas al proceso político, y son moldeadas por fuerzas que trascienden la situación de elección inmediata. No obstante, para las teorías institucionales, las preferencias individuales se deben en gran medida, a su interacción con las instituciones, las que moldean considerablemente, a sus propios participantes y proveen sistemas de significación, para quienes participan en la política y en un sentido más amplio, en la vida social.

El interés por las instituciones se refleja en el aumento de los tratados sobre la política y particularmente, en los estudios sobre la legislatura, el gobierno local, la legislación pública, la economía política, la cultura política, la determinación política pública, la elección racional y las élites políticas. En el estudio realizado por Rivas (2003, p. 39) se define el nuevo institucionalismo como un enfoque funcional-descriptivo que concede un papel más autónomo a las instituciones y es producto del encuentro entre la historia con la teoría de las organizaciones. Además, lleva implícito una metodología institucional-descriptiva, que en los años noventa se proyecta como enfoque apoyándose en la política comparada. Además, el neoinstitucionalismo, paralelo a concebir un papel más autónomo de las institu-

ciones políticas, no niega al mismo tiempo la importancia y el rol llevado a cabo por los actores individuales, el Estado, incluso los procesos sociopolíticos de socialización, participación y afines.

El papel y los roles de las instituciones políticas son fundamentales, a la hora de explicar la estabilidad, el cambio o incluso, la inestabilidad de un determinado sistema político y de la propia política. También, cabe señalar que dentro del neoinstitucionalismo, una cuestión que ha demandado atención, se refiere al “cambio institucional”, partiendo de que éste último delinea la forma en que la sociedad evoluciona en el tiempo, siendo a la vez, la clave para entender el cambio histórico. Sin embargo, la teoría del neoinstitucionalismo señala que las instituciones son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Las instituciones conforman no solo la base de cualquier sistema político sino, además, es innegable que afectan el desempeño de la economía, reducen la incertidumbre por el hecho de que proporcionan una estructura a la vida diaria y constituyen una guía para la interacción humana. De acuerdo a North (1993) las instituciones, en un sentido amplio, representan las reglas, las normas, las costumbres de operación del sistema. Son al mismo tiempo las redes que sirven para enlazar y encauzar institucionalmente, las relaciones del intercambio económico, social y político, entre

los subsistemas o distintos componentes del sistema. También, el neoinstitucionalismo logra combinar el estudio por la democracia, la cultura política, el comportamiento político, los partidos políticos, su significado, el papel para el Estado y los ciudadanos, respectivamente. Para Tsebelis (1990) las instituciones son el resultado de la actividad política consciente de los individuos, son endógenas a la interacción entre actores, en la medida en que no solo estructuran el juego mismo sino que en repetidas oportunidades son objeto del mismo. Son, en fin, productos conscientes y reflejan las preferencias de los actores que se han impuesto en la interacción.

En general, el cambio se produce con la finalidad de ajustar las exigencias con determinadas instituciones, organizaciones y ciertas reglas de juego, en función naturalmente para maximizar las ganancias y los intereses particulares. El neoinstitucionalismo económico concede importancia y hace énfasis en los procesos de la negociación y la transacción gestados entre los diversos actores e instituciones, partiendo de la premisa según la cual, los actores actúan y se desenvuelven de acuerdo con una racionalidad e información que los conduce a maximizar sus decisiones, en función de unas utilidades y unos objetivos. Las organizaciones en sí mismas funcionan a partir de rutinas, las que evitan tener que definir cada vez el comportamiento que se debe seguir frente a los problemas. No obstante, la teoría de la regulación económica estable-

ce que ésta puede ser perseguida activamente, por una industria, o puede ser impuesta sobre la misma. La tesis central de esta literatura consiste en que la regulación se obtiene por la industria, siendo diseñada y operada básicamente, para su beneficio. Sin embargo, bajo esta concepción la noción de crear regulaciones en favor del interés público no tiene sentido, pues el problema de la regulación sería descubrir, cuándo y por qué una industria puede usar al Estado para sus propósitos.

La interacción entre las instituciones y las organizaciones da forma a la evolución institucional de una economía. Si las instituciones son las reglas del juego, las organizaciones y sus empresarios son los jugadores. Las organizaciones se conforman por grupos de individuos unidos por un propósito común, con el fin de lograr ciertos objetivos. Si el marco institucional premia las actividades productivas, surgirán las organizaciones -las empresas- dedicadas a las actividades productivas. El cambio económico representa un proceso ubicuo, progresivo e incremental y es una consecuencia de las decisiones que de manera individual, toman día a día, los actores y empresarios de las organizaciones.

De acuerdo a Rivas (2003), las modificaciones surgen al percibir los individuos que les podría ir mejor, si reestructuran los intercambios (políticos o económicos). La fuente de estos cambios de percepción puede ser exógena a la economía,

por ejemplo; un cambio en el precio o la calidad de un producto competitivo en otra economía, lo que cambia las percepciones de los empresarios en la economía en cuestión, sobre las oportunidades lucrativas. La velocidad del cambio económico es una función del ritmo del aprendizaje; sin embargo, la dirección de dicho cambio es función de las retribuciones esperadas, al adquirir los diferentes tipos de conocimientos. Sin embargo, crear instituciones que alteren las relaciones de costo-beneficio, en favor de la cooperación en los intercambios impersonales es un proceso complejo, por implicar no solo compromete la creación de las instituciones económicas, sino también, precisa que éstas sean sostenidas por instituciones políticas adecuadas.

En este sentido para March y Olsen (1989) una institución no es necesariamente una estructura formal, sino que más bien se la entiende como un conjunto de normas, reglamentaciones, supuestos y rutinas. Las instituciones políticas son un conjunto de reglas y rutinas interconectadas que definen acciones correctas en términos de relaciones entre roles y situaciones. Las instituciones tienen un repertorio de procedimientos y que para elegir entre ellos se valen de reglas y se definen por su durabilidad y su capacidad

para influir sobre la conducta de los individuos durante generaciones. Asimismo, las instituciones poseen una legitimidad casi inherente, que compromete a sus miembros a comportarse de determinadas maneras, con lo que hasta pueden verse en situación de actuar en contra de su propio interés.

De acuerdo a Subirats (2012) la utilización del enfoque del neoinstitucionalismo en el análisis de las políticas es para ver hasta qué punto el análisis de políticas públicas sirve para entender el juego entre actores, la caracterización de ellos, el proceso de acción en que se desarrolla esa estructura neoinstitucional, y al contrario, una vez que se hace política pública es clásico preguntarse ¿Cuál es el problema planteado? ¿Cuáles son los factores que están propuestos? ¿Cuáles son los actores involucrados en este problema? ¿Qué intereses tienen? ¿Qué definiciones de problema maneja cada uno? ¿Qué recursos utilizan para tratar de influir unos en otros? ¿Cómo ha sido erosionada la política en el tiempo por el resto de los actores?. El aporte del neoinstitucionalismo en el análisis de las políticas públicas, es ver hasta qué punto las reglas institucionales modifica, rediseñan el juego de intereses, recursos, equilibrios entre actores.

Las instituciones responsables de la formulación y la implementación de la política pública en el sector agrícola de Costa Rica

Las consultas en los talleres regionales y a las entrevistas realizadas a los actores estratégicos sobre el marco institucional de la Agricultura Familiar en Costa Rica manifiestan que los principales problemas son:

- La poca regulación en las cadenas de la producción y la comercialización del producto agrícola y pecuario, pues hay un fuerte dominio de intermediarios (Oligopolios con CARTELES), y competencia desleal para los productores,
- La falta de educación en la formación de empresarios y empresarias rurales (Pymer),
- Un distanciamiento de parte de las instituciones responsables en las decisiones políticas en la formulación, la implementación y evaluación de las políticas del sector agropecuario,
- Distanciamiento de los gobiernos locales de las necesidades de los productores agrícolas, porque están limitados de recursos, tienen otros intereses políticos y hay poco acercamiento con las institu-

ciones responsables del Estado en relación al desarrollo de la agricultura familiar.

Los gobiernos locales se limitan a la administración de las ferias del agricultor, porque les genera algunos recursos municipales. La complejidad para los gobiernos locales es que el mercado es más amplio que los territorios que administran, dándole así, poca maniobra de regulación sobre los intermediarios en las cadenas de comercialización.

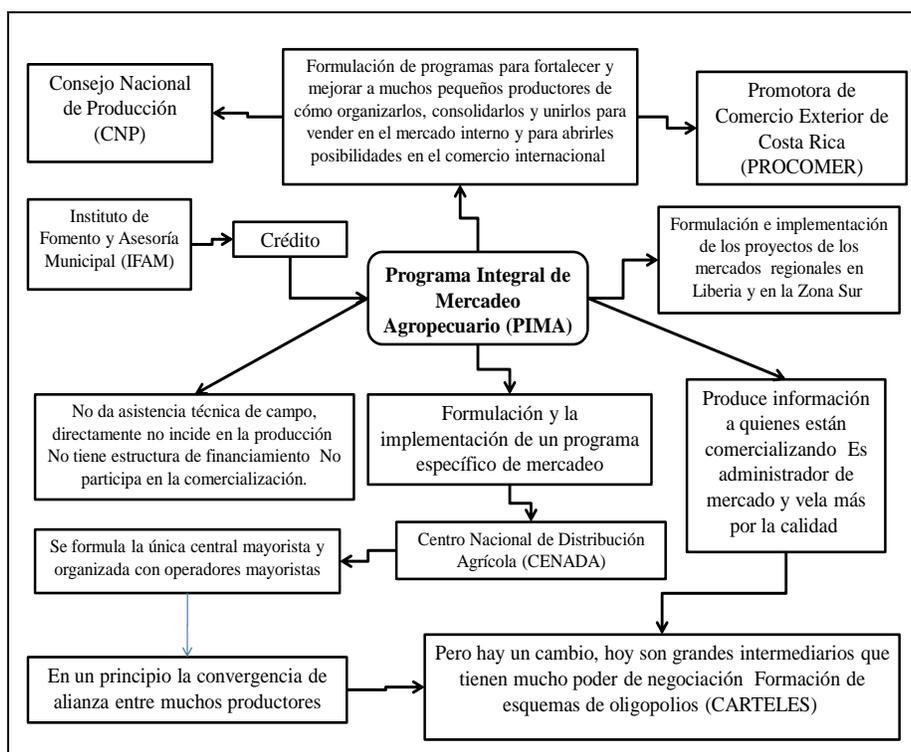
De acuerdo a Ulate (2010) en la producción y en la comercialización los problemas son los escasos recursos económicos de los productores, la falta de diversificación de las actividades agropecuarias, no existe una venta constante de productos por no tener excedentes y laboran en otras fincas para mejorar sus ingresos. También, la producción en su mayoría es para el autoconsumo, inestabilidad en las políticas de producción y comercialización del sector agropecuario, plagas presentes en la región, mal estado de caminos lo que dificulta la producción y la comercialización. No obstante, algunos productores venden en la feria del agricultor, en el Centro Nacional de Abastecimiento y Distribución de Alimentos, CENADA, a intermediarios, en las pulperías (pequeños abastecedores) y a diversas empresas. También, afectan los bajos precios de los productos agropecuarios, el mercado local, competencia desleal por parte de cadenas de supermercados, porque en los fines de semana algunos supermer-

cados bajan el precio de sus productos agrícolas, compitiendo con las ferias del agricultor. En la mayoría de los casos falta tecnología para transformar los productos. Además, de la inexistencia de infraestructura porque faltan recursos para financiar y apoyar en la construcción de infraestructura de caminos en fincas que requieren acceso a caminos comunales, y poco acceso al sistema de financiamiento nacional. La articulación de las acciones del Instituto Nacional de Aprendizaje, INA, con recursos a tasas de interés convenientes y apoyo en infraestructura

permitirían un cambio y evolución de la agricultura familiar, más empleo y articulación a mercados que exigen más calidad. No obstante, la franja fronteriza presenta problemas de orden para la comercialización, porque en los Tratados de Libre Comercio, TLC, no se regulan a los importadores intermediarios, por ejemplo; el frijol tradicional, no se protege al productor, la dependencia de los productores de los mercados centralizado en San José, Heredia, Alajuela, Cartago y la alta intermediación para los que pueden llegar al CENADA.

ESQUEMA 1

LOS VÍNCULOS DEL PROGRAMA INTEGRAL DE MERCADERO AGROPECUARIO, PIMA, CON OTRAS INSTITUCIONES RESPONSABLES DEL SECTOR AGROPECUARIO



Fuente: *Elaboración propia con base a la información suministrada por los actores estratégicos y especialistas en Agricultura Familiar, AF.*

De acuerdo al esquema No.1, el marco normativo (leyes, decretos, directrices) que sustenta la actuación institucional sobre la Agricultura Familiar, la creación del Programa Integral de Mercadeo Agropecuario, PIMA, es por una ley especial derivada de un crédito del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal, IFAM, pues ahí se crea un programa específico de mercadeo para el CENADA.

Las acciones del PIMA, van después del portón de la finca, insertos en la parte de la problemática que implica tratar de ayudar a buscar a los pequeños productores un acceso al mercado. La política sectorial está muy bien definida en el concepto de comercialización, las cosas que hace el PIMA, cotidianamente le pueden brindar opciones a los que están produciendo. El mercado del CENADA es en gran parte mayorista, pues se supone que es la única central mayorista y organizada que tiene el país con operadores mayoristas, y esto es en un principio la convergencia de alianza entre muchos productores, pero ha cambiado porque hoy día son grandes intermediarios los que realmente tienen mucho poder de negociación con quienes están produciendo y en los esquemas que se administran.

El PIMA empieza a trabajar hace algunos años en un programa con la Promotora de Comercio Exterior de Costa Rica, PROCOMER, y el Consejo Nacional de Producción, CNP, en busca de fortalecer y mejorar a muchos pequeños productores

que están produciendo para organizarlos, consolidarlos y unirlos, para vender en el mercado interno y para abrirles posibilidades en el comercio internacional. Los proyectos de los mercados regionales que se implementaran en Liberia y en la Zona Sur, y esto conlleva a que el PIMA esté presente dentro de la agricultura familiar.

En relación a la estructura institucional en mercadeo, el PIMA, no da asistencia técnica de campo, pero lo hace con mercadeo. La institución produce información a quienes están comercializando pero directamente no incide en la producción. En teoría, todo productor puede venir a dejar el producto, y en una plaza mayorista se supone que hay áreas donde está segmentado el mercado y que puede venir cualquiera, pero en la realidad hay esquemas de oligopolios. La misma génesis de la mayoría de centrales mayoristas en el mundo se enfrenta a ese tipo de estructura de mercado en aras de garantizar el abastecimiento de las ciudades, o sea, la existencia de operadores mayoristas fuertes es importante para garantizar que siempre haya disponibilidad del producto. En el PIMA existió una línea de financiamiento para los programas de centros de acopio, pero después de muchos errores todos los fondos los absorbió la Banca de Desarrollo, y en este momento el PIMA no tiene ninguna estructura de financiamiento. En seguridad alimentaria, el PIMA participa porque los operadores mayoristas traen cargas muy grandes, y se supone que se abastece a la ma-

yoría que participan en las distintas ferias del agricultor, a pulperos, minisúper y verdulerías que están en el área metropolitana.

El PIMA no abastece a las grandes cadenas de supermercado, pues tienen su propia línea y empresas definidas de abastecimiento, como es el caso de Hortifruti Wall Mart Centroamérica, empresa dedicada al abastecimiento de frutas y vegetales para todos los supermercados Wall Mart. La institución tiene claro que los productos agrícolas, las frutas, las hortalizas, principalmente que van a la mesa de los hogares costarricenses pasan por el PIMA, y tiene claro y definido el tema de seguridad alimentaria, donde la institución como administrador de mercado no participa en la comercialización. La institución se preocupa más por la calidad, pues con los que comercian en piso, se les pide que lo tengan en tarima, en esto se ha tenido que redoblar esfuerzos. Es importante considerar que en la presencia de productos de calidad, el precio aumenta, y en esto se puede impactar en los precios, pero no incidir.

En relación a los problemas en la educación, están la cultura de consumo del joven, la falta de capacitaciones específicas, los problemas de administración gerencial, la insuficiente planificación de la producción en función de la demanda de mercados, la escasa información para las poblaciones marginales, la carencia de vocación de la familia, la falta de autogestión de los productores, la insuficiente atención a los

temas ambientales, las dificultades para acceder a capacitación, la falta de servicios de apoyo, la publicidad, el machismo y la televisión, influyen en que los jóvenes pierdan interés por la agricultura.

En el marco institucional hay muchas debilidades, porque faltan profesionales del Ministerio de Agricultura y Ganadería, MAG, Instituto Nacional de Aprendizaje, INA, Instituto de Desarrollo Agrario, IDA, Instituto Mixto de Ayuda Social, IMAS, Consejo Nacional de Producción, CNP, Programa Integral de Mercado Agropecuario, PIMA, una reducida capacidad de apoyo institucional, falta de terreno que no permite expandirse y privación de titulación de propiedades. Las trabas locales y políticas a nivel institucional para permisos y trámites para producción de huevos, queso, carne y otros productos cárnicos requiere atención inmediata y un proceso que permita a las familias cumplir requisitos, sin perder ingresos; el cobro de la Caja Costarricense de Seguro Social, CCSS, que limita el desarrollo de la agricultura familiar. La falta de capacidad física en las instalaciones del INA y la ausencia de una descentralización regional generan inflexibilidad y una reducida capacidad de articulación entre las opciones de capacitación y la solución de los problemas de la producción y la comercialización y necesidades de la agroindustria de la Agricultura Familiar, AF. También, el problema es la burocracia, requiere de muchos trámites y los encargados de las oficinas no cooperaran porque más arri-

ba no les permiten mejorar la atención.

En el marco institucional, hay invisibilidad en la agricultura familiar, por ser una actividad de poca importancia para la producción, la comercialización y la transformación. También, en algunas zonas de Costa Rica hay marginación étnica y en la gestión de los servicios del Estado. Además, la falta de coordinación de las instituciones imposibilita desarrollar proyectos más dinámicos para las comunidades y las instituciones no creen en los jóvenes. No obstante, los esfuerzos dispersos de las organizaciones regionales, las actitudes de los funcionarios, pues mantienen un distanciamiento entre los funcionarios y las funcionarias a nivel de las instituciones e interinstitucional, y el acercamiento es por voluntad de interés personal, porque pasan de una institución a otra, manteniendo así, una relación personal de amigos con los funcionarios y las funcionarias. También, los pocos proyectos para incorporar a la mujer y a la juventud en labores de campo y la falta de vocación de los funcionarios en la integración y la alineación de las instituciones.

Las fincas requieren una atención oportuna en un sistema integral para la agricultura familiar. Al haber mayor urbanismo se da un incremento en las ventas de producción, con una estrategia de planeación de la producción articulada a los mercados regionales se podría aprovechar el mercado existente. En esa dirección se debería promocionar

una agricultura más amigable con el ambiente, que atraiga el consumo de productos de la agricultura familiar. No obstante, se requiere de planificación y de entidades que certifiquen la calidad e inocuidad de los productos, para que el consumidor se vea atraído hacia las ferias, al CENADA y otros mercados regionales. Es importante señalar que está la Ley 8634, para la creación de un Sistema de Banca para el Desarrollo la que se publicó el 7 de mayo del 2008, en el diario oficial La Gaceta. En este caso se benefician prioritariamente proyectos viables promovidos por mujeres, asociaciones de desarrollo indígena, jóvenes emprendedores, cooperativas, pequeños y medianos productores agropecuarios; micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES) nacientes o en operación.

El sistema se compone básicamente de tres fuentes de recursos que le dan sustento financiero: fideicomisos agropecuarios con los cuales se crea un mega fondo conocido como Fideicomiso Nacional para el Desarrollo, FINADE, aporte del 5% de utilidades de los bancos públicos y el peaje bancario que aportan los bancos privados por tener derecho a captar depósitos en cuenta corrientes. El sistema es presidido por un consejo rector, un consejo asesor mixto y un equipo de coordinación de acompañamiento. El consejo rector lo componen el Ministro de Agricultura y Ganadería, el Ministro de Economía, y dos representantes de la Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones de la Empresa

Privada, UCCAEP, (uno del sector agrícola y otro del sector industrial y servicios) y un representante de los bancos públicos. Éstos han venido generando nuevas oportunidades para el desarrollo de un emprendedurismo en agroturismo y ecoturismo; organizaciones que crean proyectos para incorporación de valor agregado; se dan capacitaciones en hidroponía y manejo de desechos; se promueve la empresa agrícola y la fincas integrales didácticas. Esas oportunidades requieren una articulación y una alineación a las fases de la comercialización y la agroindustria; mejorar el nivel de organización de las mujeres y su capacidad de gestión, dar un alto perfil de participación en las asociaciones; ampliar la participación de la mujer, jóvenes e indígenas en las diversas actividades productivas.

De acuerdo a Vargas (2010), en el IDA, el término de Agricultura Familiar es muy nuevo, y no se venía utilizando así. A nivel institucional, en la ley constitutiva está normada toda la orientación que tiene que dar la institución, la capacitación, el acompañamiento de la familia, además, la ley parte del hecho, de que la familia y el acercamiento está bien, en esa dirección se orienta toda la normativa. También, la ley la conclusión de la tierra y el darle todos los mecanismos necesarios para que se desarrolle la familia. La conclusión es que es lo mismo que hace el IDA, solo que en términos de economía familiar no lo venía administrando pero está normado en la ley constitutiva.

En el mercadeo la institución está organizada por direcciones regionales que abarcan todo el país; sin embargo, en que cada sector a la institución lo caracteriza su especialidad, que viene a ser la parte agraria y la mayoría de la mentalidad de los funcionarios es agrarista. En la asistencia técnica como tal, en el pasado que era menos asistencial, y hoy el mercadeo lo coordina con el CNP, por ejemplo; el programa integral de alimentos, pues el convenio que se establece con ellos es para que asistan al IDA en todo, en esa materia básicamente, el manejo de las cosechas, de los granos y la parte de cómo darle valor agregado a ese producto para colocar los excedentes en el mercado. En relación con el MAG asistencia técnica, que casi no llega, pues le corresponde asistir al IDA en la parte técnica, en las prácticas de tecnología agrícola, y con el IMAS, los aspectos sociales y con el INA la parte de capacitación. El IDA no puede sola atender todas las necesidades de las familias necesitadas, pero si procura que a través de las diferentes instituciones del sector, dar una solución más integral a los problemas de los productores.

En la parte de financiamiento, el IDA tiene la tierra subsidiada a 25 años plazo con 8% de interés el crédito, de la misma forma se orienta con el Sistema Bancario Nacional, porque ayuda a hipotecar. A través de la junta directiva hace la solicitud y se les aprueba una hipoteca hacia el embargo, esto quiere decir que el IDA pone la hipoteca en segundo

grado y se da la posibilidad que puedan hipotecar para insertarle en algún proyecto productivo. En relación a proyectos más específicos, por ejemplo; el turismo rural, la institución trabaja con algunas Organizaciones No Gubernamentales, ONGs y la Naciones Unidas, pues se recomienda y se le ayuda al grupo en la elaboración de los proyectos, pero el IDA los acompaña cuando hay proyectos más elaborados.

En el caso de inserción con equidad (mujeres, jóvenes, población indígena, personas con alguna discapacidad, población adulta u otros), el IDA por ley atiende desde que se dio la ley de igualdad real. En teoría se debe atender a la mujer, jefes de hogar en la práctica, pero en algunos casos no hay suficiente conciencia en los funcionarios para tratar estos temas. No obstante, se ha hecho el esfuerzo para que los reglamentos de selección de los beneficiarios y los créditos rurales, de acuerdo a los lineamientos, no sean excluyentes. En esta administración específicamente la política del presidente ejecutivo es no excluir género, jóvenes, adultos mayores, gente con alguna discapacidad y el indígena, pero la ley que se crea en 1982, no incluye al indígena. Los servicios del IDA no incorporan a los indígenas, todos los servicios como el de la organización, la gestión empresarial, el crédito y la infraestructura, el indígena está excluido en la ley constitutiva del IDA.

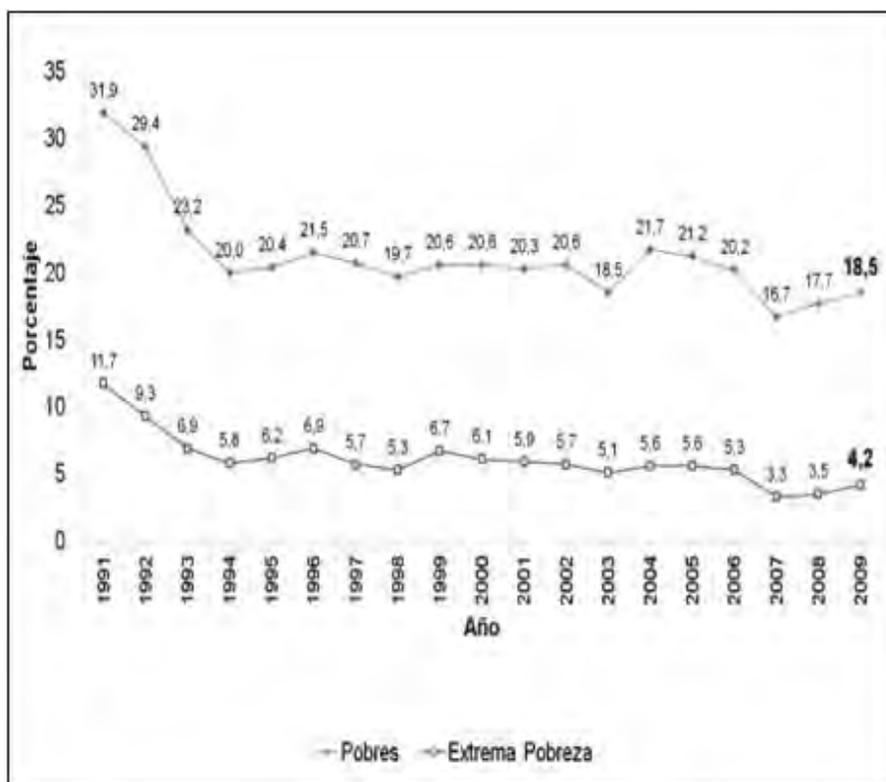
Para el fortalecimiento del marco institucional de soporte para

la agricultura familiar el IDA, recién concluye una consultoría para hacer una clasificación de los asentamientos por su nivel de desarrollo. A partir de los años 2000, se toma conciencia de hacer unos diagnósticos en los asentamientos de la institución, pero la ésta siempre andaba dependiendo de otras instituciones especializadas en acueductos, electricidad, pues no es prioridad para ninguna de ellas y se nos decía “el IDA metió esa familia ahí, a ver como la saca”, y ahí fue donde empezó toda una política del desarrollo de los asentamientos.

Desde el 2000, se hacen los planes de desarrollo pero con una visión equivocada de la cantidad de infraestructura que tenía el hogar. La institución se ha dedicado a invertir en el período de 2000-2010, en desarrollar la infraestructura, los caminos, los puentes, los comedores escolares y los Equipos Básicos de Atención Integral en Salud, EB AIS. Esa fue la prioridad en este lapso de tiempo. No obstante, ahora entendemos que hubo un gran error en esa política porque si bien se beneficia la estructura no es sinónimo de desarrollo, pues de igual manera encontramos familias en situaciones muy críticas en los asentamientos donde no hay puentes, escuelas y los servicios básicos. El IDA está reutilizando y reafirmando algunos conceptos, con este asunto de la clasificación de los asentamientos y el nivel de desarrollo, porque el punto de partida son las familias. (Ver Anexo No. 1.

GRÁFICO No. 1
PORCENTAJE DE HOGARES POBRES POR NIVEL DE POBREZA
EN COSTA RICA

1991-2009



Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, INEC, 2009.

En el gráfico No.1, se observan los porcentajes de pobreza entre 1991-2009, en este sentido el IDA está trabajando en el desempleo, la escolaridad y la salud para disminuir esos niveles. Este es el punto de partida y el enfoque que la institución está dando, partiendo de la familia y de cómo el sistema y las mismas políticas de Estado, influyen en algunas familias de todo el sistema, pues muchas de ellas por su misma escolaridad, no se acercan a solicitar una ayuda, así las excluye el mismo sistema.

En el IDA, hay varios programas dentro de la dirección de desarrollo que son interesantes, el primero es el programa de seguridad alimentaria, y surge por un estudio que hace la Universidad de Costa Rica, UCR, que encuentra un índice de desnutrición, de aquí surge un programa que se llama PROINTER que es pro-alimentación de los niños desnutridos. El trabajo fue en conjunto con la universidad y el Ministerio de Salud un programa para mejorar la dieta y el estado de desnutrición de los niños. En este sentido, cuando el programa termina, se justifica continuar con el proyecto para que no vuelva a pasar eso en los asentamientos de las familias con más escasos recursos. No obstante, había que clasificar los beneficiarios y se formula el programa de seguridad alimentaria que se ha mantenido desde la administración Figueres. Este es un programa que está acompañado con la parte de organización, porque tiene los módulos familiares que van directa-

mente a los núcleos familiares que consiste en darles o asegurar que ellos tengan la proteína. En la implementación del programa la mayoría de productores solicitan la vaca de ordeño y se les entregan de 2 a 3 vacas y especies menores, pollos, conejos, cabras y cerdos, para asegurarnos que tengan la proteína animal.

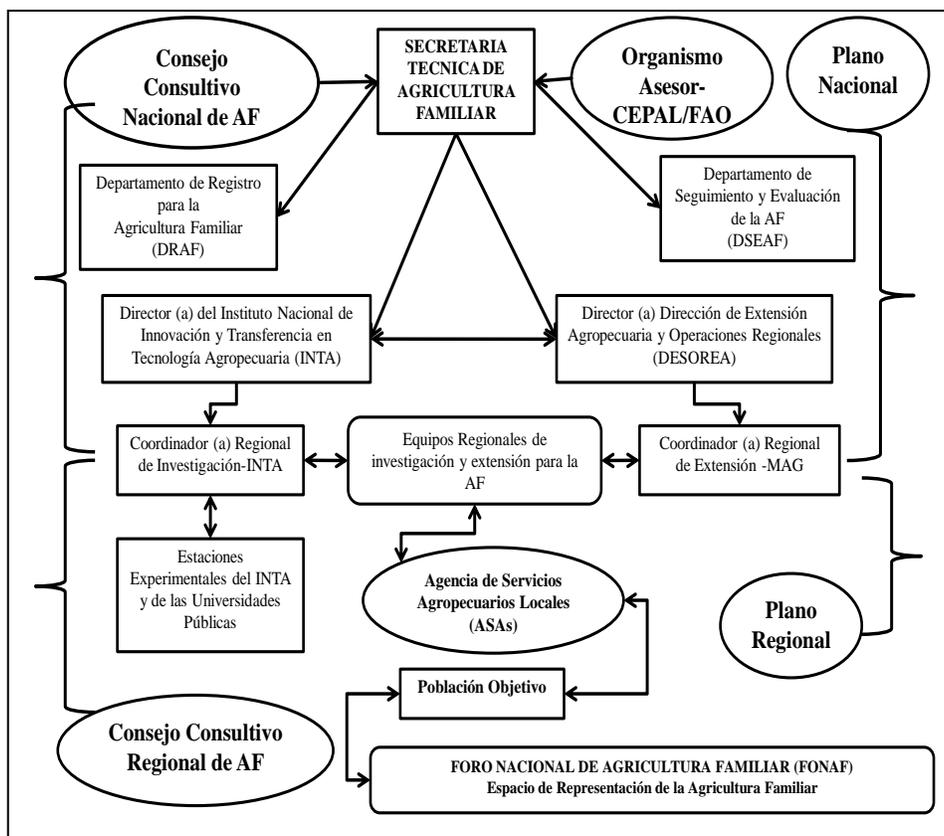
Lo anterior es un subsidio y hay que seleccionar muy bien a los núcleos de familia que lo necesitan. Este programa se implementa con la coordinación del MAG, para la atención de los animales y también hay módulos importantes en manejo integrado de las parcelas, en asocio con el IMAS y la Universidad de la EARTH en los asentamientos de la Zona Atlántica y de la provincia de Heredia. En el sentido de trabajar y que aprovechen todo lo que está en la parcela, desde las cercas vivas y que los animales no se alimenten con concentrado, sino con plantas de manera que puedan usar todo lo que está en el área de producción, que sea sostenible, además, se les hizo biodigestores de manera que fueran a utilizar el gas para cocinar e incluso para alumbrarse. Este programa de seguridad alimentaria es para las familias que están empezando y con el tiempo las que se van quedando rezagadas se les aplica, pues está visualizado así, se inicia con este programa y después siguen con el crédito de la caja agraria, se les da la parte de organización y la de infraestructura y se integran todos los otros servicios. Es importante mencionar que la integración de

servicios depende mucho de las amistades entre los funcionarios, en algunos lados funciona muy bien con el INA y en otros lados con el MAG,

pero eso depende mucho de cómo estén conformadas las redes de este sector.

ESQUEMA No. 2

PROPUESTA DE UNA ESTRUCTURA EN EL MARCO DE LAS POLÍTICAS EN APOYO A LA AGRICULTURA FAMILIAR DE COSTA RICA EN EL PERÍODO DE 2011-2021



Fuente: *Elaboración propia con base a la información suministrada por los actores estratégicos y especialistas en Agricultura Familiar, AF.*

El esquema No.2, es la propuesta de una estructura en el marco de las políticas en apoyo a la Agricultura Familiar de Costa Rica en el período de 2011-2021. La formulación y la implementación de un marco institucional para la agricultura familiar a corto y mediano plazo son de vital importancia para atenuar la erosión de las políticas públicas del sector agrícola. En el plano nacional el diseño de la agenda pública para la agricultura familiar específicamente se requiere de la formación de la Secretaría Técnica de Agricultura Familiar la que está asesorada por el Consejo Consultivo Nacional de Agricultura Familiar y por los Organismos Asesores de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, FAO. La secretaria mantendrá como plataforma para el buen funcionamiento los Departamentos de Registro para la Agricultura Familiar, DRAF, y de Seguimiento y Evaluación de la Agricultura Familiar, DSEAF. No obstante, la secretaria mantiene una comunicación directa con el Director (a) del Instituto Nacional de Innovación y Transferencia en Tecnología Agropecuaria, INTA, y el Director (a) de la Dirección de Extensión Agropecuaria y Operaciones Regionales, DESOREA, los que deberán mantener un comunicación entre ellos de manera horizontal y coordinada en materia de la Agricultura Familiar. En el plano regional, el (la) Director (a) del INTA deberá de coordinar las políticas con el Coordinador (a) Re-

gional de Investigación-INTA, el que está relacionado con las Estaciones Experimentales del INTA y de las Universidades Públicas, mientras que el (la) Director (a) de DESOREA, coordina con el Coordinador (a) Regional de Extensión -MAG. Es importante delimitar que los coordinadores de las Regionales del INTA y DESOREA mantienen un vínculo de interrelación con los Equipos Regionales de Investigación y Extensión para la Agricultura Familiar.

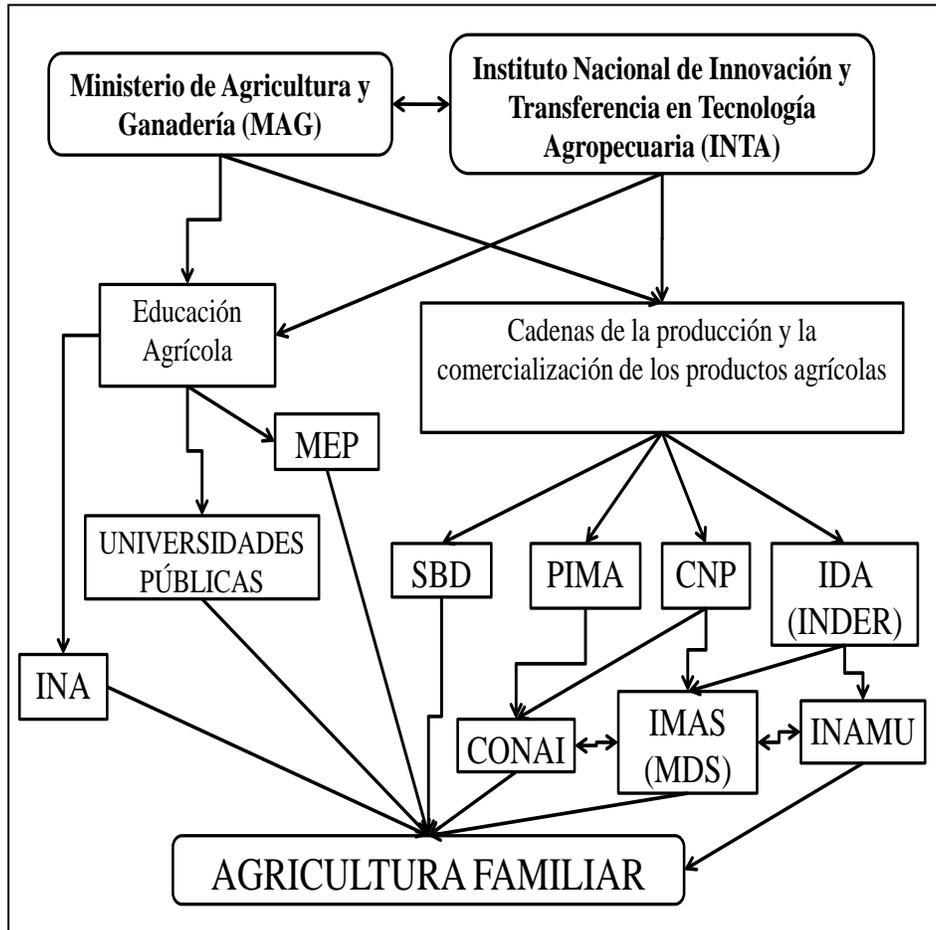
Las Estaciones Experimentales del INTA y de las universidades públicas, el (la) Coordinador (a) Regional de Extensión -MAG y Equipos Regionales de investigación y extensión para la Agricultura Familiar están interrelacionadas con la Agencia de Servicios Agropecuarios Locales, ASAs, y ésta última identifica y trabaja con la Población Objetivo, la que está conformada por el Foro Nacional de Agricultura Familiar, FONAF, que es el Espacio de Representación de la Agricultura Familiar. El plano regional está asesorado por el Consejo Consultivo Regional de Agricultura Familiar. En éste demuestra que el diseño de los enfoques de la política pública con la agenda de abajo hacia arriba y de arriba hacia abajo está concentrada en los Equipos Regionales de Investigación y Extensión para la Agricultura Familiar los que tienen un peso específico en la propuesta de la política pública para la Agricultura Familiar respaldada por el MAG y el INTA.

Esta propuesta está respaldada por el MAG (2010) donde se encuentra que en Costa Rica, los cambios en el entorno nacional e internacional, han modificado los roles tradicionales de las instituciones del Estado, particularmente en el sector agroalimentario y hacen necesaria una transformación integral que las faculte para una respuesta más eficaz y eficiente acorde con las demandas del sector productivo para el desarrollo local de una manera más integrada. La ejecución de la política exige una adecuada coordinación operativa, tanto con otros sectores, servicios públicos y la academia; como de una gestión conjunta público-privada, de manera que se logre entregar una oferta amplia de productos y servicios al sector productor. Los desafíos que enfrenta la institucionalidad para responder a las demandas del sector productivo implican una redefinición del funcionamiento del Sector Público Agropecuario y sus instituciones con una visión integral y sistemática que permita la implementación, de una política de Estado en materia agro-

pecuaria; la estructuración o reestructuración de las instituciones públicas que participan en este sector y las eventuales modificaciones a la normativa que lo regula. En concordancia con lo anterior y las estrategias e instrumentos definidos en la política de Estado, se procede a ajustar en un marco de mayor articulación, como sector agroalimentario, la rectoría sectorial y los mecanismos de coordinación, que posibilite la ejecución de esta política desde una perspectiva inclusiva y sostenible. Para garantizar el logro de los objetivos planteados es necesario que las organizaciones y los gremios empresariales, tanto de las pequeñas como de las medianas y grandes empresas agroalimentarias, gobiernos locales, asuman un rol más activo en la ejecución, seguimiento y evaluación de la política pública. Lo indicado, implica que la nueva institucionalidad del sector público y privado debe ajustar su accionar fortaleciendo los mecanismos de coordinación, diálogo y concertación.

ESQUEMA No. 3

ESTRUCTURA TENTATIVA DE LA RED DE ARTICULACIONES
EN EL NUEVO MARCO INSTITUCIONAL
DE LA AGRICULTURA FAMILIAR EN COSTA RICA



Fuente: *Elaboración propia con base a la información suministrada por los actores estratégicos y especialistas en Agricultura Familiar, AF.*

El esquema No.3, muestra que la responsabilidad en el diseño, la decisión, la formulación, la implementación y la evaluación de la política en agricultura familiar le corresponde al MAG y al INTA, pero el éxito de una política es por medio de un alineamiento institucional a través de una política de consenso interinstitucional, pero con voluntad política de parte de todos (as) los (as) funcionarios (as), pues ese distanciamiento institucional entre estas instituciones del Estado, definitivamente no ha favorecido a los productores a nivel general. Los principales problemas que se han podido identificar hasta el momento en relación a la agricultura familiar son la educación, el juego de poder económico en las cadenas de la comercialización del producto agropecuario y el distanciamiento interinstitucional, lo que ha erosionado la política y ha incidido en parte en el aumento de la brecha social en el sector agropecuario. No obstante, se requiere de un vínculo interinstitucional entre el MAG y el INTA, las que pueden relacionarse con los programas y los proyectos con otras instituciones públicas, donde no se compromete el presupuesto, pues las estaciones experimentales y los Trabajos Comunes Universitarios, TCU, de la UCR, la Universidad Nacional, UNA, el Instituto Tecnológico de Costa Rica, ITCR, y la Universidad Estatal a Distancia, UNED, y los centros de formación y capacitación del INA, administran sus propios recursos. Además, de formular e implementar programas de educación agrícola desde la primaria y secundaria por

medio del Ministerio de Educación Pública, MEP. El juego del poder en las cadenas de comercialización sigue presente, pero se puede trabajar en proyectos como las Fincas Integrales Didácticas, FID, a gran escala para brindarle a los pequeños productores sostenibilidad y depender cada vez menos de los intermediarios. Es importante hacer la salvedad que los intermediarios en las cadenas son necesarios para el mercado, pero han concentrado poder en las acciones, las decisiones y la incidencia de los precios por medio de un oligopolio a través de CARTELES, consolidando así, poder económico en esta estructura de mercado con acuerdos en la competencia perfecta.

El MAG (2010) encuentra que la posibilidad de ejecución exitosa de esta política está determinada, no solo por los esfuerzos de articulación, reorientación, fortalecimiento o adecuación de los procesos productivos y los apoyos institucionales por medio de los instrumentos indicados, sino también por cambios, ajustes y medidas directas de apoyo en relación con factores que emergen como condicionantes, desde el sistema institucional externo al sector agroalimentario, pero vinculado con éste como adecuada planificación e inversión en infraestructura vial, portuaria y aeroportuaria; ejecución eficiente y eficaz en mejora regulatoria; política cambiaria coherente y alta calidad de la educación básica. Así como de una asignación de recursos operativos para el desarrollo

de nuevos instrumentos de apoyo al sector.

El diálogo de políticas agroalimentarias que sustenta la construcción y la ejecución de la política 2010–2021, es un proceso permanente y continuo, no solo se apoya en los mecanismos vigentes de planificación, seguimiento y evaluación (Plan Nacional de Desarrollo, planes regionales sectoriales y planes operativos institucionales), sino que, requiere la identificación y el diseño de nuevos mecanismos que permitan medir los resultados, efectos y los impactos de esta política y su relación con la asignación presupuestaria. Para el mediano y largo plazo, el seguimiento y evaluación de esta política incluye la definición de un sistema específico y acorde con la nueva institucionalidad que incorpora para los diversos instrumentos, mecanismos propios de evaluación y control y sus indicadores de desempeño.

Conclusiones

La formulación, la implementación y la evaluación de la política pública de la Agricultura Familiar en Costa Rica, a largo plazo requieren de un mayor apoyo del Estado, pues el distanciamiento de las instituciones públicas del sector agropecuario y responsables de la política en los últimos años ha sido notable, lo que es manifestado por los productores del sector. Los talleres regionales en

el 2010, han sido la fuente primaria para tener una mayor aproximación al problema de la Agricultura Familiar y poder hacer un análisis más racional y menos empírico sobre la realidad del sector agrícola.

Las entrevistas realizadas a algunos actores estratégicos del sector agrícola convergen con lo manifestado por técnicos y productores en los talleres regionales, donde las políticas formuladas e implementadas años atrás, no dieron el resultado esperado y más bien dieron un giro equivocado en la prioridad. Lo importante es que este esfuerzo no se puede realizar individualmente por una institución. En relación a esta situación no se ha trabajado en la evaluación de las políticas públicas, pues a los actores estratégicos no les gusta hablar del problema, pues han sido responsables de la ejecución de las políticas, por eso les interesa más la resolución del problema.

El interés individual de los funcionarios ha predominado sobre el interés general, lo que ha incidido en el distanciamiento entre las instituciones quedando el pequeño productor en una situación de abandono en la mayoría de los casos. Las manifestaciones explícitas de los productores han sido muy claras y contundentes, porque no hay una educación agrícola en las escuelas y colegios. Además, hay una concentración en la cadena de la comercialización del producto agrícola por medio de los intermediarios. Esto queda demostrado, porque el PIMA

no tiene los mecanismos de control y regulación para que los intermediarios del tomate, por ejemplo; coloquen el producto exactamente cuando llega el camión al CENADA, porque tiene la información del inventario y el precio, por lo que si el precio es elástico, no introducen el camión a las bodegas, más bien esperan que se escasee y cuando los precios son inelásticos introducen el camión al CENADA, vendiendo así, a mejor precio, pero sacando del mercado a pequeños productores, los que al no tener el control de la información del mercado, le entregan el producto al intermediario. Es importante aclarar que en el caso de tener la información los pequeños productores, tampoco podrían incidir en los precios, porque el mercado funciona por volumen. Este es el otro problema implícito del sector agropecuario y es que no hay una evaluación y regulación del mercado, pues no se puede pensar que todo puede ser a la libre, sin que el Estado actúe.

El objetivo para que pueda alcanzar la competitividad el sector agroalimentario costarricense, es por medio de la adecuación y prestación de servicios eficientes y eficaces, de apoyo institucional, que favorezcan su rentabilidad y le proporcionen la capacidad para aprovechar las posibilidades y oportunidades que le ofrecen los mercados internos y externos. Para tal efecto se considerarán estratégicos los servicios de sanidad agroproductiva; financiamiento y seguros para el desarrollo agroalimentario; información y co-

municación, Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC's); gestión eficiente y eficaz de mercados, facilitación para los agronegocios; e infraestructura de apoyo a la producción.

Bibliografía

- Consejo Agropecuario Centroamericano (2007), *Política Agrícola Centroamericana 2008-2017: una agricultura competitiva e integrada para un mundo global*. San José, Costa Rica.
- March, J. y Olsen J. (1984), *The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life*. American Political Science Review. No. 78, University of North, Texas, Estados Unidos.
- Ministerio de Agricultura y Ganadería (2010), *Política de Estado para el Sector Agroalimentario y el Desarrollo Rural Costarricense 2010-2021*. San José, Costa Rica.
- North Douglas (1993), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Fondo de Cultura. Económica. México.
- Peters Guy (2003), *El Nuevo Institucionalismo*. La teoría institucional en ciencia política. Primera edición. Editorial Gedisa S.A., Barcelona, España.

Rivas Leone, José Antonio (2003), *“El neoinstitucionalismo y la revalorización de las instituciones”*. Reflexión Política Año 5, No. 9. UNAB. Bucaramanga, Colombia.

Soto Fernando, Rodríguez Marcos y César Falconi (2007), *“Políticas para la agricultura familiar en América Latina y el Caribe”*. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación y Banco Interamericano de Desarrollo. 1ª edición. Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe. Santiago, Chile.

Tsebelis, G. (1990), *“Rational choice in comparative politics”*. University of California. Press. Berkeley.

Talleres

Catalano José (2010), *“Desarrollo Rural de Argentina en el marco del Centro de Investigaciones y Desarrollo Tecnológico para la Pequeña Agricultura Familiar (INTA-Argentina)”*. Presentación realizada en el Ministerio de Agricultura y Ganadería, MAG. Consultor de Argentina. Noviembre 2010. San José, Costa Rica.

Formulación del Programa Nacional de Agricultura Familiar (2010), *“Las Regiones Central Sur, Limón, Chorotega, Cartago, Puriscal, Pacífico Central, Brunca, Grecia, San Carlos, Pérez Zeledón realizado entre agosto y setiembre de 2010”*. San José, Costa Rica.

Transformación institucional (2010), *“Del Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) en el Instituto de Desarrollo Rural (INDER)”*. Realizado en el Colegio de Ingenieros Agrónomos de Costa Rica. San José, Costa Rica.

Consultores internacionales entrevistados

Rodríguez Fazzone Marcos (2010), *“Programas integrales para la inserción socioeconómica de la agricultura familiar”*. Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe. Consultor de Argentina. Diciembre de 2010. San José, Costa Rica.

Subirats Humet Joan (2012), *“Institucionalismo y Políticas Públicas”*. Director del Instituto de Gobierno y Políticas Públicas, Catedrático de la Universidad Autónoma de Barcelona y especialista en Políticas Públi-

cas. Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad Autónoma de Barcelona. Octubre 2012, CLAD. Cartagena, Colombia.

**Actores estratégicos
entrevistados**

Ulate González Gustavo, (2010),
“Programa Integral de Merca-

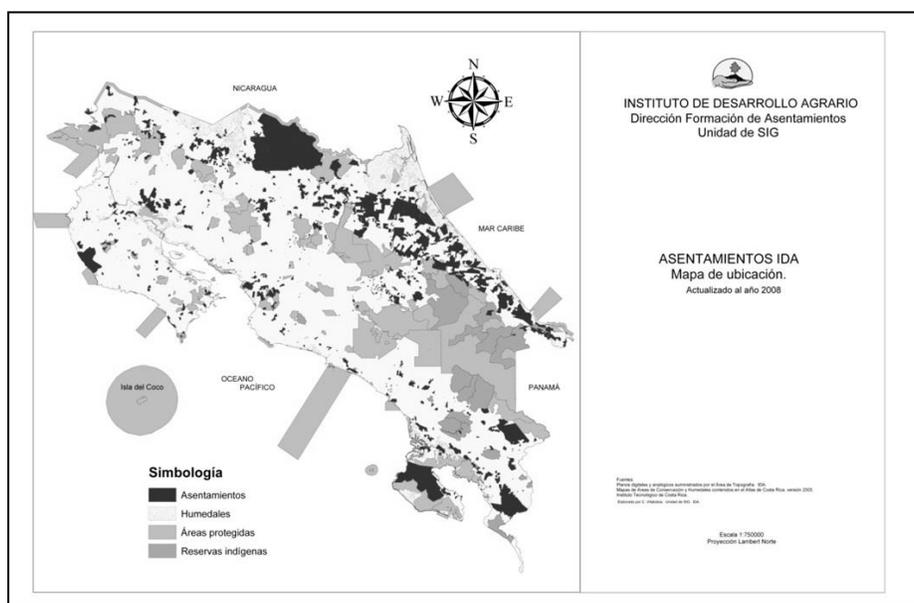
deo Agropecuario, PIMA”. Gerente General. Octubre de 2010. San José, Costa Rica.

Vargas Araya Olga (2010), “Instituto de Desarrollo Agrario, IDA”. Directora de la Dirección Nacional de Desarrollo. Octubre de 2010. San José, Costa Rica ◇

ANEXO No. 1

MAPA No. 1

**UBICACIÓN DE LOS ASENTAMIENTOS DEL INSTITUTO
DE DESARROLLO AGRARIO, LOS HUMEDALES, ÁREAS PROTEGIDAS
Y RESERVAS INDÍGENAS DE COSTA RICA**



Fuente: Instituto de Desarrollo Agrario (IDA)