



# VIGÉSIMO INFORME ESTADO DE LA NACIÓN EN DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE (2013)

**Informe Final**

## **La Institucionalidad del Sector Agropecuario Costarricense: evolución y efectos sobre el desarrollo del sector**

*Investigadores:*

*Fernando Sáenz Segura  
Juan Manuel Chaves Moreira*



**Nota: Las cifras de las ponencias pueden no coincidir con las consignadas por el Vigésimo Informe Estado de la Nación en el tema respectivo, debido a revisiones posteriores. En caso de encontrarse diferencia entre ambas fuentes, prevalecen las publicadas en el Informe.**

## **Contenido**

<b>Resumen Ejecutivo .....</b>	<b>3</b>
<b>1. Introducción .....</b>	<b>4</b>
<b>2. Evolución de la institucionalidad pública del sector agropecuario .....</b>	<b>4</b>
Creación y consolidación de institucionalidad pública funcional (período 1950-1980). 4	
Punto de inflexión en el modelo de desarrollo (período 1980-2013) .....	7
<b>3. Estado de situación actual.....</b>	<b>12</b>
Estado actual del sector agropecuario costarricense .....	13
Organización institucional del sector agropecuario: Características de la gestión y funcionalidad, y su relación con los diferentes tipos de productores y sus organizaciones .....	16
<b>4. Elementos a considerar para lograr una mayor eficacia de la política agropecuaria.....</b>	<b>30</b>
<b>5. Conclusiones .....</b>	<b>34</b>
<b>Referencias bibliográficas .....</b>	<b>38</b>
<b>Anexos.....</b>	<b>41</b>
<b>Notas .....</b>	<b>67</b>

## **Resumen Ejecutivo**

La presente ponencia analiza la evolución y papel de la institucionalidad pública del sector agropecuario junto con la sistematización de los elementos de política e institucionalidad en dos periodos: 1950-1982 y 1983-2013; los cuales marcan una serie de elementos diferenciados tanto a nivel institucional agropecuario como desarrollo económico de Costa Rica. Para llevar a cabo esta investigación se realizó una búsqueda de información primaria en las instituciones agrícolas tanto del Estado como del sector privado; además, se realizaron entrevistas a expertos (IICA, ICAFE, CORFOGA, FLACSO, UPANACIONAL, entre otros) en el tema agropecuario, quienes brindaron un aporte significativo y valioso con base a su experiencia en el sector desde décadas atrás.

El primer apartado describe la evolución y funcionalidad de la institucionalidad pública del sector agropecuario desde 1950 hasta 1982, para posteriormente pasar a analizar el periodo de 1983 al 2013, durante el cual comienza a darse toda una reestructuración tanto institucional como funcional de esta institucionalidad. Se describen con detalle todas las modificaciones legales y sus implicaciones funcionales que se ejecutaron durante ese período, con el fin de responder y direccionar el sector hacia la inserción a los mercados internacionales, por medio de una agricultura que respondiera a estándares y requisitos de calidad de los destinos de exportación.

La implementación de estos cambios funcionales e institucionales en el sector agrícola desde los últimos 30 años, ha traído como resultado una institucionalidad pública ampliada, compleja, disfuncional, en donde el proceso de toma de decisiones es fragmentado, y de difícil control por parte del Ministro rector. Adicionalmente es una institucionalidad pública que padece de restricciones presupuestarias, y de dependencias y co dependencias financieras. Además sus personal está próximo a retiro en su mayoría, mientras que lo asignación del gasto efectivo se ocupa mayoritariamente de remuneraciones y gastos operativos/administrativos. Por eso la percepción del sector productivo es que la institucionalidad pública es ausente, ineficaz, y encarece y/o desestimula los procesos productivos. Es una institucionalidad que también ha sido ineficaz en contribuir a resolver los problemas de pobreza en las zonas rurales. El tema de las organizaciones híbridas también se aborda desde la perspectiva de que hay organizaciones que hacen mejor su trabajo que otras, pero en donde el Ministro rector no ejerce, o no puede ejercer, un liderazgo real. Adicionalmente, existe la necesidad de un futuro análisis a profundidad sobre las funciones y desempeños de estas organizaciones híbridas.

Para replantear la actual institucionalidad pública se necesita saber qué tipo de Estado se quiere para el sector agropecuario y cuáles políticas se necesitan para atender las demandas de los productores. Para este gran reto se va requerir del concurso de una política nacional para el sector.

**Palabras clave:** Instituciones, Estado, políticas públicas, fomento productivo, sector agropecuario, desarrollo.

## **1. Introducción**

La institucionalidad pública del sector agropecuario costarricense es un tema que ha cobrado reciente interés, después de más treinta años de reformas y cambios institucionales que tuvieron como propósito el modernizar y hacer más eficiente dicha institucionalidad. Particular interés y preocupación hay sobre el estado de la organización de esta institucionalidad, su evolución, y sobre sus potencialidades y deficiencias para promover políticas públicas eficaces para el desarrollo del sector.

El presente documento hace un primer abordaje general sobre estos temas de interés. Este abordaje se concentra primeramente en un análisis de la evolución y papel actual de la institucionalidad pública del sector agropecuario, y sus posibles efectos en el desarrollo del sector agropecuario. Posteriormente se hace una sistematización del papel actual de la institucionalidad del sector agropecuario y sus políticas, dentro del contexto de la apertura y la inserción en los mercados internacionales.

El documento se organiza de la siguiente manera. En la primera parte se presenta cómo ha evolucionado la institucionalidad pública del sector agropecuario en composición, financiamiento y políticas, desde la creación de una institucionalidad pública funcional, pasando por el punto de inflexión en el estilo de desarrollo nacional en los años 1980, hasta la fecha. Posteriormente se hace un estado de situación actual del sector y de su institucionalidad. En la sección siguiente se plantean elementos para una política pública sectorial eficaz, y se concluye en la última sección.

## **2. Evolución de la institucionalidad pública del sector agropecuario**

En esta sección se hace un análisis de la evolución y del papel actual de la institucionalidad pública del sector agropecuario. En la primera parte se hace un recuento breve sobre la evolución de la institucionalidad pública del sector agropecuario en composición, financiamiento y políticas, desde la creación de una institucionalidad pública funcional desde 1950 hasta inicios de los años 1980. Posteriormente se hace el mismo análisis a partir del punto de inflexión en el estilo de desarrollo nacional en los años 1980, hasta su estado de situación actual en el 2013.

### **Creación y consolidación de institucionalidad pública funcional (período 1950-1980)**

Se puede decir que el sector agropecuario de Costa Rica ha pasado por tres grandes etapas. La primera fue de 1821 a 1948, en donde el país impulsó una estrategia de desarrollo con una economía “abierta” basada en la agro exportación, con actividades estratégicas, tales como el café, banano, caña de azúcar, y tabaco, y que tenía como fin el generar divisas para financiar la importación de bienes finales. Paralela a esta agricultura se desarrollaba otra agricultura productora de alimentos. La segunda etapa fue de 1948 a 1980, en donde se adopta un estilo de desarrollo de economía más cerrada y de fuerte intervención estatal, que se le conoció como “modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones” (ISI). La última etapa va de principios de los años 1980 a

la actualidad, en donde el país vuelve a adoptar un estilo de desarrollo basado en la inserción de la economía en los mercados internacionales, en donde se le dio un fuerte impulso a la diversificación exportable de bienes agrícolas.

Es importante hacer notar que bajo los tres anteriores estilos de desarrollo se mantuvo siempre un carácter dual del sector agropecuario, en donde siempre hubo producción agropecuaria destinada a los mercados de exportación y a los mercados locales. También durante estos tres períodos se creó y se modificó ampliamente la institucionalidad pública y privada para el sector agropecuario.

Partiendo de la segunda etapa y bajo el modelo ISI, se fue creando una institucionalidad pública formal para atender el desarrollo del sector agropecuario. Para el año de 1960 se crea el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), bajo la Ley número 2656, el cual se constituye en el ente rector y encargado de articular el sector agrícola del país con las instituciones públicas y privadas de la época (MAG, 2014)<sup>1</sup> Bajo la dirección del MAG, trabajarían dos instituciones con funciones específicas: el Consejo Nacional de la Producción (CNP), el cual fue creado en el año 1956<sup>2</sup>, y el Instituto de Tierras y Colonización (ITCO), creado en el año 1961<sup>3</sup>. Posteriormente se fueron creando otras instituciones público-privadas que contribuirían con el desarrollo de la diversificación agropecuaria, y en donde los sectores prioritarios para esa época fueron la caña de azúcar, algodón, tabaco, banano, café. El MAG coordinaría sus acciones con el Consejo Agropecuario Nacional y con la Secretaría Ejecutiva de Planificación del Sector Agropecuario (SEPSA), y articularía el trabajo del resto de instituciones involucradas<sup>4</sup>.

Posterior a la creación del ITCO, se fueron creando otros instrumentos de política pública que dieron origen a otras instancias de apoyo al sector<sup>5</sup>. Esta dinámica fue creando poco a poco una nueva institucionalidad que será analizada en la siguiente sección. En este periodo destaca el cambio institucional que se dio en el año 1982, con la transformación del ITCO en el Instituto de Desarrollo Agrario (IDA)<sup>6</sup>, entidad que asume las antiguas funciones del ITCO, mas nuevas funciones tendientes a impulsar y financiar el desarrollo agrario, con los instrumentos legales que lo dotaban de contenido económico sano y perdurable (IDA, 2008, págs. 3-4).

Una vez constituida la estructura institucional y legal para el desarrollo del sector agropecuario, la política agropecuaria implementada por los Gobiernos, en conjunto con las otras instituciones creadas, se enfocó en tres grandes ejes o prioridades<sup>7</sup>:

1. Fomento del desarrollo productivo, mediante el aumento y la diversificación de la producción agrícola.
2. Creación de un vínculo estrecho entre el Estado y los productores agrícolas, para consolidar mercados domésticos estables y con precios garantizados.
3. Expansión de la frontera agrícola, para desarrollar las regiones fuera de los centros urbanos.

Para desarrollar el primer eje de la política, el MAG articuló acciones de extensión e investigación agropecuaria, en conjunto con los entes descritos en el anexo 2 (figura 2), con el fin de impulsar un proceso continuo de capacitación del agricultor, consolidando la formulación y seguimiento de programas estratégicos tales como alimentos básicos, cultivos tradicionales de exportación, cultivos de diversificación, productos pecuarios,

semillas, agro industria, entre otros. Para el segundo eje de la política agropecuaria, el CNP implementó políticas de fijación de precios y mecanismos de comercialización de la producción agropecuaria. De esta forma, el agricultor se aseguraba que su cosecha se vendiera en el mercado y bajo una política de precios mínimos definida, que le garantizara rentabilidad. Para el tercer eje de la política agropecuaria, el ITCO-IDA ofrecía a los colonos todo un proceso de establecimiento de nuevas poblaciones, que tenía como principal componente la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra, lo que implicaba la seguridad de un proceso de arraigo y apropiación en las zonas colonizadas. Complementando el accionar de estas tres instituciones, se crean en 1969 los seguros de cosechas administrados por el Instituto Nacional de Seguros (INS)<sup>8</sup>.

Por otro lado, siempre bajo el modelo de desarrollo de la ISI, aunque en forma independiente a la creación de la anterior institucionalidad del sector agropecuario, el Estado empieza a intervenir en la economía del país por medio de la creación de empresas estatales. Bajo esta visión de “Estado empresario” se creó la Corporación Costarricense de Desarrollo S.A. (CODESA), la cual se concentraría principalmente en *“desarrollar tareas de gestión e impulso al desarrollo económico privado. Sus campos de acción se orientan a garantizar una serie de servicios públicos como la electricidad, el agua, el crédito (la banca se estatiza en 1949) y a crear infraestructuras así como las condiciones necesarias para la reproducción de la mano de obra (salud, vivienda, capacitación)”* (Vega, 1984, pág. 69).

Formalmente CODESA se crea en 1972 con el Gobierno de Daniel Oduber y funcionó como una sociedad anónima, la cual estaba conformada por un 67% de acciones por parte del Estado costarricense y el restante 33% por el sector privado<sup>9</sup>. Por esta razón, prácticamente funcionó como un aparato estatal, en el cual desempeñaría diversas actividades, entre ellas, el realizar inversiones en empresas, dar avales, créditos, recibir fideicomisos y emitir títulos de deuda. Entre las compañías subsidiarias de CODESA involucradas en actividades agroindustriales destacaron Acuacultura S.A., Algodones de Costa Rica S.A. (ALCORSA), Central Azucarera del Tempisque S.A. (CATSA), y Fertilizantes de Centroamérica (FERTICA). CODESA creció demasiado en tamaño y en actividades, con niveles de ineficiencia operativa que la llevó a consumir cerca del 18% del crédito doméstico y el 50% del crédito total disponible para el sector público en 1984. Ya para 1990 había acumulado millones de Colones en deuda (Meléndez, 1993). CODESA funcionó hasta el Gobierno de Rodrigo Carazo a principios de los años 1980, y luego sus empresas fueron cerradas o vendidas, como parte del gran ajuste estructural que se empezó a implementar a partir de la segunda mitad de la década de los años 1980.

Aunque el modelo de desarrollo nacional basado en la sustitución de importaciones tuvo esta faceta de “Estado empresario agroindustrial”, el sector agropecuario seguía con una política muy propia, balanceando una dinámica de agro exportación fuerte y diversa en café, banano, caña de azúcar y ganadería en menor medida, con una política de desarrollo “hacia adentro”, por medio del dinamismo de economías locales y de un mercado doméstico fuerte.

### **Punto de inflexión en el modelo de desarrollo (período 1980-2013)**

Para finales de los años 1970, con el gobierno de Rodrigo Carazo, se empezó a hacer cada vez más evidente la agotamiento del modelo ISI y la ineficacia del “Estado empresario”, como estrategias de desarrollo del país. Aunado a esto, el gobierno había heredado de las administraciones anteriores un déficit del 19,1% del PIB para el año 1981, el cual estaba cubierto tanto por endeudamiento externo como interno (Hidalgo Capitán, 2004).

El endeudamiento externo toma un giro crítico cuando los tipos de interés se elevan y se da una revalorización del dólar, bajo un esquema en donde la deuda se había acordado con un tipo de interés variable y pagadero en dólares. De esta forma, la deuda externa pasó del 23,6% del PIB en 1978 a ser el 120,8% del PIB en 1982. En el caso de la deuda interna, la deuda pasó de 26,2% a 36,2 % del PIB para ese mismo periodo, causando que el Banco Central de Costa Rica (BCCR) monetizara el déficit, generando en consecuencia un aumento de los precios de las importaciones. Así el nivel de inflación pasó de 17,8% para el año de 1980 a 81,8% en 1982 (Hidalgo Capitán, 2004).

Para 1982 y ante esta difícil coyuntura económica, la Administración Monge-Álvarez implementó una serie de acuerdos anuales con la Agencia Norteamericana para el Desarrollo Internacional (AID), con el propósito de estabilizar la economía del país mediante los llamados Programas de Estabilización y Reactivación Económica (ERE). Sin embargo, estos programas se utilizaron para realizar los pagos de deuda externa debido a la baja cantidad de divisas que manejaba el país. Para 1984 se suspende la implementación de estos acuerdos debido a la condicionalidad cruzada establecida por las condiciones del Fondo Monetario Internacional (FMI). De esta forma, es hasta 1985 en donde se aprueba la Ley de Prórrogas y Nuevos Ingresos del segundo acuerdo de contingencia con el FMI, el cual da origen al primer Programa de Ajuste Estructural (PAE 1), en virtud de la condicionalidad cruzada junto con el ERE IV (Hidalgo Capitán, 2004).

Los Programas de Ajuste Estructural (PAEs) implicaron políticas de ajuste estructural de largo plazo que tenían como propósito reducir y/o eliminar las distorsiones existentes en una economía (regulación de precios, estructuras de salarios rígidas, tipos de cambio rígidos, eliminación de topes de cartera en los bancos, eliminación de monopolios, aranceles, impuestos, reducción del tamaño del Estado, etc.) que impedían la asignación eficiente de los mercados. En el corto plazo, los PAEs significaron préstamos del Banco Mundial para la estabilizar la economía, mientras que a la vez el país se comprometía con una agenda de restructuración con el fin de insertarla en los mercados internacionales. El objetivo del PAE I era reestructurar el aparato productivo, la diversificación de la producción industrial, promoción de exportaciones no tradicionales y la democratización económica; el PAE II abarcaba los mismos objetivos pero con la diferencia de carecer aún más de una política redistributiva, y finalmente, el PAE III se enfocó hacia la modernización, racionalización y reforma integral del Estado (Hidalgo Capitán, 2004).

De la mano de los Programas de Ajuste Estructural (PAE) se desmantelaron buena parte de los mecanismos de intervención estatal de la economía que suponía el anterior modelo ISI, y se impulsó un proceso de liberalización económica. De esta forma, el país implementó un nuevo estilo de desarrollo económico basado en la inserción a los

mercados internacionales (Chaves Moreira y Esquivel Delgado, 2013, pág. 3). Por esta razón surge una nueva estructura institucional y funcional liderada por el Ministerio de Comercio Exterior (COMEX), que responde al objetivo de inserción en el comercio internacional y de promoción de las exportaciones costarricenses. Adicionalmente como órgano técnico se creó la Promotora de Comercio Exterior (PROCOMER) (Cuadro 3b, anexo 6).

El gran cambio de modelo los justificó Lizano (1999) así: *“las posibilidades de crecimiento económico de un país tan pequeño como Costa Rica están vinculadas, de manera muy estrecha, con una mayor inserción en la economía internacional. Se trata de aprovechar, con rapidez y eficiencia, las oportunidades, siempre cambiantes, de los mercados internacionales. Para ello era indispensable cambiar los precios relativos en favor de los bienes transables y reducir al máximo el sesgo anti exportador, consecuencia de la política de sustitución de importaciones. Por este camino, las exportaciones y las importaciones llegarían a representar un porcentaje creciente del PIB”*. (Lizano Fait, 1999, pág. 73).

*“El modelo de desarrollo “hacia adentro”, en el marco del Mercado Común Centroamericano (MCCA), había impedido la integración adecuada de la economía de Costa Rica al resto del mundo, debido a la persistencia de altas tarifas arancelarias y a otros obstáculos al comercio internacional. Si se deseaba mejorar la asignación y el uso de los factores de la producción disponibles, era necesario emprender un proceso de apertura comercial y buscar una mayor inserción en los mercados internacionales. El país necesitaba exportar e importar bienes y servicios en una mayor proporción del PIB”* (Lizano Fait, 1999, págs. 58-59).

*“Las áreas en que se adoptaron medidas fueron en la reducción del proteccionismo (disminución en el impuesto de aduana; facilitar el otorgamiento y/o derogación de las cuotas de importación, sobretasas de las importaciones y permisos de importación; reducción de los impuestos a las exportaciones), ajustes en el tipo de cambio (impedir la revaluación en el tipo de cambio con el sistema cambiario de minidevaluaciones), adopción de una política deliberada de promoción de exportaciones, adhesión de Costa Rica al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) en 1990* (Lizano Fait, 1999, págs. 73-78).

Para el caso específico del sector agropecuario el ajuste estructural significó que *“la forma de ejercicio de la política agraria inicia con la consolidación de un marco jurídico-institucional competente, y profundiza la liberalización comercial como estrategia para el éxito del modelo de apertura y la promoción de las exportaciones.”* (Valenciano Salazar, Sáenz Segura, Le Coq, y Montero Zárata, 2014, pág. 26).

El cambio de la acción del Estado comienza a tomar auge mediante la *“Política de Agricultura de Cambio”*, término acuñado dentro del Plan Nacional de Desarrollo 1986-1990 *“Un Diálogo Permanente, Políticas y Programas para el Desarrollo del Sector Agropecuario”* (Mora Alfaro, 1989). Bajo este nuevo marco de políticas, y con la creación de COMEX y posteriormente PROCOMER, se da un gran impulso a actividades agropecuarias destinadas a mercados de exportación, mientras que en la práctica se fueron dejando de lado todas aquellas acciones que apoyaban a la producción para los mercados domésticos. Así se concentraron esfuerzos y recursos hacia el desarrollo de

tecnologías apropiadas para ir cumpliendo con una serie de demandas y requerimientos para acceder a los mercados internacionales, tales como el mejoramiento genético, normas de fitoprotección, sanidad animal, fertilización, conservación de suelos y prácticas culturales, etc.

Inicialmente, muchos de estos compromisos se promovieron desde diferentes organismos internacionales que promovían la apertura comercial, y no tanto a una reforma interna de las instituciones del sector agropecuario (MAG, 1989, pág. 4). Por otro lado, otras nuevas acciones, tales como fertilización, conservación de suelos y prácticas culturales, si bien no estaban vinculadas directamente con compromisos internacionales de apertura comercial, sí respondían a otro tipo de presiones y demandas de organismos internacionales vinculados con la protección ambiental, y que tenían como propósito mejorar la imagen país en los mercados, e ir convirtiéndolo en una imagen de “país verde”. Adicionalmente, La Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo (CINDE), a través del Consejo Asesor Agrícola Privado (CAAP), contribuyó mucho con la identificación de nuevos productos agrícolas para la exportación, tales como flores, plantas ornamentales, piña, melón, entre otros; y que ello sirvió para que muchas empresas incursionaran en la producción de esos bienes para la exportación.

En el cuadro 3 (anexo 5) se describen las diez principales entidades que conforman la base institucional pública para el sector agropecuario, las tres instituciones heredadas del modelo de desarrollo anterior y siete que se fueron creando en diferentes momentos, sobre todo después de 1980. Los objetivos y funciones de estas instituciones son las que actualmente están consignadas en sus portales de internet y documentos oficiales. Parte de los cambios en sus objetivos y funciones fueron condicionados por toda la política de apertura comercial e integración económica mundial (anexo 6)<sup>10</sup>.

De las instituciones que participan en el sector agropecuario en la actualidad, especificadas en el cuadro 3 (anexo 5), son el MAG, CNP e ITCO-IDA-INDER las que sufrido una serie de cambios en sus políticas o directrices, producto del modelo de promoción de exportaciones. Por esta razón el análisis del cambio institucional se concentra en estas tres instituciones. La ley N° 7064 "Ley de Fomento a la Producción Agropecuaria FODEA y Orgánica del Ministerio de Agricultura y Ganadería" tuvo su primera versión el 29 de abril de 1987, y representa el cambio funcional más grande de la institucionalidad pública del sector agropecuario<sup>11</sup>.

En el caso del MAG, se inició un proceso de desconcentración institucional para abarcar o posicionarse de un nivel global a un nivel regional-local de tipo rural, con el fin de direccionar la política agropecuaria según las condiciones productivas de cada región. Con esa desconcentración institucional se buscaba concentrar acciones “personalizadas” por sector y por región, pero respondiendo al objetivo en común de incrementar la producción agrícola.

El CNP originalmente había iniciado labores con el objetivo de fomentar la producción agrícola e industrial, establecer precios tanto de las materias primas como de productos agrícolas así como encargarse del proceso de comercialización. Posteriormente la implementación de los PAEs significó el fin de los precios de sustentación que realizaba el CNP, el cierre de plantas de acopio y almacenamiento, el cierre de estancos y el

despido de personal. En resumen, este cambio significó el fin del “mercado seguro” con precios fijos para muchos pequeños productores de granos básicos, a quienes súbitamente se les indicó que tenían que empezar a funcionar bajo una lógica de mercados competitivos.

Como parte de ese gran cambio de paradigma de mercados, al CNP se le encargó la elaboración y desarrollo del Programa de Reconversión Productiva Agropecuaria (a partir de 1996)<sup>12</sup>. Este programa tenía como objetivo inducir una transformación productiva nacional de alta competitividad, que permitiera a la producción nacional competir en los mercados internacionales, y a la vez lograr un mayor bienestar local. El programa tenía componentes de financiamiento, capacitación, servicios de apoyo, asesoría especializada, y sistemas de información; todos dispuestos a reconvertir la producción nacional con un énfasis de competitividad y visión nacional. La población meta de este programa fueron pequeños y medianos productores organizados, y organizaciones de profesionales y técnicos en ciencias agropecuarias. Entre 1996 y 2005 se financiaron 151 proyectos por un monto total de 18,309 millones de Colones (IICA, 2006).

Para el año 2005 ya se advertían problemas de legislación y de la capacidad real del CNP en brindar los servicios de apoyo institucional, capacitación, elaboración de los estudios de factibilidad, mercadeo, y creación de sistemas productivos (Ureña-Prado, 2005). Adicionalmente había problemas en la gestión y administración del programa mismo, pues el CNP pasó a funcionar como un banco de fomento productivo sin tener la experiencia para esta función. El programa de reconversión productiva tuvo muy mala administración, y aunque algunas organizaciones de beneficiarios si lograron mejorar su infraestructura productiva y su nivel de competitividad, muchas otras no lo lograron y tampoco pudieron honrar sus deudas con el programa. En general, la gestión del programa no tuvo funcionarios responsables que rindieran cuentas por el mal manejo del mismo.

En el caso del ITCO-IDA-INDER, inicialmente comienza con labores de parcelación y colonización de tierras dirigidas a conformar la llamada “reforma agraria en Costa Rica”. Luego, con la creación del IDA se le adjudican funciones más participativas dirigidas a los beneficiarios de la adjudicación de parcelas, y consolidar un mayor desarrollo agropecuario a través de préstamos, seguros agrícolas y pecuarios, y el desarrollo de obras públicas, entre otras; finalmente, el INDER re direcciona sus funciones hacia la planificación, coordinación y ejecución del desarrollo rural del país, en donde el ministro del MAG asumiría el papel de “ejecutor” de las políticas de desarrollo rural formuladas, quién es el encargado y rector de la formulación de dichas políticas rurales.

Las restantes instituciones tienen funciones muy variadas, y algunas son de fomento, mientras que otras son de regulación, o cumplen ambas funciones. Entre las de fomento están el Instituto Nacional de Innovación y Transferencia en Tecnología Agropecuaria (INTA), el cual se enfocaría en darle asesoría tecnológica y en crear innovación para el sector agrícola, con el fin de mejorar sus procesos productivos<sup>13</sup>. El Servicio Nacional de Riego y Avenamiento (SENARA)<sup>14</sup> es un ente técnico especializado en riego y drenaje, por lo que podría catalogar dentro de las instituciones de fomento productivo.

Dentro de las instituciones de regulación están la Oficina Nacional de Semillas (ONS)<sup>15</sup>, el Sistema Fitosanitario del Estado (SFE)<sup>16</sup>, y el Servicio Nacional de Sanidad Animal (SENASA)<sup>17</sup>. Las dos últimas instituciones realizan un papel muy importante en vigilancia epidemiológica, cuarentena animal y vegetal, y en regulación en el uso de agroquímicos y medicamentos veterinarios. Estas funciones son muy importantes para dar cumplimiento con estándares técnicos internacionales que el país ha suscrito en acuerdos internacionales, originados en la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria, la Organización Internacional de Salud Animal, y el CODEX Alimentario. Estos acuerdos garantizan la calidad de los productos agropecuarios que se exportan desde Costa Rica hacia mercados internacionales, por lo que vinieron a complementarse también con todo el cuerpo de políticas y normas, derivados de los diferentes tratados comerciales establecidos por el país por medio del Ministerio de Comercio Exterior (COMEX)<sup>18</sup>, ente rector de la política comercial externa del país. Finalmente, el Instituto Costarricense de Pesca (INCOPECA)<sup>19</sup> es una entidad de fomento y de regulación a la vez, que se especializa en el sector pesquero (normas de pesca, vedas, etc.); mientras que el Programa Integral de Mercadeo Agropecuario (PIMA)<sup>20</sup> tiene también funciones de regulación al administrar el Centro Nacional de Abastecimiento y Distribución de Alimentos (CENADA), y a la vez de fomento, pues desarrolla estudios en sistemas de mercadeo agropecuario, sobre todo para municipalidades.

Una de las principales características de esta institucionalidad pública del sector descrita en el cuadro 3 (anexo 5) es su fuerte énfasis en tener papel más activo y más determinante en la modernizar el sector agropecuario, darle un carácter más comercial, y lograr insertar productores dentro de mercados dinámicos internacionales. Un reflejo de este énfasis es el enfoque de agro cadenas adoptado por el MAG como instrumento de análisis de potencialidades y debilidades de cada sector o rubro, para lograr esa inserción en los mercados. Con el antiguo modelo, el MAG ejercía rectoría sobre el fomento productivo agropecuario, para lo cual fortalecía principalmente procesos investigación y transferencia tecnológica con extensión agropecuaria. Con el actual modelo, el MAG adopta una visión más estratégica del sector, incorporando elementos de productividad y competitividad internacional, que se viene a complementar con la promoción de la organización de producción comercial, en la forma de cooperativas, asociaciones, micro y pequeñas empresas agropecuarias.

El cambio más radical lo tiene el CNP. Como se indicó anteriormente, el CNP pasa de ser un proveedor de “mercado seguro” (el cual se reflejaba en garantía de comprar y en la estabilización de precios) a una institución encargada de asistir a los agricultores en la comercialización de sus productos en el mercado. De esta forma, el CNP deja de asumir, como anteriormente lo hacía, la garantía de compra y fijación de precios al productor y al consumidor, y pasa a ser una entidad especializada en integración a mercados, estrategias de mercadeo, de verticalización de la producción etc. Adicionalmente, en el caso particular de las funciones que le da la Ley 7742<sup>21</sup>, el CNP funciona también como una especie de banca de desarrollo y como un especialista en servicios de comercialización a los agricultores, sin tener experiencia para estas funciones.

Llama la atención dos funciones específicas que siguen estando encomendadas al CNP: 1. vigilar la situación interna y externa del mercado, estableciendo mecanismos para garantizar la disponibilidad alimentaria nacional, y 2. velar por el abastecimiento oportuno

en situaciones de emergencia nacional. Para estas dos funciones, no es claro cuáles son los instrumentos que tiene el actual CNP para cumplirlos en un contexto de apertura comercial. Si bien se le dieron funciones de comercialización, éstas no se complementan con la función de asistencia técnica en la producción, que es un asunto bajo la dirección del MAG, a través de la Dirección Superior de Operaciones Regionales y Extensión Agropecuaria.

Al revisar todas las funciones de la institución pareciera ser que el CNP es una mezcla de promotor de mercados, de especialista en mercadotecnia, de impulsor de la creación de capacidades empresariales-comerciales entre las organizaciones de productores, de ser mediador entre productores e industriales, y de garantizar la seguridad alimentaria nacional. Todo lo anterior con los problemas de financiamiento que tiene la institución y que se abordarán en detalle en la siguiente sección.

Finalmente, cambios complementarios que trajo el nuevo estilo de desarrollo tienen que ver con financiamiento y seguros. En el caso del financiamiento, la política de la banca pública hacia los créditos agropecuarios se modificó hacia la eliminación de los topes de cartera, y hacia otorgar los créditos bajo criterios de rentabilidad y menor riesgo para las instituciones financieras. En el caso de los seguros, el Instituto Nacional de Seguros (INS) mantiene un programa de seguros agrícolas y pecuarios sobre aproximadamente 14 actividades consideradas rentables y de exportación. Sin embargo este es un programa que cubre costos de producción ante pérdidas por causas climáticas (entre 70% y 100% de los costos, dependiendo de la actividad), y que se mantiene únicamente porque la Ley N° 4461 obliga al INS otorgar seguros de cosechas. Este programa es considerado por el INS como poco atractivo para la institución, ya que genera pérdidas. De esta forma, estos cambios en el otorgamiento de créditos y la obtención de seguros redujeron considerablemente las posibilidades de acceso a créditos y seguros diferenciados para micro, pequeñas y medianas empresas agropecuarias (Pomareda, 2005); (SEPSA, 2002); (González, 2000).

### **3. Estado de situación actual**

En esta sección se presenta una caracterización del estado de la gestión de la institucionalidad agropecuaria actual, y del papel que ha jugado el ministro de agricultura y ganadería en ejercer la rectoría del sector. También se aborda la relación de esta institucionalidad con las demandas de los diferentes tipos de productores y el papel asumido por sus organizaciones, principalmente las corporaciones privadas, en apoyo al desarrollo del sector agropecuario.

En la última parte de esta sección se plantean una serie de elementos de política pública, que podrían ser útiles para una mayor eficiencia y eficacia en la acción pública, en apoyo al desarrollo de actividades empresariales, especialmente aquellas conducidas por pequeños y medianos agricultores.

Para esta sección se utilizó nuevamente información secundaria de diferentes fuentes, pero también información primaria, producto de la consulta a actores claves con relación

directa con el sector agropecuario. En el anexo 7 se listan las personas entrevistadas y la guía de entrevista que se utilizó.

### **Estado actual del sector agropecuario costarricense**

Producto del cambio en el estilo de desarrollo que el país emprendió a partir del año 1982, y la consecuente reforma en la institucionalidad pública del sector descrita en la sección anterior, se promovió una agricultura de exportación, a la cual se le apoyo con subsidios y respaldo estatal, mientras que se desmantelaba paulatinamente todo el andamiaje institucional y legal que apoyaba a la producción para el mercado local. De esta forma, ha existido una percepción generalizada de que en Costa Rica se han dado dos tipos de agricultura, en donde ciertos tipos de productores se pudieron vincular exitosamente a los mercados internacionales, mientras que otros no.

Estudios anteriores indican que los primeros afectados con estos cambios han sido los llamados pequeños productores, entendiendo pequeños productores como aquellos que trabajan bajo condiciones de restricción en el acceso a recursos financieros, usan bajo nivel tecnológico y por lo tanto tienen bajas productividades, tienen bajo nivel educativo, y su producción son alimentos básicos (granos, hortalizas y otros) destinados a los mercados locales (Pomareda, 2005); (SEPSA, 2002); (González, 2000); (Mora Alfaro, J., Oviedo Sánchez, O., Fernández Alvarado, L.F. (eds.), 1994).

(Pomareda, C., 2000), hace una clasificación dicotómica entre los que consideraba “productores exitosos” y los “no exitosos”. Entre los primeros están aquellos que lograron responder a las diversas demandas de los nuevos mercados dinámicos, y que pudieron acceder a nuevas tecnologías, adoptando nuevos sistemas de producción, acumulando capital y moviéndose hacia esquemas de integración vertical. Los segundos son aquellos productores que simplemente no tuvieron las capacidades para hacer cambios en sus esquemas tradicionales de producción, y permanecieron orientados al mercado local, y utilizando un bajo nivel tecnológico. Adicionalmente este tipo de productor siempre tuvo un pobre nivel de organización y baja integración con otros agentes en el mercado, y siempre fue asociado a pobreza y exclusión social.

En (IICA) se menciona a grandes rasgos que existen unos 140.000 productores en el país. La gran mayoría de estos productores son pequeños y medianos que se dedican a la producción de ganadería de doble propósito, granos básicos, café, hortalizas y frutales, con activos productivos con valor inferior a los 100.000 dólares y con ingresos mensuales de entre 500 y 1.000 Dólares. Esto indicaría productores con desempeños productivos relativamente modestos, y que posiblemente complementan sus ingresos con otras actividades no agrícolas (jornaleo, comercio, servicios, entre otros).

La anterior descripción puede no ajustarse a ciertos tipos de productores que funcionan bajo una organización más corporativa, y que están en sectores dinámicos como el banano y la piña. Por esta razón, la tradicional clasificación de grande, mediano y pequeño productor, basada en el tamaño de la explotación, ya no es tan válida, pues un pequeño productor de piña o flores, con uso intensivo de factores de producción y vinculado a un mercado de exportación puede generar más ingresos que un productor de ganadería extensiva.

Por otro lado, aunque en el documento Política de Estado para el Sector Agroalimentario y el Desarrollo Rural Costarricense 2010-2021 se habla explícitamente de la agricultura familiar como un tema importante de trabajo y apoyo, según SEPSA para el período 2011-2014 se ha destinado apenas el 1.4% de los recursos financieros ubicados en el presupuesto global de Sector Agropecuario. Aun así, se han logrado consolidar exitosamente unas 15 acciones como la creación de mercaditos comunales, capacitación e intercambios de conocimientos, y distribución de insumos de producción, entre otros, con la meta de beneficiar 1720 unidades productivas familiares en esos cuatro años.

La innovación tecnológica es un factor decisivo para que un productor agropecuario sea exitoso en producir y comercializar lo que produce. La innovación tecnológica no sólo pasa por información sensible sobre el cuál es el mejor sistema de producción para su explotación, sino también sobre cómo enfrentar shocks climáticos y de plagas. Sin embargo, existen grandes limitantes para que las innovaciones tecnológicas sean de acceso a la mayoría de los productores. Factores como el tamaño de la explotación agropecuaria, el manejo del tiempo que hace el productor entre labores agrícolas y no agrícolas, y la escasez de recursos económicos, hacen que muchas de estas innovaciones tecnológicas queden fuera del alcance del pequeño productor: Si a esto se le suma una visión tradicionalista e informal del manejo de la finca por parte del productor, se hace más difícil el adoptar innovaciones que pueden significar grandes cambios en la forma de producir y comercializar lo producido (IICA).

Paradójicamente hay productores que han sido exitosos y se encuentran en casi todas las actividades del sector, porque precisamente han innovado y han logrado hacer cambios en su forma de producir y colocar sus productos en el mercado. Son productores que por sus disponibilidad de recursos, nivel educativo, y cercanía con la infraestructura de comunicación y transporte han desarrollado una visión emprendedora, de ver la agricultura como un negocio y no como un medio de subsistencia. Son productores que dedican su tiempo a la actividad agropecuaria, buscando formas de darle valor agregado a su producción y de colocarla en mercados alternos (IICA).

A pesar de la clasificación de productores “exitosos” y “no éxitos”, datos de las últimas encuestas de hogares (2006-2013) reflejan que no hay mayores diferencias en cuanto a nivel educacional, aunque sí en pobreza, entre productores ocupados en actividades de exportación (tradicional y no tradicional) y productores ocupados en actividades para el mercado interno (anexo 8)<sup>2223</sup>. Solo para el año 2013 los años de escolaridad promedio de todos los sectores de la economía era de casi nueve años, mientras que el promedio de los productores agropecuarios fueron de alrededor de seis años, sin mayores diferencias entre aquellos productores vinculados a la exportación y los vinculados al mercado doméstico. En comparación, la gente ocupada en zonas francas, servicios especializados, y gobierno reportaron de entre nueve y 13 años de escolaridad.

El porcentaje de personas ocupadas en nivel de pobreza por tipo de economía y año es aún más revelador, pues solo para el año 2013 el 27% de los ocupados en el sector agrícola para el mercado interno estaban en pobreza, con respecto a la población total ocupada en ese tipo de economía. Por otro lado, el 21% de los ocupados en exportación tradicional eran pobres, y el 18% de los vinculados al sector no tradicional de exportación estaban en la misma condición. Este escenario casi no ha cambiado desde el año 2001,

lo que sugiere que la pobreza se ha estancado dentro de cada una de esas tres economías.

Si se analizan los datos de la cantidad de ocupados catalogados como pobres por tipo de economía, con respecto al total de ocupados de la economía para el año 2013, se aprecia que los ocupados en la agricultura para el mercado interno son un 1.8%, mientras que un 0.9% de pobres están ocupados a agricultura tradicional de exportación y un 0.3% en agricultura no tradicional de exportación<sup>24</sup>. Si se comparan estas cifras con las del 2001, la población pobre ocupada en agricultura para mercado interno disminuyó en casi un 1%, mientras que las poblaciones ocupadas en los otros dos tipos de agricultura permanecieron sin cambios. En resumen se tiene que la población ocupada en agricultura para mercado interno es mucho más pobre que la población ocupada en los otros tipos de agricultura, aunque sorprendentemente fue el tipo de población que disminuyó su nivel de pobreza, mientras que las otras dos poblaciones de ocupados en agricultura de exportación no han experimentado cambios importantes en su proporción pobreza durante los últimos 12 años.

Complementando la anterior información, la Encuesta Continua de Empleo (ECE) para el IV trimestre del año 2013 indica que se reportaron un total de 195.889 personas ocupadas en agricultura, de las cuales el 70.2% son asalariados, el 24.4% son trabajadores de cuenta propia, el 1.1% son patronos, y el 4.2% son auxiliares familiares no remunerados (anexo 8). Más del 85% de los ocupados son hombres. Adicionalmente el 73.3% tienen apenas primaria completa o incompleta, un 22.2% secundaria completa o incompleta, y sólo un 4.3% tiene educación universitaria con o sin título. Un 52.34% de esta población está en un rango de edad de 30-54 años, mientras casi un 30% está por debajo de los 30 años.

Los datos anteriores sugieren que el país tiene una población ocupada en agricultura en edad madura, con muy bajo nivel de educación y en su mayoría asalariada, con niveles de pobreza estancados. A pesar del cambio institucional que se llevó a cabo a partir de 1982 y todas las políticas públicas impulsadas desde el MAG para promover las actividades de exportación, no hubo una gran mejoría entre los productores que exportan, ni parece que se crearon capacidades empresariales entre la población ocupada en la agricultura. Pareciera ser que estos cambios han sido efectivos para que algunos tipos de productores que se podría reflejar en ese 1.1% de patronos, que podrían haberse vinculado a actividades exportadoras, mientras que el resto han llegado a ser solo empleados. Aunque la lucha contra la pobreza en las zonas rurales depende de otras políticas sociales y de la acción articulada del Estado, también pareciera ser que las políticas dirigidas en específico al sector agropecuario han sido insuficientes para revertir los bajos indicadores socioeconómicos que muestran la mayoría de los cantones rurales de Costa Rica. Paradójicamente y según SEPSA, el sector agropecuario representó casi el 38% de todas las exportaciones del país en el año 2013.

En general, el país desconoce en detalle la situación de sus productores agropecuarios, pues el último censo se realizó en 1984. De esta forma es difícil precisar con exactitud cuántos productores agropecuarios hay en total, cuál es la estructura agraria actual, y cómo esa estructura ha evolucionado desde los años del ajuste estructural a la actualidad. Adicionalmente un censo es de gran utilidad para saber quiénes son los

productores agropecuarios del país, cómo se diferencian, dónde están, qué producen, cuánta área del territorio nacional cubren con sus actividades, cómo se organizan, cómo comercializan su producción, etc.

Toda esta información se vuelve crucial para la formulación y gestión de políticas públicas para el sector. Si no se conoce con detalle el sujeto de las políticas públicas (el productor) es muy impreciso formular políticas que lo potencien y atiendan sus necesidades en el contexto de la política económica del país. Aunque un censo representa un punto en el tiempo, es decir una “fotografía” del sector en el momento en que se hace, constituye toda una información valiosa para que las instituciones del sector orienten su accionar. El fortalecimiento de las instituciones del sector pasa por apropiarse de la información del censo, actualizarla constantemente por medio de encuestas, e incorporarla sistemáticamente para la toma de decisiones en cada institución.

En conclusión, pareciera ser entonces que hay dos grandes tipos de productores:

1. Aquellos que por sus condiciones, tienen una demanda “hacia el Estado”, por lo que éste es el que tiene que crear condiciones y ofrecer recursos para lograr la integración de los productores a los mercados.
2. Aquellos que tienen una demanda más “hacia adentro” y buscan sus propios recursos y condiciones para producir y comercializar.

Esta dicotomía de productores pareciera ser independiente de si se orientan a una agricultura de exportación, o hacia una agricultura para el mercado doméstico. También puede influir mucho el referencial organizativo que estos productores adoptan. En ese sentido una organización (cooperativa, asociación, corporación) que gestiona recursos y los transforma en servicios puede potenciar a un productor con una demanda más “hacia adentro”, mientras que una organización con una lógica de confrontación puede promover más bien productores con “demandas hacia el Estado.

Para una mejor formulación de políticas públicas, se debe tomar en cuenta las anteriores diferencias entre productores, e investigar más sobre sus potencialidades y problemas, cómo se diferencian, cuáles actitudes tienen y visiones tienen, en qué mercados operan, cuáles son sus éxitos y carencias, cómo son sus referentes organizaciones, si es que los tienen. Esta información se vuelve crucial para la formulación de políticas de fomento productivo e integración a mercados. Es aquí donde el censo agropecuario, el cual iniciará en junio de 2014, se vuelve crucial para la generación de información para la toma de decisiones.

## **Organización institucional del sector agropecuario: Características de la gestión y funcionalidad, y su relación con los diferentes tipos de productores y sus organizaciones**

### **Nivel de organización público**

La organización institucional del sector agropecuario tiene dos grandes categorías, la pública y la privada, las cuales han evolucionado desde los años 1950, haciéndose más

numerosa y diversa, tal y como se ha descrito en el presente documento. Se pueden identificar cuatro tipos de organizaciones: la pública, que se divide en instituciones y órganos del sector; las organizaciones - aquí denominadas híbridas -, que son instituciones privadas de derecho público; las cámaras patronales y las organizaciones de base social o campesina (IICA).

Dentro de la esfera pública se tiene una base institucional compuesta por el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), el Consejo Nacional de Producción (CNP), el recientemente formado Instituto de Desarrollo Rural (INDER) – a partir de una nueva ley que reformó el IDA y creó el INDER -, el Instituto de Innovación y Transferencia de Tecnología Agropecuaria (INTA), el Servicio Nacional de Riego y Avenamiento (SENARA), el Servicio Fitosanitario del Estado (SFE), el Servicio de Sanidad y Salud Animal (SENASA), la Oficina Nacional de Semillas (ONS), Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura (INCOPESCA), y el Programa Integral de Mercadeo Agropecuario (PIMA). En este análisis nos concentraremos en la situación del MAG, CNP, INDER por tratarse de las instituciones más abordadas por los entrevistados y por ser las que mayores cambios han experimentado. Las demás instituciones del sector agropecuario deberán ser objeto de investigaciones ulteriores.

La ley N° 7064 "Ley de Fomento a la Producción Agropecuaria FODEA y Orgánica del Ministerio de Agricultura y Ganadería" tuvo su primera versión el 29 de abril de 1987. Esta ley representa el mayor cambio en la institucionalidad del sector agropecuario, especialmente en el funcionamiento del MAG de cara a la apertura comercial y globalización económica. En su última modificación del 10 de octubre del 2012 (modificación al Título Segundo de la ley), el artículo 3° otorga al ministro de agricultura la potestad de rectoría del sector, por lo que es el encargado de formular y ejecutar las políticas públicas que guiarán el accionar de las diferentes instituciones y órganos del sector. Adicionalmente, el artículo 4° de esta misma ley faculta cinco instancias sectoriales de apoyo al ministro, para conducir las políticas públicas a nivel nacional y regional. Estas instancias son: el Consejo Nacional Sectorial Agropecuario (CAN); la Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuario (SEPSA); el Comité Técnico Sectorial Agropecuario (COTECSA), los Comités Sectoriales Regionales Agropecuarios (CSRA); y los Comités Sectoriales Locales (COSELES).

De las cinco instancias mencionadas, la más importante parece ser el CAN, el cual es un órgano de consulta, asesoría y coordinación sectorial, y es ahí donde se presenta y se aprueba el Plan de Desarrollo Agropecuario y su presupuesto. El CAN lo conforman el ministro del MAG, quien lo preside, el presidente ejecutivo del CNP, el presidente ejecutivo del INDER, el presidente ejecutivo del Banco Central (BCCR), el ministro del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), el gerente general del Banco Nacional de Costa Rica (BNCR), el director ejecutivo del INTA, el director general del SENASA, el director general del SFE, y el director ejecutivo de SEPSA<sup>25</sup>. En el caso del CAN la participación de los bancos es relativa, ya que originalmente su participación dentro del CAN era más por razones de importancia histórica del sector agropecuario. Tanto el BCCR como el BNCR tenían un papel importante en el financiamiento del sector agropecuario y en asumir las pérdidas que generaba el CNP. En la actualidad la coordinación entre el MAG, estos dos bancos, y el

MIDEPLAN tal y como está estipulado en la Ley N° 7064, es inexistente dada la pérdida de importancia relativa del sector agropecuario, con respecto a otros sectores de la economía. Habría que modificar la ley para eliminar la participación de los bancos del MIDEPLAN dentro del CAN, pero se considera que ese esfuerzo *per se* no vale la pena.

Como se puede apreciar, el Ministro a cargo del sector agropecuario tiene que ver con diez instituciones, y cinco instancias sectoriales. Como se verá en la siguiente subsección, también tiene que ver con la toma de decisiones en las seis organizaciones híbridas. Por otro lado, el papel que juega el Ministro en esas instancias es variable, pues en el caso del PIMA, INTA y CNP, el Ministro es el presidente de la junta directiva, mientras que en el caso de INCOPESCA, SENARA e INDER es solo un miembro más dentro de la junta directiva.

Si bien la Ley N° 7064 otorga la rectoría del sector al MAG en la figura del Ministro, lo cierto es que se ha venido dando una fragmentación en la toma de decisiones dentro de una institucionalidad pública ampliada. Se han venido creando instituciones con diferentes funciones y especializaciones, con un cierto grado de autonomía, en donde el ministro rector tiene poca o nula injerencia en el nombramiento de los jefes, y con juntas directivas conformadas con miembros del sector público y privado, que no necesariamente responden directamente a la rectoría del sector, y que más bien priorizan agendas de trabajo específicas de cada institución.

Dos claros ejemplos de la anterior situación son SENASA y el SFE. Estas dos instituciones fueron creadas como instrumentos técnicos para insertar al sector agropecuario en la economía internacional. Así su creación respondió más a los requerimientos de estándares y medidas sanitarias en los mercados internacionales meta, a los cuales el país le apostó como parte del estilo de desarrollo adoptado de integración comercial y apertura económica. De esta forma, el contexto internacional de los mercados meta (Norteamericano y Europeo, por ejemplo) condicionan la toma de decisiones en el sector, pues se independiza la toma de decisiones técnicas para responder a la normativa internacional de la esfera de decisión del Ministro Rector. Así este sesgo técnico se realiza fuera de la política que se defina para el sector agropecuario y dejando de lado los posibles efectos socioeconómicos de estas decisiones.

Por otro lado, llama la atención que el tema del acceso a créditos viables y oportunos, especialmente para pequeños productores, sea un tema recurrente y con pocos avances. La banca estatal dejó de ser una banca de desarrollo y los esfuerzos para establecer un nuevo sistema de financiamiento adecuado a las necesidades de pequeños y medianos productores, con la creación del Sistema de Banca de Desarrollo, no se han concretado todavía en una realidad.

Aunque de la información secundaria producto de la lectura y revisión de los informes de labores de las instituciones del sector no se evidencian serios problemas en la gestión, sí se ha planteado durante las últimas administraciones la necesidad de reformar algunas de las instituciones y de crear nuevos criterios de gestión. Preocupa en especial la necesidad de mejorar la eficiencia de los servicios que ofrecen las instituciones (IICA). Cuando se comparan los resultados de las memorias institucionales con los diferentes Planes Nacionales de Desarrollo se puede apreciar un divorcio entre la visión del sector y la consignada en los mismos planes. Esto indicaría un desfase entre la dirección que

se le quiere dar al país y la incidencia específica que se le debería de dar al sector agropecuario.

A pesar de los resultados oficiales expresados en memorias institucionales, existe la percepción entre los productores e industriales del sector de que lo que realmente se da es una institucionalidad pública con alta presencia urbana y con poca presencia local rural. Peor aún, existe un descontento generalizado de que el Gobierno y sus instituciones en general obstaculizan y/o desestimulan la producción. En este sentido, existe también una institucionalidad externa al sector, que lo condicionan y lo encarecen por exceso de trámites y requerimientos (ejemplos son las regulaciones del MINAET y SETENA, costo de la electricidad, poca o nula inversión en infraestructura, etc.).

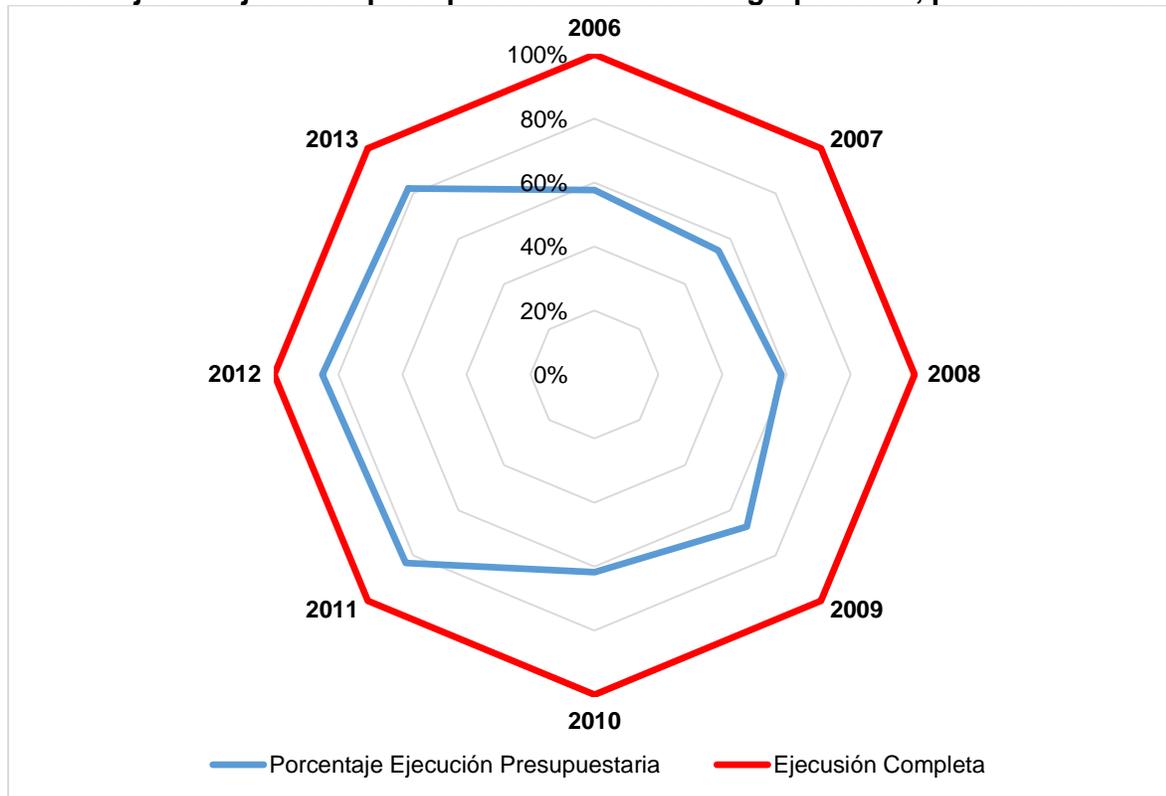
En cuanto a las instituciones del sector agropecuario, existe la opinión en el sector productivo de que se da un desfase entre la realidad del sector agropecuario y el funcionamiento de las instituciones mismas. Algunas instituciones deben cambiar su función y capacidad, pues lo que hacen efectivo es muy poco o nada, y más bien pareciera ser que obstaculizan y encarecen los procesos productivos. Un ejemplo de esta queja recurrente por parte del sector productivo es la acumulación de trámites para el registro de agroquímicos que se acumulan en el SFE, pues cerca de 1.130 agroquímicos aguardan ser registrados desde el año 2007. Este es un problema de multidimensional, pues por un lado la última versión del reglamento de registro de agroquímicos del año 2007 obliga a buscar la aprobación del uso de un agroquímico antes tres ministerios: el MAG, el MINAE y el Ministerio de Salud. Para las empresas este es un sistema deficiente, pues son tres instancias distintas de aprobación en donde falta infraestructura y personal. Por otra parte, muchas empresas actúan con cierto celo en revelar las características de sus productos y no presentan toda la información necesaria, y que está debidamente reglamentada, sobre estudios de riesgo para la salud humana, o que demuestren que el tipo de efecto del producto sobre el ambiente<sup>26</sup>. Aun así, muchos de estos agroquímicos pueden ser opciones más eficientes y económicas para hacer más competitiva la producción agropecuaria. Pero si se tiene que esperar siete años para poder ser utilizados, estos pueden perder su ventaja tecnológica cuando se dé la salida de nuevos productos más eficientes. Esto con los efectos negativos que causa sobre la producción el “no uso” de estos nuevos productos.

Además de la fragmentación en la toma de decisiones, existe otra gran barrera que obstaculiza la mejora en la eficiencia de los servicios que brindan las instituciones del sector: la restricción presupuestaria, lo cual se va agravando continuamente por la crisis fiscal que atraviesa el país (IICA). Esta barrera dificulta la inversión en recursos humanos y en equipo, así como el financiamiento de proyectos importantes de investigación, desarrollo y transferencia tecnológica.

Aparte de la restricción presupuestaria también parece haber un problema de autogestión financiera de las instituciones base del sector. De las diez instituciones únicamente el INDER y el PIMA son 100% autofinanciadas. Las restantes ocho reciben transferencias de Hacienda por medio del MAG, para cofinanciar su funcionamiento, especialmente en remuneraciones<sup>27</sup>. Aunque la sub ejecución presupuestaria es un problema común en el sector público, datos suministrados por el Área de Política Agropecuaria y Rural de SEPSA (APAR-SEPSA) muestran que para el período 2006-2013 se ha dado una mejora

en la ejecución presupuestaria global del conjunto de las diez instituciones del sector (gráfico 1)<sup>28</sup>.

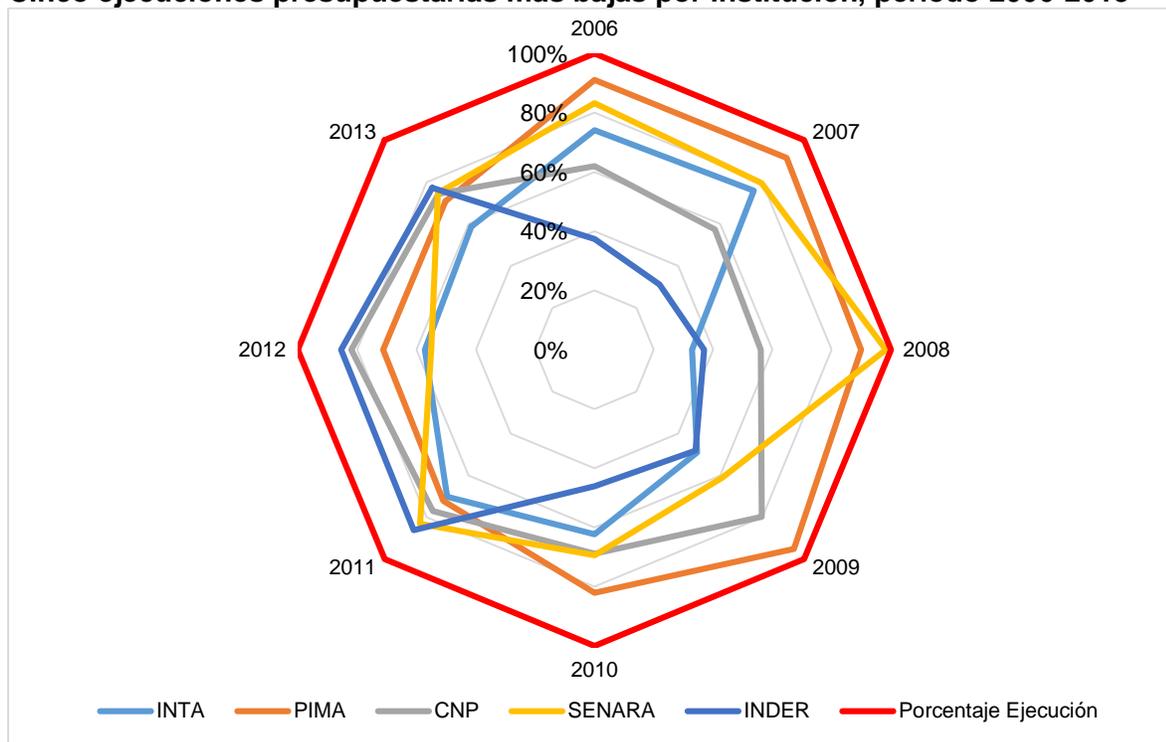
**Gráfico 1**  
**Porcentajes de ejecución presupuestaria del sector agropecuario, período 2006-2013**



Fuente: APAR-SEPSA, 2014.

El gráfico anterior muestra una relación porcentual entre el total del presupuesto aprobado por el Ministerio de Hacienda para las diez instituciones del sector, por año, y el total del gasto público efectivo. En general, para este período se da una mejora en la ejecución del gasto, pues se pasó de un casi 58% en el 2006 a un 82% en el 2013, superándose el 80% a partir del año 2011. El gráfico 2 muestra las cinco instituciones con ejecución presupuestaria más baja, para el mismo período.

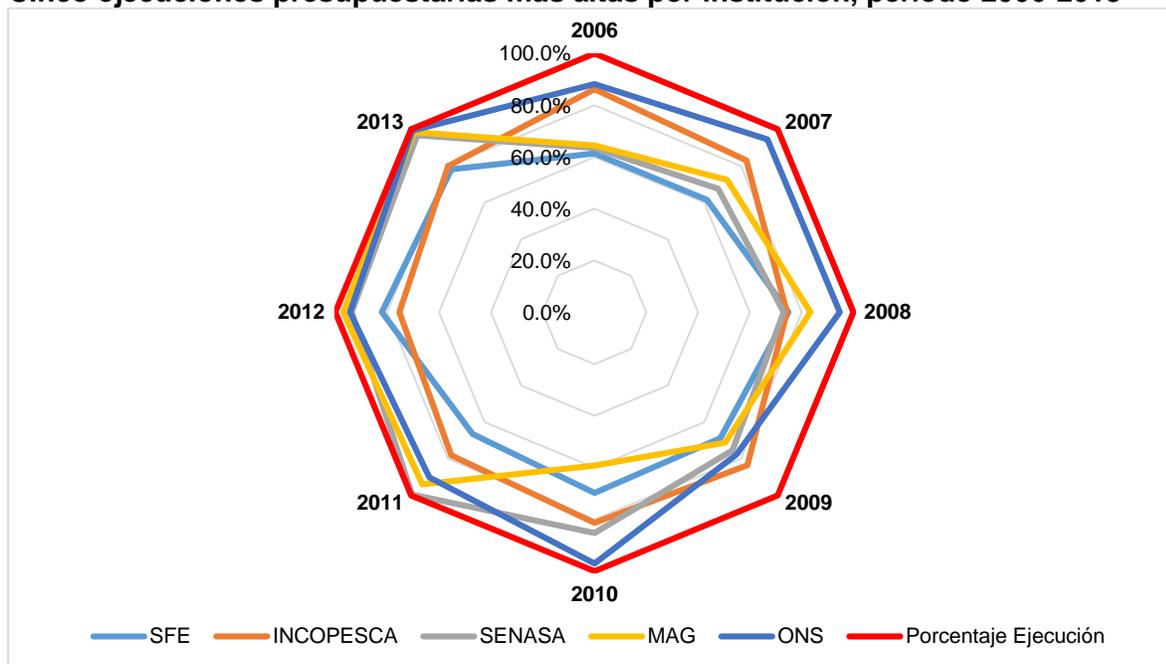
**Gráfico 2**  
**Cinco ejecuciones presupuestarias más bajas por institución, período 2006-2013**



Fuente: APAR-SEPSA, 2014.

De estas cinco instituciones, destacan el INTA, PIMA, el CNP y SENARA con los peores desempeños en ejecución presupuestaria (inferior al 74%). Llamamos la atención al caso del INTA y el PIMA que aparte de tener las subejecuciones más altas de todas, son también las que más han empeorado a lo largo del período, mientras que en el caso del CNP y SENARA se da más una situación de variabilidad entre bajar y subir la subejecución (anexo 6). SENARA tiene un préstamo externo considerable que debe ejecutar y aun así tiene problemas con ejecutar lo que ya Hacienda le transfiere. Es particular la situación del CNP, pues presenta estos problemas de gestión presupuestaria, cuando tiene una gran cantidad de funciones que ejecutar y problemas de financiamiento. Pareciera ser que es una institución que aparte de no tener presupuesto suficiente, lo poco que tiene lo ejecuta muy despacio.

**Gráfico 3**  
**Cinco ejecuciones presupuestarias más altas por institución, período 2006-2013**

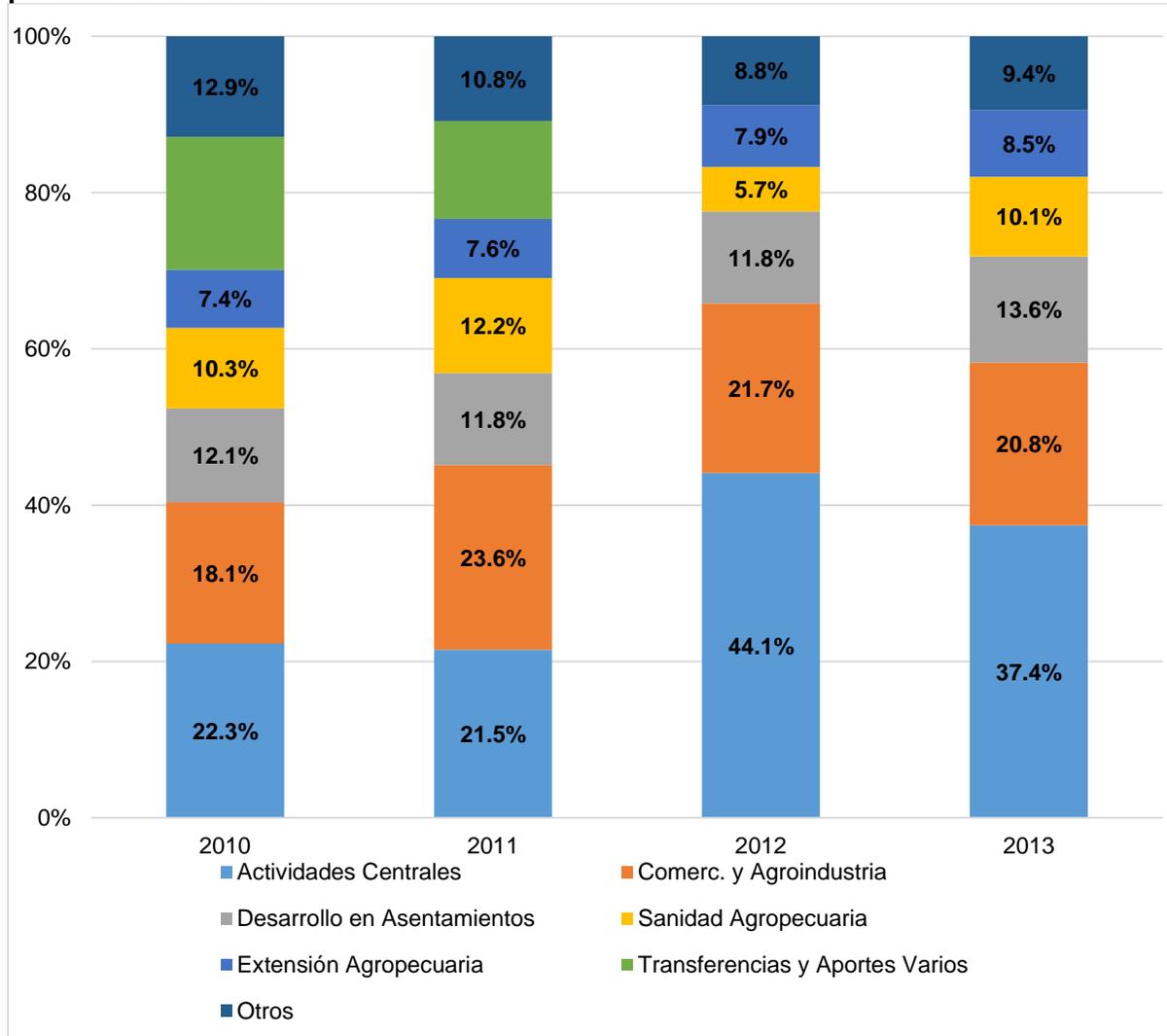


Fuente: APAR-SEPSA, 2014.

El gráfico 3 muestra las cinco instituciones que mejor han ejecutado su presupuesto, en donde, se destacan la ONS, MAG y SENASA, con ejecuciones superiores al 95% entre lo aprobado y el gasto efectivo. Aunque la ONS tiene el presupuesto aprobado más pequeño de todas las diez instituciones y el de SENASA es de un tamaño intermedio (548 y 12.792 millones de Colones en el 2013, respectivamente), son las dos que casi alcanzan el 100% de ejecución presupuestaria; mientras que el MAG es la segunda de todas las diez en tener el mayor presupuesto aprobado, y es la que mejor lo gasta (45.244 millones de Colones al 2013).

Si se miran los datos de gasto público efectivo, por programa sectorial, para el período 2010-2013 (gráfico 4) se tiene que de los seis programas de mayor gasto efectivo, los dos de mayor participación son “actividades centrales” con un 37.4% y Comercialización y agroindustria con un 20.8%, al 2013.

**Gráfico 4**  
**Participación porcentual de los programas sectoriales en el total gasto público efectivo, período 2010-2013**



Fuente: APAR-SEPSA, 2014.

Por “actividades centrales” se entienden las transferencias que se hacen a las instituciones del sector para cubrir las remuneraciones y gastos operativos administrativos. Por ejemplo en el MAG serían los gastos de niveles jerárquicos (despacho de ministro, viceministro), SEPSA, Dirección General Administrativa y Financiera asesorías jurídicas, oficinas de prensa, gastos de representación de las instituciones y materiales, etc. El segundo programa en gasto efectivo, “Comercialización y agroindustria” se refiere a mayoritariamente gastos relacionados con la FANAL y el PAI, y minoritariamente a las actividades del PIMA (administración del CENDA/Red de Frío, y estudios de mercado), y los programas de mercadeo y agroindustria del CNP. Para el año 2012 y 2013 los recursos del presupuesto del MAG asignados a transferencias y aportes varios están contemplados en los programas de Actividades Centrales y en el de

Extensión Agropecuaria. Es importante aclarar acá que las “Transferencias y aportes varios” son transferencias de dinero que se hacen a organizaciones de productores por medio de proyectos específicos, con el fin de apoyar inversiones, asesorías, capacitaciones, y demás gastos relacionados con cada proyecto en particular.

Del anterior gráfico se desprende el hecho de la que institucionalidad pública del sector agropecuario gasta efectivamente más en rubros de remuneraciones y en gastos operativos y de administración, que en actividades de fomento productivo. Programas como Investigación y transferencia (3.4%), Desarrollo de Infraestructura de Riego y Avenamiento (2.5%), Reconversión productiva (1.5%), Pesca y acuicultura (1.2%), seguridad alimentaria (0.4%), calidad agrícola (0.3%), y Desarrollo de la cuenca del río Sixaola (0.2%), han venido disminuyendo su participación porcentual en el gasto efectivo, pues pasaron del casi 13% en el año 2010 al 9.4% en el 2013<sup>29</sup>.

Un tema particularmente sensible es la del programa “Extensión agropecuaria”, la cual se maneja desde el MAG. Aunque pareciera ser que este programa sectorial ha venido aumentándose en su participación del gasto efectivo, esto es relativo porque se incluyen aproximadamente 3.000 millones de Colones del antiguo programa sectorial “Transferencias y aportes varios”, lo cual podría significar que la participación porcentual original de “Extensión agropecuaria” no haya aumentado o incluso disminuido. Pareciera ser que en la institucionalidad pública del sector hay una especie de rigidez presupuestaria, en la forma de operación de la misma institucionalidad.

Según datos de SEPSA, la institucionalidad pública posee 3.241 funcionarios, mayoritariamente hombres (68%) y mayoritariamente personal profesional no administrativo (74%). La mayoría de esos 3.241 están en las sedes regionales (32%), y el 45% están entre los 51 y 60 años, lo que indicaría un serio problema de relevo profesional próximo a enfrentar si no se tiene una estrategia institucional de renovación de personal<sup>30</sup>.

Otro problema que parece afectar el ejercer una adecuada rectoría del sector es que la situación particular de las diez instituciones base es variable. Por ejemplo hay instituciones como el CNP o el INTA que no son autogestionarias, o bien, deberían de serlo y lo hacen muy mal, arrastrando problemas de deuda; mientras que otras como SENASA y el SFE son entes de desconcentración máxima, lo que significa que deberían tener un nivel de autonomía en lo financiero y en lo administrativo. Sin embargo esto es relativo, pues en el caso del INTA también hace investigación que es patrimonio público y que no se puede vender, mientras que en el caso de SENASA como el SFE aunque venden sus servicios al sector productivo, estas no son suficientes para autofinanciarse totalmente, por lo que reciben transferencias de Hacienda, vía el MAG. Como se explicará más adelante, el problema empieza con la Ley N° 8700, la cual obliga a las dos instituciones a transferir el 10% de sus recursos para financiar el Programa de Abastecimiento Institucional (PAI) que maneja el CNP. Entonces es paradójico que al SENASA y al SFE hay que hacerles transferencias para financiar sus planillas, porque no pueden financiarlas ellas mismas, pues deben transferir un porcentaje de sus recursos de forma obligatoria al PAI.

En el caso del INTA, INCOPESCA, ONS se les paga también la planilla en su totalidad vía transferencias. En el caso del INTA ya se planteaba la necesidad de la modernización de su oferta de servicios de investigación a inicios de la Administración Chinchilla Miranda

(IICA). Aunque el INTA realiza venta de servicios, estos ingresos no son suficientes para cubrir su planilla, ni mucho menos para tener sus propias instalaciones (el INTA se localiza dentro de las instalaciones del MAG). Como se indicó anteriormente, con excepción del PIMA y el INDER, todas las instituciones públicas del sector dependen en mayor o menor medida de transferencias para operar. Si a eso se le suma el problema fiscal del país, en donde el Estado restringe o busca disminuir el monto de estas transferencias, el resultado es que estas instituciones pagan cada vez más las remuneraciones (que son incrementales) y cada vez queda menos recursos para hacer su trabajo. Aquellas que venden servicios incrementan sus precios, con la consecuente pérdida de posicionamiento ante el sector productivo. Haciendo una analogía con una familia, la situación de todas estas instituciones es comparable con aquel hogar en donde los hijos son mayores de edad, tienen independencia de los padres para tomar sus decisiones, pero en el fondo no pueden mantenerse ni independizarse realmente, y todavía viven en la casa paterna. Además se deben dinero entre ellos.

En el caso particular del CNP, se financia con los aportes de la Fábrica Nacional de Licores (FANAL), un porcentaje de intermediación por cada colocación que se hace en el Programa de Abastecimiento Institucional (PAI), y una parte del superávit libre de cada año fiscal del INDER (10%), SFE (20%) y SENASA (20%), de los cuales el CNP debe reservar un 10% para atender las obligaciones financieras con proveedores del PAI<sup>31</sup>. Sin embargo, la FANAL es una fábrica con rezagos tecnológicos y con muchos problemas de tipo administrativo que ha hecho que pierda mercado frente a otros competidores. Adicionalmente al negocio del licor hay que agregarle otros inconvenientes, como son las altas tasas impositivas, el bajo consumo del producto específico de la FANAL (guaro CACIQUE), y la competencia del licor importado.

El PAI por su parte no es todavía un sistema de compras consolidado. Aunque la ley de creación del PAI<sup>32</sup> obliga a las instituciones públicas a abastecerse de alimentos por medio de esta plataforma de compras, que representa un mercado potencial de aproximadamente 104.000 millones de Colones en compras, el CNP apenas tiene una participación activa del 23% (casi 24.000 millones de Colones). El principal problema operativo que tiene el PAI para el CNP es que éste no tiene la capacidad financiera para manejar el costo financiero que representa el tiempo que transcurre entre recibir los pagos de las instituciones que demandan alimentos, y pagar a los proveedores. Generalmente los tiempos de pagos son a 60-70 días, por lo que el CNP requeriría tener una especie de “colchón” financiero de aproximadamente 3.000 millones de Colones (suficientes para honrar pagos durante 60 días), y que en estos momentos no tiene. De hecho, el Transitorio I de la Ley N° 8700 ya ordenaba al entonces IDA trasladar 3.000 millones de Colones de superávit al CNP al momento de promulgación de la ley en el año 2008, pero gran parte de esa transferencia iba a estar destinada a cubrir el déficit presupuestario acumulado del CNP en ese momento, y únicamente se iban a destinar 300 millones de Colones para honrar las deudas del PAI. En resumen el PAI nace en el 2008 como un programa desfinanciado. Por otro lado, las transferencias del ahora INDER, SFE y SENASA, aunque se dan, no son suficientes para financiar los gastos de la institución, ni para hacer la reserva financiera para respaldar las compras con el PAI.

En su memoria anual 2013, la Contraloría General de la República lanza una alerta sobre el estado de las finanzas del CNP, pues presenta un déficit preocupante que contribuye

con el agravamiento del déficit fiscal. La CGR evidencia que las finanzas del CNP mejoraron en un 13.5% en el 2013 en relación con el 2012. Sin embargo esta mejora se debe a transferencias del Gobierno Central por el orden de los 6.847 millones de Colones<sup>33</sup>, y la venta de activos por un monto de 5.824 millones de Colones. Es evidente que estas fuentes de ingresos no son sostenibles en el tiempo, pues las ventas de activos son temporales (ingresos por ventas de activos se redujeron en un 6% en términos reales)<sup>34</sup> y las transferencias en montos iguales o superiores son cada vez menos posibles, en el contexto actual de déficit fiscal. Por esta razón la CGR hace un fuerte llamado a poner en orden las finanzas de la institución (CGR, 2013). Se calcula que las pérdidas acumuladas del CNP solo para el 2013 rondan entre los 800 y 1.000 millones de Colones.

El Presidente Ejecutivo del CNP del gobierno de Laura Chinchilla, señor William Barrantes afirmó en entrevista a La Nación (07 de mayo de 2014) que al final de su gestión la institución acumulaba todavía un déficit operativo anual de 2.400 millones de Colones. Durante su gestión se intentó impulsar una reestructuración del CNP basada en movilidad laboral forzosa o voluntaria, que tenía como meta reducir la planilla en unos 300 funcionarios. Esta movilidad laboral no alcanzó su meta pues los sindicatos entablaron demandas legales que prosperaron y detuvieron el proceso de eliminación de personal. Al final se redujo la planilla en sólo 160 personas, por lo que la cantidad actual de funcionarios es de 520. Adicionalmente en el CNP funciona el Área de Desarrollo de Mercados y el Sistema de Información de Mercado, las cuales tienen funciones muy similares con las que tiene el PIMA, por lo que se piensa que ambas instituciones hacen duplicidad de funciones. A la fecha de la entrevista se estimó que la deuda global del CNP ronda los 15.000 millones de Colones.

En el caso del INDER, este ente surge bajo la visión de crear una institución nueva con un mandato más amplio que venga a contribuir al desarrollo rural sostenible, y que superara a la entidad predecesora, el Instituto de Desarrollo Agrario (IDA). En marzo del año 2012 mediante la Ley 9036 se transforma el Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) en el Instituto de Desarrollo Rural (INDER), con el objetivo de *“establecer un marco institucional para el desarrollo rural sostenible del país que permita la formulación, planificación, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas de Estado en esta materia”* (Gaceta, 2012). Entre otras funciones, el INDER se encarga de la ejecución de las políticas de desarrollo rural formuladas por el MAG, (Gaceta, 2012, pág. 2).

Por las facultades que tiene el INDER, éste tiene un mandato de tomar decisiones sobre el desarrollo en el 95% del territorio nacional, con una visión integral de la ruralidad, más allá de un asentamiento campesino. Por esta razón el INDER es potencialmente la institución más relevante del sector agropecuario. Para ejercer la planificación desarrollo territorial rural, el INDER juega un papel de intermediación. Esta intermediación se da entre entes nacionales de los que depende (como el MAG), o entes que impulsan sus propias agendas de inversión y desarrollo a nivel regional (ICE, MOPT, MIDEPLAN), y a nivel regional/local los consejos de desarrollo local y demás organizaciones de la sociedad civil. Institucionalidades como el INDER son muy novedosas en el país y representa una apuesta política y de liderazgo. Por eso es una apuesta importante, pero riesgosa a la vez. Para cumplir todas estas expectativas el INDER necesita invertir en formación profesional y en desarrollar procesos, pues ya existe una advertencia de la

Contraloría General de la República en el sentido de que el INDER tiene limitantes organizativos y legales que podrían poner en riesgo su patrimonio y la posibilidad de gestionar las rentas que le asigna la ley.

En resumen se tiene una institucionalidad diversa, compleja, fragmentada, en donde el proceso de toma de decisiones se hace difícil. Aún cuando la rectoría del sector reside en el MAG y hay institucionalidad creada para garantizar esa rectoría, el problema empieza con el hecho de que también hay legislación que permite que los jefes de estas instituciones del sector no necesariamente son nombrados por el Ministro. Adicionalmente, estas instituciones poseen juntas directivas que ejercen cierta autonomía, que hace que el poder de rectoría del ministro se reduzca significativamente.

Por otro lado está todo el tema presupuestario en las instituciones del sector, que se vuelve una paradoja entre “independencia institucional” y dependencia financiera, provocada incluso por la misma legislación. Adicionalmente su personal está envejecido y aunque es mayoritariamente técnico, parece ser que el presupuesto se paga mayoritariamente en pagarles sus salarios y gastos operativos.

Un hecho llamativo adicional, es el hecho de la poca estabilidad del ministro de agricultura y ganadería en su cargo. De 1982 a 2014 han sido nombrados 18 ministros, de los cuales solamente tres han permanecido continuamente en sus cargos los cuatro años. Si se divide la cantidad de ministros nombrados dentro de este período de tiempo entre la cantidad de meses resulta en que cada ministro estuvo a cargo del sector alrededor de 21 meses (menos de dos años), en promedio. Es evidente que problemas tan complejos como los descritos anteriormente no se pueden abordar con eficacia con una permanencia tan volátil del Ministro rector.

### **Nivel de organización híbrido**

La institucionalidad privada en donde el Estado tiene una participación importante, denominada en este documento organización híbrida, se compone de dos institutos: ICAFE (sector café) y LAICA (sector caña de azúcar), y cuatro corporaciones: CORBANA (sector banano y plátano), CORFOGA (sector ganadería bovina), CONARROZ (sector arroz), y la Corporación Hortícola Nacional (CHN) (sector hortícola) (SEPSA, 2009).

El origen, el tipo de arreglo institucional, y el desempeño de las anteriores organizaciones son muy variados, pero tienen en común el ser organizaciones privadas de derecho público (IICA). En otras palabras, son organizaciones de carácter híbrido, públicas y no estatales. El surgimiento de cada una se fue dando en diferentes momentos según diferentes gobiernos fueron considerando conveniente la incorporación de la participación privada en la ejecución de programas, lo cual haría más eficiente la ejecución de los mismos, y también según la demanda y presión de los diferentes gremios. La más antigua de estas corporaciones es el ICAFE (ley 2762 de 1933), seguido por la LAICA (ley N° 3579 de 1965)<sup>35</sup>, y CORBANA (ley N° 4895 de 1971). Más recientemente, se crearon la CHN (ley N° 7628 de 1996), CORFOGA (ley N° 7837 de 1998), y CONARROZ (ley N° 8285 del 2002) (Le Coq, J.F., Sáenz Segura, F., Faure, G.).

Estas organizaciones fueron creadas para establecer alianzas de investigación y desarrollo con la institucionalidad pública estatal del sector, y hacer más eficiente la prestación de una serie de servicios técnicos y financieros de apoyo al productor que las otras instituciones del sector no están en capacidad de brindar. La institucionalidad pública no solo coordina procesos de investigación y desarrollo con esta institucionalidad híbrida, sino que también tiene presencia permanente en las juntas directivas (presencia del ministro o vice ministro), y, en algunos casos, les transfiere recursos públicos para impulsar procesos de fortalecimiento e investigación.

Este modelo de organizaciones híbridas es un modelo muy costarricense, en donde el proceso de consolidación de una agenda de desarrollo e investigación por sector ha sido exitoso en los casos de ICAFE, LAICA y CORBANA, mientras que en los casos de CORFOGA, CONARROZ y CHN han sido menos exitosos, y requieren más acompañamiento del Estado. Aun así no existe ningún estudio que haya evaluado a profundidad a estas seis organizaciones híbridas.

El ICAFE, LAICA y CORBANA, aunque se crearon en años y contextos nacionales diferentes, tienen en común que se crearon antes de 1980, cuando en el país se impulsaba y consolidaba una institucionalidad pública agropecuaria, con la cual se fue dando una complementariedad programática. Por ejemplo, a mediados de los años 1960 se creó el entonces Consejo Agropecuario Nacional, en donde ya participaban el ICAFE y la antigua Asociación Bananera Nacional (ASBANA), precursora de la actual CORBANA. En 1984 LAICA condujo un exitoso convenio con el MAG que derivó en la creación de la Dirección para la Investigación y Extensión en Caña de Azúcar (DIECA), la cual es totalmente independiente del MAG en la actualidad (Alonso, Sáenz, y Le Coq, 2011).

Tanto el sector café, como el de caña de azúcar y banano muestran una alta estructuración, en buena parte gracias a la presencia de las corporaciones sectoriales. Las corporaciones tienen éxito siempre y cuando haya liderazgos reales y conectados con los productores, quienes son los que deben ser garantes de la eficiencia de los líderes. También el éxito de una corporación está que los productores se comprometan con la eficiencia de la institucionalidad y la competitividad del sector, y de ahí en gestionar apoyos del gobierno. Por ejemplo, el ICAFE logró plasmar en la ley N° 2762<sup>36</sup> un sistema de liquidación de la cosecha muy a favor del productor. Adicionalmente hay toda una agenda continua de investigación y transferencia tecnológica. Más recientemente el ICAFE logró movilizar ayuda estatal clave para enfrentar el ataque de la roya del año 2013, en el que destaca un fideicomiso para asistir financieramente a los productores que están recuperando sus plantaciones afectadas por dicha enfermedad. Aun así en ICAFE hay limitantes para hacer llegar tecnología de punta a todos sus productores, por lo que se hace necesario nuevas formas de cooperación y de articulación con la institucionalidad pública agropecuaria.

Por el contrario la CHN, CORFOGA y CONARROZ han sido creadas posterior a la apertura económica, y han presentado trayectorias y resultados más modestos, y hasta de confrontación con la institucionalidad pública agropecuaria y no agropecuaria. Al igual que ICAFE, LAICA y CORBANA, estas corporaciones reciben fondos recursos parafiscales, con el fin de que desarrollen su propia agenda de investigación y

transferencia tecnológica, que mejore las condiciones de producción y competitividad de sus agremiados. Sin embargo, ya desde inicios de la administración Chinchilla Miranda se han hecho críticas fuertes a estas tres corporaciones, por la escasa inversión que han hecho en investigación y transferencia tecnológica. También se les critica por el poco impulso que han dado a la creación de mejores capacidades empresariales entre sus agremiados, y al fortalecimiento de alianzas y encadenamientos virtuosos dentro de sus respectivos sectores (IICA).

En el caso de CORFOGA, ésta ha impulsado en los últimos años una visión de la producción ganadera muy en función de la protección ambiental y de carácter sostenible. Al igual que ICAFE, tienen limitantes para hacer transferencia tecnológica a todos los ganaderos, por lo que también se plantea la necesidad de repensar un sistema de extensión agropecuario, en cooperación con la institucionalidad pública agropecuaria. En el caso de CONARROZ se ha enfocado más en la defensa del mecanismo de fijación de precios y aplicación de salvaguardas comerciales, lo que le ha deparado conflictos continuos con el Ministerio de Comercio Exterior, el Ministerio de Economía, Industria y Comercio, y el Ministerio de Agricultura y Ganadería. La CHN presenta un nivel de actividad muy reducido en la actualidad debido a problemas de gestión y serias pérdidas financieras.

En general, se puede decir que el modelo de organizaciones híbridos ha tenido buenos resultados, pues acerca y organiza al sector productivo involucrado en una actividad específica, con la institucionalidad pública del sector, especialmente con el MAG. Un aporte importante por parte de las organizaciones híbridas es la generación de conocimiento con recursos públicos y no públicos. Buenos exponentes de este modelo son ICAFE, CORBANA, LAICA, y CORFOGA. Una clave del buen éxito de estas organizaciones ha sido la calidad del liderazgo y la visión de desarrollo de un sector. Esto es lo que parece que no ha sucedido en el caso de CONARROZ y la CHN, aun cuando han contado con recursos financieros para su funcionamiento. En otras palabras, la clave del éxito de una corporación no parece ser la disponibilidad de financiamiento, si no la visión y la calidad del liderazgo.

A pesar de la existencia de corporaciones exitosas, en general el accionar del Ministro rector dentro de estas organizaciones ha sido muy bajo, pues aunque tiene presencia en las juntas directivas, no ha sido una presencia con liderazgo efectivo. Esto muy a pesar de que se trata de organizaciones de derecho público, que reciben recursos habilitados por una ley, pero en donde la toma de decisiones se vuelve muy sectorial, independientemente de cualquier dirección que el Ministro rector quiera darle al sector agropecuario.

### **Nivel de organización privado**

En este nivel están las cámaras patronales, las cooperativas, y las organizaciones de base de gremial. Entre las cámaras destacan la Cámara Nacional de Agricultura y Agroindustria (CNAA), la Cámara Costarricense de la Industria Alimentaria (CACIA), y otras cámaras y organizaciones gremiales en los sectores leche, café, ganadería, porcinos, avicultores, etc. Estas cámaras o asociaciones u organizaciones presentan

diferentes niveles de cobertura, organización y capacidades, por lo que se han orientado más a asegurar una mejor oferta de servicios a sus miembros. Todas estas cámaras están reguladas por la ley de asociaciones.

El cooperativismo es otra forma de organización de larga data en el sector agropecuario, en donde es fuerte en el sector café, caña de azúcar, lácteos, y palma africana. Esta forma de organización ha sido muy importante en el desarrollo y permanencia del sector agropecuario, sobre todo a pequeña escala. Con desempeños variables, el cooperativismo ha cumplido con ofrecer servicios a sus asociados, accesos a mercados, mejores formas de industrialización de la producción y distribución de beneficios económicos (IICA).

Finalmente están las organizaciones de base campesina, como UPANACIONAL y la Mesa Nacional Campesina, que se forman inicialmente como una reacción al estilo de desarrollo aperturista, y en defensa de los intereses de los pequeños productores. Cabe destacar que UPANACIONAL ha ido evolucionando hacia un papel más propositivo de incidencia de política pública, así como la creación de capacidades entre sus miembros y la oferta de servicios a los productores (IICA).

En general estas organizaciones representan un capital social, que contribuye con la organización del sector productivo alrededor de actividades específicas, y que han hecho también un trabajo de creación de capacidades y oferta de servicios para sus agremiados, y que el Estado dejó de hacer. Hay un gran potencial para la institucionalidad pública del sector, especialmente para la rectoría del mismo, para buscar formas de coordinación y trabajo conjunto con estas organizaciones de base. Esta es una agenda pendiente y no aprovechada por parte del Estado.

#### **4. Elementos a considerar para lograr una mayor eficacia de la política agropecuaria**

Como se mencionó anteriormente, en esta última sección se plantea una serie de elementos de política pública, que podrían ser útiles para una mayor eficiencia y eficacia en la acción pública, en apoyo al desarrollo de actividades empresariales del sector agropecuario.

Los elementos que se proponen toman en cuenta dos aspectos importantes: 1. la restricción presupuestaria que afecta a todo el sector público, y que hace poco viable pensar en mayores recursos y la contratación de personal; y 2. las movilidades laborales voluntarias hay que analizarlas con cautela, pues pueden significar una descapitalización en recursos humanos calificados, que pueden resolver en el corto plazo el problema presupuestario, pero comprometer gravemente la eficiencia y eficacia de las acciones de las instituciones a favor del desarrollo del sector agropecuario del país.

Una primera preocupación que hay que atender es el problema del tamaño de la institucionalidad pública del sector agropecuario, la cual promueve la fragmentación de la toma de decisiones, e impide ejercer la rectoría del sector, tal y como lo manda la ley N° 7064<sup>37</sup>. La creación de diez instituciones con funciones específicas (aunque repetitivas

como el caso de PIMA y algunas funciones del CNP), y con independencia del Ministro rector en la toma de decisiones, pero a la vez dependientes y/o condicionadas financieramente ha producido una suerte de ingobernabilidad en el sector. Esta ingobernabilidad se refleja en una mala opinión generalizada en el sector productivo sobre la razón de ser de la institucionalidad pública, su eficacia y su eficiencia en lograr hacer un sector productivo tenga menores costos de producción, y mayor competitividad y eficiencia.

Es necesario replantear, reinventar o revisar la institucionalidad del sector agropecuario. Un punto de partida es hacerse preguntas tales como ¿qué se quiere hacer en el sector y para qué?, ¿cuáles son las prioridades?, ¿a cuál población meta hay que atender y por qué?, señalando temas importantes que habrá que decidir si se trabaja en ellos o no, tales como cambio climático, agricultura familiar, seguridad alimentaria, entre otros. Un siguiente grupo de preguntas es: ¿es la actual configuración institucional adecuada para atender las prioridades que se deriven de las anteriores dos preguntas?, ¿el actual marco legal es el adecuado o es parte del problema?, ¿Cómo hacer la institucionalidad más compacta y menos dispersa funcionalmente?, ¿cómo establecer una rectoría del sector real?, ¿Con cuáles alianzas estratégicas? En ese sentido, deben tomarse decisiones en función de lo que se quiere hacer, pero también en función de lo que los productores necesitan, cómo lo necesitan, y buscar cómo efectivamente responder a estas necesidades.

Una segunda preocupación es el tema del presupuesto, y la forma en que se gasta. Parte fundamental del replanteo integral de la institucionalidad pública del sector pasa por hacer una revisión de lo que cada una de las instituciones hace, ¿con cuánto presupuesto se cuenta?, ¿en cuáles partidas lo está gastando?, ¿con qué tipo de personal hace su trabajo?, ¿son los perfiles adecuados? A partir de ese replanteamiento integral se debería de diseñar un esquema organizacional donde la figura del rector tenga fuerza y poder de decisión real, y en donde los diferentes esquemas de organización – público, híbrido y privado – funcionen adecuadamente. Un reto importante es la relación de gasto efectivo entre las remuneraciones-administrativo-operativo, versus los gastos en investigación y fomento productivo (50% del gasto en el primer conjunto de rubros, contra cerca de un 18% en el segundo). Esta relación resulta ser muy rígida en el corto plazo, pero hay que buscar hacer reformas legales en el mediano plazo que flexibilicen más el presupuesto, de tal manera que el gasto sea más eficiente en atender las necesidades de los productores.

La restricción presupuestaria no puede convertirse en un elemento inmovilizador y un justificante para despedir personal. Si no se puede renovar personal, hay que buscar formas alternas para crear capacidades en el personal existente. Se debe revisar donde hay duplicidad de funciones, y buscar formas de re calificar al personal para que atienda otras funciones de interés. Acá se pueden buscar alianzas con las universidades públicas. Dado el alto nivel retiro por jubilación de muchos funcionarios del sector, se está en un buen momento para definir una nueva estrategia laboral, preguntándose de nuevo: ¿cuáles perfiles profesionales se necesitan?, ¿en qué condiciones trabajarían y cumpliendo cuáles funciones?, y ¿cuántas personas?

En el caso del CNP hay que hacer un replanteo total de la institución, ya que actualmente carece de visión, enfrenta serios problemas de financiamiento, arrastra una deuda gigante, su presupuesto se sub ejecuta en un 74%, sufre de descapitalización de personal y venta de activos, no puede cumplir con los mandatos legales que tiene, y además se lleva una buena parte del presupuesto, directamente por medio de transferencias, e indirectamente por medio de trasferencias de otras instituciones. No es conveniente ni práctico que tenga funciones tan diversas, cuando sufre todos estos problemas. Adicionalmente el PIMA y el CNP cumplen funciones similares, por lo que habría que analizar esas supuestas duplicidades y eventualmente hacer una reforma institucional que alinee a ambas instituciones con fines comunes. El CNP debería de funcionar únicamente como una verdadera unidad especializada en mercados, de tal forma que promueva la creación de nuevos mercados (mercados regionales, mercados de circuito corto) y fortalezca los existentes (ferias, plazas mayoristas); busque y analice nuevos mercados, tanto internacionales como nacionales estableciendo alianzas con la empresa privada; y asesore a los productores y a sus organizaciones en la creación de condiciones para la integración de esos mercados. Para cumplir esta función se hace necesaria un trabajo conjunto con COMEX (para mercados internacionales), PROCOMER (mercados intermedios), Ministerio de Economía Industria y Comercio (MEIC), empresa privada, y organizaciones de consumidores (mercados locales). Es imperioso que el CNP se establezca como institución, por lo que hay que pensar primero en un redimensionamiento total de sus funciones, y luego en una forma posible para financiarlo.

Una tercera preocupación va por el tema del INDER. Es una experiencia institucional muy novedosa y que ha generado muchas expectativas. Sin embargo hay que tomar en cuenta que el INDER se crea a partir del antiguo IDA, con el mismo personal del IDA, habiendo sido esta institución cuestionada a tal nivel por la CGR, hasta el punto de recomendar su cierre. Este antecedente es importante de tomarlo en cuenta a la hora de monitorear bien lo que el INDER haga. Adicionalmente ya la misma CGR había advertido sobre algunos riesgos del INDER, en cuanto a sus capacidades financieras y de personal para llevar a cabo el mandato encomendado. Además se advirtió sobre la falta de coordinación de agendas con otras entidades estatales.

Al INDER hay que darle especial atención desde la rectoría del sector y cuidar que no extravíe su camino. Hay una curva de aprendizaje que el personal del INDER tiene que pasar, por lo que es crucial un seguimiento cuidadoso. Para que el trabajo del INDER sea efectivo, se necesitará del apoyo de muchas otras instituciones del Estado, pues fomentar el desarrollo rural no es solamente fomentar el desarrollo agropecuario. Un reto importante que tendrá el INDER, y en el que habrá que ponerle atención, es definir los mecanismos de trabajo conjunto con otras instituciones del Estado, y que básicamente proveen infraestructura para el desarrollo (como el ICE, MOPT, AyA, etc.). Es acá donde el Ministro rector debe jugar un papel importante en promover estos mecanismos coordinación interinstitucional.

Una cuarta consideración va por el tema de las corporaciones. El Estado debe saber con más claridad la situación particular de cada una de estas organizaciones. Definitivamente, se debe fortalecer el trabajo conjunto con las corporaciones que funcionan bien (ICAFE, LAICA, CORBANA) y continuar creando sinergias que beneficien a cada sector. Por otro lado, hay que otorgarle un trato especial a CORFOGA para que continúe con su agenda

de fomento ganadero con visión de sostenibilidad ambiental. Con CONARROZ hay que buscar formas de desmontar la actual relación de conflicto y despolitizarlo, pues son una organización técnica híbrida que tiene que invertir los recursos que obtiene, para cumplir los propósitos para lo que fue creada. Con la CHN hay que re lanzarla de nuevo promoviendo nuevas formas de liderazgo con la legitimidad suficiente, para gestionar los recursos y alianzas que sean necesarios para ponerla en funcionamiento.

Una quinta consideración va por la necesidad de conocer el sector. El próximo censo agropecuario dará información útil sobre el sector, sobre los tipos de productores, sobre sus necesidades, fortalezas y debilidades. Un análisis riguroso sobre quiénes son los productores agropecuarios en Costa Rica, cómo se diferencian, y dónde y cómo están será un insumo fundamental para contrastarlo con la Política de Estado para el Sector Agroalimentario y el Desarrollo Rural Costarricense 2010-2021. De esta forma se puede sopesar la viabilidad de lo estipulado en dicho documento y poder hacerle los ajustes del caso. En todo caso, el censo podría ser una forma de saber las demandas de los productores.

Una sexta consideración va por el tema de los productores en condiciones más desventajosas. Se debe abandonar de una vez por todas la visión dicotómica de productores “ganadores” y productores “perdedores” en el sector. También la institucionalidad pública del sector agropecuario debe cuidar de no promover productores con demandas hacia el Estado, ya que muchas veces procesos dirigidos de “arriba hacia abajo” y con una visión paternalista de “ayudar”, obstaculizan procesos endógenos de innovación y emprendimiento que los mismos productores han iniciado. Una buena identificación de la situación real de los diferentes tipos de productores y sus demandas es un insumo fundamental, para desarrollar acciones desde la institucionalidad en función de esa demanda.

La pequeña agricultura cuando es competitiva y rentable representa un beneficio global para una región. Si bien es cierto la atomización de la producción puede ser un problema desde el punto de vista de transferencia técnica, pero también es algo que garantiza una permeabilidad de las ganancias a toda la sociedad rural. Organización, información, generación de capacidades, valor agregado, financiamiento oportuno y accesible, y seguros son temas recurrentes en una potencial agenda para la pequeña agricultura.

Se deben impulsar marcos de políticas públicas con una visión más integral de la función que cumplen los agricultores y los territorios rurales, dentro de las estrategias de desarrollo del país. Esos marcos de políticas deberían de tener un nivel que tome en consideración las diferencias entre regiones. Se debe potenciar el buen nombre que tiene Costa Rica y asociarlo con sus productos agropecuarios y las regiones o territorios donde se producen. Por ejemplo, con el acuerdo de asociación con Europa ya está registrado oficialmente el nombre de “café de Costa Rica”, y se sigue trabajando con las denominaciones de origen, a pesar de las dificultades que se han dado.

Se pueden examinar formas de armonizar la pequeña producción con las políticas comerciales, y con los acuerdos comerciales que el país ha suscrito. Se deben revisar

todos instrumentos y mecanismos posibles para promover la producción nacional de manera compatible con esos compromisos internacionales.

Finalmente, es muy importante tener una visión más prospectiva de cuáles son las tendencias mundiales que se están dando, en relación al papel de la agricultura en el desarrollo de las economías y en el futuro de la humanidad.

## **5. Conclusiones**

A partir de los cambios estructurales que se dieron a mediados de los años 1980, la institucionalidad relacionada con el sector agropecuario costarricense ha evolucionado hacia un amplio conjunto de instituciones y organizaciones de funcionamiento específico, conformado por diez instituciones públicas de base, cinco consejos sectoriales, y seis organizaciones híbridas llamadas corporaciones. Adicionalmente se han venido creado una serie de organizaciones de representación privada y/o gremial.

En el caso de la institucionalidad pública se promovió un cambio institucional con el fin de que el Estado tuviera un papel más activo y más determinante en la modernización del sector agropecuario, en darle un carácter más comercial, y lograr insertar productores dentro de mercados dinámicos internacionales. Así, el MAG adopta una visión más estratégica del sector, incorporando elementos de productividad y competitividad internacional, que se viene a complementar con el accionar de las diferentes formas de organización híbrida y privada.

A pesar del papel de “director de la orquesta” que el MAG adopta para el sector, lo cierto es que tiene que ver directamente con una configuración institucional amplia (nueve instituciones más), diversa, compleja, y fragmentada. Aún cuando la rectoría del sector reside en el Ministro de Agricultura y Ganadería, lo cual está sustentado por la Ley Nº 7064, el proceso de toma de decisiones se hace difícil. El problema empieza con el hecho de que también hay legislación que ha permitido la creación instituciones con diferentes funciones y especializaciones, con un cierto grado de autonomía. Estos niveles de autonomía hacen que el Ministro rector tenga poca o nula injerencia en el nombramiento de los jefes. Adicionalmente se tiene que interactuar con juntas directivas conformadas con miembros del sector público y privado, que no necesariamente responden directamente a la rectoría del sector, y que más bien priorizan agendas de trabajo específicas de cada institución. Esto provoca un problema de gobernabilidad dentro del sector, que lo hace ser ineficaz a la hora de atacar los problemas que aquejan a los productores.

La restricción presupuestaria es otro gran obstáculo para una mejor y eficaz oferta de servicios que brindan las instituciones del sector. Este problema se va agravando continuamente por la crisis fiscal que atraviesa el país, lo cual dificulta la inversión en recursos humanos y en equipo, así como el financiamiento de proyectos importantes de investigación, desarrollo y transferencia tecnológica.

Presupuestariamente hay una paradoja legal que permite que las nueve instituciones públicas que gravitan alrededor del MAG sean “independientes” funcionalmente, pero “dependientes financieramente”, lo que hace complejo su accionar. En el caso específico

del INDER, SENASA, y el SFE, estas instituciones le tienen que trasladar por ley al CNP parte de sus recursos (Ley N° 8700), pero a su vez siguen siendo dependientes del MAG (y por ende del Ministerio de Hacienda) para financiar sus planillas. En realidad el MAG es utilizado por Hacienda como una especie de puente, para trasladar todas estas transferencias a las instituciones “hijas” del MAG. Únicamente el INDER y el PIMA son 100% autofinanciadas. El resto depende de transferencias de Hacienda.

Por otro lado más de un 50% del gasto efectivo de la institucionalidad pública se ejecuta en remuneraciones y en gastos operativos/administrativos, mientras que las actividades de fomento productivo no llegan al 10% en el 2013, y extensión agropecuaria no supera el 9% para el mismo año. Pareciera ser que en la institucionalidad pública del sector hay una especie de rigidez presupuestaria, en la forma de operación de la misma institucionalidad.

Aunque actualmente se tiene un total de 3.241 funcionarios en toda la institucionalidad pública, el 45% están entre los 51 y 60 años, lo que indicaría un serio problema de relevo profesional próximo a enfrentar, si no se tiene una estrategia institucional de renovación de personal. Aunque el 74% de estos funcionarios son técnicos (no administrativos), parece ser que el presupuesto se ejecuta principalmente para cubrir sus salarios y gastos operativos, y poco para realmente ejecutar acciones que potencialice las capacidades profesionales de estos funcionarios, en beneficio del sector .

A pesar de los resultados oficiales expresados en memorias institucionales, existe la percepción entre los productores e industriales del sector de que lo que realmente se da es una institucionalidad pública de alta presencia urbana y con poca presencia local rural, y con un desempeño que obstaculiza y/o desestimula la producción. Por ejemplo, muchos productores sienten que el servicio de extensión no existe, es deficiente o insuficiente. En este sentido, existe también una institucionalidad externa al sector, que lo condicionan y lo encarecen por exceso de trámites y requerimientos (ejemplo, regulaciones del MINAET y SETENA, costo de la electricidad, poca o nula inversión en infraestructura, etc.).

Por otro lado, las políticas ambientales han dejado de lado el sector agropecuario, dificultando la construcción de una producción sostenible. Estas políticas ambientales se han enfocado en la preservación del ambiente como un fin, y no la producción sostenible.

Actualmente existe un desfase entre la realidad del sector agropecuario y el funcionamiento de las instituciones del sector, y también existe un divorcio entre la visión del sector y los Planes Nacionales de Desarrollo. Aunque se han realizado múltiples reformas, poco se sabe o se nota el verdadero impacto de estas reformas en el desempeño del sector agropecuario. Por esta razón es imperativo generar políticas sostenibles con una visión global integral, que atiendan también los cambios y tendencias mundiales de la agricultura, y que propicien cambios importantes en el desempeño del sector. Se debería de empezar por atacar al menos tres aspectos: reducir costos de producción, aumentar la competitividad y eficiencia de las diferentes actividades de importancia, y contribuir a reducir la pobreza en las zonas rurales en coordinación con otras instituciones estatales.

De las tres instituciones del sector que han sufrido cambios, el CNP es la que parece estar en una situación más incierta, pues es una especie de comodín multitareas, de responsabilidades amplias y directas sobre todo con el pequeño productor nacional, y con el gran problema de no tener un financiamiento estable, ni personal con la experiencia adecuada en todas esas funciones encomendadas. Además arrastra una gran deuda que sobrepasa sus capacidades institucionales para resolver ese problema. Pareciera ser que los diferentes gobiernos de los últimos 30 años no han sabido qué hacer con el CNP.

El INDER es una apuesta novedosa y riesgosa a la vez. Se origina en un mal precedente, pues se crea a partir de una institución que se recomendó su cierre. Adicionalmente otras advertencias hechas por la CGR señalan deficiencias institucionales y financieras que tiene el INDER para hacer frente a sus nuevas funciones. Por otro lado para llevar a cabo estas funciones el INDER necesita desarrollar mecanismos de coordinación con otras instituciones del Estado, para lo cual el Ministro rector debe de jugar un papel importante a nivel de Consejo de Gobierno.

Las organizaciones híbridas llamadas corporaciones han cumplido relativamente bien el papel para las que fueron creadas, especialmente en el caso de ICAFE, LAICA, CORBANA Y CORFOGA. El Estado debe continuar fortaleciendo la labor de trabajo conjunto con estas organizaciones. Sin embargo, la legislación que las creó también ha condicionado el accionar del Ministro rector, pues aunque tiene presencia en las juntas directivas, ha terminado siendo una presencia sin liderazgo efectivo. Esto muy a pesar de que se trata de organizaciones de derecho público, que en algunos casos reciben recursos habilitados por una ley, pero en donde la toma de decisiones se vuelve muy sectorial, independientemente de cualquier dirección que el Ministro rector quiera darle al sector agropecuario. Por eso es que si estas organizaciones funcionan bien o funcionan mal, es debido a factores endógenos a la organización (visión y calidad del liderazgo), y no por la acción del Ministro. Por eso el caso de CONARROZ y CHN han fracasado en cumplir los mandatos para las que fueron creadas, a vista del Ministro de turno. Así el MAG no tiene instrumentos legales para intervenirlas. Adicionalmente está pendiente realizar un estudio a profundidad del desempeño de todas estas organizaciones híbridas, el cual daría elementos importantes para potenciar lo que funciona bien, y aprender de lo que está mal y buscar como corregirlo.

El Estado tiene una agenda pendiente y no aprovechada las demás organizaciones privadas y representación gremial, las cuales contribuyen con la organización del sector productivo alrededor de actividades específicas. Estas organizaciones han hecho un trabajo importante de creación de capacidades y oferta de servicios para sus agremiados, y que el Estado dejó de hacer. Hay un gran potencial para la institucionalidad pública del sector, especialmente para la rectoría del mismo, para buscar formas de coordinación y trabajo conjunto con estas organizaciones de base.

Hay una carestía de información completa y sistemática sobre el sector agropecuario y sus actores. Se tienen “fotografías” puntuales en la forma de censos sectoriales, o estudios de caso específicos, que terminan siendo información fragmentada del sector. Aun así, datos de las últimas Encuestas de Hogares parecen sugerir que a pesar del cambio de institucionalidad que se comenzó a gestar desde mediados de los años 1980, y todas las políticas públicas impulsadas desde el MAG para promover las actividades de

exportación, no hubo una gran mejoría entre los productores en general. Pareciera ser que estos cambios han sido efectivos para que algunos tipos de productores se vinculen a actividades exportadoras, mientras que otros no, pero nada más. En general estos cambios no han sido suficientes para revertir la pobreza rural, ni para producir mejoras en el nivel de escolaridad, ni en la calificación profesional.

Pareciera ser que hay en general dos grandes tipos de productores: 1. aquellos que por sus condiciones, tienen una demanda “hacia el Estado”; y 2. aquellos que tienen una demanda más “hacia adentro” y buscan sus propios recursos y condiciones para producir y comercializar.

Dada la dispersión y fragmentación de la información sobre el sector, la necesidad de un censo agropecuario como actividad permanente, se vuelve fundamental para la toma de decisiones en el sector. Sin un censo agropecuario será muy difícil conocer con detalle al sujeto de las políticas públicas (el productor), por lo que se vuelve muy impreciso formular políticas que lo potencien y atiendan sus necesidades en el contexto de la política económica del país.

Finalmente, el reto de revisar, replantear y hasta reinventar las políticas públicas hacia el sector, pasa primero por aclararse qué tipo de Estado se quiere para el sector agropecuario. Segundo, se debe preguntar cuáles políticas van realmente atender las diferentes demandas de los diferentes productores, y tercero, se va requerir del concurso de una política nacional para el sector, pues la problemática y retos acá planteados superan por mucho los recursos que dispone el Ministro rector para enfrentarlos y resolverlos.

## Referencias bibliográficas

Alonso, S., Sáenz, F., & y Le Coq, J. (2011). *Evolución y práctica de las Políticas Públicas Ambientales y Agrícolas en Costa Rica: Una revisión de 1910 al 2008*. Heredia.

CGR. (2013). *Memoria Anual*.

Chaves Moreira, J. M., & Esquivel Delgado, J. A. (2013). Análisis de la Sostenibilidad de la Deuda Pública en Costa Rica para el periodo 1998-2011, el caso de la deuda del Gobierno Central. Heredia, Heredia, Costa Rica.

CNP, C. (2014). *Reseña Histórica*. Obtenido de [http://www.cnp.go.cr/acerca\\_cnp/historia.html](http://www.cnp.go.cr/acerca_cnp/historia.html)

COMEX, M. (2014). *Historia*. Obtenido de [http://www.comex.go.cr/acerca\\_comex/index.aspx](http://www.comex.go.cr/acerca_comex/index.aspx)

COMEX, M. (2014). *Tratados*. Obtenido de [http://www.comex.go.cr/tratados/index.aspx#HERMES\\_TABS\\_1\\_2](http://www.comex.go.cr/tratados/index.aspx#HERMES_TABS_1_2)

Gaceta, L. (29 de Mayo de 2012). Transforman al IDA en el Instituto de Desarrollo Rural. pág. 2.

González, H. (2000). *Transformación productiva y competitividad sistémica de la agricultura costarricense*. San José: MAG.

Hacienda, M. d. (2014). *Dirección General de Aduanas*. Obtenido de <http://www.hacienda.go.cr/contenido/284-servicio-nacional-de-aduanas>

Hidalgo Capitán, A. (2004). *La Forzada Apertura Comercial y el Modelo Neoliberal de Desarrollo en Costa Rica*.

IDA. (2008). *El Instituto de Desarrollo Agrario y sus 47 años de historia*. San José, Costa Rica.

IICA. (2006). *Inventario sobre las principales normativas, orientaciones institucionales, políticas, programas y proyectos relacionados con el medio rural del país*. San José.

IICA. (2011). *La Agricultura de Costa Rica: situación al 2010, su evolución y prospectiva*. San José.

IICA. (s.f.). *Evolución y perspectivas para la agricultura de Costa Rica. Contribution to congreso nacional agropecuario: agricultura costarricense al 2020*. San José.

INDER, I. (2014). *Historia*. Obtenido de [http://www.ida.go.cr/acerca\\_del\\_ida/historia.html](http://www.ida.go.cr/acerca_del_ida/historia.html)

Le Coq, J.F., Sáenz Segura, F., Faure, G. (s.f.). *Globalización y desafíos para la pequeña agricultura en Costa Rica: Experiencias de organización y generación de servicios*. EUNA (próximamente a publicar en 2014).

- Lizano Fait, E. (1999). *Ajuste y crecimiento en la economía de Costa Rica: 1982-1994*. San José, Costa Rica: Academia de Centroamerica.
- MAG, M. (1983). *Memoria Anual de 1982*. San José, Costa Rica.
- MAG, M. (1984). *Memorial Anual de 1983*. San José, Costa Rica.
- MAG, M. (1985). *Memoria Anual de 1984*. San José, Costa Rica.
- MAG, M. (1986). *Memoria Anual de 1985*. San José, Costa Rica.
- MAG, M. (1987). *Memoria Anual de 1986*. San José, Costa Rica.
- MAG, M. (1988). *Memoria Anual de 1987*. San José, Costa Rica.
- MAG, M. (1989). *Memoria Anual de 1988*. San José, Costa Rica.
- MAG, M. (1990). *Memoria Anual de 1989*. San José, Costa Rica.
- MAG, M. (1991). *Memoria Anual de 1990*. San José, Costa Rica.
- MAG, M. (2014). *Reseña Histórica del Ministerio de Agricultura y Ganadería*. Obtenido de [http://www.mag.go.cr/acercadelmag/mag\\_historia.html](http://www.mag.go.cr/acercadelmag/mag_historia.html)
- MAG, S. (2014). *¿Quiénes somos?* Obtenido de [https://www.sfe.go.cr/quienes\\_somos/index.html](https://www.sfe.go.cr/quienes_somos/index.html)
- Meléndez, D. y. (1993). *Codesa: Origen y consecuencias*. San José: Litografía e Imprenta Lil.
- Mora Alfaro, J. (1989). Costa Rica: agricultura de cambio y producción campesina. *Revista de Ciencias Sociales*, 43, 7-29.
- Mora Alfaro, J., Oviedo Sánchez, O., Fernández Alvarado, L.F. (eds.). (1994). *El impacto de las políticas macroeconómicas en el agro costarricense*. Heredia, Costa Rica: EUNA.
- Oficina de Planificación Nacional y Política. (1970). *Previsiones del Desarrollo Económico y Social 1969-1972 y Planes del Sector Público*. San José.
- Oficina de Planificación Nacional, y. P. (1966). *Plan Nacional de Desarrollo 1965-1968*. San José.
- Pomareda, C. (2000). *Evolución y perspectivas para la agricultura de Costa Rica. Contribution to congreso nacional agropecuario: agricultura costarricense al 2020*. San José, Costa Rica.
- Pomareda, C. (2005). *La agricultura en la economía y el desarrollo de Costa Rica, 1960-2004. Agricultura y Desarrollo Económico*. San José: Academia de Centroamerica.
- PROCOMER, P. (2014). *Historia*. Obtenido de <http://www.procomer.com/contenido/qui%C3%A9nes-somos.html>
- SEPSA. (2002). *Diagnóstico sectorial: 1996- 2000*. San José.

SEPSA. (2009). *Situación y tendencias del Sector Agropecuario 2004-2008*.

Ureña-Prado, E. y. (2005). *Sinopsis del programa de reconversión productiva para el sector agropecuario costarricense*. Acta Académica.

Valenciano Salazar, J. A., Sáenz Segura, F., Le Coq, J. F., & Montero Zárate, D. (2014). *El caso de las políticas públicas para el incentivo de la agricultura familiar en Costa Rica*. Heredia.

Vega, M. (1984). *CODESA: Política institucional y luchas por el poder (1974-1984)*. San José: Revista Centroamericana de Administración Pública.

### **Otras fuentes consultadas no citadas**

MIDEPLAN. (1982). *Plan Nacional de Desarrollo 1982-1986 "Volvamos a la Tierra"*. San José, Costa Rica.

MIDEPLAN. (1987). *Plan Nacional de Desarrollo 1986-1990*. San José, Costa Rica.

MIDEPLAN. (1991). *Plan Nacional de Desarrollo 1990-1994 "Desarrollo sostenido con justicia social"*. San José, Costa Rica.

MIDEPLAN. (1994). *Plan Nacional de Desarrollo 1994-1998 "Francisco J. Orlich"*. San José, Costa Rica.

MIDEPLAN. (2007). *Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 "Jorge Manuel Dengo Obregón"*. San José, Costa Rica.

MIDEPLAN. (2010). *Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014 "María Teresa Obregón Zamoral"*. San José, Costa Rica.

Oficina de Planificación Nacional y Política Económica. (1966). *Plan Nacional de Desarrollo 1965-1968*. San José, Costa Rica.

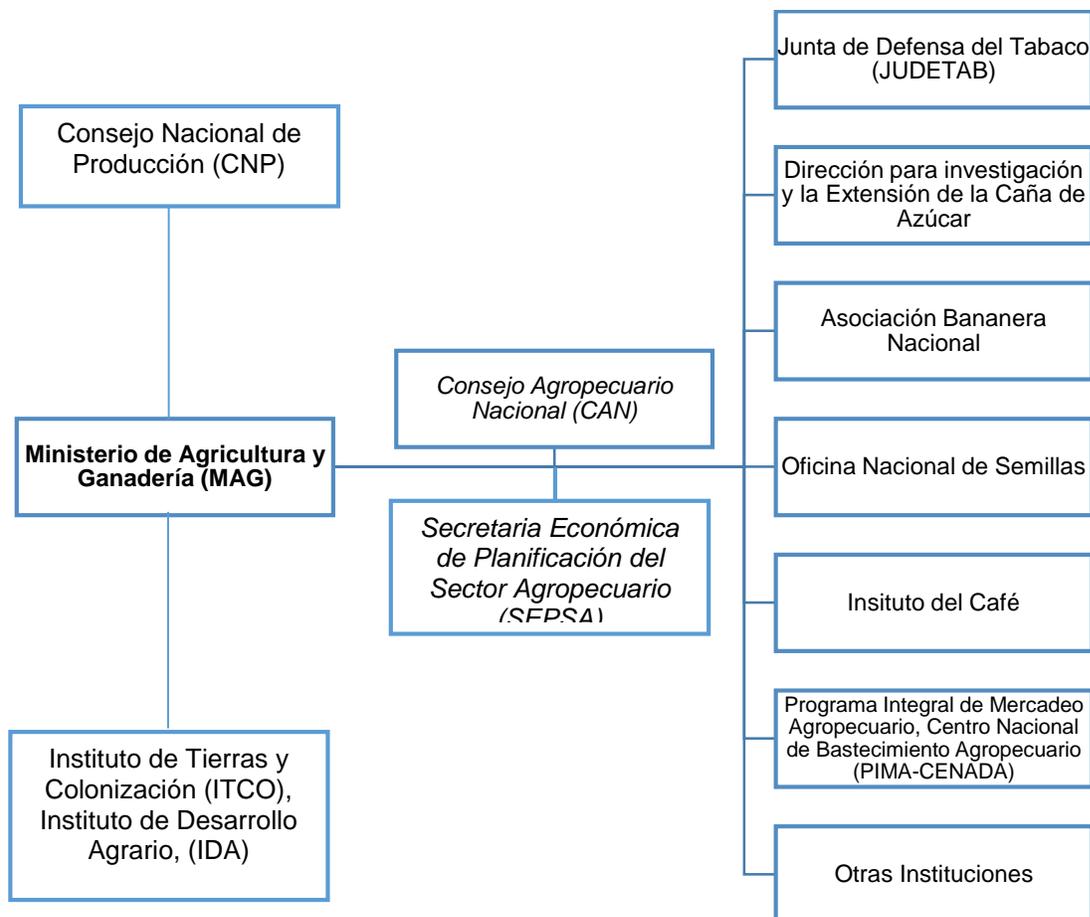
Oficina de Planificación Nacional y Política Económica. (1970). *Previsiones del Desarrollo Económico y Social 1969-1972 y Planes del Sector Público*. San José, Costa Rica.

Oficina de Planificación Nacional y Política Económica. (1979). *Plan Nacional de Desarrollo 1979-1982 "Gregorio José Ramírez"*. San José, Costa Rica.

## Anexos

### Anexo 1.

Figura 1. Organización institucional para el sector agropecuario a partir de los años 1960.



Fuente: (Alonso, Sáenz, & y Le Coq, 2011)

## **Anexo 1b.**

### **Descripción de la funcionalidad de la institucionalidad pública para el sector agropecuario en 1960.**

El MAG fue concebido desde creación como el ente rector del sector, encargado del fomento productivo de las actividades que en aquellos años eran importantes para la actividad económica del país, y para eso realizaba y coordinaba actividades de investigación y extensión técnica con las otras instituciones del sector creadas para esos fines.

El Consejo Nacional de Producción (CNP) se encargaría de *“el fomento de la producción agrícola e industrial y la estabilización de los precios de los artículos requeridos para la alimentación de los habitantes del país, así como lo de las materias primas que requiera para la industria nacional”*, (CNP, 2014). El propósito de las políticas públicas alrededor de la creación del CNP fue instrumentalizar un sistema de seguridad alimentaria, en donde el Estado a través del CNP garantizaba un “mercado seguro”, sobre todo para pequeños productores de maíz, arroz, frijol y sorgo. Este “mercado seguro” consistía en un sistema de precios de sustentación, en donde se negociaba y se fijaba un precio de compra a los productores, y se proveía, además, de toda una infraestructura pública para acopiar, almacenar, transportar y distribuir esa producción de granos básicos al comercio mayorista y minorista.

Por otro lado, la articulación del Sector Agropecuario se complementaría a través del Instituto de Tierras y Colonización (ITCO), cuya finalidad era el régimen de posesión de la propiedad rural inmueble; para ello, su objetivo era la equitativa distribución de la tierra como factor de producción para que se cumpla la función social de ser racionalmente explotada, a través de la organización campesina para la producción y el reconocimiento legal de la existencia e indiscutible legitimidad de la propiedad (INDER, 2014).

Durante los siguientes veinte años después de su creación, el ITCO se enfocó en dos funciones principales: 1. La parcelación de Tierras<sup>38</sup> para cumplir con los fines de una mejor distribución de la misma, la resolución de situaciones de hecho inconvenientes (conflictos por la tierra), y con propósito de colonización; y 2. la colonización en sí misma<sup>39</sup> consistía en el conjunto de medidas para promover una subdivisión racional y aprovechamiento de la tierra por grupos de agricultores, a quienes se les brindaría una adecuada asistencia técnica y financiera de acuerdo a las condiciones de la institución.

La adquisición de terrenos a través de procesos expropiatorios regularizaba así una gran cantidad de fincas invadidas por agricultores en todo el país. A este proceso se le conoció en Costa Rica como un proceso de reforma agraria. Cabe destacar que este proceso de reforma agraria costarricense fue muy diferente al de otros países en América Latina por las siguientes razones: 1. desde principios del siglo XX ya se había distribuido tierra entre pequeños productores de café; 2. la presión social por la tierra no eran tan grande como en otros países, ni tampoco se daban conflictos armados por la tierra; y 3. no existían grandes latifundios en manos de pocas familias como sí sucedía en otros países latinoamericanos.

Esta “Reforma Agraria en Costa Rica” se basaba entonces en la implementación de la Ley N° 5064 de Titulación Múltiple de Tierras, que consistía en el levantamiento, catastro y titularidad de todos los inmuebles carentes de título de propiedad. Con el pasar del tiempo se hizo evidente que el ITCO no contaba con el financiamiento suficiente para cumplir con las funciones encomendadas. Fue así como en el año 1982, mediante la Ley N°6735 se promulgó la Ley de Transformación del ITCO, creando el Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) con el fin de dotarlo de contenido económico sano y perdurable (IDA, 2008, págs. 3-4).

La creación del IDA trajo consigo una serie de funciones nuevas y complementarias a la política de Estado en materia agraria. Así se continuaría con la administración de las reservas nacionales y las tierras traspasadas, para efectuar planes de desarrollo integral, asentamientos campesinos, procesos de colonización, parcelación y adjudicación. Entre otras funciones destacan la contratación de préstamos internos o externos para financiar programas de desarrollo agrario; la cooperación en la conservación de los recursos naturales del país; la realización en conjunto con el Sistema Bancario Nacional de planes específicos para la mejor organización, extensión y uso del crédito agrícola; el fomento de la extensión y ampliación de la cobertura de seguros agrícolas y pecuarios; el establecimiento de servicios públicos y la construcción de vías de acceso, instalaciones de regadío y obras de infraestructura para el desarrollo agrario, entre otras.

Una vez constituida la estructura institucional y legal para el desarrollo del sector agropecuario, la política agropecuaria implementada por los Gobiernos, en conjunto con las otras instituciones creadas, se enfocó en tres grandes ejes o prioridades:

1. Fomento del desarrollo productivo, mediante el aumento y la diversificación de la producción agrícola.
2. Creación de un vínculo estrecho entre el Estado y los productores agrícolas, para consolidar mercados domésticos estables y con precios garantizados.
3. Expansión de la frontera agrícola, para desarrollar las regiones fuera de los centros urbanos.

Para desarrollar el primer eje de la política - el fomento al desarrollo productivo agrícola -, el agricultor requería del conocimiento para llevar a cabo la siembra y cuidados de los diferentes cultivos, y de financiamiento y seguridad para producir.

Esto implicó una serie de acciones realizadas bajo el liderazgo del MAG en conjunto con diversas instituciones dedicadas a la implementación de acciones consistentes en capacitar y asistir al productor en la producción, en financiarlo y darle seguridad a la hora de vender su producto. Fueron, por ejemplo, arreglos y acuerdos entre la Universidad de Costa Rica (Escuela de Agronomía), la Oficina del Café, las Juntas del Tabaco, el Instituto Nacional de Seguros (INS) y los bancos propiedad del Estado los que impulsaron el desarrollo del sector agrícola, mediante asistencia técnica y financiamiento a través de topes de carteta para garantizar el uso de dichos fondos en el fomento de la producción en el sector agrícola.

El MAG, por medio de la extensión e investigación agrícola y de la articulación de los entes descritos en la figura 2, logró un proceso continuo en la capacitación del agricultor, consolidando la formulación y seguimiento de programas estratégicos tales como alimentos básicos, cultivos tradicionales de exportación, cultivos de diversificación, productos pecuarios, semillas, agro industria, entre otros.

Para el segundo eje de la política agropecuaria - la creación de un vínculo estrecho entre el Estado y los productores agrícolas -, se requería de todo un sistema de comercialización y regulación. Para ello, el CNP implementó políticas de precios (tanto de insumos para la producción como de los productos finales) y mecanismos de comercialización para los productores agrícolas. De esta forma, el agricultor se aseguraba que su cosecha se vendiera en el mercado y bajo una política de precios mínimos definida que le garantizara rentabilidad.

El sistema de fijación de precios trataba de establecer una relación precio compra-precio de venta de manera que todos los actores recibieran un beneficio “justo”. También el Estado establecía los márgenes brutos de ganancia de las diferentes etapas de comercialización: productores, industriales, importadores, comerciantes al por mayor y comerciantes al detalle. El objetivo básico era impedir la “explotación” del consumidor cuando se le obliga a pagar precios “demasiado” elevados, y garantizar a los productores y comerciantes una ganancia “satisfactoria”, para remunerar “adecuadamente” su esfuerzo y su riesgo.

Es importante mencionar que la garantía realizada por el CNP representaba un costo de oportunidad alto, debido a que al pagar un sobreprecio por los productos de los agricultores, para luego venderlo a precios inferiores a los consumidores, generaba una pérdida para la institución causando un déficit presupuestario, el cual sería trasladado al Banco Central como endeudamiento, el que finalmente hacía una emisión inorgánica para “cubrir” dicho déficit.

Posteriormente se trató de simplificar y de racionalizar la intervención del Estado en esta área a través de la reducción del número de bienes y servicios sujetos al control de precios, estableciendo los llamados “modelos” de costos, con los cuales se buscaba “indexar” los precios, de manera casi automática, a la inflación ocurrida durante cierto tiempo, en general, un semestre o un año. Posteriormente, este sistema de fijación de precios se fue aplicando para otros sectores, tales como lo lácteos, el azúcar, los huevos y el aceite comestible.

Los puntos de discordia de este procedimiento eran fáciles de percibir, pues los productores deseaban ampliar al máximo los factores que se han de tomar en consideración para fijar los costos de producción (depreciación, alquileres, impuestos) y, además, deseaban dar la mayor ponderación posible a aquellos costos de producción que ellos consideraban que podrían aumentar más rápidamente. El Gobierno, por su parte, deseaba restringir los factores que inciden en los costos de producción y, además, tomar en consideración aumentos anuales de productividad, a fin de no trasladar todo el aumento en los costos a los consumidores.

Con la aplicación del sistema de los “modelos” de costos, evidentemente no se resolvió el problema, porque los productores cuando no estaban satisfechos con el ajuste

obtenido ejercían presión, por otros medios, para modificar a su favor – y en contra del consumidor - el “modelo” de costos (Lizano Fait, 1999, págs. 81-82).

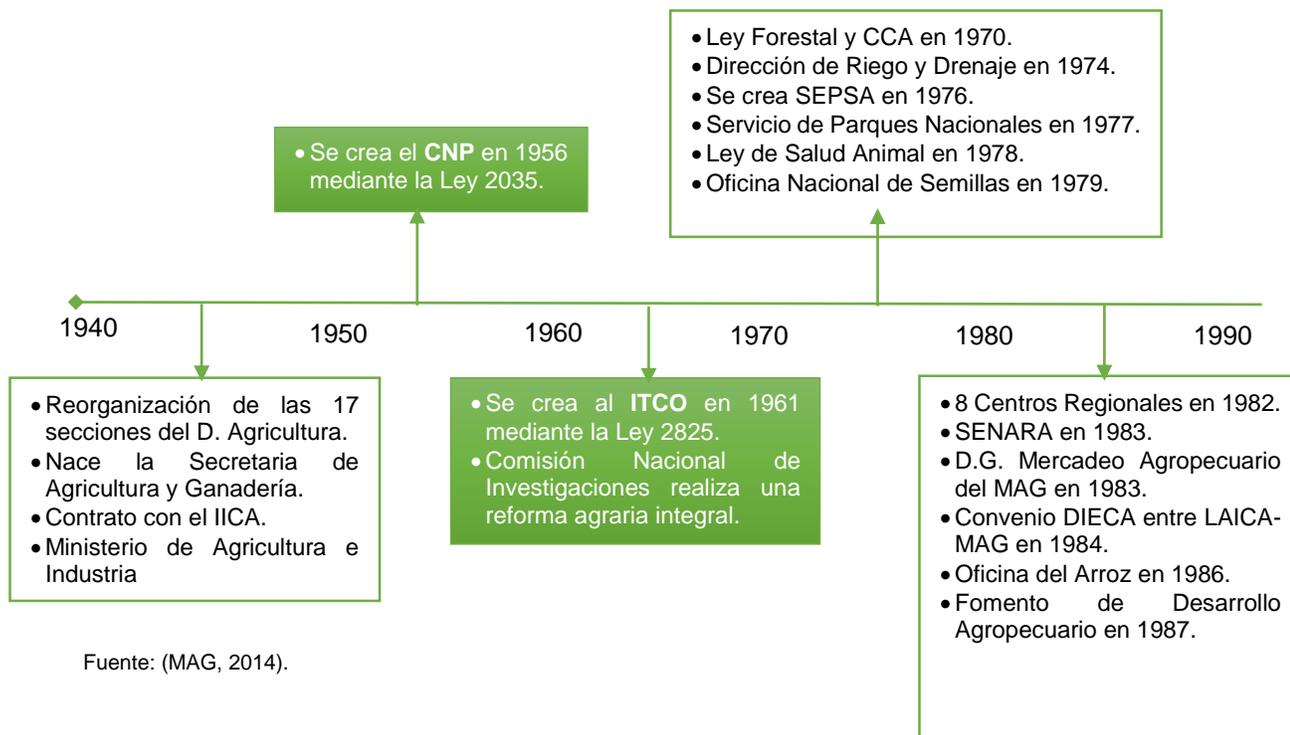
Adicionalmente, el CNP impulsaba procesos de fomento de sectores como el café, el banano y la ganadería (anexo 4), con lo cual ya se atribuía funciones propias del MAG en ese momento, alejadas de sus funciones iniciales de comprador y vendedor de productos agropecuarios y garante de precios de sustentación.

El tercer eje de la política agropecuaria - la expansión de la frontera agrícola - tenía un doble objetivo: a. solucionar el problema de precarios en la zona central (cantones de San José, Alajuela, Cartago y Heredia) del país, ofreciendo terrenos para el desplazamiento y apropiación en zonas rurales; fue así como se fueron creando nuevas poblaciones, tales como Colonia La Trinidad y Libertad en la provincia de Alajuela, Colonia Toro Amarillo en la provincia de Heredia, Colonia San Dimas en Guanacaste, Colonia Gutiérrez Braun en la zona Sur del país, y las Colonias Cariari y Bataán en Limón” (IDA, 2008, pág. 2); b. desarrollar programas de colonización y reforma agraria otorgando dichos terrenos para la producción agrícola. De esta forma, el ITCO-IDA ofrecía a los colonos todo un proceso de establecimiento en las nuevas poblaciones, que tenía como principal componente la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra, lo que implicaba la seguridad de un proceso de arraigo y apropiación en las zonas colonizadas.

Los tres ejes de la política agropecuaria descritos representaron un importante engranaje tanto institucional como funcional hasta mediados de los años 1980, ya que con esa articulación e implementación de la política definida, el Gobierno se aseguraba que los agricultores tuvieran terreno para desarrollar su producción agrícola, (ITCO-IDA), que recibieran capacitación, asistencia y financiamiento para la producción agrícola (MAG y otras instituciones del estado), y finalmente, que tuvieran un mercado seguro para la comercialización de sus productos a precios previamente establecidos (CNP).

## Anexo 2.

**Figura 2.** Línea de tiempo con los principales acontecimientos en el Sector Agropecuario desde los años cuarenta hasta los años ochenta.



Fuente: (MAG, 2014).

### Anexo 3

Cuadro 1. Costa Rica: Objetivos y propósitos de la Política Agropecuaria hasta mediados de los años 80's.

Política	Objetivos Centrales	Objetivos Específicos	Propósitos
<p><i>"Política Agropecuaria"</i></p> <p>Enfatizado en programas prioritarios de acuerdo al tipo cultivo (tradicional, canasta básica y no tradicional).</p> <p><i>"Sectorial Regional"</i></p> <p>Creación de CODESA</p>	<p>1. Aumentar la producción y la productividad con el fin de incrementar y diversificar las exportaciones de productos tradicionales; aumentar el abastecimiento de productos alimenticios de consumo interno a niveles que permitan el mejoramiento de la dieta; y proporcionar materia prima para la industria.</p> <p>2. Dar mayor participación a los agricultores en la producción agropecuaria del país</p> <p>3. Desarrollar más las regiones fuera de la Meseta Central (desarrollo regional) a través de la descentralización institucional.</p> <p>4. Creación de empresas subsidiarias agroindustriales de propiedad estatal.</p>	<p>1. Tecnificar la agricultura a través de actividades de investigación aplicada del sector agrícola.</p> <p>2. Asegurar la continuación de los servicios de extensión agrícola, la reestructuración de las investigaciones y asistencia técnica en el cultivo del café, caña de azúcar, hortalizas, frutas, entre otros.</p> <p>3. Crear Centros Agrícolas Cantonales y de Agrónomos Regionales, con el fin de orientarlos o dirigirlos hacia la agricultura nacional.</p> <p>4. Fomentar la producción agrícola.</p> <p>5. Estabilizar los precios de ciertos artículos básicos y materias primas, mediante la fijación de los mismos</p> <p>6. Apoyar la producción agrícola con la comercialización de sus productos.</p> <p>7. Atender los problemas de tenencia de la tierra entre los propietarios y ocupantes de precario y al otorgamiento de título de propiedad a los últimos.</p> <p>8. Desarrollar programas de colonización y de reforma agraria</p> <p>9. Contribuir a la conservación y al uso adecuado de los recursos naturales renovables de la nación.</p>	<p>1. Reducción de la vulnerabilidad de la economía costarricense a las fluctuaciones de los precios de dos o tres productos en los mercados internacionales.</p> <p>2. Suplir el aumento de la demanda general por el rápido crecimiento de la población y mejoramiento de la dieta.</p> <p>3. Mayor desarrollo de materias primas para la integración al mercado centroamericano (piña, algodón, fabricas procesadoras).</p> <p>4. Mejoramiento no solo del ingreso agrícola sino del poder adquisitivo del agricultor y por ende, su nivel de vida.</p> <p>5. Contribución al fomento de la producción agropecuaria para dinamizar la economía y hacerla menos dependiente de situaciones externas.</p> <p>6. Funcionamiento y eficiencia en la prestación de servicios a los productores agropecuarios mediante la descentralización institucional.</p>

Fuente: Plan Nacional de Desarrollo 1962-1965, 1969-1972.

## Anexo 4

Cuadro 2. Costa Rica: Objetivos y caracterización del sector agropecuario por institución agropecuaria.

<b>Institución</b>	<b>Objetivo</b>	<b>Caracterización</b>
<b>MAG</b>	<p>1. Tecnificar la agricultura a través de actividades de investigación aplicada del sector agrícola.</p> <p>2. Asegurar la continuación de los servicios de extensión agrícola, la reestructuración de las investigaciones y asistencia técnica en el cultivo del café.</p> <p>3. Crear Centros Agrícolas Cantonales y de Agrónomos Regionales, con el fin de orientarlos o dirigirlos hacia el fomento productivo de la agricultura nacional.</p>	<p>1.1 Prestación de servicios de extensión en el campo agropecuario.</p> <p>1.2 Intensificación y difusión de conocimiento técnico en el sector rural para mejorar la mano de obra calificada, la asistencia técnica, la investigación y la extensión agrícola.</p> <p>2.1 Formación de profesionales capacitados y participación en la investigación de los problemas agronómicos del país enfocándose en tres grandes ramas: Zootecnia, Fitotecnia y Economía Agrícola.</p> <p>3.1 Descentralización de los servicios agrícolas y de investigación para establecer un mayor contacto entre el técnico y el agricultor en diferentes zonas del país.</p> <p>3.2 Creación de agencias de extensión agrícola para el aumento del nivel de vida de la población, especialmente en zonas rurales, impulsar el desarrollo de la producción agrícola y ganadera y brindar mejores oportunidades a los agricultores y sus familias en aspectos educacionales, sociales, físicos y culturales.</p>
<b>CNP</b>	<p>1. Fomentar la producción agrícola</p>	<p>1.1 Liberalización del precio de la leche para fomentar cambios en los sistemas de mercadeo en la producción de ganadería.</p> <p>1.2 Adquisición de más de 4.000 hectáreas de terreno donadas a familias para incentivar la producción de banano en la región Atlántica.</p> <p>1.3 Diversificación de la producción en las áreas cafetaleras mediante la distribución de semillas mejoradas.</p> <p>1.4 Diversificación de las zonas cafetaleras mediante la producción de tabaco, tipo habano.</p> <p>1.5 Distribución de préstamos para el desarrollo de actividades agropecuarias por parte de entes nacionales e internacionales.</p>

	<p>2. Estabilizar los precios de ciertos artículos básicos y materias primas.</p> <p>3. Apoyar la producción agrícola mediante la comercialización de sus productos.</p>	<p>2.1 Fijación de los precios de los productos agrícolas (precio mínimo) de consumo básico con la debida antelación a las siembras.</p> <p>2.2 Reducción de costos de transporte facilitándole a los productores el trasladar sus cosechas a las agencias del CNP para luego enviarlas a las agencias de compra.</p> <p>3.1 Orientación y desarrollo de labores con el fin de reducir los obstáculos que dificultan la comercialización como es la falta de planificación de siembras, inexistencia de política de precios, baja productividad, altos costos, mal uso de insumos, ausencia de conocimientos en el manejo post cosecha.</p>
<b>ITCO-IDA</b>	<p>1. Atender los problemas de tenencia de la tierra entre los propietarios y ocupantes de precario y al otorgamiento de título de propiedad a los últimos.</p> <p>2. Desarrollar programas de colonización y de reforma agraria.</p> <p>3. Contribuir a la conservación y al uso adecuado de los recursos naturales renovables a la nación.</p>	<p>1.1 Titulación de tierras a los poseedores en precario para la solución a los conflictos con los propietarios de tierras, a través de contratos directos de compra-venta entre el propietario y los ocupantes, con la intervención del Instituto y según los artículos de 94, 95 y 96 de la Ley 2825.</p> <p>2.1 Financiamiento de nuevas técnicas de producción junto al aseguramiento de las actividades agropecuarias mediante el uso de créditos, seguros de cosechas y promoción de organizaciones comunitarios y cooperativas.</p> <p>2.2 Promoción de una racional subdivisión y aprovechamiento de la tierra por grupos de agricultores en asistencia técnica y financiera.</p>

Fuente: Plan Nacional de Desarrollo 1962-1965 y 1969-1972; Memorias Anuales del MAG, CNP, ITCO-IDA.

Anexo 5

Cuadro 3. Instituciones que conforman la base institucional agrícola en Costa Rica.

Año creación/ Institución	Objetivos	Funciones
<p><b>1956</b> Consejo Nacional de Producción (CNP)</p>	<p>1. Transformar integralmente las actividades productivas del sector agropecuario en procura de su modernización e integración vertical, para darle la eficiencia y competitividad que requiere el desarrollo económico de Costa Rica.</p> <p>2. Facilitar la inserción de los productos del sector agropecuario en el mercado internacional, con énfasis en los pequeños y medianos productores y productoras para buscar una distribución equitativa de los beneficios.</p> <p>3. Mantener un equilibrio justo en las relaciones entre productores (as) agropecuario y la población consumidora garantizando la seguridad alimentaria.</p> <p>4. Fomentar la producción, industrialización, el mercadeo y la calidad de los productos agrícolas y pecuarios de las organizaciones de pequeños y medianos productores/as en el marco de las tecnologías limpias y en armonía con el ambiente.</p> <p>5. Atender la demanda de productos agropecuarios y agroindustriales de las instituciones públicas de manera ágil, eficiente y oportuna.</p>	<p>1.1 Funge como ente facilitador en beneficio del pequeño y mediano productor (a) agrícola y agroindustrial.</p> <p>1.2 Promueve la capacitación técnica y gerencial, junto a servicios de certificación de calidad que facilitaran el acceso de los productos a los mercados internacionales.</p> <p>1.3 Vigila la situación interna y externa del mercado, estableciendo mecanismos para garantizar la disponibilidad alimentaria nacional.</p> <p>1.4 Vela por el abastecimiento oportuno en situaciones de emergencia nacional.</p> <p>1.5 Atiende de forma ágil y oportuna el abastecimiento de productos agrícolas y agroindustriales de los programas y proyectos de instituciones del Estado para así disminuir costos de operación.</p>
<p><b>1960</b> Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG)</p>	<p>1. Formular y ejecutar procesos estratégicos de desarrollo nacional agropecuario, fundamentados en análisis integrales sobre la situación actual y prospectiva del Sector Agropecuario.</p> <p>2. Mejorar la productividad y competitividad de las organizaciones y empresas agropecuarias familiares, mediante el proceso de fortalecimiento productivo, empresarial, comercial y organizacional, que facilite y propicie la producción de alimentos básicos agropecuarios y que permita la incorporación de los pequeños productores a los circuitos comerciales.</p> <p>3. Incrementar la producción y la productividad de las agro cadenas de importancia económica y estratégica para el país.</p> <p>4. Desarrollar en las Instituciones del sector y entre los agentes económicos de la producción agropecuaria nacional los principios de transparencia y previsibilidad, responsabilidad social, sostenibilidad, articulación público-público y público-privado y la rendición de cuentas.</p>	<p>1.1. Se orientarán las agrocadenas en materia de planes y acuerdos de competitividad, en donde se pretende lograr un mayor nivel de competitividad.</p> <p>1.2 Se generarán procesos productos regionales para que la oferta de productos exportables cumpla con las exigencias de calidad, trazabilidad e inocuidad requerida en los mercados internacionales.</p> <p>1.3 Fortalecimiento, integración y reorientación de actividades innovadoras y de generación y transferencia de tecnología agroalimentaria.</p> <p>1.4 Mejora en los conocimientos, capacidades, habilidades y destrezas de los profesionales, técnicos, productores y productoras para</p>

	<p>5. Formular y ejecutar los procesos de información y asesoría tecnológica a los agentes económicos de la producción, tendiente a impulsar los principios de producir conservando y conservar produciendo y el fomento a la aplicación de las buenas prácticas agrícolas y pecuarias.</p> <p>6. Desarrollar procesos de modernización y adopción de tecnologías para los productores de mayor valor agregado, que le permitan a los productores y a las empresas agropecuarias producir y competir en los mercados con calidad.</p> <p>7. Incrementar el uso de financiamientos adecuados y oportunos a los proyectos de producción, comercialización, transformación e infraestructura productiva, cuya factibilidad esté respaldada técnicamente.</p> <p>8. Investigar, innovar, validar y transferir, los procesos tendientes a mejorar la tecnología agropecuaria, así como avanzar hacia una agricultura con conocimiento y eficiencia: riego, biotecnología, agricultura de precisión.</p> <p>9. Incrementar la transparencia y las decisiones basadas en criterios técnicos, en los procesos de manejo de cuotas de importación y exportación de productos agropecuarios y de los contingentes arancelarios.</p> <p>10. Impulsar la eficiencia y competitividad de las instituciones del sector, mediante procesos de revisión y ajuste de su funcionamiento y estructuración.</p>	<p>potenciar cambios innovadores en los procesos productivos.</p> <p>1.5 Fortalecimiento de territorios potenciales para mejorar la base económica del desarrollo territorial y de las condiciones de vida de las familias rurales por medio de actividades productivas sostenibles y de una participación en las cadenas de valor.</p> <p>1.6 Fomento y fortalecimiento a la agricultura familiar como una actividad diferenciada que brinda un aporte a la economía nacional, a la seguridad alimentaria y nutricional, al desarrollo de economías regionales y locales.</p>
<p><b>1977</b> Programa Integral de Mercadeo Agropecuario</p>	<p>Según la Ley de PIMA entre las principales <i>funciones</i> a implementar están:</p> <p>1. Organizar y administrar el Centro Nacional de Abastecimiento y Distribución de Alimentos (CENADA).</p> <p>2. Realizar estudios e investigaciones sobre sistemas de mercadeo de productos relativos al CENADA con el objeto de introducirles mejoras.}</p> <p>3. Proporcionar asistencia técnica a las Municipalidades en la organización, estructura y funcionamiento de sus respectivos mercados.</p> <p>4. Cualesquiera otras que sean necesarias para lograr sus objetivos.</p>	<p>1.1 Inició de la operación del Sistema de Información de Mercados Mayoristas (SIMM) con el propósito de recoger, procesar y difundir información primaria sobre la comercialización de 140 productos en el CENADA.</p> <p>1.2 Administración de almacenes frigoríficos instalados en CENADA, Golfito y Zarcero para prolongar la vida útil de los productos agropecuarios.</p> <p>1.3 Implementación de proyectos para la facilitar la comercialización de productos agropecuarios, por ejemplo el dotar de recursos financieros a organizaciones de agricultores en la incursión directa de sus productos a través de centros de</p>

		<p>acopio; instalación de ferias agroindustriales internacionales organizadas por PIMA.</p> <p>1.4 Ampliación de los servicios de comercialización que brinda el CENADA hacia otras regiones del país, por ejemplo en la región Chorotega y Brunca.</p> <p>1.5 Implementación de servicios de comercialización y mercado para fortalecer los agro negocios, a través de estrategias de posicionamiento, mejora continua y rentabilidad, enfocadas en el servicio al cliente y bajo el marco de la competitividad y responsabilidad social, ambiental, política y económica.</p>
<p><b>1978</b> Oficina Nacional de Semillas (ONS) del MAG</p>	<p>1. Establecer los sistemas de certificación de las distintas categorías de semillas, tanto para el comercio nacional como para el internacional.</p> <p>2. Aplicar los controles necesarios para que la certificación de las semillas se realice de acuerdo con las normas establecidas.</p> <p>3. Llevar el registro de variedades comerciales de plantas y el registro de variedades protegidas, y proponer, en su caso el establecimiento de variedades recomendadas o restringidas.</p> <p>4. Llevar el registro de los títulos de productor de semillas.</p> <p>5. Conceder o anular, oportunamente, certificados de registro.</p> <p>6. Llevar el registro de las importaciones y exportaciones de semilla y establecer controles para comercializarla en el país.</p>	<p>1.1 Promueve la producción y uso de semillas de calidad, como insumo indispensable para una actividad agrícola más eficiente y competitiva.</p> <p>1.2 Aplica la legislación en materia de semillas, la cual le asigna una serie de atribuciones de naturaleza pública como la certificación de semillas, verificación de estándares de calidad en la fase de comercialización de semillas, registro de variedades comerciales, registro de variedades protegidas, registro de importaciones y exportaciones de semilla.</p> <p>1.3 Establece las normas y mecanismos de control necesarios para la producción, beneficio y comercio de semillas, con el fin de garantizar a los usuarios una semilla de la mejor calidad posible.</p>
<p><b>1983</b> Servicio Nacional de Riego y Avenamiento (SENARA)</p>	<p>1. Fomentar el desarrollo agropecuario en el país, mediante el establecimiento y funcionamiento de sistemas de riego, avenamiento y protección contra inundaciones.</p> <p>2. Contribuir a desarrollar preferentemente aquellos proyectos de desarrollo agropecuario que se sustenten en una justa distribución de la tierra.</p> <p>3. Procurar que en el territorio beneficiado por la creación de distritos de riego y avenamiento, se efectuó una modificación racional y democrática en la propiedad de la tierra.</p>	<p>1.1 Elaboración y ejecución de una política justa de aprovechamiento y distribución del agua para fines agropecuarios.</p> <p>1.2 Contribuye al incremento y diversificación de la producción agropecuaria procurando el óptimo aprovechamiento y distribución del agua para riego.</p> <p>1.3 Realización, coordinación, promoción y actualización de las investigaciones hidrológicas, hidrogeológicas, agrológicas y otras.</p>

*La Institucionalidad del Sector Agropecuario Costarricense: evolución y efectos sobre el desarrollo del sector*

		<p>1.4 Vigila el cumplimiento de las disposiciones legales en materia de su incumbencia como por ejemplo la perforación de pozos explotación, mantenimiento y protección de aguas por parte de instituciones públicas y particulares.</p> <p>1.5 Orientación, promoción, coordinación y ejecución de programas nacionales de investigación y capacitación para el desarrollo de todas las actividades relacionadas al riego, drenaje y control de inundaciones.</p>
<p><b>1994</b> Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura (INCOPECA) Ley N° 7384</p>	<p>1. Coordinar el sector pesquero y el de acuicultura. 2. Promover y ordenar el desarrollo de la pesca, la caza marítima, acuicultura e investigación. 3. Fomentar el aprovechamiento y uso sostenible de los recursos biológicos del mar y acuicultura. 4. Elaborar, vigilar y dar seguimiento a la aplicación de la legislación, para regular y evitar la contaminación de los recursos marítimos.</p>	<p>1.1. Otorga los permisos de exportación correspondientes a cualquier especie de flora y fauna marina extraída del territorio nacional. 1.2 Propuesta del programa nacional para el desarrollo de la pesca y acuicultura de acuerdo a los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo.</p>
<p><b>1997</b> Servicio Fitosanitario del Estado (SFE) del MAG.</p>	<p>1. Proteger los vegetales de los perjuicios causados por las plagas. 2. Evitar y prevenir la introducción y difusión de plagas que amenacen la seguridad alimentaria. 3. Fomentar el manejo integrado de las plagas dentro del desarrollo sostenible. 4. Regular el uso y manejo de sustancias químicas, biológicas y afines para aplicarlas a la agricultura, asimismo, su registro, importación, calidad y residuos. 5. Evitar que las medidas fitosanitarias constituyan obstáculos para el comercio internacional.</p>	<p>1.1 Cumplimiento del Acuerdo de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la Organización Mundial del Comercio (OMC). 1.2 Control y regulación del intercambio comercial de productos agrícolas tanto en la importación como para la exportación. 1.3 Facilidad para el acceso de información y requisitos referente a la exportación, importación, agroquímicos, análisis de laboratorios, administrativo, acreditación de certificadoras, organismos genéticamente modificados, embalajes de madera, entre otros.</p>
<p><b>2001</b> Instituto Nacional de Innovación y Transferencia en Tecnología</p>	<p>1. Generar tecnologías para que los sistemas productivos incrementen la competitividad técnica y económica y la sostenibilidad de los sectores agropecuario y de recursos naturales. 2. Adaptar tecnologías que incrementen la productividad y sostenibilidad de los sistemas de producción. 3. Contribuir a una mayor adopción tecnológica del Sector Agropecuario, por medio de la transferencia de tecnología.</p>	<p>1.1 Realiza estudios de laboratorio para el análisis físicos y químicos de suelos, foliares, químico sencillo de aguas, calidad de abonos orgánicos, nutricional de piensos y forrajes, nematología, entomología, malherbología, Fitopatología, microbiología de suelos.</p>

*La Institucionalidad del Sector Agropecuario Costarricense: evolución y efectos sobre el desarrollo del sector*

<p>Agropecuaria (INTA)</p>	<p>4. Ofrecer servicios y productos tecnológicos para el mejoramiento del sector agropecuario y de la sociedad en general.</p>	<p>1.2 Realiza transferencia y divulgación de tecnología. 1.3 Brinda asesorías especializadas, certificaciones de uso, inspección y evaluación de tierras; estudios básicos y especializados; y pruebas de eficacia biológica.</p>
<p><b>2006</b> Servicio Nacional de Salud Animal (SENASA) del MAG.</p>	<p>1. Conservar, promover, proteger y restablecer la salud de los animales. 2. Procurar al consumidor la seguridad sanitaria de los alimentos de origen animal. 3. Regular y controlar la seguridad sanitaria e inocuidad de los alimentos de origen animal. 4. Registrar, regular y supervisar los medicamentos veterinarios y los alimentos de consumo animal. 5. Procurar el respeto y la implementación de los diferentes acuerdos internacionales.</p>	<p>1.1 Promueve e otorga información acerca de certificaciones, formularios, trámites, autorizaciones, registros referentes a la Cuarentena animal, Inocuidad de productos de origen animal, medicamentos veterinarios, alimentos para animales, administración financiera, salud reproductiva, servicios veterinarios, entre otros. 1.2 Facilita información de trámites, formularios, registros para la importación y exportación animal, materias primas, productos y sub productos.</p>
<p><b>2012</b> Instituto Nacional de Desarrollo Rural (INDER)</p>	<p>1. Promover y fomentar el bienestar económico y social en los territorios rurales, mediante el apoyo económico a la diversificación y la generación de ingresos, empleo y prestación de servicios públicos. 2. Colaborar para corregir las disparidades del desarrollo territorial por medio de la atención diferenciada a los de mayor rezago, mediante una acción integral que impulse su transformación y la reactivación productiva y económica, en especial de las economías familiares rurales, con un enfoque de desarrollo rural sostenible. 3. Contribuir al autoabastecimiento del país mediante un impulso a la producción de alimentos, el desarrollo de la agroindustria para el consumo interno y la exportación. 4. Establecer sistemas de producción, especialmente de agricultura orgánica, agroindustria y ganadería, promoviendo sellos de calidad y de denominaciones de origen. 5. Establecer zonas de reserva agropecuaria, con el propósito de asegurar el uso productivo que más convenga al país, en resguardo del autoabastecimiento alimentario, con fundamento en la Ley N° 7779, Uso, Manejo y Conservación de Suelos.</p>	<p>1.1 Ejecuta la política del Estado para el desarrollo rural junto con la dotación de tierras. 1.2 Fomento a la producción y diversificación económica del medio rural, considerando la multifuncionalidad de servicios que brinda la sociedad. 1.3 Incentivo a la competitividad de las empresas rurales principalmente las de tipo campesinas y de pequeños y medianos productores. 1.4 Apoyo a la formación y operación de agrocadenas en el proceso de obtención de productos con valor agregado y servicios del medio rural. 1.5 Dar acceso a los productores rurales al recurso de la tierra, conocimiento, información, desarrollo tecnológico y servicios de apoyo para la generación de nuevos y productos y procesos. 1.6 Ofrece en forma directa recursos financieros y técnicos para el desarrollo de planes específicos</p>

	<p>6. Facilitar el acceso de los productores y las productoras rurales a los conocimientos, la información, el desarrollo tecnológico, la innovación y los servicios de apoyo económico requeridos para generar nuevos productos y procesos, fomentar la calidad e inocuidad en sus actividades productivas y de servicios.</p> <p>7. Impulsar la diversificación productiva del medio rural, tomando en cuenta su multifuncionalidad y sus potencialidades productivas, y su contribución a la preservación de la biodiversidad.</p> <p>8. Facilitar el acceso de las familias campesinas a las actividades productivas, reconociendo la diversidad de los sistemas de producción que incluyen producción de materias primas o alimentos básicos, comercialización agropecuaria y transformación agroindustrial.</p> <p>9. Fortalecer el sistema institucional rural y su articulación en los procesos de desarrollo mediante la ejecución de los planes de desarrollo rural territorial.</p> <p>10. Facilitar los procesos de capacitación, formación y educación rural, en coordinación interinstitucional.</p> <p>11. Fomentar soluciones locales y territoriales de comercialización en coordinación con las instituciones públicas del sector agropecuario y con organizaciones agro productivas afines.</p> <p>12. Estimular y apoyar económicamente la formación de cadenas de valor, para que los micros, pequeños y medianos productores generen valor agregado y servicios en el medio rural desde la etapa de preproducción hasta los procesos de transformación, industrialización y comercialización final.</p>	<p>tendientes a mejorar la organización, extensión y uso del crédito.</p>
--	---	---

Fuente: elaboración propia con información de CADEXCO, INCOPESCA, MAG, COMEX, PROCOMER, MINAE, MEIC y Ministerio de Hacienda; (2014).

## Anexo 6.

### Cuadros complementarios

Cuadro 3b: Institucionalidad pública encargada del comercio exterior

<p><b>1986</b> Ministerio de Comercio Exterior (COMEX).</p>	<p>1. Definir y dirigir la política comercial externa y de inversión extranjera del país. 2. Dirigir las negociaciones comerciales y de inversión. 3. Representar al país en la OMC y demás foros comerciales internacionales.</p>	<p>1.1. Participación en la definición de la Política Arancelaria de los tratados y acuerdos comerciales pactados. 1.2 Establecimiento de mecanismos reguladores de exportaciones cuando sea necesario por restricciones al ingreso de bienes costarricenses a otros países.</p>
<p><b>1996</b> Promotora de Comercio Exterior (PROCOMER)</p>	<p>1. Diseñar y coordinar programas relativos al fomento de las exportaciones y las inversiones. 2. Apoyar técnica y financieramente a COMEX para administrar los regímenes especiales de exportación. 3. Promover y proteger los intereses comerciales del país. 4. Centralizar y agilizar los trámites de importación y exportación. 5. Dar seguimiento a las estadísticas del comercio exterior.</p>	<p>1.1 Promoción de exportaciones y organización en la participación de empresas en ferias internacionales, misiones comerciales al exterior y misiones de compradores al país, entre otras. 1.2 Capacitación orientada al bajo de regímenes de Zonas Francas, Perfeccionamiento Activo y Devolutivo de Derechos. 1.3 Asesoramiento y actualización a los exportadores costarricenses para que se lleven a cabo sus negocios en los mercados internacionales. 1.4 Facilitación de trámites y procedimientos para exportar mediante la Ventanilla Única de Exportaciones. 1.5 Recopilación y análisis de las estadísticas del comercio de exterior de Costa Rica.</p>

Fuente: elaboración propia con información de COMEX y PROCOMER, (2014).

Cuadro 4: Costa Rica: presupuesto aprobado del sector agropecuario, según institución  
Período 2006-2013  
Millones de colones corrientes

<b>Año/Institución</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>
Consejo Nacional de Producción, CNP	26.463,6	40.605,3	44.993,8	49.803,5	44.425,5	49.351,5	50.890,5	61.215,3
Ministerio de Agricultura y Ganadería, MAG	20.421,0	25.064,7	31.482,8	47.283,9	69.555,1	35.498,5	41.223,4	45.244,3
Servicio Fitosanitario del Estado, SFE	7.310,0	4.389,3	6.228,1	10.200,4	15.400,0	12.850,0	12.045,0	13.836,8
Servicio Nacional de Salud Animal, SENASA	828,2	3.061,0	3.980,6	10.950,3	11.273,2	10.275,4	11.396,9	12.791,1
Instituto de Desarrollo Rural, INDER	23.863,2	35.203,8	47.662,5	49.154,1	45.985,2	25.056,9	38.752,4	40.170,3
Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura, INCOPESCA	2.132,6	2.246,9	3.447,1	3.597,9	4.106,4	4.411,3	4.344,0	4.312,2
Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento, SENARA	2.030,4	2.250,1	2.537,1	4.941,5	5.935,6	5.998,3	9.115,8	7.519,7
Programa Integral de Mercadeo Agropecuario, PIMA	1.764,9	2.086,5	2.339,6	2.519,6	3.267,8	3.971,8	4.456,9	5.264,2
Instituto Nacional de Innovación y Transferencia en Tecnología Agropecuaria, INTA	761,4	761,3	2.528,3	4.028,6	2.459,6	1.767,9	1.796,8	3.270,9
Oficina Nacional de Semillas, ONS	345,8	255,8	346,8	596,9	477,2	520,0	553,4	547,8
<b>TOTAL</b>	<b>85.921,0</b>	<b>115.924,7</b>	<b>145.546,7</b>	<b>183.076,7</b>	<b>202.885,6</b>	<b>149.701,6</b>	<b>174.575,1</b>	<b>194.172,6</b>

Fuente: APAR-SEPSA, con base en información suministrada por las instituciones del sector agropecuario. Febrero 2014.

**Cuadro 5: Costa Rica: Gasto Público efectivo del sector agropecuario, según institución  
Período 2006-2013  
Millones de colones corrientes**

<b>Año/Institución</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>
Consejo Nacional de Producción, CNP	16.396,8	23.306,6	25.235,4	39.739,0	30.593,3	38.032,0	41.701,4	45.542,2
Ministerio de Agricultura y Ganadería, MAG	13.171,5	18.142,3	26.261,7	33.690,7	41.133,0	33.365,1	39.954,7	44.522,7
Servicio Fitosanitario del Estado, SFE	4.482,8	2.694,0	4.663,5	7.005,5	10.742,5	8.541,1	9.879,4	10.807,3
Servicio Nacional de Salud Animal, SENASA	525,6	2.067,6	2.907,3	8.242,5	9.609,8	10.225,7	10.677,9	12.375,4
Instituto de Desarrollo Rural, INDER	8.914,4	10.934,1	17.641,1	23.695,7	21.202,9	21.578,5	33.100,5	31.056,8
Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura, INCOPECA	1.839,3	1.862,6	2.559,7	3.003,9	3.338,9	3.447,2	3.268,1	3.444,1
Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento, SENARA	1.690,4	1.791,7	2.494,7	3.015,7	4.118,7	4.984,1	5.019,8	5.617,0
Programa Integral de Mercadeo Agropecuario, PIMA	1.606,7	1.910,7	2.103,4	2.395,0	2.681,1	2.864,2	3.175,9	3.733,9
Instituto Nacional de Innovación y Transferencia en Tecnología Agropecuaria, INTA	564,3	578,1	833,1	1.974,6	1.532,5	1.241,0	1.027,4	1.921,5
Oficina Nacional de Semillas, ONS	304,9	241,5	328,5	463,5	463,3	468,4	521,8	543,9
<b>TOTAL</b>	<b>49.496,7</b>	<b>63.529,2</b>	<b>85.028,4</b>	<b>123.226,1</b>	<b>125.416,0</b>	<b>124.747,3</b>	<b>148.326,9</b>	<b>159.564,8</b>

Fuente: APAR-SEPSA, con base en información suministrada por las instituciones del sector agropecuario. Febrero 2014.

Cuadro 6: Costa Rica. Gasto público efectivo del sector agropecuario, según programa sectorial, 2010-2013.

(Millones de colones corrientes)

Programa Sectorial	2010	2011	2012	2013	Período 2010-2013
Actividades Centrales	27.965,2	26.847,8	65.434,9	59.741,4	179.989,3
Reconversión Productiva	4.292,8	2.141,1	2.339,6	2.334,4	11.107,9
Des. Infraestructura de Riego y Drenaje	2.787,9	3.401,4	3.179,9	4.034,2	13.403,4
Investigación y Transferencia	5.320,9	4.537,6	4.716,3	5.394,1	19.968,9
Extensión Agropecuaria	9.298,4	9.451,0	11.763,8	13.630,4	44.143,6
Sanidad Agropecuaria	12.932,6	15.175,4	8.458,1	16.181,4	52.747,5
Comercio y Agroindustria 1/	22.645,3	29.486,9	32.189,5	33.262,9	117.584,6
Calidad Agrícola	322,3	287,1	346,4	418,5	1.374,3
Seguridad Alimentaria	1.480,7	1.303,8	597,9	607,4	3.989,8
Pesca y Acuicultura	1.915,7	1.707,1	1.733,6	1.892,6	7.249,0
Desarrollo en Asentamientos	15.119,4	14.665,0	17.461,8	21.683,4	68.929,6
Des. Sostenible Cuenca Río Binacional Sixaola 2/	0,0	114,7	105,1	384,1	603,9
Transferencias y Aportes Varios 3/	21.334,8	15.628,4	0,0	0,0	36.963,2
<b>Total</b>	<b>125.416,0</b>	<b>124.747,3</b>	<b>148.326,9</b>	<b>159.564,8</b>	<b>558.055,0</b>

1/ A partir del año 2009, los gastos de FANAL, se incorporan en el presupuesto del CNP y por ende en el programa sectorial de comercialización y agroindustria.

2/ Proyecto de inversión pública, financiado con recursos provenientes del BID, con una duración de 2011-2013.

3/ Para el año 2012 y 2013 los recursos del presupuesto del MAG asignados a transferencias y aportes varios están contemplados en los programas de Actividades Centrales y en el de Extensión Agropecuaria.

Fuente: SEPSA, Área de Política Agropecuaria y Rural, con base en información de las instituciones del Sector Agropecuario, Marzo 2014.

## **Anexo 7**

### **Entrevistas a expertos**

Se entrevistaron actores claves seleccionados previamente por su experiencia y trayectoria en el sector. Estos actores son representantes de organizaciones privadas de productores, tales como ICAFE, CORFOGA y UPANACIONAL., y seis especialistas con amplia trayectoria en investigación y gestión de la institucionalidad pública del sector. Se listan a continuación en el orden de la entrevista:

- R. Peters, comunicación personal, 8 de abril, 2014.
- G. Vargas, comunicación personal, 4 de abril, 2014.
- C. Pomareda, comunicación personal, 10 de abril, 2014.
- L.D. Obando, comunicación personal, 10 de abril, 2014.
- J. Mora, comunicación personal, 21 de abril, 2014.
- T. López, comunicación personal, 25 de abril, 2014.
- M. Samper, comunicación personal, 5 de mayo, 2014.
- O Quirós, comunicación personal, 22 de mayo, 2014

### **Otras comunicaciones personales:**

- Lic. Lizeth Jaén Barrantes y Lic. Iveth Acuña Rojas, comunicación personal, 11 de junio, 2014.
- Ing. Álvaro González Villalobos, comunicación personal, 27 de agosto, 2014.
- M.B.A Dagoberto Vargas Jara, comunicación personal, 10 de septiembre, 2014.

## **Guía de entrevista a actores clave**

### **Institucionalidad pública del sector agropecuario costarricense**

De principios de la década de los años 80s el estilo de desarrollo adoptado por el país se reflejó para el sector agropecuario en una política basada en apertura comercial, promoción de exportaciones y diversificación agropecuaria.

1. ¿Cuáles son los elementos principales de una política agropecuaria dirigida a fomentar la producción y comercialización de productos agropecuarios realizada por los pequeños y medianos productores y dirigida al mercado interno?
2. ¿Cómo evaluaría usted el desempeño del sector bajo este marco general de políticas públicas?
  - a. ¿Cuáles sectores se han visto beneficiados y cuáles no? ¿Por qué?
3. ¿Cómo evalúa usted el papel de la institucionalidad pública en potenciar a un SA operando en una economía de mercado abierta?
  - a. ¿Qué se dejó de hacer que se hacía bien?
  - b. ¿Qué hace actualmente que lo hace mal?

Se crearon una serie de instituciones nuevas con propósitos específicos en servicios fitosanitarios y pecuarios, investigación y pesca,

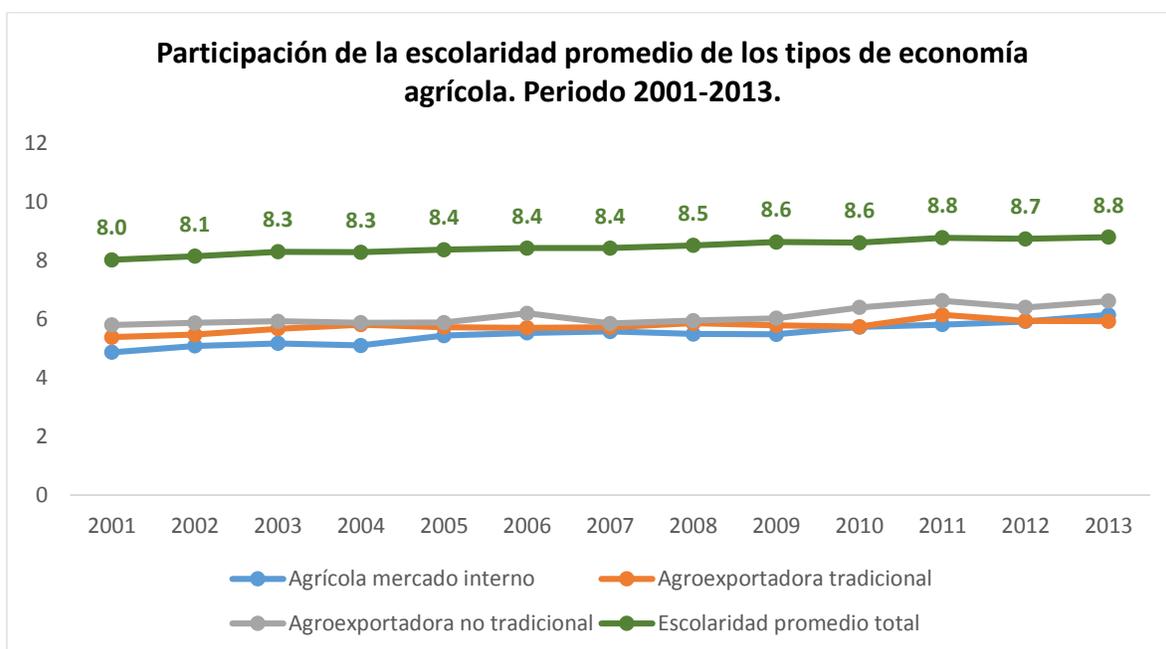
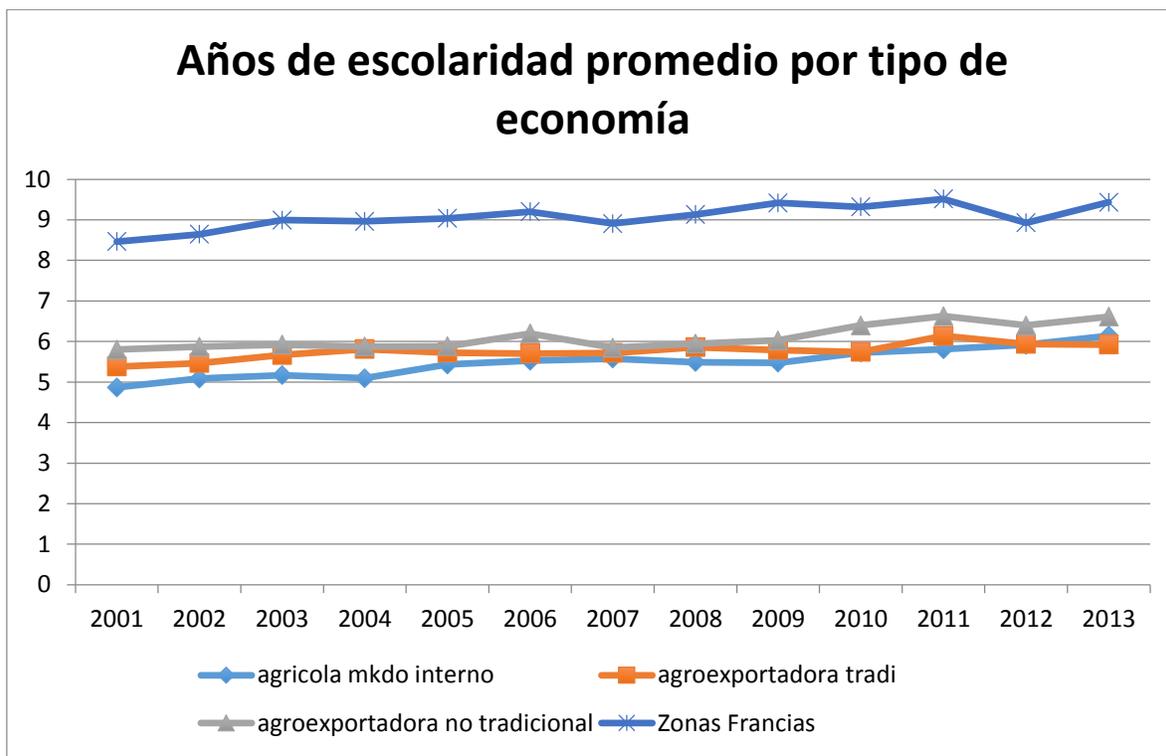
4. ¿cuál ha sido el aporte de esta nueva institucionalidad?
  - a. ¿Cuál era la lógica de crear corporaciones en sectores clave?
5. ¿Qué le falta al servicio de extensión actual? ¿Es relevante?

En diferentes gobiernos se han pasado por diferentes ejes orientadores de política pública, desde la reconversión productiva hasta el nuevo paradigma del desarrollo rural en donde la producción agropecuaria es un elemento más en la estrategia de desarrollo rural, sin embargo también hemos visto conflictos de todo tipo asociados al sector, entonces

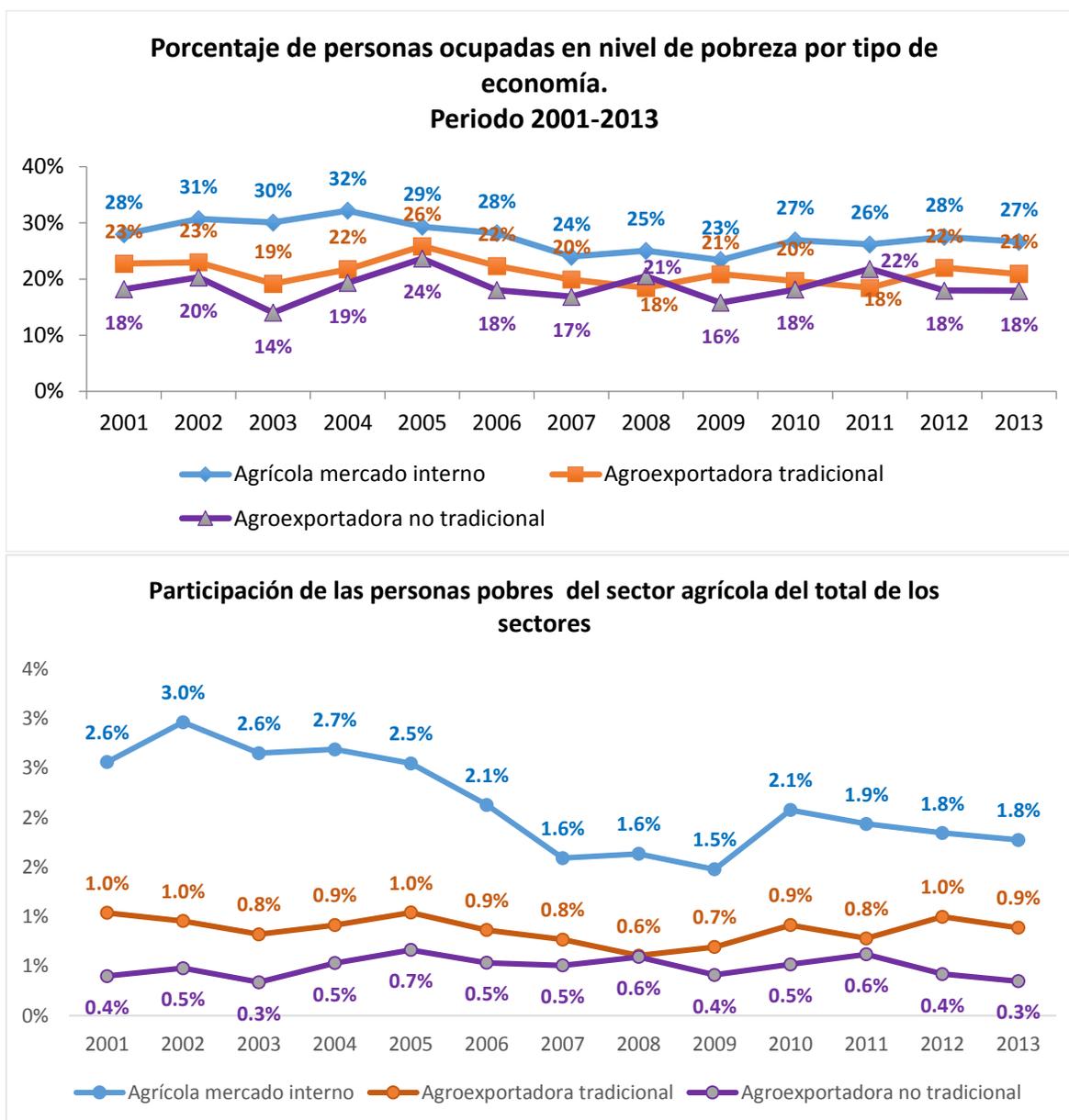
6. ¿Cuáles son las grandes dificultades que enfrenta la institucionalidad del sector agropecuario hoy en día?
  - a. ¿Por qué el sector agropecuario dirigido al mercado interno no ha podido desarrollarse adecuadamente ni ha aumentado los niveles de bienestar de la gente en este sector?,
7. ¿Cuáles son los factores que explican la paradoja de la gran institucionalidad en el SA con altos niveles de presupuestos y la baja efectividad en el sector?
8. ¿Qué ha faltado para un desempeño más estable y equitativo del sector? ¿Articulación? ¿Liderazgo efectivo? ¿Coordinación? ¿Otros? ¿Por qué?
9. ¿Qué factores considera han incido en la inestabilidad de las administraciones del ministerio de agricultura y ganadería?

10. ¿Cuáles han sido las repercusiones de la inestabilidad en la administración política del MAG? ¿¿Por qué se da tanta movilidad a nivel de ministros de agricultura y ganadería? ¿Qué impactos tiene en el sector esta alta movilidad del ministro rector?
11. ¿Qué aspectos de la actual institucionalidad del sector agropecuarios deben ser fortalecidos como ejes de política pública dentro del contexto de la apertura comercial y la inserción en la economía mundial?
  - b. ¿Asistencia técnica?, ¿banca de desarrollo? ¿Seguros?

## Anexo 8: Gráficos

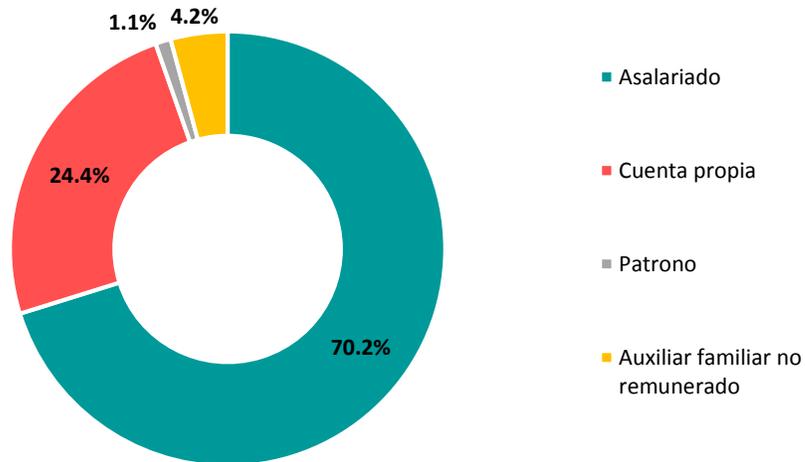


Fuente: Encuestas de Hogares (2001-2013).



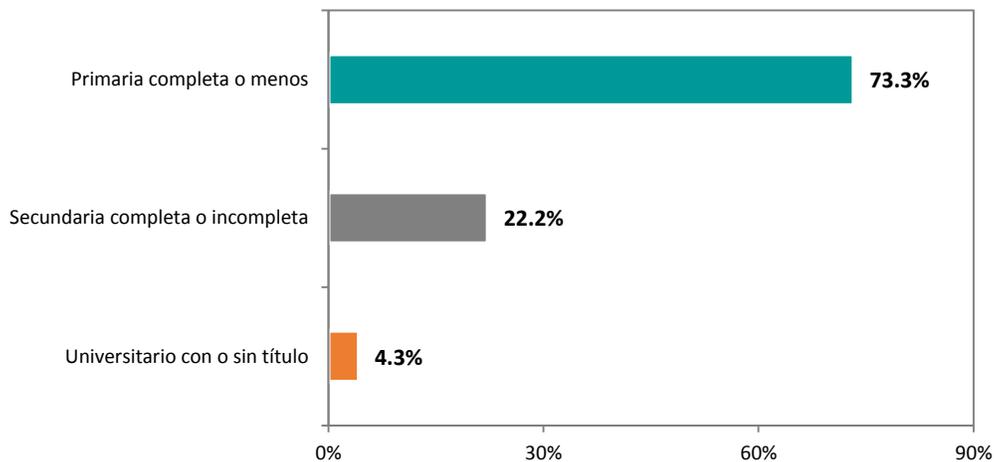
Fuente: Encuestas de Hogares (2001-2013).

**Distribución porcentual de la población ocupada en la agricultura por posición en el empleo  
IV Trimestre 2013**



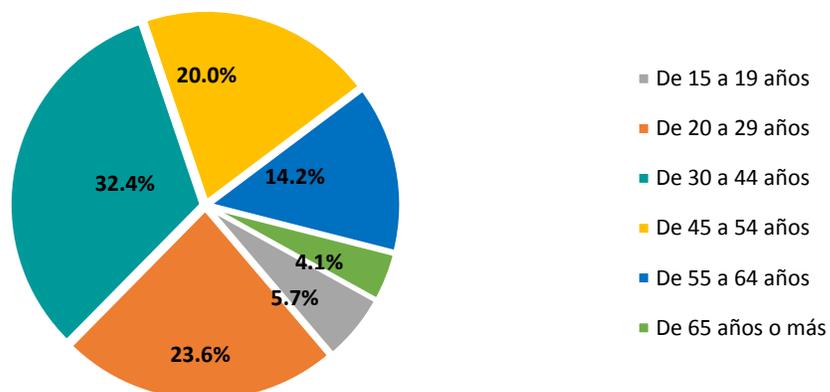
Fuente: Encuesta Continua de Empleo, 2013.

**Distribución porcentual de la población ocupada en la agricultura por nivel de educación<sup>1/</sup>  
IV Trimestre 2014**



1/ Nivel de educación aprobado. Nivel universitario incluye estudios parauniversitarios.  
Fuente: Encuesta Continua de Empleo, 2013.

**Distribución porcentual de la población ocupada en la agricultura por grupo de edad  
IV Trimestre 2013**



Fuente: Encuesta Continua de Empleo, 2013.

## Notas

---

<sup>1</sup> Anteriormente lo que existió fue una serie de instancias técnicas relacionadas con el sector agropecuario en general, una Secretaría de Agricultura y Fomento Industrial (en 1937), y una Secretaría de Agricultura y Ganadería para el año 1942.

<sup>2</sup> Ley 2053, Ley Orgánica del Consejo Nacional de Producción del 21 de julio de 1956.

<sup>3</sup> Ley 2825, Ley de Tierras y Colonización (ITCO-IDA) del 14 de Octubre de 1961.

<sup>4</sup> En el anexo 1, la figura 1 muestra la institucionalidad existente en ese momento. En el anexo 1b se hace una descripción de la funcionalidad de dicha institucionalidad.

<sup>5</sup> Anexo 2, figura 2.

<sup>6</sup> Ley N°6735, Ley de Transformación del ITCO del 29 de marzo de 1982.

<sup>7</sup> El cuadro 1 (anexo 3) contiene los objetivos centrales, específicos y los propósitos de la política agropecuaria general; de igual forma, en el cuadro 2 (anexo 4) se presenta una especificación del marco de políticas de acuerdo a la funcionalidad y articulación conjunta que ejercían el MAG, el CNP, y ITCO-IDA.

<sup>8</sup> Ley N° 4461, Ley de Seguro Integral de Cosechas del 12 de noviembre de 1969.

<sup>9</sup> CODESA fue manejada en conjunto con el Ministerio de Economía, Industria y Comercio.

<sup>10</sup> Describe a las instituciones encargadas de conducir la política comercial y de promoción de las exportaciones de Costa Rica: el Ministerio de Comercio Exterior (COMEX) y la Promotora de Comercio Exterior (PROCOMER).

<sup>11</sup> Se abordará con mayor detalle en la siguiente sección.

<sup>12</sup> Estos objetivos de política cambian a través de la modificación integral de la ley N° 7742, en el que indica al CNP como el responsable del Programa de Reconversión Productiva (Ley N° 2035 de 17 de julio de 1956, Ley Orgánica del CNP; Ley 7742 Creación del Programa de Reconversión Productiva del Sector Agropecuario; Decreto N° 26639-MAG publicado en La Gaceta No. 23 del 3 de febrero de 1998 y modificaciones publicadas en La Gaceta No.166 del 30 de agosto del 2001).

<sup>13</sup> Ley N° 8149, Ley del Instituto Nacional de Innovación y Transferencia en Tecnología Agropecuaria, del 5 de noviembre de 2001.

<sup>14</sup> Ley N° 6877, Ley de Creación del Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento (SENARA), del 18 de julio de 1983.

<sup>15</sup> Ley N° 6289, Ley de la Oficina Nacional de Semillas, 10 de enero de 1979.

<sup>16</sup> Ley N° 7664, Ley de Protección Fitosanitaria, del 02 de mayo de 1997.

<sup>17</sup> Ley N° 8495, Ley General del Servicio Nacional de Salud Animal, 6 de abril de 2006.

<sup>18</sup> Ley N° 7638, Ley de Creación del Ministerio de Comercio Exterior y de la Promotora de Comercio Exterior de Costa Rica, del 30 de Octubre de 1996.

<sup>19</sup> Ley N° 7384, Ley de Creación del Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura (INCOPECA), del 29 de marzo de 1994.

<sup>20</sup> Ley N° 6142, Ley de Creación del Programa Integral de Mercadeo Agropecuario, del 25 de noviembre de 1977.

<sup>21</sup> Creación del Programa de Reconversión Productiva del Sector Agropecuario (nota de pie de página N°10, página 11).

<sup>22</sup> Ocupados se refiere a las personas de 12 años y más que realizaron alguna actividad económica al menos durante una hora en la semana de referencia o que, aunque no hubieran trabajado en esa semana, tenían empleo y no lo hicieron temporalmente por razones circunstanciales (enfermedad, vacaciones, paro, beca, daño de equipo, inundación, etcétera).

<sup>23</sup> Los sectores de la economía que se analizan en la Encuesta de Hogares son: Agrícola mercado interno, Agroexportadora tradicional, Agroexportadora no tradicional, industria tradicional, zonas francas, nuevos servicios, ST comercio, ST Gobierno, ST otro NE, ST otro Esp.

<sup>24</sup> Se debe de tomar estos cálculos con precaución pues la base de datos original de la Encuesta de Hogares presentaba una gran cantidad de población cuya situación de pobreza se ignoró a la hora de hacer la encuesta.

<sup>25</sup> Artículos 13° y 14°, del Reglamento al Título Segundo de la Ley n° 7064, Ley de Fomento a la Producción Agropecuaria y Orgánica del Ministerio de Agricultura y Ganadería, del 10 de octubre de 2012.

<sup>26</sup> La Nación, 4 de junio de 2014.

<sup>27</sup> El Ministerio de Hacienda le asigna al MAG un presupuesto para transferencias a instituciones, el cual no afecta el límite del gasto asignado al MAG. Acá se incluyen también las cuotas a organismos internacionales y las transferencias a proyectos específicos..

<sup>28</sup> Los datos en absoluto se encuentran en cuadros complementarios en el anexo 6.

<sup>29</sup> Los valores absolutos están en el anexo 6, cuadros complementarios.

<sup>30</sup> Solo en los próximos cuatro años se pasarán a retiro 159 funcionarios (119 hombres y 40 mujeres).

<sup>31</sup> Ley N° 8700, Modificación de la Ley orgánica del Consejo Nacional de Producción N° 2035 y sus reformas, del 17 de noviembre de 2008.

<sup>32</sup> Ley N° 2035, modificada por la Ley N° 8700.

<sup>33</sup> Una única transferencia del gobierno de Laura Chinchilla, como forma emergente de financiar el déficit operacional del CNP.

<sup>34</sup> Esta venta de activos corresponde a la venta de la antigua sede central del CNP en San José, el cual está en un fideicomiso con el Banco de Costa Rica, por lo que la institución no lo puede usar para cubrir gastos operativos o pagar deudas. Sólo inversión.

<sup>35</sup> Anteriormente lo que existía era la Junta de Protección a la Agricultura de la Caña como primera forma de organización de los productores de caña desde inicios de la década de 1940.

<sup>36</sup> Ley N° 2762, Ley sobre el Régimen de Relaciones entre Productores, Beneficiadores y Exportadores de Café, de 21 de junio de 1961.

<sup>37</sup> Ley de Fomento a la Producción Agropecuaria FODEA y Orgánica del MAG.

<sup>38</sup> Artículo 49 de la Ley 2825.

<sup>39</sup> Artículo 82 de la presente ley.