

El marco institucional de la agricultura familiar en Costa Rica

Federico Rivera Romero
Dr. en Gobierno y Políticas Públicas
Universidad de Costa Rica
federicoriv.romero@gmail.com

Resumen

El propósito de este estudio del universo es responder a las siguientes preguntas: ¿Quiénes son, cuántos y dónde se localizan los agricultores familiares que serán perjudicados y beneficiados por la apertura comercial y por las políticas públicas en el sector?, ¿cuáles son los potenciales impactos que se esperan de la apertura comercial sobre el sector agrícola? y ¿cuáles son los instrumentos y programas más eficientes con los que cuentan los gobiernos para apoyar este sector? Estas son algunas de las interrogantes fundamentales de la actual agenda de gobierno, interrogantes sobre las que este estudio pretende ahondar y contribuir a estructurar respuestas.

Palabras claves: Marco institucional, agricultura familiar, Costa Rica, política pública

Abstract

The purpose of this study of the universe is to answer the following questions: Who are they, and where are located many family farmers who will suffer and benefit from trade liberalization and public policy in the sector?, What are the potential expected impacts of trade liberalization on the agricultural sector? and what are the most efficient tools and programs with which governments have to support this sector? These are some of the fundamental questions of the current government agenda, questions on which this study aims to deepen and help structure responses.

Keywords: Institutional, family farming, Costa Rica, public policy

INTRODUCCIÓN

La heterogeneidad al interior de la Agricultura Familiar (AF), en cuanto a sus características sociales, económicas, productivas y culturales, condiciona la posibilidad que tiene de responder y de beneficiarse de la apertura comercial. Existe una gran probabilidad de que aquellos sectores más capitalizados puedan adaptarse y aprovechar mejor las nuevas oportunidades, mientras que otros deberán abandonar la actividad productiva, emigrar o tender hacia un salario, a menos que cuenten con un apoyo integrado que les permita alcanzar los niveles de competitividad exigidos. Siendo una de las principales responsabilidades del Estado promover un desarrollo rural equitativo, es necesario que los gobiernos tengan en claro cómo intervenir y qué instrumentos diseñar para formular, implementar y evaluar las estrategias que sean capaces de responder a los problemas estructurales y coyunturales de los diferentes segmentos que conforman la agricultura en Costa Rica.

ENFOQUE DEL ESTUDIO

El estudio implementa el enfoque sobre el neoinstitucionalismo, pues se analiza con carácter constringente el papel de las instituciones para los actores y de su comportamiento racional. La elección racional del análisis cualitativo se centraliza en las elecciones realizadas en el ámbito social y político por individuos racionales, quienes actúan según su propio interés. De acuerdo con el especialista Dabene (2005), el análisis de las políticas públicas se centra en los modelos de acción y de los sistemas culturales de las organizaciones (institucionalismo sociológico), del comportamiento de los actores por tipo de instituciones (institucionalismo del rational choice), en la herencia institucional o path dependence de la construcción o reforma de instituciones (institutional design), el cual obedece al institucionalismo histórico.

Peters (2003) sostiene que los actores políticos no son individuos fragmentados que reflejan su socialización y constitución psicológica y actúan para maximizar el beneficio persona, sino individuos que reflejan fuertemente los valores de las instituciones a las que están vinculados. En esta perspectiva, los individuos no están fragmentados, sino incorporados a una compleja serie de relaciones con otros individuos y con colectividades diversas. La institución significa un conjunto de reglas y valores, normativos y no cognitivos con respecto a la manera mediante la cual influyen sobre los miembros institu-

cionales, como también, el conjunto de las rutinas desarrolladas para poner en ejecución e imponer esos valores.

En estudios realizados sobre neoinstitucionalismo se encontró que esta complejidad de interacciones para la mayoría de los individuos que se desenvuelven en entornos con múltiples instituciones significa que, a veces, para actuar, deben elegir entre lealtades institucionales contrapuestas. No obstante, se supone que siempre por la gama completa de sus vínculos organizacionales no pueden ser los individuos autónomos, utilitarios y totalmente racionales que las teorías de la elección racional suponen. Para Peters (2003: 47), en el institucionalismo normativo los individuos deben escoger entre diversas influencias e interpretar el significado de sus compromisos institucionales. En estudios realizados de neoinstitucionalismo, las preferencias de los actores políticos son exógenas al proceso político y son moldeadas por fuerzas que trascienden la situación de elección inmediata. Para las teorías institucionales, las preferencias individuales se deben, en gran medida, a su interacción con las instituciones. Las instituciones moldean considerablemente a sus propios participantes y proveen sistemas de significación para quienes participan en la política y, en un sentido más amplio, en la vida social.

El interés por las instituciones se refleja en el aumento de los tratados sobre la política y, particularmente, en los estudios sobre la legislatura, el gobierno local, la legislación pública, la economía política, la cultura política, la determinación política pública, la elección racional y las élites políticas. En el estudio realizado por Rivas (2003:39) se define el nuevo institucionalismo como un enfoque funcional-descriptivo que concede un papel más autónomo a las instituciones y es producto del encuentro entre la historia con la teoría de las organizaciones. Además, lleva implícito una metodología institucional-descriptiva, que en los años noventas se proyecta como enfoque apoyándose en la política comparada. El neoinstitucionalismo, paralelo a concebir un papel más autónomo de las instituciones políticas, no niega al mismo tiempo la importancia y el rol llevado a cabo por los actores individuales, el Estado, incluso los procesos sociopolíticos de socialización, participación y afines.

El papel y los roles de las instituciones políticas son fundamentales, a la hora de explicar la estabilidad, el cambio o incluso, la inestabilidad de un determinado sistema político y de la propia política. Cabe señalar que dentro del neoinstitucionalismo, una cuestión que ha demandado atención se refiere al “cambio institucional”, partiendo de que este último delinea la forma

en que la sociedad evoluciona en el tiempo, siendo a la vez, la clave para entender el cambio histórico. La teoría del neoinstitucionalismo señala que las instituciones son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Las instituciones conforman no sólo la base de cualquier sistema político sino, además, es innegable que afectan el desempeño de la economía, reducen la incertidumbre por el hecho de que proporcionan una estructura a la vida diaria y constituyen una guía para la interacción humana. De acuerdo con North (1993), las instituciones, en un sentido amplio, representan las reglas, las normas, las costumbres de operación del sistema. Son al mismo tiempo las redes que sirven para enlazar y encauzar institucionalmente las relaciones del intercambio económico, social y político, entre los subsistemas o distintos componentes del sistema. El neoinstitucionalismo logra combinar el estudio por la democracia, la cultura política, el comportamiento político, los partidos políticos, su significado, el papel para el Estado y los ciudadanos, respectivamente. Para Tsebelis (1990), las instituciones son el resultado de la actividad política consciente de los individuos, son endógenas a la interacción entre actores, en la medida en que no sólo estructuran el juego mismo sino que en repetidas oportunidades son objeto del mismo. Son, en fin, productos conscientes y reflejan las preferencias de los actores que se han impuesto en la interacción.

En general, el cambio se produce a fin de ajustar las exigencias con determinadas instituciones, organizaciones y ciertas reglas de juego, en función naturalmente de maximizar las ganancias y los intereses particulares. El neoinstitucionalismo económico concede importancia y hace énfasis en los procesos de la negociación y la transacción gestados entre los diversos actores e instituciones, partiendo de la premisa según la cual los actores actúan y se desenvuelven de acuerdo con una racionalidad e información que los conduce a maximizar sus decisiones, en función de unas utilidades y unos objetivos. Las organizaciones en sí mismas funcionan a partir de rutinas, las cuales evitan tener que definir cada vez el comportamiento que se debe seguir frente a los problemas. La teoría de la regulación económica establece que esta puede ser perseguida activamente, por una industria, o puede ser impuesta sobre la misma. La tesis central de esta literatura consiste en que la regulación se obtiene por la industria, siendo diseñada y operada básicamente para su beneficio. Bajo esta concepción, la noción de crear regulaciones en favor del interés público no tiene sentido, pues el problema de la regulación sería descubrir, cuándo y por qué una industria puede usar al Estado para sus propósitos.

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

Para el especialista Rivas (2003), las modificaciones surgen al percibir los individuos que les podría ir mejor si re estructuran los intercambios (políticos o económicos). La fuente de estos cambios de percepción puede ser exógena a la economía, por ejemplo, un cambio en el precio o la calidad de un producto competitivo en otra economía, lo cual cambia las percepciones de los empresarios en la economía en cuestión, sobre las oportunidades lucrativas. La velocidad del cambio económico es una función del ritmo del aprendizaje, sin embargo, la dirección de dicho cambio es función de las retribuciones esperadas, al adquirir los diferentes tipos de conocimientos. Crear instituciones que alteren las relaciones de costo-beneficio, en favor de la cooperación en los intercambios impersonales es un proceso complejo, por implicar no sólo implica la creación de las instituciones económicas, sino también, precisa que éstas sean sostenidas por instituciones políticas adecuadas.

En este sentido, para March y Olsen (1989) una institución no es necesariamente una estructura formal, sino que más bien se la entiende como un conjunto de normas, reglamentaciones, supuestos y rutinas. Las instituciones políticas son un conjunto de reglas y rutinas interconectadas que definen acciones correctas en términos de relaciones entre roles y situaciones. Las instituciones tienen un repertorio de procedimientos y para elegir entre ellos se valen de reglas y se definen por su durabilidad y su capacidad para influir sobre la conducta de los individuos durante generaciones. Asimismo, las instituciones poseen una legitimidad casi inherente, que compromete a sus miembros a comportarse de determinadas maneras, con lo que hasta pueden verse en situación de actuar en contra de su propio interés.

De acuerdo con una entrevista realizada a Subirats (2007) manifiesta ante la utilización del enfoque del neoinstitucionalismo en el análisis de las políticas

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

Entonces, el objetivo general será analizar las diferentes instituciones relacionadas directa e indirectamente con el Programa de Agricultura Familiar (PRONAF), por medio del estudio de las leyes, los talleres regionales, entrevistas a los actores estratégicos, para conocer las relaciones interinstitucionales y sus responsabilidades en la formulación, la decisión, la implementación y la evaluación de las políticas en los últimos años, con el fin de recomendar políticas para un sector agrícola multisectorial por medio del análisis de los instrumentos de Mercadeo, Asistencia Técnica y Tecnología, Financiamiento, Seguridad Alimentaria e Inserción con equidad para lograr un desarrollo rural más equitativo, participativo, competitivo y redistributivo en Costa Rica.

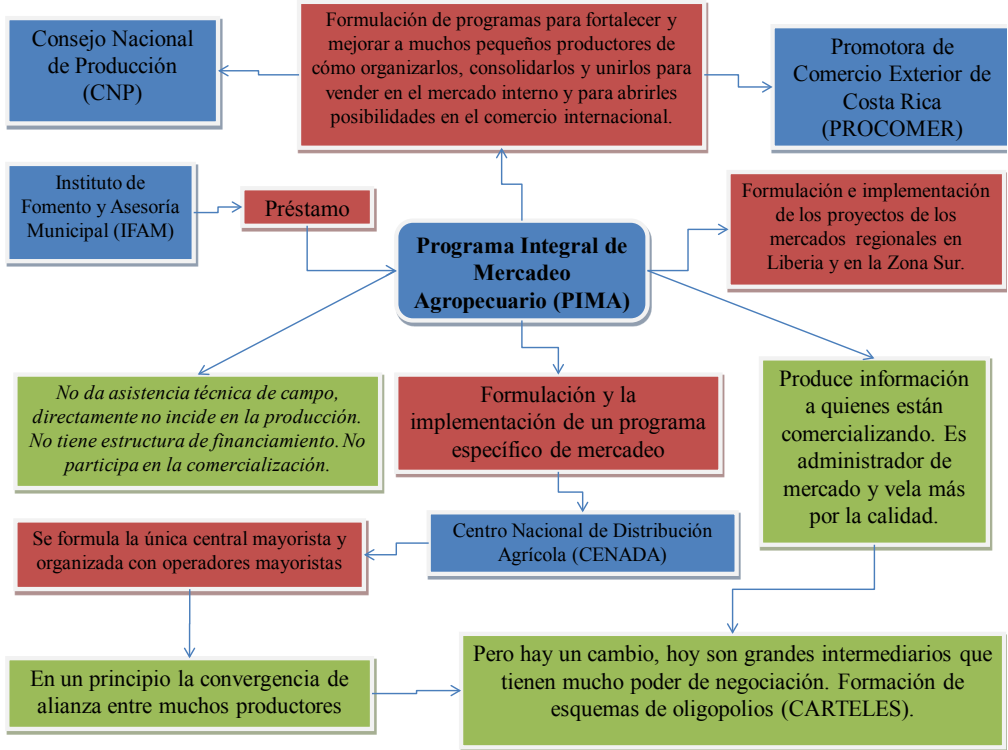
LAS INSTITUCIONES RESPONSABLES DE LA FORMULACIÓN Y LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA

En relación con la consulta en los talleres regionales y las entrevistas realizadas a los actores estratégicos sobre el marco institucional de la Agricultura Familiar en Costa Rica, éstas manifiestan que los principales problemas son a) la poca regulación en las cadenas de la producción y la comercialización del producto agrícola y pecuario, pues hay un fuerte dominio de intermediarios (Oligopolios con CARTELES), y competencia desleal para los productores, b) la falta educación en la formación de empresarios y empresarias rurales (Pymmer), y c) un distanciamiento de parte de las instituciones responsables en las decisiones políticas en la formulación, la implementación y evaluación de las políticas del sector agropecuario.

De acuerdo con una entrevista realizada a Gustavo Ulate, Gerente General del Programa Integral de Mercadeo Agropecuario (PIMA), éste manifiesta que en la producción y en la comercialización los problemas son los escasos recursos económicos de los productores, la falta de diversificación de las actividades agropecuarias, la no existencia de una venta constante de productos por no tener excedentes y la labor en otras fincas para mejorar sus ingresos. La producción en su mayoría es para el autoconsumo, inestabilidad en las políticas de producción y comercialización del sector agropecuario, plagas presentes en la región y mal estado de caminos, lo que dificulta la producción y la comercialización. Algunos productores venden en la feria del agricultor, en el Centro Nacional de Abastecimiento y Distribución de Alimentos (CENADA), a intermediarios a las pulperías y a diversas empresas. También, afectan los bajos precios de los productos agropecuarios, el mercado local, la competencia desleal por parte de cadenas de supermercados porque en los fines de semana algunos establecimientos bajan el precio de sus productos agrícolas y compiten con las ferias. En la mayoría de los casos, falta tecnología para transformar los productos, además de la inexistencia de infraestructura porque faltan recursos para financiar y apoyar en la construcción de infraestructura de caminos en fincas que requieren acceso a caminos comunales, así como poco acceso al sistema de financiamiento nacional. La articulación de las acciones del Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) con recursos a tasas de interés convenientes y apoyo en infraestructura permitiría un cambio y evolución de la Agricultura Familiar, más empleo y articulación a mercados que exigen más calidad. No obstante, la franja fronteriza presenta problemas de orden para la comercialización, porque en los tratados de libre comercio (TLC) no se regula a los importadores intermediarios, por ejemplo, en el caso del frijol tradicional, no se protege al productor, la dependencia de los productores de los mercados está centralizado, en San José, Heredia, Alajuela, Cartago y hay una alta intermediación para los que pueden llegar al Centro Nacional de Abastecimiento y Distribución de Alimentos (CENADA).

Esquema N°.1

Los vínculos del Programa Integral de Mercadeo Agropecuario (PIMA) con otras instituciones responsables del sector agropecuario



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

De acuerdo con el esquema N° 1, el marco normativo (leyes, decretos, directrices) que sustenta la actuación institucional sobre la Agricultura Familiar, la creación del Programa Integral de Mercadeo Agropecuario (PIMA) se da por una ley especial derivada de un préstamo del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM), pues ahí se creó un programa específico de mercadeo para que se construyera un mercado para el Centro Nacional de Distribución Agrícola (CENADA).

Las acciones del PIMA está después del portón de la finca, insertos en la parte de la problemática que implica tratar de ayudar a buscar a los pequeños productores un acceso al mercado, esta ha sido la parte en la que más nos hemos enfocado. La política sectorial está muy bien definida en el concepto

de comercialización, las cosas que hace el PIMA cotidianamente le pueden brindar opciones a los que están produciendo. El mercado del CENADA es en gran parte mayorista, pues se supone que es la única central de mercado organizada que tiene el país con operadores mayoristas, y esto es en un principio la convergencia de alianza entre muchos productores, pero ha cambiado porque hoy día son grandes intermediarios los que realmente tienen mucho poder de negociación con quienes están produciendo y en los esquemas que se administran.

El PIMA empieza a trabajar hace algunos años con un programa con la Promotora de Comercio Exterior de Costa Rica (PROCOMER) y el Consejo Nacional de Producción (CNP), en busca de fortalecer y mejorar a muchos pequeños productores que están produciendo para organizarlos, consolidarlos y unirlos, para vender en el mercado interno y para abrirles posibilidades en el comercio internacional. Los proyectos de los mercados regionales que se implementaron en Liberia y en la Zona Sur, conlleva a que el PIMA esté presente dentro de la Agricultura Familiar.

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

El PIMA no abastece a las grandes cadenas de supermercado, pues tienen su propia línea y empresas definidas de abastecimiento, como es el caso de

Hortifruti Wal Mart Centroamérica, empresa dedicada al abastecimiento de frutas y vegetales para todos los supermercados de esta cadena. La institución tiene claro que los productos agrícolas, frutas y hortalizas que van a la mesa de los hogares costarricenses pasan por el PIMA, y tiene claro y definido el tema de seguridad alimentaria, donde la institución como administradora de mercado no participa en la comercialización. La institución se preocupa más por la calidad, pues a los que comercian en piso se les pide que lo tengan en tarima, en esto se ha tenido que redoblar esfuerzos. Es importante considerar que en la presencia de productos de calidad, el precio aumenta, y en esto se puede impactar en los precios, pero no incidir.

En relación con los problemas en la educación, están la cultura de consumo del joven, la falta de capacitaciones específicas, los problemas de administración gerencial, la insuficiente planificación de la producción en función de la demanda de mercados, la escasa información para las poblaciones marginales, la falta de vocación de la familia, la falta de autogestión de los productores, la insuficiente atención a los temas ambientales, las dificultades para acceder a capacitación, los servicios de apoyo, la publicidad, el machismo y hasta la televisión, influyen en que los jóvenes pierdan interés por la agricultura.

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

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

Las fincas requieren una atención oportuna en un sistema integral para la Agricultura Familiar. Al haber mayor urbanismo se da un incremento en las ventas de producción; con una estrategia de planeación de la producción articulada a los mercados regionales se podría aprovechar el mercado existente. En esa dirección se debería promocionar una agricultura más amigable con el ambiente, que atraiga el consumo de productos de la Agricultura Familiar. Para ellos se requiere planificación y entidades que certifiquen la calidad e inocuidad de los productos, para que el consumidor se vea atraído hacia las ferias, al Centro Nacional de Distribución Agrícola (CENADA) y otros mercados regionales. Es importante señalar que está la Ley 8634 para la creación de un sistema de Banca para el Desarrollo, la cual se publicó el 7 de mayo del 2008, en el diario oficial La Gaceta. En este caso se benefician prioritariamente proyectos viables promovidos por mujeres, asociaciones de desarrollo indígena, jóvenes emprendedores, cooperativas, pequeños y medianos productores agropecuarios, así como micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes) nacies o en operación. El sistema se compone básicamente de tres fuentes de recursos que le dan sustento financiero: fideicomisos agropecuarios con los cuales se crea un megafondo conocido como Fideicomiso Nacional para el Desarrollo (FINADE), aporte del 5% de utilidades de los bancos públicos y el peaje bancario que aportan los bancos privados por tener derecho a captar depósitos en cuentas corrientes. El sistema es presidido por un consejo rector, un consejo asesor mixto y un equipo de

coordinación de acompañamiento. El consejo rector lo componen el ministro de Agricultura y Ganadería, el ministro de Economía, y dos representantes de la Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada –UCCAEP– (uno del sector agrícola y otro del sector industrial y servicios) y un representante de los bancos públicos. Estos han venido generando nuevas oportunidades para el desarrollo de un emprendedurismo en agroturismo y ecoturismo; organizaciones que crean proyectos para incorporación de valor agregado; se dan capacitaciones en hidroponía y manejo de desechos; se promueve la empresa agrícola; la fincas integrales. Esas oportunidades requieren una articulación y una alineación a las fases de la comercialización y la agroindustria; mejorar el nivel de organización de las mujeres y su capacidad de gestión; y dar un alto perfil de participación en las asociaciones; ampliar la participación de la mujer, jóvenes e indígenas en las diversas actividades productivas.

En aspectos institucionales, en el Instituto de Desarrollo Agrario (IDA), de acuerdo con la Ing. Olga Vargas, el término de Agricultura Familiar es muy nuevo y no se venía utilizando así. A nivel institucional, en la ley constitutiva está normada toda la orientación que tiene que dar la institución, la capacitación, el acompañamiento de la familia; además, la ley parte del hecho de que la familia y el acercamiento están bien, en esa dirección se orienta toda la normativa. También, la ley contempla la concusión de la tierra y el darle todos los mecanismos necesarios para que se desarrolle la familia. La conclusión es que se trata de lo mismo que hace el IDA, solo que en términos de economía familiar y aunque no lo venía administrando está normado en ley constitutiva.

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

sí solo atender todas las necesidades de las familias, pero sí procura que, a partir de las diferentes instituciones del sector, poder dar una solución más integral a los problemas de los productores.

En la parte de financiamiento, el IDA, tiene la tierra subsidiada a 25 años plazo con 8% de interés el crédito; de la misma forma se orienta con el Sistema Bancario Nacional, porque ayuda a hipotecar. Por medio de su junta directiva hacen la solicitud y se les aprueba una hipoteca hacia el embargo, esto quiere decir que el IDA pone la hipoteca en segundo grado y se da la posibilidad de que puedan hipotecar para insertarle en algún proyecto productivo. En relación con proyectos más específicos, por ejemplo el turismo rural, el IDA trabaja con algunas Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) y la Naciones Unidas, pues se recomienda y se le ayuda al grupo en la elaboración de los proyectos, pero el IDA los acompaña cuando hay proyectos más elaborados. En el caso de inserción con equidad (mujeres, jóvenes, población indígena, personas con alguna discapacidad, población adulta u otros), el IDA por ley atiende desde que se dio la ley de igualdad real; en teoría se debe atender a la mujer, jefas de hogar en la práctica, en algunos casos uno siente que tal vez no hay suficiente conciencia en los funcionarios para tratar estos temas. No obstante, se ha hecho el esfuerzo para que los reglamentos de selección de los beneficiarios y los créditos rurales, de acuerdo con los lineamientos, no sean excluyentes. En esta administración específicamente la política del presidente ejecutivo es no excluir género, jóvenes, adultos mayores, gente con alguna discapacidad y al indígena; pero la ley que se crea en el 1982, no incluye al indígena. Los servicios del IDA no incluyen a los indígenas, en todos los servicios como el de la organización, la gestión empresarial, el crédito y la infraestructura, el indígena está excluido en la ley constitutiva del IDA.

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

Desde el 2000, se hicieron los planes de desarrollo pero con una visión equivocada de la cantidad de infraestructura que tenía el hogar. La institución se ha dedicado a invertir en el periodo 2000-2010 en desarrollar la infraestructura, los caminos, los puentes, los comedores escolares y los EBAIS. Esa fue y ha sido la prioridad en este lapso de tiempo. Ahora entendemos que hubo un gran error en esa política porque si bien se beneficia la estructura, esto no es sinónimo de desarrollo, pues de igual manera encontramos familias en situaciones muy críticas en los asentamientos donde hay puentes, escuelas y están los servicios básicos. El IDA está reutilizando y reafirmando algunos conceptos, con este asunto de la clasificación de los asentamientos y el nivel de desarrollo, porque el punto de partida son las familias.

Gráfico No 1
Porcentaje de hogares pobres por nivel de pobreza en Costa Rica, 1991-2009.



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

En el gráfico N°1, se observan los porcentajes de pobreza entre 1991-2009, en este sentido el IDA está trabajando en el desempleo, la escolaridad y la salud para disminuir esos niveles. Este es el punto de partida y el enfoque que

la institución está dando, partiendo de la familia y de cómo el sistema y las mismas políticas de Estado influyen en algunas familias de todo el sistema, pues muchas de ellas por su misma escolaridad no se acercan a solicitar una ayuda, así las excluye el mismo sistema.

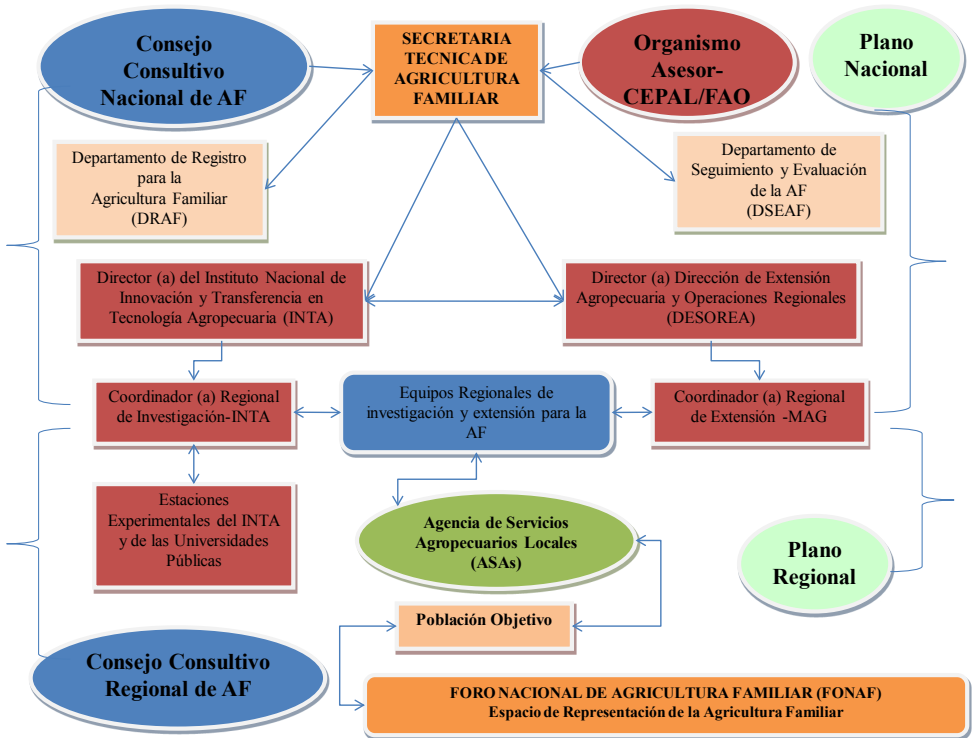
En el IDA, hay varios programas dentro de la dirección de desarrollo que son interesantes, el primero es el programa de seguridad alimentaria, surgido por un estudio que hace la Universidad de Costa Rica (UCR), al cual encuentra un índice de desnutrición; de aquí surge un programa que se llama PROINTER que es pro-alimentación de los niños desnutridos. El trabajo, en conjunto con la Universidad y el Ministerio de Salud fue para mejorar la dieta y el estado de desnutrición de los niños. Cuando el programa terminó, se justifica continuar con el proyecto para que no volviera a pasar esto en los asentamientos de las familias con más escasos recursos. No obstante, había que clasificar los beneficiarios y se formula el programa de seguridad alimentaria que se ha mantenido desde la administración Figueres. Es un programa que está acompañado con la parte de organización, porque tiene los módulos familiares que van directamente a los núcleos familiares y que consiste en darles o asegurar que ellos tengan la proteína. En la implementación del programa la mayoría de productores solicita la vaca de ordeño y se les entregan de 2 a 3 vacas y especies menores (pollos, conejos, cabras y cerdos) para asegurar que tengan la proteína animal.

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

las amistades entre los funcionarios, en algunos lados funciona muy bien con el INA y en otros lados con el MAG, eso depende mucho de cómo estén conformadas las redes de este sector.

Esquema No.2

Propuesta de una estructura en el marco de las políticas en apoyo a la Agricultura Familiar de Costa Rica en el período de 2011-2021



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

El esquema N° 2, es la propuesta de una estructura en el marco de las políticas en apoyo a la Agricultura Familiar de Costa Rica en el período de 2011-2021. La formulación y la implementación de un marco institucional para la Agricultura Familiar a corto y mediano plazo son de vital importancia para atenuar la erosión del sector agrícola en materia de política pública. En el plano nacional, para el diseño de la agenda pública para la agricultura familiar específicamente, se requiere de la formación de la Secretaría Técnica de Agricultura Familiar la cual está asesorada por el Consejo

Consultivo Nacional de Agricultura Familiar y por los Organismos Asesores de la CEPAL y la FAO. La secretaría mantendrá como plataforma para el buen funcionamiento los Departamentos de Registro para la Agricultura Familiar (DRAF) y de Seguimiento y Evaluación de la Agricultura familiar (DSEAF). No obstante, la secretaría mantendrá una comunicación directa con el Director (a) del Instituto Nacional de Innovación y Transferencia en Tecnología Agropecuaria (INTA) y el Director (a) de la Dirección de Extensión Agropecuaria y Operaciones Regionales (DESOREA), los cuales deberán mantener un comunicación entre ellos de manera horizontal y coordinada en materia de Agricultura Familiar. En el plano regional, el (la) Director (a) del INTA deberá coordinar las políticas con el Coordinador (a) Regional de Investigación-INTA, el cual estará relacionado con las Estaciones Experimentales del INTA y de las Universidades Públicas, mientras que el(la) Director (a) de DESOREA, coordinara con el Coordinador (a) Regional de Extensión –MAG. Es importante delimitar que los coordinadores de las Regionales del INTA y DESOREA mantendrán un vínculo de interrelación con los Equipos Regionales de investigación y extensión para la Agricultura Familiar.

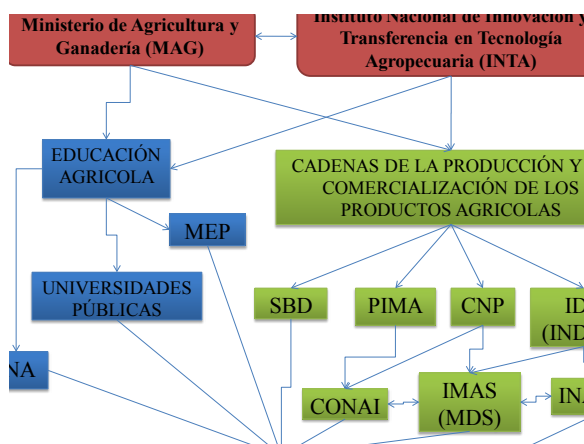
Las Estaciones Experimentales del INTA y de las Universidades Públicas, el (la) Coordinador (a) Regional de Extensión –MAG y Equipos Regionales de investigación y extensión para la Agricultura Familiar estarán interrelacionadas con la Agencia de Servicios Agropecuarios Locales (ASAs) y esta última identificará y trabajará con la Población Objetivo, la cual estará conformada por el Foro Nacional de Agricultura Familiar (FONAF) que será el espacio de representación de la Agricultura Familiar. El plano regional está asesorado por el Consejo Consultivo Regional de Agricultura Familiar. En este esquema se demuestra que el diseño de la agenda de abajo hacia arriba y de arriba hacia abajo está concentrado en los Equipos Regionales de investigación y extensión para la Agricultura Familiar los cuales tendrán un peso específico en la propuesta de la política pública para la Agricultura Familiar respaldada por el MAG y el INTA.

Esta propuesta está respaldada por el MAG (2010) donde se encontró que en Costa Rica, los cambios en el entorno nacional e internacional han modificado los roles tradicionales de las instituciones del Estado, particularmente en el sector agroalimentario y hacen necesaria una transformación integral que las faculte para una respuesta más eficaz y eficiente acorde con las demandas del sector productivo. La ejecución de la política exige una adecuada

coordinación operativa con otros sectores, servicios públicos y la academia, así como de una gestión conjunta público-privada, de manera que se logre entregar una oferta amplia de productos y servicios al sector productor. Los desafíos que enfrenta la institucionalidad para responder a las demandas del sector productivo implican una redefinición del funcionamiento del Sector Público Agropecuario y sus instituciones con una visión integral y sistemática que permita la implementación de una política de Estado en materia agropecuaria, así como la estructuración o reestructuración de las instituciones públicas que participan en este sector y las eventuales modificaciones a la normativa que las regula. En concordancia con lo anterior y las estrategias e instrumentos definidos en la política de Estado, se procede a ajustar en un marco de mayor articulación, como sector agroalimentario, la rectoría sectorial y los mecanismos de coordinación, que posibiliten la ejecución de esta política desde una perspectiva inclusiva y sostenible. Para garantizar el logro de los objetivos planteados, será necesario que las organizaciones y los gremios empresariales, tanto de las pequeñas como de las medianas y grandes empresas agroalimentarias, asuman un rol más activo en la ejecución, seguimiento y evaluación de la política pública. Lo indicado implica que la nueva institucionalidad del sector público y privado debe ajustar su accionar fortaleciendo los mecanismos de coordinación, diálogo y concertación.

Esquema No.3

Estructura tentativa de la red de articulaciones en el nuevo marco institucional de la Agricultura Familiar en Costa Rica



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

El esquema N°.3, muestra que la responsabilidad en el diseño, la decisión, la formulación, la implementación y la evaluación de la política en Agricultura Familiar le corresponde al Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) y al Instituto Nacional de Innovación y Transferencia en Tecnología Agropecuaria (INTA), pero el éxito de una política será por medio de un alineamiento institucional a partir de una política de consenso interinstitucional, pero con voluntad política de parte de todos(as) los(as) funcionarios(as), pues el distanciamiento institucional entre estas instituciones del Estado no ha favorecido a los productores en general. Los principales problemas que se han podido identificar hasta el momento en relación con la Agricultura Familiar son la educación, el juego de poder económico en las cadenas de la comercialización del producto agropecuario y el distanciamiento interinstitucional, los cuales han erosionado la política y han incidido en parte en el aumento de la brecha social en el sector agropecuario. No obstante, se requiere de un vínculo interinstitucional entre el MAG y el INTA, instancias que pueden relacionarse con los programas y los proyectos con otras instituciones públicas, donde no se compromete el presupuesto, pues las estaciones experimentales y los Trabajos Comunales Universitarios (TCU) de la Universidad de Costa Rica, la Universidad Nacional, el Instituto Tecnológico de Costa Rica y la Universidad Estatal a Distancia y los centros de formación y capacitación del INA, administran sus propios recursos, además de formular e implementar programas de educación agrícola desde la primaria y secundaria por medio del MEP. El juego del poder en las cadenas de comercialización seguirá presente, pero se puede trabajar en proyectos como las Fincas Integrales Didácticas (FID) a gran escala para brindarle a los pequeños productores sostenibilidad y depender cada vez menos de los intermediarios. Es importante hacer la salvedad de que los intermediarios en las cadenas son necesarios para el mercado, pero sin concentrar poder en las acciones, las decisiones y la incidencia de los precios por medio de CARTELES, los cuales hoy en día, no solo le corresponde a la estructura del oligopolio, pues hay acuerdos en la competencia perfecta.

El MAG (2010) encuentra que la posibilidad de ejecución exitosa de esta política está determinada, no sólo por los esfuerzos de articulación, reorientación, fortalecimiento o adecuación de los procesos productivos y los apoyos institucionales por medio de los instrumentos indicados, sino también por cambios, ajustes y medidas directas de apoyo en relación con factores que emergen como condicionantes, desde el sistema institucional externo al sector agroalimentario, pero vinculados con éste como la adecuada

planificación e inversión en infraestructura vial, portuaria y aeroportuaria; ejecución eficiente y eficaz en mejora regulatoria; política cambiaria coherente y alta calidad de la educación básica. Así como de una asignación de recursos operativos para el desarrollo de nuevos instrumentos de apoyo al sector.

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

CONCLUSIONES

La formulación, la implementación y la evaluación de la política pública de la Agricultura Familiar en Costa Rica, a largo plazo requieren de un mayor apoyo del Estado, pues el distanciamiento de las instituciones públicas del sector agropecuario y los responsables de la política en los últimos años ha sido notable, lo cual es manifestado por los productores del sector. Los talleres regionales en el 2010 han sido la fuente primaria para tener una mayor aproximación al problema de la Agricultura Familiar y poder hacer un análisis más racional y menos empírico sobre la realidad del sector agrícola.

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

El interés individual de los funcionarios ha predominado sobre el interés general, lo cual ha incidido en el distanciamiento entre las instituciones quedando el pequeño productor en una situación de abandono en la mayoría de los casos. Las manifestaciones explícitas de los productores han sido muy claras y contundentes, porque no hay una educación agrícola en las escuelas y colegios. Además, hay una concentración en la cadena de la comercialización del producto agrícola por medio de los intermediarios. Esto queda demostrado, porque el PIMA no tiene los mecanismos de control y regulación para que los intermediarios del tomate, por ejemplo; coloquen el producto exactamente cuando llega el camión el CENADA, porque tiene la información del inventario y el precio, por lo que si el precio es elástico, no introducen el camión a las bodegas, más bien esperan que se escasee y cuando los precios son inelásticos introducen el camión al CENADA, vendiendo así, a mejor precio, pero sacando del mercado a pequeños productores, los cuales al no tener el control de la información del mercado, le entregan el producto al intermediario. Es importante aclarar que en el caso de tener la información los pequeños productores, tampoco podrían incidir en los precios, porque el mercado funciona por volumen. Este es el otro problema implícito del sector agropecuario y es que no hay una evaluación y regulación del mercado, pues no se puede pensar que todo puede ser a la libre, sin que el Estado actúe.

El objetivo para que pueda alcanzar la competitividad el sector agroalimentario costarricense, será por medio de la adecuación y prestación de servicios eficientes y eficaces, de apoyo institucional, que favorezcan su rentabilidad y le proporcionen la capacidad para aprovechar las posibilidades y oportunidades que le ofrecen los mercados internos y externos. Para tal efecto se consideran estratégicos los servicios de sanidad agro productiva; financiamiento y seguros para el desarrollo agroalimentario; información y comunicación, Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC's); gestión eficiente y eficaz de mercados, facilitación para los agronegocios; e infraestructura de apoyo a la producción.

BIBLIOGRAFÍA

- Consejo Agropecuario Centroamericano (2007). Política Agrícola Centroamericana 2008-2017: una agricultura competitiva e integrada para un mundo global. San José, Costa Rica.
- MARCH, J.G. y Olsen J.P. 1984. The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. *American Political Science Review*. No. 78, Págs. 738-749.
- Ministerio de Agricultura y Ganadería (2010). Política de Estado para el Sector Agroalimentario y el Desarrollo Rural Costarricense 2010 – 2021.
- NORTH Douglas. 1993. Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. Fondo de Cultura. Económica. México.
- PETERS Guy. 2003. El Nuevo Institucionalismo. La teoría institucional en ciencia política. Primera edición. Editorial Gedisa S.A., Barcelona, España.
- RIVAS Leone, José Antonio. 2003. El neoinstitucionalismo y la revalorización de las instituciones. *Reflexión Política* año 5 No.9. Junio, UNAB. Colombia.
- SOTO Fernando, Rodríguez Marcos y César Falconi (2007). Políticas para la agricultura familiar en América Latina y el Caribe. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación y Banco Interamericano de Desarrollo. 1ª edición. Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe . Santiago, Chile.
- TSEBELIS, G. 1990. Rational choice in comparative politics. University of California. Press. Berkeley.

Los talleres

Talleres de Consulta para la Formulación del Programa Nacional de Agricultura Familiar. Las Regiones Central Sur, Limón, Chorotegea, Cartago, Puriscal, Pacifico Central, Brunca, Grecia, San Carlos, Pérez Zeledón realizado entre los meses de agosto y setiembre de 2010.

Taller sobre la Transformación del Instituto de Desarrollo Agrario en Instituto de Desarrollo Rural. Realizado en el Colegio de Ingenieros Agrónomos de Costa Rica.

Los consultores internacionales entrevistados

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

Marcos Rodríguez Fazzone, en relación al tema PROGRAMAS INTEGRALES PARA LA INSERCIÓN SOCIOECONÓMICA DE LA AGRICULTURA FAMILIAR. Diciembre de 2010, Costa Rica. Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe. Consultor de Argentina.

Las páginas WEB consultadas

<http://sitioweb.ida.go.cr/>

<http://www.pima.go.cr/>

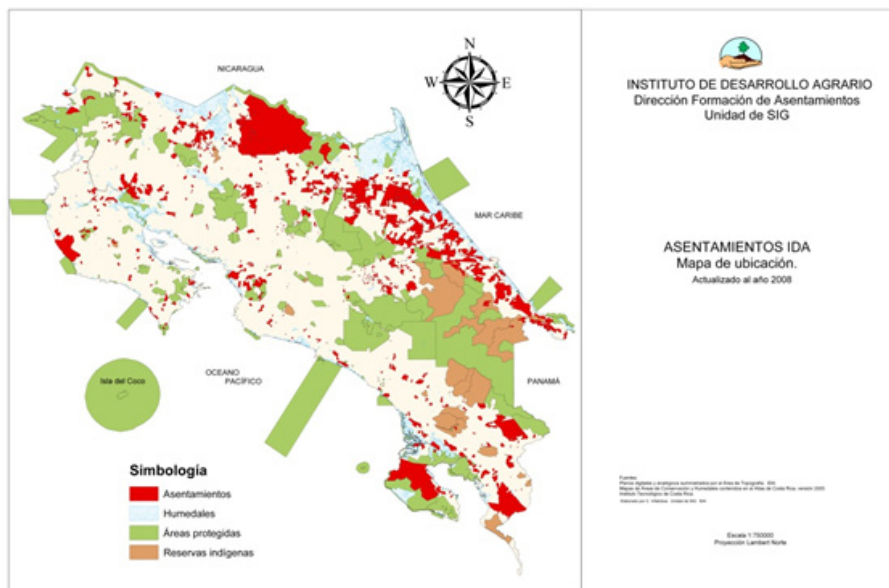
Las entrevistas los actores estratégicos

Gustavo Adolfo Ulate Gonzalez, Gerente General. Programa Integral de Mercadeo Agropecuario (PIMA). Octubre de 2010.

Olga Vargas Araya, Directora de la Dirección Nacional de Desarrollo. Instituto Nacional de Aprendizaje (INA). Octubre de 2010.

ANEXO

Mapa No.1: Ubicación de los Asentamientos del Instituto de Desarrollo Agrario, los Humedales, Áreas protegidas y Reservas Indígenas de Costa Rica



Fuente: Instituto de Desarrollo Agrario