

HOSINTER

2

II
E:
50

PROYECTO DE PLANIFICACION AGRARIA Y ANALISIS DE POLITICAS
EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE (PROPLAN)

Centro Interamericano de Documentación
Información Agrícola
30 SET 1980
IICA-CIDIA

EL PROCESO DE ANALISIS DE POLITICAS EN EL SECTOR AGROPECUARIO DE COSTA RICA

IICA



DIRECCION GENERAL
Subdirección General Adjunta de Planificación

Oficina en Costa Rica

Documento PROPLAN-3
San José, Costa Rica - Febrero 1979



PROYECTO DE PLANIFICACION AGRARIA Y ANALISIS DE POLITICAS
EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE (PROPLAN)

M. Pinero

EL PROCESO DE ANALISIS DE POLITICAS EN EL
SECTOR AGROPECUARIO DE COSTA RICA

INSTITUTO INTERAMERICANO DE CIENCIAS AGRICOLAS (IICA)

San José, Costa Rica. Febrero 1979

00005217

71230104

I N D I C E

	Pág.
PRESENTACION.....	iii
ABREVIATURAS UTILIZADAS.....	v
INTRODUCCION.....	1
 Capítulo Primero	
SITUACION DEL SECTOR AGROPECUARIO EN COSTA RICA.....	3
I. Principales características del Ambito Eco- nómico-Social Agropecuario	3
II. El Sistema Político-Administrativo Agropecuario.....	12
III. El Sistema de Planificación Sectorial Agropecuario.....	20
 Capítulo Segundo	
ASPECTOS CONCEPTUALES Y METODOLOGICOS PARA EL ESTUDIO DEL PROCESO DE ANALISIS DE POLITICAS EN EL SECTOR AGROPECUARIO....	23
I. Aspectos conceptuales del Proceso de Análisis de Políticas.....	23
II. Aspectos metodológicos para el estudio del Proceso de Análisis de Políticas.....	25
 Capítulo Tercero	
EL PROCESO DE ANALISIS DE POLITICAS DEL SECTOR AGROPECUARIO EN COSTA RICA.....	30
I. Areas estratêgicas del Desarrollo Económico-Social y la importancia del Sector Público Agropecuario en ellas...	31
II. Las Políticas del Sector Agropecuario.....	45
III. Los Insumos del Proceso de Análisis de Políticas Agropecuarias.....	54
IV. El Proceso de Análisis de Políticas a nivel de la Oficina de Planificación Sectorial Agropecuaria.....	68
 Capítulo Cuarto	
CONCLUSIONES.....	88

A N E X O S

Pág.

- Anexo A:** Objetivos y funciones del Ministerio de Agricultura y Ganadería.
- Anexo B:** Constitución del Sistema de Planificación Sectorial Agropecuaria (SIPSA).
- Anexo C:** Principales aspectos que cubrirá el programa para el estímulo de la producción agropecuario 1978-82.
- Anexo D:** Areas estratégicas del Sector Público Agropecuario.
- Anexo E:** Acuerdos tomados por el CAN instalado el 1º junio, 1978.
- Anexo F:** Listado de presentaciones de OPSA al CAN.
- Anexo G:** Principales actividades desarrolladas por la Oficina de Planificación Sectorial Agropecuaria

PRESENTACION

El "Estudio sobre la Situación de la Planificación Agraria y Análisis de Políticas en América Latina y el Caribe" identifica al primer grupo de actividades del Proyecto de Planificación Agraria y Análisis de Políticas en América Latina y el Caribe (PROPLAN), que dirige el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas (IICA). Este primer grupo de actividades está orientado a la realización de un análisis global de la capacidad actual y potencial en materia de planificación agraria en los países del continente.

Para alcanzar el objetivo indicado este primer grupo consideró dos actividades: una se refiere a un estudio general sobre los sistemas de planificación y la otra a un conjunto de estudios de casos sobre aspectos seleccionados de los procesos de planificación.

Los trabajos de PROPLAN empiezan con la elaboración de un "Marco Conceptual del Proceso de Planificación Agrario en América Latina y el Caribe: una visión integral de los procesos de análisis de políticas y de toma de decisiones en el Sector Agrario". Este marco ha guiado los estudios de este primer grupo de actividades.

La actividad relacionada con el estudio general de los sistemas de planificación tiene como producto el documento "Análisis del funcionamiento de las Unidades de Planificación Sectorial en el proceso de planificación agrario en América Latina y el Caribe: su participación en el proceso de análisis de políticas y de toma de decisiones en el Sector Agrario".

En base a los planteamientos del Marco Conceptual los siguientes temas se eligieron para los estudios de casos: i) la formulación de la política agraria; ii) la instrumentación de la ejecución de la política agraria; iii) el control de la política agraria; iv) el sistema de planificación agrario como apoyo técnico a la toma de decisiones

sobre la política agraria; v) la base informática del proceso de planificación; y vi) el proceso de análisis de políticas como apoyo al proceso de toma de decisiones del Sector Agrario.

Este documento se ubica como uno de los estudios de casa, él se refiere al proceso de análisis de políticas en Costa Rica. Como todos los estudios realizados por PROPLAN, éste es el resultado de un trabajo en equipo que integra profesionales del IICA con profesionales nacionales. Este estuvo integrado por Luis Marambio, Federico Herrero, Ezequiel García, Eduardo Cobas y Lizardo de las Casas. Ellos contaron con el apoyo incondicional de Oscar Urbina, Director Ejecutivo, así como del equipo técnico y secretarial de la Oficina de Planificación Sectorial Agropecuaria (OPSA) de Costa Rica. Sin el apoyo institucional de la OPSA este trabajo no se hubiera podido realizar.

Luis Marambio, Lizardo de las Casas y Eduardo Cobas se encargaron de desarrollar los aspectos metodológicos. Luis Marambio y Federico Herrero tuvieron a su cargo la aplicación de la metodología. Ezequiel García se encargó de generar la información de fuentes secundarias y procesarla para su análisis. Luis Marambio, Federico Herrero y Ezequiel García se distribuyeron la responsabilidad de la redacción de los diferentes capítulos.

Finalmente este estudio fue consistenciado, sistematizado y homogeneizado de acuerdo a los objetivos y al marco conceptual de PROPLAN.

ABREVIATURAS UTILIZADAS

ASBANA:	Asociación Bananera Nacional
BC:	Banco Central
CAN:	Consejo Agropecuario Nacional
CNP:	Consejo Nacional de Producción
COTEPSA:	Comité Técnico de Planificación Sectorial Agropecuaria
INS:	Instituto Nacional de Seguros
ITCO:	Instituto de Tierras y Colonización
LAICA:	Liga Agrícola Industrial de la Caña
MAG:	Ministerio de Agricultura y Ganadería
MEIC:	Ministerio de Economía, Industria y Comercio
OFICAFE:	Oficina del Café
OFIPLAN:	Oficina de Planificación Nacional y Política Económica
OPSA:	Oficina de Planificación del Sector Agropecuario
SIPSA:	Sistema de Planificación Sectorial Agropecuaria
UPI:	Unidades de Planificación de las Instituciones del Sector Público Agropecuario.

INTRODUCCION

Este documento presenta algunos aspectos de un estudio más general que con el apoyo de la Oficina de Planificación Sectorial Agropecuaria (OPSA) de Costa Rica realiza el IICA a través de su Proyecto de Planificación (PROPLAN) y de su Oficina en Costa Rica.

Este documento parte de los planteamientos del Marco Conceptual de PROPLAN que considera el proceso de planificación como integrador de los procesos de análisis de políticas, generado por el sistema de planificación y de toma de decisión, generado por el sistema político-administrativo. El proceso de análisis de políticas se considera como la base de la labor de asesoramiento permanente que debe proporcionar el sistema de planificación a la toma de decisión sobre políticas que tratan de afectar el ámbito económico-social en la forma deseada.

El estudio se ha organizado en cuatro capítulos y presenta siete anexos que contribuyen a documentar el trabajo. El Capítulo Primero presenta la situación del Sector Agropecuario, en base a las principales características del ámbito económico-social, del sistema político-administrativo agropecuario y del sistema de planificación sectorial agropecuario.

El Capítulo Segundo resume los aspectos conceptuales y metodológicos del proceso de análisis de políticas. En él se resaltan los aspectos relevantes del Marco Conceptual y se dan las orientaciones metodológicas para la realización del estudio.

El Capítulo Tercero presenta la información obtenida para el estudio y el análisis de la misma. Se consideran las áreas estratégicas del desarrollo económico-social y la importancia de la acción del sector público en ellas. Se hace un análisis de las políticas y medidas de política que se han generado. Se analizan los aspectos doctrinarios del sistema político-administrativo y la problemática del ámbito económico-social.

Finalmente, se analizan los mecanismos que utilizan los elementos del sistema de planificación para captar la posición doctrinaria del Gobierno, la problemática del ámbito económico-social y para relacionarse entre sí, así como las técnicas y metodologías que usan para la elaboración de las alternativas de políticas y medidas de política.

El Capítulo Cuarto presenta las conclusiones que se espera sienten las bases para una tarea de fortalecimiento del sistema de planificación en su función de asesoramiento constante y oportuno a la toma de decisiones en el Sector Agropecuario.

Capítulo Primero

SITUACION DEL SECTOR AGROPECUARIO EN COSTA RICA

I PRINCIPALES CARACTERISTICAS DEL AMBITO ECONOMICO-SOCIAL AGROPECUARIO

1. COMPORTAMIENTO GLOBAL DEL SECTOR AGROPECUARIO ENTRE 1962 y 1976 ⁽¹⁾

1.1 Evolución de las actividades productivas

La producción agropecuaria entre 1962-76 creció a una tasa acumulativa anual del 4.7 por ciento; sin embargo, este desarrollo fue inferior al del resto de la economía que mostró una tasa del 6.4 por ciento. Lo anterior significó, una reducción de la importancia relativa del sector en la formación del producto interno bruto pasando de un 25 por ciento en 1962 a un 20 por ciento en 1976.

El incremento de la producción agropecuaria no mostró la misma tendencia durante todo el período, ya que se registró un dinamismo mucho mayor en la década 1962-72 que entre 1972-76. En efecto, en este último período, el crecimiento acumulativo fue de solo un 2 por ciento.

En general, en el total del período el Producto Bruto Interno por habitante creció al 1.6 por ciento; en cambio en el último período (1972-76) disminuyó debido a que la tasa de expansión de la población fue mayor que la del Producto Bruto Interno.

(1) La información se obtuvo del Diagnóstico del Sector Agropecuario 1962-76 elaborado por OPSA.

El dinamismo del sector agropecuario ha venido siendo dado por el subsector agrícola y dentro de éste en especial por los productos de exportación.⁽²⁾ A pesar del crecimiento de los productos para el consumo interno (principalmente granos básicos) la importancia de los de exportación no fue reducida. El subsector que mostró mayor estabilidad de crecimiento durante los años 1962-76 fue el pecuario, ya que el agrícola registró fuertes fluctuaciones especialmente en los últimos años.

A nivel de los productos de exportación el que más se incrementó fue el banano y la caña de azúcar, mientras el cacao manifestó un deterioro permanente; por otra parte los productos de consumo interno manifestaron un crecimiento mayor al de la población, en forma especial en los últimos años, como consecuencia de la política de autoabastecimiento adoptada y de la puesta en marcha del Programa de Granos Básicos. De estos, el más dinámico fue el arroz que alcanzó una tasa del 9.5 por ciento.

Los productos pecuarios mostraron crecimientos muy similares, en especial la leche que fue el que más se expandió. Sin embargo, todos los productos al final del período considerado registraron un dinamismo inferior que el que habían tenido a principios.

El comportamiento diferencial indicado de los principales productos agropecuarios implicó un cambio en la estructura productiva. En efecto, hasta fines de la década de 1970 el elemento dinamizador de la producción agropecuaria fueron los productos de exportación. Mientras estos crecían al 7.4 por ciento, los de consumo interno lo hacían al 3.8 por ciento. Sin embargo entre los años 1972 - 76, la situación anterior se altera, ya que el crecimiento de los productos de exportación fue de menos 0.8 por ciento y los de consumo interno crecen al 5.6 por ciento. Las cau -

(2) Los principales productos de exportación han sido café, banano, azúcar y cacao.

sas que originaron este cambio en la estructura productiva fueron:

- a) La crisis del petróleo que:
 - obliga al país a ejecutar una política de autoabastecimiento (granos, leche, algodón);
 - restricción en la aplicación de insumos en la producción de café y de la caña de azúcar;
- b) La depresión de los precios en el mercado internacional del café y del azúcar, que precedieron al alza en los precios del café (1975).
- c) Problemas laborales y de mercadeo del banano.
- d) Políticas nacionales de fomento a la producción.

1.2. Comportamiento de la demanda interna

En general la demanda interna se vió incrementada, especialmente a través de un mejoramiento del consumo por habitante de productos tales como granos básicos, azúcar, carnes especialmente vacuno y pollo, productos lácteos, huevos, etc., debido a elementos tales como:

- a) El mejoramiento en el nivel de ingreso de la población.
- b) El proceso de urbanización a través de migraciones.
- c) Las relaciones de precios relativo (carne vacuna) básicamente ventajosas al consumo interno.
- d) El mejoramiento en los sistemas de abastecimiento interno.
- e) Los programas especiales del Gobierno.
- f) El desarrollo lechero y avícola.

A pesar del mejoramiento del consumo por habitante aun siguen perdurando algunos problemas que restaron dinamismo a la demanda interna:

- a) El nivel de consumo por habitante promedio de algunos productos aun está por debajo del mínimo recomendado.

- b) El consumo por habitanté rural para la mayoría de los productos es inferior al consumo por habitante urbano y al promedio nacional.
- c) Las grandes diferencias que existen en el consumo por habitante atribibles al nivel de ingreso familiar. Así el consumo por habitante de los estratos de bajos ingresos es inferior a los mínimos recomendados, lo que ha venido generando serios problemas de desnutrición a un porcentaje alto de la población.

1.3. Características del Sector Externo Agropecuario

a) Importaciones del Sector

A pesar del ritmo de crecimiento de los productos de consumo interno y de la política de autoabastecimiento, el valor de las importaciones durante el período se incrementaron a una tasa anual del 14.6%. Este aumento tuvo su origen tanto en el incremento de los volúmenes físicos importados como en los precios.

Como consecuencia de la crisis del petróleo, el país puso en ejecución una política tendiente a sustituir las importaciones de los productos básicos. Esto permitió lograr el autoabastecimiento en ciertos granos y redujo en cerca de un 12 por ciento el volumen importado entre 1972 y 1976.

Sin embargo, el país no logró disminuir su nivel total de importaciones lo cual se originó básicamente en:

- el fuerte incremento en los precios que experimentaron los productos que el país debió seguir importando (trigo, porcinos y lácteos), y
- el incremento que tuvieron las importaciones de alimentos proteicicos para animales tanto de origen animal como vegetal.

b) Exportaciones del sector

Estas crecieron a una tasa acumulativa del 4.0 % entre 1962-1976. Sin embargo, en el subperíodo final solo lo hicieron al 2.2 %, debido al deterioro que sufrió la producción de café, caña de azúcar y cacao. No obstante la reducción en las cantidades exportadas, estas fueron com pensadas por mejores precios de los productos. A pesar de esto, la par ticipación relativa de estos tres productos dentro del total de las ex- portaciones del sector descendió de un 90% aproximadamente a un 60% en los últimos años. Actualmente, alrededor del 80 % de las exportaciones del sector están constituidas por estos tres productos más el banano.

c) Balance del comercio exterior agropecuario

A pesar que las importaciones de alimentos, de insumos y de bienes de capital se vieron incrementadas, el saldo neto atribuible al sector externo agropecuario casi se duplicó entre 1972 y 1976. principalmente por el fuerte incremento en los precios del café, banano y cacao en menor medida.

1.4. Evolución y distribución del ingreso

El ingreso del sector agropecuario se ha ido incrementando durante el período. Sin embargo el problema que sigue afectando el desarrollo del sector es la forma de su distribución. En este sentido se tiene que:

- a) El nivel de ingreso medio rural es inferior al urbano.
- b) Sigue existiendo una concentración del ingreso acentuada entre 1963 y 1973, por la mayor concentración de tierras y la concerniente limitación a su acceso. Esto determina una mayor polarización agravando la situación de un sector importante de la población rural.
- c) De acuerdo a estudios realizados, existen cerca de 60 mil familias (375 mil personas) de campesinos sin tierra, que presentan bajos niveles de ingreso.

d) La actual distribución del ingreso ha venido actuando negativamente sobre el nivel de vida de la población rural y sobre el dinamismo de la demanda interna de alimentos y de productos de origen industrial.

2. Principales factores que han influido sobre el comportamiento del sector agropecuario entre 1962 y 1976

2.1. Disponibilidad y empleo de los recursos productivos

En general se ha apreciado una subutilización del uso y combinación de los recursos productivos en el período. En este sentido el nivel tecnológico aplicado a los cultivos tradicionales de consumo interno, no ha permitido un uso más eficiente de los recursos productivos del país. Este no fue el caso de los productos de exportación en los cuales se han hecho avances significativos en la tecnología de producción.

a) Suelos.

El país dispone de 5.1 millones de hectáreas, pero de éstas en 1973, solo alrededor de 3.1 millones estaban destinadas a uso agropecuario. De esa superficie total del país alrededor de un 41% tiene uso predominantemente agropecuario. (2.1 millones de hectáreas) mientras que un 30 por ciento adicional corresponde a suelos con predominante aptitud forestal. El uso de los suelos sufrió algunos cambios importantes entre los años 1963 y 1976:

- Disminuyó la superficie dedicada a cultivos agrícolas, en forma especial las tierras de labranza. Por otra parte, se incrementaron los cultivos anuales en cerca de 40 mil hectáreas.

- Se incrementó la superficie dedicada a ganadería en cerca de 800 mil hectáreas.

La potencialidad en el mejoramiento del uso del suelo puede estar fundamentado en que:

- el país aun puede ampliar su área de cultivos anuales y permanentes en más de 300 mil hectáreas.

- el suelo de uso forestal puede ampliarse en más de 500 mil hectáreas.

- el desarrollo extensivo de la ganadería ha definido la existencia de cerca de 400 mil hectáreas factibles de redistribución a usos más adecuados.

- se ha venido deteriorando el recurso suelo debido a la deforestación masiva que se ha realizado en los últimos años y a la ausencia de prácticas de conservación y manejo de suelo.

b) Riego y drenaje

En la actualidad solo se riegan alrededor de 66 mil hectáreas, de cerca de un total de 242 mil hectáreas que requerirían del riego para un adecuado aprovechamiento. Sin embargo, en los últimos años, se han comenzado a promover algunos proyectos de riego.

Por otra parte, alrededor de 352 mil hectáreas tienen problemas de inundaciones y de drenaje, que podrían ser incorporadas con adecuadas prácticas de drenaje e inundaciones.

c) Mano de obra.

El crecimiento acumulativo anual de la población rural fue 2.1% entre 1963 y 1973. Sin embargo, dicha tasa ha sido inferior en los últimos años. La población económicamente activa durante el período señalado creció 2.9 por ciento acumulativo anual.

La mano de obra no ha sido obstáculo en el desarrollo del sector desde el punto de vista de la disponibilidad global de fuerza de trabajo; sin embargo, la actual distribución regional de la población económicamente activa ha venido determinando un desequilibrio entre el desempleo en algunas regiones (Pacífico Central, Pacífico Sur y Región Cen-

tral) y deficiencias de mano de obra en otras (Región Atlántica, Zona Norte y Meseta Central Oriental).

d) Formación de capital

La capitalización del sector se ha orientado a los productos de exportación y de la ganadería vacuna. En cambio en los productos de consumo interno ha sido más baja. Las mayores inversiones no han estado relacionadas al proceso de mejoramiento tecnológico (riego, pastos mejorados, el manejo animal y sanidad animal y vegetal), sino principalmente plantaciones, construcciones y existencias ganaderas.

e) Insumos y tecnología.

El mayor volumen de insumo utilizado proviene de los productos de exportación, donde el proceso de mejoramiento de la tecnología ha sido más eficaz, a excepción del cacao.⁽¹⁾

El nivel tecnológico de las actividades sectoriales ha estado estrechamente ligado al tamaño de las empresas y a los sistemas utilizados por el sector público para la creación y difusión de tecnología a los productores. Esta última se ha orientado, no obstante a productos y no a empresas, lo cual ha repercutido más seriamente en los pequeños y medianos productores.

f) Productividad de los recursos

Los incrementos de producción en el pasado provinieron más por una ampliación del área cultivada que por un mejoramiento en los rendimientos. Esto se acentuó especialmente en el período 1972-1976 en el que los aumentos se originaron en un 100 por ciento por ampliación del área.

En términos globales durante el período, hubo aumentos en los rendimientos especialmente en los productos de exportación, con la excepción del cacao. En granos básicos también se logró algún mejoramiento

(1) Esta situación cambió a partir de 1976 ya que los precios internacionales del cacao comenzaron a subir, lo que provocó que la producción y productividad se incrementara notablemente.

modesto como consecuencia del cambio de variedades e introducción de los híbridos. En la ganadería bovina los incrementos han provenído más por incrementos en existencia que por productividad.

La productividad de la mano de obra en general aumentó; sin embargo, ella es inferior a la de otros sectores de la economía, debido a la desocupación y subocupación prevaleciente en el sector, a la estructura empresarial existente en el país, y al bajo nivel tecnológico que determina baja productividad de las tierras.

La estructura empresarial que ha prevalecido a nivel del sector agropecuario se ha caracterizado por una alta concentración de una parte importante del suelo productivo en un número reducido de fincas y la existencia de un alto número de empresas que disponen de poca tierra. El 3.3 por ciento de las fincas dispone del 55 por ciento de las tierras y el 27 por ciento de las fincas tiene solo el 0.5 por ciento. Sin embargo, existe también un estrato intermedio importante constituido por alrededor de 40 mil fincas.⁽¹⁾

Paralelamente a lo anterior los sistemas precarios de tenencia de la tierra existente ha sido otro problema que afectó los sistemas de producción. En 1973 el número de ocupantes precarios se estimaba en 16.500 personas y que tenían cerca del medio millón de hectáreas. ⁽¹⁾

Lo anterior ha estado aparejado con una inadecuada distribución del ingreso, en una concentración del acceso de los recursos financieros y al mercado de los productos, y en un retraso del mejoramiento tecnológico del sector.

2.2. Aspectos de índole social y cultural del Sector.

En la actual estructura social se puede distinguir dos grandes es-

(1) Diagnóstico del Sector Agropecuario 1962-1976. OPSA. 1978.

tratos:

- a) Los productores con la caracterización presentada anteriormente.
- b) Los trabajadores o campesinos sin tierra que se estiman en cerca de 225 mil personas y que representa a 35 mil familias.

A nivel de este último grupo las condiciones de vida presentan deficiencias especialmente en materia de alimentación y nutrición, salud, educación, vivienda y servicios públicos.

II. EL SISTEMA POLITICO-ADMINISTRATIVO AGROPECUARIO

1. Composición del Sistema Político-Administrativo

El Sector Público Agropecuario en la actualidad, está formado por una serie de organizaciones, programas y proyectos que tienen el propósito de tomar decisión y ejecutar las políticas y medidas de política agropecuarias.

Las organizaciones del sector se pueden clasificar en dos grandes tipos (Gráfico 1):

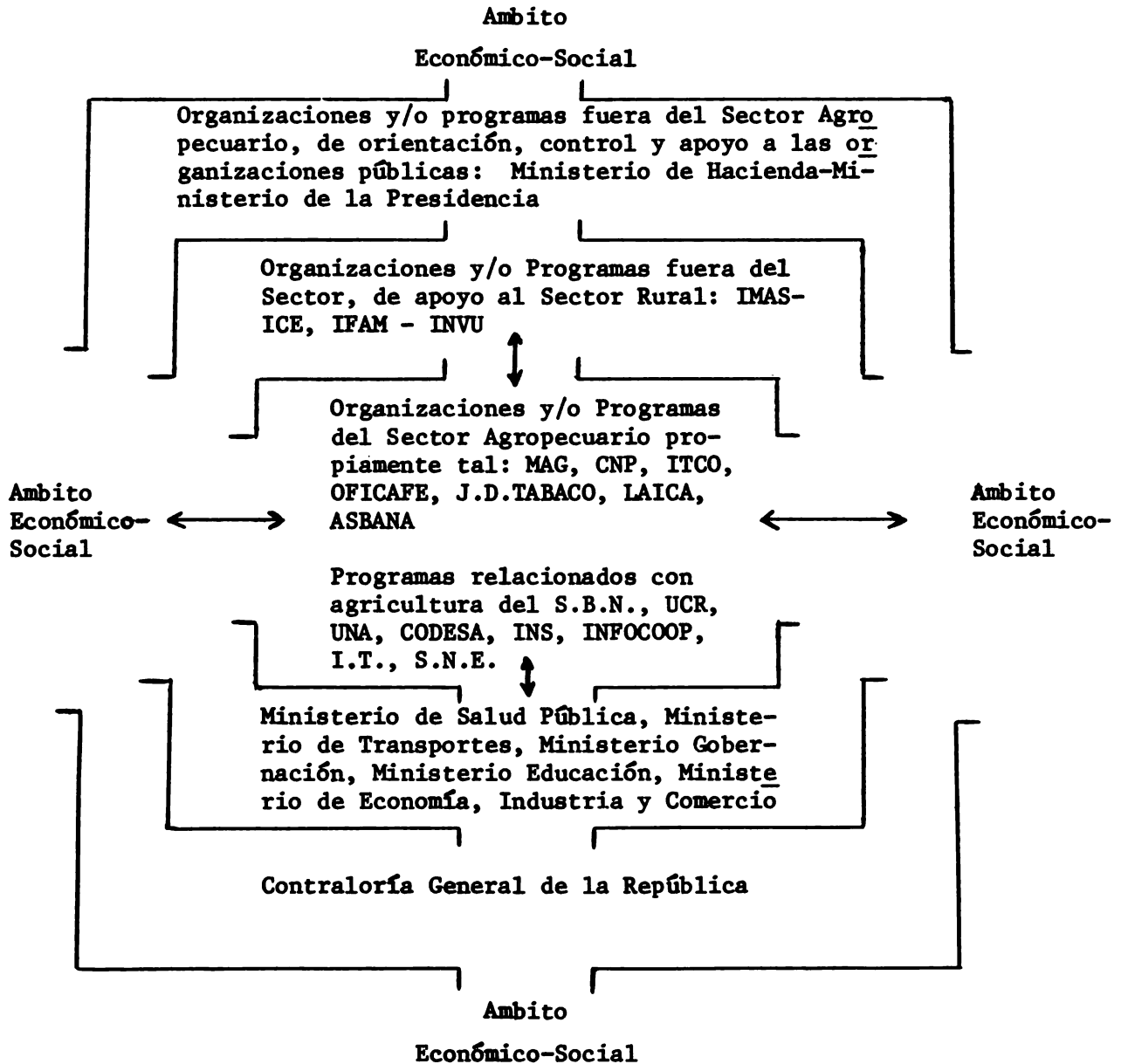
1.1. Organizaciones propias del Sector

En este grupo se encuentran todos aquellos organismos y programas cuyas actividades son básicamente de carácter agropecuario, ya sea en actividades productivas o de apoyo. Entre las de mayor incidencia se encuentran:

- a) El Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG). Institución que tiene entre sus funciones el desarrollar, orientar y aplicar la política agropecuaria del Estado, y específicamente tiene bajo su responsabili_

GRAFICO 1

ORGANIZACIONES Y/O PROGRAMAS QUE CONSTITUYEN EL SECTOR PUBLICO AGROPECUARIO DE COSTA RICA



dad el proceso de transferencia de tecnología y la conservación de los recursos naturales renovables (Anexo A).

b) El Consejo Nacional de Producción (CNP). Organismo cuya función es la de estabilización de los precios, el fomento de la producción y el suministro de servicios entre los cuales está: mercadeo de la producción, abastecimiento de insumos agropecuarios, crédito agrario, capacitación y estudios socio-económicos.

c) El Instituto de Tierras y Colonización (ITCO). Es el responsable del ordenamiento jurídico de la propiedad y de la organización campesina, para lo cual realiza entre otras actividades: colonización y titulación de tierras, reforma agraria, formación de cooperativas y capacitación campesina.

d) La Oficina del Café (OFICAFE). Es el organismo encargado de regular las relaciones entre los productores, beneficiarios, exportadores y tostadores para lo cual realizan estudios técnicos, y brindan asistencia técnica, actúa en la provisión de insumos, crédito; controla aspectos de sanidad vegetal y fomenta la creación de cooperativas.

e) Al igual que la Oficina del Café existen otras instituciones de índole mixta como la Asociación Bananera Nacional (ASBANA), la Liga Industrial de la Caña (LAICA) y la Junta de Defensa del Tabaco, las cuales se encargan de velar por los intereses de los productores, de los industriales o de los exportadores, para lo cual dan financiamiento y mercadeo, participan en la formación de agroindustrias; llevan a cabo estudios socio-económicos y realizan investigaciones agrícolas.

Además de las instituciones anteriormente descritas, el sector agropecuario está constituido por una serie de programas entre los cuales se pueden distinguir: los programas de algunas entidades multisectoriales: programa de crédito agropecuario del Sistema Bancario Nacional, programa de seguro de cosechas del Instituto de Seguros, programa de fomento de cooperativas del Instituto de Fomento Cooperativo y el Programa de Riego de la Comisión Nacional de Riego.

1.2. Organizaciones fuera del Sector.

Estas son organizaciones que no se encuentran dentro del sector agropecuario, pero que sus decisiones afectan directamente al mismo. En el se encuentran: el Banco Central de Costa Rica que fija las políticas de crédito y determina los topes y tasas de interés para préstamos agropecuarios; el Ministerio de Economía, Industria y Comercio, que es el responsable de la política de precios; el Ministerio de Trabajo que actúa sobre conflictos laborales; el Ministerio de Transportes que se encarga de las vías de comunicación; el Ministerio de Gobernación, por medio de DINADECO, encargada del desarrollo de las comunidades.

1.3. Sector Público Agropecuario

De acuerdo a la actual legislación, a pesar que el Sector Público Agropecuario no ha sido creado por Ley, se encuentra regulado por el Decreto Ejecutivo No. 5147 AP del 20 de agosto de 1975. Según éste, el sector está integrado por todas las entidades estatales que tienen competencia en las áreas específicas o generales de la actividad agropecuaria (Anexo B). Por lo tanto, forman parte de él las siguientes entidades:

- a) El Ministerio de Agricultura y Ganadería
- b) La Oficina de Planificación Nacional y Política Económica
- c) El Ministerio de Economía, Industria y Comercio
- d) El Instituto de Tierras y Colonización
- e) El Sistema Bancario Nacional
- f) El Consejo Nacional de Producción
- g) El Instituto Nacional de Fomento Cooperativo
- h) El Instituto de Fomento y Asesoría Municipal, y
- i) otras que se determinan a juicio de Consejo Agropecuario Nacional.

El principal centro de decisión de las políticas agropecuarias según el Decreto No. 5147 AP., es el Consejo Agropecuario Nacional (CAN) el cual, entre otras, tiene como función: formular los lineamientos de la política agropecuaria nacional, aprobar los programas y proyectos del sector, establecer normas y procedimientos de programación, coordinación y evaluación de los programas institucionales, etc.

El CAN se creó reformando el mismo que existía previamente. Se incluye en él al Ministro de Agricultura como Presidente del Consejo, por conceptuársele como el rector de la política agropecuaria del país; al Ministro de la Presidencia, quién desde ese entonces desempeña importantes funciones de coordinación ejecutiva y se considera portavoz del Presidente de la República, con el respaldo que ello implicaba para una efectiva toma de decisión; al Ministro de Planificación, como responsable de la planificación nacional y de elaborar los lineamientos generales de políticas contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo; al Ministro de Economía, Industria y Comercio, por tener una importante ingerencia en la fijación de precios, comercio exterior y posible desarrollo agroindustrial; al Presidente del Banco Central, por ser factor decisivo en la asignación de recursos crediticios en apoyo a los programas que se definieran y pusieran en marcha; al Presidente del Consejo Nacional de Producción, por su ingerencia en la fijación de precios al agricultor y en la comercialización de los productos, y, al Presidente del Instituto de Tierras y Colonización, por haberse considerado las actividades respectivas como elemento básico de cualquier política a desarrollarse, y por requerir ésta del apoyo de las otras instituciones.

En ningún momento se pensó que el CAN fuera excluyente de organismos y por tanto en los diversos niveles se dejó la puerta abierta para la participación de otros entes y sectores. No se pensó en la inclusión de entes de productos específicos como por ejemplo, caña y café, por considerarse que estos tenían elementos suficientes para manejar sus respectivos subsectores, con relativa independencia del resto del sis-

tema. El mismo decreto establece además que cuando se considere conveniente se podrá solicitar el nombramiento del sector privado, para el estudio de asuntos específicos.

2. Funcionamiento del Sistema Político-Administrativo

La eficiencia del Sector Público Agropecuario ha sido limitada debido básicamente a la forma en que ha venido operando el Sistema Político-Administrativo. En el Sector Agropecuario no existe una organización formal basada en líneas directas de autoridad, mediante las cuales se puede dar una transferencia directa de órdenes y centralizar la autoridad entre las distintas instituciones que conforman el Sector. Un aspecto importante de señalar, es que el Decreto Ejecutivo No. 5147 solo abordó aspectos de organización administrativa, pero no fueron establecidos los objetivos sectoriales.

Entre los principales problemas que han caracterizado el funcionamiento del Sistema Político-Administrativo Agropecuario se hallan:

- 2.1. El medio para el cual inciden las instituciones del sistema político es muy difuso, de difícil categorización y con características muy diversas y a veces opuestas. ⁽¹⁾ Además de la falta de homogeneidad de las entidades públicas (del Gobierno, de la Asamblea Legislativa, los partidos políticos, la prensa, etc.) ocasiona en muchos casos que la demanda por toma de decisiones no sea la misma y la mayor parte de las veces sea diferente según el organismo que la origine.
- 2.2. No ha existido una jerarquización de los objetivos para el sector

(1) El sector público sirve a todos los productores y a todos los productos.

en función de las necesidades de la demanda. Esto provocaba que las entidades del Sector realizaran interpretaciones propias de las políticas del gobierno, realizando tareas y cubriendo áreas sin una perspectiva sectorial integradora. Esto ha ocasionado duplicación y superposición de funciones y servicios en algunos casos y falta de servicios en otros (ver cuadro resumen sobre áreas de acción de las entidades relevadas).

En la actualidad la forma como se cubren las principales áreas del sector no es integral. Lo anterior tendría su origen en que la creación de las entidades ha obedecido la mayoría de las veces a la necesidad de satisfacer demandas singulares y específicas de medio económico y social y del propio sistema político. En este sentido los criterios utilizados han sido disímiles: a veces se crean para satisfacer la demanda de grupos de productores (ASBANA, LAICA, OFICAFE); otras veces para reunir ciertos estratos de productores o población rural (ITCO, MAG) y otras veces para estructurar horizontalmente algún servicio agrario (CNP, MAG). (1)

- 2.3. No existe un liderazgo formal a nivel de la toma de decisiones sectoriales. Legalmente este papel ha sido asignado a diversas instituciones por lo cual, la situación se ha tomado aun más heterogénea y contradictoria. (1) A este hecho de diversidad de los centros de decisión, se agrega la autoridad legalmente establecida por lo que las instituciones autónomas pueden fijar la política de la entidad.

(1) Resumen del Diagnóstico Institucional del Sector Agropecuario de Costa Rica - OPSA - Setiembre, 1978.

PRINCIPALES AREAS DE ACCION DE ENTIDADES
SELECCIONADAS DEL SISTEMA POLITICO ADMINISTRATIVO ⁽¹⁾

AREAS DE ACCION	SISTEMA POLITICO-ADMINISTRATIVO				
	MAG	CNF	ITCO	B.C.	OFICAFE
1 Investigación y experimentación	(x)		x		0
2 Est. Socio-económicos	(x)	0	(x)	0	(x)
3 Est. Agropecuarios	(x)	0	0	0	(x)
4 Información Agropecuaria	(x)	0	0	0	0
5 Capacitación	(x)	0	(x)		
6 Asistencia técnica y/o extensión	(x)	0	0		0
7 Provisión insumos	(x)	(x)	(x)		0
8 Financiamiento interno		(x)	(x)	(x)	
9 Comercialización	x	(x)	0		(x)
10 Agroindustria	x	(x)			
11 Regulación de la tenencia ⁽²⁾	x		(x)		
12 Cooperativas		x	(x)		x
13 Otras formas Asociativas	(x)		(x)		x
14 Ingeniería Agrícola	(x)	(x)	(x)		
15 Conservación Recursos Naturales					
Renovables	(x)		(x)		
16 Irrigación	(x)				
17 Meteorología y Climatología	(x)				
18 Seguros					

(1) Código utilizado:

x = Lo que les autoriza a realizar la ley y otros documentos legales a las entidades y no están realizando.

0 = Lo que están realizando las entidades sin estar previsto legalmente.

(x) = Lo que están facultados por ley y están realizando las entidades

(2) Incluye colonización, titulación y reforma agraria.

Fuente: Basado en Resumen del Diagnóstico Institucional del Sector Agropecuario de Costa Rica; OPSA. Setiembre, 1978.

III. EL SISTEMA DE PLANIFICACION SECTORIAL AGROPECUARIO

El Sistema de Planificación Sectorial Agropecuaria (SEPSA) fue creado por el antes mencionado Decreto Ejecutivo No. 5147-AP, con fundamento en el Artículo 12 de la Ley de Planificación Nacional No. 5125 del 2 de mayo de 1974, con el propósito de que fuera el organismo rector de la planificación en el sector agropecuario en concordancia con las disposiciones de la Oficina de Planificación Nacional.

La razón fundamental a la que respondió el establecimiento del Sistema de Planificación Sectorial, fue la necesidad de fortalecer los mecanismos de coordinación interinstitucional de formulación de políticas, programas y proyectos, precisamente por existir en el país un gran número de organismos con capacidad decisoria y ejecutiva, que no lograban objetivos y lineamientos de política establecidos.

Para tal efecto se establecieron organismos de carácter político y técnico como integrantes de SIPSA: a nivel político (sistema político-administrativo) se ubica al Consejo Agropecuario Nacional (CAN); a nivel técnico (sistema de planificación en la forma usada en este documento) se encuentran la Oficina de Planificación Sectorial Agropecuaria (OPSA), el Comité Técnico de Planificación Agropecuaria (COTEPSA), las Unidades y Oficinas de Planificación del Ministerio de Agricultura y Ganadería y de más instituciones públicas o descentralizadas pertenecientes al Sector Agropecuario.

Como se indicara, el CAN es el organismo sectorial legalmente previsto para la toma de decisiones del Sistema Político-Administrativo en la fijación de políticas, objetivos y en la coordinación de programas y actividades; y para formular los lineamientos de la política agropecuaria y aprobar las normas y procedimientos de coordinación, programación y evaluación para la ejecución de los programas interinstitucionales.

La Oficina de Planificación Sectorial Agropecuaria (OPSA) depende directamente del CAN y funciona como la secretaría técnica de dicho Con-

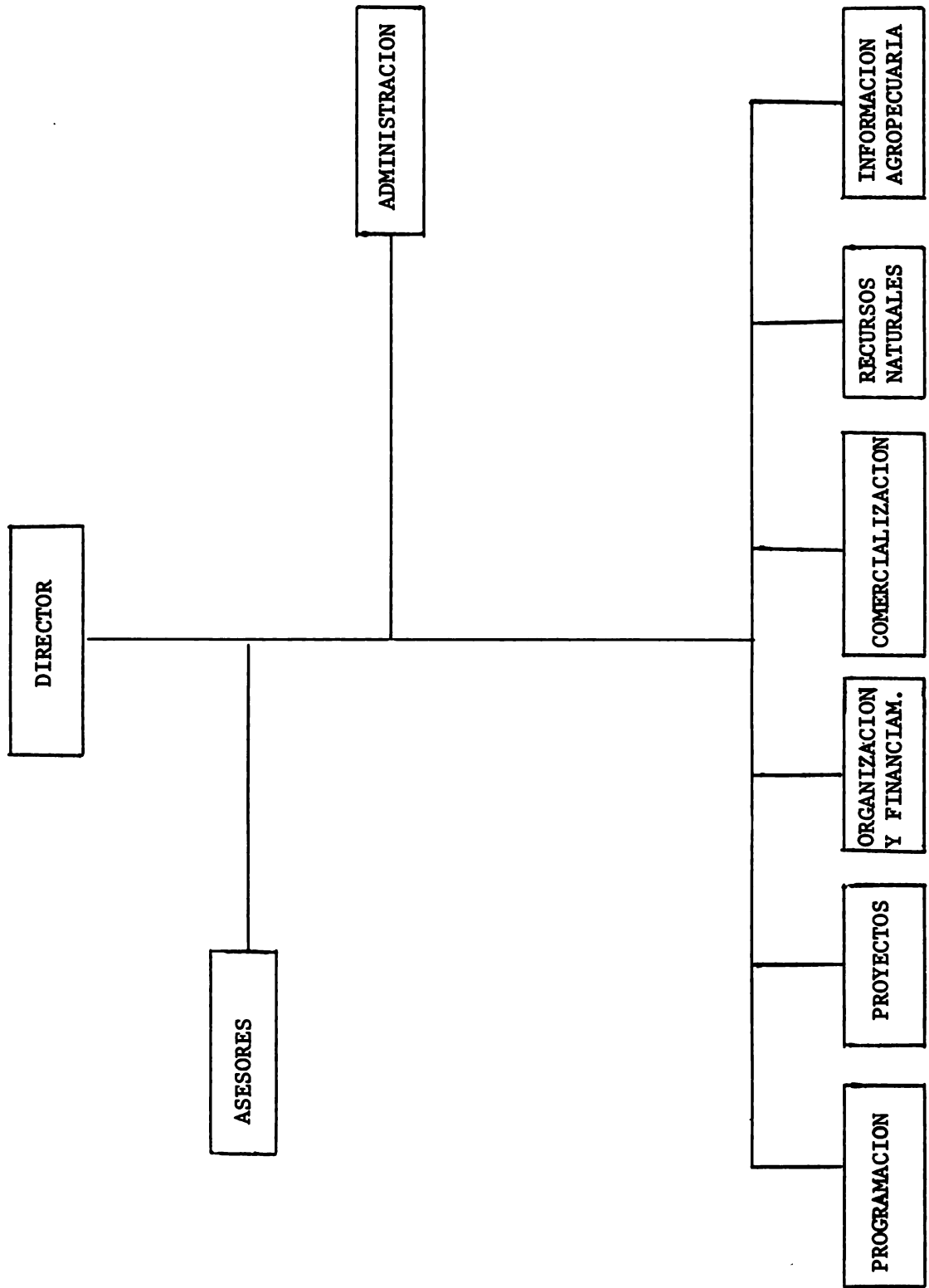
sejo. Su Director es el Secretario Ejecutivo del CAN, depende jerárquicamente del Ministro de Agricultura, y es el presidente de COTEPSA, lo que tiende a facilitar la integración del Sistema de Planificación. Dentro de las funciones que le atañen a la OPSA, se pueden destacar entre otras la de elaborar el Plan Nacional de Desarrollo Agropecuario; someter al CAN propuestas de políticas, programas y proyectos; ejercer control sobre el desarrollo de los programas y proyectos en ejecución y proponer las medidas correctivas; coordinar las acciones de las unidades y oficinas de planificación de los organismos del sector. Para poder cumplir con sus responsabilidades, la OPSA se ha organizado en seis divisiones: Programación, Proyectos, Institucional, Comercialización, Recursos Naturales y el Centro de Información Agropecuario (Gráfico 2).

El Comité Técnico de Planificación Sectorial Agropecuario (COTEPSA) está constituido por los Jefes o Directores de las unidades de planificación de las instituciones integrantes del Sector Agropecuario. Entre sus funciones se encuentra el asesorar a OPSA en las labores de planificación; colaborar en la estructuración de los programas de trabajos acordados por el CAN y revisar las propuestas de la política que vayan a ser sometidos al CAN (Anexo B).

Por último, las unidades de planificación de los organismos del sector son las encargadas de dar apoyo técnico a los centros de decisión de cada entidad del Sistema Político-Administrativo.

GRAFICO 2

ORGANIGRAMA DE LA OFICINA DE PLANIFICACION SECTORIAL AGROPECUARIA



Capítulo Segundo

ASPECTOS CONCEPTUALES Y METODOLOGICOS PARA EL ESTUDIO DEL PROCESO DE ANALISIS DE POLITICAS EN EL SECTOR AGROPECUARIO

I. ASPECTOS CONCEPTUALES DEL PROCESO DE ANALISIS DE POLITICAS

En el Marco Conceptual de PROPLAN se han conceptualizado algunos elementos que sirven de base para realizar el estudio de caso sobre el análisis de las políticas en el Sector Agropecuario de Costa Rica. En tre los más relevantes están:

1. La planificación se concibe como un proceso racionalizador de la acción del Gobierno.
2. El proceso de planificación se conceptualiza como un proceso continuo de producción de políticas y medidas de política.
3. Los elementos estructurales del proceso de planificación son el sistema de planificación y el sistema político-administrativo. El primero genera un proceso de análisis de políticas, el segundo un proceso de toma de decisiones. El proceso de planificación se visualiza como integrador de estos dos procesos.
4. Los dos sistemas se nutren de información del ámbito económico-social y se relacionan mutuamente: el sistema político-administrativo le transmite la posición doctrinaria del Gobierno y el sistema de planificación le propone alternativas de políticas y medidas de política.
5. El proceso de planificación como todo proceso social, está caracterizado por un conjunto de actividades agrupadas en sus etapas de formulación, instrumentación de la ejecución y control.
6. El sistema de planificación en la etapa de formulación genera alternativas de política, para lo cual toma como restricciones la posición doctrinaria del Gobierno recogida en el marco doctrinario y la proble-

mática del ámbito económico y social recogida en los diagnósticos.

7. Durante la etapa de instrumentación de la ejecución, el Sistema de Planificación instrumenta (promueve, especifica y conduce) las medidas de políticas adoptadas. La especificación de las políticas a un mayor nivel de concretización implica: i) la desagregación en tareas específicas, ii) el ordenamiento en función de las actividades del ámbito; y, iii) la asignación de responsabilidades institucionales y de recursos para su realización. La conducción debe ser permanente e implica el asesoramiento constante del sistema de planificación para la toma de decisiones: la coordinación de los elementos ejecutores del sistema político-administrativo y el apoyo interno a los elementos del sistema de planificación en la realización de estudios y participación directa en sus tareas.

8. Durante la etapa de control pueden surgir cambios en el ámbito económico y en el marco doctrinario que determinen el diseño de medidas correctivas de política, las cuales pueden ser ajustes a la instrumentación y/o reformulaciones.

9. Cada etapa del proceso de planificación supone una combinación de actividades, instituciones y organizaciones para la generación de determinadas políticas y medidas de política. Los sistemas de planificación y político-administrativo tienen responsabilidades definidas en todas las etapas.

Todo lo anterior define el contexto en que se debe dar el proceso de análisis de políticas. Este proceso generado por el sistema de planificación, refleja un proceso continuo de transformación de la posición doctrinaria transmitida por el sistema político-administrativo y de la problemática del ámbito económico en productos que se caracterizan por ser coherentes. La coherencia de los productos del sistema de planificación debe ser entendida como una coherencia formal o consistencia interna y como una adecuación al medio político y socio-económico. La primera (consistencia interna) se refiere a la necesidad de que los di

ferentes modos de las políticas sean compatibles entre sí. La consistencia se debe dar entre las políticas en su nivel espacial (políticas nacional-multisectoriales, nacional-sectoriales, regional-multisectoriales y regional-sectoriales), en su nivel temporal (políticas de largo, mediano y corto plazo), y en su nivel analítico (políticas estructurales o de desarrollo y coyunturales o de estabilización). La coherencia también se refiere a la adecuación que deben tener las políticas con las posibilidades reales de desarrollo en sus aspectos económico-social y político. La primera se refiere a su adecuación con la problemática económico-social, ella determinará su viabilidad socio-económica; la segunda toma en consideración la adecuación de las políticas con la posición doctrinaria del Gobierno, ella determinará su viabilidad política.

El proceso de análisis de políticas debe darle coherencia integral a los productos del sistema de planificación, la eficiencia de ésta dependerá del cumplimiento de aquella.

II. ASPECTOS METODOLOGICOS PARA EL ESTUDIO DEL PROCESO DE ANALISIS DE POLITICAS

Para analizar la forma como un país determinado realiza el análisis de políticas en el sector agropecuario se hace necesario disponer de un marco orientador, que facilite el trabajo y permita determinar los aspectos positivos y negativos de cómo éste se realiza. Este marco contempla básicamente:

1. Definición de las hipótesis

Las hipótesis centrales de este estudio son:

- 1.1. Que debe existir coherencia entre el marco doctrinario, la realidad económico-social y las políticas y medidas de política que se adopten por el sistema político-administrativo.
- 1.2. Que el sistema de planificación realiza una eficiente interpretación de la problemática económico-social en los diagnósticos que elabora y de la posición doctrinaria del Gobierno en el marco doctrinario, ambos le permiten elaborar alternativas de política con viabilidad política y socio-económica.

2. Base del análisis

El estudio del proceso de análisis de políticas no debe centrarse en aspectos puramente descriptivos sino que el debe estar orientado a lo si guiente:

- 2.1. Determinar las principales áreas estratégicas del Sector Agrario sobre las cuales el Sector Público Agropecuario define políticas y medidas de política. Ello implica ver si el sector público toma decisión sobre políticas que corresponden a los aspectos más estratégicos.
- 2.2. Explicitar los insumos básicos para el proceso de análisis de políticas, la problemática económico-social y la posición del Gobierno con relación a las áreas estratégicas.
- 2.3. Determinar las metodologías y el instrumental analítico que es utilizado en la formulación, instrumentación de la ejecución y control de las políticas y medidas de política.

- 2.4. Determinar el grado de coherencia que existe entre:
- a) el marco doctrinario del sistema político-administrativo y la problemática del ámbito económico-social.
 - b) el marco doctrinario y las alternativas de políticas y medidas de política propuestas por el sistema de planificación.
 - c) entre la problemática socio-económica y las alternativas de políticas y medidas de política propuestas por el sistema de planificación.
 - d) Las políticas y medidas de políticas propuestas por el sistema de planificación y las que adoptó el sistema de planificación.

3. Insumos del análisis

Para llevar a cabo el análisis anterior se requiere en términos generales de los siguientes insumos:

- 3.1. Definición jurídica e institucional del ámbito del sector público agropecuario. Para ello se toma como base a la legislación existente en el momento del estudio o de acuerdos no oficializados que internamente haya hecho el sector público.
- 3.2. Conocimiento de la realidad del ámbito económico-social, lo que significa:
- a) determinar las principales actividades que en él se realizan (productivas, de apoyo, etc.)
 - b) conocer los principales problemas económico-sociales.
 - c) identificar los aspectos estratégicos sobre los cuales descansa el desarrollo económico-social.

El mejor instrumento para ello son los diagnósticos sectoriales.

3.3. Conocimiento del sistema político-administrativo. Los aspectos más relevantes que de él interesan son:

- a) sus principales agentes y formas organizacionales e institucionales.
- b) su funcionamiento
- c) mecanismos de participación y de relación que tiene con el ámbito económico-social.

3.4. Conocimiento del Marco Doctrinario, que corresponde al "deber ser" que haya definido el Gobierno. Cuando éste no se encuentra explicitado, se constituye en base a los siguientes elementos:

- a) el programa político del Gobierno
- b) el programa de desarrollo de mediano plazo y el plan anual operativo
- c) los planteamientos hechos por las principales organizaciones de las fuerzas sociales, tanto de carácter económico como gremial.

Dado que el proceso de análisis de políticas es una actividad dinámica y que el estudio se hace en un momento determinado, habrá que incorporar todos aquellos aspectos coyunturales, ya que el Gobierno puede ir cambiando su marco a medida que avanza la gestión de acuerdo a las limitaciones y posibilidades que va encontrando.

3.5. Las alternativas de políticas y medidas de política producidas por el sistema de planificación y que han sido propuestas al sistema político-administrativo.

3.6. Las políticas y medidas de política definidas por el sistema político-administrativo.

Capítulo Tercero

EL PROCESO DE ANALISIS DE POLITICAS DEL SECTOR AGROPECUARIO EN COSTA RICA

Este capítulo presenta la forma en que se genera el proceso de análisis de políticas y medidas de política a nivel del sector agropecuario de Costa Rica.

El aspecto relevante del estudio es ver la participación del sistema de planificación sectorial en la generación del proceso de análisis de políticas, analizar los insumos con que trabaja, la forma en que se realiza el proceso de transformación y cuáles son los productos, es decir las alternativas de medidas de política que genera.

Este capítulo se ha organizado en cuatro secciones: i) la definición de las principales áreas estratégicas del Sector Agropecuario en Costa Rica; ii) las políticas y medidas de política que han sido generadas en las áreas estratégicas de desarrollo económico-social del país; iii) el marco doctrinario de los centros de decisión del Sector Público Agropecuario en él que se definen los aspectos políticos que sirven de guía a las acciones del sistema político-administrativo en la toma de decisiones sobre la política agropecuaria; iv) la problemática que existe en el ámbito económico-social que es percibida por el sistema político-administrativo y el sistema de planificación; v) las metodologías y mecanismos que el Sistema de Planificación, a nivel de la Oficina de Planificación Sectorial Agropecuaria, utiliza en el proceso de análisis de políticas.

El estudio cubre el período comprendido entre mayo y diciembre de 1978; es decir, la gestión del actual Gobierno de Costa Rica. ⁽¹⁾

(1) La administración del Gobierno del Presidente Rodrigo Carazo se hizo cargo del país el 8 de mayo de 1978.

Para ello se utilizó la información que existe a nivel de la Oficina de Planificación Sectorial Agropecuaria y aquella que fue proporcionada directamente en entrevistas con los agentes del Sistema Político-Administrativo y del Sistema de Planificación.

Los organismos que fueron relevados, tanto a nivel de los centros de decisión como a nivel de las Unidades de Planificación, son aquellos que al iniciarse este estudio aparecían con una mayor incidencia a nivel sectorial. Ellos fueron: la Oficina de Planificación Nacional y Política Económica (OFIPLAN), el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG); el Consejo Nacional de Producción (CNP); el Instituto de Tierras y Colonización (ITCO); el Banco Central de Costa Rica (B.C.); la Oficina del Café (OFICAFE) y la Oficina de Planificación Sectorial Agropecuaria (OPSA).

I. AREAS ESTRATEGICAS DEL DESARROLLO ECONOMICO-SOCIAL Y LA IMPORTANCIA DEL SECTOR PUBLICO AGROPECUARIO EN ELLAS

Esta sección tiene por finalidad, en primer lugar, identificar las áreas que son consideradas como estratégicas a nivel del sector agropecuario, dentro del actual esquema de desarrollo económico-social del Gobierno de Costa Rica. En segundo lugar, determinar el ámbito funcional del Sector Público Agropecuario en dichas áreas. La determinación de estas áreas estratégicas ha sido relevada a nivel de los agentes del sistema político-administrativo y de los del sistema de planificación.

La identificación de áreas estratégicas es básica en la medida que se supone que tanto el sistema político-administrativo como el Sistema de planificación orientan sus acciones de acuerdo a ellos, el primero toma decisiones y el segundo genera alternativas de políticas en base a una definición previa de aquellas. La existencia o no de

discrepancias en su identificación por parte de estos dos elementos del proceso de planificación, fue uno de los aspectos básicos a detectar. También fue importante identificar en que medida en las áreas estratégicas definidas las políticas son decididas o analizadas por organismos de fuera del Sector Público Agropecuario. Adicionalmente se analiza la relación existente entre los organismos del sistema político-administrativo (de decisión y ejecución) y del sistema de planificación (de apoyo técnico) en las áreas estratégicas definidas.

Finalmente se considerará la participación que tienen los centros de decisión y las unidades de planificación en la definición de las políticas y medidas de política agropecuarias.

1. Áreas Estratégicas del Sector Agropecuario

1.1. Determinación de las áreas estratégicas

Para determinar las áreas estratégicas se partió de seis grandes grupos que fueron explicitados a-priori y que son:

- a) las actividades productivas a nivel de productos o grupos de productos.
- b) los recursos y técnicas productivas
- c) la estructura económica de los empresarios y los trabajadores del sector
- d) la tenencia de los medios de producción y las formas de producción
- e) la situación de los estratos y los grupos sociales del sector.
- f) el sistema administrativo del sector, especialmente en lo referente a los aspectos relacionados con las actividades de servicios de apoyo.

Esa especificación de áreas o campos estratégicos fue enfrentada

con los resultados que se dedujeron en base a los siguientes antecedentes:

- Las áreas básicas planteadas en el Programa de Gobierno de la actual administración (Anexo C).

- Las áreas indicadas como estratégicas por los actuales centros de decisión y los órganos de apoyo técnico en la toma de decisiones de políticas y medidas de política.

Como resultado de esto se obtuvo que a nivel del sector agropecuario han sido identificadas cinco grandes áreas estratégicas (Anexo D) que incluyen:

a) Las actividades productivas, especialmente su estructura, su regionalización y el fomento de la agroindustria.

b) Los recursos naturales renovables, haciéndose hincapié básicamente en la productividad, la transferencia de tecnología en el sector y el tratamiento que se hace de dichos recursos naturales.

c) Los servicios de apoyo, especialmente vinculados a la comercialización y a las condiciones del financiamiento (interno y externo).

d) La estructura empresarial en el agro, haciendo especial énfasis en los problemas de tenencia de la tierra.

e) La administración del Sector Público Agropecuario como elemento básico de la toma de decisiones del sector. La esencia de esta área está definida por la organización administrativa, el funcionamiento del sistema de planificación sectorial y las necesidades de información sectorial.

1.2. Apreciación de la forma como los elementos del Sector Público Agropecuario visualizan las áreas estratégicas.

A nivel del conjunto de los elementos del Sector Público Agropecuario entrevistados (sistema de planificación y sistema político-adminis

trativo), de todas las áreas identificadas, hay tres que tienen una relevancia mayor, que son la comercialización de los productos, el desarrollo agroindustrial y la producción de carne. Otras importantes son la producción de banano y de productos no tradicionales de exportación, el crédito interno, los recursos naturales renovables y la organización del Sector Público Agropecuario (Cuadro 1).

Si se analizan por separado las áreas consideradas estratégicas por los centros de decisión del sistema político-administrativo y las del sistema de planificación se nota una diferencia de énfasis entre ellos. Los centros de decisión del sistema político-administrativo le dan mayor relevancia a las áreas de comercialización y crédito interno, mientras que los elementos del sistema de planificación le dan mayor relevancia a la producción de carne y el desarrollo agroindustrial (Cuadro 1). Es importante notar que todos los entrevistados tanto del sistema político-administrativo como del sistema de planificación, no llegaron a coincidir totalmente en ninguna de las áreas estratégicas.

2. Ambito funcional de los organismos que componen el Sector Público Agropecuario en las áreas estratégicas definidas

Las áreas a que se han hecho referencia vienen siendo cubiertas de distinta forma por parte del Sector Público Agropecuario.

A nivel del Sistema Político-Administrativo, hay áreas sobre las cuales toman decisiones más de una entidad. Por ejemplo, en granos básicos y en carne bovina lo hace el Ministerio de Agricultura, el Consejo Nacional de Producción y el Banco Central. Algo similar ocurre en el área de recursos naturales renovables, especialmente en lo referente a conservación de los recursos, reforestación y pesca, áreas en las cuales vienen decidiendo acciones el MAG y el Banco Central (Cuadro 2). Algunas áreas aparecen cubiertas, en forma prioritaria solamente por

CUADRO 1. Areas estratégicas definidas por el Sector Público Agropecuario relevado (en frecuencia de respuestas) ^(a)

Areas Estratégicas	Sistema Político-Administrativo	Sistema de Planificación	Total Sector Público Agropecuario
A. Producción			
1. Estructura			
1.1. Consumo interno			
a) Granos básicos	1	3	4
b) Carne	2	4	6
c) Leche	1	1	2
1.2. Exportación			
a) Café	1	1	2
b) Banano	2	3	5
c) Azúcar		1	1
d) No tradicionales	1	3	4
2. Regionalización	1	1	2
3. Productividad	1	1	2
4. Agroindustria	2	4	6
B. Servicios de apoyo			
1. Comercialización	4	3	7
2. Transferencia de tecnología	1	2	3
3. Financiamiento			
3.1. Crédito interno	3	1	4
3.2. Crédito externo		2	2
C. Recursos Naturales renovables	2	2	4
D. Tenencia de la tierra	1	1	2
E. Organización del Sector Público Agropecuario			
1. Organización Administrativa	2	2	4
2. Organización del Sistema de Planificación	2	2	4
3. Informática		1	1
Entidades relevadas	5	6	11

(a) Las entidades estudiadas en el Sistema Político-Administrativo fueron: MAG, CNP, ITCO, BC, OFICAFE; en el Sistema de Planificación fueron: OFIPLAN, OPSA, MAG, CNP, ITCO y BC.

CUADRO 2. Ambito funcional de los organismos del Sector Público Agropecuario según areas estratégicas (a)

Areas Estratégicas	Sistema Político Administrativo						Sistema de Planificación					
	MAG	CNP	ITCO	BC	OFICAFE		OFIPLAN	OPSA	MAG	CNP	ITCO	BC
A. Producción												
1. Estructura												
1.1. Consumo interno												
a) Granos básicos	X	X		X			X	X	X			X
b) Carne	X	X					X	X	X			
c) Leche	X						X	X	X			
1.2. Exportación												
a) Café					X							
b) Banano							X					
c) Azúcar							X					
d) No tradicionales	X			X			X	X	X			X
2. Regionalización	X						X	X				
3. Productividad	X						X	X				
4. Agroindustria				X			X			X		X
B. Servicios de apoyo												
1. Comercialización		X							X			
2. Transferencia de tecnología	X								X			
3. Financiamiento												
3.1. Crédito interno				X								X
3.2. Crédito externo				X								X
C. Recursos Naturales renovables												
D. Tenencia de la tierra												
3.1. Crédito externo				X								X
E. Organización del Sector Público Agropecuario												
1. Organización Administrativa							X	X	X			X
2. Organización del Sistema de Planificación							X	X	X			X
3. Informática	X	X		X	X				X	X		X

(a) Código: X = indica participación

una entidad como sucede en el caso del CNP, con la comercialización; en productividad y tecnología con el MAG; y en tenencia de la tierra, con el ITCO. También en algunos casos no aparece claro cuales centros de decisión son los que actúan en el área de financiamiento externo, agroindustrias e información.

Por otra parte, los sectores tradicionales de exportación tienen sus propios organismos técnicos especializados como son el caso de:

Café: Oficina del Café (OFICAFE)
Caña: Liga Industrial de la Caña (LAICA)
Banano: Asociación Bananera Nacional (ASBANA)

A nivel de las unidades de apoyo técnico, las unidades que presentan una mayor cobertura de acción son: OFIPLAN, OPSA y Banco Central. Se observa que existen áreas del Sector Agropecuario que han sido cubiertas por OFIPLAN, como es el caso del banano.

Por su parte a nivel de la OPSA se han venido cubriendo algunas áreas que en el resto del sistema de planificación no se le asigna importancia estratégica como sucede con: leche, productividad, organización del Sector Público Agropecuario e información (Cuadro 2).

3. Identificación de los centros de decisión y de las unidades de planificación del Sector Público Agropecuario participantes en el proceso de análisis y toma de decisiones sobre políticas.

3.1. Centros de decisión de políticas agropecuarias

a) Principales centros de decisión identificados.

El establecimiento del CAN y del Sistema de Planificación Sectorial surgió como una necesidad de fortalecer los mecanismos de coordinación a nivel interinstitucional tanto en las etapas de apoyo técnico como de

decisión y ejecución, dado que en el sector había un gran número de organismos con capacidad decisoria y ejecutiva.

En la actualidad, a nivel del sector, además del CAN, se identifican otros diez centros de decisión más, tales como el Presidente de la República, el ITCO, el Banco Central, el INS y las oficinas especializadas (Cuadro 3).

b) **Apreciación del funcionamiento de los centros de decisión agropecuaria.**

No obstante la estructura definida, en la realidad se observa que el centro de decisión de la política agropecuaria en el período de análisis no ha sido exclusivamente el CAN. En el seno de dicho organismo solo han sido considerados algunos aspectos de las áreas estratégicas definidas y casi todos ellos relativos a los aspectos de formulación de alternativas de políticas y en muy pocos casos se han tomado medidas de políticas. Algunas de las áreas en las cuales se han adoptado decisiones de políticas, han sido en granos básicos, especialmente lo relativo a arroz, crédito y organización del sistema de planificación. Relacionando estas áreas con las que se presentan en el Cuadro 4, se puede deducir que en la mayoría de las áreas estratégicas, el CAN no ha tomado decisiones de políticas (Véase también Anexo E).

En la mayoría de las áreas se han hecho algunos tipos de presentación, de información y estudios, pero no ha sido sobre aspectos relevantes, porque para sectores muy importantes tales como los de exportación, no se han adoptado políticas de ningún tipo.

Los factores explicativos de la situación anterior y de la implícita y generalizada falta de liderazgo del CAN en la definición de las políticas agropecuarias, podrían hallarse en:

- La existencia, a nivel del sector de varios centros de decisión. En la actualidad, el sistema político-administrativo no reconoce al CAN como centro principal de la toma de decisión de la política a-

**CUADRO 3. Principales centros de decisión y de apoyo técnico en la
toma de decisiones de Política Agropecuaria**

Centros de decisión y ejecución

1. Presidente de la República
2. MAG
3. CAN
4. ITCO
5. CNP
6. Banco Central
7. OFICAFE
8. LAICA
9. ASBANA
10. MEIC
11. INS

Unidades de apoyo técnico

1. OFIPLAN
 2. OPSA
 3. Unidades de Planificación de los centros de decisión y ejecución (UPI)
-

CUADRO 4. Presentaciones al y acuerdos del CAN en las áreas estratégicas definidas

Áreas Estratégicas	Presentaciones	Acuerdos		
		Aprobación	Revisión	Rechazo
A. Producción				
1. Estructura				
1.1. Consumo interno				
a) Granos básicos	x	x	x	
b) Carne	x	x		
c) Leche	x	x		
1.2. Exportación				
a) Café				
b) Banano				
c) Azúcar				
d) No tradicionales	x	x		
2. Regionalización	x	x		
3. Productividad				
4. Agroindustria	x	x	x	
B. Servicios de apoyo				
1. Comercialización	x		x	
2. Transferencia de tecnología	x	x		
3. Financiamiento				
3.1. Crédito interno	x	x	x	
3.2. Crédito externo	x	x		
C. Recursos Naturales renovables	x	x		
D. Tenencia de la tierra				
E. Organización del Sector Público Agropecuario				
1. Organización Administrativa				
2. Organización del Sistema de Planificación	x		x	
3. Informática				

gropecuaria. El CAN es de hecho un centro más.

- El CAN no ha tenido fuentes generadoras de alternativas de políticas o de medidas de política. Esto se extrae del escaso número de presentaciones realizadas por los organismos que lo componen (Anexo F).

- Las políticas y medidas de política sobre los productos de exportación y de algunas áreas estratégicas específicas son tomadas al margen del CAN por las oficinas especializadas y por las instituciones autónomas. Estas poseen autoridad legal para que sus juntas directivas puedan fijar la política de la entidad. En efecto, la Ley de Presidencias Ejecutivas declara que los "ministros deben dedicarse por entero al despacho de sus carteras". La Ley de las instituciones autónomas del sector no reconocen autoridad distinta a la de sus Juntas Directivas o Presidentes Ejecutivos o Gerentes.

- La opinión desfavorable que sobre el funcionamiento del CAN se obtuvo del relevamiento realizado a los agentes del Sistema Político-Administrativo. Entre los aspectos determinantes de esta valoración se encuentran que:

. Los temas tratados no son lo suficientemente importantes de acuerdo a la problemática del sector (Cuadro 5).

. La composición actual no es la más adecuada, ya que están representadas algunas instituciones que tienen una relación indirecta con el Sector (Ministerio de Economía, Industria y Comercio, Ministerio de la Presidencia). En cambio no lo integran otras entidades que tienen una alta incidencia en la política agropecuaria (OFICAFE, LAICA, ASBANA).

. Carece de mecanismos de seguimiento para las políticas que ahí se aprueben (Cuadro 5).

. Los acuerdos que se toman carecen de obligatoriedad para las Instituciones que lo componen, especialmente para las entidades autónomas. En general estas instituciones, con muy pocas excepciones, no se

**CUADRO 5. Evaluación del CAN por los elementos del Sistema Político -
co-Administrativo relevados (en frecuencia de respuestas)**

Opiniones	Frecuencia
1. Trata temas poco relevantes	3
2. Sus acuerdos carecen de obligatoriedad	2
3. Representación inadecuada	2
4. Reuniones esporádicas	1
5. No aborda los problemas de fondo	1
6. Carece de mecanismos de seguimiento	2
Elementos relevados	4

sienten obligadas a cumplirlos.

. Las reuniones son esporádicas.

. Se carece de un criterio ordenador para tratar los temas de acuerdo a las áreas de política.

En síntesis, puede concluirse que no se han conseguido los objetivos que dieron origen al CAN.

3.2. Las unidades de planificación participantes en el análisis de políticas agropecuarias.

El objetivo de esta sección es definir y determinar el papel de las unidades del Sistema de Planificación en la generación de alternativas de políticas en sus funciones de apoyo técnico al Sistema Político-Administrativo Agrario.

a) Principales unidades de apoyo técnico.

Los principales organismos de apoyo técnico a los centros de decisión y ejecución del Sistema Político-Sectorial son los que integran al Sistema de Planificación Sectorial Agropecuaria (SIPSA). Estos son:

- La Oficina de Planificación Sectorial Agropecuaria (OPSA) concebida como el órgano de apoyo técnico al CAN y a sus miembros. Su principal función es instrumentar los lineamientos de política emanados de la Oficina de Planificación y Política Económica y Social (OFIPLAN) a fin de someter sus planteamientos al CAN. Su dependencia es del Ministro de Agricultura en su función de Presidente del CAN. (Cuadro 3).

- El Comité Técnico de Planificación Sectorial Agropecuario (COTEPSA) y otros comités de coordinación y comisiones consultivas. Este integra a los jefes de las respectivas oficinas de planificación de los diversos entes integrantes del sistema de planificación. Se pretendió mediante este cuerpo que se integrarán efectivamente los técnicos planificadores a la OPSA, lográndose una acción coordinada de apoyo a la toma de decisiones de cada ente.

- Las Unidades y Oficinas de Planificación del MAG y de las instituciones descentralizadas, así como de otras entidades públicas pertenecientes al sector agropecuario.

Estos organismos de apoyo técnico serían los encargados de diseñar las alternativas de políticas o de medidas de política para los centros de decisión agropecuario.

b) Apreciación sobre el funcionamiento de las unidades de apoyo técnico

En el período analizado, los organismos de apoyo no han cumplido plenamente con su cometido debido a que no ha habido una adecuada orientación en la asesoría a la toma de decisiones sobre los aspectos estratégicos. Se comprobó una divergencia entre lo tratado y lo propuesto por la unidad de planificación, respecto a las necesidades, fundamentalmente de naturaleza coyuntural o de estabilización, requeridos por los centros del Sistema Político-Administrativo.

Adicionalmente se encontró que aun⁽¹⁾ no ha habido un pronunciamiento en el CAN sobre el Plan Nacional de Desarrollo Agropecuario preparado por OPSA, lo que significa que todavía no es posible plantear alternativas de medidas de política, coherentes a los objetivos y metas sectoriales y a las orientaciones políticas básicas existentes.

Las deficiencias anteriores se encuentran agravadas también porque las medidas de política, son definidas en otros centros de decisión, en los cuales el Sistema de Planificación Sectorial no participa.

Así mismo, se detectó la existencia de una falta de información y de mecanismos más fluidos de comunicación entre los organismos líderes en planificación y el Ministro de Agricultura y Ganadería. Esto podría deberse a que las primeras no le dan el producto requerido, debido a que sus prioridades están relacionadas especialmente con los aspectos coyunturales. Se observa una tendencia a que los productos

(1) Enero 1979.

esperados por los centros de decisión sean más ágiles y prácticos, y en menor medida a que comprendan lineamientos generales de largo plazo sobre el sector.

Existe un reconocimiento general de que las unidades de planificación de las instituciones del sector (UPI), no han sido un centro de apoyo técnico significativo a los respectivos centros de decisión. Ello estaría radicando básicamente en que las UPI no han tenido la capacidad para diseñar alternativas de medidas de política. Lo anterior puede atribuirse a algunos factores como los siguientes:

- Los centros de decisión no han visualizado la ayuda que les podría significar un buen uso de sus oficinas de planificación, ni las UPI han demostrado que pueden ser útiles.

- La existencia en las instituciones de otras unidades técnicas con funciones similares que realizan la función de apoyo a los centros de decisión.

- La carencia de recursos para llevar a cabo las funciones básicas que deben realizar.

- La falta de apoyo político, ya sea porque el directivo ha sido reticente a otorgarlo o porque no lo han podido captar.

- Finalmente no han existido relaciones adecuadas entre la OPSA y las UPI, lo que se debería en parte a la actitud de las propias instituciones de ser independientes y también a la falta de iniciativa detectada para hacer funcionar los mecanismos institucionales establecidos, como es por ejemplo COTEPSA.

II. LAS POLITICAS DEL SECTOR AGROPECUARIO

Esta sección tiene por objetivo presentar una agrupación de las políticas y las medidas de política sectoriales que se han generado como

productos del proceso de planificación y analizar la participación del sistema de planificación (apoyo técnico a la toma de decisión) y del sistema político-administrativo en la toma de decisión dentro del sector.

Para ello se ha construido una tipología de dichas políticas y medidas de política generadas en las áreas estratégicas definidas, indicando la participación de los organismos del Sistema Sectorial de Planificación Agropecuaria en el proceso de análisis de políticas y toma de decisiones de los centros respectivos.

Las políticas que se toman a nivel del sector agropecuario son normalmente generadas mediante la participación conjunta del Sistema Político-Administrativo y los órganos de apoyo técnico o Sistema de Planificación Agropecuaria.⁽¹⁾ En esta sección el objetivo es definir en primer lugar que tipo de políticas o de medidas de política se han tomado; en segundo lugar cual ha sido la incidencia o el papel que ha cumplido el Sistema Sectorial de Planificación Agropecuaria (SIPSA) en la generación de esas alternativas de medidas de políticas y en tercer lugar, cual es el papel desempeñado por el Consejo Agropecuario Nacional (CAN) como órgano rector en la toma de decisión de las políticas o medidas de política agropecuarias. Para este análisis las áreas estratégicas serán tomadas como elemento ordenador, a las cuales se van a referir las acciones de los centros de decisión y del Sistema de planificación, así como la tipología de las políticas y medidas de política agropecuarias implementadas.

1. Tipología de políticas del Sector Agropecuario clasificadas según áreas estratégicas

En términos generales habría que señalar que dado el tiempo reduci-

(1) En el caso de Costa Rica hay un reconocimiento explícito de la existencia de un Sistema de Planificación Sectorial organizado como tal.

do que lleva el actual Gobierno, resulta difícil hacer una tipología estricta de las políticas adoptadas.

En general, la acción de diseñar y decidir medidas de políticas se ha visto consolidada a nivel de las instituciones especializadas para las cuales la toma de decisión sobre ellas constituyen funciones normales de la entidad.

No se percibieron esfuerzos significativos por formular y tomar decisiones sobre políticas de carácter sectorial. Un adecuado ejemplo de la afirmación anterior, es el Consejo Nacional de Producción, cuyas medidas en su mayoría están relacionadas, con granos básicos y ha tendido a desligarse de algunas funciones que venía realizando la entidad, (semillas, mecanización) y las relativas a la exportación de ganado bovino. Otra institución que ha generado y tomado medidas de políticas en forma independiente es el Banco Central en todo lo referente a la política crediticia.

1.1. Areas estratégicas sobre las cuales se han definido políticas

Las áreas estratégicas sobre las cuales se ha venido formulando y definiendo algún tipo de medidas de políticas son:

a) Granos básicos

Si bien se han tomado medidas para la mayoría de este tipo de productos referente a precios, comercialización y crédito, el mayor énfasis ha sido destinado a la regulación de la producción de arroz (Cuadro 6).

b) Leche y Carne

La mayoría de las políticas han estado relacionadas con precios y crédito, siendo esta última área la más relevante. Igualmente se han venido tomando medidas a nivel del MAG por mejorar la investigación y

CUADRO 6. Areas estratégicas del Sector Agropecuario sobre las cuales se han adoptado políticas (1)

Areas Estratégicas	Políticas de Desarrollo o Estructurales					Políticas de Estabilización o Coyunturales					Sub-Total						
	Colo- niza- ción	Riego y Dre- ción	Abaste- niza- ción	Meca Inves- tigen- cia	Asis- tencia	Sani- dad	Capa- cidad	Sub- Total	Precios Co- Produc- Insumos	Tribu- tación		Cré- dito	Segu- lac. Export. e im- porta- ción	Labo- ral	Estruc- tura	Pro- gra- ma	Sub- Total
A. Producción																	
1. Estructura																	
1.1. Consumo interno																	
a) Granos básicos			x	x	x												
b) Carne				x	x												
c) Leche				x	x												
1.2. Exportación																	
a) Café																	
b) Banano				x	x												
c) Azúcar																	
d) No tradicionales																	
2. Regionalización																	
3. Productividad																	
4. Agroindustria																	
B. Servicios de apoyo																	
1. Comercialización																	
2. Transferencia de tecnología																	
3. Financiamiento																	
3.1. Crédito interno																	
3.2. Crédito externo																	
C. Recursos Naturales renovables																	
D. Tenencia de la tierra																	
E. Organización del Sector Público Agropecuario																	
1. Organización Administrativa																	
2. Organización del Sistema de Planificación																	
3. Informática																	
Total	3	1	1	1	6	6	2	2	2	2	2	2	2	2	2	29	50

(1) Código utilizado: x = significa política adoptada según área estratégica definida

la asistencia técnica (Cuadro 6).

c) Banano

Como consecuencia de la puesta en marcha de un Programa de ampliación de la superficie bananera se han tomado medidas de política especialmente en lo referente a investigación, asistencia técnica, tributación y crédito.

d) Recursos Naturales Renovables

Las medidas de política tomadas en esta área han estado relacionadas especialmente con aspectos de reforestación y de pesca (Cuadro 6).

e) Organización del Sector Público Agropecuario

En esta área se ha formulado una reorganización del sector, pero medidas concretas de carácter sectorial han sido escasas, y han predominado las tomadas a nivel de las entidades. En el resto de las áreas estratégicas o bien no han habido definiciones de medidas importantes o bien ellas no han sido muy relevantes. ⁽¹⁾

Desde el punto de vista institucional las políticas adoptadas se han decidido básicamente a nivel del Banco Central y del CNP, es decir, casi todas han estado relacionadas con los aspectos económicos o monetarios, fundamentalmente vinculados a la política de estabilización. En cambio en aquellas políticas orientadas a mejorar la cantidad o calidad de los recursos o técnicas de producción (política estructural o de desarrollo) las medidas adoptadas han sido menores (Cuadro 6).

1.2. Tipo de políticas formuladas y/o decididas

El tipo de políticas que han venido siendo formuladas y decididas

(1) Al momento de elaborar este trabajo, se estaba analizando un esquema de organización sectorial para todo el sector público.

pueden clasificarse en:

a) Políticas de Desarrollo o Estructurales cuya incidencia se percibe en el mediano y largo plazo.

Dentro de este tipo, las más significativas se han asociado a la investigación y asistencia técnica, adoptadas básicamente por el Ministerio de Agricultura y Ganadería. Ellas han tenido como objetivo básico el mejorar el proceso de transferencia de tecnología. Estas medidas se han referido básicamente a granos básicos, carne y leche. Ellas han incluido, incluso los aspectos de organización administrativa (Cuadro 6).

Dentro de esta agrupación también se han adoptado medidas en el área de riego y drenaje, sanidad animal y capacitación (Cuadro 6).

b) Políticas de estabilización o coyunturales

Estas tienen una incidencia básicamente coyuntural de corto plazo y su aplicación es sobre determinadas variables económicas que se pretenden afectar en un sentido deseado. Donde se han adoptado predominantemente es en comercialización y crédito; en mejor medida se han tomado a nivel de precios. Las áreas estratégicas sobre las cuales se ha actuado han sido en los productos de consumo interno y en los de exportación tradicionales y no tradicionales (Cuadro 6).

1.3. Apreciación sobre las áreas de políticas adoptadas en el Sector Público Agropecuario

La acción de análisis y de toma de decisión de las políticas se centró primordialmente en aquellas del tipo de estabilización, es decir, las orientadas a afectar la problemática del sector en lo inmediato. Las políticas de más largo plazo o estructurales parecen no haber conformado la estrategia global del sector. Esto en parte se originaría en que estos campos de acción están en gran medida al margen de la conside-

ración del CAN y son atendidas por las entidades que tienen la responsabilidad institucional sobre ellas. Lo anterior redundó en que las políticas han tendido a productos y variables específicas, tanto relacionadas al mercado interno como externo.

Adicionalmente queda en manifiesto una concentración de las medidas de políticas en pocas áreas estratégicas específicas mientras que sobre las otras las medidas han sido muy escasas (Cuadro 6).

2. Papel del Sistema de Planificación Agropecuario en las políticas adoptadas

El aspecto que interesa analizar es el papel que ha jugado el sistema de planificación sectorial en el diseño de las medidas de política que se han tomado. El análisis se centró en OPSA y en este sentido se puede indicar que los esfuerzos de esta entidad básicamente han estado centrados en políticas de tipo estructural. A nivel de las áreas estratégicas se orientó a granos básicos, carne, leche, transferencia de tecnología y organización del sector público agropecuario (Cuadro 7).

Sin embargo también es importante su participación en la formulación de alternativas de medidas en las políticas de estabilización. Ellas al igual que en el caso anterior se redujeron a granos básicos, especialmente arroz, carne y leche. En estos últimos, también se han diseñado medidas para mejorar el nivel tecnológico del sector en general, especialmente en lo referente a la transferencia de la tecnología (Cuadro 7).

Un aspecto adicional que interesa conocer es el papel desempeñado por OPSA en el conjunto de políticas adoptadas. De todas las medidas que se han tomado, se estima que sólo un 40 por ciento provinieron de o participó OPSA en su diseño. El resto se tomaron al margen de esta entidad y del CAN (Cuadro 8).

CUADRO 7. Areas estratégicas del Sector Agropecuario en las cuales la OPSA ha elaborado o ha participado en la generación de alternativas de políticas (1)

Areas Estratégicas	Políticas de Desarrollo o Estructurales				Políticas de Estabilización o Coyunturales			
	Colo- niza- ción	Riego y Dre- ción	Abaste- niza- ción	Meca Inves- tigen- cia	Sani- dad A cita- ción	Capa- Total	Sub- Total	Sub- Total
	Rec. Na- tura- les Re- nova- bles	Agro- Técni- ca y Ve- getal	Rec. Na- tura- les Re- nova- bles	Agro- Técni- ca y Ve- getal	Pre- cios Co- merc. mer- cializa- ción	Cré- dito lac. Export. e Impor- tación	Labo- ral Empre- mac. sarial y Or- gani- zac.	Labo- ral Empre- mac. sarial y Or- gani- zac.
A. Producción								
1. Estructura								
1.1. Consumo interno								
a) Granos básicos					x			3
b) Carne			x	x		x		2
c) Leche			x	x				4
1.2. Exportación								
a) Café								4
b) Banano								
c) Azúcar								
d) No tradicionales								
2. Regionalización								
3. Productividad								
4. Agroindustria								
B. Servicios de apoyo								
1. Comercialización								1
2. Transferencia de tecnología								3
3. Financiamiento								
3.1. Crédito interno								
3.2. Crédito externo								1
C. Recursos Naturales Renovables								
1. Tenencia de la tierra								
2. Organización del Sector Público Agropecuario								
1. Organización Administrativa								3
2. Organización del Sistema de Planificación								
3. Informática								1
Total	1	4	4	4	3	12	3	8
							1	20

(1) Código utilizado: x = significa política generada según área estratégica definida

CUADRO 8. Importancia de la participación de la OPSA en las políticas del Sector Agropecuario adoptadas por el Sistema Político-Administrativo

Areas Estratégicas	Número de políticas adoptadas por el Sistema Político-Administrativo (1)	Número de políticas adoptadas con participación de OPSA (2)	(2) / (1) x 100
A. Producción			
1. Estructura			
1.1. Consumo interno			
a) Granos básicos	7	3	43.0
b) Carne	7	4	57.0
c) Leche	6	4	67.0
1.2. Exportación			
a) Café	3		0.0
b) Banano	8		0.0
c) Azúcar	2		0.0
d) No tradicionales	3		0.0
2. Regionalización			
3. Productividad			
4. Agroindustria	1		0.0
B. Servicios de apoyo			
1. Comercialización	1	1	100.0
2. Transferencia de tecnología	2	2	100.0
3. Financiamiento			
3.1. Crédito interno	1	1	100.0
3.2. Crédito externo			
C. Recursos Naturales renovables	3		0.0
D. Tenencia de la tierra			
E. Organización del Sector Público Agropecuario			
1. Organización Administrativa	5	3	60.0
2. Organización del Sistema de Planificación			
3. Informática	1	1	100.0
Total	50	19	38.0

III. LOS INSUMOS DEL PROCESO DE ANALISIS DE POLITICAS AGROPECUARIAS

En esta sección se analizan los aspectos doctrinarios de los elementos del sistema político-administrativo y la problemática económico-social del sector, que sirven de base al proceso de análisis de políticas del sistema de planificación agropecuario. Ambos aspectos son fundamentales desde que constituyen los insumos básicos del mismo. Lo anterior se complementa con el análisis de la coincidencia de la percepción de dichos insumos por parte de cada uno de los centros de decisión y por parte de cada una de las unidades del sistema de planificación relevadas.

1. Marco doctrinario del Sector Público Agropecuario

Como se ha indicado le corresponde al sistema político-administrativo definir y explicitar el marco doctrinario de la estrategia de gestión del Gobierno. Al sistema de planificación por su parte, le corresponde captar dicho marco, como un insumo esencial para su proceso de generación de alternativas de políticas.

Por tanto, en el proceso de análisis de políticas, los elementos de apoyo técnico requieren, en aras de su eficiencia funcional, tener una buena percepción del marco doctrinario de los centros de decisión con los cuales se relacionan. En este sentido, será necesario, en primer lugar, precisar los principales aspectos que componen el marco doctrinario de los centros de decisión; en segundo lugar, determinar el grado de coherencia existente entre los lineamientos doctrinarios de cada uno de los elementos del Sistema Político; y en tercer lugar, ver si los elementos del sistema de planificación sectorial tienen una percepción coherente de dicho marco doctrinario.

1.1 Principales aspectos del marco doctrinario del Sistema Político-Administrativo

Los aspectos doctrinarios considerados, son los contenidos en el Programa que el Gobierno planteó durante la campaña eleccionaria. Los mecanismos que se han venido utilizando para explicitar dicho marco son diversos, pero el más importante son las declaraciones públicas.

A nivel del Sector Público Agropecuario se han detectado nueve grandes lineamientos doctrinarios respecto al papel que se le asigna al sector en el desarrollo económico-social del país, que se pueden sintetizar en tres grandes grupos:

- a) Las actividades productivas. Se busca básicamente el incremento de la producción, para lograr un autoabastecimiento de los bienes de consumo interno y un incremento de las exportaciones no tradicionales. A lo anterior se debe agregar el fortalecimiento del desarrollo agroindustrial y una profundización en la acción de conservación de los recursos naturales renovables.
- b) Los beneficiarios de la acción del sector público deberán ser preferentemente los pequeños productores. Pero la acción debe ser más amplia y expresarse en una lucha contra la extrema pobreza (Cuadros 9 y 10).
- c) El sector privado agropecuario se estima que debe adquirir una mayor relevancia en los centros de decisión y absorber actividades realizadas hoy en día por parte del sector público. Todo lo anterior debiera ser compatible con una mayor dignificación y un aumento de la productividad de los empresarios (Cuadros 9 y 10).

1.2. Apreciación sobre la percepción del marco doctrinario por el Sector Público Agropecuario

Aun cuando las respuestas indican que no hay una congruencia y co-

CUADRO 9. Lineamientos doctrinarios de los centros de decisión del Sistema Político-Administrativo y de las Unidades del Sistema de Planificación Agropecuario (en frecuencia de respuestas)

Lineamiento Doctrinario	Sistema Político-Administrativo	Sistema de Planificación Agropecuario	Total
1. Incremento de la producción	2	3	5
2. Autoabastecimiento	1	-	1
3. Fomento de exportaciones no tradicionales	1	-	1
4. Desarrollo agroindustrial	2	2	4
5. Acción preferencial sobre pequeños productores	4	2	6
6. Lucha contra la extrema pobreza	1	1	2
7. Conservación de recursos naturales renovables	-	1	1
8. Mayor participación del sector privado	1	2	3
9. Dignificación y productividad de los empresarios	1	1	2
Elementos relevados	4	6	10

CUADRO 10. Lineamientos doctrinarios de las Unidades del Sistema de Planificación Agropecuaria relevado (a)

Lineamiento Doctrinario	OFIPLAN	OPSA	UPI del Sistema Político-Administrativo (b)
1. Incremento de la producción	*	*	*
2. Autoabastecimiento	-	-	-
3. Fomento de exportaciones no tradicionales	-	-	-
4. Desarrollo agroindustrial	*	-	*
5. Acción preferencial sobre pequeños productores	-	-	*
6. Lucha contra la extrema pobreza	-	-	*
7. Conservación de recursos naturales renovables	-	*	-
8. Mayor participación del Sector privado	*	-	*
9. Dignificación y productividad de los empresarios	-	*	-

(a) Código utilizado: * = lineamiento doctrinario reconocido
 - = lineamiento doctrinario no reconocido

(b) Sistematización de las respuestas de las cuatro Unidades de Planificación de los elementos del Sistema Político-Administrativo relevados.

herencia en cuanto a las prioridades percibidas sobre el marco doctrinario por los diferentes funcionarios de los centros de decisión, carencia que tiende a retrasar una acción congruente, tampoco se han hecho manifestaciones divergencias imposibles de compatibilizar y que imposibiliten la ejecución de un programa integral.

a) Marco doctrinario de los centros de decisión del Sistema Político Administrativo.

Para el sistema político-administrativo en términos generales la acción del desarrollo agropecuario debe centrarse en un aumento general de la producción, para ser autosuficiente en los productos para los cuales el país tiene condiciones ecológicas apropiadas, acompañado de un desarrollo agroindustrial. Los beneficiarios deberán ser los pequeños productores y otros sectores de bajos ingresos para erradicar la extrema pobreza.

Sin embargo habría que señalar que a nivel de las entidades relevadas se han encontrado discrepancias; para algunos el elemento fundamental lo constituye el aumento de la producción (50% de los relevados), para otros no lo es tanto; con respecto a los beneficiarios del proceso es donde se encuentra una mayor coincidencia (pequeños productores); con un grado importante de concordancia se identificó asimismo al conjunto de aumento de producción y de desarrollo agroindustrial, como lineamientos predominantes. En todos los demás la coherencia es relativamente baja (Cuadro 9).

Los resultados encontrados muestran una disparidad apreciable en relación al marco doctrinario que guía las decisiones de los agentes del Sistema Político-Administrativo. En efecto, ocho aspectos fueron considerados relevantes para la acción y el papel del Sector Público Agropecuario en el desarrollo económico. Sin embargo, solo existe homogeneidad total de criterio respecto a los beneficiarios del proceso de toma de decisiones del sector (pequeños productores) y, parcialmente, sobre la necesidad de incrementar la producción agropecuaria y las

formas de lograrlo, (los cuatro primeros lineamientos del Cuadro 9 suponen ese objetivo).

b) Los lineamientos doctrinarios que el sistema de planificación ha captado.

Como ya se indicara, los aspectos que interesan destacar en el análisis son determinar si los elementos de apoyo técnico captan el marco doctrinario de los elementos del Sistema Político-Administrativo con los cuales se relacionan y si existe coherencia sobre el mismo entre las propias unidades de planificación.

En primer lugar, se observa que la OPSA no tiene, en general, el mismo marco doctrinario que los centros de decisión. Lineamientos importantes para éstos tales como el desarrollo agroindustrial, la acción preferencial sobre los pequeños productores y la lucha contra la extrema pobreza, no lo son para OPSA. En cambio para ésta son relevantes aspectos tales como la conservación de los recursos naturales y la dignificación y productividad de los empresarios y no lo son tanto para el Sistema Político-Administrativo. Asimismo, se comprueba que con excepción del lineamiento de incremento de la producción, existe discrepancias entre OPSA y el resto de las unidades del Sistema de Planificación Agropecuario relevado (OFIPLAN y UPI de los centros de decisión), sobre los aspectos considerados relevantes para orientar las actividades de apoyo técnico (Cuadros 9 y 10).

En segundo lugar, se observa que OFIPLAN tiene cierto grado de homogeneidad con el marco doctrinario del Sistema Político-Administrativo, básicamente en los aspectos de incremento de la producción y desarrollo agroindustrial. Sin embargo, respecto al lineamiento de acción preferencial sobre pequeños productores en el cual habría total acuerdo en los centros de decisión, no es considerado relevante para OFIPLAN. Asimismo, se comprueba un grado de coherencia importante con las UPI de los centros de decisión relevados (Cuadros 9 y 10).

Finalmente, se observa que las unidades de apoyo técnico a los centros de decisión del Sector Agropecuario entrevistadas (UPI) manifiestan un importante grado de homogeneidad con el marco doctrinario de los agentes decisorios del Sistema Político-Administrativo de los cuales dependen. Con respecto al resto de las unidades de planificación del sistema, como se observaba, existe un mayor grado de coherencia con OFIPLAN que con la OPSA (Cuadros 9 y 10).

En consecuencia, se deduce que entre los elementos del Sistema de Planificación Sectorial no existe, una homogeneidad interna sobre la percepción del marco doctrinario del Sistema Político-Administrativo y que en varios casos (OFIPLAN y sobre todo OPSA) no existe una adecuada coherencia con la posición doctrinaria de los centros de decisión.

Vinculado a la consecuencia anterior está el hecho de que a nivel del sector no se haya aun explicitado en términos oficiales un marco doctrinario orientador.

En conclusión, dada la comprobada heterogeneidad de la percepción del marco doctrinario de las unidades de planificación, la parcial coherencia doctrinaria con los centros de decisión sobre todo a los niveles de las unidades coordinadoras de la planificación sectorial, y el carácter esencialmente implícito de dicho marco, hacen dificultoso la generación de alternativas de políticas por parte de algunas de las unidades del Sistema de Planificación Agropecuario con una adecuada viabilidad política.

2. La problemática económico-social

El otro insumo que se requiere en el proceso de análisis de política es la percepción que tienen los centros de decisión y los elementos del Sistema de Planificación sobre los problemas económico-social

les que vienen afectando el desarrollo del Sector Agropecuario.

Lo que interesa es:

- a) Identificar los principales problemas, tanto estructurales como coyunturales, percibidos por los centros de decisión y los elementos del Sistema de Planificación de la política agropecuaria.
- b) Determinar el grado de coherencia que existe entre las diferentes visiones a nivel de los centros de decisión sobre la problemática económico-social.
- c) Determinar el grado de coherencia que existe entre las visiones de la problemática económico-social de los centros de decisión y la que poseen los elementos del sistema de planificación agropecuaria.
- d) Determinar si los elementos del sistema de planificación sectorial tienen la misma percepción de la problemática económico-social.

2.1. Principales aspectos de la problemática económico-social del sector agropecuario.

El Sector Público Agropecuario ha identificado cuatro grandes áreas donde básicamente puede centrarse la problemática del desarrollo del sector:

a) Problemas vinculados a la producción.

La mayoría estarían centrados en la baja productividad, las deficiencias en la estructura productiva, la falta de una adecuada zonificación de la producción y en un escaso desarrollo agroindustrial (Cuadro 11).

b) Problemas vinculados a los servicios de apoyo al sector que otorga el Estado.

En ellos se perciben deficiencias en la comercialización de los

CUADRO 11. Aspectos de la problemática económico-social percibidos por el Sector Público Agropecuario (en número de respuestas)

Aspectos de la problemática económico-social	Sistema Político Administrativo	Sistema de Planificación Agropecuario	Total Sector Público Agropecuario
A. <u>Vinculados a la producción</u>			
1. Baja productividad	-	1	1
2. Deficiente estructura productiva	-	1	1
3. Carencia de zonificación	1	1	2
4. Escaso desarrollo agroindustrial	-	2	2
B. <u>Vinculados a los servicios de apoyo</u>			
1. Fallas en la comercialización	3	5	8
2. Insuficiencia crediticia	1	1	2
3. Baja cobertura de la Asistencia Técnica	2	1	3
4. Desconocimiento de los mercados internacionales	-	1	1
C. <u>Vinculados a la Organización del Sector Público Agropecuario</u>			
1. Deficiente coordinación sectorial	4	5	9
2. Baja ejecución de los programas	1	-	1
3. Deficiencia en los mandos medios	1	2	3
4. Deficientes sistemas de información	-	1	1
5. Deficiente manejo de recursos externos	1	1	2
6. Escasa participación productores	1	-	1
D. <u>Vinculados a la desigualdad rural-urbana</u>			
	1	1	2
Elementos relevados	4	6	10

productos, en la disponibilidad del crédito, en la asistencia técnica especialmente en lo referente a su cobertura, y en un desconocimiento de los mercados internacionales (Cuadro 11).

c) Problemas vinculados a la organización del Sector Público Agropecuario.

Los más relevantes se manifiestan en una deficiente coordinación sectorial, una baja ejecución de los programas, deficientes sistemas de información, fallas en el manejo de los recursos externos y en una escasa participación de los productores en los centros de decisión (Cuadro 11).

d) Problemas vinculados a la desigualdad rural-urbano.

Estos crean una situación de deterioro tanto en los aspectos económicos como sociales del sector rural, referido a su situación respecto al sector.

2.2. Apreciación sobre la captación de la problemática económico-social por el Sector Público Agropecuario

a) Captación del Sistema Político-Administrativo

A nivel de los elementos que fueron relevados, las áreas-problemas de mayor incidencia son los aspectos vinculados a la organización del Sector Público y a los servicios de apoyo de éste. Dentro de cada categoría existe un gran consenso respecto a las deficiencias en la coordinación sectorial y a las fallas en la comercialización, de los productos del agro como problemas importantes (Cuadro 11).

En términos generales, se encuentra que los centros de decisión del Sistema Político no asignaron mayor relevancia a los aspectos vinculados a la producción.

Respecto a la percepción de la problemática que existe entre elementos de los centros de decisión relevados, se observa que no es totalmente homogénea, ya que solo en un aspecto hay coincidencia total (deficiencias en la coordinación sectorial). En este sentido todas las entidades indican que éste sería uno de los problemas mayores y con mayor incidencia negativa sobre el sector.

Existen otros problemas que si bien no registran la misma incidencia que el anterior aparecen como importantes: las deficiencias en la comercialización y la baja cobertura de algunos servicios como el de la asistencia técnica.

En la gran mayoría de los aspectos se detecta una significativa dispersión respecto a la importancia relativa que se le asigna a cada una de las variables. Ello es un indicador acerca de que no hay una captación homogénea de la problemática del sector.

b) Captación del Sistema de Planificación

A nivel de los elementos técnicos de apoyo al Sistema Político-Administrativo un aspecto que interesa analizar es ver si ellos poseen una visión similar sobre la problemática económico-social que la de los centros de decisión. En este sentido, se ha hallado que, en primer lugar, los aspectos en que hay una mayor concordancia, aunque no total, es respecto a las deficiencias en comercialización y en la falta de coordinación sectorial. En segundo lugar, se aprecia respecto al resto de los aspectos que no existe tal consenso. En este sentido, las UPI no le asignan igual importancia a los problemas vinculados a la organización del sector, cosa que sí fue encontrado a nivel de los centros de decisión del sistema político (Cuadros 11 y 12).

Otro aspecto que interesa destacar es que entre las unidades del sistema de planificación tampoco existe una coincidencia interna respecto a la problemática económico-social.

Para la OPSA son cuatro las áreas-problema relevantes: la baja productividad, la descoordinación sectorial, las fallas en los siste -

CUADRO 12. Aspectos de la problemática económico-social percibida por las Unidades del Sistema de Planificación Agropecuario relevado (a)

Aspectos de la problemática económico-social	OFIPLAN	OPSA	UPI del Sistema Político-Administrativo (b)
A. Vinculados a la producción			
1. Baja productividad	-	*	-
2. Deficiente estructura productiva	*	-	-
3. Carencia de zonificación	-	-	*
4. Escaso desarrollo agroindustrial	*	-	*
B. Vinculados a los servicios de apoyo			
1. Fallas en la comercialización	*	-	*
2. Insuficiencia crediticia	*	-	-
3. Baja cobertura de la Asistencia Técnica	-	-	*
4. Desconocimiento de los mercados internacionales	*	-	-
C. Vinculados a la Organización del Sector Público Agropecuario			
1. Deficiente coordinación sectorial	*	*	*
2. Baja ejecución de los programas	-	-	-
3. Deficiencia en los mandos medios	*	-	*
4. Deficientes sistemas de información	-	*	-
5. Deficiente manejo de recursos externos	*	-	-
6. Escasa participación productores	-	-	-
D. Vinculados a la desigualdad rural-urbana			
	-	*	-

(a) Código utilizado: * = aspecto de la problemática reconocido
 - = aspecto de la problemática no reconocido

(b) Sistematización de las respuestas de las cuatro Unidades de Planificación de los elementos del Sistema Político-Administrativo relevado

mas de información y la desigualdad rural-urbano. Sin embargo, solo el segundo problema destacado es importante para el resto del Sistema de Planificación relevado. Se observa una mayor coincidencia a nivel de las UPI y de OFIPLAN, lo cual en parte puede deberse a que para estos, la problemática descansa en más aspectos que los señalados por OPSA (Cuadro 12).

Entre las causas que más estarían contribuyendo a que no exista unidad de criterio respecto a cuáles son los aspectos básicos en que radica la problemática económico-social, es que el sector no dispone de un diagnóstico sectorial que permita ver y armonizar criterios a nivel del sector público de los problemas estructurales y coyunturales del ámbito económico-social. Esta falta de homogeneidad de criterios necesariamente tiene que estar repercutiendo en las diferentes estrategias con que se encara el desarrollo del sector por cada una de las unidades de planificación.

3. Grado de coherencia de las políticas adoptadas del sector con el marco doctrinario definido y la problemática económico-social identificada.

En general se encuentra que, con excepción de los lineamientos doctrinarios de lucha contra la pobreza extrema, mayor participación del sector privado y mayor dignificación y productividad de los empresarios agropecuarios, se han venido adoptando medidas de política en los restantes aspectos (Cuadro 13). Sin embargo, se extrae que no existe una adecuada correlación entre el número de políticas adoptadas⁽¹⁾ (in

(1) Este es un indicador parcial pues no necesariamente la importancia de un aspecto está reflejado en la cantidad de medidas adoptadas. Sin embargo, para el caso de Costa Rica se encontró que era un indicador válido de utilizar.

CUADRO 13. Grado de coherencia entre el marco doctrinario definido y las políticas adoptadas por el Sistema Político-Administrativo

Lineamiento Doctrinario	Importancia asignada por el Sistema Político-Administrativo (a)	Importancia asignada por el Sector Público Agropecuario relevado (a)	Número de medidas de Políticas adoptadas
1. Incremento de la producción	2	5	13
2. Autoabastecimiento	1	1	20
3. Fomento exportación no tradicionales	1	1	3
4. Desarrollo agroindustrial	2	4	1
5. Acción preferencial sobre pequeños productores	4	6	7
6. Lucha contra la extrema pobreza	1	2	-
7. Conservación recursos naturales renovables	-	1	3
8. Mayor participación del sector privado	1	3	-
9. Dignificación y productividad de los empresarios	1	2	-
Total	4^(b)	10^(b)	47

(a) En número de respuestas

(b) Elementos relevados

dicador utilizado para medir la importancia doctrinaria de la toma de decisiones) y el grado de importancia asignada a cada lineamiento por el Sistema Político o el Sector Público Agropecuario en su totalidad. La gran mayoría de las políticas implementadas se concentran en los aspectos de autoabastecimiento e incremento de la producción. Ambos aspectos se concretan básicamente al aumento de la producción del sector. Aparentemente no se observa una coherencia muy grande entre esta concentración de políticas con la importancia de este lineamiento doctrinario sobre todo a nivel de los elementos del Sistema Político-Administrativo. La discrepancia observada es más relevante en relación con las medidas de política que afectan a los pequeños productores agropecuarios. Esto adquiere mayor relevancia si se tiene en cuenta que el destino de las políticas al sector de granos básicos ha sido muy es caso.

Con respecto a la coherencia entre las políticas adoptadas y la problemática económico-social identificada (Cuadro 14) se observa que en la mayoría de las áreas-problemas detectadas se han tomado decisiones. Asimismo se observa que las políticas se han concentrado principalmente en los aspectos vinculados a los servicios de apoyo al sector y a la producción. Los problemas vinculados a la organización del Sector Público Agrario son los que presentan una mayor frecuencia de respuesta, tanto a nivel del Sistema Político-Administrativo como de todo el sector, aspecto sobre el cual ya se están adoptando algunas medidas por la Oficina de Planificación Nacional.

IV. EL PROCESO DE ANALISIS DE POLITICAS A NIVEL DE LA OFICINA DE PLANIFICACION SECTORIAL AGROPECUARIA

En esta sección se persigue analizar los mecanismos y metodologías que utilizan las Unidades del Sistema de Planificación para transformar la información, que obtiene del ámbito económico-social (problema-

CUADRO 14. Grado de coherencia entre la problemática económico-social identificada y las políticas adoptadas por el Sistema Político-Administrativo

Aspectos de la problemática económico-social	Importancia asignada por el Sistema Político-Administrativo (a)	Importancia asignada por el Sector Público Agropecuario relevado (a)	Número de medidas de políticas adoptadas
A. Vinculados a la producción	1	6	15
1. Baja productividad	-	1	-
2. Deficiente estructura productiva	-	1	12
3. Carencia de zonificación	1	2	2
4. Escaso desarrollo agroindustrial	-	2	1
B. Vinculados a los servicios de apoyo	6	14	24
1. Fallas en la comercialización	3	8	9
2. Insuficiencia crediticia	1	2	9
3. Baja cobertura de la Asistencia Técnica	2	3	6
4. Desconocimiento de los mercados internacionales	-	1	-
C. Vinculados a la Organización del Sector Público Agropecuario	8	17	5
1. Deficiente coordinación sectorial	4	9	s.d.
2. Baja ejecución de los programas	1	1	s.d.
3. Deficiencia en los mandos medios	1	3	s.d.
4. Deficientes sistemas de información	-	1	s.d.
5. Deficiente manejo de recursos externos	1	2	s.d.
6. Escasa participación productores	1	1	s.d.
D. Vinculados a la desigualdad rural-urbana	1	1	-
Total	4 (b)	10 (b)	44

(a) En número de respuestas

(b) Elementos relevados

tica económico-social) y del Sistema Político-Administrativo (marco doctrinario) en alternativas de medidas de política para el proceso de toma de decisiones.

El análisis de un proceso de transformación se centra en analizar:

- a) Los mecanismos que utilizan las unidades del Sistema de Planificación para captar el marco doctrinario y la problemática económico-social y los que utilizan para relacionarse entre sí;
- b) Las técnicas y metodologías que utilizan el sistema de planificación para la formulación de las políticas y las alternativas de medidas de política.

Dado que en Costa Rica existe un Sistema Sectorial de Planificación estructurado y que el organismo más consolidado, llamado a ser el coordinador de la planificación del sector, es la Oficina de Planificación Sectorial Agropecuaria (OPSA), se resolvió centrar el análisis en dicha entidad.

1. Mecanismos de captación de los insumos provenientes del sistema político-administrativo y del ámbito económico-social

Tanto para guiar sus acciones en general, como en lo particular para formular políticas y alternativas de medidas de política, OPSA requiere formular su propio marco orientador. Lo anterior implica la necesidad de disponer en primera instancia de ciertos mecanismos para captar la problemática económico-social del sector agropecuario y de los diversos elementos que conforman el marco doctrinario de los centros de decisión y ejecución de políticas, especialmente las que provienen del Consejo Agropecuario Nacional (CAN), considerado como el principal centro de decisión. Estos mecanismos difieren según sea el origen de insumo.

1.1. Mecanismos para captar el marco doctrinario

A nivel del sector agropecuario el marco doctrinario está dado por el Programa de Gobierno, los acuerdos que sobre política agropecuaria va decidiendo el CAN y las decisiones sobre política que toma el Ministro de Agricultura y Ganadería.

En la práctica para captar todos los aspectos doctrinarios OPSA ha venido utilizando: las actas de las reuniones del CAN, es decir, los acuerdos o los aspectos abordados sobre política agropecuaria; las orientaciones entregadas por el director de OPSA y las consultas a las instituciones del sector. Estas son las más usadas corrientemente.

Además de las anteriores, en menor medida se han venido utilizando los diagnósticos disponibles, el Programa de Gobierno, las estrategias del Ministro de Agricultura y de los otros centros de decisión sectorial. (Cuadro 15).

Un mecanismo considerado importante, pero que no ha sido identificada su utilización, son las orientaciones que debería entregar el Ministro de Agricultura y el Ministro de Planificación a OPSA. Esto está basado en el entendimiento de que los intérpretes naturales de los elementos doctrinarios del sector agropecuario son dichos Ministros.

1.2. Mecanismos de captación de la problemática económico-social

Para percibir la problemática económico-social OPSA ha venido utilizando básicamente las consultas de las instituciones del sector.

También se han usado los diagnósticos, las giras al campo y las informaciones de la prensa. Otros de menor incidencia son los seminarios y los informes de las entidades públicas: Banco Central, Ministerios, etc. (Cuadro 15).

CUADRO 15. Mecanismos utilizados por OPSA para captar el marco doctrinario y la problemática económico-social sobre el Sector Agropecuario (en número de respuestas)

Tipo de mecanismo	Frecuencia
A. Mecanismos para captar los aspectos doctrinarios	
1. Reuniones con el director	2
2. Actas del CAN	2
3. Programa de Gobierno	1
4. Consultas a instituciones	2
5. Plan Nacional de Desarrollo	1
6. Estrategia del Ministro de Agricultura y Ganadería	1
7. Estrategias de los Presidentes Ejecutivos	1
B. Mecanismos para captar la PES	
1. Diagnósticos	2
2. Consultas a instituciones del Sector	3
3. Giras al campo	2
4. Seminarios	1
5. Declaraciones de la Prensa	2
6. Informes del Banco Central de Costa Rica	1
7. Trabajos de OPSA	1
8. Informes del Ministro de Trabajo	1
9. Informes del Ministro de Hacienda	1
Unidades entrevistadas	4

Existen algunos mecanismos que se consideran importantes y que no han sido señalados como es la participación de los elementos del ámbito económico-social. Esto está indicando que OPISA viene trabajando básicamente con información de carácter secundario sobre el medio agropecuario.

1.3. Apreciación de la utilización de estos mecanismos de captación

En términos generales los mecanismos utilizados son los que corrientemente vienen usando los sistemas de planificación de la mayoría de países. Sin embargo, se encuentra que la utilización que se hace de ellos en Costa Rica muestra una gran dispersión. Un ejemplo de ello es que únicamente existe un consenso mayoritario, solamente respecto a las consultas a las instituciones; el resto de los mecanismos solo en algunos casos alcanza a un consenso máximo del 50% de los entrevistados.

Lo anterior puede deberse a que no se ha hecho un buen diseño y selección de los mecanismos, es decir, que no se han definido metodologías homogéneas, lo que en la práctica conduzca a los técnicos de OPISA a usar los que más convengan de acuerdo a sus trabajos.

Finalmente de los mecanismos indicados se encuentra que los que se refieren a la participación del ámbito económico-social, son débiles especialmente con los organismos de carácter regional como son los Centros Agrícolas Regionales, los CANCITOS y las organizaciones de productores y trabajadores.

2. Mecanismos de relación con el sistema de planificación sectorial

2.1. Mecanismos utilizados

Para la realización de su trabajo, OPPSA requiere necesariamente tener en funcionamiento mecanismos que le permitan tener un contacto fluido y permanente con las unidades de planificación que componen el sistema sectorial, ya que OPPSA requiere cierto apoyo de estas entidades y a la vez debe entregar y dar apoyo técnico a ellas.

Institucionalmente existe un mecanismo normal, legalmente previsto que es el Comité Técnico de Planificación Sectorial Agropecuario (COTEPSA) presidido por el Director de OPPSA y compuesto por los jefes o directores de las unidades de planificación de las instituciones integrantes del sector agropecuario. (UPI).

Los mecanismos de relación de OPPSA con las UPI serán analizados desde dos puntos de vista. En primer lugar, aquéllos que se establecen mediante el apoyo que recibe OPPSA del resto de las unidades institucionales. Estos se han venido expresando básicamente a través de la información que entregan las UPI y de algún tipo de colaboración técnica que prestan. En segundo lugar, el apoyo que ha venido entregando OPPSA a las UPI el cual ha sido exclusivamente de colaboración técnica.(Cuadro 16).

2.2. Apreciación de los mecanismos de relación entre la OPPSA y las Unidades de Planificación de las Instituciones del Sistema de Planificación.

Los mecanismos de relación de OPPSA y las UPI han sido débiles. El mecanismo institucional por excelencia que se tiene para ello, COTEPSA no ha funcionado y prueba de ello, es que ha sesionado solo una vez durante el período de análisis. Esto puede originarse en:

- a) El poco interés demostrado por OPPSA para trabajar con las UPI.
- b) El poco interés y la debilidad funcional de algunas de las UPI.
- c) Que el Plan Nacional de Desarrollo Agropecuario aun no había sido aprobado.

CUADRO 16. Mecanismos de relación de OPSA con las Unidades de Planificación de las instituciones integrantes del Sector Agropecuario

Tipo de relaciones	Frecuencia
1. Apoyo que reciben:	
a) Información	2
b) Colaboración Técnica	2
c) Asesoría y orientación en el campo de inversiones	1
d) Capacitación técnica	1
2. Apoyo que dan:	
a) Colaboración técnica	4
b) Información	1
Unidades entrevistadas	5

En términos sectoriales, la entidad responsable del funcionamiento de los mecanismos de relación dentro del Sistema es OPSA, ya que de acuerdo al Decreto No. 5147 - AP es a ella a la que le corresponde la coordinación a nivel del sector. Esto es reconocido por las entidades del Sector Público Agropecuario, ya sean del Sistema Político-Administrativo como de los organismos de apoyo técnico, con una comunidad de opiniones acerca de la necesidad de desarrollar a COTEPSA como mecanismo de relación.

A nivel del Sector Público Agropecuario, asimismo se pueden apreciar juicios respecto al papel y funcionamiento de OPSA, en el sentido de que pudiera ser más relevante en la medida que mejorara las relaciones que tiene con las instituciones del sector. Para el Sistema Político-Administrativo lo más relevante a ser corregido son la desvinculación que se tiene con el campo y con los problemas coyunturales y el escaso liderazgo a nivel de las entidades públicas del sistema de planificación. Se hace hincapié principalmente por las UPI, además del escaso liderazgo sectorial en las limitaciones que tiene OPSA para entregar lineamientos generales sobre políticas y sobre el desarrollo del sector. (Cuadro 17)

Lo anterior está repercutiendo en que tanto OPSA como las unidades de planificación de las instituciones del sistema, tengan escasa participación en la definición de las políticas a nivel sectorial.

3. Tipos de Productos y Procedimientos Técnicos utilizados por OPSA

3.1. Tipos de productos realizados por OPSA

Durante el período la acción de OPSA más que abocada a producir alternativas de políticas y medidas de política, ha estado orientada a realizar y finalizar productos de tipo estructural: la revisión del plan

CUADRO 17. Debilidades en el funcionamiento de OPSA encontradas por las unidades relevadas del Sector Público Agropecuario (en número de respuestas)

Debilidades	Sistema Político Administrativo	UPI
1. Pocas relaciones y escaso apoyo a las UPI	1	2
2. Realiza funciones que corresponden a las UPI	-	1
3. Mantiene escasos mecanismos de coordinación	1	2
4. No entrega lineamientos sectoriales	-	3
5. Existe desvinculación con el campo y los problemas coyunturales	2	1
6. Aparece como lenta y burocrática	1	2
7. Escaso liderazgo en el sector	2	3
Entidades relevadas	4	4

Nacional de Desarrollo Agropecuario 1978-82; la elaboración de algunos diagnósticos específicos, tales como de la carne, la leche, el algodón y las flores; la formulación de programas específicos, tales como de la carne, la leche y los productos no tradicionales de exportación.

Sin embargo, a pesar que el Plan Nacional de Desarrollo Agropecuario 1978-82, no fue considerado hasta el mes de Enero de 1979, OPSA inició la formulación de algunos mecanismos de instrumentación de políticas específicas entre las que se destacan las siguientes:

a) Programas específicos. En estos la acción se centró en la carne y la leche, la comercialización a nivel de los pequeños productores y aspectos de carácter institucional, tanto a nivel de la organización administrativa como del sistema de planificación en su conjunto (Cuadro 18 y Anexo G).

b) Proyectos específicos. Se hizo hincapié en proyectos tales como: de investigación y transferencia de tecnologías, de regionalización de cultivos; recursos naturales renovables, desarrollo de la actividad del cacao, fomento del cultivo del coco, y, finalmente el fomento de los cultivos no tradicionales de exportación (Cuadro 18 y Anexo G).

c) Instrumentación de políticas. Se ha reducido a granos básicos y más específicamente al arroz; abastecimiento de semillas de estos mismos productos; comercialización de frutas y hortalizas, cerdo y finalmente, crédito para el sector. (Cuadro 18 y Anexo G).

3.2. Origen y destino de los productos realizados por OPSA

De los trabajos realizados por OPSA en las áreas estratégicas, la mayoría han tenido un origen interno, ya que su iniciativa provino de sus propias unidades de trabajo o por instrucciones específicas del Director de la Oficina. Los trabajos efectuados de origen externo, han

CUADRO 18. Productos con que OPSA ha venido participando en las áreas estratégicas definidas

Áreas Estratégicas	Diagnós- ticos Especí- ficos	Planes	Progra- mas	Proyec- tos	Instru- menta- ción de políti- cas	Organi- zación Insti- tucio- nal	Total
A. Producción		x					1
1. Estructura		x					1
1.1. Consumo interno		x					1
a) Granos básicos		x			x		2
b) Carne	x	x	x		x		4
c) Leche	x	x	x		x		4
1.2. Exportación		x					1
a) Café		x					1
b) Banano		x					1
c) Azúcar		x					1
d) No tradicionales	x	x		x			3
2. Regionalización				x			1
3. Productividad		x					1
4. Agroindustria		x					1
B. Servicios de apoyo							
1. Comercialización		x	x		x	x	4
2. Transferencia de tecnología		x		x	x		3
3. Financiamiento							
3.1. Crédito interno		x			x		2
3.2. Crédito externo				x	x		2
C. Recursos Naturales renovables	x	x		x			3
D. Tenencia de la tierra							
E. Organización del Sector Público Agropecuario		x	x		x	x	4
1. Organización Administrativa	x	x	x		x	x	5
2. Organización del Sistema de Planificación	x	x	x		x	x	5
3. Informática		x		x	x	x	4

sido menos.

Los productos originados a nivel del CAN han sido asimismo muy escasos, solo dos de un total de veintinueve (Cuadro 19).

El destino que han tenido los productos de OPSA ha sido más variado, concentrándose en tres: las instituciones del Sector Público Agropecuario particularmente el MAG y el CNP; el CAN, e, internamente, el Director de la Oficina (Cuadro 19).

3.3. Forma de participación de OPSA en las actividades del proceso de planificación

Las actividades que ha venido realizando OPSA han estado concentradas básicamente en la etapa de formulación del proceso de planificación. No ha sido de magnitud su participación en la instrumentación de la ejecución, ni en el control de las políticas. En efecto, más del 60% del esfuerzo ha estado orientado a la formulación de los productos detallados anteriormente. Se han realizado algunas actividades esporádicas en cuanto al seguimiento de la ejecución. Pero donde las acciones o el esfuerzo ha sido muy limitado es lo referente al control de la ejecución de las políticas (Cuadro 20).

Lo anterior en gran parte puede deberse al retraso con que fue considerado el Plan Nacional de Desarrollo Agropecuario 1978-82, a que OPSA carece de insuficientes recursos humanos como para llevar a cabo todas las actividades, y, al reducido contacto que OPSA mantiene con las UPI.

3.4. Procedimientos técnicos utilizados por OPSA para la realización de productos

CUADRO 19. Origen y destino de los productos realizados por OPISA (en número de productos)

Entidad	Origen	Destino
A. <u>Interna a la OPISA</u>		
1. Director	10	8
2. Unidades internas	11	-
B. <u>Externa a la OPISA</u>		
1. CAN	2	9
2. Sistema Político Administrativo	4	10
3. OFIPLAN	1	-
4. Casa Presidencial	1	2
Total	29	29

CUADRO 20. Formas de participación de OPSA en las actividades del proceso de planificación (en número de productos)

Actividades del proceso de planificación	Frecuencia
Formulación	29
Instrumentación de la ejecución	11
Control	4
Total productos	29

Para la elaboración de sus productos los procedimientos técnicos que han sido utilizados por el personal técnico, han estado relacionados en su gran mayoría con el balance de recursos y productos, análisis beneficio-costos y análisis econométrico y estadístico. (Cuadro 21).

3.5. Limitaciones enfrentadas por OPSA en la realización de sus productos

Para la elaboración de sus productos OPSA ha debido enfrentar algunas limitantes que han incidido en su capacidad de acción. Dentro de éstas están: relativa escasez de tiempo, las deficiencias de la información estadística y las limitaciones de los recursos humanos que dispone la entidad. Con una incidencia menor aparecen limitaciones originadas en los problemas de coordinación que existen tanto a nivel de las unidades internas de OPSA, como con las entidades del Sector. La incidencia de limitantes tales como la existencia de trabajos previos, inexistencia de metodologías de análisis y baja capacidad técnica, es baja. (Cuadro 22).

Estas restricciones se dan a nivel de todo el proceso de planificación, es decir, no es solo durante la etapa de formulación. Así por ejemplo, si se toma una política específica, la de granos básicos, se tiene que la restricción respecto a información se da en las tres etapas y solo en la actividad de control aparece la limitante de personal y problemas de financiamiento (Cuadro 23).

3.6. Apreciación de los productos realizados y de los procedimientos técnicos utilizados por OPSA

Del análisis queda de manifiesto que la OPSA, en el período analizado, ha centrado su acción básicamente en la elaboración de diagnósticos específicos del plan de mediano plazo y algunos programas de carac-

CUADRO 21. Principales procedimientos técnicos utilizados por el personal técnico de OPSA (en número de respuestas por procedimiento considerado)

Procedimientos	Frecuencia
1. Análisis econométrico y estadístico	6
2. Balances de recursos y productos	20
3. Análisis Beneficio-Costo	9
4. Modelo de programación matemática	3
5. Otros	-

CUADRO 22. Limitaciones que ha tenido OPSA para la realización de sus productos (en número de respuestas por limitación considerada)

Limitación	Frecuencia
1. Tiempo	12
2. Información estadística	10
3. Inexistencia de trabajos previos	3
4. Inexistencia de metodologías para análisis	1
5. Recursos humanos	9
6. Capacidad técnica	1
7. Coordinación con otras unidades de OPSA	6
8. Coordinación con otras instituciones	6
Total	48

CUADRO 23. Restricciones encontradas por la OPSA en el cumplimiento de sus actividades en relación a la política de granos básicos

Actividades del proceso de planificación	Restricción					
	Personal	Tiempo	Información	Coordinación	Financieros	Otros
1. Formulación			x			
2. Instrumentación de la ejecución			x			
3. Control	x		x		x	

ter sectorial. Sin embargo, las acciones de corto plazo en la forma de proyecto e instrumentación de políticas y medidas de política han sido mucho más reducidas.

Los productos realizados se han concentrado en la etapa de formulación y algo en instrumentación de la ejecución. En lo relativo a la etapa de control la acción de OPSA ha sido casi nula. Esto constituye una importante limitación en cuanto le puede estar restando coherencia a sus productos y por ende, a la captación de la problemática económico-social y del marco doctrinario. De hecho se ha comprobado que los mecanismos que se utilizan para captar a estas últimas son débiles. Esto puede incidir en un menor apoyo político y en que la participación en el apoyo e instrumentación a las decisiones sea menor.

Se aprecia asimismo que en términos generales, los estudios no se basan en una metodología homogénea. A esto se le debe agregar que, dado que el Plan Nacional de Desarrollo Agropecuario solo fue aprobado en enero de 1979. en el período analizado, OPSA careció de una estrategia sectorial sobre la cual estuvieran basadas sus objetivos, su propia estrategia y las metas del sector.

A lo anterior contribuyeron factores externos a OPSA tales como la no aprobación del Plan, la descoordinación generalizada; la falta de información y factores internos tales como la falta de recursos humanos, la escasez de tiempo y la falta de coordinación interna.

Capítulo Cuarto

CONCLUSIONES

Para sintetizar las conclusiones sobre el análisis de las políticas agropecuarias en Costa Rica, se han separado los temas según sean estos atinentes al Sistema Político-Administrativo, al Sistema de Planificación Agropecuario y a aspectos generales sobre el proceso de análisis de políticas.

1. Sistema Político-Administrativo Agropecuario

En forma restringida el sistema político-administrativo se define por el conjunto de órganos que deciden y ejecutan las políticas y medidas de políticas nacionales, que en este caso pertenecen al Sector Público Agropecuario. Sobre las características del funcionamiento del mismo en el proceso de análisis de políticas agropecuarias en Costa Rica se han encontrado los siguientes aspectos:

- a) No hay un centro único de decisión sobre las políticas para el sector, sino que se han identificado diez centros principales.
- b) El marco doctrinario con que el Sistema Político-Administrativo ha venido trabajando es heterogéneo. En la práctica cada centro de decisión tiene su propio marco doctrinario. Igual conclusión se desprende para el caso de la percepción de la problemática económico-social, ya que se ha comprobado que hay varias visiones sobre la misma.
- c) Las áreas estratégicas sobre las cuales debe centrar su acción el Sector Público Agropecuario, no han sido explicitadas y divulgadas. Se pudo detectar a nivel de los órganos del sector que no existe consenso respecto a ellas.
- d) Si bien es cierto que se han venido definiendo políticas y medidas de política sobre la mayoría de los lineamientos del marco doctrinario, no existe gran congruencia entre la prioridad asignada a cada uno de esos lineamientos y la orientación y cantidad de medidas adoptadas sobre ellas.

- e) Tampoco hay gran coherencia entre la importancia relativa que se le asigna a los aspectos de la problemática económico-social y la orientación y cantidad de medidas de política adoptadas.
- f) El CAN como centro de decisión y coordinación sectorial no posee gran prestigio a nivel del Sistema Político-Administrativo Agropecuario. Por el contrario, las limitaciones encontradas fueron muchas y pueden atribuirse a su falta de liderazgo, como órgano básico en la toma de decisiones del sector.
- g) Las decisiones adoptadas en el CAN carecen de fuerza suficiente como para hacerlas válidas para los diversos órganos del sector.
- h) La dispersión de intereses que se muestra entre los órganos del sector se mantiene en el CAN, sin que se haga evidente una estrategia general para la conciliación de intereses y prioridades políticas.
- i) La constitución del CAN permite un alto grado de flexibilidad en su operación, tanto para estructurarlo en un momento dado en cuanto a participación de sus miembros, como para definir la frecuencia de sus reuniones.
- j) Mediante decreto, se ha establecido un ente rector, semiformal para la definición de políticas y medidas de política del sector, que recae en el Ministro de Agricultura como Presidente del CAN.
- k) Este liderazgo es poco reconocido como tal por los diversos órganos del sector. Ello puede ser atribuible a mecanismos muy tenues de comunicación; a la ausencia del ejercicio operativo de ese liderazgo y dirección del sector, en función de objetivos y metas concretas que integren la dispersión de criterios doctrinarios, y a la necesidad de un apoyo político ampliamente manifiesto por la Presidencia de la República.
- l) La dirección semiformal del sector no ha reconocido plenamente su superioridad jerárquica con la dirección de OPSA, así como tampoco ha

reconocido a OPSA como elemento clave de apoyo técnico para sus funciones de dirección efectiva.

2. Sistema de Planificación Agropecuario

El Sistema de Planificación Agropecuario está constituido por todas las unidades de apoyo técnico con que cuenta el Sistema Político-Administrativo para la toma de decisiones. Sobre aquél se ha llegado a las siguientes conclusiones:

- a) Los elementos de apoyo técnico del Sistema de Planificación no han estado cumpliendo a cabalidad con su cometido, ya que no han dado el asesoramiento esperado a los centros de decisión. Esto significa que una parte importante de las políticas y medidas de políticas se han elaborado y decidido al margen de ellos; es decir, otros elementos al margen de SIPSA, han sido los encargados del asesoramiento a la toma de decisiones de políticas adoptadas.
- b) Aun cuando no es totalmente generalizable, no hay una clara concepción de que las funciones de planificación son de apoyo técnico a la toma de decisiones de políticas y medidas de políticas del Sistema Político Administrativo y que por tanto, son supeditadas a éste y deben ser viables a su posición doctrinaria vigente. Esta carencia resulta en un mayor grado de prescindencia del apoyo por el político.
- c) La mayoría de las decisiones políticas tomadas han estado orientadas a problemas coyunturales de corto plazo y se han centrado básicamente en aspectos de la producción para el consumo interno y para la exportación. Las presentaciones y los asuntos tratados en el CAN han versado principalmente sobre aspectos estructurales, importantes de por sí, pero presentados inoportunamente.

d) Los mecanismos que se utilizan para la captación del marco doctrinario y la problemática económico-social son parciales, lo que estaría impidiendo un mejor nexo con los agentes políticos y con los del ámbito económico-social.

e) La vinculación entre las unidades de apoyo técnico y el Sistema Político Administrativo son muy débiles, y por tanto la captación del marco doctrinario y prioridades de éste, por parte de las unidades de apoyo, es débil.

f) Se encontró una falta de integración e identificación entre los miembros de COTEPSA y una falta de reconocimiento práctico del liderazgo de OPSA dentro de ese subsistema. Esto puede ser atribuible a falta de reuniones y apoyo mutuo, y a la falta de reconocimiento sobre las iniciativas tomadas por los miembros, así como a una falta general de comunicación

g) El producto brindado por las unidades coordinadoras del Sistema de Planificación han carecido de especificidad, siendo para la mayoría de los programas y proyectos a nivel de formulación, sin que se cumplan a cabalidad las etapas de instrumentación de la ejecución y asignación de funciones entre instituciones.

h) No se ha estructurado una unidad de control y seguimiento de los programas y proyectos, que permita completar las diversas fases de planificación, mantener informado al resto del sector y sugerir las modificaciones necesarias para garantizar el logro de los objetivos de las políticas.

3. Aspectos generales del proceso de análisis de políticas.

a) Los aspectos estructurales del Sistema de Planificación Sectorial Agropecuario pretendido en el Decreto Ejecutivo permiten un amplio margen de flexibilidad para atender las necesidades operativas y por tan-

to no puede considerarse como factor primordial de la desarticulación existente.

b) Hay por tanto otras causas, que se hacen más relevantes en el medio costarricense, asociadas a la comprensión del sistema político-administrativo sobre el marco económico y social nacional y sobre el medio institucional del cual forman parte y del cual se dispone para la toma de decisiones; así como del papel que debe desempeñar la planificación y el apoyo técnico en los procesos de análisis de políticas.

c) No obstante que se han conformado estructuralmente los mecanismos que pueden dar origen al funcionamiento del sistema, éste no se ha articulado en su totalidad, y carece de los elementos básicos antes mencionados necesarios para lograrlo.

A N E X O S

ANEXO A: Objetivos y funciones del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) ⁽¹⁾

Objetivos Fundamentales

- a) Desarrollar la política agropecuaria del Estado, de conformidad con las particulares condiciones de las distintas regiones definidas en el espacio costarricense con las características de sus recursos.

- b) Orientar la política agropecuaria, para garantizar un adecuado aprovechamiento de la tierra y demás recursos naturales renovables, el aumento del producto interno y la equitativa distribución del ingreso agrícola y una racional utilización del potencial humano del sector rural.

- c) Aplicar la política gubernamental de desarrollo agropecuario a través de las instituciones que integran el Sector y con el apoyo de aquellas otras con capacidad de proporcionar la infraestructura agrícola.

- d) Crear las condiciones necesarias que requiere el proceso de desarrollo agropecuario, capitalizando el sector y promoviendo el mejoramiento tecnológico de las actividades productivas y comerciales de la agricultura a fin de mejorar los ingresos de los agricultores y la calidad de vida de la existencia rural.

Funciones

- a) Colaborar en los esfuerzos por alcanzar una mejor estructuración del agro a fin de asegurar un justo régimen en la tenencia y distribución de la tierra.

(1) Ley de Presupuesto 1979

- b) Mejorar la producción, productividad y la racionalización de la comercialización interna de los productos agropecuarios.

- c) Sugerir una política de precios justos para los productores del Sector, procurando que sean compatibles con la capacidad de los propios consumidores y de acuerdo con los planes de desarrollo del sector y propugnar por mejores precios para los productos en el mercado internacional.

- d) Promover el abastecimiento de alimentos para la población de la nación.

- e) Alentar la producción de materias primas necesarias para el fundamento de la agroindustria.

- f) Contribuir al aumento y diversificación de las exportaciones y a la sustitución de importaciones.

- g) Mantener un esfuerzo permanente para la conservación y racional uso de recursos naturales renovables.

- h) Fomentar la industrialización de los productos agropecuarios.

- i) Brindar protección a los recursos e inversiones agropecuarias, y;

- j) Impulsar la investigación, la asistencia técnica y estudios de las actividades del Sector.

-1-

ANEXO B: MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERIA
CONSEJO AGROPECUARIO NACIONAL

CONSTITUCION DEL SISTEMA DE PLANIFICACION

SECTORIAL AGROPECUARIA (SIPSA)

Serie: Legal N° 9
San José, Costa Rica
Agosto de 1977

CONSTITUCION DEL SISTEMA DE PLANIFICACION
SECTORIAL AGROPECUARIA (SIPSA)

Esta publicación contiene el Decreto Ejecutivo N° 5147-AP, de 20 de agosto de 1975, publicado en La Gaceta N° 162, de 28 de agosto de 1975, y la modificación al Artículo 7° del mismo, a que se refiere el Decreto N° 5889-A, del 17 de marzo de 1976, publicado en La Gaceta N° 70, del 10 de abril de 1976.

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERIA
CONSEJO AGROPECUARIO NACIONAL

CONSTITUCION DEL SISTEMA DE PLANIFICACION
SECTORIAL AGROPECUARIA (SIPSA)

Nº 5147-A-P

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA
Y LOS MINISTROS DE AGRICULTURA Y GANADERIA,
Y DE LA PRESIDENCIA.

En uso de las facultades conferidas en los artículos 140, inciso 3) de la Constitución Política y el Nº 12 de la Ley de Planificación Nº 5525 del 2 de mayo de 1974.

Considerando:

1º—Que por ley Nº 5525 de 2 de mayo de 1974, se estableció el Sistema Nacional de Planificación, que incluye el funcionamiento de las Oficinas Sectoriales.

2º—Que el Sector Agropecuario, tiene gran importancia para el bienestar económico y social del país y debido a que varias instituciones y entidades de carácter público participan en su desarrollo, es conveniente establecer los mecanismos de coordinación entre dichos entes, dentro del Sistema Nacional de Planificación.

3º—Que es necesario impulsar la planificación y coordinación regionales con la participación activa de los propios agricultores.

Por tanto,

DECRETAM:

La siguiente

Constitución del Sistema de Planificación Sectorial Agropecuaria

CAPITULO PRIMERO

Establecimiento de un Sistema de Planificación Sectorial Agropecuaria.

Artículo 1º—Se establece un Sistema de Planificación Sectorial Agropecuaria que tiene como objetivo fundamental cumplir con la Ley de Planificación Nacional Nº 5525 de 2 de mayo de 1974, con el Plan Nacional de Desarrollo, y

con las disposiciones que emanen de la Oficina de Planificación Nacional y Política Económica y del Consejo Agropecuario Nacional, en todo lo relacionado con el Sector Agropecuario.

Artículo 2º—El Sector Agropecuario está integrado por todas las entidades estatales que tienen competencia en las áreas específicas o generales de la actividad agropecuaria. Por lo tanto, forman parte de él las siguientes instituciones:

- a) El Ministerio de Agricultura y Ganadería;
- b) La Oficina de Planificación Nacional y Política Económica;
- c) El Ministerio de Economía, Industria y Comercio;
- d) El Instituto de Tierras y Colonización;
- e) El Sistema Bancario Nacional;
- f) El Consejo Nacional de Producción;
- g) El Instituto Nacional de Fomento Cooperativo;
- h) El Instituto de Fomento y Asesoría Municipal; e
- i) Otras que se determinen a juicio del Consejo Agropecuario Nacional.

CAPITULO SEGUNDO

Organismos del Sistema de Planificación Sectorial Agropecuaria

Artículo 3º—El Sistema de Planificación Sectorial Agropecuaria, está integrado por los siguientes organismos:

- a) El Consejo Agropecuario Nacional;
- b) La Oficina de Planificación Sectorial Agropecuaria;
- c) El Comité Técnico de Planificación Sectorial Agropecuaria y los otros comités de coordinación y comisiones consultivas que de conformidad con la Ley de Planificación Nacional se tengan como necesarias; y
- d) Las Unidades y Oficinas de Planificación del Ministerio de Agricultura y Ganadería y de las distintas instituciones descentralizadas, así como de las otras entidades públicas pertenecientes al sector agropecuario

Artículo 4º—El Consejo Agropecuario Nacional, la Oficina de Planificación Sectorial Agropecuaria y el Comité Técnico de Planificación Sectorial Agropecuaria, constituyen una unidad de trabajo. Esta unidad está adscrita al Ministerio de Agricultura y Ganadería, únicamente con el fin de facilitar su administración, sin que ello signifique dependencia.

Dicha unidad contará con personal y presupuesto propios. El presupuesto debe estar debidamente identificado como un programa y debe ser administrado siguiendo las normas trazadas por el Consejo Agropecuario Nacional.

Artículo 5º—El Sistema de Planificación Sectorial Agropecuaria realiza sus funciones en forma integrada con la Oficina de Planificación Nacional y Política Económica.

CAPITULO TERCERO

Consejo Agropecuario Nacional

Artículo 6º—El Consejo Agropecuario Nacional, es un órgano de coordinación y consulta. Está integrado en la siguiente forma:

a) El Ministro de Agricultura y Ganadería;

b) El Ministro de la Presidencia.

c) El Ministro de Planificación Nacional y Política Económica.

d) El Ministro de Economía, Industria y Comercio;

e) El Presidente Ejecutivo del Banco Central de Costa Rica;

f) El Presidente Ejecutivo del Consejo Nacional de Producción;

g) El Presidente Ejecutivo del Instituto de Tierras y Colonización; y
 h) Cuando se trate de actividades o programas en que participen otros organismos públicos, los *Presidentes Ejecutivos*, *Gerentes* o *Directores de es-*tos, representarán a sus instituciones en el seno del Consejo. Cuando se considere conveniente se podrá solicitar el nombramiento de representantes del sector privado, para el estudio de asuntos específicos.

El Consejo Agropecuario Nacional, será presidido por el Ministro de Agricultura y Ganadería y en su ausencia por el Ministro de Planificación Nacional y Política Económica.

Artículo 7º.—Las funciones del Consejo Agropecuario Nacional, son las siguientes:

- a) Asesorar al Poder Ejecutivo y a las demás instituciones interesadas en el desarrollo agropecuario en la fijación de políticas y objetivos y en la coordinación de programas y actividades;
- b) Formular los lineamientos de la política agropecuaria nacional en concordancia con la política nacional de desarrollo;
- c) Aprobar, inaprobar o modificar las propuestas de los estudios, programas y proyectos presentados por la Oficina de Planificación Sectorial Agropecuaria;
- d) Aprobar las normas y procedimientos de coordinación, programación y evaluación necesarias para la ejecución de los programas interinstitucionales;
- e) Nombrar, cuando sean necesarios, grupos de trabajo o comisiones de alto nivel para el estudio de problemas específicos;
- f) Aprobar el proyecto de presupuesto para el Sistema de Planificación Sectorial y trazar las normas para su adecuada administración;
- g) Considerar y pronunciarse sobre programas de asistencia técnica y financiera;
- h) Impulsar y fortalecer la coordinación regional por medio de los Comités Agropecuarios Regionales y Centros Agrícolas Cantonales y Auxiliares, brindándoles el apoyo necesario y procurando el eficiente desempeño de sus funciones como mecanismos de coordinación regional;
- i) Aprobar el nombramiento del Director Ejecutivo de la Oficina Sectorial de Planificación Agropecuaria;
- j) Velar por el cumplimiento de las funciones encomendadas a los organismos del Sistema;
- k) Participar con los organismos nacionales respectivos, en los acuerdos y convenios bilaterales y de integración regional en lo referente al desarrollo agropecuario; y
- l) Considerar aquellos otros asuntos que se estimen pertinentes para el mejor funcionamiento del Sector Agropecuario.

CAPITULO CUARTO

Oficina de Planificación Sectorial Agropecuaria

Artículo 8º.—La Oficina de Planificación Sectorial Agropecuaria depende del Consejo Agropecuario Nacional. Tiene las siguientes funciones:

- a) Elaborar el Plan Nacional de Desarrollo Agropecuario, dentro de los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo;
- b) Coordinar las acciones de las unidades y oficinas de planificación de los organismos del sector, en la elaboración, supervisión y evaluación de los programas y proyectos aprobados por el Consejo Agropecuario Nacional; Mantener control del desarrollo de los programas y proyectos en ejecución y proponer las medidas correctivas pertinentes;
- d) Colaborar con la Oficina de Planificación Nacional en el establecimiento de normas para la elaboración de presupuestos por programas y en la revisión de presupuestos anuales que los organismos presentan a OFIPLAN;
- e) Colaborar con los organismos del Sistema de Planificación Sectorial Agropecuaria en la adopción de medidas de fortalecimiento institucional y de metodología de planificación;
- f) Sumeter al Consejo Agropecuario Nacional propuestas de política, programas y proyectos que favorezcan el adecuado y acelerado desarrollo del Sector Agropecuario;
- g) Mantener una estrecha colaboración con la Dirección General de Estadística y Censos con el fin de contribuir a la adopción de criterios que permitan el suministro oportuno de estadísticas adecuadas para la planificación del sector agropecuario;
- h) Asistir a los organismos superiores en lo referente a la cooperación técnica y económica internacionales para el sector agropecuario;
- i) Coordinar la ejecución de programas financiados con acuerdos de préstamo firmados con agencias internacionales de crédito o de gobierno extranjeros o establecidos en virtud de programas de cooperación internacional, de adoptar las medidas necesarias para fortalecer los mecanismos regionales de coordinación;
- k) Realizar los estudios y hacer las propuestas pertinentes relacionadas con las actividades agropecuarias en el campo de la integración regional;
- l) Presentar informes del Sistema y de sus Organismos;
- m) Actuar como Secretaría del Consejo Agropecuario Nacional; y
- n) Atender aquellos otros asuntos que se consideren pertinentes, para la buena marcha del Sector Agropecuario.

Artículo 9º.—Para el cumplimiento de las funciones señaladas en la Oficina de Planificación Sectorial Agropecuaria estructurará unidades de planificación, coordinación y las otras que se consideren necesarias.

Artículo 10.—La Oficina de Planificación Sectorial Agropecuaria, estará a cargo de un Director Ejecutivo nombrado de común acuerdo por el Ministro de Agricultura y Ganadería y el Ministro de Planificación Nacional y Política Económica. El resto del personal será de nombramiento del Ministro de Agricultura y Ganadería, previa aprobación del Director Ejecutivo de la Oficina de Planificación Sectorial Agropecuaria.

Artículo 11.—El Director Ejecutivo de la Oficina de Planificación del Sector Agropecuario forma parte de los órganos de alta dirección, coordinación y asesoramiento. Su superior jerárquico es el Ministro de Agricultura y Ganadería.

CAPITULO QUINTO

Comité Técnico de Planificación Sectorial Agropecuaria

Artículo 12.—El Comité Técnico de Planificación Sectorial Agropecuaria está constituido por el Director Ejecutivo de la Oficina de Planificación Sectorial Agropecuaria, quien lo presidirá; por un representante de ORIPLAN y por los jefes o directores de las unidades de planificación de las instituciones integrantes del Sector Agropecuario.

Artículo 13.—Las funciones del Comité Técnico de Planificación Agropecuaria, son las siguientes:

- a) Asesorar a la Oficina de Planificación Sectorial Agropecuaria en las labores de Planificación que le sean encomendadas;
- b) Colaborar en la estructuración de los programas de trabajo según los acuerdos emanados del Consejo Agropecuario Nacional;
- c) Revisar las propuestas de la política que vayan a ser sometidas al Consejo Agropecuario Nacional;
- d) Constituir los grupos que sean requeridos en la ejecución del programa de trabajo;
- e) Elaborar los trabajos que sean acordados, para cada una de las unidades de Planificación de los Organismos del Sector;
- f) Suministrar a la Oficina de Planificación Sectorial Agropecuaria la información que le sea requerida para el desarrollo de sus funciones y hacer aportes de servicios de personal, cuando se convenga;
- g) Servir de enlace con las instituciones en la realización de las investigaciones y evaluaciones que sean necesarias;
- h) Dar seguimiento a las recomendaciones y acciones requeridas para lograr la más eficaz integración de las políticas y coordinación de la acción de los organismos participantes. e
- i) Aquéllas otras que en el futuro se establezcan.

CAPITULO SEXTO

Disposiciones Generales

Artículo 14.—Las funciones de la Oficina de Planificación Nacional y Política Económica y de los Organismos del Sistema Nacional, fueron establecidos en la ley Nº 5525 de 2 de mayo de 1974. Las de las Unidades y Oficinas de Planificación, de los Comités de Coordinación, y de las Comisiones Consultivas, serán señaladas por vía reglamentaria, por cada una de las instituciones interesadas.

Artículo 15.—Conforme a lo establecido en la Ley de Planificación Nacional, Nº 5525 de 2 de mayo de 1974, tanto el Consejo Agropecuario Nacional como la Oficina de Planificación Sectorial Agropecuaria, están en capacidad de solicitar a las instituciones del sector agropecuario y a cualquier otro organismo de derecho público, informaciones y servicios de personal técnico necesarios para ayudar en la realización de trabajos y estudios.

Artículo 16.—Las responsabilidades a cargo del Consejo Agropecuario Nacional y su Secretaría Ejecutiva, asumidas al amparo del Decreto Ejecutivo Nº 12-73-A de 30 de setiembre de 1970, serán atendidas por los organismos del

Sistema de Planificación Agropecuaria. El Personal técnico y administrativo, los servicios, vehículos, equipo y demás facilidades quedan incorporados a la estructura del Sistema de Planificación Sectorial Agropecuaria, creada por el presente decreto.

Artículo 17.—Se deroga el Decreto Ejecutivo Nº 1273-A de 30 de setiembre de 1970 y sus reformas.

Artículo 18.—Este Decreto Ejecutivo rige a partir de su publicación

ARTICULO TRANSITORIO

El personal técnico y administrativo mencionado en el artículo 16, conserva sin solución de continuidad, todos sus derechos laborales, privilegios por años de servicio y los demás derechos de que han venido gozando.

Dada en la Casa Presidencial —San José a los veinte días del mes de agosto de mil novecientos setenta y cinco.

DANIEL ODUBER

El Ministro de la Presidencia, El Ministro de Agricultura y Ganadería,
CARLOS ML. CASTILLO M. HERNAN GARRON SALAZAR.

ANEXO C: Principales aspectos que cubrirá el programa para el estímulo de la producción agropecuaria

1978-82

DIAGNOSIS	OBJETIVOS	INSTRUMENTOS
A. <u>Producción y Productividad</u>	1. Incrementar la producción agropecuaria	<ol style="list-style-type: none"> 1. Se procurará el mejor aprovechamiento, conservación y uso racional de la tierra y la zonificación de la producción. 2. Formación de organizaciones de productores:ej. Cooper. 3. Establec. de un centro de información en la OPSA (precios mínimos, crédito, información de mercado, prioridades crediticias, etc.). 4. Coordinación de la acción de los organismos. 5. Estimular la producción de artículos agrop. exportables. 6. Mejorar la infraestructura y servicios públicos. 7. Estimul. la fabricación nacional de maquinaria, equipos y herramientas agrícolas.
2. Aumentar la productividad		<ol style="list-style-type: none"> 1. Ampliación de los programas de asistencia técnica: Crédito orientado o supervisado. <ol style="list-style-type: none"> a. Para los pequeños y medianos productores la asistencia técnica será gratuita y obligatoria. b. Para la gran empresa la asist. téc. será pagada. 2. Otorgar acceso a la educación técnica de los productores 3. Mejoramiento de los servicios de extensión agropecuaria y su adecuado enlace con la investigación, experimentación y enseñanza. 4. Mejoramiento de los serv. de educ. para adultos y niños. 5. Impulso de un program. de educación agropecuaria. 6. Promover la transferencia de tecnología extranjera y la elaboración y difusión de tecnología nacional.
B. <u>Seguro de cosechas</u>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Mala concepción de este instrumento, no es un seguro sino consecuencias de las pérdidas ocurridas un subsidio estatal. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Creación de un mecanismo financiero dentro del INS, que permita precisar: <ul style="list-style-type: none"> - Las necesidades de desarr. agrop. durante c/año. - Los recursos fiscales y contributivos de los intereses destinados a aliviar el impacto de las pérd. 2. Se deberá establecer un orden de prioridad de los campos a cubrir para ir avanzando progresivamente hasta abarcar todas las actividades.
C. <u>Estabilización de precios</u>	<ol style="list-style-type: none"> 1. El CNP se había convertido en una entidad desorganizada que es comerciante, exportadora, que realiza una basta diversidad de funciones, lo que lo ha llevado a transformarse en un gigante. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Se organizará el CNP en lo legal, administ. y operac. 2. La estabilización de precios se ejercerá principalmente fijando precios de sustentación o mínimos para los artículos básicos de consumo popular y de primera necesidad antes de siembra, para no subsidiarlos. 3. Los estancos del CNP se convertirán en coop. de cons. 4. Los pequeños agricultores recibirán el servicio de aval por parte del CNP y otros servicios. 5. El CNP deberá otorgar algunos servicios tales como: <ul style="list-style-type: none"> - Alquiler de maquinaria agrícola pesada. - Venta de semilla y alimento concentrados. - Asilamiento de granos básicos y almacenamiento de productos perecederos.

Sigue...

D. Comercialización Agropecuaria

1. Estimular la producción y defender al consumidor a través de un buen sistema de comercialización.
2. El buen sistema de mercado perseguirá la eliminación de los intermediarios innecesarios y el apoyo a los que sí contribuyen a la eficacia del sistema.

1. Estimulo a la organización de asociaciones o cooperativas especialmente de horticultores y fruticultores.
2. Establecimiento de un centro de información de Mercado en el Banco Central.
3. Reorganización del Mercado Mayorista de San José y planes en marcha del CENADA.
4. Actualización y ejecución del Programa de Mercado Inter Agronegocios (PIMA).
5. Promoción y creación de mercados abiertos o libres.
6. Establecimiento de normas de calidad.
7. Estimulo a la participación del sector privado a través del crédito para que participe en instalaciones, equipos y empaque para distribución doméstica y exportación.
8. Incentivo al desarrollo del almacenamiento financiero.
9. Estimulo a la creación y buen funcionamiento de transporte de productos.

E. Sistema Crediticio

1. El crédito agropecuario deberá ser flexible y oportuno para lo cual la banca estatal debe reorganizarse de acuerdo con funciones especial.
2. El crédito deberá ser concebido como un instrumento eficaz de desarrollo económico destinado al mejoramiento del hombre del campo.

1. Administración del crédito descentralizado y ágil.
2. El uso de crédito será controlado para evitar desviaciones y contará con la asesoría del caso. Se utilizará también el control cruzado.
3. El otorgamiento del crédito estará sujeto a:

- La historia crediticia del usuario.
- Las condiciones morales del solicitante
- La factibilidad económica del proyecto
- La capacidad de recuperación y pago
- Las garantías

4. Se facilitará el establecimiento de firmas de profesión.
5. Se financiarán actividades para el des. agropecuario y otras inversiones tales como mejoras.
6. Impulso al uso del crédito a través de coop. y otro tipo de organizac. campesinas de pequeños y medianos productores.

F. Diversificación Agrícola

1. Ampliar el número de productos de los cuales depende la economía del sector para: aumentar el empleo; usar mejor los recursos; sustituir importaciones; proveer mayor número de materias primas a la agroindustria; para mejorar la dieta de la población y para el gran crecimiento económico.

1. Zonificación de cultivos en el país.
2. Apoyo crediticio a los proyectos de diversificación.
3. Crear proyectos demostrativos e intensificar la investigación y asistencia técnica.
4. Estudio de los mercados potenciales.

G. Aspectos especiales por productos

1. Banano
 - a. El productor nacional tiene el incentivo mejor productividad que los otros países exportadores recibe menos dinero debido al alto costo de transporte y manejo para el embarque.
 - b. Debido a los impuestos que gravan la actividad bananera se ha visto disminuido el área plantada.

1. Incremento de la producción de banano.

1. Para dinamizar la producción se ejecutarán los siguientes programas:

- a. Incremento de la productividad y de rehabilitación de fincas.
- b. Estimulo económico al productor.
- c. Incremento del área cultivada incluyendo la siembra de nuevas fincas.
- d. Mejoramiento de infraestructura y transporte.
- e. Adecuación y readecuación de deudas.

2. Azúcar

- a. Bajos precios en el mercado internacional.
 - b. Alto impuesto para la maquinaria y para la exportación
 - c. Alza en los costos de producción.
- Una política Nacional Azucarera.

1. Esta política se hará bajo las siguientes bases:

- a. La revisión de los tributos.
- b. El mejoramiento de políticas crediticias.
- c. La elaboración de un programa p/mejorar la producción.

Sigue...

- d. Capacidad y eficacia insu-
ficiente en un buen número
de ingenios y localización
inadecuada de algunos
- e. Falta de crédito bancario
- f. Falta de mano de obra
- g. Disminución del rendimiento
de azúcar por tonelada
de caña

3. Granos Básicos

- a. El Gobierno inició un pro-
grama que al principio, a
pesar de sus defectos, dió
buen resultado

4. Carne

- a. El país ha carecido de una
política nacional ganadera

5. Café

- a. Se cuenta con una alta tec-
nología que debe ponerse
en ejecución de inmediato
en las zonas cafetaleras

6. Leche

- a. El país ha carecido de una
política nacional ganadera

- e. La zonificación del cultivo
- f. El desarrollo de cooperativas y otras formas de aso-
ciaciones de los pequeños y medianos productores.
- g. Ampliación de cultivos según las necesidades de
demanda interna.

Las directrices de esa política serán:

1. Fijación anual de precios de sustentación.
2. Abastecimiento de la demanda interna y exportación
cuando los precios sean atractivos.
3. Zonificación del cultivo y el financiamiento se otorga-
rá en función de ella.
4. Otorgamiento eficiente de algunos servicios tales como:
riego, seguro de cosechas, asistencia técnica y almace-
namiento y comercialización.

Las bases de la política serán:

1. Agilización del crédito ganadero.
2. Otorgar asistencia técnica en todas las fases de pro-
ducción y el manejo y control sanitario.
3. Establecimiento de una tecnología que permita una ex-
plotación más intensiva.
4. Establecimiento de una política de precios.
5. Exportación de carne de animales no apto para cría.

10. Recursos Naturales y Saneamiento Ambiental

1. Búsqueda de buenos precios en el mercado internacional.
2. Control sanitario (roya).
3. Aprovechamiento de subproductos en alimentación animal.
4. Reposición de áreas, mediante créditos e incentivos fisc.

- a. El país ha carecido de una
política nacional ganadera

RECURSOS NATURALES Y SANEAMIENTO AM- BIENTAL

1. Se deberá hacer un aprovechamiento y conserva-
ción de los recursos naturales de manera equi-
tativa y estable y se deben resolver los pro-
blemas de contaminación ambiental.
 2. Este objetivo deberá observar tres principios -
a. La explotación de los recursos naturales a
de constituir una de las principales fuen-
tes de riqueza.
 - b. Para disfrutar de los recursos se deberá
determinar el potencial y sus limitaciones
y programar su protección y reproducción.
 - c. Hacer conciencia nacional de los efectos
adversos de la contaminación.
1. Uso irracional del suelo
 2. Falta de tecnología para utili-
zar los recursos
 3. Existe control insuficiente de
la tala del bosque y quemas
 4. No existen políticas para con-
trastar los recursos destrui-
dos o disminuidos
 5. Uso irracional de los pesticidas
causando ello:
- Trastornos ecológicos
- Contaminación de aguas
 6. No se aplican normas de sanea-
miento ambiental
 7. Utilización de áreas rurales en
el desarrollo urbano.
 8. No se han definido en su totali-
dad las cuencas hidrográficas
ni las zonas para su protección
 9. No existe inform. completa sobre
uso actual de suelos
 10. Existe descoord. institucional

- a. El país ha carecido de una
política nacional ganadera

- a. La explotación de los recursos naturales a
de constituir una de las principales fuen-
tes de riqueza.

- b. Para disfrutar de los recursos se deberá
determinar el potencial y sus limitaciones
y programar su protección y reproducción.

- c. Hacer conciencia nacional de los efectos
adversos de la contaminación.

1. Protección de las cuencas hidrográficas.

2. Definición del uso adecuado de los recursos naturales.
- Restauración de suelos erosionados o degradados.

3. Prevención de la contaminación ambiental.
- En aguas marinas

4. Explotación racional y técnicas de los bosques e impul-
so a la reforestación
- Protección y consolidación de los parques nacionales
y reservas forestales

- Creación de parques regionales, valor científico, es-
cénico y recreativo

- Delimitación y conservación de áreas verdes

5. Apoyo a la investigación
6. Reorganización y coordinación de las instituciones pú-
blicas

8. Elaboración de un inventario y mapa del uso actual y
potencial de los recursos. Deberá estar terminado en
mayo de 1979.

9. Puesta en marcha de plan piloto "Recuperación de la
Cuenca del Río Barranca".

ANEXO D: Areas estratégicas del Sector Público Agropecuario

A. Producción

1. Estructura

1.1. Consumo interno

- a. Granos básicos**
- b. Carne**
- c. Leche**

1.2. Exportación

- a. Café**
- b. Banano**
- c. Azúcar**
- d. No tradicionales**

2. Regionalización

3. Productividad

4. Agroindustria

B. Servicios de apoyo

1. Comercialización

2. Transferencia de tecnología

3. Financiamiento

3.1. Crédito interno

3.2. Crédito externo

C. Recursos naturales renovables

D. Tenencia de la tierra

E. Organización del Sector Público Agropecuario

1. Organización Administrativa

2. Organización del Sistema de Planificación

3. Informática

ANEXO E: Acuerdos tomados por el CAN instalado el 1° junio 1978

1. Confección decreto por Departamento Legal MAG; nombramiento Miembros del CAN.
2. Nombramiento Director de OPSA: Ing. Oscar Urbina Salazar.
3. Nombramiento Director Plan Algodonero: Ing. Evaristo Morales M.
4. Aprobación Decreto Comisión del Cacao y nombramiento de Miembros de la Comisión.
5. Aprobación Decreto Comisión del COCO y nombramiento de Miembros de la Comisión.
6. Nuevo análisis de OFIPLAN de propuesta de OPSA sobre organización Oficinas de Planificación de las Instituciones.
7. Enviar a estudio Departamento Legal del MAG asunto sobre ubicación de la Comisión Nacional de Mercadeo.
8. Concluir programa control brucelosis del CNP y funciones de CIGABO; solicitar a OPSA preparación Programa Integral de Desarrollo Ganadero e integrar grupo de trabajo para ese objetivo.
9. Aprobar propuesta OPSA para integrar grupo de trabajo interinstitucional para implementar estudios sobre la situación de la actividad lechera de Costa Rica.
10. Apoyar reunión sobre Desarrollo Rural Integrado organizada por MAG, OFIPLAN y OPSA.

11. Que funciones de la Comisión Nacional de Mercadeo se mantengan en el CAN.
12. Con base en propuesta de OPSA y observaciones de OFIPLAN ambos organismos elaboren un documento final de la propuesta sobre organización de Oficinas de Planificación Institucionales.
13. Aceptar renuncia a Director de Programa Algodonero y nombramiento nuevo Director: Ing. Alexis Matarrita y coordinador del mismo al Ing. José Joaquín Acuña.
14. Aprobar Programa Fomento Cultivo del Frijol; responsabilizar del mismo al CNP; nombrar coordinador al Dr. Eduardo Jiménez.
15. Aprobar proyecto de presupuesto de OPSA para estudios de zonificación de los principales cultivos actuales (arroz, algodón, etc.) en el Pacífico Seco.
16. Estudio conjunto entre OPSA, CNP y Banco Central para desincentivar la producción de arroz y solicitar a la Comisión de Coordinación Bancaria que posponga anuncio de medidas crediticias, en tanto OPSA estudia alternativas para los productores de arroz perjudicados con las mismas.
17. Efectuar una nueva reunión del CAN el 10 de octubre próximo, para conocer asuntos que requieren urgente atención.
18. Continuar estudio del trabajo de OPSA: "Propuesta del Plan de Acción para la racionalización del cultivo del arroz".
19. Instancia al Consejo Económico para solicitarle que en las actividades que ese organismo efectuará para definir políticas del sector agropecuario tome en cuenta al CAN, como rector que es, por Ley, de esas políticas.

20. Aceptar renuncia Director Programa Aigodonero y recargar esas funciones en el coordinador del mismo Ing. José Joaquín Acuña.
21. Instancia a los Miembros del CAN para que haya una mayor y puntual asistencia a las sesiones.
22. Que Miembros del CAN hagan observaciones al cuestionario de SIECA sobre el Protocolo de Limón y lo devuelvan a la Secretaría Ejecutiva el 20 de octubre.
23. Solicitar al Banco Central la realización de una reunión conjunta del CAN con la Junta Directiva de esa institución, para tratar sobre las medidas crediticias adoptadas por el Banco Central y sus implicaciones en el sector agropecuario.

ANEXO F: Listado de presentaciones de OPSA al CAN

1. Para el nombramiento de la Comisión del Cacao la OPSA presentó al CAN:
 - a. Un resumen del Programa de Fomento de la Actividad Cacaotera.
 - b. Proyecto de Decreto Ejecutivo para la creación de la Comisión Ejecutiva de la Actividad Cacaotera
 - c. Una propuesta sobre los candidatos para integrar esta Comisión
2. Para el nombramiento de la Comisión del Coco la OPSA presentó:
 - a. El Proyecto de Decreto Ejecutivo que crea la Comisión de Coco
 - b. Una nómina de candidatos
3. Propuesta para la organización de las Oficinas de Planificación de las instituciones del Sector en forma análoga a la OPSA
4. Se presentó un documento informativo "Comisión Nacional de Mercadeo Agropecuario"
5. Se presentó un estudio de OPSA "Términos de referencia para la realización de un estudio conducente a la elaboración del Programa de Desarrollo Ganadero"
6. Se presentó a conocimiento del CAN el documento "Estudio sobre la situación lechera en Costa Rica".
7. La OPSA presentó un documento informativo, sobre la reunión internacional de desarrollo rural integrado que se celebraría los días del 29 de agosto al 1º de setiembre
8. Se presentó al CAN el documento "Sugerencias y datos básicos para la elaboración del Programa de Fomento de la Producción del Frijol Común.
9. Problemas de la producción arrocera
 - a. Zonificación de cultivos actuales en el Pacífico Seco
Se presentaron dos proyectos de zonificación de cultivos; una para ampliar la zonificación en el área de algodón y otro para zonificar cultivos actuales en el Pacífico Seco.

10. Se presentó un documento sobre las "Principales actividades desarrolladas por la OPSA" para la información de los Miembros del CAN
11. Se presentó el documento "Propuesta del Plan de Acción para la racionalización del cultivo del arroz".
12. Se presentó a los miembros del CAN el documento "El Financiamiento externo del Sector Agropecuario".

ANEXO G: Principales actividades desarrolladas por la Oficina de Planificación Sectorial Agropecuaria (OPSA) ⁽¹⁾

I. Formulación de Planes

1. Reestructuración del Plan Nacional de Desarrollo
2. Plan de Asistencia Técnica y Adiestramiento para la OPSA

II. Elaboración de Diagnósticos

1. Evaluación del Comportamiento del Sector Agropecuario durante 1977.
2. Estudio sobre los problemas de la Actividad Lechera
3. Diagnóstico de Pesca
4. Diagnóstico de la Actividad Ganadera
5. Evaluación de los Principales Cultivos en 1978 (enero-octubre)
6. Comportamiento del Sector Forestal durante el período 1950-1977
7. Diagnóstico Institucional del Sector Agropecuario
8. Estudio sobre el financiamiento externo para el sector agropecuario de Costa Rica
9. Análisis de la Demanda de Alimentos en Costa Rica
10. Diagnóstico de la Comercialización de la Carne
11. Observaciones sobre la nueva política Crediticia del Banco Central de Costa Rica
12. Elaboración de documento sobre desarrollo rural en Costa Rica
13. Análisis de la Producción Algodonera 1976-79.
14. Análisis de la actividad de Flores y Plantas Ornamentales en Costa Rica
15. Análisis del Mercado de Frutas y Hortalizas

(1) Elaborado en base al documento: "Principales actividades desarrolladas por la OPSA" - DOC-OPSA 20, Setiembre 1978

III. Formulación de Programas

1. Programa de Desarrollo Institucional
2. Programa Algodonero
3. Programa de Desarrollo de la Ganadería de la Carne y Leche
4. Programa de Desarrollo de la Región Atlántica
5. Colaboración con el Programa Nacional de Reforma Administrativa con relación a las Instituciones del Sector Agropecuario
6. Programa de Comercialización para pequeños productores
7. Programas de cooperación científica y tecnológica Costarricense-Mexicana
8. Programación Lineal (SIECA-OPSA)

IV. Formulación de Proyectos

1. Proyecto de Investigación y Transferencia de Tecnología
2. Proyecto para el Fomento del Cultivo de Coco
3. Proyecto para el Fomento de cultivos no tradicionales de exportación
4. Proyecto para el fomento del cultivo de cacao
5. Proyecto de Extensión Agrícola
6. Proyecto de Recursos Naturales (zonificación agrícola)

V. Propuestas de Organización Institucional

1. Organización de las unidades de Planificación de las Instituciones
2. Establecimiento de un sistema de control y supervisión de la cooperación técnica internacional
3. Organización del Sistema Institucional de Comercialización
4. Diseño de un Sistema de Información de Mercados
5. Organización de las unidades de mercadeo del MAG
6. Elaboración del Marco Muestral

7. Organización del Banco de Datos

VI. Alternativas de políticas

1. Comercialización

2. Necesidades de semillas en función al autoabastecimiento de Granos Básicos

3. Mercadeo del Ganado Porcino (ITCO-OPSA)

4. Política de Crédito

5. Racionalización del Cultivo del Arroz



