

UNIVERSIDAD DE COSTA RICA
SISTEMA DE ESTUDIOS DE POSGRADO

FACTORES DEL PROCESO DE POLÍTICAS PÚBLICAS QUE INFLUYERON EN EL
CIERRE DEL PROGRAMA DE RECONVERSIÓN PRODUCTIVA DEL SECTOR
AGROPECUARIO

Tesis sometida a la consideración de la Comisión del Programa de Estudios de Doctorado en
Gobierno y Políticas Públicas para optar al grado y título de Doctorado Académico en Gobierno
y Política Pública

Alejandro Ortega Calderón

Ciudad Universitaria Rodrigo Facio. Costa Rica

2017

«Llegaron a Cafarnaúm, y una vez en casa, les preguntaba: «¿De qué discutíais por el camino?» Ellos callaron, pues por el camino habían discutido entre sí quién era el mayor. Entonces se sentó, llamó a los Doce, y les dijo: «Si uno quiere ser el primero, sea el último de todos y el servidor de todos.»

Mateo 9:35

Dedicatoria

Dedico esta tesis a mi querido padre, que siempre fue un bastión importante en los momentos de mayor incertidumbre y de mayor impotencia. Su espíritu esperanzador nunca permitió que desistiera en mi meta.

A mi madre, con incontables oraciones, tuvieron eco en el cielo. Su fe fue más fuerte que mis fuerzas.

A mi Lucy, a pesar de la desesperanza, su amor y cariño la hicieron acompañarme en este camino.

A mis hijos Josué, David y Abby, esta tesis resulta un bello ejemplo. de los frutos del intelecto, representa el esfuerzo y ejemplo para sus futuras luchas en la vida.

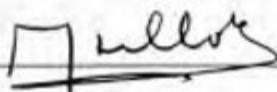
A todos los que me apoyaron y vieron en el análisis de políticas públicas una nueva oportunidad para mejorar la gestión pública en el sector agropecuario.

Agradecimiento

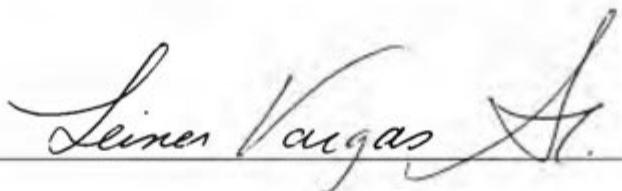
Primero, mi familia con su constante confianza cuando ya no la tenía, sus oraciones, el tiempo, los mandados y tantas gestiones que sin ellos no hubiera podido lograr. Deseo agradecer a mi amigo Óscar Brenes por todo el apoyo y el aporte que me brindó para el desarrollo de esta tesis con su conocimiento, consejos y su amistad de forma incondicional.

También quiero agradecer a los profesores que ayudaron a forjar mi camino, principalmente a mi profesor de Investigación, Dr. Leiner Vargas que más allá de su visión crítica sobre la actividad investigativa, fue un verdadero maestro y un motivador. Sus consejos hicieron de mi visión de la ciencia una actividad apasionante, creativa y humana. Por último, a mi Dios, quien estuvo conmigo siempre. Forjó mi camino, permitiendo que estas enseñanzas hicieran de mí un mejor profesional y una mejor persona.

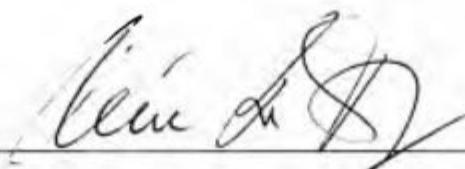
“Esta Tesis fue aceptada por la Comisión del Programa de Estudios de Doctorado en Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad de Costa Rica, como requisito parcial para optar al grado y título de Doctorado Académico en Gobierno y Políticas Públicas”.



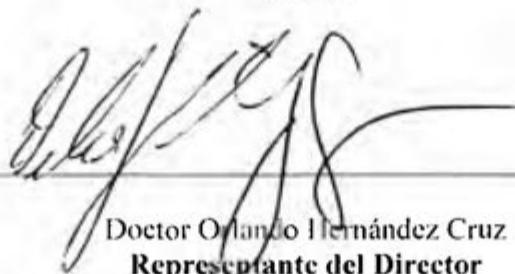
Doctora Mayela Cúbilli Mora
**Representante del Decano
del Sistema de Estudios de Posgrado**



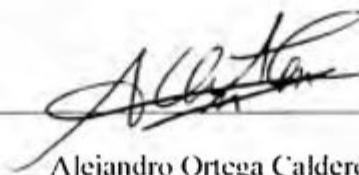
Doctor Leiner Vargas Alfaro
Director de Tesis



Doctor René Pierre Bondú Mayer
Asesor



Doctor Orlando Hernández Cruz
**Representante del Director
Programa de Doctorado en Gobierno y Políticas Públicas**



Alejandro Ortega Calderón
Candidato

Tabla de contenidos

Dedicatoria	iii
Agradecimiento	iv
Hoja de aprobación.....	v
Tabla de contenidos.....	vi
Resumen.....	xi
Abstract	xii
Lista de tablas.....	xiii
Listas de figuras	xvi
Lista de abreviaturas	xvii
Introducción	1
Capítulo I: Modelo de abordaje teórico-metodológico	7
1.1. Marco teórico conceptual	7
1.1.1. Visión analítica de política pública para el PRP.....	8
1.1.1.1. Definición de política pública.....	8
1.1.1.2. Tipología de políticas públicas.....	9
1.1.1.3. Conceptos en la implementación de políticas públicas.....	13
1.1.2. El institucionalismo en las políticas públicas.....	17
1.1.2.1. Neoinstitucionalismo de la elección racional.....	19
1.1.2.2. Neoinstitucionalismo sociológico.....	22
1.1.2.3. Neoinstitucionalista histórico.....	26
1.1.2.4. Institucionalismo centrado en actores.....	27
1.1.2.5. Integración de enfoques.....	29
1.1.3. Modelo de análisis de las políticas.....	34
1.1.3.1. Variables explicativas.....	34
1.1.3.2. Variables de situación.....	61
1.1.3.3. Integración de variables explicativas.....	62
1.1.3.4. Variables dependientes.....	63
1.1.3.5. Interacción entre las variables.....	65
1.2. Marco metodológico	68
1.2.1. Estrategia de investigación: el estudio de caso.....	68
1.2.1.1. Unidad de análisis.....	69

1.2.1.2. Subunidades de análisis.	69
1.2.2. Método de recopilación de información: la sistematización.	69
1.2.3. Análisis estructural: Espacio social, MACTOR y MICMAC.	71
1.2.4. Definición de variables.	74
Capítulo II: Antecedentes.	76
2.1. Reseña histórica, el PRP una salida para los rezagados 1996-1998	76
2.2. Condiciones coyunturales	83
2.3. Proceso decisorio	93
2.4. La puesta en marcha	96
2.5. Entes ejecutores	97
Capítulo III: Etapa de programación del PRP.	101
3.1. Programa de actuación político administrativo (PPA)	101
3.1.1. Acuerdo marco de cooperación.	102
3.1.2. Convenio de Cooperación Interinstitucional celebrado entre el MAG, !CNP, IDA, Senara y PIMA.	106
3.1.3. El reglamento de la Ley de PRP.	107
3.2. Síntesis del PPA	108
Capítulo IV: Los actores del Programa de Reconversión Productiva.	111
4.1. Acuerdo político administrativo (APA)	111
4.1.1. Entorno agropecuario actores públicos y el entorno institucional.	111
4.1.1.1. Ejecutores.	111
4.1.1.2. Control Político.	122
4.1.2. Actores privados y su realidad socioproductiva.	122
4.1.2.1. Según tipo de organización.	123
4.1.2.2. Según destino de mercado.	129
4.1.2.3. Problemática de tipo de organizaciones.	136
4.1.2.4. Espacio conceptual del sector agropecuario.	142
4.1.3. Actores, competencias y responsabilidades.	146
4.2. Síntesis del APA	149
Capítulo V: Entorno del PRP.	153
5.1. Variables de situación	153
5.1.1. Los inicios 1998 – 2002: Recursos fáciles en la estrategia neoliberal.	153
5.1.2. Alcanzando la madurez 2002 – 2006: La ética todo lo entrabó.	156

5.1.3.	Los últimos aleteos 2006 – 2008: Todos contra el CNP.....	160
5.2.	Síntesis de la situación que afectó el PRP.....	161
Capítulo VI:	los planes de actuación.....	163
6.1.	Mecanismos para el manejo del PRP.....	164
6.1.1.	Ambigüedad de la reconversión productiva.....	166
6.1.1.1.	Diferentes visiones de la reconversión productiva.....	166
6.1.1.2.	Visión jurídica.....	174
6.1.1.3.	Criterios fundamentales del programa.....	178
6.1.1.4.	Criterio de pequeño y mediano productor.....	181
6.1.1.5.	Criterio de fondos reembolsables y no reembolsables.....	184
6.1.1.6.	Agrocadena.....	192
6.1.1.7.	Responsabilidades administrativas.....	196
6.1.1.8.	Síntesis de los antagonismos discursivos.....	198
6.1.2.	Priorización para los financiamientos.....	199
6.1.2.1.	Clasificación de los proyectos.....	199
6.1.2.2.	Priorización de beneficiarios.....	201
6.1.3.	Tramitación para los financiamientos.....	210
6.1.3.1.	Procedimiento general para la solicitud de financiamientos.....	211
6.1.3.2.	Procedimiento para proyectos de riego.....	220
6.1.3.3.	Lineamientos para contratación de profesionales.....	220
6.1.3.4.	Procedimiento para cambio de condiciones en los financiamientos.....	221
6.1.3.5.	Síntesis del proceso de trámite.....	222
6.1.4.	Metodología para los financiamientos.....	223
6.1.4.1.	Formuladores iniciales de proyectos.....	223
6.1.4.2.	Formuladores posteriores de proyectos.....	223
6.1.4.3.	Guía para la presentación de proyectos.....	224
6.1.4.4.	Criterios adicionales para incorporar en los proyectos.....	229
6.1.5.	Principales requisitos financieros y legales.....	233
6.1.5.1.	Planes de inversión.....	233
6.1.5.2.	Tablas de pago.....	234
6.1.5.3.	Tasas de interés.....	235
6.1.5.4.	Seguros.....	237
6.1.5.5.	Ampliación de financiamientos.....	239

6.1.5.6.	Garantías.....	239
6.1.5.7.	Formalización de los financiamientos.....	243
6.1.6.	Seguimiento para los financiamientos.....	249
6.1.7.	Administración del fondo.....	256
6.1.7.1.	Manejo del fideicomiso.....	257
6.1.7.2.	Manejo de la cartera.....	259
6.2.	Valoración general de los mecanismos para el manejo del PRP	262
Capítulo VII:	los resultados del PRP	267
7.1.	Actos de implementación	267
7.2.	Resultados del periodo 1998 – 2002	268
7.2.1.	Financiamientos otorgados.....	268
7.2.2.	Financiamiento según actividad.....	271
7.2.3.	Distribución de los créditos por regiones.....	274
7.2.4.	Grupos financiados.....	276
7.2.5.	Beneficiarios.....	278
7.2.6.	Situación de la cartera.....	282
7.2.7.	Trámites.....	284
7.2.7.1.	Cumplimiento del procedimiento a aprobación de créditos.....	284
7.2.7.2.	Tiempos de respuesta.....	284
7.3.	Resultados del periodo 2002 - 2006	286
7.3.1.	Financiamientos otorgados.....	286
7.3.2.	Financiamiento según actividad.....	288
7.3.3.	Distribución de los créditos por regiones.....	290
7.3.4.	Grupos financiados.....	292
7.3.5.	Beneficiarios.....	293
7.3.6.	Situación de la cartera.....	297
7.3.7.	Trámites.....	298
7.4.	Resultados del periodo 2006 - 2008	300
7.4.1.	Financiamientos otorgados.....	300
7.4.2.	Financiamiento según actividad.....	302
7.4.3.	Distribución de los créditos por regiones.....	304
7.4.4.	Grupos financiados.....	306
7.4.5.	Beneficiarios.....	308

7.4.6.	Situación de la cartera	311
7.4.7.	Trámites.....	311
7.5.	Síntesis del PRP 1998 – 2008	314
7.5.1.	Financiamientos otorgados.....	314
7.5.2.	Financiamiento según actividad.....	319
7.5.3.	Distribución de los créditos por regiones.....	325
7.5.4.	Grupos financiados.....	332
7.5.5.	Beneficiarios.	333
7.5.6.	Situación de la cartera.	344
7.5.7.	Trámites.....	346
7.5.8.	Síntesis de los actos de implementación.	346
Capítulo VIII:	las características de la red	348
8.1.	Proceso de interacción actores-recursos-instituciones	348
8.2.	Juego estratégico	353
Conclusiones	370
Bibliografía	375
Apéndice A.	Ficha para listado de eventuales entrevistados	387
Apéndice B.	Primer cuestionario para recolección de datos de expertos	388
Apéndice C.	Segundo cuestionario para recolección de datos de expertos	392
Apéndice D.	Tercer cuestionario para recolección de datos de expertos.....	396
Apéndice E.	Relaciones entre regiones y actividades periodo 1998 - 2002	399
Apéndice F.	Relaciones entre regiones y actividades periodo 2002 – 2006.....	400
Apéndice G.	Relaciones entre regiones y actividades periodo 2006 – 2008	401
Apéndice H.	Relaciones entre cartera y actividades periodo 1998 – 2002.....	402
Apéndice I.	Relaciones entre cartera y actividades periodo 2002 – 2006.....	403
Apéndice J.	La prioridad en el PRP según influencia y prioridades	404

Resumen

El Programa de Reconversión Productiva del sector agropecuario costarricense asignado al Consejo Nacional de Producción, nace en 1998 como una iniciativa de apoyo para la inserción en el mercado de organizaciones de pequeños y medianos productores agropecuarios de forma, que estas sean competitivas y sostenibles. Dicho apoyo se realizó mediante el financiamiento de proyectos productivos y su respectiva asistencia técnica en condiciones más favorables que la banca tradicional.

El programa se financió mediante recursos del Fondo de Asignaciones Familiares desde 1998 hasta 2008; posteriormente, su permanencia sería indefinida mediante el retorno y nuevas colocaciones de recursos. Sin embargo, en el 2008, se decidió clausurar el programa y enviar los recursos sobrantes al Programa de Banca de Desarrollo.

Este cierre del programa se originó en un encadenamiento de factores que derivaron en resultados distintos a los esperados originalmente, según los fines de la ley. Estos factores producto de vacíos sustantivos en la configuración de la política, inicialmente se constituyeron como importantes déficits de implementación, los cuales provocaron denuncias por cuestionamientos a la gestión. Una vez solventados mediante diferentes interpretaciones en la concepción de reconversión productiva y en los mecanismos para la conducción del programa, se le dio una reorientación al mismo.

Esta carencia de un diseño inicial apropiado a los designios de la ley llevó a una configuración de política pública que favoreció los intereses de algunos grupos, lo cual lejos de ser una implementación eficiente de la política, cultivó la concentración de financiamientos en algunos grupos particulares y constituyó una red clientelar en el sector agropecuario.

En esta tesis mantuvo como hipótesis que los déficits de implementación en el diseño del programa de Reconversión Productiva fueron la causa inicial del cierre, dado que los ajustes en la implementación orientaron el programa hacia objetivos diferentes a los planeados.

El resultado final mostró una concatenación de eventos originados en la falta de diseño, cuyos ajustes provocaron un clientelismo, donde los actores principales se alienaron para favorecer a las clientelas tradicionales del sector agropecuario, muchos de los cuales no cumplieron con los objetivos de reconversión del programa. El programa se cerró en el año 2008 por muchos de esos cuestionamientos.

Abstract

The Programa de Reconversión Productiva of the Costa Rican agricultural sector assigned to the Consejo Nacional de Producción, had been born in 1998 as an initiative of support on the inclusion in the market of small and medium agricultural producers of competitive and sustainable organizations. This support was carried out through the financing of productive projects and their respective technical assistance under more favourable financial conditions than traditional banking.

The program was funded by resources from the Fondo de Asignaciones Familiares from 1998 until 2008; subsequently, his tenure would be indefinite based on the return and new placements of resources. However, in 2008, it was decided to shut down the program and send the surplus resources to development banking program.

The closing of the program derived in a concatenation of factors that caused the program to obtain different results than expected originally per the purposes of the Law. These factors caused by substantive voids in the policy configuration, constituted initially important deficits of implementation which provoked impeachments that questioned the management. Once solved by different interpretations in the conception of productive transformation and mechanisms for the conduct of the program they gave this reorientation to the same.

This lack of an initial program design appropriate to the design of the law, led to a configuration of public policy that favored the interests of some groups, which far from being an efficient implementation of policy, cultivated the concentration of funding on some interest groups and constituted a network clientele in the agricultural sector.

In this thesis it was hypothesized that implementation deficits in the design of the Programa de Reconversión Productiva were the initial cause of the closure, since the adjustments in the implementation oriented the program toward different objectives than those planned.

The final result showed a concatenation of events originated in the lack of design, whose adjustments provoked clientelism, where the main actors were alienated to favor the traditional clients of the agricultural sector, many of which did not complied the program's conversion objectives. The program was closed in 2008 due to many of those questionings.

Lista de tablas

Tabla 1 <i>Tipología de políticas según costos</i>	12
Tabla 2 <i>Implementación y evaluación según tipo de política</i>	13
Tabla 3 <i>Aspectos relacionados entre los distintos enfoques neoinstitucionalistas</i>	33
Tabla 4 <i>Definición de objetivos, variables, indicadores y técnicas para el desarrollo de la tesis</i>	75
Tabla 5 <i>Distribución absoluta y relativa de los financiamientos en el PIMA por tipo de fondo según región. 1996/1997</i>	90
Tabla 6 <i>Proyectos financiados en el PIMA por sexo de beneficiarios, según región 1996/1997</i>	91
Tabla 7 <i>Caracterización esperada de política pública para el PRP</i>	99
Tabla 8 <i>Características y efectos del PPA sobre la implementación</i>	109
Tabla 9 <i>Costa Rica. Distribución absoluta, relativa y acumulada en la producción frijolera según extensión cultivada. 1994 – 1995</i>	131
Tabla 10 <i>Costa Rica. Distribución absoluta y relativa en la producción frijolera según extensión cultivada y técnica de producción 1994 – 1995</i>	132
Tabla 11 <i>Características y efectos del APA sobre la implementación</i>	151
Tabla 12 <i>Efectos e impactos del contexto sobre el PRP según periodo. 1998 - 2008</i>	161
Tabla 13 <i>Interpretaciones (criterio y enfoque) del concepto de reconversión productiva</i>	174
Tabla 14 <i>Interpretaciones de los alcances jurídicos del PRP</i>	177
Tabla 15 <i>Interpretaciones de los criterios que definen el PRP</i>	181
Tabla 16 <i>Efectos e impactos de las regulaciones sobre las interpretaciones del PRP, 2000-2002</i>	198
Tabla 17 <i>Efectos e impactos de las regulaciones sobre las prioridades de selección en el PRP según periodos de mayor impacto</i>	210
Tabla 18 <i>Efectos e impactos de las regulaciones sobre los procedimientos para el trámite de financiamiento en el PRP 1998 – 2008</i>	222
Tabla 19 <i>Efectos e impactos de las regulaciones sobre los aspectos relacionados con la formulación de proyectos en el PRP 1998 - 2008</i>	232
Tabla 20 <i>Distribución absoluta y relativa de los financiamientos según rango de las tasas de interés en el PRP 1998-2008</i>	235
Tabla 21 <i>Efectos e impactos de las regulaciones sobre los aspectos relacionados con la formulación de proyectos en el PRP durante 1998 - 2008</i>	248
Tabla 22 <i>Efectos e impactos de las regulaciones sobre los aspectos relacionados con el seguimiento de proyectos en el PRP en los años 1998 – 2008</i>	256
Tabla 23 <i>Efectos e impactos de las regulaciones sobre los aspectos relaciones con la administración del fondo en el PRP en los años 1998 – 2008</i>	262
Tabla 24 <i>Caracterización de las PA y su efecto sobre los actos de implementación en el PRP en los años 1998 – 2008</i>	266
Tabla 25 <i>Proyectos aprobados por monto y tipo de fondo del PRP 1998-2002</i>	268
Tabla 26 <i>Distribución absoluta, relativa y acumulada de financiamientos del PRP según categoría de proyecto 1998-2002</i>	270
Tabla 27 <i>Distribución absoluta y relativa de financiamientos con su tipo de fondo según actividad del PRP en los años 1998-2002</i>	272
Tabla 28 <i>Distribución absoluta y relativa de financiamientos aprobados con su tipo de fondo según región 1998-2002</i>	275

Tabla 29 <i>Distribución absoluta y relativa de los financiamientos del PRP según tipo de organización 1998-2002</i>	277
Tabla 30 <i>Distribución absoluta de los proyectos y financiamientos según tipo de organización. 1998-2002</i>	278
Tabla 31 <i>Distribución absoluta de beneficiarios por sexo según región del PRP 1998-2002</i>	279
Tabla 32 <i>Distribución absoluta del PRP por beneficiarios y sexo según cultivo 1998-2002</i>	280
Tabla 33 <i>Distribución absoluta en el PRP por monto y beneficiario según cultivo 1998-2002</i>	281
Tabla 34 <i>Distribución absoluta y relativa de financiamientos del PRP con su tipo de fondo según condición crediticia 1998-2002</i>	282
Tabla 35 <i>Efectos de las regulaciones implementadas en el PRP 1998-2002</i>	285
Tabla 36 <i>Cantidad de proyectos por monto y tipo de fondo en el PRP 2002-2006</i>	286
Tabla 37 <i>Distribución absoluta, relativa y acumulada de financiamientos del PRP según categoría de proyecto 2002-2006</i>	287
Tabla 38 <i>Distribución absoluta y relativa de financiamientos del PRP por fondo según actividad 2002-2006</i>	289
Tabla 39 <i>Distribución absoluta y relativa de financiamientos del PRP por fondo según región 2002-2006</i>	291
Tabla 40 <i>Distribución absoluta y relativa de los financiamientos por fondo según tipo de organización beneficiaria del PRP 2002-2006</i>	292
Tabla 41 <i>Distribución absoluta de beneficiarios por sexo según región del PRP 2002-2006</i>	294
Tabla 42 <i>Distribución absoluta de beneficiarios del PRP por sexo y cultivo 2002-2006</i>	295
Tabla 43 <i>Distribución absoluta de beneficiarios directos y montos recibidos del PRP según cultivo 2002-2006</i>	296
Tabla 44 <i>Distribución absoluta y relativa de financiamientos del PRP por fondo, según condición crediticia 2002-2006</i>	297
Tabla 45 <i>Efectos de las regulaciones implementadas en el PRP 2002-2006</i>	299
Tabla 46 <i>Cantidad de proyectos del PRP por monto y tipo de fondo según año</i>	301
Tabla 47 <i>Distribución absoluta, relativa y acumulada de financiamientos del PRP según categoría de proyecto 2006-2008</i>	302
Tabla 48 <i>Distribución absoluta y relativa de financiamientos del PRP por fondo según actividad 2006-2008</i>	303
Tabla 49 <i>Distribución absoluta y relativa de financiamientos del PRP por fondo según región 2006-2008</i>	305
Tabla 50 <i>Distribución absoluta y relativa de los financiamientos del PRP por fondo según tipo de organización 2006-2008</i>	307
Tabla 51 <i>Distribución absoluta de beneficiarios del PRP por sexo según región 2006-2008</i>	308
Tabla 52 <i>Distribución absoluta de beneficiarios del PRP por sexo según cultivo 2006-2008</i>	309
Tabla 53 <i>Distribución absoluta de beneficiarios del PRP por monto según cultivo 2006-2008</i>	310
Tabla 54 <i>Efectos de las regulaciones implementadas en el PRP 2006-2008</i>	313
Tabla 55 <i>Distribución absoluta, relativa y acumulada de los financiamientos del PRP 1998-2008</i>	314
Tabla 56 <i>Distribución absoluta de montos reales y nominales de los financiamientos del PRP 1998-2008</i>	316
Tabla 57 <i>Distribución relativa de los financiamientos del PRP por fondo 1998-2008</i>	318

Tabla 58 <i>Distribución absoluta de los financiamientos en el PRP, proyectos y organizaciones según actividad 1998-2008</i>	320
Tabla 59 <i>Distribución absoluta y relativa de los financiamientos del PRP por fondo según actividad 1998-2008</i>	321
Tabla 60 <i>Distribución absoluta de los financiamientos del PRP por fondo según región 1998-2008</i>	325
Tabla 61 <i>Cantidad de proyectos nacionales del PRP por monto 1998-2008</i>	330
Tabla 62 <i>Distribución absoluta y relativa de los financiamientos del PRP por fondo según organización 1998-2008</i>	332
Tabla 63 <i>Distribución absoluta y relativa de los beneficiarios del PRP por sexo según región 1998-2008</i>	334
Tabla 64 <i>Distribución regional de los montos financiados en el PRP por beneficiarios y estrato 1998-2008</i>	335
Tabla 65 <i>Relación entre los montos por beneficiario entre las distintas regiones en el PRP 1998-2008</i>	336
Tabla 66 <i>Distribución absoluta entre los montos totales por beneficiarios y estrato según las actividades del PRP 1998-2008</i>	338
Tabla 67 <i>Relación entre los montos por beneficiario según las distintas actividades del PRP 1998-2008</i>	339
Tabla 68 <i>Distribución absoluta entre los montos por beneficiarios y estratos según las actividades del PRP 1998-2008</i>	340
Tabla 69 <i>Distribución absoluta y relativa de los financiamientos en el PRP por fondo según condición crediticia 1998 – 2008</i>	344
Tabla 70 <i>Caracterización de los actos de implementación y sus resultados generados en el PRP 1998 – 2008</i>	346
Tabla 71 <i>Cantidad de proyectos por nivel de prioridad según región en el PRP 1998-2008</i>	350
Tabla 72 <i>Principales estrategias de los actores en la implementación del PRP 1998 – 2008</i>	354
Tabla 73 <i>Objetivos y retos estratégicos de los actores en la implementación del PRP, 1998 – 2008</i> ...355	
Tabla 74 <i>Relación de actores y objetivos estratégicos en la implementación del PRP 1998 – 2008 (Matriz MAO)</i>	356
Tabla 75 <i>Matriz de convergencia / divergencia de los objetivos estratégicos entre los actores durante la implementación del PRP, 1998 – 2008 (Matriz MAA)</i>	357
Tabla 76 <i>Jerarquía de la relación de actores y objetivos estratégicos en la implementación del PRP, 1998 – 2008 (Matriz 2MAO)</i>	358
Tabla 77 <i>Matriz de convergencia de la jerarquía de los objetivos estratégicos entre los actores durante la implementación del PRP 1998 – 2008 (Matriz 2MAA)</i>	359
Tabla 78 <i>Matriz de influencia directa entre los actores en la implementación del PRP 1998 – 2008 (Matriz MAD)</i>	360
Tabla 79 <i>Matriz de influencia indirecta entre los actores en la implementación del PRP 1998 – 2008 (Matriz MAI)</i>	362

Listas de figuras

<i>Figura 1.</i> Marco explicativo básico de las interacciones de los actores.....	29
<i>Figura 2.</i> Modelo para el análisis de la implementación del PRP	31
<i>Figura 3.</i> Triángulo de actores de una política pública	48
<i>Figura 4.</i> Modelo de integración de las variables explicativas	62
<i>Figura 5.</i> Ciclo de las políticas públicas.....	63
<i>Figura 6.</i> Modelo de análisis para la implementación del PRP 1998 – 2008	67
<i>Figura 7:</i> Organigrama parcial del PRP 1998	116
<i>Figura 8.</i> Espacio conceptual para de las organizaciones del sector agropecuario.1998 - 2008.....	143
<i>Figura 9.</i> Diferentes acepciones del concepto de reconversión productiva 1999 - 2000.....	173
<i>Figura 10.</i> Eslabones de la agrocadena para la reconversión productiva.....	194
<i>Figura 11.</i> Procedimiento para la solicitud de financiamiento en el PRP 2003	215
<i>Figura 12.</i> Procedimiento para la solicitud de financiamiento en el PRP 2004	219
<i>Figura 13.</i> Cantidad de normas según impacto en el PRP 1998 - 2008.....	263
<i>Figura 14.</i> Impactos positivos y negativos de normas posteriores a déficits de implementación	264
<i>Figura 15.</i> Cantidad de financiamientos según organización beneficiaria del PRP 1998-2002	277
<i>Figura 16.</i> Cantidad de financiamientos según organización beneficiaria del PRP 2002-2006	293
<i>Figura 17.</i> Cantidad de financiamientos según tipo de organización del PRP 2006-2008	307
<i>Figura 18.</i> Comportamiento de los financiamientos del PRP 1998-2008	315
<i>Figura 19:</i> Comportamiento acumulado de los financiamientos del PRP 1998-2008.....	315
<i>Figura 20.</i> Comportamiento de los montos promedio nominales y reales de los financiamientos del PRP 1998-2008	317
<i>Figura 21.</i> Distribución relativa de los financiamientos según agrocadena en el PRP 1998-2008	320
<i>Figura 22.</i> Distribución relativa de los financiamientos según actividad del PRP 1998-2008	322
<i>Figura 23.</i> Comportamiento de los financiamientos según actividad del PRP en los tres periodos del 1998-2008	323
<i>Figura 24.</i> Distribución relativa de los financiamientos según cultivo del PRP 1998-2008	324
<i>Figura 25.</i> Distribución absoluta y relativa de los financiamientos por fondo y región del PRP 1998-2008	327
<i>Figura 26.</i> Criterios de priorización que estimularon el clientelismo político y burocrático en el PRP 1998-2008	343
<i>Figura 27.</i> Condición crediticia de los financiamientos por fondo en el PRP. 1998 - 2008	345
<i>Figura 28.</i> Escenario que orientó la selección de los financiamientos del PRP 1998-2008.....	351
<i>Figura 29.</i> Escenario estratégico de los actores según la relación de influencia y dependencia en el PRP 1998 - 2008	363
<i>Figura 30:</i> Alineamiento estratégico de los actores en la implementación del PRP	365
<i>Figura 31.</i> Red interacción de actores en el PRP.1998 – 2008	367
<i>Figura 32.</i> Resultados de la interacción de actores en el PRP. 1998 - 2008.....	369

Lista de abreviaturas

- AAP: Área de Análisis de Proyectos
Acaipade: Asociación de Asistencia Técnica para el Desarrollo
Acorde: Asociación Costarricense para Organizaciones de Desarrollo
AEO: Área de Ejecución Operativa
AGE: Área de Gestión Empresarial
ALCA: Área de Libre Comercio de las Américas
APA: Acuerdo Político Administrativo
Asopalma: Asociación de Palmeros del Atlántico
ASP: Área de Seguimiento de Proyectos
BM: Banco Mundial
CAC: Centro Agrícola Cantonal
CCN: Comité Cívico Nacional
Cenada: Centro Nacional de Abastecimiento y Distribución de Alimentos
Cepal: Comisión Económica para la América Latina
Cetec: Centro de Tecnología del Cuero
Cinde: Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo
CGR: Contraloría General de la República
Cigras: Centro de Investigación de Granos y Semillas
CITA: Centro de Investigación Tecnología de Alimentos
CNCA: Confederación Nacional de Centros Agrícolas
CNAA: Cámara Nacional de Agricultura y Agroindustria
CNP: Consejo Nacional de Producción
CNT: Cámara Nacional de Turismo
Conacoop: Consejo Nacional de Cooperativas
Corbana: Corporación Bananera Nacional
Coseles: Comités Sectoriales Locales
CSRA: Comité Sectorial Regional Agropecuario
Desagro: Dirección de Desarrollo Agropecuario
DEFOE: División de Fiscalización Operativa y Evaluativa
FAO: Fondo de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación

FEAP: Formulario de Evaluación Ambiental Preliminar
Fecap: Federación de Centros Agrícolas Cantonales del Pacífico
Finade: Fideicomiso Nacional para el Desarrollo
Fitacori: Fundación para el Fomento y Promoción de la Investigación y Transferencia de Tecnología Agropecuaria de Costa Rica
Fodea: Ley de Fomento a la producción agropecuaria
Fodesaf: Fondo de Desarrollo de Asignaciones Familiares
Fucodes: Fundación Costarricense de Desarrollo
GATT: Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio
IDA: Instituto de Desarrollo Agrario
Icafé: Instituto del Café
ICT: Instituto Costarricense de Turismo
IMAS: Instituto Mixto de Ayuda Social
INA: Instituto Nacional de Aprendizaje
Incopesca: Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura
INS: Instituto Nacional de Seguros
INTA: Instituto Nacional de Innovación y Transferencia en Tecnología Agropecuaria
ITCR: Instituto Tecnológico de Costa Rica
Laica: Liga Agroindustrial de la Caña de Azúcar
MAG: Ministerio de Agricultura y Ganadería
MCCA: Mercado Común Centroamericano
MEIC: Ministerio de Economía, Industria y Comercio
Micyt: Ministerio de Ciencia y Tecnología
Mideplan: Ministerio de Planificación
Minae: Ministerio de Ambiente y Energía
MNC: Mesa Nacional Campesina
MTSS: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
OMC: Organización Mundial de Comercio
ONG: Organización no gubernamental
PA: Planes de actuación
PAE: Programa de Ajuste Estructural

PAO: Plan anual operativo

PIMA: Programa Integral de Mercadeo Agropecuario

PPA: Programa de actuación Político Administrativo

Procomer: Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica

PRP: Programa de Reconversión Productiva

PUSC: Partido Unidad Social Cristiana

SAL: Préstamo de Ajuste Estructural

SBD: Sistema Banca de Desarrollo

Senara: Sistema Nacional de Riego y Avenamiento

Sepsa: Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria

Setena: Secretaría Técnica Nacional Ambiental

Sinconapro: Sindicato de Trabajadores del CNP

Upacoop: Cooperativa Nacional de Suministros Agropecuarios

Upanacional: Unión Nacional de Pequeños y Medianos Productores Agropecuarios

UCR: Universidad de Costa Rica

UNA: Universidad Nacional

UNED: Universidad Estatal a Distancia

UPS: Unidad de Proyectos Sectoriales

UTRP: Unidad Técnica de Reconversión Productiva

Introducción

El Programa de Reconversión Productiva (PRP) del Sector Agropecuario Costarricense se creó mediante la Ley No. 7 742, del 11 de diciembre de 1997, con la cual estableció al Consejo Nacional de Producción (CNP) como el órgano responsable de su ejecución. El 23 de abril de 2008 por decisión gubernamental, el PRP cerró sus operaciones.

El PRP fue diseñado para que los pequeños productores agropecuarios agrupados en organizaciones de productores, con importantes debilidades de gestión o escasas posibilidades de tener éxito en el mercado, pudieran mejorar sus estructuras productivas y sus estrategias comerciales para competir.

El apoyo a las organizaciones de productores agropecuarios busca la transformación integral de sus empresas mediante la implementación de ciertas medidas sustentadas en varios criterios o principios que más adelante se detallarán. El principal servicio del PRP fue brindar financiamientos (créditos) a los grupos de productores para cumplir con los fines antes mencionados.

Durante toda su vida, el programa se vio sometido a muchos cuestionamientos y escándalos hasta el día de su cierre, estos interrogantes dibujan los supuestos o hipótesis del cierre del programa, los cuales se circunscriben a los denominados déficits de la implementación, aspectos que no se planificaron oportunamente, pero cuando se planificaron no cumplieron con los principios previstos en el programa, lo cual marcó un destino distinto a lo previsto en los objetivos del PRP.

Por lo tanto, el problema surge de la interrogante sobre las causas que dieron origen al cierre del Programa de Reconversión Productiva (PRP). Estas causas fueron las que generaron malestar en algunos sectores de la opinión pública como se señaló anteriormente. Dado que es un tema de interés público, sugiere un análisis de la gestión del PRP como política pública, donde conlleva a una desagregación de los factores involucrados en el PRP como posibles explicaciones a las desviaciones de los objetivos planteados.

Esos factores que influyeron en la gestión del "PRP deben circunscribirse a un período, el cual lo comprenden los años 1998 – 2008, periodo de inicio y fin del programa. Este periodo corresponde a la gestión de los Gobiernos del Partido Unidad Social Cristiana (Rodríguez Echeverría, 1998-2002 y Pacheco de la Espriella, 2002-2006) y la primera mitad del Gobierno del Dr. Óscar Arias Sánchez (2006 – 2010).

El problema es importante, dado que el cierre de programas agrícolas como el PRP, que buscan mejorar la competitividad de los negocios agropecuarios de los pequeños y medianos productores, continúan siendo intentos fallidos. Por una parte, se espera de estos programas generen un impacto social y por otra, su evaluación se circunscribe a los veredictos de la óptica de los criterios neoliberales de los gobiernos de turno. Ambos objetivos en muchas ocasiones resultan incompatibles.

La pretensión racionalista de los gobiernos de turno ha sido impulsar el agro como un negocio igual que los demás. Sin entrar en un cuestionamiento de la importancia de la rentabilidad, las propuestas de competitividad han estado sesgadas porque las condiciones culturales, tecnológicas, sociales, económicas del sector rural exigen un trato diferenciado a las actividades agropecuarias para hacerlas competitivas. Por lo que resulta enriquecedor en la investigación de fenómenos agropecuarios realizar un análisis que incorpore elementos institucionales como la participación de actores sociales y políticos, en lugar de centrar solo el análisis en aspectos exclusivos de gestión administrativa, que, generalmente, dan una visión parcial del problema.

Desde la óptica académica, en las políticas públicas es importante identificar un caso que cumplió todo su ciclo como lo fue el PRP. Pocas veces se puede tener la oportunidad de observar un ciclo completo de políticas públicas desde su inicio hasta su fin, porque pueden descubrirse todas las relaciones causales existentes, generalmente las políticas públicas se replantean. Esa valoración integral puede dar aportes sustantivos e institucionales, de forma más amplia para futuros fenómenos con problemas similares. Adicionalmente, existen pocos estudios institucionales en el agrocostarricense que contemplen análisis de la implementación relacionado con sus etapas precedentes, lo cual impulsa un nuevo frente de investigación.

Por cual, surge la principal interrogante:

¿Cuáles fueron las causas y las desviaciones en el proceso de las políticas públicas del PRP, desde el planteamiento de objetivos hasta su implementación, que dieron como resultado el cierre del programa?

Por lo tanto, a la luz de la política y principal interrogante surgen los siguientes cuestionamientos derivados:

- ¿Se presentó un nivel de consistencia sustancial entre las distintas etapas del proceso de esta política pública?
- ¿De qué forma el entorno afectó la orientación de las decisiones de los ejecutores de la política?
- ¿Qué características presentó la actuación de la red de actores para que se cerrara el PRP?

En virtud de las interrogantes planteada, se expone una posible explicación, la cual se manifiesta como la hipótesis sobre el cierre del PRP, a saber:

El Programa de Reversión Productiva se cerró, porque los déficits de implementación del diseño institucional y de contenido sustantivo producto de las debilidades en la formulación del mismo, requirieron de un ajuste de diseño que orientó al Programa hacia una actuación diferente de los objetivos iniciales.

Por lo tanto, el objetivo general se determina la siguiente forma:

Analizar los factores del proceso de políticas públicas que incidieron en el cierre del Programa de Reversión Productiva, a partir de los productos y articulación entre sus etapas durante el período 1998-2008.

Por su parte, los objetivos específicos que desagregan el anterior objetivo son los siguientes:

- Determinar la consistencia entre los objetivos del Programa de Reconversión Productiva y la etapa de programación como herencia para la implementación.
- Valorar los efectos del entorno en la etapa de implementación.
- Determinar los productos de la etapa de implementación y su efecto en los resultados.
- Clasificar los resultados de la etapa de implementación según el marco normativo impuesto en el programa.
- Explicar los productos de la fase de implementación a partir de la interrelación de los actores involucrados en la política de reconversión productiva.

La tesis está estructurada en nueve capítulos, por medio de los cuales se desarrolla el planteamiento del problema de la investigación, visualizado a partir de un flujo causal de decisiones que van desde el diseño hasta los resultados del programa.

En el primer capítulo, se recoge el estado de conocimiento del proceso de las políticas públicas y sus diferentes connotaciones para el análisis del PRP. Principalmente se centra en los principales enfoques que ofrecen un abordaje a esta unidad de análisis. Estos enfoques se tornan en el marco de referencia mediante la síntesis de los mismos en un modelo que los integra. Identificado el modelo se construyen las variables que ofrecen una interpretación causal del fenómeno. En este capítulo también se aborda la estrategia metodológica de análisis y las instrumentalizaciones de las variables.

En el segundo capítulo de este trabajo se exponen los antecedentes, los objetivos y las principales preocupaciones que dieron origen al PRP. Este marco de referencia permite determinar los fines del programa. Asimismo, se visualiza el contexto que lo originó, el cual evidencia una bifurcación de la política agropecuaria, en la que se impulsó por un lado a los aventajados y, por otro lado, a los rezagados en el mercado, clientes meta del PRP.

En el tercer capítulo, se presenta el plan de actuación político-administrativo (PPA) donde se establecen las principales orientaciones para el diseño del programa. El PPA es un producto de la fase de programación de las políticas públicas, la cual influye

posteriormente en la fase de implementación. En esta configuración inicial se presentaron debilidades producto de la carencia de importantes orientaciones sustantivas y operativas, lo que dejó una amplia discrecionalidad para las futuras decisiones del programa. Esas debilidades se denominan déficits de implementación; las cuales, son los resultados de las desviaciones entre el fin esperado y el tipo de política que resultó. Por ejemplo, es común en el agrocostarricense, que muchas de las políticas se diseñan como distributivas de recursos; sin embargo, terminan concentrando recursos en unos pocos.

En el cuarto capítulo se analiza el arreglo político-administrativo (APA), el cual es derivado del PPA. Este es el segundo producto de la fase de formulación, en la cual se determinan los roles y responsabilidades de los actores involucrados. Lo que principalmente, se presenta es la estructura constituida por instituciones del sector agropecuario. En el plano estratégico, las instituciones del sector agropecuario se involucraron en la toma de decisiones del PRP; no obstante, la operacionalidad del programa tuvo como responsable al CNP.

En el quinto capítulo, las variables de situación describen las condiciones del entorno que dieron impulso a los cauces del programa durante los diferentes periodos. Ese efecto se evidencia en las cantidades de financiamientos otorgados, cuando hubo mucho apoyo se incrementaron y en momentos de cuestionamientos se redujeron.

En el sexto capítulo se visualiza el recorrido que tuvo el programa para llenar los vacíos de los déficits de implementación. Esos vacíos se completaron con los denominados mecanismos para el manejo del programa, los cuales se presentaron como regulaciones que justificaron las prioridades, los destinos y las condiciones de los créditos otorgados. Estas regulaciones en lugar de ser garantes de los objetivos originales, fueron orientando los mismos hacia condiciones crediticias diferentes a los fines perseguidos por el PRP. Estos mecanismos o regulaciones (planes de actuación) son productos de la fase de implementación junto con los resultados (actos de implementación) que se analizan en el séptimo capítulo.

En el séptimo capítulo se le exponen los resultados del PRP como se indicó anteriormente. Desde el punto de vista práctico, la cartera crediticia resultante eran los resultados del PRP, según los criterios de priorización: la cual llevó al PRP hacia sectores específicos que marcaron la configuración de una red clientelar. En consecuencia, los

resultados muestran que fueron producto de un proceso paulatino, que se gestó de conformidad con los mecanismos para el manejo del programa mencionados anteriormente.

El octavo capítulo ofrece una perspectiva causal de la operación del PRP, a partir de la configuración de la estructura de la red de actores. La red como interrelación de los actores se presenta como la explicación causal de la concatenación de los eventos señalados en los capítulos anteriores, siendo ésta el elemento causal que marcó el curso del PRP.

Por lo tanto, la presente propuesta de investigación está constituida por diferentes niveles de análisis, desde los elementos macroinstitucionales hasta los microinstitucionales en el proceso del programa de reconversión productiva que se desarrolla por medio de los productos y las articulaciones de sus etapas. La política se explica a partir del resultado de la interacción de los actores, la cual estuvo condicionada por el contexto normativo y los recursos disponibles, impulsando estrategias motivados por sus intereses sujetos a las oportunidades y riesgos de las circunstancias.

Esta investigación, en el marco de una estrategia metodológica del estudio de casos, busca explicar los factores que determinaron el curso de la política de reconversión productiva del sector agropecuario costarricense, con el análisis de los elementos institucionales y político-administrativos. El periodo de análisis comprende los años de 1998 hasta el 2008, que representó el periodo de vigencia total del programa hasta su cierre. Ese análisis del curso de la PRP, busca explicar los motivos del cierre del programa por medio de la instrumentalización de variables en el ámbito de la disciplina de las políticas públicas.

Capítulo I: Modelo de abordaje teórico-metodológico

1.1. Marco teórico-conceptual

En el marco teórico se presentaron los conceptos y modelos que explican el objeto de estudio de esta investigación. La estructura del mismo parte de tres apartados, interrelacionados que responden a diferentes interrogantes del estudio:

- El primer apartado define el concepto de política pública utilizado en este estudio. También, se determinó la tipología de política pública que se esperaba para el caso particular del PRP. Esa tipología se complementó con un enfoque de implementación de políticas públicas. Ambos conceptos tipología e implementación constituyeron los puntos de partida para determinar si existen desviaciones y déficits de implementación. En otras palabras, se buscó verificar si hubo consistencia sustancial y operativa entre las etapas de la PRP, con lo cual pudo responderse a la hipótesis
- Una vez identificadas las desviaciones y los déficits de implementación, se analizaron los ajustes (marco institucional o regulatorio) que se llevaron a cabo, a partir de los enfoques neoinstitucionalistas utilizados. Esos enfoques se complementaron con teorías para detallar algunos aspectos. Entre las teorías que reforzaron el análisis están la teoría del discurso y la teoría de los costos de transacción.
- Para identificar las variables involucradas en el PRP, se utilizó un enfoque para análisis del proceso de políticas públicas. Este enfoque permitió identificar las variables en una relación de causa y efecto durante las diferentes etapas y periodos del PRP. Este análisis detalló una secuencia y la posterior explicación de los resultados del PRP. Complementariamente, se utilizaron teorías sobre actores, marco institucional, recursos, estrategias y redes.

1.1.1. Visión analítica de política pública para el PRP

1.1.1.1. *Definición de política pública*

Las políticas públicas son uno de los principales productos del sistema político, que representan las principales acciones para resolver problemas públicos. Señala Alcántara (1995) sobre las políticas públicas...*como determinados flujos del régimen político hacia la sociedad* (p.45).

Esas visiones de las políticas públicas como acción del Estado pueden ampliarse en su comprensión con los conceptos que define Easton sobre los productos del sistema político. Él señala que el sistema político (Easton, 1965, p. 90) opera en una relación según el modelo insumo/producto, siendo los insumos los generadores de tensión y los productos los encargados de dar respuesta. En otras palabras, los actores sociales transmiten sus demandas (inputs), las cuales alimentan las decisiones (output) de las autoridades políticas. Esta definición se refuerza y amplía con la siguiente definición:

una política pública es el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental (...) se presenta como un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico (...) y el estudio de las políticas públicas no es otra cosa que el estudio de la acción de las autoridades públicas en el seno de la sociedad (Meny y Thoenig, 2000, p.15).

Esta posición concuerda con el criterio de producto del sistema político de Easton, donde las políticas públicas van a ser respuestas a las perturbaciones que al régimen de poder se le presente, donde los programas de acción en un sector de la sociedad se constituyen en los outputs de las autoridades políticas.

No obstante, en este trabajo se busca una definición más amplia que contemple elementos relacionales en el accionar político. Para el presente estudio se parte de la siguiente definición porque involucra elementos relacionales como son los conceptos de actores, instituciones y recursos.

Una serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y, a veces, no públicos –cuyos recursos, nexos institucionales e intereses

varían— para resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones da lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendentes a modificar la conducta de los grupos sociales que, se supone, originaron el problema colectivo por resolver (grupos-objetivos), en el interés de los grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (beneficiarios finales) (Subirats, Knoepfel, Larrue y Varone, 2008, p.38).

Esta definición de tipo operacional contempla todos los elementos tanto causas (actores, recursos y reglas institucionales) como efectos (planes y actos formales) de la política pública. En resumen, puede apreciarse una visión de conjunto de todos los elementos que forman parte de un proceso de toma de decisiones como las políticas públicas.

1.1.1.2. Tipología de políticas públicas

Las políticas públicas como acción del Estado se expresan en una amplia gama de circunstancias, las cuales son muy diferentes unas de otras. Más allá del aspecto temático, las políticas públicas pueden ser clasificadas a partir de características comunes, lo que resulta importante conocerlas porque marcan un punto de partida para su evaluación y análisis en términos de estructuración y desempeño dado que los productos generados pueden ser diferentes a los esperados.

A las clasificaciones de políticas públicas se les llama tipología, las cuales son útiles para los investigadores, dado que les permite determinar si las decisiones por parte de los actores involucrados sobre los elementos sustantivos y operativos de una política pública son las esperadas.

Por otra parte, cuando se clasifican políticas públicas deben considerarse los grupos y actores involucrados porque definen el interés real de su accionar. Como bien lo señala Theodore Lowi (1972), cada tipo de política genera una arena de poder¹ donde se especifican las características de su estructura, es decir el origen de las élites involucradas, el proceso político y las relaciones o formas de mediación, según los intereses involucrados. Por lo tanto, cada política genera su propia arena política, con sus respectivos

¹ Según Lowi es la metáfora que utiliza para designar la sede del juego político (arena parlamentaria, arena burocrática, arena intrapartidista). Es el modo en que se gestiona el conflicto.

actores, con su propia dinámica de acción, donde, en algunos casos, una política pública puede estar inmersa en condiciones conflictivas y otros casos en condiciones de consenso.

Existen muchas tipologías de políticas públicas; sin embargo, se requiere definir cuál (es) podría (n) categorizar una política en particular como lo fue el PRP, para así identificar un punto de arranque que sirva como parámetro de medición del desempeño en las diferentes etapas de una política pública. Esa caracterización también evaluaría los niveles de conflicto o consenso entre los actores como explicación del derrotero de una política pública.

Para tal efecto, deben identificarse criterios que tenga una importancia relevante en la ejecución de la política. En esta investigación, para construir la tipología correspondiente al PRP, se definieron tres criterios cercanos a los fines esperados y garantes del desempeño final, los cuales son: *objetivos, tipo de beneficiarios y los costos asociados*. El primer criterio se relaciona con la capacidad del PRP de reconvertir actividades agrícolas, lo cual fue un imperativo fundamental para el éxito del programa. El segundo criterio se vincula a la cobertura requerida según la población meta, principalmente aquella en condiciones de pobreza en el sector rural costarricense. El último criterio se considera importante dado que el PRP debe contemplar que los usuarios no disponen de recursos suficientes y que requieren de costos bajos para hacer accesibles los servicios ofrecidos. Este criterio se sustenta en el modelo de costos de transacción, relevantes en la toma de decisiones según señala Coase (1996). Estos tres criterios constituyeron la tipología particular del PRP, la cual se reforzará a partir de los insumos teóricos sobre el tema.

Con respecto al criterio "*objetivos*" se cuenta con el modelo de Lowi (1972), su enfoque realiza una clasificación en cuatro tipos de políticas públicas a partir de los objetivos y, por lo tanto, los impactos esperados, a saber:

- Distributivas: son las que asignan privilegios, poderes o recursos a un grupo de actores. Generalmente, son de tipo democráticas porque los beneficios se otorgan a todos los miembros de un sector de la población.
- Reguladoras: Impone regulaciones a un sector de la población.
- Redistributivas: Traslada recursos de un sector de la población a otro.

- Constitutivas: Se definen regulaciones para la distribución de poderes en la sociedad y generan procedimientos para la adopción de decisiones.

Con respecto, al criterio de *tipo de beneficiarios*, se cuenta con la tipología emitida por James Wilson (1973). Esta tipología clasifica las políticas públicas en cuatro, a saber:

- Políticas mayoritarias: Estas políticas se asemejan a las distributivas de Lowi, señala que los beneficios y costos están distribuidos equitativamente entre los grupos de interés, lo cual desestimula luchas alrededor del tema.
- Políticas clientelares. Estas políticas ocurren cuando los beneficios están concentrados en unos pocos y los costes entre muchos. Esos que reciben los beneficios están organizados para realizar presión.
- Políticas emprendedoras. Estas son contrarias a las políticas clientelares, los beneficios se otorgan a muchos y los costos los sufragan pocos como es el caso de algunos impuestos. La lucha contra este tipo de políticas va a corresponder a los afectados según señala el autor.
- Grupos de interés. En este caso, los beneficios como los costos están concentrados en un grupo. Aunque sufragan sus costos, las condiciones institucionales favorecen a ese grupo de interés, los cuales ejercen gran influencia política.

Con respecto, al criterio de costo se cuenta con la tipología expuesta por Ingram (mencionado en Roth, 2002, p.129). la cual se presenta en la Tabla 1. En esta tipología se utilizan los costos de transacción: Costos de negociación y costos de información. Este tema será abordado posteriormente en el acápite 2.5 *Entes ejecutores*. Los costos de negociación o contratación son los esfuerzos para establecer un acuerdo entre las partes y obtener respaldo. Los costos de información son los conocimientos requeridos para saber las consecuencias de las soluciones posibles o la validez de la acción propuesta. Ingram (mencionado en Roth 2002, p.128).

Tabla 1
Tipología de políticas según costos

	Costos de negociación bajos	Costos de negociación altos
Costos de información bajos	Tipo 1 Objetivos claros procedimiento flexible	Tipo 3 Objetivos abiertos procedimiento flexible
Costos de información altos	Tipo 2 Objetivos claros procedimiento preciso	Tipo 4 Objetivos abiertos procedimiento preciso

Fuente: Tomada de Ingram (mencionado por Roth, 2002, p. 129)

Como puede apreciarse las tipologías expuestas no son exhaustivas ni excluyentes, porque una sola tipología no puede describir la totalidad de la realidad observada. Por otra parte, una misma política puede contener elementos que respondan a más de una categoría de la misma tipología. Por ejemplo, una política puede tener elementos sustantivos y procedimentales a la misma vez, o puede intentar la distribución, la redistribución y la regulación de recurso de forma paralela. Por lo tanto, esta investigación hace uso complementario de las tipologías expuestas por las limitaciones presentadas.

Es importante señalar que definir una tipología para identificar el punto de arranque no es suficiente. Aunque las tipologías son útiles para analizar la etapa de formulación de las políticas públicas; una vez formuladas, se esperan que sean ejecutadas de forma consecuente durante la fase siguiente del proceso de políticas públicas, llamada fase de implementación. Por lo tanto, para determinar la consistencia entre los objetivos iniciales del programa (formulación) y el resto de las etapas (implementación), debe identificarse previamente una tipología como se indicó anteriormente y un enfoque de implementación que sea consecuente, los cuales deben ser complementarios. Una vez identificados ambos, serán el punto de arranque teórico para ser contrastados contra la realidad.

Para identificar un enfoque de implementación consecuente se utilizaron los resultados de la Tabla 1, donde se exponen cuatro tipos de escenarios originados en la combinación de dos tipos de costos y dos tipos de objetivos. Esos cuatro tipos de escenarios tienen asociados un enfoque de implementación requerido como se muestra en la Tabla 2, los cuales permitieron complementar la tipología esperada y así valorar el desempeño del PRP.

Tabla 2
Implementación y evaluación según tipo de política

Tipo de escenario	Enfoque de implementación	Criterio de evaluación
Tipo 1	<i>Top-down</i> clásico	Realización de objetivos
Tipo 2	<i>Bottom-up</i>	Creatividad y liderazgo
Tipo 3	Experimentos y reformulaciones	Aprendizaje
Tipo 4	Negociaciones	Acuerdos y respaldos

Fuente: Tomado de Ingram (mencionado por Roth, 2002, p.130)

Por lo tanto, la integración de las tres tipologías (Lowi, Wilson e Ingram), sumadas a uno de los enfoques de implementación antes señalados permitió ofrecer un modelo integrador que complementó y fortaleció el análisis, reduciendo así las limitaciones que cada herramienta particular tiene.

El modelo integrador resultante se desarrolló en el apartado 2.5, el cual permitió determinar si el PRP cumplió con los objetivos, siendo este modelo como el punto de arranque para la medición de las desviaciones.

1.1.1.3. Conceptos en la implementación de políticas públicas

El primer concepto para definir es la implementación misma, cual es la etapa de ejecución del proceso de políticas públicas.

Es la fase de una política pública durante la cual se generan actos y efectos a partir de un marco normativo de intenciones, de textos y discursos. Poner en práctica, ejecutar, dirigir, administrar: no faltan palabras para identificar lo que a primera vista, parece evidente a cada uno (Meny & Thoening, 1992, p.158).

Como puede apreciarse, la etapa de implementación es cuando se llevan a cabo las acciones para cumplir con los designios del formulador inicial de la política pública. Para cumplir con esos designios se ocupa un ejecutor, el cual resulta ser la burocracia estatal. Sin embargo, se presenta una disyuntiva con el actuar de este actor de la implementación, si

su accionar es una acción refleja o automática de las decisiones de los políticos, presentando una posición neutra y técnica ante la toma de decisiones como sugiere la teoría burocrática de Max Weber (1977) o, de lo contrario, la burocracia influye en la toma de decisiones del proceso de políticas públicas.

La práctica ha mostrado que la burocracia tiene un papel importante en la toma de decisiones durante la implementación; sin embargo, no se descarta que en algunos momentos la burocracia asuma su papel al pie de la letra. Por lo tanto, se presentan cuatro enfoques de implementación que explican el accionar burocrático, los enfoques son mutuamente excluyentes porque tienen un énfasis en la disyuntiva antes presentada; sin embargo, pueden ser instrumentos de análisis según las circunstancias particulares de la política en estudio. A continuación, se detallan los enfoques antes señalados:

- *Top down* (modelo de arriba hacia abajo)

Este es el típico modelo vertical, porque se presenta una distancia de poder entre los distintos actores. Puede presumir de racionalista, porque los objetivos son muy claros y pueden ser fácilmente conseguidos. Las acciones del Estado deben enfocarse a lograr cumplir los objetivos de una forma impositiva. Es muy fácil lograr una coherencia entre los objetivos de la política pública y el accionar del Estado, porque se dispone de suficientes recursos como financieros, información, personal de calidad, entre otros. Otro aspecto importante es la ausencia de conflictos y la estabilidad del contexto, por lo que resulta fácil garantizar el éxito. La administración responde de forma refleja a la jerarquía que establece el poder político (Meny y Thoening, 1992, pp. 160-161).

- *Botton - up* (modelo de abajo hacia arriba)

Contrario al anterior, el modelo *Botton up* no garantiza que las decisiones sean un reflejo unidireccional de las decisiones de la jerarquía, cuya coherencia dependerá de los niveles de consenso. Las decisiones en el proceso de implementación como en el resto de las fases están influenciadas no solo por los designios políticos iniciales, sino también por los comportamientos de actores sociales, cuya actuación pública es activa en los procesos públicos de toma de decisiones.

El modelo *Bottom-up* responde mejor a la complejidad del Estado actual, en virtud de la actuación de los diferentes actores políticos en los asuntos públicos y su incidencia en los resultados. Por otra parte, esa actuación pública es protagonizada de forma organizada y con determinados patrones de comportamiento (Roth, 2002, p. 126).

El modelo *Bottom-up* ha ido tomando fuerza en los modelos de gestión pública, dada la incidencia que tuvieron algunos actores privados en la política pública. Al respecto, el enfoque de Subirats *et al.* (2008) señala que la unidad de la actuación pública no es un órgano concreto sino una red de actores de carácter multiforme. Esos actores, algunos con capacidad de decisión, participan en importantes negociaciones sobre los recursos públicos y las reglas institucionales para resolver problemas públicos, según sus motivaciones, que pueden ser muy distintas entre unos y otros.

- Experimentos y reformulaciones

En el enfoque de experimentos y reformulaciones se reconoce, porque existe un bajo nivel de negociación y un alto nivel de costos de información. Este enfoque establece que existen fáciles acuerdos entre las partes, dado que los objetivos son claros; no obstante, es presenta un reconocimiento por parte de la administración de la complejidad técnica de obtener información, la cual está sujeta a plazos cortos de respuesta. Es necesario un proceso continuo de los procesos decisorios en torno a las políticas públicas (Roth, 2002, p. 131).

- Negociaciones

En el enfoque de negociaciones los costos de negociación e información son altos, refleja una situación donde resulta difícil ponerse de acuerdo por lo impreciso de los objetivos. También, se le suman los cortos plazos para obtener información compleja. Se requieren amplios consensos entre los actores involucrados (Roth, 2002, p. 131).

Otro concepto importante en el tema de la implementación de políticas públicas es el déficit de implementación. Los déficits de implementación son elementos pendientes en el diseño de una política, cuando estas deficiencias se presentan manifiestan resultados (*output* y *outcomes*) diferentes a los esperados como se señala en la siguiente referencia:

La investigación que se ha venido en denominar como «clásica» en el ámbito de la implementación ha partido del llamado «déficit de implementación». Un déficit que aparecería al comparar, por un lado, los productos y los efectos reales de una política pública (outputs e impactos u outcomes) y, por el otro, los elementos sustantivos previstos en los Programas de actuación Politico-Administrativos. Desde esta perspectiva, el interés de los investigadores se acercaría al de los actores político-administrativos (sobre todo, a nivel federal/central), para quienes tales déficit son la expresión de disfunciones en la implementación y no un cuestionamiento de los instrumentos de intervención y de los objetivos que, en la mayoría de los casos, ellos mismos han formulado durante el proceso de programación de la política pública (PPA), y que por tanto, dan por supuesto que estaban correctamente formulados. (Subirats *et al.*, 2008, p.186).

Los déficits de implementación se presentan por múltiples factores, que van desde los procesos de planificaciones hasta las acciones generadas por los grupos objetivo y el contexto. Las desviaciones producto de los déficits de implementación representan brechas entre el deber y el ser de la política. Cuando se presentan estas desviaciones se tratan de solventar los déficits mediante ajustes. Estos ajustes eran regulaciones normativas que permiten operar y darle contenido sustantivo a la política pública.

Al considerar el concepto de déficit de implementación como parte del análisis de esta investigación, no se parte del supuesto clásico de que la implementación es un efecto reflejo automático de los objetivos originales de la política pública como lo remarcarían los racionalistas: sin embargo, los procesos de actuación pública deben estar orientados dentro de los contenidos públicos (objetivos) de la política en cuestión, siempre y cuando el objetivo no haya cambiado. Nuevamente, enmarcarse dentro los objetivos no significa reflejo automático porque existen importantes decisiones como las prioridades que pueden ser promovidas por la administración, aunque no sean del interés de las autoridades políticas, pero se encauzan dentro de la lógica esperada de una política pública.

Por lo tanto, en el proceso de análisis, los déficits de implementación son útiles en la medida de que permitan contrastar aspectos que impidieran que el objetivo de la política pública no se pudiera realizar. Este tema fue abordado en los acápites 2.5, 6.2, 7.1 y 7.5.8.

1.1.2. El institucionalismo en las políticas públicas

Cuando se presentan déficits de implementación en las políticas públicas, estos deben ser corregidos durante el transcurso de la implementación. Para efectos de esta investigación los ajustes que se le aplican a la política pública se consideran parte del marco normativo o institucional. Para la comprensión de ese marco normativo se requiere de un modelo explicativo, para lo cual se opta por el análisis institucional.

El análisis institucional o estudio de las instituciones ha permitido desarrollar un marco teórico para el análisis político en fenómenos institucionales que no requieren abarcar toda la realidad política, sino que se concentran en casos particulares.

Aunque se estudie solo el marco institucional de un caso particular, este puede explicarse como parte de los diferentes niveles normativos del entorno. Los niveles del macroentorno y sectorial están compuestos por variables no controlables como pueden ser las leyes conexas hasta los niveles del microentorno donde operan las variables controlables como la conducta de los actores involucrados en el juego de poder de la política pública.

Por lo tanto, en el análisis institucional se parte de las instituciones para explicar fenómenos políticos, siendo las instituciones como aquellos mecanismos sociales que ordenan y regulan el comportamiento de los individuos involucrados. Al respecto, North (1990, p.13) señala:

...las instituciones son las reglas del juego en una sociedad o más formalmente los constreñimientos u obligaciones creados por los seres humanos que le dan forma a la interacción humana; en consecuencia estas estructuran los alicientes en el intercambio humano, ya sea político, social o económico. El cambio institucional delinea la forma en que la sociedad evoluciona en el tiempo y es, a la vez, la clave para entender el cambio histórico.

Inicialmente, el análisis institucional estuvo dirigido bajo el marco conceptual del institucionalismo clásico, el cual parte de supuestos de abordaje muy rígidos, los cuales resultaban estrictamente formalistas que se caracteriza por varios preceptos (Guy, 2003, pp.20-26):

- Legalismo, papel central de la ley en la acción gubernamental.
- Estructuralismo, donde la estructura del marco institucional determina el comportamiento de los actores.
- Holista, las políticas podían ser comparadas de forma histórica, donde los hechos similares del pasado ejercían la misma influencia sobre ellas.
- Historicismo por su fundamentación histórica.
- Análisis normativo donde se integran valor y hechos para interpretar y perfeccionar el gobierno.

Ese marco teórico fue mejorado con algunos enfoques posteriores, los cuales cuestionaron ese determinismo, donde se consideraba que las instituciones influían en la conducta individual de forma unidireccional; sin embargo, la acción social de los actores puede realizar modificaciones a ese marco institucional y cambiar las reglas del juego. Esa influencia unidireccional por parte de las instituciones sobre los actores ha sido superada en muchos ejemplos de la realidad como cuando se modifican normas por algún interés particular.

Por lo tanto, estos nuevos enfoques van a plantear una nueva visión analítica para este tipo particular de fenómenos políticos que son las instituciones, donde parten del supuesto básico de la influencia mutua, cuando las instituciones delimitan la conducta de los actores y estas, a su vez, se moldean por las acciones de los actores. Esa posibilidad de influencia mutua permite a las instituciones explicar aspectos relacionales en las políticas públicas como es la interacción de los actores.

Estos nuevos enfoques son denominados neoinstitucionalistas, los cuales permiten ensanchar el campo de análisis de los fenómenos políticos y económicos, donde unos enfoques manejan supuestos teóricos distintos. Esta ampliación del horizonte teórico plantea una interesante interrogante, si los distintos enfoques podrían ser utilizados de forma integral y complementaria para analizar el marco institucional de algún caso en particular como el PRP.

Esa posibilidad de integración es posible dado que los distintos enfoques neoinstitucionalistas solo analizan una vertiente del comportamiento del objeto de estudio.

lo cual resultará viable la integración de los enfoques que se utilizarán en esta investigación. Por otra parte, aspectos distintos como las normas, los recursos institucionales disponibles, los intereses de los actores y su futura interacción, la realidad del tipo de explotación agropecuaria de los pequeños y medianos productores, las manifestaciones del entorno político costarricense sobre el tema y otros más requieren ser incorporados. Por lo tanto, se requieren distintos arsenales teóricos para abordar una realidad tan extensa y profunda que solo con la integración de diferentes enfoques podría garantizar una explicación de una operación.

Para analizar el PRP desde una visión ampliada se utilizarán los siguientes cuatro enfoques neoinstitucionalistas: racional, sociológico, histórico y centrado en actores. Cada enfoque se especializa en un sector de la realidad del PRP, el racional en el nivel del microentorno, el histórico en el nivel sectorial, el sociológico en el nivel del macroentorno y el centrado en actores profundiza en los aspectos relacionales de la toma de decisiones. Además, cada enfoque se refuerza y complementa con algunas teorías que le permiten operativizar la realidad observada.

1.1.2.1. Neoinstitucionalismo de la elección racional

Esta primera corriente neoinstitucional incorpora la teoría de la elección racional en el análisis institucional, surge como respuesta a las teorías conductistas donde la acción individual de los actores involucrados en la política pública es la génesis de los procesos sociales.

La teoría de la elección racional parte de que los individuos toman decisiones a partir de la selección de los resultados esperados, es decir las decisiones son coherentes con los fines buscados. Todas las acciones son motivadas por el interés personal, con la condición de maximizar los medios para llegar a esos resultados. En estas decisiones se tiene certidumbre de los resultados esperados e información del entorno.

Sin embargo, los actores no siempre tienen certidumbre para predecir los resultados esperados ni información completa del entorno, lo cual impide una acción totalmente racional. Por lo tanto, en muchas ocasiones, los actores en su relación con los demás requieren reglas (instituciones) para poder flexibilizar sus decisiones, garantizar una mayor certidumbre y evitar el oportunismo de algunos actores más aventajados. Bajo este

supuesto, el institucionalismo incorpora el racionalismo en su análisis institucional.

El componente de racionalidad del comportamiento en esta forma de institucionalismo se pone en evidencia de dos maneras. Es que los individuos pueden obtener ciertos beneficios por el mero hecho de pertenecer a una institución y, por lo tanto, están dispuestos a sacrificar cierta amplitud de acción con miras a recibir tales beneficios. Entre los beneficios más importantes figura una mayor predictibilidad de la conducta por parte de los otros individuos cuando todos están constreñidos por su afiliación institucional (Guy Peters, 2003, p.77).

Para este enfoque, las instituciones serían un marco de acción para los actores involucrados en un proceso de políticas públicas, en la que la racionalidad de los mismos está limitada por las capacidades cognoscitivas sobre su entorno.

Las instituciones son instrumentos necesarios para que los actores puedan interactuar con otros, de lo contrario no se podría porque los comportamientos serían impredecibles. Por otra parte, ningún actor por más racional que sea, podría definir preferencias si no cuenta con un marco institucional que indique el proceso para la formación de preferencias. Por ejemplo, un invitado no puede disfrutar de una fiesta sino sabe el motivo de esta, el cual le permitiría escoger el traje más apropiado.

Por lo tanto, los actores tienen una racionalidad limitada en sus procesos de toma de decisiones, porque en primer lugar no conocen todas las variables del entorno y segundo lugar no conocen la totalidad de variables relacionadas, por lo que requieren de instituciones para tomar decisiones. No obstante, es importante recalcar, que en este enfoque, las instituciones tienen un papel meramente instrumental, principalmente en el plano económico North (1993, p.31). Aunque las instituciones son exógenas y regulatorias al proceso de formación de las preferencias individuales y parecieran contrarias a los intereses de los actores que juegan un papel importante en la agregación de valor para los resultados de las decisiones tomadas. Los actores involucrados se someten a las reglas, porque obtienen ventajas que no tendrían si no existieran. Por ejemplo, para un productor agropecuario es más fácil vender sus productos mediante un acuerdo con algún intermediario, que salir cada vez que cosecha a vender sus productos, porque le sale más caro, dado que podría tener un costo mayor si se materializan los riesgos de vender sin conocer las condiciones del mercado.

Este enfoque es importante para esta investigación, porque permite determinar los actores y los roles que asumen según sus necesidades e intereses, los cuales pueden plasmar en los resultados. En esa búsqueda de soluciones, los actores definen sus preferencias y el desarrollo de estrategias mediante el uso de sus recursos cuando interactúan entre ellos. Este aspecto se desarrolla en el capítulo IV.

Como complemento a la importancia de este enfoque, deben señalarse los aspectos técnicos de las instituciones, que los actores evalúan para involucrarse en ciertos ámbitos institucionales. Cuando un grupo de individuos interactúan para obtener algún beneficio dentro de un marco institucional, lo primero que hacen es valorar si los beneficios superan los costos. Pero, no se concentran en los costos de transformación, porque muchas veces no son relevantes, sino los costos que son necesarios para el intercambio de bienes, los cuales se les llama "costos de transacción". Un ejemplo de un costo de transacción, es cuando se compran autos en una feria, aunque pueden resultar más costosos que comprar a un oferente particular, el costo de la información para conseguir ese oferente puede resultar mayor que el mismo costo del vehículo, lo que encarecería el costo total.

Los costos de transacción junto con los costos de transformación forman parte de los costos de producción, los cuales fueron descubiertos por Rónald Coase (1996). Señala Coase que hay situaciones en que es eficiente utilizar medios alternativos de coordinación, aunque sean recursos improductivos como la contratación de un gerente, para la asignación de recursos. En el caso agropecuario, el PRP podrá maximizar los beneficios de los productores, porque facilita la obtención de recursos crediticios con menores requisitos que el sistema bancario nacional.

Los costos de transacción se dividen en costos de información, costos de contratación y costos de coordinación. En muchas situaciones, las instituciones sufragan algunos de estos costos. Al respecto, señala North (1993):

Se necesitan recursos para definir y proteger derechos de propiedad y para hacer cumplir los convenios. Las instituciones junto con la tecnología empleada determinan esos costos de negociación. Se necesitan recursos para transformar factores de la producción de tierra, trabajo y capital y conseguir producción de bienes y servicios y esa transformación es una función no nada más de la tecnología empleada, sino de las instituciones. Por consiguiente, las instituciones desempeñan un papel clave en los costos de producción (p. 85).

Los costos de transacción son aquellos para llevar a cabo el intercambio de un bien o servicio o para vigilar el cumplimiento de un contrato. Para el PRP pueden considerarse como costos de transacción los costos de formalización cuando se solicita un financiamiento, la información de mercados que suministra el CNP, la formulación de estudios de factibilidad o los trámites de acceso para el financiamiento. Este tema se abordó en los acápites 6.2, 7.2.6, 7.3.7, 7.5.8 y en el capítulo 8.

Un factor que se señaló anteriormente, que favorece la institucionalización de la interacción humana es la reducción del oportunismo (Williamson, 1985); sin embargo, este factor no puede ser eliminado por completo; por lo tanto, debe ser considerado en el análisis de toma de decisiones. Para tal efecto, se considera el costo de oportunidad como la valoración técnica de ese factor. El costo de oportunidad se define como aquel bien al que un agente económico renuncia al elegir otro.

...la elección entre diversas opciones siempre conlleva un costo de oportunidad constituido por aquello a lo que se renuncia en aras de lo elegido. Por ejemplo, si una familia decide renunciar a sus salidas al cine para comprar un televisor, el costo de oportunidad de la televisión vendrá dado por las salidas del cine sacrificadas para obtenerla.

En resumen, puede decirse que en un contexto económico siempre es necesario elegir entre opciones diversas y que cada elección implica siempre un costo de oportunidad constituido por aquello a lo que se renuncia (Saborío, 1986, p.16).

Este tema se abordó en el acápite 8.1, donde los productores sopesaron varias alternativas de financiamiento diferentes al PRP.

1.1.2.2. Neoinstitucionalismo sociológico

La segunda corriente es el neoinstitucionalismo sociológico, la cual aparece a mediados de los ochentas, dos de sus principales exponentes son March y Olsen (1989), cuyo enfoque es una alternativa al reduccionismo expuesto en el institucionalismo racional. Este enfoque busca incorporar aspectos contextuales como los valores para explicar las

acciones individuales de los actores. En este enfoque, se incorporan las organizaciones como un tipo de instituciones para la explicación de las políticas públicas, las cuales pasan a jugar un papel de actores en el entorno de la toma de decisiones. A ese respecto, Scott (mencionado por Peter, 1999) expone una reflexión sobre la funcionalidad del marco institucional.

Scott identifica tres maneras diferentes de reflexionar sobre las raíces de las organizaciones: cognitivas, normativas y reguladoras. Su análisis se constituye sobre las diferencias entre estas tres versiones de las instituciones en sociología y sus diversas implicaciones para la manera en que las instituciones funcionan y deben ser entendidas (p. 160).

Scott incluye el ámbito cognitivo en el análisis institucional. Este ámbito corresponde al efecto que tienen los símbolos y el sistema de significados para los actores. Este ámbito explicativo es muy importante, porque lo diferencia del neoinstitucionalismo histórico, aunque este acepta la raíz histórica de las instituciones, considera que se pueden redefinir constantemente. El neoinstitucionalismo sociológico parte del carácter simbólico que sustenta el sentido de la acción social. Por lo tanto, en este enfoque la regularidad y por lo tanto, lo instituido no sería derivado de la naturaleza, de leyes inexorables sobre el destino, sino más bien del sistema simbólico que marcan el sentido a las decisiones de los procesos de interacción humana, este tema se abordó en el acápite 6.1.1.

Lo primero que instituye una sociedad es su sistema simbólico, o sea, el conjunto de significados, valores y motivaciones que hacen humana la vida, y que carecen de *analogon* objetivo alguno de ninguna realidad extrasocial y metahistórica. Ello no quiere decir, obviamente, que los actos reales que individuos y grupos realizan para sobrevivir sean solo simbólicos. Técnica, trabajo, consumo, sexo, reproducción, guerra y demás son los elementos concretos y objetivos ya través de los cuales se materializa la vida de los individuos y la existencia de la sociedad. Pero ninguno de ellos sería posible sin una red de significados y valores, de reglas y motivaciones que en el plano simbólico definen su alcance y su sentido, sus reglas y sus límites (Ciaramelli, 2009, p. 65).

Otro aspecto importante que incorpora el neoinstitucionalismo sociológico al análisis institucional es el tema organizacional. Las organizaciones se consideran como actores dentro del juego político y el marco institucional es el campo de juego.

El caso del sector agropecuario se ha caracterizado por la interacción directa o indirectamente entre asociaciones de productores y las instituciones públicas del sector agropecuario, cuyo marco institucional ha definido roles para efectos asistenciales a los productores agrícolas. En ese sentido, este enfoque es esencial para comprender las reglas que se han generado por el efecto de las relaciones entre el Estado y el mercado agropecuario, las cuales responden a una base socioeconómica de los involucrados y a un sistema de representación simbólica y política que utiliza la sociedad sobre el papel del sector agrícola costarricense.

Por lo tanto, la consideración principal de este enfoque es valorar la estructura social y los valores de la cultura agropecuaria que han configurado las prioridades del marco institucional, que afecta la colectividad social y principalmente las decisiones de los actores políticos involucrados en la implementación del PRP.

Dado que este enfoque busca asociar el mundo de los significados a la acción política, se tomó como apoyo conceptual la teoría del discurso, la cual está en consonancia con el enfoque neoinstitucionalista por la visión relacional en la interpretación de los fenómenos. La teoría del discurso interpreta los significados a partir de la interacción de la práctica y la realidad. Esta visión discrepa de la interpretación que realiza el marxismo cuando establece una división entre las representaciones mentales y las actividades prácticas cuando interpreta el concepto de ideología, siendo la ideología un reflejo de la práctica social. Y, también, discrepa de la visión platónica del mundo de las ideas y del mundo de la realidad, porque los significados no son estáticos. La teoría del discurso parte que los significados son construidos de forma relacional es decir interactiva entre las personas y de forma histórica, porque se construye en el tiempo. Al respecto, David Howarth (mencionado en Marsch y Stocker, 1995) expone lo siguiente:

...todos los objetos y prácticas son discursivos. Dicho de otro modo, para que las cosas y actividades tengan significado deben formar parte de discursos concretos. Esto no quiere decir que sea discursivo o lingüístico, sino que, simplemente, las cosas para ser inteligibles deben existir dentro de un marco de significados más amplio (p. 129).

Los significados van a depender del contexto y las circunstancias en que se desarrollen las prácticas sociales, eso determina lo inteligible de la realidad y no una abstracción pura y llana de un actor particular. Esta teoría resulta importante en el PRP, porque las acepciones sobre algunos conceptos como el de reconversión pueden generar diferentes acciones no esperadas en el juego político, lo cual podría dar al traste con los objetivos perseguidos en el programa. Esto se debe a que cada actor puede incorporar elementos de sus propias realidades a los significados de una realidad en particular.

En virtud de lo anterior, Howarth (mencionado en Marsch y Stocker, 1995) indica que los discursos desde el punto de vista político son históricos y contingentes, lo cual prevé la formación de diferencias en los mismos como se señaló anteriormente. Desde el contenido histórico, las diferencias surgen porque los discursos son susceptibles de cambio y transformación: desde la contingencia, se presentan diferencias, porque la identidad de los discursos está constituida por factores externos.

Laclau y Mouffe resuelven este problema afirmando la primacía de las prácticas políticas en la configuración de las identidades. Tal y como veremos en profundidad los discursos adquieren su identidad mediante el tazado de fronteras políticas y la construcción de antagonismo entre amigos y enemigos (p. 130).

Esa diferencia entre los discursos debido al origen histórico o a la contingencia puede gestar antagonismos expresados en conflictos, resistencia a la hegemonía o falta de asimilación comprensiva de algunos conceptos por la posición subjetiva de cada uno de los actores.

Dados los antagonismos suscitados, es importante rescatar el concepto de hegemonía discursiva para referirse al discurso dominante en un sistema político. Para efectos sectoriales en el agro, el discurso hegemónico puede ser considerado como aquellos criterios oficiales sobre las características que debe considerar la reconversión productiva, esos criterios son los respaldados por la ley y por la intencionalidad del legislador.

1.1.2.3. *Neoinstitucionalista histórico*

La tercera corriente enfatiza que las ideas que dieron origen a las instituciones, marcan el devenir de las mismas. Esta corriente postula una visión que enfatiza en el pasado de las instituciones y su efecto sobre las acciones de los individuos, donde las instituciones velan porque se cumpla con los postulados que dieron principio a una política pública (Guy Peters, 2003, p.99). Ese reencuentro con el pasado se denomina reproducción histórica, la cual consiste en la capacidad de reproducción de las condiciones objetivas de la época en que fue formulada la política. Este historicismo surge del pensamiento filosófico de Wilhem Dilthey, con su concepto de conciencia histórica, donde se expresa esa ley interna de la evolución de la sociedad, cuyo conocimiento interiorizado puede resumirse en la siguiente descripción: *La cultura es, antes que nada, un tejido de nexos finales. Cada uno de ellas, lenguaje, derecho, mito y religiosidad, poesía, filosofía, posee una legalidad interna que condiciona su estructura y esta determina su desarrollo* (Dilthey, 1949, p. XV).

La historia es el punto de partida, el derrotero de la acción social, reitera Dilthey sobre el tema, el concepto de sedimentación utilizado por la sociología emergió de esta visión como se aprecia en la siguiente referencia:

A esto se añade que la sociedad actual vive, por decirlo así, sobre las capas y escombros del pasado; el trabajo cultural decantado en el lenguaje y en la superstición, en la costumbre y en el derecho, como, por otra parte, en cambios materiales que exceden a los testimonios, contienen una tradición que protege de modo inestimable estos testimonios. - Pero también en su conservación ha intervenido la acción de la coyuntura histórica (Dilthey, 1949, p. 33).

Esa herencia del historicismo ha sido retomada por este enfoque, considerando el legado del pasado como criterio de análisis. En ese retorno al pasado encaja la teoría del *path dependence* o trayectoria dependiente, este concepto consiste en las decisiones que se tomaron en el inicio de una política que condicionaron el proceso y los resultados finales. En la formulación de las políticas públicas se define esa ruta de inicio, lo cual condicionará al resto de las actuaciones a un retorno constante hacia el pasado (Pierson, 2000).

En el caso del PRP, parte del punto de partida están los fundamentos plasmados en la ley 7 742. La ley determina que el objetivo principal es la transformación integral de las

actividades productivas. Esa transformación corresponde a las siguientes premisas (principios): *modernización, verticalización, inserción en el mercado, competitividad y énfasis en los pequeños y medianos productores* (artículo 1, Reglamento a la Ley Orgánica del Consejo Nacional de Producción, 1998). Estos principios van a ser el sustento de lo que debe ser el PRP.

Por lo tanto, los movimientos del contexto y del entramado de relaciones de poder en el sector agropecuario deberán girar en torno a esos fundamentos o ideas que dieron origen al programa. Al respecto, Skocpol (mencionado por Guy Peters, 1999) señala que... *La idea básica – y aparentemente simple – es que las decisiones políticas que se tomen al formar una institución o al iniciar la actividad tendrían una influencia prolongada y definida sobre la política dominante* (p. 99).

A pesar de las limitaciones en temas de cambio social producto de ese condicionamiento, el neoinstitucionalismo histórico es importante, porque la política es un proceso social, la cual permite conceptualizar la coyuntura crítica del fenómeno, por a la comparación con el pasado y toda la secuencia de ese proceso (Guy Peters, 2003, p.106). Es importante señalar que esa reincidencia hacia el pasado es producto de algunos factores como los altos costos de realizar un cambio hacia otro destino o los efectos del aprendizaje de las ideas principales, entre otros aspectos.

Este enfoque analiza la acción política desde el punto de partida de los postulados o principios que rigen la ley (la idea básica), los cuales deberán ser las bases para determinar los comportamientos “correctos” (Guy Peters, 2003, p.116). La normativa que expone esta jerarquía de valores determinados por el marco institucional será el punto de partida para explicar el desenlace del programa. El abordaje de este tema se expuso en los capítulos II, y VI.

1.1.2.4. Institucionalismo centrada en actores

El enfoque institucionalista centrado en actores de Fritz Scharpf (1997) ofrece un importante aporte a esta investigación, tiene la virtud de acercar la visión racionalista a los demás enfoques institucionalismos. Para realizar esa aproximación teórica, Scharpf, recorre un camino intermedio entre la teoría neoclásica y los demás institucionalismos, para lo cual se basa en tres supuestos:

- La acción de los actores en las políticas públicas tiene un propósito intencionado en sus objetivos e intereses, con la diferencia de la visión neoclásica, de que las preferencias de los actores están influidas por el marco institucional. (Scharpf, 1997, pp. 36-39). Esto significa que las preferencias son las que se construyen dentro del marco institucional y estas orientan las decisiones y no los intereses originales.
- Las instituciones son el conjunto de reglas que estructuran los cursos de acción de los actores, porque son la principal fuente de información. la libertad de elección se circunscribe a ese marco de acción.
- Las instituciones pueden permanecer más allá de las circunstancias que motivaron su surgimiento, dado que son difíciles de reformar o abolir por lo que puede generar contextos ineficientes. (Scharpf, 1997, p. 41). Este criterio refuerza la posición de los otros enfoques, donde consideran que las instituciones prevalecen más allá de los intereses originales.

Estos tres supuestos del modelo de Scharpf incorporan dos variables adicionales a los procesos de decisión en los sistemas institucionalistas.

El primero lo denomina constelación de actores. Scharpf (1997) no solo considera los actores y sus preferencias e intereses, sino que los relaciona con los otros actores mediante las posibles estrategias de acción que utilizarían. Por lo tanto, la acción de los actores no sería predeterminada sino, estaría sujeta a las condiciones que el entorno presente, por lo tanto, los actores adecuarían sus preferencias e intereses. Este abordaje del accionar de los actores se aprecia en el capítulo VIII.

El segundo elemento adicional que incorpora son los modos de interacción, los cuales son las formas en que unos actores se conducen con respecto a los demás actores. Estos modos de interacción están condicionados por el marco institucional (Scharpf, 1997, pp. 44-46), los cuales son como opciones procedimentales que existen, por ejemplo, en el PRP no es lo mismo solicitar un crédito para producción primaria que para un proyecto de riego, las consideraciones procedimentales son distintas. En la figura 1 se aprecia el modelo expuesto.

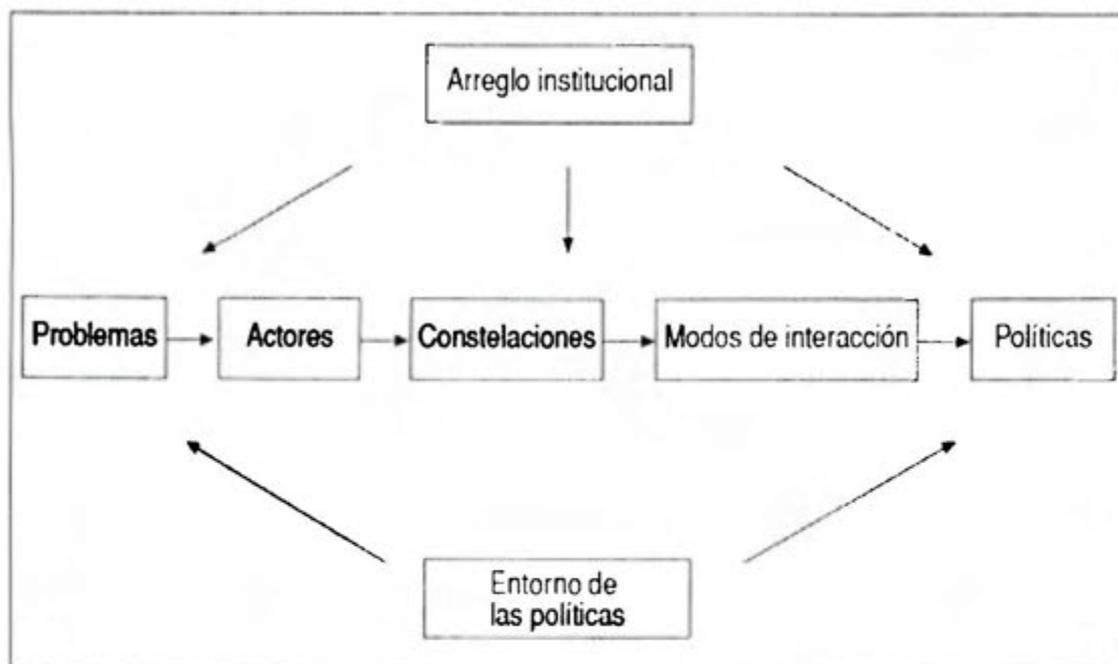


Figura 1. Marco explicativo básico de las interacciones de los actores
Fuente: (Scharpf, 1997, p.44)

En la figura 1 se aprecia la interacción de los actores (constelaciones), motivada por sus intereses, los cuales van a desarrollar estrategias dentro del condicionamiento (modos de interacción) que presenta el marco institucional (arreglo institucional) y el entorno: por lo tanto, este enfoque expone como los factores de un nivel superior definen los cursos de acción que moldean las preferencias de los actores.

1.1.2.5. Integración de enfoques

Como puede apreciarse cada uno de los enfoques neoinstitucionalistas ofrecen una visión parcial de todo el panorama institucional; sin embargo, todos juntos expondrían una visión más amplia e integral, porque considerarían las distintas aristas del fenómeno por estudiar. No obstante, surge la inquietud de si es posible integrar diferentes enfoques neoinstitucionales, a pesar de que presentan importantes diferencias en lo que se refiere a importantes definiciones como: el término institución, cambio institucional, la relación de las instituciones con las preferencias de los actores, entre otras. Guy Peter (1999) señala

que sí es posible porque...

El punto fundamental que unifica a todos estos enfoques y sus diversos componentes es simplemente que consideran a las instituciones el elemento central de la vida política. En estas teorías, las instituciones son la variable que explica la mayor parte de la vida política, y son también los factores que requieren explicación (p, 218).

Por lo tanto, las instituciones son un instrumento importante para explicar las decisiones políticas. También, las instituciones son suficientes para explicar los factores que la involucran, siendo este concepto el eje central del análisis.

Recalca Guy Peter (1999) como aspecto importante por considerar, es el énfasis que presentan los investigadores neoinstitucionalista cuando hacen sus análisis en políticas públicas. Él indica que "...estos grupos aparentemente disímiles de investigadores hablaban de cuestiones comunes desde diferentes ángulos y perspectivas intelectuales" (p. 219).

Eso aspectos comunes a los que se refieren los investigadores neoinstitucionalistas son los relacionados con la influencia que tienen las instituciones en la vida política; por lo tanto, ellos no se preocupan de definiciones u otros aspectos conceptuales, aunque tengan diferentes puntos de vista.

Por otra parte, el análisis de un fenómeno como el PRP resulta complejo dada la heterogeneidad de elementos que lo componen, los cuales no pueden ser abordados por un solo enfoque. La reflexión filosófica de la ciencia exige que esta sea vista desde una perspectiva de totalidad (Serrano, 1988, p.180), y no desde una posición fragmentada como sería utilizar un solo enfoque neoinstitucionalista.

Pero, se presenta una interrogante importante, la forma en que pueden integrarse los enfoques neoinstitucionalistas. La integración de los cuatro enfoques antes presentados, se puede plasmar a partir de las siguientes consideraciones:

1. Permite categorizar las reglas institucionales en tres dimensiones del entorno: micro, utilizando el neoinstitucionalismo económico se explica la interrelación entre los actores; con el institucionalismo histórico se valoran las reglas

institucionales, organizacionales y legales que originaron el curso del programa, las cuales permitirán evaluar desviaciones; y macro, mediante el neoinstitucionalismo sociológico se vincularían las reglas más generales y más amplias de la sociedad, las que dan sentido a la acción de los actores. Por otra parte, este enfoque da una connotación de actores a las organizaciones. El institucionalismo basado en actores permite vincular los niveles micro, meso y macro, mediante la explicación del accionar de los actores. En la figura 2 se observa la integra los enfoques neoinstitucionalistas utilizados en el análisis del PRP.



Figura 2. Modelo para el análisis de la implementación del PRP

Fuente: Elaboración propia a partir de los conceptos de los neoinstitucionalismos

2. Por otra parte, los diferentes enfoques permitirán una clasificación de las distintas reglas que afectan la conducta de los actores desde los diferentes procesos de actuación. Por ejemplo, la siguiente clasificación puede ser una tipología donde los actores tienen diferentes niveles de participación (Subirats *et al.*, 2008):
 - a. las que fijan el acceso a los recursos
 - b. las que delimitan competencias
 - c. las que fijan conductas.

La evaluación de los niveles de participación de los actores contribuye a determinar los individuos y grupos que afectan directamente las decisiones de la política. Al principio, el análisis produce una larga lista de actores, que son afectados e influenciados por los resultados de una política pública. Sin embargo, las situaciones determinantes permiten identificar los actores esenciales que muestran una participación significativa en las acciones de toma de decisión e influyen en los resultados finales.

3. Por último, los diferentes enfoques neoinstitucionales utilizados de forma complementaria permiten concatenar el desarrollo del PRP. A través de la vida del programa se suscitaron muchos eventos, los cuales estuvieron afectados por diferentes niveles del entorno y sus marcos normativos. Esta afirmación sustenta que el PRP no puede ser explicado de forma completa por ninguno de los enfoques individualmente, porque responde a lo señalado por Ostrom (1990) que la estructura de la institución decisoria es la que determina donde se sitúa el interés individual y donde se sitúa el interés colectivo. Siendo esa estructura muy amplia y de distintos niveles como se señaló anteriormente.

En resumen, en la Tabla 3 se presentan la vinculación de los enfoques con la investigación.

Tabla 3

Aspectos relacionados entre los distintos enfoques neoinstitucionalistas

Enfoque neoinstitucional	Aspectos relacionados
Histórico	<p>Con los objetivos que fundamentaron el PRP. Modernización, verticalización, inserción en el mercado, competitividad y énfasis en los pequeños y medianos productores.</p>
Sociológico	<p>Con la base argumentativa del PRP Conceptos de: Reconversión, Gradualidad, Seguridad alimentaria, pequeño y mediano productor, Fondos reembolsables y no reembolsables, agrocadena entre otros. En la definición de actores Establece actores colectivos en el proceso de toma de decisiones.</p>
Racional	<p>Con los criterios para identificar incentivos y sanciones en el financiamiento de grupos de productores - Costo de transacción: Costos de información, contratación y coordinación - Costo de oportunidad: Ventaja futura para un actor.</p>
Centrado en actores	<p>Explicación de la interacción entre los actores y las instituciones. Constelación de actores, sus interacciones y sus condicionamientos estratégicos según el marco institucional.</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de los aspectos relevantes de los neoinstitucionalismos

Estas corrientes planteadas de forma integral podrían valorar el desempeño del PRP a partir de las diferentes dimensiones institucionales en la que cada una se especializa, que van desde la distribución de poder hasta los diferentes intereses y preferencias de los actores involucrados.

1.1.3. Modelo de análisis de las políticas

Para analizar el PRP se propone un modelo de relación causal cuyas variables relacionadas son las siguientes:

- Variables explicativas: Estas representan la constelación de actores condicionada por los recursos disponible y constreñido por el marco institucional desde el nivel macro, sectorial hasta el micro.
- Variables dependientes: Estas son los resultados de la política. El alcance y contenido tanto sustantivo en el cumplimiento de objetivos como institucional en la configuración operativa de los diferentes productos de las políticas públicas.

1.1.3.1. Variables explicativas

Como se indicó anteriormente, estas variables representan la constelación de actores; lo cual implica que los actores políticos utilicen reglas institucionales y recursos para influir en los resultados de las políticas públicas. Algunos de los detalles de las variables explicativas se mencionan a continuación:

1.1.3.1.1. Actores

Para analizar el concepto de actor involucrado en las políticas públicas se requiere definir, determinar su relación con respecto a los demás y los demás aspectos que lo caracterizan como su posición, vínculos particulares que pueden suscitarse como el clientelismo y sus estrategias.

a) Definición de actores

En el ámbito de las políticas públicas se entiende por actores a todos aquellos participantes en alguna de sus fases, los cuales construyen un vínculo permanente para el intercambio de recursos. Ese vínculo permanente es lo que se denomina institución; por lo tanto, los actores son aquellos que participan en un ámbito de un problema público, están vinculados e intercambian recursos (Zurbriggen, 2006).

Como se analizará posteriormente, hay actores según el origen de sus intereses, si son públicos representan al Estado y son privados generalmente actúan por intereses propios. También los hay individuales como colectivos, los individuales corresponden a personas físicas y los colectivos corresponden a personas jurídicas correspondiendo esta categoría a las organizaciones. El institucionalismo sociológico considera las organizaciones como instituciones; sin embargo, su accionar dentro de las políticas públicas (mediante algún representante), las trata como un actor dentro del proceso de toma de decisiones. Por lo tanto, para efectos de las políticas públicas este tipo de actores son sujetos políticos dado que su arena de acción está en ese ámbito. *En sentido estrictamente técnico, sujetos políticos son los así llamados actores de la política, es decir principalmente los partidos políticos, pero también los sindicatos, las asociaciones y los grupos que desarrollan una actividad política continuada* (Cerroni, 1992, p.97).

Otro aspecto importante de los actores, es que se desenvuelven dentro de un margen de libertad, a pesar de los condicionamientos institucionales, los actores siempre dispondrán de un margen de libertad.

... ningún ámbito, ya sea social o político, está perfectamente estructurado, controlado o regulado. De hecho, los actores individuales o colectivos explotan conscientemente “zonas de incertidumbre” inherentes al funcionamiento interno de las organizaciones político administrativas, a las reglas formales y a las normas sociales, para promover sus propios valores, ideas e intereses. Aunado a este espacio de libertad, los actores disponen también de recursos que les permiten elaborar estrategias y tácticas. (Knoepfel, Larrue, Varone y Hinojosa, 2007, p. 13).

En resumen, en el ámbito de las políticas públicas, los actores pueden ser colectivos o individuales, los cuales disponen de un margen de libertad en la toma de decisiones.

b) Mundo organizacional

El mundo organizacional es el espacio social al cual pertenecen los actores, este concepto se plasma en una matriz, la cual es importante para mapear o identificar los actores involucrados en la política de estudio (Churnside, 2000). Para el caso del sector agropecuario, los actores que comprenden el mundo organizacional son solo

organizaciones públicas y privadas porque así lo estipula el marco institucional. Por el lado público, la actuación debe ser colectiva y por el lado privado, los servicios solo se pueden brindar a organizaciones de pequeños y medianos productores como lo establece la ley 7 742. Por otra parte, es importante señalar que el análisis organizacional se refuerza con algunos enfoques de la teoría organizacional que tratan el tema del mundo organizacional, estos elementos refuerzan la posición que presenta el neoinstitucionalismo sociológico en su interpretación de los actores organizacionales en el proceso de las políticas públicas.

Para identificar las organizaciones involucradas en ese espacio político se utiliza la herramienta denominada espacio conceptual que se posteriormente se abordará analizará en el acápite 4.1.2.4.

Para la construcción de un espacio social se deben definir los atributos o características de los objetos sociales, en este caso los requeridos para las organizaciones del sector agropecuario. La definición de atributos o características se originan en criterios taxonómicos como algunos teóricos clasifican a las organizaciones. La cantidad de criterios va a depender del investigador, es usual que criterios de diferentes autores se combinen dado que la realidad siempre supera los modelos teóricos, lo que haría más enriquecedor el modelo.

Los espacios sociales según lo señalado anteriormente resultan más complejos de confeccionar que los espacios naturales, porque sus unidades de estudio son constructos, Minsky (1986) los define como "conceptos de conceptos", el cual representaría el universo de las organizaciones, como se supone que operan y actúan en el mundo real.

Para representar gráficamente un espacio social, se requiere construir una matriz como se indicó anteriormente, cuyos encabezados tanto en las filas como en las columnas corresponde a un atributo, la interacción de esos atributos corresponde a la ubicación espacial de un objeto social, en este caso de un tipo de organización. La matriz puede tener "n" filas y "n" columnas de acuerdo a la cantidad de atributos señalados que un investigador considere (Churnside, 2000).

Antes de construir un espacio organizacional, Richard Hall (1996) señala que debe considerarse el universo de las organizaciones que están en el mundo real. Posteriormente, debe desarrollarse una taxonomía de dimensiones que permita clasificar ese espacio. El

espacio organizacional de Richard Hall es universal, el cual permite desarrollar un marco conceptual, que caracteriza de forma completa a todas las organizaciones.

Dado que cada autor define algunos atributos organizacionales se debe determinar cuál es el énfasis de cada uno, para poder definir las dimensiones adecuadas para el espacio organizacional. En esa búsqueda del énfasis es importante definir el término organización y los aportes que podrían aportar diferentes autores en la construcción del mundo organizacional del sector agropecuario costarricense. Una definición adecuada permite considerar los objetos sociales que pueden integrar ese universo.

Una primera aproximación, la presenta Max Weber (mencionado por Hall, 1996, p.30), la cual marca una diferencia entre los grupos corporativos (burocracia) y otras formas de organización social. En los grupos corporativos los individuos actúan a través de la organización que tienen límites o fronteras y no simplemente por contactos aleatorios, diferente a otras entidades, como la familia. Por lo tanto, las organizaciones trascienden la vida de sus miembros porque tienen metas y objetivos propios.

Barnad (mencionado por Hall, 1996), por su parte, señala que la organización es un sistema de actividades o fuerzas conscientemente coordinadas de dos o más persona (p.29).

Desde el punto de vista teleológico, Etzioni (mencionado por Hall, 1996) plantea que *las organizaciones son unidades sociales o agrupamientos humanos contruidos y reconstruidos de forma deliberada para buscar metas específicas* (p.30). Para este autor, las metas se consideran como codificaciones que tienen existencia y comportamiento independiente del comportamiento de sus miembros, aunque Simón no cree que las metas deban considerarse aparte de sus actores por su visión nominalista. Por su parte, Scott (mencionado por Hall, 1996) indica que *las organizaciones son colectividades que se han establecido para la consecución de objetivos relativamente específicos a partir de una base más o menos continuo* (p.31).

Un aspecto importante que mencionó Scott (mencionado por Hall, 1996) fue la idea de fronteras organizacionales y esta se ha convertido en uno de los componentes más importante de su definición de organizaciones (op. cit., p.32). Considerando todos los aportes antes señalados Richard Hall (1996) desarrolla la suya:

Una organización es una colectividad con una frontera relativamente identificable, un orden normativo, niveles de autoridad, sistema de comunicaciones, sistemas de coordinación de membrecías: esta colectividad existe de manera continua en un ambiente y se involucra en actividades que se relacionan por lo general con un conjunto de metas: las actividades tienen resultados para los miembros de la organización, la organización misma y la sociedad (p.33).

En resumen, se puede apreciar que una organización es un grupo de personas relacionadas en un sistema para desarrollar actividades de forma legal y racional que cumplan con unas metas claras, los cuales tienen una diferencia con el entorno.

Una vez definidas las organizaciones, se deben considerar los anteriores atributos para poder identificar cuales pueden incluirse dentro del espacio organizacional. Posteriormente, se procede a realizar una taxonomía mediante la definición de atributos.

Para definir este importante colectivo en el quehacer político, necesariamente se debe referir a los aportes de Max Weber sobre la burocracia y la autoridad porque da importantes insumos para su categorización. En sus estudios, Weber (1967) enfatiza en aspectos de su funcionalidad como es el tipo de autoridad. Contrario a otro tipo de entidades sociales, las organizaciones parten de una autoridad sustentada en la legalidad y la racionalidad; es decir, los medios deben asociarse a los fines perseguidos.

Siendo esta la clásica definición de burocracia, cuyo accionar y nivel de autoridad, se justifica en la razón, debido a que los subordinados aceptan órdenes de sus superiores, porque responden a un conjunto de preceptos o normas que consideran legítimos y racionales. Por lo tanto, ese poder de mando corresponde a criterios técnicos, meritorios y administrativos según Weber (1967) lo cual esas tres categorías relacionadas con poder podrían ser un aporte para definir atributos organizacionales.

Aunque la experiencia moderna ha desvirtuado esos postulados, los principios organizacionales de la burocracia promovidos por Weber (1967) han delineado los atributos de la moderna estructura del Estado en términos de legalidad, eficiencia y legitimidad

Por otra parte, Drucker (2007), estudia las organizaciones a partir de los cambios en los valores básicos de la sociedad, la historia y la civilización. Siendo el principal recurso

para esos cambios se encuentra el conocimiento especializado, que integra plenamente las tareas organizacionales. Producto de ese cambio, las principales preocupaciones giran en torno a la estabilidad, las necesidades de autonomía de las organizaciones, los intereses de la sociedad en los bienes comunes, la creciente demanda de la responsabilidad social y la necesidad del trabajo en equipo por parte de las organizaciones. Todo esto producto de las nuevas tendencias gerenciales.

A diferencia de la familia, la comunidad y la sociedad en general, las organizaciones son entidades desestabilizadoras de la misma sociedad dado que organizan la innovación y buscan el cambio motivado principalmente por la alta competencia. La innovación que tradicionalmente estuvo orientada a la ciencia y la tecnología, hoy en día el aprendizaje organizacional forma parte esa tarea, siendo el cambio parte de las labores gerenciales (Drucker, 2007).

En el planteamiento de Drucker (2007) pueden extraerse atributos para ese espacio organizacional como son la estabilidad (interna), la innovación, el nivel de conocimiento, el tipo de enfoques gerenciales relacionados con el entorno actual de cambios.

Amitai Etzioni (1991, p.350) plantea dentro de su espacio organizacional algunos atributos relacionados con elementos internos que pueden aportar a esta investigación. A partir del término de cumplimiento, define tres tipos de poder (coercitivo, remunerativo y normativo) y a partir del término objetivos define tres tipos de participación (alienada, calculada y moral). Con el espacio conceptual el autor construye los atributos tipos de poder y tipos de participación.

Chayanov (1985) por su parte, presenta una teoría para las explotaciones campesinas, lo cual resulta interesante rescatar para el diseño de categorías en espacios sociales agropecuarios. La teoría de Chayanov fue elaborada para analizar las condiciones de las explotaciones campesinas de las familias rusas; no obstante, señaló que podría usarse en otros países principalmente en los de poca densidad de población.

Entre los aspectos a considerar, Chayanov (1985) indicó la dimensión y la estructura de la familia, el cuidado de la tierra, el clima, el acceso a los mercados y la posibilidad de encontrar trabajos complementarios en la estación de inactividad. Le resultaba más fácil construir modelos puros de explotación familiar, sin trabajo asalariado.

Ampliando su construcción de modelos desarrolló una clasificación para los sistemas económicos o productivos, en su artículo de 1924 sobre “la teoría de los sistemas económicos no capitalistas”, Chayanov (1985) enumera seis tipos principales de economías: el capitalismo, el esclavismo, el comunismo, economía familiar, economía servil y economía feudal. La familia era dividida en economía natural de subsistencia y en una economía de consumo que vendía su producción en el mercado.

Su trabajo científico permite una contribución al comportamiento económico campesino, tanto en el interior como fuera de Rusia. Podría considerarse para el estudio las categorías del tipo de explotación campesina resultan de utilidad para el estudio.

Por último, Hall (1996) formula un conjunto de categorías como importante esfuerzo taxonómico, el cual propone las variables de tamaño, las de carácter público, sistema de poder, grado de poder, mercado o dominio del ambiente; no obstante, señala que las tipologías son contribuciones pero *la ciencia de la organización permanecerá revolcándose en el fango de un pantano científico hasta que se alcance un progreso significativo...* (p.40) Sobre el pantano que manifiesta el autor, se refiere a que todavía no hay una tipología organizacional que permita una clasificación general, el esfuerzo empírico continuará privando en la construcción de espacios organizacionales.

Partiendo de los aportes antes señalados, se constituirán en importantes insumos para modelar una taxonomía del espacio organizacional de este estudio. La utilidad de este modelo radica en que se pueden determinar de forma relacional las organizaciones que participan en un determinado espacio social y así identificar los actores involucrados en el PRP. Las organizaciones por sí solas no nos dicen nada, pero ubicadas de forma relacional en un mapa se les puede identificar, comparar los énfasis y sus intereses.

Este modelo se complementa con los estudios de redes, porque le permiten mapear los actores (organizaciones) involucrados. El uso de este modelo de análisis para el presente estudio es importante por dos razones:

- Tiene por objeto social a las organizaciones, las cuales son consideradas como actores. Aunque las organizaciones tienen representantes, estos realizan sus acciones en función de esas organizaciones a las que representan.
- De la visualización y caracterización de las organizaciones en ese espacio

permitirá extraer los actores que si están directamente relacionados con la red de políticas públicas.

Para construir el espacio social se utilizaron algunas categorías de corte empírico alimentados por algunas categorías que expusieron los autores antes mencionados, los cuales resultan más acertadas a la realidad histórica del sector, dado que son parte de la identidad y de la práctica institucional del sector. Las categorías son las siguientes según el ámbito (A) definido:

A1: Marco normativo general de las figuras jurídicas de los actores que componen el sector agropecuario, público y privado.

A2: Objetivo primario de la organización reproducción simple, excedentaria y servicios

A3: Tipo de sector agropecuario y otros

A4: Producción tradicional y no tradicional dedicado primordialmente al servicio del sector agropecuario.

A5: Posición cadena de valor producción primario, agroindustria, comercialización y servicios.

A6: Tamaño de la empresa: Para el sector privado se utilizó como referencia una categorización realizada por el Departamento de Gestión Empresarial del CNP. la cual consisten en las siguientes categorías:

- Prebásico: Son grupos de personas que tienen intención de asociarse. no poseen objetivos ni metas claras y no presentan evidencias sobre las transacciones que realizan.
- Básico: Es una organización legalmente constituida que evidencia una relación entre la organización y los asociados. Los objetivos y metas planteados responden a intenciones de corto plazo. Si tienen evidencia de las transacciones realizadas.
- Intermedio: Comprende todo lo señalado en el básico. pero incorporar objetivos y metas a largo plazo. Cuenta con un sistema de registro y control de operaciones.

- Avanzado: Comprende todo lo señalado en el intermedio. Adicionalmente, cuenta con un plan estratégico debidamente implementado.

No obstante, aunque esas categorías existen y han tenido funcionalidad en el sector burocrático, se requiere una categoría común para los dos tipos de empresas públicas y privadas. La más común y versátil la comprenden las categorías de pequeño, mediano y grande. Para el sector privado, la categorización corresponde a la siguiente:

- El prebásico y básico se consideraron como pequeñas empresas
- El intermedio como mediano
- El avanzado como grande

En el caso de las instituciones públicas se consideró como tamaño según la cantidad de empleados disponibles, esto define el nivel de operaciones que desarrolla. Esta categorización resulta muy similar al sector privado, a saber, la siguiente:

- Menor a 30 empleados se considera pequeña
- De 31 a 100 se considera mediana
- De 101 a más se considera grande

Como se indicó anteriormente, esta categorización corresponde al espacio social definido en el acápite 4.1.2.4.

c) Tipos de actores

En la implementación de las políticas públicas se desarrolla un proceso de interacción de actores, los cuales cumplen un papel importante en el proceso decisorio y en los resultados finales. Entre los actores involucrados están los representantes del sector privado agropecuario y los miembros de las autoridades gubernamentales.

i) Actores privados

Para el análisis del presente estudio los actores privados se consideran los grupos objetivos que son la causa del problema y los beneficiarios finales de la política que son los grupos afectados por el problema (Subirat *et al.*, 2008). Sin embargo, esta categorización es muy simple para lo que ha sido la historia de los movimientos campesinos en Costa Rica. Por lo tanto, se debe considerar alguna clasificación adicional que permita visualizar diferencias entre los grupos privados. Muchos de esos actores tuvieron mucha incidencia durante varios años para la puesta en agenda de leyes que favorecieran la reconversión productiva, por lo tanto, este tipo de actores podrían mantenerse en la fase de implementación.

Una clasificación para los actores del sector privado, que permita considerar a este tipo de actores es la planteada por Aguilar (1998), la cual distingue cuatro tipos:

grupos de identificación» (los directamente afectados por el problema e involucrados en la cuestión); «grupos de atención» (los grupos que, por muchas razones, se interesan específicamente en el problema), «público atento» (sectores de población que les interesa estar informados de los sucesos políticos y suelen estar atentos a los asuntos de su comunidad), «público en general» (la población menos interesada e informada, pero que presta atención al problema cuando es notorio y se formula emocionalmente) (p. 22).

Como puede apreciarse existen muchos grupos de representación, pero los que tienen mayor importancia, señalan los autores Meny y Thoening (1992), son los grupos de identificación que se caracterizaban por el grado de movilización que les motiva la solución del problema. Esta categoría es importante para el análisis en el sector agropecuario debido a la práctica del pasado en movilizar fuerzas para realizar cambios en las políticas públicas. Esta categoría puede equipararse a la acepción de empresarios políticos que corresponde a algunas corporaciones agrícolas que el Poder Ejecutivo ha apoyado (Corporación Hortícola, cámaras, uniones, entre otras).

Arias (1971), con una acepción un poco más específica, señala que los grupos que tratan de incidir en la política pública son los grupos de presión, los define como *un*

conjunto determinado de individuos realiza gestiones antes los poderes públicos, con miras a lograr decisiones favorables sobre asuntos que le son de particular importancia (p. 18). Además, señala que *un grupo de presión tiene como programa la adopción y ejecución de una cierta política* (p. 28).

Por lo tanto, los grupos de presión no son cualquier actor, su objetivo fundamental versa sobre una cierta política o un cierto tema. Los grupos de presión tienen un interés específico y, por lo tanto, son bastante cohesivos. Key (1975) señala que buscan un nivel de control sobre el Estado y, para ello, tienen dos funciones específicas: *Los grupos de presión tienen como función representar, segundo fabricar opinión* (p. 219).

Ante la realidad de los grupos de presión, se les debe identificar como actores de representación política que influyen en la gestión del Programa de Reconversión Productiva. La cantidad de los grupos de presión según Key (1975), depende de la complejidad de la estructura económica que se esté analizando y la característica en común que tenga sus miembros representados.

La participación del agro en la economía costarricense está marcada por una alta heterogeneidad estructural. Sin embargo, el grado de cohesión y de representación de esos grupos no depende de la actividad *per se*, sino más bien, del grado de desarrollo que tengan esos sectores en la dinámica de la económica nacional y la capacidad de movilización de las fuerzas sociales que las sustentan; es decir, la capacidad de representar como dice V.O.Key. Por lo tanto, un grupo de presión, como se indicó, se caracteriza por la capacidad de movilizar y de fabricar opinión.

Es importante aclarar que los grupos de presión no se mueven al unísono, sino más bien, cada cual ejerce sus demandas dado que los intereses son muy diversos.

Estos grupos influyen en la toma de decisiones mediante bloqueos de carreteras o manifestaciones públicas entre otros tipos de movilizaciones. Este tipo de actos de presión les permite involucrarse en la participación de proyectos de ley, que son propuestos por sus representantes ante algunos legisladores. Estas iniciativas son valoradas y presentadas en la palestra legislativa para su ulterior aprobación. Por lo tanto, como se puede apreciar, el método utilizado para influir en este caso es la amenaza: según la clasificación de Key (1975), porque *han desarrollado en el cierre de carreteras, un medio político para ejercer su influencia* (p. 237), como se indicó anteriormente.

Es importante tener claro que la amenaza como método de presión tiene efectos sobre los legisladores dado que tiene como elemento legitimador el desarrollo social y la solidaridad para los grupos más vulnerables, en este caso los agropecuarios: condición importante en la ideología del interés general, la cual forma parte del esquema ideológico del Estado moderno. Es importante recordar, que la noción del interés general, cumple una triple función: de legitimación de las decisiones, de normalización de los comportamientos y de unificación de las reglas de derecho (Rangeon, 1996, p. 200).

Utilizando una semejanza con el método de persuasión de Lindblom (1991), este sin duda es el mejor método utilizado por los campesinos para controlar el juego del poder porque el legislador debe valorar esas propuestas o verse perjudicado dada la importancia estratégica del movimiento.

Es resumen es importante señalar que los grupos claves para el análisis del PRP se deben circunscribir en tres tipos:

- Grupos objetivo como actores y voceros legítimos del campesinado que tuvieron gran participación e incidencia en las etapas iniciales del programa (formulación), lo cuales se caracterizan por tener la capacidad de movilizar sectores para luchar por los intereses del sector.
- Grupos objetivo, que tienen una participación activa en las etapas de implementación del PRP, estos grupos tienen participación política y representativa, principalmente en Junta Directiva.
- Grupos beneficiarios, los cuales son los grupos de productores.

Estos aspectos se abordan en el acápite 4.1.2.

ii) Actores públicos

En este estudio se consideran actores públicos a las instituciones públicas, empresas públicas o dependencias de esas organizaciones involucradas en el PRP. Estas entidades son representadas por funcionarios públicos, las cuales forman parte de la administración pública o burocracia estatal. A pesar de la concepción de algunas posiciones ideológicas donde consideran a la burocracia como instrumento reflejo² de los intereses de los grupos o

² El marxismo y sus derivaciones califican al Estado y su burocracia como superestructura, la cual representa a los fenómenos jurídicos, políticos e ideológicos que justifican la estructura, que es la base productiva o económica de la sociedad. En otras palabras las ideas son reflejo de la manera de cómo se organiza la sociedad para producir bienes.

clases dominantes, la realidad ha demostrado que la burocracia continúa, siendo un elemento muy importante en el juego del poder, ese condicionamiento no ha sido tan reflejo de los intereses de los grupos de interés, como se aprecia en la siguiente consideración:

...la dependencia de lo supraestructural hacia lo estructural es siempre relativa. Los componentes e instancias de la superestructura en general, lo político y el Estado en particular, una vez constituidos, tienden a adquirir autonomía relativa, lógica específica, movimiento propio y papel motriz respecto de la infraestructura socioeconómica, sobre pueden ejercer una acción igualmente determinante y condicionante” (Kaplan, 1984, p. 58).

Esa relativa autonomía también es expresada por Cervantes y Corrales (1993), al señalar que *la administración pública es el conjunto de conductas humanas, que determinan cómo se distribuye y ejerce la autoridad política en una sociedad* (p. 21). Además, la administración pública como sistema de relaciones sociales que ejecutan la política pública emitida por el Gobierno, desarrolla su labor mediante técnicas y herramientas de la teoría administrativa y considera el derecho público como marco propio de su actuación, las cuales no siempre coinciden con los intereses dominantes.

En virtud de lo antes señalado, el Estado deberá conciliar y regular la correlación de fuerzas que emerjan en las luchas que muestren grupos antagónicos. Para efectos del mercado, el Estado se constituye un mediador entre los participantes y garante del orden ante la presión de grupos adversos a las decisiones públicas. La labor del Estado según Kaplan (1984) tiene la siguiente condición:

Expresan sus caracteres y dinamismos y sus tendencias de desarrollo, pero pueden actuar en un sentido de refuerzo o modificación, de aceleración o de bloqueo, y modelar así la forma de la sociedad y el curso de la evolución histórica. Lo superestructural concientiza, organiza y moviliza, ideológica y políticamente, a los grupos y, por medio de ello, influye en todo lo que ocurre al nivel de las fuerzas productivas, de las relaciones sociales, de los conflictos de clases. Lo esencial del movimiento histórico se desarrolla en la superestructura y en la instancia política, que en cierto sentido convierten a la infraestructura en su objeto y en su instrumento de acción (p. 58).

Por otro lado, es necesario vincular a las instituciones públicas en la fase de implementación, por las responsabilidades que en esta etapa conlleva, en cuanto al papel de la burocracia, señala Subirats (1996) es importante, porque *puede haber también modificaciones importantes en las prioridades y responsabilidades de las organizaciones y agencias que deben protagonizar o colaborar en la implementación de esos programas* (p. 147). Posteriormente señala:

El preguntarse sobre la eficacia de una determinada política implica en buena parte preguntarse sobre la implementación de la misma. Es decir preguntarse sobre el nivel de racionalidad de su organización interna, sobre el grado de predictibilidad de la actuación del personal, implicado, sobre las pautas de dirección seguidas y la claridad en los niveles de responsabilidad, sobre el nivel de respuesta o de reacción que la aplicación de la política genera en la misma organización, o sobre la adecuación de los recursos destinados a esta política con los objetivos planteados (op.cit., p. 140).

En el análisis de la burocracia se encuentran algunas situaciones importantes sobre su funcionamiento, la cual presenta una unidad de acción en lugar de múltiples actores que actúan por cuenta propia, la burocracia debe valorarse desde la conceptualización de colectividad interorganizacional. Señala Luhmann (1998) en su teoría del sistema en general, que las colectividades interorganizaciones deben ser consideradas como sistemas de acción social. El sistema de acción es un conjunto de series de actos conductuales dirigidos hacia metas donde un sistema social es el conjunto de acciones interdependientes ejecutadas por varios participantes en interacción unos con otros. Cuando un sistema social es estable es cuando los participantes comparten reglas y normas por un lapso determinado considerando sus derechos y obligaciones *vis a vis* con otros participantes (pp. 27-34). Por lo tanto, en este estudio, las instituciones públicas o sus dependencias serán contempladas como actores. Estos aspectos se abordan en el en el acápite 4.1.1

d) Posicionamiento de los actores

Una vez definidos los tipos de actores, debe determinarse qué posición o ubicación tiene cada uno de ellos en el proceso de interacción. Esta ubicación se representa mediante

la figura 3. Esta ubicación de los actores dentro de una política pública se denomina el triángulo de actores (Knoepfel *et al.*, 2007, p.16).



Figura 3. Triángulo de actores de una política pública
Fuente: Knoepfel *et al.*, 2007, p. 14

En el triángulo se observan tres grupos de actores inmersos en el proceso, tanto públicos como privados. El vértice superior están los actores públicos encargados de toma de decisiones y de la implementación del PRP, en el vértice izquierdo se encuentran los actores privados que gestaron el problema o que impulsaron el problema público, en el caso de PRP son los grupos de presión, organizaciones de productores y en el otro vértice los beneficiarios son directamente los afectados del problema público y son los que esperan que se les mejore la situación.

c) Red de actores

Los actores interactúan mediante una estructura denominada red, la cual representa una visión dinámica del accionar de los actores, a partir de varias características: vínculos relativamente estables, intercambio de recursos y mutua dependencia como se señala a continuación:

Las redes de políticas públicas como patrones más o menos estables de relaciones sociales entre actores interdependientes, que toman forma alrededor de los problemas y/o de los programas de políticas. Las redes de políticas públicas, forman el contexto en el que tiene lugar el proceso político. Representan un intento dentro de la ciencia política para analizar la relación entre el contexto y el proceso en la hechura de políticas (Klijn, 2006, p.34).

Las redes se diferencian de las organizaciones en que los componentes que tienen vínculos son independientes. En las políticas públicas, generalmente los actores son tanto organizaciones públicas como privadas y el incremento de estas estructuras es producto de los efectos de las nuevas gestiones gubernamentales que permiten la participación ciudadana en la toma de decisiones de los asuntos públicos, al respecto se señala lo siguiente:

Las redes de política pública están conformadas por actores interdependientes con intereses divergentes pero comunes sobre una agenda de políticas. Disponen de recursos para intercambiarlos (Rhodes, 1997) y en función de cómo los utilicen para establecer formas de cooperación y de otras estrategias tratarán de obtener una ganancia, ya sea económica, de valores, de bienestar o legitimidad. Si bien se asume que por su carácter público y como direccionador el actor central en estas redes es el gubernamental (Aguilar, 2007), los actores no gubernamentales (privados y sociales) pueden desplegar sus recursos para hacer prevalecer sus objetivos e intereses y con ello dejar de lado, como lo advierten Bazúa & Valenti (1994, pp.51-52) la atención de necesidades, proyectos e intereses generales y la corresponsabilidad entre gobierno y la sociedad para apoyar estos propósitos (Autores mencionados en Cruz, Serrano y Zucumbo, 2010, p.793).

Antes de caracterizar las redes, debe señalarse que existen muchos tipos de redes: sin embargo, una de las clasificaciones que ha tenido mayor aceptación es la expuesta por Marsh y Rhodes (1992) que señala que hay dos tipos ideales de redes políticas: la Comunidad Política y la Red Temática.

En la primera hay un alto consenso, pocos participantes, hay un balance de poder, porque todos los actores tienen importantes recursos que intercambiar. La otra red es lo contrario, porque se presentan escenario donde hay una fuerte competencia y conflicto. Por lo tanto, las propiedades estructurales de las redes son:

- Número de participantes
- Grado de cohesión que se mide por la cantidad de relaciones
- Intensidad que se mide por la frecuencia en que interactúan dos actores.
- Estabilidad o persistencia en el tiempo de las relaciones
- Autonomía o grado de permeabilidad

Estas características permitirán definir la amplitud y la complejidad de la red que permiten determinar aspectos como el nivel de influencia, la centralidad, posición, entre otros.

Dada la integración de servicios que existen en el sector público agropecuario, las redes políticas en ese sector se caracterizan por ser un tipo de red muy cercana a la comunidad política, con un número limitado de participantes, los intercambios de recursos giran en torno al conocimiento brindado en la asistencia técnica y recursos financieros, biológicos o materiales para la producción agrícola. Por su parte, los grupos agrícolas manifiestan a una fuerte organización en defensa de sus intereses. El sector institucional ha obtenido un fuerte grado de consenso de esas organizaciones porque se han podido mediante la normativa articular la intermediación de intereses entre los distintos grupos de interés. Por lo general, el marco institucional agropecuario busca mantener servicios que garanticen una amplia cobertura. Este sector combina un alto grado de integración de los intereses de los productores en instituciones públicas, lo que les permite monopolizar y centralizar la acción del Estado.

Existe una derivación importante en las redes de comunidades políticas que es muy importante reseñar por su connotación negativa en el entorno costarricense, ese tipo especial de redes son las denominadas clientelares. Cuando se distribuyen recursos públicos en condiciones favorables, tradicionalmente se expone a que un grupo busque el acceso de esos recursos de forma privilegiada.

El clientelismo es un instrumento político que sirve para los intereses particulares de algunos de los miembros de la red. Este tipo de redes se caracteriza porque existe un intercambio de recursos por parte de algunos miembros de la población objetivo (beneficiarios) y las autoridades políticas vinculadas a la red. Esa relación de intercambio, puede ser legal o ilegal, según lo que permita la normativa.

Un ejemplo de intercambio se presenta cuando en una política pública distributiva, un grupo de beneficiarios requieren de fondos públicos de difícil acceso. Por lo tanto, esos usuarios establecen un vínculo con la autoridad pública que controla esos recursos, los cuales generalmente ofrecen recursos políticos como parte del intercambio con tal de tener acceso a esos fondos.

Por lo tanto, no debe dejarse de lado que bajo algunas condiciones, el clientelismo podría ser la antesala de la corrupción porque favorece a algunos actores sobre otros, dado que fomenta la exclusión y evita la competencia, ese trato desigual puede afectar los fines de una política pública (Corzo, 2002, p.13).

Dentro de la visión institucionalista, se presenta una definición de aspectos que configuran una red de tipo clientelar:

Las redes sociales pueden ser entendidas como instituciones, ya que representan patrones estables o recurrentes de interacción e intercambio entre individuos, grupos u organizaciones (Ansell, 2006, 75). El análisis de las redes clientelares, desde una perspectiva institucional, permite abordar tanto la conducta individual como la colectiva tomando en consideración cómo la dinámica de interacciones afecta la distribución de poder y la construcción de intereses e identidades. Incluso, dentro de la tradición neoinstitucionalista, se ha empezado a desarrollar un enfoque, denominado *network institutionalism*, que busca analizar sistemáticamente las instituciones tomando en consideración la estructura reticular de las interacciones entre los actores involucrados (op. cit.) (mencionado en Leonidas, 2012, p.6).

Schroter (2002) señala que el clientelismo es una categoría analítica para la investigación, porque se parte de relaciones informales, de relaciones diádicas las cuales son asimétricas, porque uno de los participantes tiene más poder que el otro. En virtud de lo anterior, existen tres tipos de agentes en este tipo de redes.

- Patrón: coloca sus recursos e influye para favorecer a sus protegidos, es decir, los clientes. El patrón discrimina la distribución de bienes públicos a favor de algunos grupos.
- Intermediario: el que realiza la conexión entre el patrón y el cliente
- Cliente: beneficiario que se favorece de forma privilegiada por parte del patrón

En el ámbito de las ciencias políticas, el clientelismo se ha clasificado en dos tipos: el tradicional y el político. El clientelismo tradicional, se asocia con las sociedades tradicionales, donde tienen relevancia los famosos patronazgos y gamonales, siendo esta una relación más personalizada. Aunque existe hoy en día, el clientelismo aplicable a las sociedades democráticas es el clientelismo político. Corza (2002) señala que existen tres tipos de clientelismo político, según los tipos de recursos intercambiados, a saber:

En el clientelismo electoral el votante da su voto, el cual le pertenece por derecho, (Mckenzie, 1962, 27) a aquel partido que le va a proporcionar las prestaciones que desea recibir de la administración o del Estado en su conjunto. No sólo son favores que se intercambian por votos (Weingrod, 1968, pp. 377-400) sino que son recursos públicos que se distribuyen de forma acorde con un programa electoral determinado.

En el clientelismo burocrático el cliente, como individuo agregado o parte del grupo, concede su apoyo al intermediario del que dispone para relacionarse con el poder, a cambio de ser tratado positivamente y con preferencia como grupo objetivo en sus actuaciones.

En el clientelismo de partido, el cliente da su apoyo a un líder, facción o corriente a cambio de obtener un beneficio en la distribución de los recursos y servicios públicos cuando esta facción, líder o corriente alcance el poder (p.18).

Para efectos del PRP, la categoría de análisis es el clientelismo burocrático dado que corresponde al tipo de relación esperada entre el Estado y la Sociedad civil. Por otra parte, en la etapa de implementación, las redes no escapan al dilema del tipo de red producto de situaciones cuando se distribuyen fondos públicos, de la cual se desprende la acción política. Por lo tanto, ese dilema estaría detrás de cualquier evaluación en la relación entre el Estado y la Sociedad Civil en las políticas públicas que busquen distribuir fondos públicos para determinar el cumplimiento de los objetivos perseguidos.

Los modelos de relación entre Estado y Sociedad civil que se han relacionado con el análisis de redes, no han podido sustraerse del debate Pluralismo - Corporativismo, entendiendo el primero como competente para conocer fenómenos de un gran número de grupos de interés, y el segundo para marcos en el que el número de participantes se restringe a un número limitado de participantes privilegiados. (Rull, 2002, p.7)

Con respecto a la gestión de redes se debe considerar que no existen líneas de mando como tradicionalmente se conoce, debe concebirse al gestor como un mediador entre los distintos actores como se señala a continuación:

La perspectiva de la gestión de redes concibe al gestor como un mediador o un gestor de procesos y dista mucho de la perspectiva clásica, el enfoque tradicional intraorganizacional, que concibe al gestor como un controlador de sistema. Esta perspectiva asume objetivos claros y una clara autoridad única a nivel organizativo, mientras que la gestión de redes asume definiciones cambiantes, empoderamiento y la información y una estructura de autoridad fragmentada (Kickert, Klijn y Koopenjan, 1997; Agranoff y McGuire, 2001), donde un pilotaje de arriba hacia abajo no es posible, ya que las redes suelen ser planas (Kickert y Koppenjan, 1997). (autores mencionados en Sas, 2004, p.5).

Aunque no existe autoridad centralizada en las redes, la gerencia de una red está en función de su nivel de coordinación, para lo cual se presentan dos tipos de redes:

Redes de coordinación mediada. En esta forma de coordinación son las normas legales las que establecen la forma de la red y el sistema de toma de decisiones al interior de la misma. Existen dos tipos:

a) Redes de coordinación mediada en un sistema vertical: en que normas legales determinan que una agencia tendrá un mayor papel en términos jurídicos y de recursos. Se inicia por la norma legal y es impuesta a todos los miembros por un sistema jerárquico. La agencia que conduce al resto puede aprobar o rechazar actividades dentro de la red.

b) Redes de coordinación mediada en un sistema horizontal: Esta red también es el resultado de normas legales. Sin embargo, los miembros son iguales y ninguna organización tiene autoridad que pueda ser impuesta sobre las otras. Cuando hace su aparición una agencia conductora, ella se establece solo para facilitar la interacción entre los miembros.

Redes de coordinación no mediada. Se forman por la necesidad de las partes interesadas en el trabajo conjunto para alcanzar ciertos objetivos comunes. En este tipo no hay una legislación que sirva de fundamento a la red ni un centro coordinador de la actividad (Sulbrandt, Navarrete y Piergentili, 2004, pp.8-12).

Aunque la gerencia de la red no tiene las mismas potestades que si la administrara una organización por el poder limitado debe intentar manejar la red para garantizar una integración adecuada de los actores, promover los valores y objetivos previstos. Por lo tanto, señala Sulbrandt *et al.* (2004) que los gerentes deben resolver los siguientes problemas interorganizacionales: Intercambio de recursos, áreas de dominio por parte de las organizaciones involucradas, manejo de conflictos y la dependencia por los recursos requeridos por parte de algunos actores.

Con respecto a los problemas antes señalados cada gerencia deberá tener una estrategia apropiada para el tipo de red, en la medida vertical deberá buscar la regulación y estandarización más apropiada para la política pública respectiva. En la medida horizontal debe tratar de estructurar la red y garantizar un juego de actores adecuado para los objetivos. En la coordinación no mediada se deberá establecer negociaciones para lograr un acuerdo en función de los objetivos.

Para presentar una red de forma gráfica se utilizan algoritmos matemáticos para procesar vínculos entre variables. Uno de los sistemas de procesamiento es mediante mediciones de las relaciones entre los actores, lo cuales utilizan un sistema de diagramación que representan esas las relaciones, las cuales se denominan redes sociales. Wasserman y Faust (1994) indican que para medir esos lazos relacionales se deben contabilizar los vínculos entre pares de actores, que es la unidad de análisis en las redes. Entre los vínculos están los personales, la transferencia de recursos, las asociaciones, las interacciones comportamentales, la movilidad geográfica o social, las conexiones físicas y las relaciones formales u organizacionales.

Las mediciones de esas relaciones se utilizan representaciones matriciales y grafos donde cada actor simboliza un nodo y la relación se representa como una flecha. Una vez diagramada la red, la interpretación se definirá a partir de criterios de centralidad, cercanía o influencia que tiene cada actor con respecto a los demás (Hanneman, 2000).

En este estudio, la red de actores se va a construir a partir de los resultados de las técnicas cualitativas que miden el juego estratégico de los actores definido en el marco metodológico. No obstante, se consideran algunos de los preceptos conceptuales de la teoría de redes antes mencionada. Este tema que se abordó en el capítulo VIII.

f) Estrategias de actores

Como se señaló anteriormente, esta es una variable importante para la integración de los enfoques neoinstitucionalistas según expuso Scharpf (1997). Las estrategias políticas son planes que tienen como propósito lograr los objetivos buscados en una interrelación política. Esos planes son cursos de acción para lo cual se asignarán recursos para cumplirlos. En el caso del PRP los actores públicos utilizarán los fondos públicos para lograr que las organizaciones solicitantes transformen su estructura productiva y los beneficiarios realizarán las inversiones correspondientes. No obstante, en las redes políticas el accionar estratégico es llevado a cabo por todos los participantes como lo señala Peter Schröder (2004).

No sólo los partidos, los políticos y los gobiernos necesitan estrategias políticas, sino también las organizaciones no gubernamentales (ONGs) que actúan en el campo político. Ya sea que se trate de sindicatos, grupos ecologistas, organizaciones de derechos humanos u otras, todas las entidades necesitan estrategias para lograr sus objetivos a largo plazo (p. 17).

En términos generales, las estrategias políticas son enunciados que orientan el accionar de los actores políticos en la toma de decisiones; sin embargo, la esencia de las estrategias políticas es la discrecionalidad. La orientación en que se encauzarán los recursos de los actores se mantendrá en secreto dado que las relaciones son conflictivas, de lo contrario no podrá verse incrementada la posibilidad de cumplir los objetivos elegidos. Si un actor tiene un curso de acción que atente contra otro actor y este lo conoce, utilizaría los medios oportunos para evitar su cumplimiento.

En el análisis de la implementación deberá buscarse esos intereses “ocultos” para lograr una adecuada interpretación. Schröder (2004) refiriéndose a von Clausewitz señala lo siguiente:

Carl von Clausewitz plantea, entonces, que el objetivo de la estrategia no es la victoria, que es lo ostensible, sino la paz, que es lo oculto. Esta idea es de suma importancia para la planificación estratégica política: se trata, pues, de identificar lo que se oculta detrás del objetivo de la victoria electoral o lo que en verdad se busca al sancionar una ley (p. 14).

A ese respecto, Bobbio (1987) insiste que el poder debería analizarse en su profundidad. Esto debido a que el autor señalaba que en el poder político existían dos planos: uno visible centrado en los rituales y símbolos del uso del poder y otro invisible que muestra las verdaderas intenciones.

Por lo tanto, en busca de ese plano invisible, se debe analizar los marcos de acción de los actores a partir de las coincidencias y divergencias, este tema que se abordará en el capítulo VIII. En este ámbito de análisis es importante utilizar las herramientas que expone la prospectiva que interpreta la acción política de los actores. Martínez (2004) señala los aspectos que comprende un análisis prospectivo.

... el análisis con visión prospectiva de los cursos de la acción política debe comportar dos aspectos fundamentales: uno, que todo enfoque se apoya en un análisis del pasado y del presente; dos, que debe tomar en cuenta los proyectos del futuro de los actores e identificar las variables para mejorar los cursos de acción política (p.53).

Es importante observar que para el autor las estrategias no son inmutables, al incorporar el elemento futuro, condiciona a incorporar la incertidumbre que muestra el futuro y la acción que se debe incorporar de los demás actores.

La formulación de estrategias por parte de los actores presupone un análisis de los otros actores y de las condiciones externas, toma como insumos sus objetivos del pasado y presente y sus expectativas en el futuro en base a las acciones de los otros. Esa formulación se desarrolla en forma invisible para lograr ventajas sobre los demás.

1.1.3.1.2. Marco institucional

Otra de las variables explicativas del proceso de políticas públicas es el marco institucional, el cual es el conjunto de reglas que orientan la actuación de los actores en un ámbito de políticas públicas, esas reglas pueden ser formales como las leyes reglamentos e informales como los códigos de conducta, los convencionalismos, normas de urbanidad entre otros como señala North (1993) al decir que *...consisten en normas escritas formales, así como en códigos de conducta generalmente no escritos que subyacen y complementan a las reglas formales...* (p.14)

Debajo de las reglas subyace el poder coactivo de algún colectivo, lo que implica una sanción en caso de cumplir con las conductas esperadas. Ese colectivo puede ser la familia, la comunidad o el Estado. Al respecto, Cerroni, (1992) indica que... *Bajo el perfil histórico social las instituciones se presentan en el mundo moderno como Terminus Medius (Kant) gracias a la ley asume el carácter de una capacidad obligatoria específica proveída de sanciones* (p.123).

El papel de las instituciones, aparte de garantizar la convivencia social, también tienen el papel de reducir la incertidumbre, esa reducción favorece el ahorro de costos de transacción para los actores involucrados. Para el sector agropecuario, las organizaciones de pequeños y medianos productores se embarcan un juego institucional dentro del PRP para aprovechar las oportunidades que se ofrecen. Lo principal es reducir la incertidumbre principalmente de mercados y así influir en la reducción de los costos de transacción según los requerimientos de cada actividad productiva.

Sin embargo, las instituciones no solo regulan el comportamiento en el ámbito de la racionalidad económica, sino también desempeñan un papel clave en el desarrollo económico y social, cuya regulación del comportamiento humano establece ámbitos más amplios como se señala a continuación:

La institucionalidad está dominada por reglas preestablecidas en un determinado contexto social, político o económico. De acuerdo a ella se llevan a cabo interacciones entre las personas; normadas por leyes, compromisos y valores (Trejos y Larios, 1998, p. 85)

Uno de esos ámbitos es la agricultura, que se puede complementar con la siguiente definición, la cual permite asociarla con el tema de la reconversión productiva. Bandini (1964) señala el accionar económico como el siguiente:

Las acciones económicas de los agricultores no se desenvuelven en el vacío, sino en un ámbito histórico que viene caracterizado por determinadas instituciones humanas que no podemos de ninguna manera ignorar... necesidad de considerar en forma adecuada los fenómenos e instituciones de naturaleza jurídica, política, sociológica, en cuanto éstos constituyen las condiciones básicas sobre las cuales el agricultor construye la realidad económica. (p. 16)

Siendo el agro costarricense un marco distinto, se presenta una institucionalidad permeada por características del desarrollo rural costarricense, a la luz de la *literatura* analizada sobre el sector agropecuario costarricense, se extraen las siguientes características:

- El productor agropecuario opera a partir de formas asociativas como las organizaciones de productores o cooperativas agrícolas principalmente.
- La escasez de información de mercado continúa estimulando el monocultivo como actividad económica de las regiones.
- La intermediación comercial continúa siendo el agente económico que extrae la mayor cantidad de valor agregado de la agrocadena campesina. Esta situación dificulta la integración vertical porque los intermediarios controlan el mercado de productos agrícolas.
- Las relaciones comerciales agrícolas no están reguladas por contratos, la informalidad en este sector estimula los incumplimientos, lo cual hace poco atractivo el comercio por la falta de seguridad jurídica.
- La explotación agraria familiar es la institución básica de la estructura agraria. Aunque la empresa familiar tiene niveles de productividad más bajos que las empresas capitalistas, sus costos de transformación son más bajos por el ahorro en la mano de obra y los costos de transacción son más bajos, porque se opera en un mercado informal.
- Existe una falta de planificación sectorial en la toma de decisiones por parte del sector agropecuario institucional costarricense (oficio 16462, informe DFOE-AM-22/2002, 20 de diciembre del 2002, p. 11). Ese esquema de planificación promueve la duplicidad de funciones y una carencia del liderazgo institucional por parte del MAG. Esa situación impide que no se den las especializaciones a nivel regional por productos agrícolas que generen ventajas comparativas o que se financien proyectos que compitan entre sí porque sus unidades productivas están en un mismo territorio, generando en muchos casos una sobreoferta innecesaria y la reducción de excedentes que permitan la madurez de las iniciativas productivas.

(Estado de la Nación, 2012, p.19). Por lo tanto, el apoyo indiscriminado a grupos de productores por el mismo Estado, refleja una planificación de corto plazo

- La eliminación de tasas de interés diferenciales por parte del sistema bancario nacional ha estimulado al Estado a crear mecanismos de financiamiento no bancario a menores costos. Esta situación afecta los retornos por la rigurosidad institucional del cobro por parte de estos entes estimula la morosidad.
- Se ofrecen servicios complementarios para el fomento agroproductivo por parte del Estado como son la capacitación, suministro de información y apoyo a la agroindustria. También se han incorporado a brindar estos servicios grupos no gubernamentales sin fines de lucro.

Por lo tanto, se puede señalar que el marco institucional es el conjunto de reglas, se constituyen como un actor político dado que modelan la conducta de los actores. Está distribuido a lo largo de los diferentes niveles de la sociedad. Desde los niveles más pequeños de relación social como las negociaciones (micro) hasta los niveles más grandes de los agregados de la sociedad (macro) se encuentra el marco institucional. En las políticas públicas, así como para el PRP, las instituciones estructuran las relaciones de poder entre los diferentes actores y grupos dando orden a la interacción política.

1.1.3.1.3. Recursos

Los recursos como elementos de análisis surgen a mediados de los años setenta con la incorporación del enfoque de interdependencia en las organizaciones. La utilización de recursos como mecanismos para influir en las decisiones, les permite garantizar a algunos actores y grupos de interés una posición ventajosa en las conexiones y vínculos que puedan llevarse a cabo (Scharpf, 1978).

La investigación que utiliza el modelo de interdependencia de recursos, busca definir los patrones de interacción entre los actores, organizaciones para controlar el flujo de los mismos. Ese control garantiza posiciones de autoridad o asimetría en las relaciones entre actores (Crozier, 1994).

Los recursos a controlar son múltiples y variados, se presentan desde la información hasta la capacidad profesional de los funcionarios dado que estos conocen el detalle del

contexto y las consideraciones técnicas del problema. Los recursos son mecanismos de control en la gestión, la estrategia de su utilización va a depender de la adecuada combinación de los mismos.

Se presentan múltiples cantidades de recursos que pueden utilizar los actores para lograr influir en el destino de una política pública; no obstante, la fortaleza de un recurso dependerá del tipo de política. Por ejemplo, en una política distributiva, el recurso económico es muy importante.

Una clasificación (Subirats *et al.* 2008, pp. 71-94) que aborda una cantidad importante de recursos es la siguiente:

- **Recursos jurídicos:** Estos son mecanismos de legitimación que favorecen a unos actores y delimitan las actuaciones. Se puede ejemplificar con los niveles de autoridad emanados de las leyes, decretos, directrices, oficios, informes, entre otros.
- **Personales:** Se refiere a los recursos humanos disponibles para diseño o para la implementación de actividades propias de una política. Generalmente, la fortaleza de estos recursos se sustenta en los conocimientos técnicos y sus destrezas operativas.
- **Económicos:** son los recursos financieros que se utilizan para llevar a cabo los costos de la política. En el caso del PRP son los recursos adquiridos para financiar los proyectos.
- **Información:** Son conocimientos técnicos sobre elementos indispensables de la política. Para el caso del PRP, el CNP dispone de información de mercados que favorece la colocación y la negociación de algunos productos.
- **Organización:** Es la capacidad relacional que tengan los actores dentro de una red, ya sea utilizando las estructuras internas o las estructuras externas de la misma.
- **Consenso:** Este recurso implica confianza, un actor que inspira confianza evita conflicto con otros actores y permite llegar a acuerdos de una forma más expedita.
- **Tiempo:** El actor que disponga del mayor tiempo posible, lo constituye como un valioso recurso, porque permite gestionar asuntos con mayor duración.

También, en situaciones donde los plazos apremian, la ventaja favorece a los que cuentan con mayor cantidad de recursos humanos.

- **Infraestructura:** Son los bienes patrimoniales que permiten equipamientos, comunicación y hasta asuntos logísticos como sitios de reunión.
- **Apoyo político:** Representan apoyos desde los padrinazgos legislativos hasta los lobbies en los medios de comunicación. La escasez de estos apoyos lleva a evaluaciones frecuentes, cuestionamientos y hasta difamaciones.
- **Fuerza:** El recurso clásico del Estado, la utilización legítima de la violencia. La utilización de este recurso resulta delicada porque puede disminuir o eliminar otros recursos como el consenso y el apoyo político. Este recurso es importante en algunas situaciones como apoyo en contra de manifestaciones o controles en los casos de seguridad vial.

La clasificación anterior se presenta como el punto de partida para identificar los recursos disponibles por lo actores involucrados en el PRP. Este tema es abordado en los capítulos IV y VIII.

1.1.3.2. Variables de situación

Toda política pública está inmersa en un nivel de relaciones superiores, ese nivel lo llamamos entornos, el cual ejerce influencia positiva o negativa sobre cualquiera de sus componentes. Existe solo un entorno; sin embargo, conceptualmente se ha dividido en varios tipos según el tipo de especialidad relacional: político, económico, social, cultural, tecnológico entre otros. Para el PRP, los ámbitos del entorno que se cuenta con mayor evidencia son el político y el económico, por ello son a los que se refiere esta investigación. Aunque la política se ve influenciada por el entorno, la misma puede generar efectos sobre el entorno como piensan Marsh y Smith (mencionado en Zurbriggen, 2000).

Estos autores plantean que si bien el estudio se centra en analizar las redes de interacción (network interaction) entre actores públicos y privados en una arena de política o asunto, estas redes están inmersas en una estructura (network structure) y en un contexto más amplio (structural context) que las condicionan. Los cambios a nivel internacional, los entramados

político-institucionales nacionales, las variables del proceso político (por ejemplo, políticas pasadas, estructuras y procesos administrativos existentes, la orientación ideológica de la mayoría de los gobernantes, etcétera) condicionan a la red. Por lo tanto, la conjunción de estos factores tiene efectos sobre los resultados de política pública, pero también la política pública tiene efectos sobre el entorno. (p.78).

Las variables de situación son explicaciones últimas de los sucesos; por lo tanto, resultan un insumo importante para explicar el marco general de las causas de cierre del PRP. Este tema se abordará en el capítulo V.

1.1.3.3. Integración de variables explicativas

En resumen, a partir de los enfoques teóricos antes presentados, las variables explicativas contienen una serie de vínculos que permite definir un número de herramientas útiles ayudará a mejorar la eficiencia y efectividad de la estrategia metodológica de investigación. En la figura 4 se presenta un modelo procedimental que integra dichas variables.

- Identificación de actores mediante el Mapeo Social
- Clasificación de actores



- Determinación del tipo de interacción entre los actores



Figura 4. Modelo de integración de las variables explicativas

Fuente: Elaboración propia a partir de los conceptos del marco teórico

Como puede apreciarse en la figura 4, se proporcionan un modelo procedimental para integrar las variables explicativas. Desde la identificación y clasificación de actores hasta

construcción de la constelación de actores, cuyas referencias proporcionan información del proceso de toma de decisiones.

1.1.3.4. Variables dependientes

En una política pública las variables dependientes son los resultados finales o productos del proceso. Los productos del proceso son seis, las cuales representan el ciclo de las políticas públicas, considerando todas las etapas del proceso (Subirats *et al.*, 2008).



Figura 5. Ciclo de las políticas públicas
Fuente: Subirats *et al.* 2007, p. 116

Los productos (Subirats *et al.*, 2008) son los siguientes:

- La definición política del problema público (DP) comprende la decisión de intervención políticamente el problema, la delimitación del problema público, las causas del problema y las formas de intervención para resolver el problema. (p.116)
- El programa de actuación político-administrativo (PPA) incluye todas las decisiones legislativas o reglamentarias, tanto del gobierno y la administración central que orientan la implementación de la política pública. Esa orientación puede relacionarse con los niveles involucrado del Estado (centralizada o descentralizado) o con aspectos del contenido (sustantivo o institucional) (p.116)
- El acuerdo político-administrativo (APA) fija las competencias, las responsabilidades y los principales recursos de los actores públicos para la implementación del programa político administrativo (p.116)
- El APA básicamente define la red, es decir la cantidad de actores, el tipo de actores, el modelo de gestión para la coordinación entre los actores, ya sea centralizado, descentralizado, el grado de politización si los actores son similares o no, el contexto y el grado de apertura. (p. 117)
- Los planes de acción (PA) establecen las prioridades de implementación en el espacio geográfico y social, así como en el tiempo. (p. 117)
- Los actos de implementación (outputs) incluyen todas las actividades y las decisiones administrativas de aplicación, incluso las eventuales decisiones de los tribunales administrativos. (p. 117)
- Los enunciados evaluativos de los efectos de las políticas públicas pretenden evidenciar los (eventuales) cambios de comportamiento de los grupos-objetivo (impactos) y los efectos inducidos en los beneficiarios finales (outcomes) y pueden permitir valorar científica y/o políticamente la pertinencia, la eficacia y la eficiencia de la política pública (más o menos) aplicada. (p. 117)

Este tema se aborda en los capítulos del II hasta el VII.

1.1.3.5. *Interacción entre las variables*

Como se señaló anteriormente, se cuentan con dos tipos de variables: causales y dependientes. No obstante, se requiere un modelo que explique la relación entre las variables, para lo cual se presenta un modelo que cuenta con dos postulados para definir la relación y la explicación de los eventos acontecidos. A continuación, se expone el postulado 1 de Knoepfel *et al.* (2007): *En primer lugar, se postula que los resultados sustanciales e institucionales de una etapa de una política pública (por ejemplo, la programación) tienen una influencia directa sobre el contenido de las etapas subsiguientes (por ejemplo, la ejecución) (postulado 1) (p.38).*

Este primer postulado señala que la actuación de la red de actores en la etapa anterior influye directamente en la siguiente etapa, es decir en el contenido sustantivo e institucional de cada producto. Este postulado refuerza la relación causal antes explicada. Los productos emanan por una cadena de relaciones causales entre la constelación de actores y sus productos. El segundo postulado expone lo siguiente:

En segundo lugar, que los actores involucrados en una política pública pueden, en cada una de las etapas, servirse de las reglas institucionales en vigor y de los recursos que aún no se han explotado para tratar de influenciar el contenido de la etapa en cuestión (postulado 2). A través de esto van a intentar ajustar, modificar o incluso anular las definiciones, decisiones o acciones correspondientes a etapas precedentes. (Knoepfel *et al.*, 2007, p.38)

Este segundo postulado flexibiliza al primero, donde se ve más allá del movimiento lineal de la acción política de los actores involucrados. En el actuar de los actores no hay una inexorabilidad en la dirección de las políticas públicas dado que se presentan imprecisiones, incertidumbre, conflictos o resultados imprevisibles. Por lo tanto, los actores podrán maniobrar para modificar o ajustar acciones pasadas.

El resultado del modelo expuesto permite efectuar un análisis diacrónico (en el tiempo) a lo largo del ciclo de la política pública en las que se interrelacionan las distintas variables tanto causales como dependientes del proceso de políticas públicas.

Del resultado de ese modelo se extraen cuatro grandes conclusiones (Subirats *et al.*, 2008, pp.123-124):

- La concreción del contenido sustantivo de la política pública. El analista podrá constatar empíricamente el cumplimiento de los objetivos de cada etapa de la política.
- La consolidación del espacio de una política pública. Se consolida la red de actores involucrados en la frecuencia y calidad de las interacciones. La intervención pública estaría claramente legitimada.
- La consolidación de un capital institucional (marco institucional) dando así una mayor estabilidad a las actuaciones de los actores.
- La explotación de todo el abanico de recursos. Se determinaría cual sería el intercambio más común de recursos entre los actores, cuál sería el nivel de éxito resultante.

Ese análisis diacrónico se puede plasmar en esta investigación mediante las interacciones de variables causales y dependientes según lo mostrado en la figura 6. El análisis diacrónico contempla el periodo comprendido entre los años 1998 y 2008, ambos inclusive.

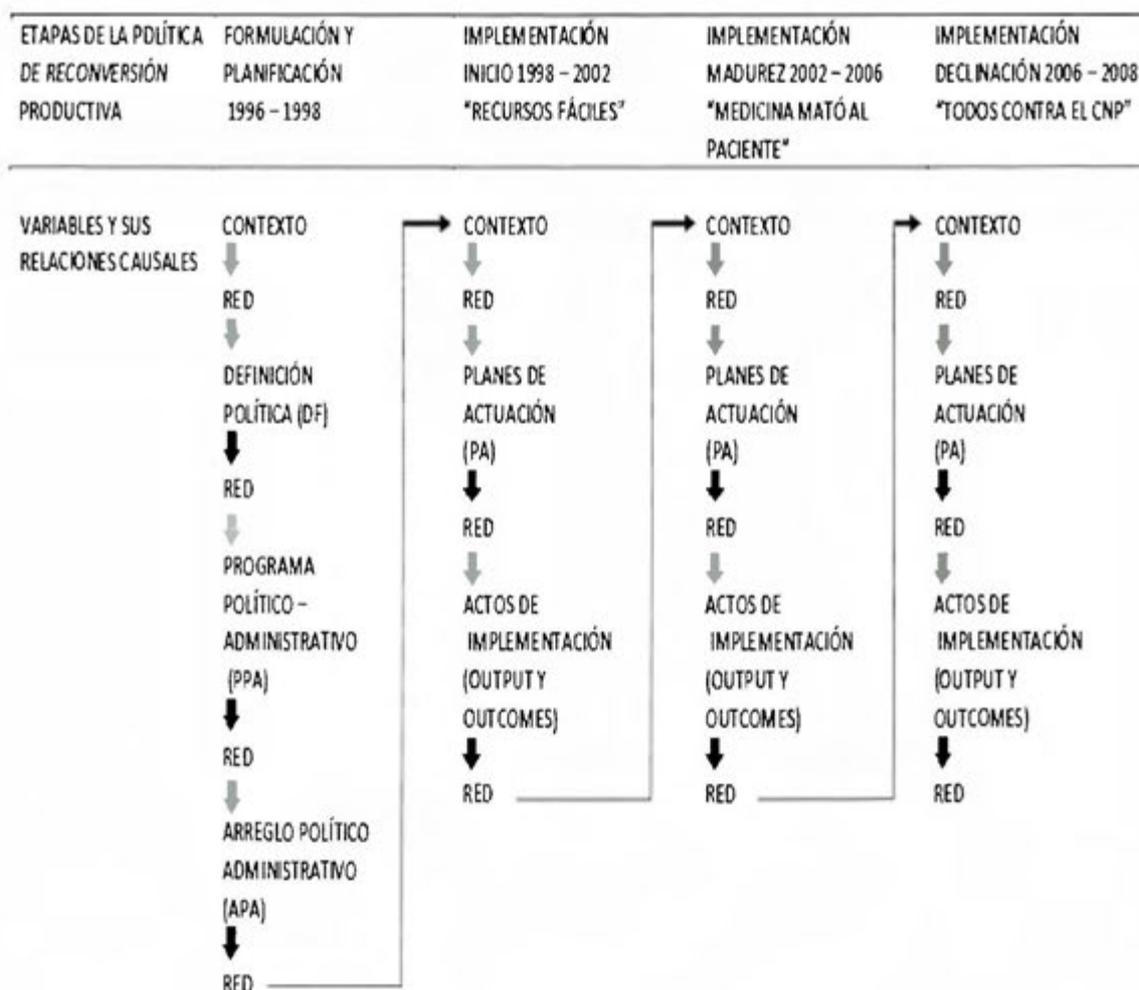


Figura 6. Modelo de análisis para la implementación del PRP 1998 – 2008
Fuente: Elaboración propia a partir de los conceptos del marco teórico

En el modelo de la figura 6 se aprecia la interacción de las variables causales y las dependientes durante el periodo de vigencia del PRP. Para este caso de investigación resulta favorable la contrastación del periodo de inicio y de las condiciones de la finalización de la política. Con este enfoque se podrá reconstruir los alcances y las limitaciones que dicho programa presentó. Podrá determinarse los momentos de ruptura entre los objetivos que se persiguieron en la implementación de la política con los resultados generados, y así podrán darse explicaciones a las eventuales disfunciones que se generaron a partir de la separación con el *path dependence*.

1.2. Marco metodológico

En este apartado se expone el proceso de la investigación, los pasos y herramientas para recopilar información y así brindar solución al problema, sino que también determina. Para utilizar las herramientas se valoran una serie de variables construida a partir del marco teórico, las cuales responden a los objetivos y a la hipótesis de la investigación.

1.2.1. Estrategia de investigación: el estudio de caso

Para esta investigación se utiliza el estudio de casos como estrategia de investigación, ya que es congruente con el tipo de objeto de estudio: una política pública. Las políticas públicas son casos de estudio cuando cumplen con estos requisitos:

- Sus fronteras no son claras con el contexto. Sin embargo, es un fenómeno integrado y relativamente independiente de su entorno (Stake, 1975)
- La evaluación es sobre un fenómeno contemporáneo, como lo es la política de reconversión productiva, cuya vigencia y cierre es de reciente fecha (Yin, 1994).
- Se utilizan múltiples fuentes de datos (Yin, 1994).
- Generalmente, se utilizan técnicas cualitativas (Yin, 1994).

Por otra parte, el PRP es un caso de estudio porque es único, dada esa característica favorece que muchos de aspectos sean abordados de forma empírica. Para los casos de estudio se deben integrar diferentes marcos teóricos y metodológicos para abordar los diferentes aspectos que se van a analizar. Todo caso requiere desarrollar las siguientes actividades:

- Definir la causa última del desenlace del problema
- La unidad de análisis se define a partir de interacciones de variables, para este caso la relación entre las variables causales y dependencias se analizaron previamente
- Se contrasta la teoría y la práctica
- Se utilizan supuestos teóricos para determinar las causas, en este caso se parte de los déficits de implementación como causa original del desenlace del problema.

- Se utiliza la consistencia mediante alguna de las cuatro pruebas de validez.

1.2.1.1. *Unidad de análisis*

La unidad de análisis es el proceso de políticas públicas del Programa de Reconversión Productiva, la cual se analiza a partir del curso de acción que toman los actores públicos y privados en el proceso de implementación.

1.2.1.2. *Subunidades de análisis*

Como subunidades de análisis se presentan como elementos operacionales que explican la gestión de la política de reconversión productiva. Las subunidades de análisis son: el programa de actuación político administrativo (PPA), el acuerdo político administrativo (APA), los planes de acción (PA), los actos de implementación como variables dependientes; y las variables de situación y las redes de políticas como variables explicativas del modelo.

1.2.2. *Método de recopilación de información: la sistematización*

Para realizar una interpretación del proceso del PRP, se requirió un recorrido histórico de la manera que se plasmaron el objetivo y los principales preceptos del programa durante las etapas de programación e implementación.

Es importante señalar que no existen objetivos inmutables, porque resultan un riesgo para la investigación, como bien señalan los autores Meny & Thoenig (1992, p. 98). Los programas nunca son perfectos porque los objetivos son múltiples, contradictorios y ambiguos y las administraciones nunca son transparentes ni racionales. Sin embargo, como se indicó anteriormente, se requirió un punto de partida para el análisis y el inicio del recuento de eventos que expliquen el derrotero del PRP.

Para realizar el recorrido histórico se utilizó la metodología de la sistematización de experiencias que consiste en una reconstrucción del proceso vivido en el PRP. En la siguiente definición se expone esta metodología.

La sistematización es aquella interpretación crítica de una o varias experiencias que, a partir de su ordenamiento y reconstrucción, descubre o explicita la lógica del proceso vivido en

ellas: los diversos factores que intervinieron, cómo se relacionaron entre sí y por qué lo hicieron de ese modo. La Sistematización de Experiencias produce conocimientos y aprendizajes significativos que posibilitan apropiarse de los sentidos de las experiencias, comprenderlas teóricamente y orientarlas hacia el futuro con una perspectiva transformadora. (Jara. 2010, p. 47)

La sistematización fue realizada mediante entrevistas a profundidad sobre verificaciones de los hechos y opiniones. También se expusieron las conclusiones y resultados de la investigación para su discusión. La sistematización contó con un proceso de validación, en la cual se realizó una triangulación para reducir los sesgos en la información obtenida. La triangulación consistió en realizar entrevistas a funcionarios del CNP, funcionarios de otras instituciones del sector agropecuario y el uso de documentación. Para la reconstrucción de información se utilizó documentación histórica como actas, oficios, directrices, circulares, documentos que permitan evidenciar los hechos acontecidos. Esos registros permitieron dar apoyo a los testimonios. La información clara y precisa es fundamental para dar validez a lo expresado.

Las entrevistas a profundidad se aplicaron a expertos que estuvieron involucrados en el proceso (ver apéndices A al D) y que tienen amplio conocimiento del tema. Esa reconstrucción tuvo dos facetas. La primera requería el recuento de la historia de todo el proceso (las fases de política pública), que teóricamente representan las variables dependientes del modelo explicativo mencionado en el marco teórico. La segunda requirió que los expertos definieran las estrategias y puntajes de influencia y otros aspectos, que pudieron haber motivado a los actores en el juego político de la toma de decisiones (variable explicativa). Para lograr consenso se utilizó la técnica de bola de nieve (Quinn, 2002), que consiste en proporcionar información previa a cada entrevistado sobre las anteriores entrevistas.

Para el caso particular de esta investigación se utilizaron 10 participantes que ayudaron a reconstruir el proceso del PRP (primera faceta) y 5 participantes para determinar el juego estratégico (segunda faceta).

Los pasos para la sistematización del PRP fueron los siguientes:

- a. Reconstruir la historia. La historia se construye de forma cronológica dividida en periodos presidenciales. Inicialmente, se reconstruye a modo narrativo para

- garantizar una secuencia lógica de todo el proceso. Esa narrativa se apoya en documentación que evidencia la actuación de los principales actores del PRP.
- b. Ordenar y clasificar la información. La información se ordena y clasifica en los distintos periodos presidenciales como se indicó anteriormente y posteriormente, el recuento histórico del PRP se narra a partir de las fases que conllevan los financiamientos, esto con el fin de dar un sentido lógico a los elementos institucionales que se requirieron en el proceso de otorgar créditos.
 - c. Análisis, síntesis e interpretación crítica del proceso. Una vez reconstruido el proceso, se requirió un análisis y una síntesis de los diferentes datos con el fin de emitir un resultado.

1.2.3. Análisis estructural: Espacio social, MACTOR y MICMAC

Una vez realizado el recuento histórico del proceso del PRP se requirió de una interpretación del proceso, qué explica los productos generados en cada fase de la política pública. Por lo tanto, estos productos según las teorías antes mencionadas deben ser explicados por el efecto de la interacción de los actores condicionados por el marco institucional y el contexto.

Esta interpretación es lo que se denomina la estructuración de la red de políticas públicas, donde la acción de los actores dentro de un determinado contexto (periodo presidencial) configura la estructura que dio lugar a los productos de cada fase de la política. Cada uno de los productos resultantes serán insumos para la interacción de actores en la siguiente fase. Cada producto puede ser medido y analizado con indicadores como se aprecia en la Tabla 4.

Por lo tanto, el juego político de los actores es importante en la explicación del proceso del PRP, donde cada actor busca ganar posiciones y así influir a su favor en los resultados de la política. Por ejemplo, como se ha señalado, los actores privados del PRP buscan persuadir e incidir en la dirección de la acción gubernamental para favorecer sus posiciones e intereses, los cuales utilizan los recursos disponibles y las instituciones para incidir en la toma de decisiones.

A ese proceso de interacción (juego político) se le denomina redes, las cuales son el conjunto de actores vinculados a través de relaciones, entiéndase por actores tanto a individuos como a organizaciones.

Mitchell (1969) señala que las características de estos lazos pueden ser usados para interpretar los comportamientos sociales de las personas implicadas. Por otra parte, Freeman (1992) señala que son colecciones más o menos precisas de conceptos y procedimientos analíticos y metodológicos que facilita la recogida de datos y el estudio sistemático de pautas de relaciones sociales entre la gente.

Generalmente, para analizar las redes se utiliza información estadística que mida los vínculos entre actores y así se explican sus acciones: no obstante, el tiempo transcurrido desde el cierre del PRP ha impedido obtener información de algunos actores involucrados, por lo que se tuvo que diseñar un método de análisis estructural para reconstruir el pasado, el cual considera los aportes de las siguientes técnicas y métodos prospectivos:

a. Espacio conceptual (Churnside, 2000, p.39)

Esta técnica es utilizada para realizar una distribución o mapeo de todos los actores que están inmersos en el mundo del sector agropecuario, la cual consiste en crear una matriz delimitada por atributos de análisis que tienen los actores del sector. Los atributos son colocados como encabezados de las columnas y de las filas (pivotes) de la matriz. Cada intersección de esos atributos (cada celda) puede representar un actor, por lo que la lejanía o cercanía de unos actores con otros dentro de la matriz, permite clasificar los principales actores dentro de la red, en lo que a toma de decisiones se refiere. Véase los detalles de este instrumento en el marco teórico.

Antes de utilizar esta herramienta se requiere de un listado de actores obtenidos en las entrevistas y en la documentación revisada. Luego se ubican todos los actores en la matriz según sus atributos. Posteriormente, se analizan las agrupaciones correspondientes y se les categoriza. Finalmente, según las categorías definidas, se extraen los que tienen mayor influencia, poder y participación, ya sea de forma individual como una institución como el Senara.

grupal compuesto por varias instituciones como es la Junta Directiva del CNP o una dependencia de una institución como es la gerencia del CNP.

b. MACTOR (Método, Actores, Objetivos, Resultados de Fuerza)

El método MACTOR (Godet, 1993, pp.107-120) es un método prospectivo que busca valorar la posición estratégica de un grupo de actores a partir de sus discrepancias y congruencias o para determinar cuáles serán las posibles estrategias o alianzas que habrán; no obstante, para efectos de este estudio solo se utilizaron las etapas del método que le permitieran reconstruir los eventos ocurridos en el pasado dejando de lado la construcción de escenarios.

c. MICMAC (Matriz de Impactos Cruzados Multiplicación Aplicada a una Clasificación)

El análisis MICMAC (Godet, 1993, pp. 84-95) es un método prospectivo cuyo fin es determinar la relación de un grupo de variables en términos de influencia y dependencia. De este método se extrae el Plano de Influencia y Dependencia de las variables de un sistema de estudio. Con este instrumento se puede explicar los resultados obtenidos en el método MACTOR como posteriormente se explicará.

Con estas tres herramientas puede realizarse un análisis estructural que permita conocer los actores que condicionaron los resultados del PRP, mediante las cuales se tratará de identificar la influencia y control ejercido.

Este modelo de análisis estructural consta de las siguientes fases:

- Definición de actores (Herramienta espacio conceptual)
- Listado de retos y objetivos estratégicos (entrevistas)
- Matriz de relación de actor – objetivos (Matriz MAO del método MACTOR). En esta matriz se asigna un puntaje positivo o negativo a cada actor según su posición ante un objetivo. Los puntajes son obtenidos de las entrevistas.
- Matriz de convergencia y divergencia (Matriz MAA del método MACTOR). Esta matriz determina el número de objetivos en los que están de acuerdo los actores. La información de esta matriz proviene de la matriz MAO.

- Matriz de jerarquía de la relación de actores y objetivos estratégicos (Matriz 2MAO del método MACTOR). La información de esta matriz proviene de la valoración del nivel de importancia que tiene un objetivo para un actor según alguna escala predeterminada, esa valoración se obtiene en las entrevistas.
- Matriz de convergencia de la jerarquía de los objetivos estratégicos entre los actores (Matriz 2MAA del método MACTOR). Esta matriz se obtiene del producto de la matriz MAA por su transpuesta, se utiliza para medir la fuerza que tiene cada actor.
- Matriz de influencia directa entre los actores (Matriz MAD del método MACTOR). La información de esta matriz proviene de la valoración del nivel de influencia que tiene un actor sobre otro según alguna escala predeterminada, esa valoración se obtiene en las entrevistas.
- Matriz de influencia indirecta entre los actores (Matriz MAI del método MACTOR). Permite reforzar los resultados de la matriz MAD, proviene del producto de la matriz MAD por su transpuesta.
- Plano de influencia y dependencia (Método MICMAC). Esta herramienta obtiene su información de la matriz MAD, tiene como función determinar la posición estratégica de los actores.

1.2.4. Definición de variables

Las variables son la forma en que se pueden operacionalizar las características del objeto de estudio. Esas características cualifican los aspectos que se requieren analizar según la definición de los objetivos. Las variables permiten medir el comportamiento del objeto de estudio a partir de los cambios o variaciones observables. Para medir esas variaciones, las variables se dividen en categorías y se cuantifican a partir de indicadores.

En Tabla 4 se presentan las variables para el estudio, las cuales se desarrollan a partir de los criterios mencionados en el marco teórico sobre los productos del proceso de políticas públicas (variables dependientes) y sobre los elementos de la interacción de actores (variables independientes).

Tabla 4
Definición de objetivos, variables, indicadores y técnicas para el desarrollo de la tesis

OBJETIVOS	VARIABLES	INDICADORES	TÉCNICAS
Analizar la consistencia entre la fase de implementación y las fases precedentes en el programa de reconversión productiva.	PPA	<ul style="list-style-type: none"> • Objetivos • Elementos operativos • Grado de centralización • Elementos evaluativos • Regulaciones • incentivos • Persuasión • Cantidad de actores • Grado de homogeneidad actores • Grado de coordinación horizontal 	Revisión documental Entrevistas a profundidad
	APA	<ul style="list-style-type: none"> • Grado de coordinación vertical • Grado de centralización • Grado de politización • Grado de apertura • Grado de apertura de los servicios • Grado de discriminación 	Revisión documental Entrevistas a profundidad
Valorar los efectos de los productos de la fase de programación en la fase de implementación.	PA		Revisión documental de expedientes Entrevistas
	Actos de implementación	<ul style="list-style-type: none"> • Perímetro • Coherencia con el contenido institucional • Financiamientos 	Revisión documental Cálculos
	VARIABLES de situación	<ul style="list-style-type: none"> • Efecto en el marco normativo • Impacto • Organizaciones • Atributos 	Revisión documental
Explicar los productos de la fase de implementación a partir de la interrelación de los actores involucradas en la política de reconversión productiva.	Actores		Revisión de documentación Mapeo de actores mediante herramienta del espacio social
	Reglas	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Significación ▪ Impacto sobre el PRP ▪ Efecto sobre los productores ▪ Efecto sobre el proceso de financiamiento 	Revisión de documentación Análisis de contenido Entrevistas
	Red	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Relación de actores definiendo estrategias a partir de los recursos disponibles 	Elaboración de matrices del método mactor para determinar el juego de actores.

Fuente: Elaboración propia a partir de los conceptos obtenidos del marco teórico

Capítulo II: Antecedentes

2.1. **Reseña histórica, el PRP una salida para los rezagados 1996-1998**

La política de reconversión productiva surgió como una alternativa para el agro a raíz de la ruptura del anterior modelo económico que se desarrolló en Costa Rica, cuyo fundamento fue el modelo de sustitución de importaciones. Representa un tipo de apoyo de los poderes públicos en la sociedad rural de forma importante. El Estado desde la formación de la Segunda República ha proporcionado importantes recursos del gasto público a fin de proporcionar impulso a este sector. Aunque haya un cambio de modelo no se debe dejar de lado un sector que siempre se ha apoyado.

En dicho modelo se buscaba proteger la industria local mediante subsidios, incentivos y altos aranceles a los productos extranjeros, dado que en un inicio esa industria era débil e incipiente, que no hubiera podido sobrevivir con la competencia internacional de ese entonces. En ese afán proteccionista el modelo tuvo varias etapas, el cual se profundizó en la última etapa con el denominado Estado Empresario, en la que se buscó establecer empresas públicas con el fin de promover áreas estratégicas de alto riesgo, en las que el sector privado no quería invertir. El sector agropecuario también se benefició con este tipo de políticas, principalmente a partir de subsidios e incentivos.

No obstante, ese proteccionismo mediante subsidios, incentivos y altas inversiones públicas implicó un alto costo. Esa estructura de gasto fiscal colapsó y entró en crisis cuando se encarecieron los recursos internacionales que sostenían e impulsaban este desarrollo. Esos recursos principalmente financieros e hidrocarburos generaron un endeudamiento y crisis fiscal en los años ochenta sin parangón en la historia nacional. El agotamiento del modelo proteccionista trajo consigo otros desequilibrios en la economía nacional tales como aumento del déficit fiscal, desempleo, deuda externa, inflación entre otros.

La crisis económica producto de las condiciones internacionales y las propuestas del Banco Mundial sobre el destino del modelo de sustitución de importaciones fue el primer detonante: para salir de ella se requerían recursos financieros para afrontar los desequilibrios antes señalados. Para ello, el Banco Mundial (BM) otorgó una serie de empréstitos para subsanar esos desajustes. El primero de ellos fue en 1985, el cual se

denominó Préstamo de Ajuste Estructural (SAL); sin embargo, exigió al país una serie de medidas de cambio en la estructura económica, esas medidas se denominaron Programa de Ajuste Estructural (PAE) (Hidalgo, 2007, pp.112-113).

Esta situación exigía un cambio de modelo: uno que redujera el gasto público y que aumentara los ingresos fiscales. A partir de la década de los noventa, ese modelo empieza a hacerse efectivo, el cual se denominó promoción de exportaciones, que implicaba una liberalización de la economía que estimularía la generación de recursos y una reducción de la participación del Estado en la economía con el fin de disminuir los altos costos generados por la enorme deuda externa (Hidalgo, 2007, pp.126-127). Esta fue la posición oficial del nuevo modelo de Estado, impulsado por el Consenso de Washington en 1990, donde se promovió la reducción del Estado entre otras políticas como medida para solventar los grandes déficits fiscales del momento. Se le llamó consenso de Washington a 10 fórmulas de medidas económicas que promovieron organismos financieros internacionales a los países en crisis, esos criterios respondían a dictados del gobierno de los Estados Unidos.

Por lo tanto, las condiciones estructurales que moldearon el contexto económico y político de Costa Rica de entonces y, por lo tanto, del sector agropecuario, estuvieron condicionadas al cambio de modelo.

Estas medidas también trajeron consecuencias para el sector agropecuario, por las cuales se impulsaron mecanismos que transformaron el agro costarricense. En el sector agropecuario se impulsó la política de promoción de exportaciones; sin embargo, por rezagos en algunos sectores del agro, esta política presentó una importante bifurcación. Por un lado, la política de agricultura de cambio orientada totalmente a la exportación de productos no tradicionales y, por otro lado, la reconversión productiva que llevaría la transformación paulatina de ese sector rezagado.

En total hubo tres programas de ajuste estructural (PAE I, PAE II, PAE III), todos condicionados por sus respectivos préstamos (SAL I, SAL II, SAL III). A partir de esto, se fueron modificando paulatinamente las estructuras económica y social de Costa Rica hasta nuestros días (Hidalgo, 2007, p.109-110).

El PAE I se implementó en 1985 durante la Administración del presidente Luis Alberto Monge (1982-1986). El PAE II en 1989 durante la Administración Arias Sánchez

(1986 -1990) y el PAE III en 1995 durante la Administración Figueres Olsen (1994-1994); aunque este último previamente había sido enviado a la Asamblea Legislativa durante la Administración Calderón Fournier (1990-1994), pero la falta de consenso entre el Gobierno y la oposición impidió su aprobación.

Para identificar las consecuencias que trajeron los PAE al agro costarricense, hay que referirse a cada uno de ellos. El PAE I persiguió la reestructuración del aparato productivo, la diversificación de la producción industrial, la promoción de exportaciones no tradicionales a mercados fuera de la región centroamericana y la democratización económica. Y para alcanzar estos fines se diseñaron cinco paquetes de medidas económicas: políticas de exportación, comercio e industria, política agrícola, política del sector financiero, política del sector público y política re-distributiva. Las medidas de política agrícola se concentraron en eliminar incentivos proteccionistas como la estabilización de precios y promover la exportación de productos no tradicionales.

Esas políticas económicas se centraban en aumentar las entradas de divisas en el país por medio del crecimiento de las exportaciones de productos agrícolas tradicionales y no tradicionales a nuevos mercados distintos del Mercado Común Centroamericano. Esto marcó una diferente orientación a la política agropecuaria, se desincentivaron algunos productos tradicionales que se generaban en buena parte de la población rural costarricense dado que no eran rentables y generalmente su producción era subsidiada.

La política agrícola se articuló según las siguientes medidas: un nuevo sistema de incentivos a la producción agropecuaria para la exportación tanto de cultivos tradicionales como no tradicionales; la revisión del anterior sistema de incentivos y de control de precios para aproximar los precios agropecuarios domésticos a los internacionales; la reforma del CNP con el fin de reducir pérdidas; el apoyo financiero a los agricultores; y el desarrollo de la investigación agrícola dirigida hacia productos exportables.

Desde el punto de vista institucional, la política agrícola quedó sumida en una profunda reestructuración del CNP: en la eliminación de los subsidios al arroz, al maíz y al frijol; en la liberalización de las importaciones de granos básicos y en una convergencia gradual de los precios de garantía que el CNP respaldaba con los precios internacionales.

Por otra parte, la administración del Presidente Luis Alberto Monge promovía la estrategia denominada "Agricultura de Cambio", la cual pretendía transformar la

producción tradicional tanto local como nacional, hacia una producción de mayores valores agregados, principalmente en la colocación de los productos en los mercados internacionales, logrando así mayores valores agregados y mayor competitividad.

Un fenómeno muy importante se ha observado en Centroamérica en los últimos 25 años: el de la reconversión productiva. En efecto, han existido políticas estatales, promovidas externamente, para lograr un cambio sustancial en el modelo de producción agropecuaria. El propósito es reorientar las economías, para pasar de la producción de granos, tubérculos y la ganadería tradicional, destinadas a mercados locales y nacionales, a economías basadas en nuevos artículos, con una clara inclinación al comercio internacional. Productos tradicionales como el maíz, el frijol o los tubérculos, inscritos en un modelo campesino, se declaran como poco competitivos, a la vez que se promueven nuevos cultivos como la naranja, el cardamomo, la piña y otras frutas. (Granados, Brenes y Cubero, 2005, p.94)

Como se puede apreciar esta política logró la diversificación de la producción tradicional y promovió el ingreso de cultivos como la naranja, el cacao, macadamia, la piña cayena, pimienta, maracuyá y el palmito.

Las medidas adoptadas al amparo del PAE I rompieron con la tónica general de la política económica implementada en Costa Rica desde 1948, basada en el aumento progresivo del intervencionismo estatal y en el estímulo de la demanda interna. La crisis de la deuda externa llevó a la Administración Monge a la necesidad de desarrollar el sector exportador como fuente de las divisas que el país requería para financiar sus importaciones, así como de la necesidad de sanear un sector público tremendamente endeudado, junto con los 80 millones de dólares del SAL I, llevaron al Gobierno a aceptar los planteamientos defendidos por el BM.

El PAE II perseguía los mismos objetivos, la reestructuración del aparato productivo, la diversificación de la producción industrial, la promoción de exportaciones no tradicionales a mercados fuera de la región centroamericana y la democratización económica. Esto profundizó el énfasis en la producción de productos no tradicionales como en el PAE I como aceite de coco, piña, jugos cítricos, macadamia y marañón, entre otros. (Hidalgo Capitán, p.141)

En el marco institucional, el agro tuvo una de las transformaciones más importantes que fue la creación del denominado sector agropecuario como parte de la reestructuración

del aparato estatal. El artículo 29 de la Ley de Fomento a la Producción Agropecuaria y Orgánica del MAG denominada Fodea (Ley 7 064, 29 de abril de 1987) establece la constitución de este sector.

CAPÍTULO I

Constitución y organización

ARTÍCULO 29.- Con el objeto de crear una instancia institucional idónea para la dirección, planificación, coordinación, ejecución, control y evaluación de las actividades públicas, como apoyo al desarrollo agropecuario nacional, se establece el Sector -agropecuario. Este será un medio para fortalecer y agilizar el sistema de dirección y planificación nacional, así como para coadyuvar a la coordinación de las actividades del Gobierno y de sus instituciones autónomas. El Sector Agropecuario estará dirigido y coordinado por el Ministro de Agricultura y Ganadería. (Así reformado por el artículo 16 de la Ley N° 7 152 de 5 de junio de 1990).

El artículo anterior señala que el sector agropecuario ha sido un medio de integración interinstitucional presidido por el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG). Posteriormente, los artículos 30 y 31 señalan los programas y entidades que lo constituyen. Se puede apreciar que el sector agropecuario se constituye como si fuera una sola institución para la coordinación y la oferta de servicios.

ARTICULO 30.- El sector agropecuario estará constituido por todas las entidades o programas que realizan actividades en áreas específicas de la agricultura, la ganadería y la pesca marina, tales como investigación, transferencia de tecnología, capacitación de productores y funcionarios, producción, certificación y distribución de insumos: financiamiento y crédito; transformación de productos agropecuarios; precios y comercialización; sanidad animal y vegetal; riego y avenamiento; titulación, colonización y otras acciones orientadas al ordenamiento y distribución de tierras, seguros, empleo y desarrollo rural; educación, ingeniería agropecuaria y otras actividades similares.

(Así reformado por el artículo 16 de la Ley N° 7 152, de 5 de junio de 1990).

ARTÍCULO 31.- El Sector Agropecuario estará integrado por todos los organismos y programas públicos que realicen, ejecuten o se vinculen con las actividades citadas en el artículo anterior. Los organismos y programas o actividades del Sector son los siguientes:

- a) El Ministerio de Agricultura y Ganadería.
- b) DEROGADO.- (Derogado por el artículo 16 inciso 3) de la Ley N° 7 152 de 5 de junio de 1990).
- c) El Consejo Nacional de Producción.
- ch) El Instituto de Desarrollo Agrario (IDA).
- d) El Servicio Nacional de Riego y Avenamiento (Senara).
- e) El Programa de Seguro Agrícola del Instituto Nacional de Seguros.
- f) Los programas de crédito agropecuario y los de crédito rural al pequeño agricultor del Sistema Bancario Nacional, del Instituto Nacional de Fomento Cooperativo y de la Corporación Costarricense de Desarrollo, S.A.
- g) Los programas de capacitación agropecuaria del Instituto Nacional de Aprendizaje y de los centros educativos técnicos.
- h) Los programas agronómicos del Instituto del Café, de la Junta de Defensa del Tabaco, de la Liga Agrícola Industrial de la Caña de Azúcar, de Codesa y de la Asociación Bananera Nacional y demás instituciones similares que existan o se establezcan en el futuro.
- i) El Programa de Mercado Agropecuario y del Centro Nacional de Abastecimiento y Distribución de Alimentos (PIMA-Cenada).
- j) El Fondo Nacional de Contingencias Agrícolas.
- k) Cualquier otro organismo público o actividad propia del Sector, de conformidad con el artículo 30d e la presente ley. (Así reformado por el artículo 16 de la Ley N° 7 152, de 5 de junio de 1990).

El PAE III, básicamente centra su programa a partir de un acuerdo con el BM; sin embargo, también como parte de su programa tres acuerdos firmados con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), a saber: "Programa de ajuste del sector público", "Programa sectorial de inversiones" y "Programa de crédito multisectorial", lo cuales se enmarcan en la misma línea del BM y fueron aprobados en el mismo paquete legislativo. Por lo tanto, es habitual referirse a todos ellos como PAE III, sin distinguir los compromisos de política económica que se recogen en cada uno.

Así pues, las medidas de política económica que la Administración Figueres Olsen se comprometió a adoptar dentro del marco del PAE III pueden clasificarse en diversas áreas, todas ellas vinculadas a la transformación del Estado, característica ésta que marcó una clara diferencia con los PAE anteriores, orientados esencialmente a la apertura comercial.

Esta situación orientó la producción nacional hacia la exportación, en esa época se promovieron financiamientos para asistencia técnica de tal forma y proyectos específicos para enfrentar los nuevos retos del mercado (Sepsa, 1998b).

Los condicionamientos de los PAE no fueron los únicos mecanismos de cambio, también se presentaron otros mecanismos como fueron los procesos de integración comercial. Uno de ellos fue la suscripción por parte de Costa Rica de forma unilateral de los acuerdos de la Octava Ronda Multilateral de Negociaciones Comerciales del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio, generalmente conocida como GATT, el cual entró en vigor el primero de enero de 1995.

Este marco de acuerdos multilaterales busca una baja de aranceles, eliminación o disminución de barreras no arancelarias, apertura de contingentes arancelarios, salvaguarda agrícola, apoyos internos y subsidios a la exportación, todo con el fin de aumentar el comercio entre los países y evitar obstáculos al mismo. Este marco de acuerdo surgido en el GATT continuó una vez que se transformó en la Organización Mundial del Comercio (OMC) (Segura, 1991).

El incremento del comercio dadas las ventajas generadas en los acuerdos para ciertos sectores ligados al comercio internacional, permitió el ingreso de productos y empresas extranjeras al mercado nacional, lo que generó un descontento en algunos sectores que se sintieron amenazados e incapaces de enfrentar la competencia, especialmente en el sector agropecuario.

Con el fin de evitar situaciones conflictivas, el Gobierno bajo la Administración Figueres, decidió darle un apoyo al sector agropecuario y el 14 de noviembre de 1995 aprobó el primer acuerdo marco para la reconversión productiva del sector agropecuario, el cual aporta la suma inicial de tres mil millones de colones bajo la denominación de apoyos verdes. Este acuerdo fue denominado *Alianza para la Producción*. Este monto no compromete los acuerdos comerciales del país porque la categorización de la OMC, señala que estos apoyos son de nulo o mínimo impacto al comercio, irrecurribles y no sometidos a compromisos de reducción del acuerdo.

Este nuevo marco institucional de incentivos aprobados en el marco de la OMC trajo consigo, el 18 de abril de 1996 que el Presidente Figueres y el MAG firmaran el

Decreto Ejecutivo No 25 121– MAG donde se crea la Junta de Reversión Productiva, ente adscrito al MAG y destinado a la administración del PRP.

Estos poderes públicos han sido los principales actores los cuales disponen de los mismos recursos e instrumentos para el desarrollo del programa. En principio estos actores tienen la capacidad desde su posición formal de utilizar los recursos financieros, humanos y normativos. Las decisiones, aunque se puedan argumentar que responden a los intereses generales, siempre serán producto de la interacción y negociación entre toda la red de actores, con sus estrategias y compromisos. Por tanto, son representativas de aquello que no necesariamente responde a los intereses generales.

En resumen, el contexto y la articulación institucional del momento, y la eficacia para la gestión de tales políticas se orientó como se señaló anteriormente en una bifurcación de las políticas de promoción de exportaciones. Por un lado, se tenía a los sectores más avanzados en la promoción de las exportaciones no tradicionales y por otro lado las instituciones del sector agropecuario con la reversión productiva.

2.2. Condiciones coyunturales

En el cambio de estructura se suscitaron algunos elementos coyunturales que tuvieron repercusiones sobre el sector agropecuario (Hidalgo, 2003), entre los que pueden citarse los siguientes:

- Reestructuración en el MAG y disminución de la asistencia técnica
- Eliminación de subsidios
- La baja de aranceles
- La conversión de barreras no arancelarias en arancelarias
- Apertura de contingentes arancelarios
- Restricciones en salvaguarda agrícola, limitándose a justificaciones científicas
- Reducciones y limitaciones en apoyos internos y subsidios a la exportación

Estas reformas como todas aquellas que implican reducciones de protección para el sector representarían una amenaza, porque por un lado permitió el ingreso de nuevos productos y empresas extranjeras al mercado nacional, las cuales eran más competitivas y

disponían de una mayor variedad de productos. Y, por otro lado, implicó la eliminación de subsidios como lo fue con la eliminación del programa de Estabilización de Precios del CNP, reducido en la Administración Calderón y eliminado durante la Administración Figueres Olsen. La eliminación del programa implicó la eliminación tanto de la compra de granos (arroz, frijol, maíz entre otros) como la venta de semilla a menor costo a los agricultores. Caso concreto fue la aplicación de la Ley 7 706 PL - 480, que facilitó la importación de granos a menor precio, lo que produjo una salida del mercado de los pequeños productores de esos productos, se estableció una poca distinción entre el mercado externo y el mercado interno y la seguridad alimentaria.

Los grupos campesinos como la Unión Nacional de Pequeños y Medianos Productores Agropecuarios (Upanacional) que estaban integrados en la denominada Mesa Nacional Campesina (MNC), manifestaron su disconformidad y establecieron múltiples reuniones con el MAG. Estos contactos permitieron importantes logros en la negociación como el convenio del 14 de noviembre del año 1995 para impulsar la reconversión productiva, este convenio se analizará en el capítulo III. No obstante, el incumplimiento del convenio entre otros detonantes impulsó a los campesinos a realizar movilizaciones en el año 1994 como parte del Comité Cívico Nacional (CCN) como medidas de presión para exigir el apoyo del Gobierno (Chaves, 2003, p.73).

Es de recalcar que las movilizaciones de los actores antes señalados buscan que se reconozcan sus preferencias e intereses, por lo cual pretendieron influir, condicionar, bloquear o activar las decisiones públicas utilizando todo tipo de recursos. En algunos casos el uso de recursos políticos como las amenazas de bloqueos de vías, manifestaciones, boicots u otros recursos cognitivos como los informes del estado actual del campesinado costarricense. Entre amenazas y evidencias dan origen al sustento técnico para definir conceptual y cognitivamente para que persuada y convenza las posiciones de los actores privados. Por lo tanto, esas decisiones eran básicamente el resultado del consenso, de la construcción de los sectores afectados que busca en el Estado su apoyo.

Como se puede apreciar no hay una visión uniforme de los intereses públicos por los diferentes actores involucrados: por lo tanto, las decisiones de las administraciones no necesariamente correspondieron estrictamente a criterios de racionalidad, sino que en muchos casos correspondieron a criterios de compromiso, lo que se agrava por la pluralidad

de intereses, las cuales presentan una legitimidad directa pero distinta. Por consiguiente, fue evidente, que la construcción de esta política fue muy significativa la capacidad de presión o lobby de algunos actores, que utilizaron algunos recursos para conseguir sus fines.

Aunque estas reformas implican costos económicos importantes, sus costos políticos serían mayores, por lo que exigió el nacimiento del programa de reconversión productiva del sector agropecuario como una alternativa para ayudar a los productores a insertarse de forma competitiva en el mercado.

Sin embargo, surge la pregunta ¿con qué criterios se apoya a estos sectores? Esos criterios responden a una concepción internacional sobre el tema de la reconversión de sectores agrícolas hacia formas más competitivas. Esa concepción se denomina reconversión productiva, la cual emanó de propuestas y postulados de la Comisión Económica para América Latina (Cepal), donde se recomendaba la instauración de programas de reconversión productiva como mecanismo de desarrollo para las naciones de América Latina.

Esta nueva perspectiva en materia de producción buscaba una "modernización de la producción agropecuaria y agroindustrial en todos sus componentes, procesos y productos, en la incorporación deliberada y sistemática del progreso técnico para lograr crecientes niveles de productividad sostenible y una mayor generación de empleo productivo" (Criterio de la Cepal mencionado por Vargas, 2003, p. 7)³. A raíz de esa propuesta existen muchos programas de reconversión en América Latina, tal como se llevó a cabo en México, Perú, Bolivia, entre otros.

Como se ha señalado, la política de reconversión productiva responde a un nuevo instrumento de desarrollo, en la que los actores económicos (productores agropecuarios) deben ser capaces de sobrevivir sin la dependencia del Estado. El cambio y el direccionamiento de las estructuras productivas agropecuarias buscan pasar de ser entidades protegidas muy dependientes del modelo de sustitución de importaciones a entidades capaces de ser generadoras de divisas. Esta fue la base del problema público que se busca

³ Criterio de la Cepal que mostró la visión ideológica de este organismo, el cual fue retomado por la Contraloría General de la República en el Informe No. DFOE-AM-22/2002, 29 de noviembre, 2002. Este criterio fue desarrollado en el Informe Transformación Productiva con Equidad del año 1990.

resolver esta política, un sector que evidencia grandes fallas, y que necesita ser integrado en las nuevas condiciones exigidas por el mercado.

Con base en todo lo anterior, la concepción del PRP busca un aprovechamiento adecuado de las ventajas comparativas y competitivas del agro costarricense para que, por medio de esta política pública, cada unidad productiva sea capaz de subsistir por cuenta propia.

El PRP consistía en financiar actividades productivas en condiciones favorables. Por una parte, se destinaban fondos no reembolsables que contemplaban apoyos de asesoramiento, divulgación de información, asistencia técnica, servicios técnicos, apoyos en comercialización, formulación de proyectos, promoción entre otros que permitiera mejorar la competitividad de las empresas de productores costarricenses. Años atrás, Fallas (1993) se refirió a los requerimientos del sector requería del ... *desarrollo de centros de gestión de apoyo a los pequeños y medianos productores de los países. Estos centros podrían ofrecer asesoría y asistencia técnica en la elaboración de estudios de factibilidad, contabilidad, desarrollo empresarial y otros* (p. 99). Esto muestra que el tema ha sido un tema de prioridad para los sectores políticos de la época.

Estas subvenciones fueron permitidas por el sistema GATT denominadas caja verde. Por otra parte, se destinaban recursos a fondos reembolsables para financiar las actividades propiamente productivas, pero con condiciones favorables como tasas bajas, periodos de gracias y horizontes de tiempos amplios.

Es importante recordar lo importante que resulta el financiamiento en este programa para los productores. Las condiciones de apertura de la banca, impulsan limitaciones para el acceso de recursos financieros. Entre las condiciones del mercado financiero o crediticio que se enfrentan los productores están las financieras como el alto costo de la intermediación financiera, las altas tasas de interés en moneda local y los plazos. También se cuentan con factores normativos de la banca comercial como las políticas internas y regulación prudencial fortalecida por las regulaciones de las superintendencias.

Esta propuesta profundiza el sesgo anti agrícola porque equipara todas las actividades agropecuarias con las demás actividades productivas que tradicionalmente han sido más rentables y con menos distorsiones. El mercado agrícola ha tenido condiciones que lo distorsionan como han las estructuras comerciales desleales, la concentración de mercados,

barreras no arancelarias como calidad de alimentos, estas y otras consideraciones han dejado excluidos a los productores dadas las pocas oportunidades con las fuerzas del mercado.

Por lo tanto, la reconversión productiva como salida a estos sectores productivos, surge a la luz de una asociación de hechos, los cuales gestaron la oportunidad del apoyo estatal a este sector rezagado utilizando una visión de desarrollo impulsada por la Cepal. Esta posibilidad permite que se adopten decisiones para que los actores privados impulsen una resolución que modifique la situación actual de los pequeños y medianos productores. Señala Alburquenque (2004), el origen de estas propuestas:

El origen de las iniciativas de desarrollo económico local en América Latina no responde a una sola causa. Buena parte de dichas iniciativas han surgido como reacción a las situaciones de crisis económica local y la falta de políticas apropiadas desde el nivel central del Estado para enfrentar dichas situaciones (p.160).

Tomando como marco de referencia los criterios de la Cepal para iniciar un proceso de transformación en el sector agropecuario que solvete la problemática de los productores agropecuarios, el Expresidente de la República José María Figueres Olsen define como parte del marco de cooperación para el establecimiento del programa de reconversión productiva. Este marco de cooperación estuvo integrado por la Presidencia de la República, el Ministerio de Agricultura y Ganadería, el Ministerio de Hacienda y las representaciones de los productores agropecuarios. Los productores agropecuarios estuvieron representados por la Cámara de Agricultura y Agroindustria (CNAA), Upanacional y la MNC. A continuación, se detallan las funciones de cada uno de ellos:

- El MAG. es el ente rector del sector agropecuario, impulsa el desarrollo económico y social de los productores costarricenses.
- El Ministerio de Hacienda, es el ente rector de la Administración Financiera del Estado. Se encarga de la asignación de los recursos financieros a las entidades públicas. Junto con el presidente de la República eran los encargados de definir

la política fiscal del país. Sus acciones deben contribuir a la estabilidad y crecimiento económico y social de los habitantes del país.

- La CNAA es una asociación sin fines de lucro que agrupa a productores y empresarios del sector agropecuario, agroindustrial, acuícola y pesquero de Costa Rica. Representa diversos sectores como Hortalizas, Cereales, Pecuarios especies mayores Pecuarios especies menores Productos tradicionales (café, banano y caña de azúcar) Piscicultura Frutas Oleaginosas Comercio y servicios Ornamentales Representantes individuales.
- Upanacional es una organización agrícola nacional, jurídicamente es un sindicato que representa a los agricultores. Nace el 31 de mayo de 1981 como instrumento reivindicativo y organizativo para la representación de los productores.
- La MNC es una organización de pequeños productores que buscan defender sus intereses y derechos como prioridad. Combaten sus posiciones como unión de representación política. Es una organización que coordina y gerencia la implementación del desarrollo propuesto para las familias agrícolas.

Ese convenio se denominó *Convenio No. 252, "Convenio de Cooperación Interinstitucional entre el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, el Ministerio de Agricultura y Ganadería y el Programa Integral de Mercadeo Agropecuario para financiar un programa permanente de transformación agroproductiva dentro del acuerdo marco para el establecimiento del plan de reconversión productiva del sector agropecuario"*. estuvo suscrito por el presidente de la República José María Figueres Olsen, la segunda vicepresidente de la República, Rebeca Gryspan Mayufis, el ministro de Agricultura y Ganadería Roberto Solano Sanabria, el ministro de Hacienda Fernando Herrero Acosta, el coordinador de la MNC Guido Vargas Artavia, el secretario general de Upanacional, Basilio Rodríguez Vargas, y el Presidente de la CNAA Leonel Peralta Volio.

La suscripción de este Acuerdo Marco de Cooperación permitió el compromiso entre las instituciones del gobierno y los productores para la ejecución y desarrollo del PRP. Este acuerdo fue firmado el 14 de noviembre de 1995.

Una vez firmado el acuerdo marco se decidió que el PRP iba a ser a manejado por el PIMA, por lo tanto, el 1º. de julio de 1996, se firmó un Convenio⁴ para ejecutar el PRP. El convenio estuvo firmado por el Ministro de Planificación Nacional y Política Económica, el Ministro de Agricultura y Ganadería y el Gerente General del PIMA. El convenio se realizó para definir el financiamiento del programa, dentro del acuerdo marco en el que se estableció el PRP.

De las principales cláusulas, la primera establece los miembros de la Junta Directiva, siendo el Ministro del MAG, el Presidente de la Junta de Reconversión Productiva. La cláusula quinta definió el monto para la asignación de financiamiento no reembolsable. Estos fondos eran provenientes del Programa PL-480, Convenio⁵ de Donación al Exterior de Productos Agrícolas por parte del Gobierno de los Estados Unidos de América.

La cláusula séptima estableció al PIMA como unidad ejecutora de la administración del PRP, se encargaría de las funciones de coordinación, control y supervisión para la ejecución del programa de reconversión. Dicha unidad ejecutora tuvo como jerarca al Gerente del PIMA.

Según la auditoría (informe 55-98) realizada por la Contraloría General de la República (CGR) determinó que los fondos del PRP fueron administrados de manera razonable y ordenada, salvo con uno de los casos.

El financiamiento a los proyectos de Reconversión Productiva inició en el año 1996 cuando el PIMA suscribió el convenio antes señalado. La duración en el PIMA fue hasta 1997, cuando se promulga la Ley 7 742 en enero de 1998 como PRP del Sector Agropecuario costarricense. El proyecto financiado les correspondió a 13 organizaciones, la distribución favoreció a la Región Brunca con el 36% de los fondos otorgados y en segundo lugar a la Región Huetar Norte con 21% de los fondos otorgados como se observa en la Tabla 5.

⁴ El Convenio número 252 denominó al PRP como Programa Permanente de Transformación Agroproductiva

⁵ En la sección 416 del convenio (G-5158/940-00) del 17 de diciembre de 1987 estableció el monto. Inicialmente se aprobó un monto por c361 632 833,04, luego mediante el *addendum* No. 1 al Convenio, el monto se incrementó hasta c1.037.283.407,82.

Tabla 5
Distribución absoluta y relativa de los financiamientos en el PIMA por tipo de fondo según región. 1996/1997

Región	Reembolsable	%	No reembolsable	%	Total aprobado	%
Nacional	-	0	120 000 000,00	23	120 000 000,00	16
R. Brunca	85 319 150,67	35	186 371 349,33	36	271 690 500,00	36
R. Central	20 000 000,00	8	73 000 000,00	14	93 000 000,00	12
R. Chorotega	-	0	14 892 953,00	3	14 892 953,00	2
R. H. Atlántica	67 622 748,00	28	30 514 061,00	6	98 136 809,00	13
R.H. Norte	68 616 229,76	28	92 283 775,76	18	160 900 005,52	21
Total general	241 558 128,00	100	517 062 139,00	100	758 620 268 00	100

Fuente: Estadísticas provenientes de la base de datos de los proyectos del PRP (CNP, agosto 2009)

El PIMA financió 758 620 268,00, de los cuales el 68% fueron no reembolsables, esa falta de definición con respecto a estos recursos inicia desde el origen (CGR, Informe técnico 55- 98).

Durante esos dos años, se financiaron 13 proyectos con recursos del PRP del Sector Agropecuario como se puede apreciar en la Tabla 6. Tuvo un impacto en 17 203 personas, siendo la mayor iniciativa con ese efecto, un proyecto de comercialización de insumos con 15000 personas. esto representa un 87% de los beneficiarios en ese periodo.

Tabla 6
Proyectos financiados en el PIMA por sexo de beneficiarios según región 1996/1997

Región	No. proyectos	Beneficiarios		
		H	M	Total
Nacional	1	12 000	3 000	15 000
Brunca	4	447	9	456
Central	3	892	342	1 234
Chorotega	1	56	3	59
Huetar	2	245	19	264
Atlántica				
Pacífico	0	0	0	0
Central				
H. Norte	2	111	79	190
Total	13	13 751	3 452	17 203

Fuente: Estadísticas provenientes de la base de datos de los proyectos del PRP (CNP, agosto 2009)

Durante esos dos años los trece proyectos financiados corresponden a diferentes cultivos y actividades productivas, tales como:

- Palmito y plátano en la Región Huetar Atlántica
- Raíces, tubérculos, piña y palmito en la Región Huetar Norte
- Feria del agricultor y ganadería de carne en la Región Brunca
- Feria del agricultor y mini vegetales en la Región Central
- Planta procesadora de leche en la Región Chorotega.
- Proyecto nacional otorgado a la Cooperativa Nacional de Suministros Agropecuarios (Upacoop), el cual fue el único cuestionado por el informe de CGR.

La continuidad del PRP en el PIMA se vería imposibilitada por los alcances requeridos para una amplia reconversión productiva. El PIMA no contaba con los recursos suficientes ni con el marco legal adecuado para lograr la cobertura requerida ni impacto deseado para el programa. Inicialmente, se quiso crear una nueva institución, pero el análisis legislativo mostró que no era conveniente como señalan el informe de la Subcomisión de Asuntos Agropecuarios.

El proyecto original pretendía la creación de una Junta de Reconversión Productiva con una personería jurídica independiente, responsable de la ejecución del Programa.

Esto se traducía en la creación de una Institución Pública más, en momentos donde lo prevaleciente es la reducción del aparato estatal y la contención del gasto público. Por ello era imprescindible ubicar una Institución del sector agropecuario, que tuviera afinidad con el desarrollo del Programa, capacidad de ejecución y que no demandara gastos presupuestarios adicionales. Después del análisis exhaustivo del sector agropecuario se encontró que el Consejo Nacional de Producción, dentro de su nueva orientación de apoyo al pequeño y mediano productor agropecuario en los campos de la agroindustria, del mercado y la calidad agrícola, contaba con la infraestructura y capacidad tecnológica y humana adecuada, para cumplir con los objetivos del programa de reconversión. [...] Con la incorporación del Consejo Nacional de Producción se logran entonces tres objetivos básicos en la reconversión productiva. El primero de ellos procura el desarrollo de esquemas organizacionales para dotar al pequeño y mediano agricultor de la estructura de su empresa o industria. El segundo suministra el apoyo tecnológico y de infraestructura en el desarrollo de proyectos basados en los estudios de factibilidad, la información de mercados, la asistencia profesional, etc. Por último, la administración de los recursos financieros necesarios para el desarrollo o permanencia de los proyectos calificados.

[...] Bajo la rectoría del Ministerio de Agricultura y Ganadería y con la colaboración de las restantes instituciones tanto del sector como ajenas a éste, universidades, centros de investigación, IMAS, IDA, etc., se completa el esquema integral de reconversión productiva.” (Informe de Subcomisión, N° 12 683, folios 940-943, 1995)

La contención del gasto y el razonamiento de tres objetivos por parte de los legisladores fueron los motivos que impulsaron al CNP como candidato a la implementación del PRP.

2.3. Proceso decisorio

El proceso decisorio inicia con la definición del problema, la cual enrumba el camino a seguir, dado que los criterios para resolver ese problema proponen una ruta. De allí se derivaron regulaciones que van a ser objeto de esa intervención pública.

En este ámbito de la iniciativa política, el PRP fue puesto en agenda legislativa el 5 de agosto de 1996 por el Poder Ejecutivo, mediante oficio suscrito por el ministro de la Presidencia, Marco Vargas Díaz y cuya convocatoria fue solicitada de conformidad con el Decreto Ejecutivo No 25 369-MP. Este proyecto representa la unión de intereses públicos de carácter rural, regional y nacional del agro costarricense.

Una vez ingresado el proyecto en la Comisión de Asuntos Agropecuarios de la Asamblea Legislativa, se envió al Departamento de Estudios Técnicos, donde se externaron algunas inquietudes y dudas con respecto al proyecto inicial que fueron consideradas en las discusiones de los diputados. Pueden señalar las siguientes:

- El proyecto implica la creación de una institución autónoma, pero para tal decisión, se requería de una votación de 2/3 de los diputados de la Asamblea Legislativa para su aprobación.
- Se consideraba como jefatura a la Junta de Reconversión Productiva; sin embargo, no se señalaba ningún órgano operativo sujeto a ella, ni estructura funcional al Programa, ni los mecanismos de funcionamiento.
- Existen pocas fuentes de financiamiento al sector agropecuario, dado que ha sido un sector de alto riesgo y baja rentabilidad. Por lo tanto, los ingresos presupuestados consideraban que se podrían originar en porcentaje específicos de algunas instancias fuera de la administración centralizada. Se contempló inicialmente los siguientes orígenes: 5% de fondos del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), 10% del impuesto selectivo al consumo de licores, 15% del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Fodesaf) y 800 millones PL-480. Esto generó algunos desacuerdos con respecto al impuesto selectivo al consumo de licores. Se indicó que si este se aumentaba bajaría el consumo y por ende disminuiría la recaudación. Por otra parte, se presentó resistencia por parte de las instituciones afectadas.

- El cliente de la población objetivo del programa se denominaba pequeño y mediano productor; sin embargo, no se disponía de un parámetro para delimitar o clasificarlo. No se contó con estudios sobre tipologías, ubicación o conglomerados de productores objetos de las políticas. La información fue escasa y se construyó una política sin conocer los problemas de los productores.
- En el proyecto no se incluyeron indicadores técnicos que permitieran valorar el uso de los recursos. El uso de criterios técnicos como estudios de costos o condiciones del mercado financiero permitirían valorar la sostenibilidad del PRP.
- No se presentan elementos de fiscalización en la utilización de los recursos para garantizar la eficiencia.
- El financiamiento al programa no especificaba un tiempo de duración, consideraban algunos diputados que se debería tener un tiempo transitorio (de plazo definido) para garantizar eficiencia y logro de objetivos.

Como se puede apreciar este proyecto debió mejorarse según la Comisión porque tenía algunas deficiencias, para lo cual se consideraron algunos elementos que pudieron paliar la problemática presentada.

Con el fin de mejorar las deficiencias antes señaladas del proyecto inicial, se invitaron representantes del Ministro de Trabajo y Seguridad Social, Ministerio de Hacienda, Ministerio de Planificación (Mideplan), MAG, CNP, IDA, Fodesaf, Sistema Nacional de Riego y Avenamiento, PIMA, MNC y Dialogo Regional Campesino, Contraloría General de la República (CGR), IMAS, Cámara Nacional de Agroindustria (CNAIA), Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), Confederación Nacional de Centros Agrícolas (CNCA), Upanacional, Sindicato de Trabajadores del CNP (Sinconapro), Instituto Costarricense de Turismo (ICT) y Cámara Nacional de Turismo (CNT).

Los invitados en su gran mayoría estuvieron de acuerdo con la propuesta, salvo algunos en lo referente al presupuesto. Básicamente, se manifestaron renuentes las instituciones públicas afectadas como INA, IMAS y Fodesaf.

Una vez recopiladas las observaciones de los consultados, la comisión inició sus debates. En relación con las mociones de la Comisión de Agropecuarios se suscitaron

algunos cuestionamientos como el control y la clasificación de los beneficiarios. Con respecto al tema de presupuestos, solo se eliminó el 10% del impuesto selectivo al consumo de licores.

Con respecto al órgano operativo se suscitó un cambio trascendental, por una parte, paralelamente a la discusión del proyecto, el programa ya operaba mediante decreto ejecutivo 25 122 del 18 de abril de 1996 cuando se había designado al PIMA, como ente ejecutor del Programa, esto se hizo como medida temporal para que el Programa de Reversión Productiva inicie en espera de la aprobación de la ley. Pero una vez, evaluadas las opciones, se consideró al CNP como instrumento organizador para llevar a cabo el Programa de Reversión Productiva. Esta iniciativa la impulsó el diputado Orlando González del Partido Unidad Social Cristiana (PUSC) sustentado en los comentarios del representante del Sinconapro. Ese mismo diputado barajó las opciones para seleccionar miembros de la eventual Junta Directiva de Reversión Productiva, entre los que incorporó al proyecto de ley a los miembros de la MNC del proyecto inicial. Toda esta situación observa que los intereses de los actores eran muy difusos donde no existen estrategias concretas y objetivos claros.

Una vez en el plenario, el proyecto se aprobó en primer debate por unanimidad, básicamente fue una iniciativa aprobada por consenso al interior del plenario, aunque hubo un disenso con algunas instituciones afectadas por el presupuesto. Este acuerdo de mayorías para un proyecto de ley puede tener algunas explicaciones, primero ha sido un sector muy sensible y segundo fue un efecto del pacto Figueres-Calderón. Este pacto que fue de corte informal se le llamó al acuerdo entre el presidente de entonces y el líder del partido mayoritario de oposición, para que los diputados del partido oficial y el partido de oposición cooperaran en la aprobación de algunos proyectos en la asamblea legislativa. Ese convenio se firmó el 12 de junio de 1995 con los siguientes objetivos:

- Cierre y transformación de múltiples instituciones del Estado. Situación que aconteció con cambios y reestructuraciones en el sector agropecuario.
- Apertura del monopolio de la fabricación del alcohol
- Reforma del sector financiero
- Privatización de oficinas que brindaban apoyo al sector empresarial

- Impulso del Proyecto de Reforma Constitucional denominado Garantías Económicas. Este proponía que el déficit fiscal se mantuviera en un porcentaje no mayor del 1% del PIB a partir del año de 1997

El problema pudo materializarse e impulsar la política a partir del máximo consenso de los diputados, dando un amplio margen de maniobra a los ejecutores del PRP.

2.4. La puesta en marcha

A partir del 15 de enero de 1998, momento en que se publica la ley, el CNP inicia con el Programa de Reversión Productiva. No obstante, existe la expectativa del trabajo conjunto entre las instituciones del sector agropecuario nacional para la implementación adecuada del proceso de reversión, planteando un modelo en el cual exista una vinculación entre las entidades, no sólo para evitar la duplicidad de tareas sino para aprovechar la especialización institucional.

El 11 de diciembre de 1997, mediante Ley N° 7 742 publicada en *La Gaceta* 10, del 15 de enero de 1998, se crea el Programa de Reversión Productiva del Sector Agropecuario, cuya administración y coordinación fue asignada al CNP. Esta ley forma parte de una modificación a la antigua Ley del CNP N° 2 035, orientada al sector agrícola, se crea la base institucional del Programa de Reversión Productiva. Se utiliza el CNP para darle un nuevo respiro dado que sus principales programas como la estabilización de precios habían sido cerrados y por otro lado, una nueva misión podría revivir a esa institución. Por lo tanto, se decidió trasladar los recursos del PRP al CNP, como señala el transitorio VI de la ley:

El programa de Reversión Productiva, que al entrar en vigencia esta ley administra el Programa Integral de Mercadeo Agropecuario pasará, con sus recursos, activos y pasivos, a favor del Consejo Nacional de Producción para la consecución de los fines de esta ley. En consecuencia, se realizarán las modificaciones presupuestarias requeridas. (p. 10)

La política de reversión productiva se implementó de forma más evidente a partir del eje 3.1.1. del Plan Nacional de Desarrollo Agropecuario (MAG, 2002, p.5) como parte fundamental de esa propuesta de desarrollo para los años 1998-2002 de la Administración Rodríguez, que posteriormente se va a señalar.

2.5. Entes ejecutores

Con la aprobación de la Ley N° 7 742 de Reversión Productiva, se asigna al CNP, como el principal actor para la ejecución del Programa como se señaló en el artículo 1°. Cita la Ley lo siguiente:

El CNP tendrá como finalidad la transformación integral de las actividades productivas del sector agropecuario, en procura de su modernización y verticalización y facilitar la inserción para darle la eficiencia y competitividad que requiere el desarrollo económico de Costa Rica. Asimismo, facilitar la inserción. De tales actividades en los diferentes mercados, con énfasis en los pequeños y medianos productores, así como mantener un equilibrio justo en las relaciones entre productores agropecuarios y consumidores. Para ello el CNP podrá intervenir en el mercado interno de oferta y demanda y garantizar la seguridad alimentaria del país (p. 1).

Como puede apreciarse la responsabilidad asignada implica fortalecer la competitividad y, a la vez, paliar los trastornos sociales que puedan traer estas reformas en los clientes meta. Esta consideración social se refleja en el direccionamiento de los apoyos financieros y no financieros al grupo de los pequeños y medianos productores en su afán de alcanzar las condiciones necesarias para su desarrollo. Esto mostró una tendencia distributiva y mayoritaria en la asignación de recursos.

Como medidas propuestas el sector institucional buscará apoyar a los grupos agropecuarios en la tecnificación de las metodologías de cultivos, el aprendizaje de nuevos métodos de producción, y la adquisición de conocimientos gerenciales y administrativos para reconvertir sus actividades productivas en aras de tener éxito en el mercado tanto nacional como en el internacional: por lo tanto, los costos adjetivos al proceso productivo, no podían ser muy altos para los productores, porque no se hubiera logrado la transferencia tecnológica. Por otra parte, con el PRP se pretendió integrar algunos programas institucionales del MAG, CNP, IDA, Senara entre otros. Entre los programas se pueden señalar mercadeo agropecuario, calidad agrícola, extensión agrícola, desarrollo rural, entre otros. Puede apreciarse que se requirieron muchos actores de diferentes niveles jerárquicos y sectoriales.

El PRP contó con el marco institucional brindado por el CNP como plataforma para impulsar la reconversión productiva. Sin embargo, se gestó una red interinstitucional de cooperación mutua alrededor de los proyectos, cada cual tomaba un rol especializado dentro de la cadena agroproductiva. El MAG mediante la Dirección de Extensión Agropecuaria se encargaba de la producción primaria, el IDA en el desarrollo de los componentes organizativos de los productores agropecuarios, el CNP en la agroindustrialización y comercialización de los productos agropecuarios, entre otros. El instrumento de la anterior política que fue el subsidio, se eliminó por un nuevo instrumento de política pública para el sector agropecuario (reconversión productiva), el cual fue el organizativo. Según lo antes señalado, el PRP se caracterizó como:

- Una política distributiva según la clasificación de Lowi (1972), porque se esperan asignaciones de recursos a un sector de la población que requiere ser reconvertida
- Mayoritaria según la clasificación de Wilson (1973), porque cualquiera que cumpla con los requisitos podría acceder a los recursos
- Política Tipo 2 según la clasificación de Roth (2002) porque se espera que los costos de transacción sean bajos dado que los beneficiarios no pueden cubrirlos por ser parte de una población de escasos recursos.
- Requirió de un enfoque de implementación que permitiera la coordinación y toma de decisiones no centralizadas, porque abarcó muchos actores regionales.

En la Tabla 7 se aprecia esa integración, la cual se presenta como punto de partida para evaluar la consistencia entre las diferentes etapas del proceso de políticas públicas del PRP como se indicó anteriormente.

Tabla 7
Caracterización esperada de política pública para el PRP

Criterios esperados	Factores desempeño	Modelo PP esperado	Implementación esperada	Características esperadas
Objetivos	Reconvertir Éxito del PRP	Distributiva		
Tipo de beneficiarios	Cobertura amplia, gran impacto en el sector rural costarricense	Mayoritaria	Down – up Se esperan objetivos claros y procedimientos precisos	Se espera fuerte liderazgo con una fuerte coordinación con los actores regionales. Por otra parte se requiere creatividad para garantizar eficiencia en los costos de información.
Costos asociados	Costos necesarios para tener acceso al PRP	Bajos costos negociación Altos costos información		

Fuente: Elaboración propia a partir de los conceptos del marco teórico

Como puede apreciarse, según el diseño original para el PRP mostró una caracterización esperada según las tipologías: distributiva, mayoritaria y de bajos costos de negociación y de información. Además, esa caracterización debió considerar un enfoque de

implementación tipo *Bottom Up* para su implementación. En el capítulo se detallarán los conceptos de la fase de implementación en contraste con la caracterización esperada.

Las entidades gubernamentales vinculadas a esta política pública, fue reflejo de los nombramientos en la Junta Directiva de Reconversión Productiva. Ésta fue integrada por el MAG, los presidentes ejecutivos del CNP, IDA, Senara, así como integrantes del PIMA y cuatro miembros del sector privado agropecuario; entre ellos la CNAA, MNC, instituciones del sector cooperativo, Upanacional, entre otros.

Iniciando la gestión del PRP en el CNP, la Junta Directiva del CNP acordó, en la sesión ordinaria No. 1 816 del 4 de marzo de 1998, encomendar a la Administración preparar y presentar la modificación presupuestaria, a efecto de cumplir con la citada Ley 7 742. Por lo tanto, a finales de abril de 1998 se recibieron los activos y pasivos provenientes del PIMA al CNP para dar cumplimiento a la nueva normativa.

En síntesis, la formulación del programa en el PIMA respondió a la necesidad de política pública en la modernización de un sector rezagado del agro costarricense, el cual ante las nuevas transformaciones estructurales en la economía costarricense requería de un importante apoyo. Promovido por los sectores más representativos del pequeño campesinado se aprobó el programa.

Posteriormente, se marcó la ruta para el traslado del programa al CNP. Este cambio respondió a un proceso de ajuste institucional generado a partir del aprendizaje previo en la administración del PIMA. La modernización no podría haber sido posible mediante el marco institucional y recursos disponibles en el PIMA.

El marco institucional del Programa en el PIMA heredó una visión para la futura estructura como se apreciará en el siguiente capítulo junto con prácticas financieras muy desfavorables que marcarían el rumbo del programa en los primeros años con déficit de implementación como fueron las condiciones crediticias muy flexibles para lograr recuperaciones y objetivos del programa.

Capítulo III: Etapa de programación del PRP

Previamente para el inicio de la implementación, se inicia la etapa de programación, en la cual se deben establecer las regulaciones de coordinación para que los diferentes actores tanto públicos como privados puedan tener un mecanismo de interacción institucional, cuyo propósito sea permitir el desarrollo de todas las iniciativas agropecuarias. Para facilitar estas actividades, estas instituciones se dieron a la tarea de definir mecanismos para la cooperación interinstitucional los cuales serán expuestos en este capítulo. En este capítulo junto con el siguiente se abordará la consistencia sustancial de la etapa de programación del PRP con los objetivos propuestos en la ley del PRP como herencia para la etapa de implementación.

3.1. Programa de actuación político administrativo (PPA)

Para identificar las regulaciones que deben formar parte del Programa de Actuación Político Administrativo (PPA) se consideran aquellos instrumentos que...

...fijan las bases jurídicas que sustentan los objetivos, los instrumentos de intervención y las modalidades operativas de la acción pública. Por otra parte, el PPA contiene también decisiones respecto al proceso y la organización administrativa que deberán permitir la implementación de la política pública (Subirats *et al.*, 2008, p.151).

Estos instrumentos jurídicos, suscritos por los actores involucrados, establecen las condiciones mínimas para iniciar el trabajo, para este caso en particular el PPA se identificó a partir de lo suscrito en convenios interinstitucionales, que legalmente vinculan a los miembros participantes, el cual debe ser ratificado por las autoridades competentes de cada institución. Una vez firmados se vuelven contratos vinculantes. Por lo tanto, estos convenios establecen los principios básicos que deben aplicar los que lo ratifican, posteriormente se complementan con directrices de una manera más detallada. Los convenios están estipulados en la legislación costarricense, en el artículo 140 de la Constitución Política y en el artículo 2 de la Ley de Contratación Administrativa 7 494.

Cuando un actor decide suscribir un convenio, éste entra en vigor inmediatamente después de la fecha de la ratificación; por lo tanto, los firmantes generalmente están

obligados a cumplirlo. Los convenios suscritos por las instituciones del sector agropecuario relacionadas con el Programa de Reconversión Productiva fueron:

- El Acuerdo Marco de Cooperación para el Establecimiento del Programa de Reconversión Productiva entre la Presidencia de la República, los Ministerios de Agricultura y Ganadería y de Hacienda y los productores agrícolas nacionales,
- Convenio de Cooperación Interinstitucional celebrado entre el MAG, CNP, IDA, Senara y PIMA

Los convenios junto con el reglamento fueron parte del PPA.

3.1.1. Acuerdo marco de cooperación

Durante el mandato del Gobierno del presidente José María Figueres Olsen como se indicó anteriormente, para el año 1993 se inicia un nuevo proceso de transformación en el sector agropecuario, dando lugar a un marco de cooperación para el establecimiento del programa de reconversión productiva entre la Presidencia de la República, los Ministerios de Agricultura y Ganadería y de Hacienda y los productores agrícolas nacionales, con ello se incluye el sector público y privado, los cuales eran considerados como parte de los objetivos y principios contenidos en los instrumentos jurídicos de la Integración previstos en el programa de reconversión productiva.

En este sentido se define un Acuerdo Marco de Cooperación el 14 de noviembre de 1995, el cual establece un compromiso entre las Instituciones del Gobierno de la República y los representantes de los productores, para la ejecución y desarrollo del Programa de Reconversión Productiva, así las cosas, este acuerdo viene a subsanar una serie de elementos, donde los agricultores eran afectados por la parte financiera, asistencia técnica, capacitación,

Así incorporar medida de compensación, que permita hacer frente a las exigencias del entorno, entre los aspectos de mejora fue brindar los mecanismos suficientes y que se permita establecer un valor agregado en cuanto al bienestar, competitividad, eficiencia en la producción y sustentabilidad.

Esta decisión sugiere a partir de los siguientes criterios:

1. Que la transformación integral de las actividades agropecuarias es urgente, la interrelación mercantil con otras economías exige de los actores y decisores internos, acciones concretas con el fin de enfilar al sector agropecuario hacia su modernización, su verticalización y sostenibilidad.
2. Que es absolutamente necesario desarrollar e impulsar un Programa de Reconversión del Sector, comprendido éste como la modernización y transformación de sus estructuras productivas para buscar y aplicar los mecanismos y estrategias necesarias que permitan alcanzar niveles adecuados de eficiencia y competitividad, que logren adaptar el sector agropecuario a los cambios que demanda el entorno nacional e internacional, conforme a los nuevos esquemas de la globalización.
3. Que es justificable el desarrollo de un Programa de Transformación Agroproductivo que tenga dentro de sus objetivos dirigir sus beneficios hacia aquellos agricultores de la pequeña y mediana producción agropecuaria y en el cual se les brinde la oportunidad de participar junto con el Estado en la definición de los programas propios del sector (Acuerdo marco, 1995, p.1).

Así las cosas, se busca que el sector agropecuario se enrumbe hacia un proceso de modernización y fortalecimiento, propiciando la sostenibilidad, además que se logre adaptar a los cambios que demanda el entorno nacional e internacional, conforme con los nuevos esquemas productivos en un proceso de globalización, con ayuda del Estado y del sector privado.

Por cuanto se enuncian una serie de aspectos en el nuevo proceso de que se autodenomina Reconversión Productiva, así los objetivos definidos serán:

- Desarrollar un Programa que sea técnica y financieramente sostenible en el mediano y largo plazo, cuyos recursos faciliten la modernización de la producción agropecuaria y la maximización de los beneficios derivados de los procesos de industrialización y comercialización.
- Dar respuesta a los problemas urgentes del sector productivo a través de la implementación de programas y proyectos específicos y cualquier otro mecanismo que promueva para el productor, la utilización de una adecuada base tecnológica, la

minimización del riesgo productivo y comercial y aseguren un adecuado nivel de rentabilidad.

- Modernizar la estructura productiva, de manera que se logre mejorar el nivel tecnológico de la producción nacional, suministrando a los productores la capacidad de competir eficientemente en el ámbito interno y externo, considerando en dicha modernización los conceptos de verticalización y sostenibilidad.
- Fomentar y facilitar los procesos de organización y cooperación e los distintos grupos de productores, a fin de no diluir esfuerzos y recursos y sentar las bases para una verdadera gestión empresarial agropecuaria (Acuerdo marco, 1995, pp.1-2).

De esta manera, se espera una interrelación e integración de acciones institucionales, con el fin de brindar una solución a los problemas del sector agropecuario costarricense, se toman los siguientes acuerdos para la modernización del sector:

- Buscar una reforma integral de las Instituciones Públicas del Sector Agropecuario (MAG-CNP-IDA-Senara).
- A buscar una integración de acciones institucionales y aumento de la eficiencia, para dar respuesta a las necesidades de los productores, a través de ventanillas únicas.
- A la eliminación, reducción y simplificación de trámites burocráticos y regulaciones innecesarias.
- Al traslado de funciones que puedan ser asumidas por otros actores, que aseguren su continuidad y eficiencia.
- A la descentralización y desconcentración de funciones y recursos hacia los niveles locales.
- A buscar y permitir un mayor control del usuario sobre el servicio y compromiso de la acción pública.
- A coordinar entre el Sector Público, los productores y sus organizaciones, con el objetivo de mantener un diálogo permanente sobre las acciones prioritarias a desarrollar.
- A buscar la racionalización del gasto público, disminuyendo costos fijos y aumentando la disponibilidad de fondos para la inversión.
- A buscar y proponer la transformación de las leyes de creación de determinadas Instancias o instituciones públicas, para lograr la modernización de las mismas (Icafé).

- A buscar y lograr a través de proyectos de ley concretos el establecimiento de Corporaciones de Interés Público no Estatal. En las cuales el Sector Público y Privado puedan coordinar acciones para el desarrollo de las actividades productivas.
- A promover y establecer la creación de una Oficina Investigadora en el Ministerio de Economía, Industria y Comercio, así como de la Comisión Mixta de Prácticas de Comercio Desleal y Medidas de Salvaguardia, integrada por el Sector Público y Privado. (Acuerdo marco, 1995, p.6)

Costa Rica, ha sido un país de vocación agropecuaria desde sus raíces coloniales, iniciando con el cacao, posterior con la siembra del café para luego incorporar otros cultivos como el banano, caña de azúcar y más recientemente las hortalizas y tubérculos, entre otros. Esta especialización desarrollada por medio de los tiempos y su peso en la población nacional, ha impulsado a los gobernantes a crear políticas e instituciones que tomen en consideración cada uno de los elementos supracitados garantizando la sobrevivencia del sector agropecuario. La reconversión productiva se muestra en esa línea de desarrollo, la cual busca apoyar las actividades agropecuarias mediante procesos de modernización y fortalecimiento organizacional, lo mejorando la sostenibilidad y la eficiencia para así puedan generar un mayor valor agregado.

Esta nueva temática, exige que se parta del desarrollo de proyectos, previamente realizados estudios de factibilidad técnica, económica, y financiera, con el fin de que generen desarrollo a las poblaciones beneficiadas, favoreciendo la competitividad, mercado local, inserción en el mercado internacional, así como mejorar las condiciones de vida de la población. De esta manera, el sector agropecuario desacata el Plan de Reconversión Productiva, apoyando a los productores que desarrollen sus capacidades industriales y comercializadores más sólidas y ventajosas, transando productos interna y externamente.

Este acuerdo que fue previo a la ley de Reconversión Productiva 7 742 del CNP, fue cuando se impulsó su instalación en el PIMA; sin embargo fue de suma importancia rescatarlo, porque la mayoría de los acuerdos de integración mantuvieron su vigencia y constituyeron la base para el siguiente convenio de integración sectorial.

Por otra parte, ese acuerdo marco fue el consideró la incorporación dentro de la estructura de toma de decisiones a los representantes de los sectores productivos agrícolas.

Además, en él se definieron los objetivos que sustentarán la futura modificación a la ley 2035 (primera ley del CNP) y las bases principales en la integración de servicios.

Por tanto, este acuerdo fue de suma importancia para la regionalización y la descentralización de los servicios de las instituciones del sector agropecuario, siendo un marco ideal para lograr una mayor participación del sector privado agrícola y el establecimiento de una estructura sectorial integrada.

3.1.2. Convenio de Cooperación Interinstitucional celebrado entre el MAG, CNP, IDA, Senara y PIMA

Este convenio fue el primer compromiso interinstitucional para la cooperación en el programa dentro del esquema institucional del CNP. Lo fundamental que establece este convenio fue la creación de una estructura integrada de servicios al agricultor, garantizando la especialidad de cada una de instituciones involucradas. El MAG se encargaría de la protección, investigación y extensión agropecuaria; el CNP en el fomento; el IDA en la adquisición de tierras; el Senara en el establecimiento y funcionamiento de sistemas de riego; y el PIMA en el almacenamiento y distribución de alimentos.

En el convenio existen varios niveles de integración. En el nivel político fue a nivel central con la integración de Junta Directiva del CNP y el apoyo que podría recibir el CNP por parte de las otras instituciones. El mayor énfasis del convenio fue la integración de servicios a nivel regional, el cual establece un segundo nivel de integración, lo importante de este énfasis fue allí estaban los clientes meta. Para esa integración regional se consideraron las figuras de los denominados Comités Sectoriales Regionales Agropecuarios.

Estos Comités son órganos integrados por representantes de las instituciones que tienen mayor actividad agrícola en cada región, según señala la cláusula décimo cuarta donde los integrantes serán los que interactúan dentro de los fines y objetivos del sector agropecuario. Esta descentralización busca garantizar una toma de decisiones que permita una priorización adecuada de las necesidades de las regiones. Los Comités se regirán por las directrices de las instituciones que firmaron el convenio, los cuales tendrán un plan anual operativo para llevar a cabo los proyectos, cuyo coordinador deberá responder a la ejecución del Convenio.

ARTÍCULO 43.- Como apoyo a la Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria, funcionará el Comité Técnico Sectorial Agropecuario, que serán el encargado de coordinar y armonizar el proceso de planificación de las instituciones involucradas en las actividades del sector agropecuario. [Así reformado por el artículo 16 de la Ley N° 7 152, de 5 de junio de 1990]. (Ley 7 064, 1987)

Como parte del convenio se pueden compartir recursos financieros, humanos, transporte e instalaciones, sin olvidar que cada cual debe cubrir los costos asociados. Ejemplo de ello fue la cláusula 10 que indicó que los presupuestos serán independientes; sin embargo, su finalidad será compartida. Además, los vehículos podrán ser utilizados por los distintos funcionarios de las diferentes instituciones relacionadas.

Estos convenios presentan la posibilidad de libre desvinculación. En él no se observan procedimientos de reclamación y de queja contra las instituciones por alguna violación a los acuerdos que se han ratificado.

3.1.3. El reglamento de la Ley de PRP

El reglamento a la Ley 7 742 fue otro de los mecanismos que allanaron el camino a la operación del programa. Lo señalado en los convenios anteriores sobre la vinculación interinstitucional y la integración de servicios requerida para el sector, fue plasmado en el artículo 2 de este reglamento, cuando se refiere a que se...

... podrá coordinar con organismos de financiamiento, extensión agrícola, asistencia técnica centros de Investigación de universidades públicas o privadas, nacionales o extranjeras, organizaciones no gubernamentales empresa privada y de cualquier otra índole cuyo esfuerzo aunado logre fomentar la producción nacional y la estabilidad de los precios (Decreto N° 26 639-MAG, 1998).

No obstante, ese se modificó en el año 2001 con las modificaciones al reglamento eliminado lo relacionado con la producción nacional y la estabilidad de los precios, funciones que se eliminaron con la Ley 7 742. Posteriormente, el artículo 50 de ese

Reglamento se amplían los colaboradores institucionales, que señalaba el artículo 4 de la Ley:

Colaboradores del Programa de Reconversión Productiva.

Para el cumplimiento del artículo 4° de la Ley N° 7 742 y en lo que respecta a los colaboradores del Programa de reconversión productiva, se crea una Comisión Interinstitucional conformada por un funcionario del INA, un funcionario del IMAS y un funcionario del CNP, la cual tendrá la función de identificar las acciones precisas para la canalización de los recursos que deben destinar el INA y el IMAS a este Programa (Artículo 50 del Decreto Ejecutivo 29 722, 2001).

Parte la integración de servicios, el reglamento señaló de algunos recursos que podían ser compartidos para efectos del programa. Entre los recursos está la utilización de infraestructura (artículo 5 del Decreto Ejecutivo 26 339, 1998) como señalaron los convenios antes mencionados también se dispuso recursos que pudieran ser de uso común. el préstamo de infraestructura no podrá atentar con el funcionamiento normal y el préstamo debe ser consignado. También se previó el préstamo de funcionarios (artículo 6 del Decreto Ejecutivo 26 339, 1998) de las instituciones del sector agropecuario a programas de asistencia y cooperación interinstitucional por medio del MAG o a las organizaciones de pequeños o medianos productores agropecuarios que lo requieran.

También queda plasmado en el mismo reglamento, la posibilidad de suscribir convenios (artículo 4 del Decreto Ejecutivo 26 339, 1998) con las organizaciones de productores donde se establezcan compromisos y obligaciones de las partes.

3.2. Síntesis del PPA

Estos mecanismos diseñaron los primeros pilares para la estructura que iba a manejar el PRP. Como el primer paso del proceso de estructuración, el énfasis fue el desarrollo sustantivo del programa y la incorporación de mecanismos institucionales a la propuesta. Los resultados determinaron el marco general de las reglas de juego de los futuros actores del programa. En la Tabla 8 se definen las características del PPA y sus consecuencias sobre la implementación del programa.

Tabla 8*Características y efectos del PPA sobre la implementación*

Nombre	Características	Efecto
Objetivos	Sustantivo limitado	Incoherencia con los elementos institucionales de la política
Elementos operativos	No se indica	Amplia discrecionalidad a los entes ejecutores
Grado de centralización	Se insiste en la integración sectorial pero se otorgan atribuciones solo al CNP en la toma de decisión	Actor central en la toma de decisiones
Elementos evaluativos	No se contaba con un tablero de indicadores para evaluar los resultados	Impide la evaluación y el rendimiento de cuentas
Marco sancionatorio	No se contemplaban sanciones a los actores involucrados	Permite a algún actor público abandonar el convenio
Incentivos	No se indica	No se plantea una estandarización para futuros incentivos
Persuasión	No se indica	Incomprensión de los conceptos fundamentales del programa

Fuente: Elaboración propia a partir de las categorías de Subirats *et al.* (2008)

En resumen, los actores de la programación diseñaron una planificación a nivel político con un contenido sustantivo limitado lo que impulsa una concreción débil de la política pública, dejando mucha libertad a los ejecutores y con fuertes vacíos en la institucionalización para la operación.

Aquí empieza la primera debilidad del programa, la coherencia con los objetivos. Según Ripley y Franklin (1982), las políticas distributivas y mayoritarias como el PRP deberían ser políticas de un alto nivel de contenido sustantivo para evitar desviaciones. Por lo tanto, este diseño institucional empieza con vacíos sustantivos e institucionales que generan mucha libertad y discrecionalidad a los ejecutores, los cuales pueden desviar los objetivos. No se observan mecanismos de toma de decisiones, sancionatorios o de incentivos que integren a los actores, lo que promueve una fuerte centralización como se analizará en el siguiente capítulo.

Capítulo IV: Los actores del Programa de Reconversión Productiva

4.1. Acuerdo político administrativo (APA)

En este capítulo se dilucidarán los actores que orientaron y tomaron decisiones para la implementación del programa. Esos actores fueron designados en las normas y los convenios que dieron origen al PRP. Toda esa normativa se le denomina Acuerdo Político Administrativo (APA) cuya función es definir los actores involucrados, sus competencias, responsabilidades y los principales recursos que disponen para la implementación del programa político administrativo.

4.1.1. Entorno agropecuario actores públicos y el entorno institucional

En este apartado se exponen los actores públicos, los cuales representan el conglomerado institucional, cuya plataforma o marco normativo determinan el accionar del PRP.

4.1.1.1. Ejecutores

Para la implementación del programa de reconversión productiva se decidió tomar una institución con algunas características afines a los objetivos perseguidos. Esa institución fue el CNP, la cual fue fundada el 1º de agosto de 1956, mediante la Ley 2 035 como Institución Autónoma. Esta ley tiene características especiales:

El Consejo tendrá como finalidad específica el fomento de la producción agrícola e industrial y la estabilización de los precios de los artículos requeridos para la alimentación de los habitantes del país, así como los de las materias primas que requiera la industria nacional, procurando un equilibrio justo en las relaciones entre productores y consumidores, con miras al mejoramiento de las condiciones de vida de los costarricenses. Intervendrá en la regulación del mercado interno de tales productos cuando ello sea necesario para estabilizar precios en beneficio de los productores y de los consumidores. En la consecución de su finalidad específica, el Consejo coordinará actividades y colaborará con todos los organismos de crédito, de extensión agrícola, de asistencia técnica, y de cualquier otra índole, cuyo esfuerzo aunado tienda a lograr el fomento de la producción nacional. (Artículo 4, Ley 2 035, 1956)

Como puede apreciarse anterior al cambio de ley, la institución tenía dos fines principalmente:

- La estabilización de precios de los bienes alimentarios de la población costarricense y de las materias primas para la industria nacional
- El fomento de la producción agrícola e industrial

Este segundo fin fue el que le permitió al CNP ser el candidato ideal para administrar el programa, sumado a su estructura organizacional con gran cantidad de profesionales y experiencia en el sector agropecuario. Entre acciones y modificaciones a la ley orgánica del CNP, le permitieron asumir el reto de la reconversión productiva, que impulsaría a la institución a ser el referente del mercadeo agropecuario, la calidad agrícola y el desarrollo agroindustrial.

En enero de 1998, mediante la Ley 7 742 de Creación del Programa de Reconversión Productiva del Sector Agropecuario, se realiza una modificación integral de la Ley del CNP y se le responsabiliza de la elaboración y desarrollo del Programa de Reconversión Productiva Agropecuario, con el fin de inducir la transformación productiva nacional y permitir la inserción eficiente en los diferentes mercados.

A partir de esas responsabilidades y atribuciones dadas por ley, sus acciones van a estar orientadas a fungir como un ente facilitador en beneficio del pequeño y mediano productor agrícola y agroindustrial. Dentro de sus principales acciones estará promover la capacitación técnica y gerencial y brindar servicios de certificación de calidad que faciliten el acceso de los productos a los mercados internacionales como se detalla a continuación:

Para la consecución de sus finalidades específicas, el Consejo ejecutará y desarrollará un Programa de Reconversión Productiva, para lograr la transformación integral de las actividades referidas en el artículo N° 3 de esta Ley.

Además, coordinará actividades y colaborará con todos los organismos de crédito, extensión agrícola, asistencia técnica y de cualquier otra índole, cuyo esfuerzo aunado logre fomentar la producción nacional y la estabilidad de precios.

El Consejo Nacional de Producción podrá otorgar prestaciones en recursos humanos y técnicos, en beneficio de las organizaciones de pequeños y medianos productores

agropecuarios a título gratuito u oneroso, de acuerdo con las disposiciones de su Junta Directiva (Artículo 4, Ley N° 7 742.1997).

No obstante, el CNP no es una institución cuyo accionar esté desvinculado de su sector y su fin también pertenece al sector agropecuario. Esa vinculación está muy clara en la conformación de su Junta Directiva:

El Consejo Nacional de Producción tendrá una Junta Directiva integrada de la siguiente forma:

- 1) El Ministro de Agricultura y Ganadería, como jerarca del sector agropecuario o su Viceministro, quien lo presidirá.
- 2) El Presidente Ejecutivo del Consejo quien deberá ser de reconocida experiencia, poseer conocimientos en el campo de las actividades de la institución y ser designado por el Consejo de Gobierno. La gestión se regirá por las siguientes normas:
 - a) Será el encargado en materia de gobierno y le corresponderá, fundamentalmente, velar porque las decisiones tomadas por la Junta se ejecuten, así como coordinar la acción de la entidad con la de las otras instituciones estatales. Asimismo, asumirá las funciones que le asigne la Junta.
 - b) Será un funcionario de tiempo completo y dedicación exclusiva; consecuentemente, no podrá desempeñar ningún otro cargo público ni ejercer profesiones liberales.
 - c) Podrá ser removido libremente por el Consejo de Gobierno; en cuyo caso tendrá derecho a la indemnización laboral que le corresponda por el tiempo servido en el cargo. Para determinar esta indemnización, se seguirán las reglas fijadas en los artículos N° 28 y 29 del Código de Trabajo.
- 3) El Presidente Ejecutivo del Instituto de Desarrollo Agrario.
- 4) El Gerente del Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento.
- 5) El Gerente del Programa Integral de Mercadeo Agropecuario.
- 6) Un representante de las cámaras del sector agropecuario, nombrado por la Cámara de Agricultura y Agroindustria.
- 7) Un representante de la Unión Nacional de Pequeños y Medianos Productores Agropecuarios, escogido por la misma organización.
- 8) Un representante de los centros agrícolas cantonales, nombrado en una asamblea de estas organizaciones, según se estipulará en el reglamento de esta Ley.

9) Un representante de las organizaciones de pequeños productores agropecuarios legalmente constituidas. Será nombrado por el Ministro de Agricultura de ternas presentadas por las organizaciones.

10) Un representante de las cooperativas agropecuarias, nombrado por el sector agroindustrial del Consejo Nacional de Cooperativas.

Los representantes citados en los incisos 6), 7), 8), 9) y 10), serán nombrados por dos años y podrán ser reelegidos por una sola vez; así se procurará la alternabilidad geográfica (Artículo 15 en capítulo III, reformado por Ley N°7 742,1997).

Como se puede apreciar el CNP, más allá de sus condiciones formales para asumir el PRP, fue un mecanismo de integración sectorial importante.

En cuanto a los recursos disponibles por parte del PRP, establece la Ley 7 742, que son relativamente independientes a los aportados por el CNP. El patrimonio del PRP se sustenta principalmente en aportes de capital del gobierno, donaciones provenientes de personas físicas o jurídicas, nacionales o extranjeras y del mismo CNP por medio de créditos o empréstitos que para tal fin pueda obtener según el artículo 49.

El patrimonio del Programa de Reconversión Productiva podrá incrementarse sin límite, mediante nuevos aportes de capital que realice el Gobierno en colones o moneda extranjera; donaciones provenientes de persona física o jurídica, nacional o extranjera, interesada en apoyar los propósitos del programa y los intereses sobre el patrimonio depositados en créditos o inversiones. Asimismo, el Consejo Nacional de Producción podrá incrementar el patrimonio del Programa de Reconversión Productiva, por medio de créditos o préstamos que solicite para estos fines.

Los recursos del Programa de Reconversión Productiva se destinarán al cumplimiento de sus objetivos y a la asignación de recursos, reembolsables y no reembolsables, a los proyectos debidamente aprobados por la Junta Directiva. Para los recursos reembolsables, podrán fijarse periodos de gracia, plazos y tasas de interés preferenciales, según políticas de la Junta. No obstante, los fondos del Programa obtenidos mediante créditos del Consejo Nacional de Producción sólo podrán ser utilizados para asignar recursos reembolsables que garanticen al Consejo el pago oportuno de dichos créditos.

Para la asignación de recursos no reembolsables, se necesita el voto afirmativo de dos terceras partes del total de miembros de la Junta Directiva. La naturaleza no reembolsable de

Los fondos no exime al Consejo de su obligación de requerir garantías que aseguren el desarrollo de los proyectos.

Los recursos del Programa de Reversión Productiva serán administrados con independencia total de los recursos ordinarios del Consejo.

Los procedimientos de formalización de operaciones y el giro de los recursos estarán a cargo del Consejo, para lo cual deberá aprobar el reglamento correspondiente (Artículo 49, reformado por Ley N° 7 742 de 1997).

Los recursos serán administrados con total independencia de los recursos ordinarios del Consejo Nacional de Producción. Con respecto a las fuentes de recursos para el desarrollo del PRP, se definieron a partir de algunas partidas presupuestarias de varias instituciones destinadas a financiarlo como establece el artículo 49 bis.

Artículo N° 49 bis

Para financiar el Programa de Reversión Productiva, se establecen los siguientes ingresos:

- a) El Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares destinará, anualmente, el cinco por ciento (5%) de sus presupuestos ordinarios y extraordinarios a favor del Consejo Nacional de Producción. Este porcentaje será girado en el momento de aprobarse los presupuestos.
- b) La venta de activos del Consejo Nacional de Producción que no estén en uso ni afecten sus operaciones para capitalizar el Programa de Reversión Productiva.
- c) Cualquier otra renta proveniente de organizaciones públicas o privadas, nacionales o internacionales. Las instituciones del sector público agropecuario podrán transferir recursos económicos para su operación.

Para la ejecución del PRP, el CNP dispuso como parte dos componentes básicos en la prestación de servicios para la atención de proyectos de inversión de empresas agropecuarias: los servicios financieros y los servicios no financieros.

Los servicios financieros otorgan créditos a los proyectos de inversión agropecuarios. Para esta responsabilidad inicialmente se nombró una unidad operativa para el manejo del programa denominada Unidad Técnica de Reversión Productiva (UTRP) adserita a la Gerencia General con el objetivo de apoyar técnicamente a la Junta Directiva del CNP en la toma de decisiones relativas al programa de reversión productiva propiciando una

respuesta ágil y oportuna a las necesidades planteadas para el sector agropecuario. La creación de la UTRP fue aprobada en la sesión 2017 de Junta Directiva del CNP del 29 de julio de 1998.

La UTRP estaría a cargo de un coordinador y realizaría el análisis y evaluación de proyectos, dependió de la Gerencia General. La estructura quedó de la siguiente forma:

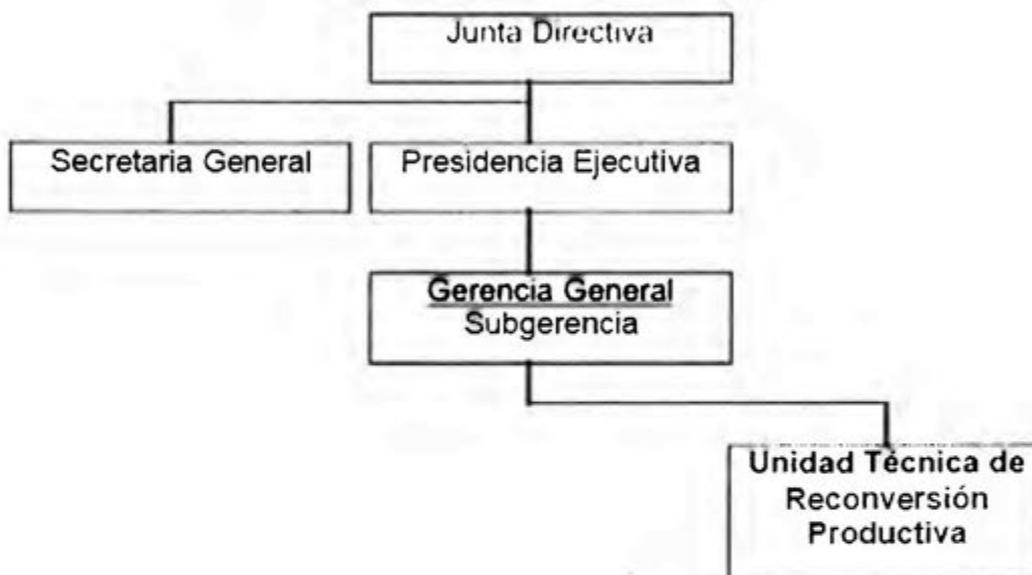


Figura 7: Organigrama parcial del PRP 1998

Fuente: Elaboración propia a partir de los hallazgos del estudio

La UTPR operó hasta el 9 de febrero del 2000, en que se crean las áreas de Área de Análisis de Proyectos (AAP), la ASP y AGE, las cuales sustituirían de la misma forma en la estructura organizacional. Los servicios no financieros comprenden la asesoría, asistencia técnica y capacitación. Se fundamentan en la necesidad de apoyar las actividades de las áreas funcionales de las organizaciones para la gestión empresarial, mejora tecnológica de productos y apoyo técnico a la producción y comercialización de productos.

Esos servicios se brindan con el objetivo de hacer que las unidades de producción alcancen mayores niveles de productividad y logren ser competitivos en el mercado, y con ello garantizar la sostenibilidad de la actividad a la que se dediquen. Los servicios de

asesoría a los proyectos básicamente se concentran en la participación de las unidades especializadas del CNP, Mercadeo y Agroindustria con su personal, y Calidad Agrícola y, por otro lado, el apoyo técnico lo ofrecen las Direcciones Regionales y las otras instituciones del Sector Agropecuario. Estos servicios no están integrados bajo una misma estructura jerárquica, lo que trae deficiencia en la implementación de proyectos de inversión.

Para el manejo financiero de los recursos del PRP se estableció un fideicomiso CNP/BNCR, el cual obtenía informes mensuales de los movimientos en la cartera por parte del banco. La tesorería institucional era la encargada de llevar un control cruzado del accionar del banco. Ese aspecto se analizará posteriormente en el capítulo VI.

También se cuenta con un recurso importante como es el marco legal, el cual le da una independencia total para la administración de los recursos financieros. Esta posibilidad le da prerrogativas diferentes a la de la Banca Estatal y del resto del sector agropecuario.

Otro recurso importante fue el personal que dispone el CNP, el cual permite dar una gran variedad de servicios de asistencia técnica.

En cuanto a la infraestructura de servicios disponible en el país, el CNP tiene oficinas regionales en seis regiones, obedeciendo a lo establecido en el organigrama del CNP y división territorial político administrativo establecido por Mideplan. Las seis regiones del país en operación del CNP están la Región Central, Región Brunca, Región Chorotega, Región Huetar Atlántica, Región Huetar Norte y Región Pacífico Central. Durante el PRP, todas tuvieron las mismas oportunidades y lineamientos para promover proyectos de inversión. Cada una de las regiones está dividida en Direcciones y oficinas subregionales.

En resumen, los instrumentos operativos del PRP provenientes del CNP como lo indica el Plan nacional anual de reconversión productiva de 1998 fueron los siguientes:

- Financiamiento
- Capacitación
- Servicios de apoyo
- Consultorías especializadas
- Sistemas de información

Como se puede apreciar, la estructura institucional de especialización pudo traer consigo dos problemas: falta de asignación de responsabilidades interinstitucionales y falta de integración de servicios al interior del CNP.

Por lo tanto, esta institución fue un medio de acción de cinco entidades gubernamentales y cuatro organizaciones del sector privado, lo que expresa que la institución tuvo una importante representación del sector agropecuario costarricense. Las representaciones institucionales se seleccionaron por especialidades en la cadena agroproductiva y las representaciones privadas corresponden a diferentes sectores gremiales. A continuación se exponen las instituciones y grupos involucrados en su Junta Directiva:

- El MAG como rector del sector, tiene como especialidad el desarrollo de la producción primaria. Las actividades de fomento y control de la producción de materia prima de los subsectores agrícola y pecuario. Según la Ley 7 742, el MAG tiene un capital político importante en la dirección de la Junta Directiva del CNP. Aunado a ello cuenta con personal calificado, infraestructura de servicios, equipo, conocimiento y capacidad influencia en las altas esferas del gobierno. En cuanto a la disponibilidad de servicios en el país, el MAG tiene oficinas regionales en ocho regiones, obedeciendo a lo establecido en el organigrama del MAG y división territorial político administrativo establecido por Mideplan y Sepsa. Las ocho regiones del país en operación del MAG están la Región Central Oriental, Región Central Occidental, Región Central Sur, Región Brunca, Región Chorotega, Región Huetar Atlántica, Región Huetar Norte y Región Pacífico Central. Cada una de las regiones está dividida en Direcciones y agencias. Cada Dirección lidera un Comité Sectorial Regional Agropecuario (CSRA) y las agencias lideran los Comités Sectoriales Locales (Coseles).
- El CNP como anteriormente se señaló fue importante dentro del proceso de consolidación a las organizaciones de pequeños y medianos productores agropecuarios, asumiendo el papel de promotor de empresas asociativas busca incrementar el valor agregado de las mismas mediante los servicios de mercadeo, agroindustria y calidad agrícola.

... además, tendrá como finalidad mantener un equilibrio justo en las relaciones entre productores agropecuarios y consumidores, para lo cual podrá intervenir en el mercado interno de oferta y demanda, para garantizar la seguridad alimentaria del país.

Podrá fomentar la producción, la industrialización y el mercadeo de los productos agrícolas y pecuarios, directamente o por medio de empresas de productores agropecuarios organizados, avaladas o respaldadas por el Consejo. El fomento de la industrialización y el mercadeo deberán obedecer a las prioridades del desarrollo económico; para este fin, el Consejo establecerá las reservas financieras correspondientes que le permitan obtener los recursos técnicos necesarios. (Artículo 3, reformado por Ley N°7 742,1997).

- El IDA cuya Ley Orgánica estableció su creación en el año 1982, promovió la organización de productores agropecuarios y campesinos, por lo que fomentó la redistribución de la tierra a través de grupos campesinos consolidados (asentamientos). El IDA dispuso de una infraestructura de servicios similar a la del CNP, con un equipamiento logístico y de recursos humanos para atender las necesidades regionales de sus asentamientos. Cuenta con un posicionamiento político importante en la distribución de tierras según los objetivos de su ley.
- El Senara, encargado del Riego y Avenamiento. El desarrollo de infraestructura para el riego y el avenamiento es apoyado por esta institución, la cual provee estudios hasta coordinación para la instalación de la misma. Sus actividades se coordinan con el MAG, el IDA y el CNP, entre otras.
- Los grupos de productores representan la demanda de servicios por parte del programa, aunque son solicitantes dispusieron de importantes recursos como fueron la influencia política producto del cabildeo de sus líderes y con recursos productivos como la tierra para garantizar los créditos solicitados. En cuanto a los representantes del sector privado que se encargaron de defender los intereses de los sectores que representaron fueron los siguientes:
 - La CNAA representa grupos industriales y alimentarios del agro, la integran otras cámaras

- La MNC representa grupos de productores
- Upanacional representa grupos de productores
- Sector cooperativo representa el grupo de cooperativas agroindustriales y agropecuarias del país, el representante fue enviado por el Consejo Nacional de Cooperativas (Conacoop).

Esta vinculación interinstitucional se verá fortalecida con la incorporación de otras instituciones a nivel regional que participan en el proceso de avalar los financiamientos. Entre los que pueden señalarse, a saber:

- El IMAS sería el encargado de programas asistencialistas a los sectores más vulnerables de la sociedad costarricense. El IMAS básicamente tuvo que disponer en sus operaciones como mínimo de una suma de diez por ciento (10%) para sus presupuestos ordinarios y extraordinarios para programas de apoyo al sector agropecuario. En ambos casos, el destino de los fondos fue ejecutado en coordinación con las instituciones del sector agropecuario. Por otra parte, el Fodesaf destina un cinco por ciento (5%) de sus recursos ordinarios y extraordinarios, de conformidad con el Transitorio IV de la Ley 7 742.
- En el tema de la capacitación se encuentra el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), con módulos de capacitación para el desarrollo empresarial de pequeños y medianos productores, tanto del sector agropecuario como de otros sectores. Con respecto al INA señala que debe "*...incluir en sus programas actividades de capacitación en el sector agropecuario [...] deberá destinar una suma mínima del quince por ciento (15%) de sus presupuestos ordinarios y extraordinarios*" (artículo 4, Ley 7 742).
- El PIMA, especializado en la comercialización de los productos agrícolas. Esta institución administra de forma muy asertiva el manejo de los centros de acopio, capacitación, asistencia técnica en mercadeo de frutas, hortalizas, tubérculos y raíces, productos acuícolas y otros afines. Como referencia más relevante esta la administración del Cenada con una infraestructura mercantil de 46 Has. y con

capacidad de 400 mil toneladas, de vital importancia a nivel nacional (Sepsa, 1988b).

- El Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura (Incopesca), según la Ley 7 384 (1994), es otra institución vinculada al sector, encargada de promover, fomentar la conservación, desarrollar y ordenar la pesca, la caza marítima, la acuicultura y la investigación de los recursos biológicos del mar; todo sustentado en criterios técnicos y científicos. Es un ente público estatal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, sujeto al Plan Nacional de Desarrollo, que dicte el Poder Ejecutivo domiciliado en Puntarenas.
- El Instituto del Café (Icafé) es una institución pública de carácter no estatal, según Ley 2 762 de 1933, es rectora de la caficultura costarricense, tiene como función principal promover un modelo de producción único y equitativo entre los Productores, Beneficios, Tostadores y Exportadores nacionales.
- En lo que respecta a infraestructura a nivel cantonal para la comercialización de los productos agrícolas, ha sido provista básicamente por las Municipalidades en los mercados municipales o en los lugares autorizados para ferias del agricultor.
- El Mideplan, participa en la elaboración de políticas de impacto en el sector. Tiene un efecto en los mecanismos de coordinación y en los procesos de inducción, en el planeamiento sectorial y en el regional.
- Otra entidad de gran importancia es la Liga Agroindustrial de la Caña de Azúcar (Laica), organización que reúne a todas las cámaras de azucareros, la Federación de Productores de Caña y los ingenios; lo cual la convierte en un foro importante a nivel nacional, para la toma de decisiones en el sector azucarero. Esta entidad se ha regido por la ley 3 579, del 4 de noviembre de 1965, dicha ley fue modificada por la Ley 7 818 denominada Ley Orgánica de la Agricultura e Industria de la Caña de Azúcar del 2 de setiembre de 1998. Esos cambios exigieron una reorganización de la entidad.

4.1.1.2. Control Político

Existen varios actores que por su papel político responde ante la sociedad civil. El primero está la Asamblea Legislativa, la cual mostró algunas inquietudes ante las autoridades institucionales.

Los entes de control político tuvieron su mayor efecto en el PRP durante los años 2001 y 2002, a partir de esa fecha disminuyó el volumen de financiamientos. Por otra parte, los medios de comunicación y los cuerpos legislativos disminuyeron su focalización al tema.

Se han presentado claros cuestionamientos en la consecución de los fines de este programa. Se presume que los cuestionamientos originaron la intervención de la Contraloría General de la República.

Aunque no mantuvo relaciones de coordinación, su actuación resulta imperativa para el accionar del programa por sus facultades de fiscalización. El principal ha sido la Contraloría General de la República. Sus actuaciones amparadas a la ley que la cobija se reflejan en auditorías realizadas,

La evaluación de resultados operativos en cuanto al manejo del PRP se evidencia que el CNP, como ente administrador ha venido ejecutándolo sin que obedezca a una planificación sectorial o institucional por medio de priorización, donde se establezcan objetivos específicos, estrategias, metas, indicadores y beneficio regional, entre otros, que puedan evaluar el desempeño. Además, se establecen deficiencias en el diseño y evaluación de los proyectos, y en el seguimiento y control de estos. Se manifiesta también falta de gradualidad, criterios de asignación de fondos reembolsables y no reembolsables, así como aspectos legales de formalización de garantías. También se manifiesta que el cometido del Programa, que era lograr integrar verticalmente las actividades productivas del sector agropecuario, no se ha podido cumplir en cinco años desde que inició.

4.1.2. Actores privados y su realidad socioproductiva

Costa Rica a través de los años ha dejado de ser un país agropecuario, su estructura socioeconómica ha estado orientada hacia los servicios. El sector agropecuario como se indicó anteriormente, ha visto forzada su orientación empresarial por las políticas neoliberales, de las cuales un sector importante ha quedado rezagado e imposibilitado de

insertarse en un mercado muy competitivo y con un Estado cada vez más ausente del apoyo en su lucha empresarial, por ser considerado un gran distorsionador del mercado. En este apartado se exponen los actores privados del sector agropecuario, para caracterizarlos se utilizaron estadísticas de los años previos al inicio del PRP, principalmente el periodo comprendido entre 1990 y 1996, que marcó los cambios que impulsaron el PRP.

El sector privado involucrado en los programas sectoriales son aquellas organizaciones, principalmente de pequeños y medianos productores, excluyendo al productor grande. Anteriormente, se presentaban servicios individualizados, no obstante, por imposibilidad material se decidió orientar los servicios de forma colectiva:

El Estado brindará, al pequeño y mediano productor, por medio del Ministerio de Agricultura y Ganadería, la asistencia técnica y tecnológica, necesaria para el desarrollo agropecuario. Para este fin, el MAG contará con la colaboración de las instituciones nacionales, y procurará obtener la ayuda de los organismos internacionales especializados en la materia. El productor grande deberá contar con la asistencia técnica propia o contratada. La extensión agrícola se brindará especialmente por medio de grupos organizados, mediante convenios que suscriban éstos con el Ministerio de Agricultura y Ganadería. (Artículo 68 de la Ley Fodea 7 064, 1987)

Los servicios de extensión agrícola y asistencia técnica que antes se recibían de forma individual y gratuita principalmente por parte del MAG, solo se iban a ofrecer a grupos asociativos.

En principio, estas dos circunstancias atrajeron a las organizaciones beneficiarias del programa. Por un lado, el crédito agropecuario para las inversiones o necesidades de capital de trabajo y, por otro lado, la extensión o asistencia técnica para las transformaciones productivas. Por lo tanto, los beneficiarios se verían atraídos los bajos costos financieros y por los bajos costos de transacción relacionados con la asociatividad que exigía el entorno institucional.

4.1.2.1. *Según tipo de organización*

Otra categorización de los beneficiarios es por tipo de organización, la cuales se pueden clasificar según la figura jurídica que la cobija. En Costa Rica durante décadas se ha

propiciado en el sector privado la conformación de organizaciones de carácter gremial, que de una u otra forma han participado en los procesos de comercialización dentro del sector agropecuario. Su participación ha sido indirecta, dadas las características de muchas de ellas.

En el aspecto legal, se ha dado una gama de entidades que se cobijan bajo diferentes marcos jurídicos.

4.1.2.1.1. Asociaciones de productores de la Ley 218

Las asociaciones de productores son aquellas agrupaciones gremiales agrícolas que no tienen por objeto por único y exclusivo objeto el lucro o la ganancia. Las asociaciones no pueden ser un fin en sí mismas, sino que son un medio para los que los productores obtengan mejores ingresos. Bajo esa ley se enmarcan diferentes formas de organizaciones conocidas como asociaciones, cámaras, ligas, federaciones y confederaciones.

Este nivel organizativo se encuentra las organizaciones de base de gremial que son la mayoría de los clientes meta del programa, las asociaciones de pequeños y medianos productores. El resto de denominaciones como las Cámaras, Ligas, Federaciones y Confederaciones, son organizaciones de segundo y tercer grado. Su gran influencia a nivel regional y nacional y en algunos casos de proyección internacional les permite desarrollar proyectos de mayor envergadura.

Entre las cámaras destacan las Cámaras afiliadas a la CNAA. Estas entidades se ubican en los sectores leche, café, ganadería, porcinos, avicultores entre otros, las cuales presentan diferentes niveles de cobertura, organización y capacidades, por lo que se han orientado más a asegurar una mejor oferta de servicios a sus miembros. En el año 1996, los aglutinados a la CNAA, eran aproximadamente a noventa miembros (físicos y jurídicos), lo que representa 67.500 miembros indirectos de productores (Flores, 1996).

4.1.2.1.2. Organizaciones de la Ley de Fundaciones N° 5 338

Generalmente, los participantes son las organizaciones no gubernamentales (ONG) cuyos fines son brindar servicios de apoyo a los productores agropecuarios. Sus fuentes de financiamiento provienen de donaciones, subvenciones, acuerdos, cooperación y otros.

En el sector agropecuario promueven actividades de capacitación a los productores en diferentes áreas. Imparten seminarios, conferencias y otras actividades capacitadoras principalmente orientadas a la asistencia técnica. También desarrollan investigación que luego transfieren a las organizaciones de productores. Entre las áreas de investigación están las mejoras en la producción, equidad de género, incorporación laboral de la juventud, participación comunal, comercialización y otros.

Desde el punto de vista comercial, muchas de estas organizaciones facilitan a las organizaciones de productores, los contactos para realizar transacciones comerciales, tanto comercializadores extranjeros como nacionales. Aunque no participan directamente de los procesos de negocios, brindan importante información de mercados.

También cuentan con programas de financiamiento para los proyectos de producción que complementan a los procesos de capacitación y promoción en diferentes áreas de desarrollo.

Como ejemplo de organizaciones de este tipo que fueron de gran impacto a nivel nacional en esos años se pueden mencionar a la Asociación Costarricense para Organizaciones de Desarrollo (Acorde), que desde 1987 a 1993 apoyaron a más de 125 000 personas a través de proyectos y convenios; la Fundación Costarricense de Desarrollo (Fucodes) que brindaron financiamiento a pequeños emprendimientos productivos agropecuarios, la Asociación Costarricense de Asistencia Técnica para el Desarrollo (Acaipade) cuya labor fue el apoyo técnico en forma indirecta a pequeños y medianos productores por medio de proyectos (Flores, 1996).

A parte del apoyo técnico, muchas de estas organizaciones se enfocan en acciones de tipo político, reivindicativo y propositivo. Tuvieron gran participación a nivel nacional en foros, mesas de trabajo, negociaciones de alto nivel y otras instancias. Su aporte principal en estos foros fue la búsqueda de modificaciones en los planteamientos de políticas económicas, sociales y productivas dentro del sector agropecuario.

Es importante destacar, estas organizaciones, tuvieron gran influencia a nivel nacional, sus fuentes de financiamiento son los aportes de sus afiliados; sin embargo, pueden recibir aportes externos y del Estado. Estas organizaciones son de base campesina, como Upanacional y la MNC, que surgieron a raíz del efecto de las políticas de apertura comercial en el agro como se señaló anteriormente, estas se impulsaron como

organizaciones en defensa de los intereses de los pequeños productores. Cabe destacar que Upanacional ha ido evolucionando hacia un papel más propositivo de incidencia de política pública, así como la creación de capacidades entre sus miembros y la oferta de servicios a los productores (Chaves, 2003).

En términos generales, estas organizaciones representan un importante capital social, que ha contribuido con los productores nacionales tanto desde el apoyo técnico como del representativo. Por un lado, han tratado de fortalecer las capacidades de los productores mediante los servicios ofertados y, por otro lado, han laborado conjuntamente con las bases socioproductivas para defender sus intereses en una agenda política que cada vez ha sido menos inclusiva para estos grupos. La institucionalidad pública del sector agropecuario ha incorporado estos actores por su capacidad de lucha, sus niveles de coordinación y trabajo con las organizaciones de base agropecuaria.

4.1.2.1.3. Asociaciones cooperativas de la Ley 4 179

Las cooperativas han sido una de las organizaciones más importantes en el agro costarricense, su doctrina fortalece la incursión en el sector agropecuario. Un sector deprimido que ven gran oportunidad en empresas donde la solidaridad es uno de los fines principales.

Aunque las cooperativas tienen más años de existir en Costa Rica, la figura jurídica que las cobija es la Ley 4 179, del 22 de agosto de 1968. Dentro de esa ley se da especial importancia a las Cooperativas Agrícolas Industriales las cuales representan un sector dentro del Conacoop, entidad sin fines de lucro que representa las cooperativas.

De las estadísticas sobre ese sector se pueden reseñar los datos del Censo Cooperativo de 1993⁶ indicaba que existen 375 cooperativas a nivel nacional, cuyo número de afiliados en total fue de 32 821. De ella, 61 cooperativas se encuentran en el sector agropecuario (16,3% del total), de ellas un 54,1% poseían algún sistema tecnológico de información que les facilita el establecimiento de controles, registros, bases de datos y otros, que bajo otras condiciones sería sumamente engorroso.

⁶ No se dispuso de otra estadística más cercana a 1996; no obstante, en este sector los datos no han variado mucho en el tiempo debido al crecimiento tan limitado de este sector.

El capital promedio por cooperativa fue aproximadamente de €87 000,00 (en miles de colones) en el año 1993.

Las cooperativas tienden a prestar algún tipo de servicio dentro del agro, principalmente en cooperativas de producción de bienes tales como: azúcar, palma, banano, granos básicos, café, frutas, hortalizas, cacao, plantas y flores, ganado, lácteos y otros.

En algunos casos participan en los procesos de comercialización, principalmente brindando apoyo a los productores tanto en información para comercialización, acopio del producto y compra directa.

En resumen, el cooperativismo ha sido otra forma de organización de gran presencia en el sector agropecuario, vinculado fuertemente en sectores tradicionales como el sector café, caña de azúcar, granos básicos, ganado entre otros. Pero también se ha involucrado en sectores no tradicionales como los lácteos, y palma africana. Esta forma de organización ha sido muy importante en el desarrollo y permanencia de explotaciones agropecuarias de pequeña escala, con desempeños variables, el cooperativismo ha ofrecido servicios a sus asociados, accesos a mercados, mejores formas de industrialización de la producción y distribución de beneficios económicos (Sepsa, 2002, pp. 35).

4.1.2.1.4. Centro Agrícola Cantonal (CAC) Ley 4 521

Según establece su Ley, los centros agrícolas cantonales –creados por la Ley N° 4 521, 1969, y sus reformas (Ley N° 7 932, 1999) –, son entidades de interés público, que operan sin fines lucrativos. Entre los objetivos les corresponde, promover la participación de la población local en el planeamiento y ejecución de programas tendientes al desarrollo de la Agricultura, a fin de asegurar la eficiencia de los agricultores y el mejoramiento del bienestar social de la comunidad. Debe colaborar con el Plan Agropecuario Nacional y participar en la elaboración de los proyectos de trabajo de la Agencia de Extensión Agrícola del MAG. Además, debe apoyar al MAG en estudios y proyectos de diversificación agrícola. También debe apoyar al productor en capacitaciones tanto formales como informales (seminarios, charlas, conferencias).

Desde el punto de vista práctico los CACs se han dedicado principalmente a brindar a la comunidad un medio de comercialización local de los productos agrícolas denominado ferias del agricultor, que pretende vincular al productor con el consumidor final, eliminando

el intermediario. Sin embargo, eso no ha sido posible, porque muchos de los vendedores en esas ferias son intermediarios.

Según la revista *Mi Cosecha* del CNP de junio de 1996, había 43 ferias del agricultor en Costa Rica, instaladas cada fin de semana en algún sitio público, en donde los agricultores comercializan sus productos; sin embargo, se presentan figuras como intermediarios que desvirtúan el modelo.

Este sistema comercial se ha convertido en el más importante del país en el campo de comercio de productos perecederos para consumo humano, llegando a comercializar allí semanalmente unos 2.8 millones de kg equivalentes a unos ₡140 000 000 (unos US\$ 750 000), abasteciendo una población de consumidores de alrededor de 540 mil habitantes. Sin embargo, a pesar de ser un mercado de perecederos consolidado, tiene el grave inconveniente de funcionar en la vía pública de los principales centros urbanos, provocando todos los inconvenientes como el congestionamiento de tránsito, basura lo que afecta la salud pública entre otros (datos obtenidos de Flores, 1996).

Otra labor, ha sido la venta de insumos agropecuarios a los productores afiliados a un precio inferior al mercado, aunque la labor es importante, no deja de ser un expendedor más porque los precios muchas veces son determinados por el mercado internacional. Una actividad de resaltar fue el crédito otorgado a los productores en la obtención de insumos y semilla lo que facilita el flujo de caja de los productores.

El artículo 3 de la Ley 4 521 señala que los CAC están integrados por un funcionario del MAG, principalmente el jefe de agencia respectivo, un delegado de las juntas rurales de crédito agrícola o el gerente de la agencia o sucursal de los bancos comerciales del Estado, un miembro de la Municipalidad y cuatro Agricultores representantes de las actividades agropecuarias del cantón, de libre elección del Poder Ejecutivo. Se podrán designar hasta dos representantes más en aquellos cantones donde existan grupos organizados de productores agropecuarios.

Como se puede ver estos entes por la conformación de su junta directiva están fuertemente vinculados al MAG en sus decisiones y actuaciones. El cumplimiento de estas atribuciones y deberes encuentran al MAG como un socio en la Administración Pública, dada esa vinculación establecida por la ley, los CAC se tornó como una organización

objetivo importante para el quehacer sectorial. La Ley del CNP establece como prioridad a los CAC como receptores de los recursos del PRP.

El Consejo Nacional de Producción, el Ministerio de Agricultura y Ganadería, el Sector Agropecuario y demás Instituciones, Entes, Organizaciones Públicas y la Municipalidad de cada cantón, podrán canalizar recursos para financiar y apoyar proyectos agrícolas, agroforestales, pesqueros y afines, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 10 inciso b), 12 y 14 de la Ley. Los C. A. C. serán receptores de estos recursos para financiar proyectos propios y de otras agrupaciones del cantón (Artículo 3, Ley 4 521, 1969).

4.1.2.1.5. Sociedad de Usuarios de Aguas. (SUA), Ley 279

Las sociedades de usuarios de aguas tienen especial importancia porque son organizaciones que tienen la facultad de administrar los recursos hídricos para efectos de riego. Generalmente, las SUAs son los clientes objetivos del Senara. Estos solicitan al Senara un proyecto de riego para que les formule a partir de los criterios de ingeniería las factibilidades correspondientes. Para tal efecto se reformó el artículo 1 de Ley No. 5 516, del 2 de mayo de 1972, y por el Transitorio V de la Ley No. 7 593, del 9 de agosto de 1996.

Las SUAs son entidades sin fines de lucro y no pueden llevar a cabo proyectos productivos, simplemente tiene la facultad administrar las aguas. Por lo tanto, estas entidades facilitan el suministro del vital líquido a productores individuales o a organizaciones de productores como bien lo señala el artículo 131 de la Ley 279 que podrán formarse sociedades de usuarios para el aprovechamiento colectivo de las aguas públicas. Las sociedades se deben inscribir en el Ministerio de Ambiente y Energía (Minae), deben pagar una cuota llamado canon para su funcionamiento y deben estar constituidos por cinco socios.

4.1.2.2. Según destino de mercado

Esos rezagados como cliente meta del programa se pueden identificar de diferentes maneras, desde el punto de vista del mercado de destino, lo cual exigiría un tipo de apoyo diferente:

4.1.2.2.1. Productores de productos tradicionales para exportación

Estos grupos de productores orientan su producción hacia mercados foráneos. Generalmente, estos grupos presentan debilidades principalmente en la comercialización de los productos porque en la mayoría de los casos carecen de contactos, se mueven por costosos intermediarios, desconocen de técnicas e instrumentos para el control de calidad internacional, todas ellas necesarias para lograr sobrevivir en el mercado. Por otra parte, a esa falta de competitividad se le suma las reducciones en la demanda mundial de algunos productos agropecuarios y su consecuente caída de precios.

Según las estadísticas de Sepsa (1997, p. 25), la producción tradicional para la exportación no fue marginal como se podría pensar, la participación bastante amplia en todos los sectores tradicionales de exportación. Por ejemplo, el banano en 1990 producía 85 906.000 cajas y pasó a 105 millones de cajas en 1996, un crecimiento del 18%. No obstante, el banano es producido en su mayoría por tansnacionales que operan en la zona atlántica.

Uno de los productos como parte del quehacer de los pequeños y medianos productores es el café, según estadísticas de los años previos al programa concentraban más del 60% de la producción del país. El café se produce en todas las regiones del país; sin embargo, es característico de las regiones Central y Sur. Durante el periodo de 1990 a 1996 presentó importantes fluctuaciones en el precio dada los incrementos de oferta en algunas regiones del mundo lo que empuja los precios hacia la baja. En ese periodo, la producción aumentó muy levemente su oferta en 68.205 toneladas métricas, solo un 8%, generalmente el destino ha sido el mercado estadounidense y europeo.

Un producto tradicional para exportación como para el consumo nacional ha sido el azúcar. Sujeto a los altibajos del mercado nacional e internacional y el consecuente sistema de cuota y extracuota de Laica, los productores de caña han decrecido en los años del 1990 a 1996, que pasó de 2 437 a 3 464 toneladas métricas de caña según estadísticas de Sepsa (1998a). Este aumento fue de un 41% de la producción total. Los pequeños y medianos productores de caña de azúcar, se ubican en las regiones Central, Huetar Norte, Brunca y Pacífico Central lo cuales representan aproximadamente el 50%. Generalmente el destino es el mercado estadounidense

Finalmente, los productores de carne bovina cuya producción se concentra principalmente en las regiones Norte y Pacífico Central. Esta producción se ha mantenido

estable en el periodo antes mencionado, en 1990 se generaron 87 481 toneladas métricas de carne en canal mientras que en 1996 la cifra aumentó en un 13%, llegando a 98 417 toneladas métricas, generalmente el destino ha sido el mercado estadounidense.

4.1.2.2.2. *Productores de productos tradicionales para consumo nacional*

En este grupo se encuentran productores de los productos como café, caña y carne, pero también se incorporan productores de granos básicos cuya producción cuyo fin es abastecer las necesidades de consumo nacional. Este grupo es probablemente el que más cambios ha sufrido a través de acelerados procesos de reforma del Estado y el desestimulo de su producción porque se han visto sometidos a la competencia extranjera.

Las organizaciones ejecutoras de los proyectos arroceros se ubican en la región Pacífico Central, especialmente en los cantones de Parrita y Aguirre. No obstante, este sector es manejado por grandes productores.

Un producto de consumo nacional que ha sido manejado por los pequeños productores ha sido el frijol. Según el informe 1688 de la Unidad de Análisis de Políticas del CNP de 1996, la producción frijolera en Costa Rica, se ha caracterizado por pequeñas explotaciones como se aprecia en Tabla 9

Tabla 9
Costa Rica. Distribución absoluta, relativa y acumulada en la producción frijolera según extensión cultivada. 1994 – 1995

Tamaño Finca Ha.	Cantidad TM	Relativo	Acumulado
De 0 hasta menos de 2	12 250	57%	57%
De 2 hasta menos de 4	5 717	27%	84%
De 4 hasta menos de 10	2 928	14%	97%
De 10 hasta menos de 50	510	2%	100%
Más de 50	52	0%	100%
Total	2 457	100%	

Fuente: Estadísticas del Informe 1688 de la Unidad de Análisis de Políticas (1996, p.11)

Se estimaron 21 547 fincas en el año 1996, lo relevante fue que el 57% no supera las 2 hectáreas y de forma acumulada el 97.4% no superan las 10 hectáreas. Esta situación es comprensible por varios factores:

- La cosecha fue muy rápida aproximadamente tres meses, lo que favorece el flujo de caja, el cual es muy importante para los sectores más pobres del agro.
- El frijol se puede producir en terrenos con altas pendientes y su siembra no requiere mucha tecnología como se puede apreciar en el Cuadro 2.
- La rentabilidad ha sido baja lo que desestimula a los grandes capitales a invertir en esta actividad.
- La actividad se ha visto sometida a competencia externa, lo que desfavorece el incremento de precios.

Los sistemas de siembra más utilizados son los que implican menor utilización tecnológica, especialmente cuando se trabaja en terrenos de fuertes pendientes.

Tabla 10
Costa Rica. Distribución absoluta y relativa en la producción frijolera según extensión cultivada y técnica de producción 1994 - 1995

Tamaño finca	Espeque		Tapado		Mecanizado		Total
	#	%	#	%	#	%	
De 0 hasta menos de 2	6 443	30	5 484	26	323	2	12 250
De 2 hasta menos de 4	2 972	14	2 148	10	597	3	5 717
De 4 hasta menos de 10	1 253	6	1 178	5	497	2	2 928
De 10 hasta menos de 50	180	1	105	0	225	1	510
Más de 50	-	0	-	0	52	0	52
Total	10 848	51	8 915	41	1 694	8	21 457

Fuente: Estadísticas del Informe 1688 de la Unidad de Análisis de Políticas, (1996, p.11)

Como se puede apreciar en la Tabla anterior, los sistemas de siembra más utilizados en estas explotaciones son los tradicionales de poca tecnología denominados espeque y tapado en un 92%.

4.1.2.2.3. Productores de productos no tradicionales para exportación

Estos productores nacieron con las políticas de diversificación agrícola como fueron los impulsados por los programas de promoción de exportaciones de Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica (Procomer) o la Coalición costarricense de iniciativas de desarrollo (Cinde). Con el fin de promover esas exportaciones a nivel nacional, se pusieron en marcha políticas orientadas al incentivo de esos productos no tradicionales encontrándose para 1985 un crecimiento acelerado de éstas. Como referencia se pueden reseñar algunas estadísticas provenientes de Sepsa (1997, p. 16), a partir de 1990 hasta 1996, los productos no tradicionales sobrepasaron en crecimiento porcentual a los tradicionales, en ese periodo los productos tradicionales crecieron en un 64% mientras que los productos no tradicionales crecieron en un 136%. Esto fue producto del trato preferencial otorgado por los Estados Unidos junto a los mecanismos para favorecer el comercio como los ha sido las zonas francas, los contratos de exportación y las cláusulas de admisión temporal.

No obstante, ese sector exportador agrícola enfrenta dificultades, para su adecuada inserción dadas las barreras arancelarias y no arancelarias diversas que utilizan estos países en el comercio internacional.

La reconversión agropecuaria implicaba que los pequeños y medianos productores incorporaran en sus actividades productivas cultivos no tradicionales como la piña, palmito, plátano entre otros, o mejoras para generar mayor rentabilidad a los productos tradicionales como los granos básicos o a la ganadería. Esta estrategia de introducir nuevos cultivos, o adoptar nuevas tecnologías presentaba obstáculos en el acceso a crédito debido a que muchos productores no contaban con garantías reales sumadas a la baja rentabilidad de sus actividades tradicionales.

Según las estadísticas de Sepsa (1997, p.25), entre los productores más sobresalientes estuvieron los siguientes:

- Productores de melón, cuya producción se asienta principalmente en las regiones Chorotega y Pacífico Central. Su producción se ha duplicado de 1990 a 1996 al pasar de 48 600 a 103 452 toneladas métricas, lo que representa un 113% de crecimiento.
- Productores de plantas ornamentales, cuya producción se ha desarrollado principalmente en la Región Pacífico Central. El crecimiento fue notable, el cual pasó de 30 330 a 70 000 toneladas métricas en el periodo de 1990 a 1996. El crecimiento fue de 131%.
- Los productores de palma africana mostraron un comportamiento similar, aunque en menor escala, en las regiones Brunca y Pacífico Central con un 27% de crecimiento en la producción de fruta.
- Los piñeros estuvieron concentrados en las regiones Huetar Norte y Pacífico Central. Su producción mostró un aumento superior al 50% en el periodo de 1990 a 1996, gracias a las ventanas de mercado que ha obtenido el país principalmente en la variedad de piña hawaiana. La producción fue de 9 500 en 1990 a 34 000 unidades en 1996, lo que representa un 258% de crecimiento.
- El palmito tuvo un crecimiento notable. La producción fue de 95 880 en 1990 a 178 532 toneladas métricas en 1996, lo que representa un 86% de crecimiento.

Estos productores a pesar de lo novedoso de estos mercados, han enfrentado problemas de comercialización y de oscilaciones de precios en el mercado. Muchos productores carecen de conocimiento sobre los mecanismos de distribución adecuados para el trasiego internacional de sus mercancías. Debe señalarse que gran parte de la producción fue destinada a la exportación.

En lo referente a la comercialización de productos no tradicionales de exportación, casi no existen experiencias de organizaciones de pequeños y medianos productores que asuman directamente sus exportaciones. Lo más común ha sido la venta a empresas intermediarias, así como la proliferación de este tipo de empresas, sin control lo que ha promovido la aparición de comercializadoras de productos no tradicionales que han estafado a los agricultores. Esta situación refleja la problemática de los nuevos cultivos no tradicionales.

Un alto porcentaje de los productos de exportación son comprados por intermediarios. Lo grave de este asunto han sido los bajos precios que pagan, lo cual hizo muy poco rentable

la producción para los productores agropecuarios. Otro asunto, que la relación comercial afecta a los productores ha sido la práctica por parte de los comercializadores de comprar en consignación, con el pago parcial de un adelanto para luego cancelar la diferencia. Esta práctica va en detrimento de los productores porque no dan garantías y el riesgo lo asume el productor. En muchos casos, el comercializador indica que el producto tenía algún desperfecto y no cancela la diferencia.

La situación que enfrentan los productores agroindustriales es la inseguridad de los mercados internacionales para sus productos, porque no cuentan con información de mercados dado que son productos nuevos en mercados muy exigentes.

4.1.2.2.4. Productores de productos no tradicionales para consumo nacional

Los productos no tradicionales también ha sido parte de la variedad de mercancías que han visto incrementado la demanda por parte de los consumidores nacionales. Entre los productos se encuentran los cítricos, palmito, aguacate, productos acuícolas, mini vegetales, entre otros.

En el caso, de los productores de cítricos han visto crecer su participación en el mercado, muchas de las plantaciones se ubican en la región Central y en la región Huetar Norte en el periodo antes señalado. Es una actividad en crecimiento debido al gran volumen requerido por el mercado, la oferta nutritiva de la naranja ha hecho de su consumo como parte de la dieta diaria de los costarricenses. Aunque la producción actual se ha desarrollado de forma considerable, los productores requieren de apoyo en la comercialización, porque la intermediación incide en los márgenes de rentabilidad.

Los forestales o productos madereros no tradicionales se convirtieron en una industria alternativa a la explotación indiscriminada de los bosques y selvas naturales como lo fue la producción de teca y melina. Estos productos buscan sustituir la madera tradicional en la construcción, en derivados y en edificaciones novedosas. Muchas de estas producciones son combinadas con otros cultivos, por un lado permiten reducir la erosión y la regeneración de suelos y por otro permiten compensar el largo plazo del retorno a la inversión realizada a estos productos.

4.1.2.3. Problemática de tipo de organizaciones

La problemática agropecuaria fue un insumo importante para los diagnósticos de los proyectos agropecuarios. Entre los insumos para mejorar la realidad agroproductiva estuvieron la calidad, las condiciones de la comercialización de productos agrícolas, las necesidades de acopio, el crédito tan limitado y la capacidad gerencial.

4.1.2.3.1. Calidad de los productos

La calidad del producto final es unas variables más importantes para todo negocio, cada vez los consumidores finales se tornan más exigentes. Los productores se han visto vulnerables y débiles ante ese entorno. A nivel nacional, los productores se encuentran con barreras de acceso a ciertos supermercados, sin embargo, la problemática mayor ha sido en la venta de sus productos para exportación porque requieren altos requisitos de calidad, según las normas fijadas internacionalmente. En términos generales el productor nacional no conoce dichas normas de calidad, ni mucho menos la tecnología necesaria para alcanzar esos estándares. Por otra parte, la burocracia estatal, no siempre pueden prestar este servicio al campesino por ser productos nuevos y por la carencia de investigación. En general no han existido servicios oportunos de transferencia de tecnología y asistencia técnica que garanticen la calidad y rendimientos de la actividad.

Como dato interesante, se estima que casi un 30% de la producción fue rechazada en las plantas empacadoras en 1996, dado que el producto no presenta una óptima calidad. Este producto fue desechado, siendo una pérdida para el productor porque no puede ser reprocesado en otra actividad (O. Brenes, entrevista, 14 de junio de 2014).

4.1.2.3.2. Sistema de intermediación

La intermediación ha sido uno de los peores problemas para el productor costarricense, gran parte del valor agregado queda en manos de intermediarios. En lo que respecta a la comercialización interna, el productor enfrenta un sistema de distribución amplia y compleja que disminuye sus ingresos y utilidades.

En nuestro país se presentan tres eslabones de comercialización para el productor nacional: el acopio rural, los mayoristas y los minoristas.

- El acopio rural

El acopio es el proceso en el cual se reúne la producción procedente de distintas unidades, haciendo lotes que, por su tamaño, ameriten la realización de funciones tales como: la selección, el empaque, transporte y distribución entre otras.

Los grupos campesinos organizados amparados en el principio y filosofía de los Centros de Acopio, tienen como objetivo mejorar el Sistema de Mercadeo, rompiendo los esquemas tradicionales y procurando el cambio hacia niveles de mayor productividad, en las diferentes etapas del mercadeo.

Sin embargo, entran en juego algunos agentes rurales que impiden ese objetivo como son los denominados transportistas, estos agentes realizan funciones de acopio y transporte de la producción. Este agente se desplaza hacia las zonas de producción para realizar el acopio, función que realizan por rutas previamente establecidas en las zonas de producción. Posteriormente, transportan el producto hacia la central mayorista Cenada y otros mercados paralelos.

Otro agente que afecta los ingresos y utilidades a los productores son agentes privados que acopian productos en las zonas, especialmente relacionados con las cadenas de supermercados, agroindustrias y empresas similares. Estos instalan centros de acopio para garantizar el abastecimiento de sus clientes. También, estas empresas establecen rutas para realizar el acopio y abastecimiento de los puntos hacia sus plantas como lo hacen con el café.

Para enfrentar este problema, los productores se organizan, y surgen organizaciones como algunas cooperativas o algunas asociaciones de productores que buscan acopiar las cosechas de los asociados con el fin de obtener mejores precios.

- Actividades mayoristas

La actividad comercial a nivel mayorista es un mercado que impide un mayor ingreso a los productores, la actividad comercial que se ha gestado en las principales calles y avenidas de varias ciudades importantes de Costa Rica ha provocado por la gran cantidad de oferta, precios bajos.

Datos estimativos indican que por el Cenada fluye aproximadamente el 80% de la comercialización mayorista nacional; por el Centro de San José, el 15,70%, por el mercado de la Avenida 10, un 3% y por el mercado de Cartago un 1%. El caso específico del Cenada cuenta con la principal infraestructura para la operación de fase descarga y comercialización de productos agropecuarios. Cuenta con 46 ha. De las cuales 23 son para futuras ampliaciones. Posee cuatro conjuntos de bodegas de cerca 6 000 m² cada una, con ocho cámaras de refrigeración, 90 000 m² de parqueos y vías de circulación. Además, en sus instalaciones funcionan, la bolsa de productos agropecuarios y el almacén central de red de frío nacional (Sepsa, 1998b).

El comercio mayorista está orientado al abastecimiento de los comerciantes ubicados dentro de los mercados minoristas, sino también para suplir a los negocios de éste tipo en el resto de la ciudad y en muchos casos de las ciudades circunvecinas.

- Actividad de comercialización minorista.

El comercio minorista de productos agropecuarios se encuentra distribuido entre cadena de detallistas, ferias del agricultor, mercados municipales, cadena de supermercados y la bolsa de productos agropecuarios. Este comercio está descentralizado de los mercados municipales, ya que un 70% de los establecimientos minoristas que expendien frutas y hortalizas se encuentran fuera (Flores, 1996).

4.1.2.3.3. Condiciones para el comercio internacional

La producción al extranjero presenta grandes desventajas competitivas entre las que pueden señalarse: la ausencia de un plan de infraestructura nacional (carreteras, puentes, puertos, aeropuertos), el cual encarece el trasiego de mercancías. No se cuentan con avales suficientes para la exportación. Los largos trámites, el alto costo de la producción en relación con otros países de la región por efecto de los insumos y materia prima importadas, ausencia de una definida oferta exportable entre otros, generan un efecto negativo a la competitividad de los productos nacionales en los mercados de exportación.

Por otra parte, la ausencia de planes, programas de mediano y corto plazo dirigido al sector exportador de productos agrícolas y agroindustriales, así como la falta de actividades

agresivas en la promoción de los productos de exportación (O. Brenes, entrevista, 14 de junio del 2014).

4.1.2.3.4. Acceso al crédito

El desarrollo económico nacional requiere del fortalecimiento de la capacidad para operar y captar ahorro, canalizable hacia inversiones productivas. Este proceso debe considerar las desigualdades en la distribución del ingreso y la atención de las necesidades básicas de la población para lograr el desarrollo.

Sin embargo, la tendencia actual está orientada al desarrollo del mercado nacional de capitales. Así encontramos que los pequeños y medianos productores costarricenses enfrentan numerosas barreras, para acceder a recursos financieros, que les permita la reconversión y desarrollo de sus sistemas de producción y su incursión exitosa en el mercado nacional e internacional.

En la nueva estrategia de desarrollo productivo, que contemplaba la eliminación de las tasas de interés subsidiadas, los cambios en la distribución del crédito y los cambios en cuanto a los mecanismos y condiciones de acceso al mismo a nivel de la Banca Estatal encontramos que existe una gran densidad de entidades crediticias, tanto estatales como no estatales las cuales presentan diferencias significativas en cuanto a sus políticas crediticias montos, plazos, tasas de interés y otros.

Dentro de las instituciones crediticias del Estado, se encuentra el sector bancario nacional distribuida en todo el territorio nacional, integrado por bancos del estado, bancos privados y entidades financieras, los cuales en conjunto para 1995 manejaron una cartera crediticia de ₡321 013,7 millones; sin embargo, solo el 5,3 % fue dirigido para la agricultura, el 1,5% para la ganadería y 0,1% para la Pesca (Sepsa, 1997, p.33).

Las políticas de crédito varían de una entidad a otra. Los proyectos productivos agropecuarios no han sido atractivos para el sector bancario, dado que no cumplen con los requisitos de rentabilidad, competitividad y mercado esperado. Esta situación reduce notablemente el acceso al crédito y por ende la promoción de la producción agrícola (Pomareda, 1998, p.89). Por otra parte, las tasas de interés que oscilaron entre el 27 y 28% y los cortos plazos resultaron desestimulantes para el sector.

4.1.2.3.5. *Capacidad gerencial*

La capacidad de gestión fue la principal queja, por la falta de madurez empresarial de las organizaciones. En el transcurso de los años se realizaron diferentes diagnósticos para evaluar este aspecto de las organizaciones:

- Diagnósticos del Área de Gestión Empresarial (AGE)

Según estudios realizados por esta Área del CNP, la mayoría de las organizaciones de productores mostraban una estructura prebásica y básica, la cual dificultaba llevar a cabo un proyecto productivo. La dirigencia y los Cuadros gerenciales en su mayoría tenían poca escolaridad y no mostraban un sentimiento de pertenencia

Señalan que las organizaciones buscaban solo el financiamiento de la reconversión productiva amparada en padrinzgos políticos, los criterios técnicos no les importaban. El financiamiento por las condiciones favorables a los que establecía el mercado era lo atractivo.

Estas empresas en muchas situaciones lo único que tenían de asociatividad era la constitución jurídica, lo demás les era indiferente, lo cual haría imposible garantizar el éxito en este tipo de circunstancias. Además, señalar que son grupos que se resisten a la capacitación, asesoramiento y rendimiento de cuentas del uso de los recursos, como parte de un Plan de Fortalecimiento Organizacional.

En resumen, el móvil de la reconversión fue el financiamiento y no el sentido de pertenencia a un grupo o una colectividad. Ni cuando se financió con recursos no reembolsables, las actividades administrativas que paliaran estos problemas, lograron cohesionar los grupos de productores (L. Miranda, entrevista, 21 de junio del 2014).

- Diagnósticos del Área de Seguimiento de Proyectos (ASP)

En el año 2001, este departamento realizó un diagnóstico a 23 organizaciones (Morales, 2002c) que estaban en condiciones críticas que posteriormente fue considerado en una Auditoría por parte de la CGR. Las principales conclusiones sobre estas organizaciones, es que a pesar de haber recibido gran cantidad de recursos, no han tenido capacidad gerencial, ni socio-organizativa a sabiendas de que las iniciativas de

financiamiento de esos proyectos y propuestas nacieron de las mismas organizaciones. Señalan que estas organizaciones no han podido sostener los proyectos en el tiempo, a pesar de las condiciones favorables en cuanto a plazo, tasa de interés, períodos de gracia y fondos no reembolsables con que obtienen los créditos. Entre las deficiencias en los proyectos, por parte de las organizaciones, se pueden citar entre otras, las siguientes:

- Administrativas (débil seguimiento durante la implementación del proyecto).
- Falta de capacidad para la implementación de proyectos.
- Problemas financieros (manejo de los recursos. Se supone que no debe haber deficiencias financieras que se generen por mal dimensionamiento del proyecto, porque esas se están incluyendo en el financiamiento).
- Contables (carencia de sistemas o estructuras contables, o si las hay, son muy deficientes).
- Dificultad para formalizar los financiamientos por falta de garantías.
- Planteamiento y dimensionamiento deficiente del proyecto.
- Problemas de mercado (carencia de contratos, se participa en un mercado abierto donde nada es seguro).
- Identificación pobre de los productores con el proyecto (poco o ningún sentimiento de pertenencia).
- Falta o escasa estructura organizativa acorde con el proyecto.

Esta información posteriormente fue retomada en el Informe de la Contraloría. Reflejo de ello, se manifestó en el acuerdo 34 652, sesión 2 329, artículo 3, punto 1, del 5 de diciembre del 2001, donde el órgano suscrito solicita a la gerencia del CNP elaborar un plan para los 23 proyectos, en el lapso de un mes.

4.1.2.4. Espacio conceptual del sector agropecuario

A continuación, se presenta el espacio conceptual que define el mundo organizacional del sector agropecuario en el que estuvo involucrado el PRP. En este espacio organizacional se combinan todas las instituciones públicas vinculadas directa o indirectamente con el sector agropecuario y todas las organizaciones privadas solicitante de los servicios o aquellas que brindan apoyo adicional al sector agropecuario. En este espacio se involucran todas las organizaciones que tuvieron de alguna forma relación con la reconversión productiva; no obstante, este mapa permite visualizar y vincular solo aquellas que estuvieron presentes en la toma de decisiones según la Ley 7 742.

A2	A1	Estatal								Privada									
	A3	Otros sectores				Agropecuario				Otros sectores				Agropecuario					
	A4	A5	Auxiliar	Producción Primaria	Agrindustria	Comercial	Auxiliar	Producción Primaria	Agrindustria	Comercial	Auxiliar	Producción Primaria	Agrindustria	Comercial	Auxiliar	Producción Primaria	Agrindustria	Comercial	
	A5	AG																	
Servicio	Tradicional	Grande					MAG DA		OPF										
		Mediana	Municipalidad	CUMBANA			SURARA	INTHESIA	LACA	HRA									
		Pequeña		Colegio Agronomos				SENASA	INTA	ICAFE						CORFOGA	CONAGROZ	Corporación hortícola	
	No tradicional	Grande	MAG UNO	UCR	UA	MEC													
		Mediana	Resistencia	BICA			MINA	SETENA	ICA		Fundaciones								
		Pequeña						SEPSA			ONG				SUA	URA Nacional	Cámara Agrindustria		
Excedentaria	Tradicional	Grande			Banco público					Bancos privados		Ingenio	Comercial sobre		Cooperativa y Asociaciones	Cooperativa y Asociaciones	Cooperativa y Asociaciones		
		Mediana											Almacén	Almacén	Cooperativa y Asociaciones	Cooperativa y Asociaciones	Cooperativa y Asociaciones		
		Pequeña												Almacén					
	No tradicional	Grande									Cooperativa A/c								
		Mediana											FINCOES	ACORPE		Corporación	Corporación	Corporación	
		Pequeña										ACAPADE							
Reproducción simple y subsistencia	Tradicional	Grande													Cooperativa y Asociaciones	Cooperativa y Asociaciones			
		Mediana													Cooperativa y Asociaciones	Cooperativa y Asociaciones	CAC 1		
		Pequeña													Cooperativa y Asociaciones	Cooperativa y Asociaciones	CAC 2		
	No tradicional	Grande																	
		Mediana																	
		Pequeña																Sindicato productores	

Figura 8. Espacio conceptual para de las organizaciones del sector agropecuario. 1998 - 2008
Fuente: Elaboración propia a partir de los hallazgos del estudio

Para analizar el espacio conceptual se utilizaron los siguientes atributos de análisis:

- A1 Marco Normativo que lo rige
- A2 Objetivo Primario de la organización
- A3 Tipo de sector
- A4 Tipo de Producción
- A5 Posición cadena de valor
- A6 Tamaño en inversión

Estos atributos permiten definir los elementos del espacio organizacional del sector agropecuario y así mapear los actores relacionados con el PRP. Para identificarlos se clasifican según los criterios del triángulo de actores y posteriormente se relacionan con los criterios que señala la ley. Para el PRP fue fácil identificarlos; sin embargo, en otras circunstancias resulta difícil porque no están explícitos. De los grupos mapeados pueden extraerse los siguientes:

- **Instituciones de apoyo a los procesos agropecuarios**

Son aquellas instituciones centralizadas y autónomas que participan en la definición de políticas, de mecanismos de vinculación e instrumentos operativos. Presentan un alto nivel de cohesión a nivel institucional. El liderazgo sobresale la participación del MAG como ente rector, el CNP, el IDA y el Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC).

Dentro de las políticas facilitadoras y orientadoras se da una especialización por parte de cada una en las diferentes fases de la agrocadena para ocupar una posición dentro de un sistema integrado. En este tipo de instituciones deben considerarse aquellos departamentos, direcciones o dependencias que tuvieron participación preponderante en la toma de decisiones.

- **Instituciones que aportan y manejan infraestructura al agro**

La infraestructura estatal para la comercialización de los productos agrícolas ha sido provista básicamente por las Municipalidades con el establecimiento de mercados municipales en todo el país. En el caso del Cenada es una infraestructura mercantil administrado por el PIMA, el cual maneja centros de acopio, capacitación, asistencia técnica en mercadeo de frutas, hortalizas, tubérculos y raíces.

La infraestructura para el riego y el avenamiento la provee el Senara en todo el país. Sus actividades se coordinan con el MAG, IDA y el INA entre otras.

- **Instituciones que aportan insumos de investigación e información**

Estas instituciones participan mediante convenios en el área de investigación y transferencia de tecnología participan la Universidad de Costa Rica (UCR), la Universidad Nacional (UNA), la Universidad Estatal a Distancia (UNED), el Instituto Tecnológico de Costa Rica (ITCR), el Centro de Investigación Tecnología de Alimentos (CITA), el Centro de Investigación de Granos y Semillas (Cigras), el INA, el Icafé, Corporación Bananera Nacional (Corbana), Centro de Tecnología del Cuero (Cetec) entre otros. Entre ellas no hay objetivos comunes y una débil interrelación.

El Ministerio de Ciencia y Tecnología (Micyt) promueve el desarrollo y transferencia de nuevas tecnologías. Contribuye con la política sectorial, apoyando e incentivando mediante la suscripción de contratos.

Otras instituciones del Sector Tradicional que aportan en investigación son la Oficina del Arroz y la Oficina Nacional de Semillas.

- **Organizaciones privadas de apoyo a los productores**

En lo que respecta al apoyo privado a las organizaciones de productores agropecuarios se encuentran las ONGs, las fundaciones, organizaciones financieras entre otras. Muchos de estas organizaciones promueven la consolidación de grupos campesinos.

Muchas de estas organizaciones brindan aportes económicos, recursos logísticos e investigativos, los cuales a su vez reciben recursos para desarrollar esas actividades de algunas entidades internacionales.

- **Organizaciones beneficiarias de productores**

Este grupo mostró gran diversidad de entidades van desde asociaciones hasta cooperativas, involucran desde excedentarias hasta de subsistencia. Todas ellas son la población meta del PRP.

- **Instituciones reguladoras**

Son aquellas que velan por el buen uso de los fondos públicos y garantes del cumplimiento de la ley. Entre los que se encuentran esta la CGR y la Procuraduría General de la República.

4.1.3. Actores, competencias y responsabilidades

Se podrían señalar muchos actores dado su nivel de influencia y poder, desde los que ostentaban un papel político preponderante como lo fueron algunos diputados que cuestionaron el programa hasta los medios de comunicación masiva que emitieron noticias de impacto sobre el desempeño del programa, aunque no fueron irrelevantes respondieron a un momento en particular y no son parte de la frecuencia de comportamientos que una estructura esperaría. No obstante, concentraremos la atención a los actores que tomaron papeles de toma de decisiones o de fuerte influencia en el accionar del programa. Una forma de identificarlos en visualizados en el espacio conceptual y luego relacionarlos con los mencionados en la Ley 7 742.

Por otra parte, de debe considerar que las instituciones como tales pueden ser consideradas como actores por su nivel de influencia y poder en la toma de decisiones; no obstante, la mayoría de ellas trabajaron dentro de estructuras colectivas para la toma de decisiones, dado que formaron parte de órganos colegiados. Aunque algún integrante pudo tener mayor influencia que los demás, la decisión fue al unísono dentro del conglomerado de instituciones.

En virtud de lo anterior, se determinaron siete actores fundamentales en el desarrollo del PRP.

- **Actor 1: Junta Directiva del CNP**

Rol: Toma de decisiones

Como se señaló anteriormente, este es un órgano colegiado que representa a cinco instituciones y a cuatro subsectores del sector agropecuario. Este fue el órgano principal en la toma de decisiones. Todos los actores relevantes del sector agropecuario confluyen en este órgano. A nivel de aprobaciones, las representadas están adecuadamente integradas; muy diferente a nivel operacional, cuando se requiere el acompañamiento a los financiamientos.

- **Actor 2: Gerencia/Subgerencia del CNP**

Rol: Aprobación final de propuestas técnicas

Este actor operativo de nivel superior fue el principal actor dentro de la burocracia del CNP, la cual facilita los procesos de crédito. Este actor lo integran el Gerente o Subgerente, el AAP y el ASP para la formulación, seguimiento y evaluación de estudio de proyectos. También apoya su gestión en Direcciones Nacionales y en la Dirección de Asuntos Jurídicos.

- **Actor 3: Comité Sectorial Regional Agropecuario (CSRA)**

Rol: Aprobación regional de propuestas técnicas

A nivel regional el nivel de integración ha sido mayor, en él participan diferentes instituciones regionales más allá del sector agropecuario, estos comités los preside el MAG. A nivel nacional se cuenta con ocho comités: Todo porque a nivel regional se da una aprobación parcial y compromiso con los proyectos.

- **Actor 4: Comité Local Agropecuario (Coseles)**

Rol: Aprobación local de propuestas técnicas

Cada comité regional lo integran varios coseles. Estos coseles son los niveles de participación a nivel local, generalmente a nivel cantonal. Aunque está compuesto de varias instituciones, la participación de la mayoría fue esporádica y parcial en algunos proyectos, dado que las propuestas provienen de las oficinas subregionales de CNP en su gran mayoría, algunas iniciativas provienen de iniciativas conjuntas con las agencias del MAG.

- **Actor 5: Oficinas subregionales del CNP y Agencias del MAG**

Rol: Formulación de iniciativas productivas e intermediario

Señalan que la naturaleza y características de la institucionalidad del programa de Reconversión Productiva, establecía en el CNP a la organización principal. La cual moldeaba todo sistema de toma de decisiones, dado el nivel de influencia que ejercía en los grupos organizados en la manera de definir las reglas de selección. El CNP se beneficiaba al ser mayor protagonista, siendo un actor permisivo que facilitaba incentivos a quienes les pudieran favorecer. El acompañamiento técnico lo realizarían según el nivel de competencia institucional, por ejemplo, las actividades de producción primaria estarían a cargo del MAG.

- **Actor 5: Senara**

Rol: Formulación de iniciativas de riego e intermediario

El Senara por su especialización se dedicaba a la formulación de proyectos de riesgo, los cuales los presentaba directamente a la Gerencia del CNP para su tramitación.

- **Actor 6: Organizaciones de productores**

Rol: Clientes

Las organizaciones de productores pueden verse como beneficiarios únicamente; sin embargo, su papel en muchos de los casos dejó de ser lo pasivo que se podría esperar. Las presiones y el cabildeo fueron muchas de las actuaciones que empujaron para obtener créditos. Son los clientes meta del programa:

El consejo tendrá como finalidad la transformación integral de las actividades productivas del sector agropecuario, en procura de su modernización y verticalización para darle la eficiencia y competitividad que requiere el desarrollo económico de Costa Rica; asimismo, facilitar la inserción de tales actividades en el mercado internacional, con énfasis en los pequeños y medianos productores, para buscar una distribución equitativa de los beneficios que se generen, entre otros, mediante esquemas de capacitación y transferencia tecnológica (artículo 3, Ley 7 742).

- **Actor 7: Contraloría General de la República (CGR)**

Rol: Fiscalizador del proceso

La contraloría es el ente encargado de la fiscalización de las finanzas públicas y de los fondos públicos según establece el artículo 1 de la ley 7 428

NATURALEZA JURÍDICA Y ATRIBUCIÓN GENERAL

La Contraloría General de la República es un órgano constitucional fundamental del Estado, auxiliar de la Asamblea Legislativa en el control superior de la Hacienda Pública y rector del sistema de fiscalización que contempla esta Ley.

Por otra parte, el artículo 12 de la misma ley reitera y establece la obligatoriedad de sus disposiciones.

ÓRGANO RECTOR DEL ORDENAMIENTO

La Contraloría General de la República es el órgano rector del ordenamiento de control y fiscalización superiores, contemplado en esta Ley.

Las disposiciones, normas, políticas y directrices que ella dicte, dentro del ámbito de su competencia, son de acatamiento obligatorio y prevalecerán sobre cualesquiera otras disposiciones de los sujetos pasivos que se le opongan.

La Contraloría General de la República dictará, también, las instrucciones y órdenes dirigidas a los sujetos pasivos, que resulten necesarias para el cabal ejercicio de sus funciones de control y fiscalización.

La Contraloría General de la República tendrá, también, la facultad de determinar entre los entes, órganos o personas sujetas a su control, cuales deberán darle obligada colaboración, así como el marco y la oportunidad, dentro de los cuales se realizará esta y el conjunto razonable de medios técnicos, humanos y materiales que deberán emplear.

4.2. Síntesis del APA

La definición de responsabilidades y funciones asignadas en marco normativo del Programa, se puede apreciar una red centralizada por parte del CNP, donde mantiene el control de los principales aspectos de control:

- **Recepción:** En la recepción se dieron tres fases, la UTRP empezó recibir las iniciativas, posteriormente los agentes regionales del CNP se convirtieron en receptores e interlocutores con los productores, sin embargo, no establecen conexión con sus pares regionales. La última etapa se incluye una conexión con algunos pares regionales por medio de los Coseles.
- **Aprobación Técnica final:** la implementación y su operativización pasó a ser responsabilidad casi exclusiva del CNP, ya que su rol de ente administrador lo vinculó directamente con los retos, éxitos y fracasos. Hubo mucha vinculación con otros actores como representantes agropecuarios y asociaciones de productores; sin embargo, el mayor peso relativo fue llevado a cabo por el CNP. Como se indicó anteriormente, el programa empezó a operar mediante una unidad denominada "Unidad Técnica de Reconversión Productiva". Esa labor la continuó desarrollando el AAP. No obstante, los criterios de evaluación son formulados con apoyo de los beneficiarios; sin embargo, existe discrecionalidad en la aceptación de estas propuestas.
- **Aprobación política:** Aunque la Junta Directiva representa diferentes instituciones y actores, actúa al unísono como órgano colegiado enmarcado desde la institucionalidad del CNP. Su criterio se apoya en las recomendaciones del AAP y de la Dirección de Asuntos Jurídicos pero no es vinculante.

Los roles de recepción y aprobación genera una conexión importante entre los funcionarios y las organizaciones de productores.

Según la estructura de decisión definida para esta política pública se observa un alto grado de centralización en la toma de decisiones dado que se concentra la decisión en altos niveles tecnocráticos como es la Junta Directiva del CNP; sin embargo, se marca un distanciamiento con los actores regionales que son los que articulan de forma directa la relación entre las organizaciones de productores y el PRP. En la Tabla 11 se aprecian las características del APA y sus efectos en la implementación. Al respecto Alfaro y Porras (2003) señalan sobre los efectos de esa estructura de decisión centrada en el CNP:

... la formulación de la política de reconversión contemplaba una propuesta de la Mesa Nacional Campesina (MNC) –grupos integrado por asociaciones y uniones de campesinos– de formar un equipo de trabajo entre agricultores y profesionales, donde se esperaba la incorporación del MAG y del resto del sector público agropecuario bajo la dirección de esta institución, para que los agricultores y Gobierno trabajaran como socios. Sin embargo, la propuesta se truncó con la asignación de responsabilidades al CNP. Este cambio fue producto de una decisión gubernamental debido a que el restablecimiento del CNP permite no crear más entes estatales y evitar la contaminación (administrar en beneficio de algunos grupos) (p. 66).

Tabla 11
Características y efectos del APA sobre la implementación

Nombre	Características	Efecto en la implementación
Cantidad de actores	Pocos actores	Fragmentación.
Grado de homogeneidad en los actores	Integrado por funcionarios del sector en la toma de decisiones	Estrategias de no cooperación
Grado de coordinación horizontal	No hay coordinación	Coordinación en niveles medios para la formulación pero no en la toma de decisiones.
Grado de coordinación vertical	Integrado	No hay autonomía en las regiones.
Grado de centralización	Centralizado	Actor central toma decisiones
Grado de politización	Alto	Productos menos previsibles
Grado de apertura	Parcialmente abierto	Ingreso indiscriminado de población objetivo.

Fuente: Elaboración propia a partir de los hallazgos del estudio

Como puede apreciarse el APA diseñado fue de tipo centralizado, lo cual es consecuente con el tipo de políticas distributivas y mayoritarias como anteriormente se señaló. Según Ripley y Franklin (1982), este tipo de políticas son de alta estabilidad, bajo nivel de conflicto, baja oposición a las decisiones, muy burocratizada. En resumen, este tipo de red exige una visión de implementación para políticas públicas tipo DOWN UP. No

obstante. para que exista una adecuada implementación, el actor central debe tener una adecuada coordinación con todos los niveles, situación que estimuló escasa autonomía regional, un alto nivel de politización y por ende un escaso ingreso a la red.

Una vez definida la estructura básica de los actores y sus competencias, el marco institucional y los recursos disponibles, se dan las condiciones para que inicie la implementación del programa en el CNP.

Capítulo V: Entorno del PRP

5.1. Variables de situación

Antes de iniciar de la implementación, es importante señalar las condiciones de contexto en que se desarrolló el programa. El programa tuvo una duración de 10 años desde el año 1998 hasta el año 2008, lo que abarcó tres periodos presidenciales. Cada gobierno de turno marcó diferentes lineamientos y orientaciones al programa que marcaron el curso del mismo. En este capítulo se valorarán los efectos del entorno en la etapa de implementación.

5.1.1. Los inicios 1998 – 2002: Recursos fáciles en la estrategia neoliberal

En el año 1998 llegó a la presidencia de la república de Costa Rica el Dr. Miguel Ángel Rodríguez Echeverría cuyo programa de gobierno estaba marcado por la austeridad, revitalización económica orientada hacia el mercado, privatizaciones y liberalizaciones como las intenciones mostradas en el sector bancario y los seguros continuarían marcando la ruta de las políticas agropecuarias en Costa Rica que iniciaron con los PAE.

En lo que respecta a la austeridad, el agro continuaba fuera de cualquier estímulo o subsidio que otrora se otorgaba a los productores agropecuarios. Esta política iba en armonía con las políticas desreguladoras en el área comercial. Por otra parte, dado el peso de la deuda pública, tanto interna como externa, exigía mayores ingresos, sin poder elevar las cargas tributarias, compromiso de campaña que suponía estimular las inversiones productivas.

El presidente como partidario de las privatizaciones y liberalizaciones, modelaba las políticas crediticias del sistema bancario, el otorgamiento de crédito a las actividades agropecuarias que no mostraban una clara rentabilidad.

En lo que respecta a la apertura comercial, continúa siendo uno de los principales componentes de la balanza comercial dados los aportes al PIB. Este gobierno continuó con la línea de los gobiernos anteriores, inclusive trató de profundizar el proceso con el incremento de acuerdos bilaterales, sin dejar de lado los vínculos con el Mercado Común Centroamericano (MCCA). Todo con el fin de ser parte integral del proyecto del Área de

Libre Comercio de Las Américas (ALCA), alineándose con las políticas de los Estados Unidos en ese tema.

En aras de fortalecer la estrategia de integración comercial el presidente suscribió tratados país por país, los cuales son los siguientes:

- Tratado de Libre Comercio bilateral con Chile, el 18 de octubre de 1999, el cual entró en vigor el 15 de febrero de 2002.
- Tratado de Libre Comercio con Canadá, el 23 de abril de 2001 añadió al suscrito con México en abril de 1994.

El Programa de Reconversión Productiva tal como se concibió en la ley surgió como una iniciativa en el Foro Nacional de Concertación el 15 de junio de 1998, esa iniciativa presidencial buscaba evaluar necesidades de los diferentes sectores de la sociedad civil y así para integrar a todos los sectores de la sociedad en la evaluación de guiar al Gobierno en diferentes proyectos. El peso de las decisiones políticas iba a garantizar un protagonismo de lo privado en lo público, lo que garantiza en la intervención pública una verdadera legitimidad, cuyo enfoque pone en acción la eficacia y la eficiencia de la labor de las instituciones públicas. Esta forma de interacción, cada vez más alude al interés general, resultado de procesos de negociación e interacción entre actores dentro un proceso de legitimación democrática (Sepsa, 1998b).

Con base en lo acontecido en los foros de concertación, el Gobierno de Costa Rica elaboró un plan de modernización agropecuaria para frenar los procesos de retroceso que han vivido los agricultores del sector agropecuario en los años anteriores, todo con el fin de mejorar la competitividad. De ahí surge el apoyo a los rezagados.

Es importante señalar que ese proceso de retroceso fue el resultado de la diversificación del agro costarricense exigida por las nuevas tendencias para la incorporación a nuevos mercados. Todas aquellas poblaciones de productores que ya no podían subsistir de la producción tradicional: café, banano, caña entre otro: deberían buscar nuevas alternativas amparadas al mercado internacional.

Esa nueva realidad marcó doble estructura, a la que le llamaremos bifurcación del sector agropecuario no tradicional. Por un lado, están los que han salido avante en el nuevo

negocio de producción agrícola, estos han estado apoyados por instituciones como Procomer y Cinde, los cuales han estado asociados a la famosa “agricultura de cambio” o a los “productos no tradicionales” como la producción de plantas ornamentales, flores, piña, macadamia, cítricos, entre otros.

Por otra parte, el otro sector, son los que aún no han podido insertarse en el mercado con alguna alternativa o producto viable para vender. Este sector, como se ha señalado anteriormente, requiere de apoyo para financiamiento, mejoramiento tecnológico y capacitación por la fuerte debilidad empresarial que ostenta. Reforzando ese argumento señala Oscar Campos ex viceministro y activista campesino que la Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y Alimentación (FAO), había recomendado que Costa Rica requería cerca de 470 millones de dólares para modernizar la agricultura de ese sector social (Chaves, 2003).

Para impulsar ese sector, se impulsa un plan de modernización que contemplaba dentro de sí, un proyecto como se indicó anteriormente que busca la participación de la sociedad civil y de todos los partidos políticos en la definición de objetivos de largo plazo. A este proyecto fue lo que el ministro de agricultura de entonces, Esteban Brenes (Sepsa 1998a), concebía como reconversión productiva, el cual pretendía lograr la competitividad por la vía del fortalecimiento de los recursos humanos y la modernización institucional, por un lado. Y, por otro lado, indica que es imprescindible para la competitividad y, por lo tanto, el desarrollo del medio rural que evitaría que los pequeños y medianos productores desaparezcan, su integración al mercado.

Por lo tanto, esa reconversión productiva buscará transformar integralmente al sector agropecuario mediante una estrategia que acerque a los agricultores y sus productos a los mercados como señaló el ministro Brenes. No obstante, para lograr tal fin se requieren:

- Servicios de apoyo a la producción y la comercialización
- Adopción de tecnologías limpias y de bajo costo
- Modernización de los sistemas de créditos
- Eliminación de distorsiones en la economía
- Apertura comercial gradual.

Es importante resaltar la importancia del agro para la economía, dado que en ese periodo el sector agropecuario representa el 18% del PIB, 73% de las exportaciones, y el 21% de los empleos de Costa Rica. Aunque resulta importante para la economía del país, la agricultura ha ido cayendo entre 4 y 6% en los últimos años, siendo necesario su apoyo por ser un motor económico de las zonas rurales, territorios con grandes disparidades sociales, problemas de titulación y formalización en el empleo.

Como actividades productivas del Sector Agropecuario costarricense, debe entenderse todas aquellas actividades de producción primaria, agroindustrial y comercial de pequeños productores organizados en asociaciones de productores. Las actividades productivas corresponden a la agricultura, forestales, pecuarias (bovinos, porcinos, caprinos, ovinos, avícolas, cunícolas, apícolas), acuícolas y pesca u otras afines, tanto para el mercado nacional e internacional.

En términos generales, este proceso de modernización exigido al sector agropecuario pretendió cambios muy notables en la forma de operar de las instituciones agropecuarias. Por otra parte, con un mercado, más abierto, competitivo y menos protegido, exige grandes y profundas transformaciones del aparato productivo de las organizaciones de pequeños y medianos productores. Ello convirtió la construcción de políticas públicas en el terreno agropecuario, un reto difícil; sin embargo, transformar el agro con dinero fácil posibilitó en el imaginario agrícola crear empresas agrícolas desde el neoliberalismo.

5.1.2. Alcanzando la madurez 2002 – 2006: La ética todo lo entrabó

El carismático Abel Pacheco inició su gestión en el año 2002 y culminó en el año 2006. El plan de gobierno tuvo como eje principal la lucha contra la pobreza, quería continuar con la misma tendencia del nivel de pobreza que los gobiernos anteriores mantuvieron, aproximadamente desde hacía 10 años. La curva del nivel de pobreza mostraba un constante decrecimiento hasta haber llegado al 20% del total de la población. Ese importante reto, significó establecer una estrategia de incremento del empleo complementado con políticas sociales como parte de su política económica. Esta estrategia formó de su plan de gobierno.

En el caso específico del sector agropecuario, una importante parte de su población vivía en condiciones de pobreza; por lo tanto, la creación de empleo se sustentaría en lo que fueron las políticas de las dos administraciones anteriores. Por lo que continuó con la receta de la apertura comercial, producto de ello fueron los primeros inicios en las negociaciones para desarrollar un tratado de libre comercio con los Estados Unidos. Sin embargo, muchos de los negocios agropecuarios continuaban siendo poco viables para ingresar al mercado internacional o local en términos de libre competencia, porque se continuaba con la premisa de la rentabilidad de entrada para los negocios agropecuarios. En vista de lo anterior, el Programa de Reversión Productiva continuaría siendo una alternativa para ese tipo de negocios que requerían un apoyo adicional para viabilizarlos.

Paralelamente, a esa visión ideológica mercantil que lo aplican a todo tipo de negocios, y, por lo tanto, en los negocios agropecuarios, el gobierno del Dr. Pacheco mostró una clara preocupación por las escandalosas acusaciones de corrupción, abuso de poder y delitos que se le han imputado a la clase política, especialmente a miembros de su partido. Ante ello, su gobierno emprende una lucha contra ese flagelo llamado corrupción.

Como antecedente a su triunfo electoral, el doctor Pacheco estuvo enfrentado a fuerzas políticas emergentes como el Partido Acción Ciudadana que había enarbolado la bandera de la lucha contra la corrupción producto del descontento popular. Por lo tanto, su discurso y promesas de campaña no se apartaron del tema la corrupción. Este compromiso lo obligaron a la confrontación con su propia clase política sobre el tema ético. Es importante señalar, que la corrupción es un flagelo que atenta contra el desarrollo, porque desvía recursos que requieren ser utilizados en los planes nacionales, en este caso para la pobreza.

Una vez obtenida la victoria, ese gobierno, ante los ojos de la opinión pública se mostró como intolerante, lo cual se evidenció con sus posturas ante algunos casos de corrupción de miembros de su propio partido, a los cuales no los encubrió. Esta decisión le permitió obtener legitimación por parte de la ciudadanía. En esa tónica de hecho, fue importante la promulgación de algunas leyes para tal efecto, entre ellas la Ley contra la corrupción y el Enriquecimiento ilícito, un mecanismo preventivo que expuso algunos criterios para reconocer el fraude y también un mecanismo correctivo, porque sanciona

algunas conductas consideradas como delictivas. Como ejemplo, se reseña el siguiente hecho avalado por un medio de comunicación internacional.

El despido de una alta funcionaria de la administración y el levantamiento de la inmunidad a una diputada oficialista, esta semana, alentaron la esperanza de que el nuevo gobierno de Costa Rica, encabezado por el presidente Abel Pacheco, ataque a fondo la corrupción crónica que afecta al sector público del país.

Con apenas 15 días de iniciada su gestión, Pacheco ordenó el despido de Roxana Víquez, presidenta ejecutiva del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), tras descubrirse anomalías en una negociación efectuada por la entidad estatal (Hernán, 2002).

Esta cruzada contra la corrupción por parte del Dr. Pacheco, se acompañó de un proceso de legitimación y concentración de poder hacia el Poder Judicial, principalmente hacia la Sala Constitucional. Esto se debió por la caída del control político principalmente referenciado en los partidos políticos y sus representantes en la Asamblea Legislativa, lo que suscitó en la migración de poder hacia la judicialización de la toma de decisiones. Desde la creación de la Sala Constitucional en 1989, el vacío de poder producto del fraccionamiento de la Asamblea legislativa y el antagonismo con el poder ejecutivo, marcó un nuevo mapa de poder, donde la Sala Constitucional jugó con mayor fuerza en ese combate contra la corrupción. Pueden señalarse algunos eventos que marcaron la orientación de lo que puede denominarse como control ético:

La lucha contra la corrupción marcó, también, otros aspectos del escenario político de la época, como fueron las atribuciones otorgadas a la CGR por medio de la ley de control interno. El legislador otorgó más controles al ente contralor previos y fortaleció las potestades a las Auditorías internas del sector público. Otro aspecto importante en el quehacer ético fue la promulgación de la Ley de Enriquecimiento Ilícito cuya polémica suscito en torno a requerimientos de transparencia en la función pública. El diseño institucional a partir de la modificación de los mecanismos de control, impuso un regulador "imparcial" ante tantos vacíos de poder como bien se señala a continuación.

El diseño estructural del Estado costarricense obedece a un régimen presidencialista con un Poder Ejecutivo que posee atribuciones constitucionales y legales

relativamente débiles” (Urcuyo, 2003, p.67). El aparato institucional del estado se caracteriza por múltiples y poderosos centros de poder institucional relativamente autónomos, dentro de los cuales el Ejecutivo es un actor más, uno ciertamente poderoso, pero no dominante. Se trata de un estado con robustos mecanismos de *accountability* horizontal (O'Donnell, 1998; O'Donnell, 2003) tanto constitucionales, como legales y administrativos, que controlan y delimitan constantemente las competencias y acciones del Ejecutivo y, en general, de la administración activas (autores mencionados en Programa Estado de la Nación 2005, p.310).

En esa época se denunciaron hechos importantes de corrupción como fueron los casos de ICE - Alcatel y CAJA - FISCHER en el 2004. Sin embargo, esa lucha contra la corrupción ya se había iniciado antes en el quehacer institucional del sector agropecuario cuando titulares en los medios de comunicación colectiva. Ilustraban algunas deficiencias en el manejo del PRP, como el señalamiento de casos puntuales de corrupción, como el que se señala a continuación:

Once proyectos de reconversión productiva están actualmente intervenidos por el Consejo Nacional de Producción (CNP), de diferentes maneras, para evitar su quiebra y la pérdida total de recursos.

...

Estudios internos del CNP encontraron que 26 planes calificaron dentro de la categoría de "atención especial".

Esos manejan \$5 939 millones, lo cual correspondía en abril pasado a un 68 por ciento del total de recursos otorgados a las organizaciones de agricultores (Barquero, 2002b, p.31A).

El caso anterior y otros muchos casos de corrupción terminaron en un escándalo mediático ante la opinión pública. Esta situación vergonzosa para los funcionarios generó un mayor entramamiento en el proceso de otorgamiento de créditos por el temor ocasionado (O. Brenes, entrevista, 14 de junio del 2014).

La participación de los medios se ve más efectiva por los cuestionamientos que llaman la atención del público y otros actores importantes del quehacer político nacional. Estos ataques aducen deficiencias y mala administración del Programa de Reversión Productiva por parte del CNP. Como ejemplo se presentan algunos titulares de noticias de este tipo de agente de control político que son los medios de comunicación, donde expresan lo que para ellos simboliza el programa.

- ❑ Grietas impactan la reversion del Agro (Barquero, 2002a, p.33A)
- ❑ Al garete recursos del Programa de Reversión Productiva (Vilchez, 2002, pp.4-5)
- ❑ CNP no da la talla (Morales, 2002a, p.32)
- ❑ Reversión sin resultados (Morales, 2002b, p.34)
- ❑ Contraloría cuestiona Reversión Productiva (Morales, 2002c p.32).
- ❑ Gobierno pide cuentas al CNP (Granados, 2002, p.5)
- ❑ Todo al revés. Programa de reversion agrícola : otro desconsuelo nacional (Editorial de la Nación, 2003, p.15)
- ❑ Indagan Transferencias de fondos en CNP (Moya, 2003, p.5A)
- ❑ Posibles irregularidades del CNP (Granados, 2002, p.2).

Este periodo estuvo marcado por una lucha contra la corrupción, exacerbada por la participación de los medios de comunicación, lo cual generó entramamiento de los procesos de financiamiento o en otras palabras la ética todo lo entabó.

5.1.3. Los últimos aleteos 2006 – 2008: Todos contra el CNP

El año 2006 llega a la presidencia nuevamente el Dr. Oscar Arias, el Premio Nobel de la Paz. El Dr. Arias se presenta ante la ciudadanía como la última esperanza de la tradicional clase gobernante, una clase gobernante caracterizada por sus altos cuestionamientos en términos de corrupción, la gran incapacidad para resolver los problemas nacionales dados los desaciertos políticos en los principales problemas públicos.

El Dr. Arias se presenta a la ciudadanía con una agenda propuesta de corte liberal, cuyas principales propuestas fueron la apertura comercial, la eliminación de monopolios

estatales y la mejora de la infraestructura vial. En esa tónica se logró mediante referéndum la aprobación del tratado de libre comercio con los Estados Unidos.

En lo que respecta al agro, el Dr. Arias continúa con su tesis neoliberal de la especialización productiva y por ello profundiza el tema con la incursión del tema de banca de desarrollo. Algunos escándalos y la fama del CNP, desestimularon a la administración Arias de continuar con el PRP y nuevamente todos contra el CNP (Murillo, 2008). Las baterías se enfocaron hacia el proyecto de Banca de Desarrollo como mecanismo más eficiente para el financiamiento al sector rezagado agropecuario.

El Sistema Banca de Desarrollo (SBD) se aprobó en el 2008 para proporcionar acceso a recursos a miles de costarricenses que no contaban con acceso al crédito para producir, con características similares a Reversión productiva con la diferencia de que su alcance sería mayor. Paralelamente, se creó el Fideicomiso Nacional para el Desarrollo (FINADE) con recursos suficientes para otorga créditos, el cual obtendría los recursos que le quedan al PRP.

5.2. Síntesis de la situación que afectó el PRP

En la tabla 12 se evalúan los efectos e impactos que las diferentes condiciones del entorno impusieron al programa.

Tabla 12
Efectos e impactos del contexto sobre el PRP según periodo. 1998–2008

Periodo	Contextualización	Efecto en el marco normativo	Impacto
1998–2000	Competencia como alternativa para el agro. Transformaciones estructurales para el sector. Apoyo gubernamental.	Poca regulación.	Cantidad de solicitudes. Proyectos diversificados.
2001–2002	Investigaciones por parte de la CGR en el uso de recursos. Fuerte incremento de regulaciones.	Incremento de regulaciones.	Empiezan a aumentar los tiempos de trámite y, por lo tanto, disminuir los proyectos aprobados.

Tabla 12: (cont.)

Periodo	Contextualización	Efecto en el marco normativo	Impacto
2002	Escándalos por el manejo inadecuado del PRP.	Retraso en los trámites.	Igual que el anterior.
2002 - 2006	El aumento de instrumental jurídico de control. El incremento de potestades atribuidas a la CGR. El incremento de la penalización de la corrupción.	La penalización como herramienta de lucha contra la corrupción ocasiona exceso de requisitos a los beneficiarios.	Igual que el anterior.
2003 - 2006	El sector agropecuario tuvo como solución en la apertura comercial.		El sector se mantuvo al margen de los beneficios.
2008	Desinterés por parte de la administración Arias para continuar.	Artículo 25 inciso a de la ley Banca para el Desarrollo. Traslado de fideicomiso de RP 520-001 CNP/BNCR	Cierre del programa y traslado de los recursos al FINADE.

Fuente: Elaboración propia a partir de los hallazgos del estudio

Como se puede apreciar en la tabla anterior la implementación del PRP inició con un periodo de poca regulación y gran cantidad de proyectos financiados. Posteriormente, se suscitaron algunos eventos que cuestionaron la efectividad y el desempeño del PRP provocando un incremento en las regulaciones y una disminución en los financiamientos. Esta trayectoria culminó con el cierre del programa bajo una situación de desinterés gubernamental.

Capítulo VI: los planes de actuación

Para la implementación del PRP se definieron algunos instrumentos para iniciar su operación. Ese instrumental se denomina planes de actuación, los cuales finalizan el diseño institucional para el otorgamiento de los financiamientos y apoyo técnico a las organizaciones de productores. Los planes de actuación (PA) establecen las prioridades de implementación en el espacio geográfico y social, así como en el tiempo. Estas prioridades fueron difíciles de definir dada la amplitud de muchos de los criterios externados en las fases previas para determinar los requisitos básicos en el otorgamiento de créditos.

El plan de actuación es la manera de operativizar el plan de actuación político administrativo (plan general de objetivos sustanciales de la política pública). En los planes de actuación se priorizan las decisiones político administrativas y la asignación de recursos. Como parte de esa priorización puede describirse a partir de la siguiente descripción: El conjunto de decisiones consideradas como necesarias para la producción coordinada y puntual de productos, servicios o prestaciones administrativas (outputs)... (Subirats *et al.* 2008, p.192).

El PRP, como toda política, requiere de una definición del problema de forma más operativa y que de alguna manera indique el camino a recorrer entre la situación de partida y la situación esperada, acorde con las visiones de los actores que la diseñaron, para la conveniencia del colectivo beneficiario. En este capítulo se detallarán las normas definidas para manejar el programa, sus características y efectos para los resultados del programa. Las normas se clasificaron según su relación con el proceso de financiamientos, a saber:

- Normativas formales
- Definiciones de conceptos atinentes al programa
- Priorización
- Tramitación
- Metodología
- Requisitos

- Seguimiento
- Administración del fondo

En este capítulo se busca determinar los productos de la etapa de implementación y su efecto en los resultados.

6.1. Mecanismos para el manejo del PRP

La política de reconversión productiva como se indicó anteriormente fue una política distributiva, cuyos fondos provenientes del erario público se destinaban en beneficio del sector de pequeños y medianos productores. Para la implementación y operación del PRP, se desarrollaron varios reglamentos, disposiciones, procedimientos, guías y directrices que permitieron el funcionamiento de la misma.

Para analizar el proceso de implementación se consideran las regulaciones operativas del programa, las cuales permiten definir el desempeño de los planes de actuación y el efecto que tuvieron los productos anteriores (PPA y APA) sobre esta etapa. Para el análisis se realiza una división concepto de las diferentes fases que contempla el transcurso normal de este servicio público que es el financiamiento de proyectos productivo.

Es importante señalar que se identificaron instrumentos operativos por el PRP, que para efectos de este estudio se les cataloga con el nombre de normas o regulaciones. Estas normas se analizaron en cada fase del proceso de financiamiento de forma cronológica, las cuales jugaron un papel protagónico en la configuración final del PRP, las cuales fueron las siguientes:

- Reglamento a la Ley Orgánica del CNP
- Reglamento de Crédito y Asignación de Recursos Reembolsables y No Reembolsables (setiembre de 1998) según acuerdos No.35 886 del 8 de setiembre de 2004 y No. 36 486 del 1º. de febrero de 2006.
- Instructivo sobre definición Pequeño y mediano productor
- Lineamientos Generales de Política del PRP del Sector Agropecuario

- Niveles de Profundidad en el Contenido de los Estudios que se presentan al PRP
- Niveles de Profundidad y Procedimientos para la presentación de proyectos al PRP
- Guía General para la presentación de proyectos del PRP
- Guía para la formulación de Términos de Referencia
- Solicitud de requisitos del PRP
- Montos de financiamiento de recursos reembolsables y no reembolsables
- Requisitos especiales para los proyectos de riego
- Guía para los Replanteamientos de Proyectos
- Normas para variación de planes de inversión
- Procedimiento para la Aprobación de Proyectos
- Formulario para Informe de uso de recursos
- Formulario para Informe de Seguimiento de Proyectos
- Formulario o Guía para informes finales y de liquidación de proyectos
- Directrices para el seguimiento de proyectos según acuerdos de Junta Directiva 35 520 (29-09-99), 33 836 (14-06-00), 34 157 (10-01-01), 34 163 (17-01-01), 34 354 (06-06-01), 34 622 (21-11-01), 34 780 (27-02-02)
- Diagnóstico integral (socio organizativo y agro empresarial) de la organización
- Plan Estratégico del Programa de Reconversión Productiva de octubre de 2002 (artículo 2. acuerdo 35 087, sesión 2 409) y los planes anuales operativos.
- Disposiciones de la Contraloría General de la República (CGR) y Procuraduría General de la República (PGR) respecto al PRP Programa de Reconversión Productiva.
- Convenio de Fideicomiso 520 BNCR/CNP, aprobado por Junta Directiva, según acuerdo No.33 867 del 5 de julio del 2000.

Estas normas representan los aspectos formales más importantes en el diseño del marco normativo; no obstante, se desarrollaron otros criterios que determinaron el marco de acción de toda la política, lo cuales se desarrollaron en el resto de este capítulo.

6.1.1. Ambigüedad de la reconversión productiva

6.1.1.1. *Diferentes visiones de la reconversión productiva*

El concepto de reconversión productiva está descrito en la ley 7 742 en el artículo 1º, como se indicó anteriormente, de forma literal se destacan cinco principios, fines o criterios rectores para lograr la transformación integral de las actividades productivas de las organizaciones de pequeños y medianos productores y así cumplir con el fin público. Los principios son: modernización, verticalización, inserción en el mercado, competitividad y énfasis en los pequeños y medianos productores.

Como se puede apreciar cuatros de los principios corresponden a un énfasis económico y uno a un énfasis social. Por un lado, cumplir con esos principios económicos puede resultar normal en sectores tradicionales urbanos dada la cultura empresarial de estos sectores, pero utilizarlos para apoyar un sector agropecuario podría resultar difícil por la poca experiencia en el ámbito empresarial entre muchos otros problemas. Generalmente, estas poblaciones agrícolas se apoyan con programas asistenciales en el país. Combinar este binomio de fines, que por un lado se busca obtener rendimientos financieros y por otro lado, impactos sociales en una población poco competitiva, se vuelve un reto difícil dada la necesidad de construir criterios, políticas, instrumentos e indicadores en un marco institucional que no estaba preparado para ese reto.

En esa búsqueda de combinar y operativizar esos principios, el CNP puso en marcha el programa, cuyo desarrollo generó importantes cuestionamientos y diferentes cursos de acción por parte de los diferentes actores hasta llegar al cierre del programa.

La primera problemática que se originó producto de esa dicotomía de principios, fueron las interpretaciones por parte de los actores, en torno al concepto de reconversión productiva.

La interpretación del programa siempre fue su talón de Aquiles, derivado en la debilidad de contenido sustantivo en las fases anteriores, lo que originó este problema para la implementación. Desde el principio se creía una cosa y los ejecutores creyeron otra.

Como conclusión preliminar: la propuesta de “reconversión productiva” generó incidencia política en el ámbito del movimiento campesino en la primera mitad de la década de los noventas, expresado en luchas conjuntas de la MNC. Sin embargo, la incidencia en las políticas públicas fue limitada, pues la atención gubernamental a la propuesta (en términos de PRP), indica más bien una resignificación o cambio de orientación en cuanto al contenido de la propuesta campesina (el significado de reconversión productiva). Chaves (2003, p.130)

Como se puede apreciar, la significación del concepto de reconversión productiva ha sido un problema desde su origen. A nivel de implementación, prevalecieron tres interpretaciones: la oficial, la CGR y la de los productores, las cuales han estado en conflicto. La interpretación oficial del CNP fue cuestionada por la interpretación de la Contraloría General de la República (CGR) cuando realizó la primera auditoría al PRP (oficio 12 181, informe DFOE – AM-4/2000, 23 de noviembre del 2000). Por su parte, la visión de los productores ha orientado los financiamientos como si fueran tradicionales créditos bancarios y no financiamientos de reconversión. Las tres visiones interpretativas por parte de los involucrados de la reconversión productiva son las siguientes:

- Los fiscalizadores (CGR)

La CGR tuvo diferentes interpretaciones, Como se indicó anteriormente, el problema de la acepción del término de Reconversión Productiva por parte de la Contraloría General de la República, fue producto de dos auditorías que realizó la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Área de Servicios Agropecuarios y del Medio Ambiente al PRP.

Estas auditorías se originaron en diversas disconformidades de algunos actores políticos sobre algunos resultados parciales y el funcionamiento del programa, dichas disconformidades se expresan mediante denuncias lo que impulsó dichas intervenciones.

Esta primera auditoría suscrita en el informe DFOE-AM-4/2000 tuvo como orientación primordial la clarificación de algunos conceptos básicos: Pequeño y mediano productor, manejo del fideicomiso, plan de inversión, fondos reembolsables y no reembolsables y las evaluaciones de impacto ambiental. También, la auditoría se enfocó en temas como el tipo de beneficiarios sujetos de financiamiento, el desarrollo de proyectos de

reconversión y algunos asuntos relacionados con el control interno. Esta auditoría empezó a cuestionar algunos aspectos sobre el funcionamiento e interpretación de algunos conceptos relacionados con el PRP.

Antes de la segunda auditoría, la Presidencia Ejecutiva consultó a la Contraloría General de la República sobre los alcances de la Ley 7 742 del PRP. La respuesta fue dada mediante el informe FOE AM 251 (oficio 6 962; 25 de junio del 2001). Esta respuesta permitió establecer algunos lineamientos para la operación del programa, lo que también evidencia en los ejecutores dudas sobre la interpretación y funcionamiento del PRP.

Entre las respuestas, la CGR realiza una interpretación de la reconversión a partir del Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, utiliza la definición de "...

la acción y efecto de volver a convertir y transformar", y como el "proceso técnico de modernización de industrias", con cuatro características principales:

- A. Es un proceso, es decir, una acción de ir hacia delante, un conjunto de fases sucesivas de un fenómeno natural o de una operación artificial.
- B. Ese proceso debe ser técnico, sea, sujeto a la técnica, que es el conjunto de procedimientos y recursos de que se sirve una ciencia o un arte, es la pericia o habilidad para usar de esos procedimientos y recursos.
- C. Tal proceso debe buscar una transformación hacia la modernización. Modernizar se define como hacer que alguien o algo pase a ser moderno, es decir, perteneciente al tiempo del que habla o a una época reciente.
- D. Aquello que se procura modernizar con la reconversión es una industria, entendiendo dicho concepto según una de sus acepciones como el conjunto de operaciones materiales ejecutadas para la obtención, transformación o transporte de uno o varios productos naturales, incluyendo por ello a la producción agropecuaria. (CGR, oficio 6962, FOE AM 251).

La segunda auditoría que le aplicó la CGR al PRP (oficio 16 462, informe DFOE-AM-22/2002, 20 de diciembre de 2002), abordó los temas del fundamento jurídico del Programa de Reconversión Productiva, los fines del CNP, agrocadena, gradualidad, fondos no reembolsables y nuevamente sobre la definición de concepto de reconversión productiva cuando en junio del año 2001 justificó esta intervención con el siguiente objetivo:

Verificar que el Programa de Reconversión Productiva del Sector Agropecuario (PRP) cumpla en forma cabal con su misión y objetivos fundamentales, orientados a la búsqueda de una transformación integral de las actividades productivas del sector agropecuario, en procura de su modernización y verticalización, para darle a dicho sector la eficiencia y competitividad que requiere el desarrollo económico del país (p. 5).

En el Informe de la CGR indicado anteriormente se parte de una posición ideológica sobre el concepto de "Reconversión Productiva", tomando como base criterios exteriorizados por la Comisión Económica para América Latina (Cepal).

Dichos criterios son adoptados por el ente contralor, definiendo reconversión productiva como *la modernización de la producción agropecuaria y agroindustrial en todos sus componentes, procesos y productos, en la incorporación deliberada y sistemática del progreso técnico para lograr crecientes niveles de productividad sustentables y una mayor generación de empleo productivo* (Cepal, 1990, pp. 5-22). Fundamentándose en la definición anterior, la Contraloría General incorpora nuevos principios: gradualidad, sistematicidad, participación, organización y seguridad alimentaria.

Como se puede apreciar la CGR, inició sus interpretaciones de manera muy académica con el uso de diccionarios y posteriormente la cambia por otra de índole ideológica, siendo esta la más impactante porque la interpretación teórica proveniente de la Cepal, fue una acepción más amplia de lo que establece la literalidad de la ley. En fin, puede apreciarse que la CGR utiliza diferentes criterios para evaluar el PRP con la agravante de generar diferentes vías de acción por parte de los ejecutores.

- Los ejecutores

Los ejecutores se limitaban a interpretar la reconversión a partir de la literalidad de la ley. Cuando fueron cuestionados, en abril del 2003, prepararon una respuesta mediante el informe: *Base Conceptual del Programa de Reconversión Productiva* (Artículo 8 del Acuerdo 35 274 de la sesión 2447 de Junta Directiva) donde se expone el pensamiento institucional, el mismo servirá de respuesta al INFORME DFOI-AM 22/2002, preparado con base en el acuerdo No. 35 137 (Acta de la sesión de Junta Directiva 2 423, San José, CNP, 11 de diciembre de 2002), en el cual se acoge dicho documento y se autoriza a la Presidencia Ejecutiva a proceder a enviarlo a la División de Fiscalización Operativa y

Evaluativa Área de Servicios Agropecuarios y Medio Ambiente de la Contraloría General de la República.

Este documento fue una respuesta a las diferentes interrogantes expuestas por la CGR, la cual cuestionaba algunos de los criterios utilizados para la implementación del programa.

El presente documento tiene como propósito, a efecto de intercambiar opiniones, brindar a la Contraloría General de la República (CGR) la interpretación que el Consejo Nacional de Producción (CNP) ha tenido sobre el Programa de Reversión Productiva (PRP). Esta interpretación tiene como fundamento la conclusión que el CNP ha asumido sobre el espíritu del legislador, la ley en sí misma, pronunciamientos de la Procuraduría General de la República (PGR), la CGR y otras fuentes técnicas (Vargas, 2003, p.6).

Este análisis del espíritu del legislador, es tomado del expediente del proyecto N° 12683 de la Asamblea Legislativa, durante el proceso de aprobación de la Ley de Reversión Productiva (Ley 7 742) cuando manifiesta lo siguiente:

La reversión debe entenderse como la modernización y transformación de las estructuras productivas en el sector agropecuario, para alcanzar niveles de eficiencia y competitividad, que les permitan adaptarse a los cambios que demanden el entorno nacional e internacional, conforme a los nuevos esquemas de globalización de las economías y obedecen a un esfuerzo integrado de las áreas como capacitación, agroindustria, el crédito, la tecnología, la infraestructura, la organización, los precios y los mercados (folio 936).

Sobre esta base, el CNP ha concebido el concepto de reversión productiva y lo reafirma en el Plan Estratégico del Programa de Reversión Productiva (2000). Según el informe Base conceptual como "un proceso permanente, dinámico y continuo de transformación del Sector Agropecuario en la búsqueda de la competitividad, la sostenibilidad y la equidad en cada uno de los eslabones de la cadena agroproductiva, como respuesta integral a la globalización y a las demandas de la apertura comercial" (Plan estratégico en Vargas, 2003, p.7).

También, podría hablarse de una cuarta interpretación, en la cual se amparó el CNP dados los cuestionamientos de la Contraloría General de la República. Estas interpretaciones provinieron de los pronunciamientos de la Procuraduría General de la República que buscaban dilucidar las interrogantes del PRP cuando respondió a una consulta de la Presidencia Ejecutiva dicha respuesta fue dada en enero del 2001 (oficio PE 201-2001 del 29 de mayo del 2000 y oficio PE 030-2001 de enero del 2001).

Aunque, el CNP responde que ejecuta el PRP a partir del espíritu del legislador, la CGR mantuvo su tesis de que los financiamientos que otorgaba el PRP solo se sustentaban en criterios de rentabilidad. Esta afirmación del ente contralor y de otros detractores no deja de tener alguna certeza porque operativamente el CNP se limitaba a evaluar los criterios de rentabilidad para otorgar créditos, priorizó en aspectos como plazos, tiempos de recuperación, rendimientos entre otros como señalaron O. Brenes (entrevista, 14 de junio del 2014) y O. Quirós (entrevista, 21 de junio del 2014). Algunos componentes no reembolsables como capacitación, asistencia técnica, investigación pasaron a un segundo plano por lo que el crédito empezó a tener características de entidad bancaria como posteriormente se irá señalando.

La interpretación del CNP buscó contrarrestar las conclusiones y disposiciones que podrían atentar contra el tipo de gestión e interpretación llevada a cabo. A pesar de esta réplica, las disposiciones principales del ente contralor mantuvieron su vigencia en los cambios del programa. Sin embargo, no logró prevalecer sus conceptos y criterios de interpretación.

- Los productores

Como se indicó anteriormente, los beneficiarios veían la reconversión como un programa crediticio barato, muchos beneficiarios observaron al programa como una fuente de crédito según O. Brenes (entrevista, 14 de junio del 2014) y R. Barquero (entrevista, 7 de junio del 2014).

En cuanto a la concepción del programa por parte de los beneficiarios, se puede apreciar claramente que esta fue de índole bancaria, ya que ellos al tener pocas posibilidades de acceso a créditos en la banca estatal, recurren al PRP como única salida a sus necesidades de financiamiento. Como lo señalan Ureña-Prado y Russo, "Es importante

hacer notar que algunas de estas organizaciones han nacido con la única intención de acceder a estos recursos y que en algunos casos es la única fuente de recursos con que cuentan o están gestando". (2005, p. 147).

Por otra parte, el acceso al crédito bancario se justifica por la incapacidad administrativa de estos entes. En el informe de auditoría DFOE – AM-4/2000 se recalca esta situación. *...las organizaciones respectivas presentan limitaciones de índole administrativo y técnico para llevar a cabo los proyectos porque no cuentan con el personal idóneo en la operación y en la toma de decisiones (p.21)*

Por lo tanto, se puede concluir que existen diferentes interpretaciones, las cuales mostraron aspectos divergentes que afectan la operatividad del programa. De parte del ente ejecutor y la CGR se encuentran coincidencias, pero los niveles de alcance pueden hacer variar las condiciones e interpretaciones oficiales del programa.

De igual forma, el CNP, busca una transformación y modernización de los sistemas productivos en todos sus componentes, para que éstos puedan ser competitivos, sustentables, de acuerdo con los cambios que demanden el entorno nacional e internacional.

La CGR, por su parte exige un alcance mayor en términos de tipo de negocio y asignación territorial lo cual puede atentar contra lo que persigue el CNP. Por ejemplo, priorizar en una atención territorial puede atentar contra la rentabilidad al apoyar grupos menos rentables solo por pertenecer a una región.



Figura 9. Diferentes acepciones del concepto de reconversión productiva 1999 - 2000
Fuente: Elaboración propia a partir de los hallazgos del estudio

Esa disonancia cognoscitiva se puede considerar como el “pecado original” donde no hay certeza total del término y sus alcances. Esa falta de certeza originó una construcción de forma incremental de las políticas y controles para garantizar el cumplimiento del programa, lo que trajo una orientación distinta para el programa.

En conclusión, puede observarse que existió un antagonismo discursivo por las partes integrantes, lo cual mostró que el discurso hegemónico sucumbió ante el discurso contralor. El CNP no llevó a cabo una articulación discursiva, que comprendiera el sentido común campesino, sino más bien su discurso estuvo contemplado como parte del imaginario empresarial de los formuladores. Por otro lado, el CNP nunca trazó una frontera conceptual definida por los límites materiales, socioproductivos, económicos y culturales que garantizaran estabilidad a las relaciones entre los actores. Las instituciones como discursos sedimentados requieren de una comprensión de los significados de los actores para evitar disonancias cognoscitivas (Marsch y Stocker, 1995, pp. 129-140).

En la tabla 13 se puede apreciar las características de los antagonismos suscitados por las diferentes interpretaciones que generaron controversia entre los distintos actores del programa.

Tabla 13
Interpretaciones (criterio y enfoque) del concepto de reconversión productiva

Entidad	Criterio	Enfoque del criterio
CNP	Financiamiento a proyectos viables	Búsqueda de la rentabilidad de los financiamientos. El parámetro fue la evaluación financiera.
CGR	Transformación integral del sector agropecuario	Consideraciones económicas y sociales desde el punto de vista ideológico de la Cepal.
Productores	Fuente de financiamiento	Medio alternativo accesible y barato para solventar necesidades crediticias.

Fuente: Elaboración propia a partir de los hallazgos del estudio

Las diferentes acepciones del concepto de reconversión productiva trajeron consigo una disonancia cognoscitiva entre los distintos actores involucrados. Esta diferencia marcó parte del derrotero del PRP, cuando el discurso de la CGR se convirtió en el dominante, el cual benefició algunos sectores y desfavoreció a otros.

6.1.1.2. *Visión jurídica*

Se trae a colación el tema de la visión jurídica porque fue uno de los cuestionamientos que realizó la CGR en su informe DFOE-AM-22-2002, sobre un crédito otorgado a una actividad (producción de frijol) que no corresponde a lo designado por la Ley al Programa de Reconversión Productiva. Según el ente contralor, ese financiamiento corresponde a una actividad ordinaria del Consejo Nacional de Producción, lo cual no puede financiarse con fondos del PRP.

Según la ley 8131, las instituciones públicas no pueden erogar gastos en actividades que no están concebidas en la ley respectiva. En el caso del programa de reconversión productiva, señala el artículo primero de la Ley 7 742, que el PRP busca la transformación

integral de los procesos productivos del sector agropecuario; por lo tanto, cuando se financian actividades que no corresponden a este fin se estaría violentando los fines para los cuales se fijó el PRP. Este caso particular fue el financiamiento que se le otorgó al Consorcio Frijolero, por lo que la CGR en su informe DFOE AM 251-2001 (oficio 6 962, 25 de junio de 2001) señaló lo siguiente:

En igual forma, se otorgaron créditos al Consorcio de Comercialización Cooperativa R.L., conocido como Consorcio Frijolero, por \$825.2 millones en total, para dotar a dicha organización del capital de trabajo necesario para financiar su principal actividad comercial, financiera y económica, cual es la compra y venta de frijol, nacional o importado, pero igualmente desvinculado dicho objetivo con una transformación integral de la actividad productiva de dicho grano en el país, mediante la cual se logre, por ejemplo, elevar los niveles de producción, aumentar la calidad del producto o reducir los costos de producción, de manera que los agricultores puedan competir en una economía globalizada, cual es uno de los objetivos fundamentales del Programa. Este proyecto, fue financiado por el CNP como una forma de cumplir con una de sus actividades ordinarias, cual es la de garantizar la seguridad alimentaria del país, lo cual es improcedente, ya que la Contraloría General de la República ha señalado que para esos efectos, el CNP debe utilizar sus recursos ordinarios y no los recursos del Programa de Reversión Productiva del Sector Agropecuario. (p. 8).

Como se puede apreciar, la contraloría fomenta nuevamente la divergencia de criterios cuando señala que el financiamiento de granos básicos corresponde a actividades ordinarias del CNP porque la seguridad alimentaria es uno de los fines del CNP, lo cual genera una confusión de criterios. En el artículo 5 de la 7 742 se puede apreciar esa función ordinaria:

“...:

m) Atender las necesidades prioritarias del sector productivo, con énfasis en las unidades productivas pequeñas y medianas y en sus organizaciones, mediante el desarrollo de programas social, técnica, financiera y ambientalmente sostenibles en el mediano y largo plazo, que faciliten la modernización de la producción agropecuaria, así como la maximización de los beneficios derivados de los procesos de producción, industrialización y comercialización”.

Se concibe la comercialización como un eslabón en la cadena agroproductiva de la cual adolecen los proyectos agropecuarios, entonces cual sería la línea limitrofe entre la reconversión y la no reconversión. Este diferendo involucró un nuevo actor que fue la Procuraduría General de la República, por una consulta específica que hizo el CNP, en el sentido de que si resulta legalmente procedente destinar o disponer de los recursos de PRP de forma general para el cumplimiento de los objetivos o fines que la ley encomienda al CNP, o si al contrario, dichos recursos solo deben destinarse al otorgamiento de créditos para financiar los proyectos que presentan y solicitan las organizaciones de productores. Al respecto, la Procuraduría General de la República (oficio O. J. 118-2000, 27 de octubre del 2000) respondió lo siguiente:

...sin ánimo de agotar todos los objetivos posibles del Programa de Reconversión Productiva, y teniendo como marco de referencia la gran finalidad que le impuso el legislador al CNP, de transformar íntegramente las actividades productivas del sector agropecuario, se podía indicar que los objetivos que se pueden financiar con los recursos de este programa, son aquellos que se derivan de la ley (artículo 3, LOCNP), así como las actividades ordinarias que se encuentran en los incisos l y m del artículo 5º de este mismo cuerpo normativo ... (punto IV, p.10).

Por otra parte, señala la Procuraduría General de la República (Dictamen C-137-2000, 15 de junio del 2000) la posibilidad de discrecionalidad cuando existen áreas grises donde se presenta una duda razonable.

Por último, hay una "zona gris", en la cual se encuentran una serie de actividades que podrían o no subsumirse dentro de sus objetivos y metas. Aquí, la Administración activa, echando mano a los criterios o reglas unívocas de la ciencia, de la técnica, a los principios elementales de justicia, lógica o conveniencia (artículo 15 L.G.A.P.), deberá seleccionar aquellas acciones que sí se adecúan al programa y descartar las que no. (p. 19).

Como señala el informe de la Procuraduría, las normas indicadas refuerzan la interpretación jurídica del CNP, la cual le permite desarrollar sus objetivos. Por otra parte,

esa discrecionalidad según la ley de administración pública le permite discernir según sus competencias. En la tabla 14 se puede apreciar el antagonismo discursivo sobre este tema, cuyas interpretaciones generaron controversia entre los distintos actores del programa.

Tabla 14
Interpretaciones de los alcances jurídicos del PRP

Entidad	Criterio	Enfoque del criterio
CNP	Áreas grises sujetas a criterios de ciencia y la técnica	Discrecionalidad de la administración
CGR	Financiamiento actividades ordinarias	No cumple con los objetivos del programa

Fuente: Elaboración propia a partir de los hallazgos del estudio

Esa diferencia de criterios según la CGR expuso al PRP en una situación de alto riesgo. Producto de ello originó en la apertura de uno de los procedimientos a algunos funcionarios del CNP.

6.1.1.3. *Criterios fundamentales del Programa*

Los criterios fundamentales de la Ley 7 742 son modernización, verticalización, inserción en el mercado, competitividad y énfasis en los pequeños y medianos productores señalados anteriormente. Sin embargo, surgió un cuestionamiento por parte de la CGR en el informe DFOE AM 22/2002 donde argumentan que la interpretación que está dando el CNP a los criterios no es el correcto. Toda la interpretación de la CGR se circunscribió al término *modernización*, el significado versó sobre el utilizado en años anteriores para el modelo de promoción de exportaciones de productos no tradicionales, básicamente relacionado con los PAEs. La CGR indica que la...*modernización de la producción agropecuaria y agroindustrial en todos sus componentes, procesos y productos, en la incorporación deliberada y sistemática del progreso técnico para lograr crecientes niveles de productividad sustentables y una mayor generación de empleo productivo* (CGR, oficio 16462, DFOE AM 22/2002, 20 de diciembre de 2002, p.2). Esa definición de modernización busca la transformación de los modelos productivos y solventar la problemática social bajo un enfoque meramente economicista.

A esta modernización, los auditores de la CGR en su informe DFOE AM 22/2002, del 20 de diciembre del 2002, le adicionan una guía de varios principios fundamentales: gradualidad, sistematicidad, participación, organización y seguridad alimentaria.

- Gradualidad: El proceso debe darse por etapas, pero en forma continuada.
- Sistematicidad: La transformación se debe hacer en forma sistematizada y en armonía con el ambiente.
- Participación: Debe existir participación plena de todos los actores, sin diferenciación de género.
- Organización: Se deberá promover la organización empresarial de los productores.
- Seguridad alimentaria: El proceso se deberá orientar a garantizar la seguridad alimentaria de la población (pp. 2-3).

Estos elementos según la CGR, vinculan la política social con la económica, de tal forma que el proceso de reconversión productiva sea sostenible en el tiempo. Adicionalmente, la CGR sugirió otras acciones para lograr la transformación deseada.

como son mejorar la capacidad empresarial, mejorar la educación y capacitación de la mano de obra, aumentar la competitividad y promover la inserción de la producción en el mercado internacional. Como se puede apreciar la CGR vinculó elementos sin ningún sustento teórico y práctico.

Es importante señalar que la CGR no descartó los principios originales del PRP; sin embargo, señaló que para la aplicación de tales principios se deberían circunscribir al concepto al concepto de gradualidad, porque la transformación integral de los procesos productivos del sector agropecuario requirió de una planificación cuyo pivote fue la gradualidad.

El financiamiento de estos proyectos supone como premisa básica que obedezcan a una planificación que permita alcanzar los objetivos de reconversión en forma gradual, de manera que dichos proyectos avancen según el cumplimiento de las etapas de la cadena agroproductiva, a saber, organización del productor, producción primaria, industrialización del producto y su mercadeo... (op. cit., p. 6).

Es importante rescatar que la gradualidad ha sido interpretado por diferentes autores como un requisito indispensable para los productores puedan ajustar sus estructuras productivas. Al respecto, Helio Fallas (1993) señala que la *...aplicación de los principios de gradualidad en las medidas de apertura con el propósito que todos los agricultores tengan tiempo suficiente para ajustar sus estructuras productivas y a la nueva situación de competencia regional y mundial* (p. 93).

Como se puede apreciar las interpretaciones de la CGR, nuevamente superan el alcance señalado en la Ley 7 742, a los conceptos originales los enmarca dentro de un proceso de planificación de integración vertical de la producción agrícola como si todos los proyectos respondieran a ese objetivo. Por otra parte, la CGR se volvió a extralimitar incorporando otros principios que no están en la ley.

Esta interpretación generó una reacción por parte del CNP, el cual se apoyó en lo señalado por el legislador cuando abordó el tema:

Ahora bien, analizando el espíritu del legislador, en el proceso de aprobación de la Ley de Reconversión Productiva (Ley 7 742) se encuentra el siguiente concepto: "La reconversión

debe entenderse como la modernización y transformación de las estructuras productivas en el sector agropecuario, para alcanzar niveles de eficiencia y competitividad que les permitan adaptarse a los cambios que demanden el entorno nacional e internacional conforme a los nuevos esquemas de globalización de las economías y obedecen a un esfuerzo integrado de las áreas como capacitación, agroindustria, el crédito, la tecnología, la infraestructura, la organización, los precios y los mercados ⁷(Ley 7 742, 1998)

Sobre esta base, el CNP ha concebido el concepto de reconversión productiva en el Plan Estratégico del Programa de Reconversión Productiva como “un proceso permanente, dinámico y continuo de transformación del sector agropecuario en la búsqueda de la competitividad, la sostenibilidad y la equidad en cada uno de los eslabones de la cadena agroproductiva, como respuesta integral a la globalización y a las demandas de la apertura comercial. (Expediente de Asamblea Legislativa N°12 683, folio 936 mencionado por Vargas, 2003, p.7).

Por lo tanto, el CNP considera que los principios son suficientes en la ley para ejecutar el programa, los cuales se aplican a cada caso en particular.

El CNP, como ente administrador del PRP, se ha apegado a su visión y conceptualización de reconversión productiva, según los términos que le dicta la Ley, los instrumentos derivados para la aplicación de la misma y los criterios acumulados de la experiencia sistemática de la ejecución del Programa, siguiendo el pronunciamiento emitido por la Procuraduría General de la República ⁸ en donde “... es a la Administración Activa a quien le compete la interpretación y aplicación de la misma, siguiendo los criterios o reglas unívocas de la ciencia, de la técnica y de los principios elementales de justicia, lógica y conveniencia... (Vargas, 2003, p.8).

En síntesis, se puede apreciar nuevamente un antagonismo discursivo, la CGR nuevamente recurre a definiciones que no corresponde al contexto nacional dado que su análisis no correspondió a determinar la esencia del espíritu legislativo del PRP. Por su parte, el CNP aceptó las recomendaciones de forma oficial; sin embargo, las acciones continuaron de forma distinta por la imposibilidad de aplicar la gradualidad en todos los

⁷ Expediente de Asamblea Legislativa N°12683, folio 936, se expusieron los motivos para la creación del Programa de Reconversión Productiva que originó la modificación de la Ley Orgánica del CNP (Ley 7 742 del 18 de enero de 1998).

⁸ Se pronunció mediante el oficio O.J. 118-2000.

proyectos. Por otra parte, resultó contradictorio que la CGR sugiriera incorporar los conceptos de seguridad alimentaria y el autoabastecimiento, si anteriormente se había cuestionado un proyecto de granos básicos. En la tabla 15 puede apreciarse las interpretaciones sobre los principios del PRP que generaron un antagonismo discursivo entre los distintos autores involucrados del programa.

Tabla 15
Interpretaciones de los criterios que definen el PRP

Entidad	Criterio	Enfoque del criterio
CNP	Principios originales	Lectura literal de la ley
CGR	Principios originales más otros principios como señala la Cepal	Interpretación desde la doctrina inicial de reconversión

Fuente: Elaboración propia a partir de los hallazgos del estudio

Esa diferencia de criterios generó en el PRP importantes interrogantes al tipo de proyectos que se deben financiar.

6.1.1.4. Criterio de pequeño y mediano productor

Para definir el beneficiario del programa se utilizó el criterio expresado en la ley 7 742; sin embargo, el legislador no estableció una definición clara para poder identificar a los pequeños y medianos productores. Tampoco, se definió el concepto en la etapa de programación.

Esa falta de mecanismos o indicadores para identificar a los beneficiarios, obligó a la Junta Directiva a delimitar ese grupo. Por lo tanto, decidió plasmar la definición de pequeño y mediano productor en el Reglamento de Crédito del CNP. “se entiende por beneficiarios a los profesionales y técnicos en ciencias agropecuarias, pequeños y medianos productores agropecuarios debidamente organizados, de acuerdo con la definición que al efecto establezca la Junta Directiva del Consejo Nacional de Producción” (Artículo 2 de sesión 2023, del 19 de agosto de 1998).

Como se puede apreciar el tema de los beneficiarios se circunscribe a un tema gremial y a un tema formal, primero los que pertenecen a un gremio y segundo todos los grupos de productores que estén organizados, lo cual continuaba siendo ambiguo. Por lo tanto, se buscó delimitar aún más el tema y se definió como aquellos productores agrupados

en asociaciones de productores, las cuales deberían estar debidamente inscritas, con más de dos años de constituidas y al día en el Registro Público de la Propiedad o bien en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) según Ley 218. Posteriormente, una modificación al reglamento de la ley 7 742, planteó una ampliación a ese criterio: *Direccionamiento de los beneficios de la Ley N° 2 035*. "Los beneficios de la Ley N° 2 035 estarán orientados a pequeños y medianos productores agropecuarios y a sus organizaciones, sean éstas de primero, segundo y tercer grado". (Artículo 2°. Reglamento a la Ley 7 742, 1999).

A pesar de esa delimitación el tema de los beneficiarios continuaban siendo poco preciso. Esa imprecisión obliga al Departamento de la UTRP y a la Gerencia General a realizar una consulta a la Dirección de Asuntos Jurídicos mediante el oficio GG2177-98 del 28 de setiembre de 1998.

La Dirección de Asuntos Jurídicos (Oficio DAJ ARP- 059, 28 de abril de 1999), especifica las figuras jurídicas de las organizaciones que pueden ser beneficiarias del Programa de Reconversión Productiva. Además, expresan que existe la posibilidad de que las sociedades anónimas puedan acceder recursos del PRP siempre y cuando los integrantes de esas empresas sean pequeños o medianos productores agropecuarios y se ajusten a los lineamientos del programa. También señalan que se deben tomar previsiones para existan restricciones en el traspaso de acciones o cambio de objetivos.

La CGR en su informe DFOE-AM-4/2000 cuestiona esa falta de precisión y exige que se tomen medidas para definir el criterio.

A raíz de esa intervención, la Junta Directiva del CNP tomó la decisión de categorizar a los beneficiarios, mediante el acuerdo 33 853. (Acta de la sesión de Junta Directiva 2195, San José, CNP, 28 de junio de 2000). En ese acuerdo se definió al pequeño y mediano productor y por lo tanto se modificó el Reglamento de Crédito del CNP (aprobado según artículo 2, sesión 2023, 1998).

La categorización provino de una recomendación hecha por la Gerencia General, en el oficio GG 1058 del 1 de junio de 2000, la cual propuso que el pequeño productor sea aquel que dedica más del 75% de su tiempo laboral en su finca o actividad productiva donde sus ingresos anuales, no deben ser superiores a \$25 000 anuales. Y el mediano productor, sea aquel que dedica su tiempo a la actividad agropecuaria propia es superior al

60% y los ingresos generados anualmente, no deben ser superiores a los \$75.000. Sumado a lo anterior, se reiteró que las organizaciones beneficiadas con el programa deben estar compuestas mayoritariamente por pequeños y medianos productores según comunicados de la Administración Superior.

Esas nuevas disposiciones fueron comunicadas a todas las Direcciones Regionales para su acatamiento donde cada proyecto debería estar acompañado de un documento. El funcionario responsable de apoyar ese proyecto, tendría que dar fe de que la mayoría de asociados de los grupos de productores solicitantes de ese proyecto, corresponden a las categorías de pequeños y medianos productores. Posteriormente, ese requerimiento se iba a sustentar en la información proporcionada por un diagnóstico organizacional del Área de Gestión Empresarial.

Sin embargo, esta definición de pequeño y mediano productor resultó fuera del contexto de la realidad costarricense, dado que el ingreso promedio para el productor agropecuario en el año 2000 según información histórica de salarios por parte del MTSS, correspondía a lo sumo a \$4526 anuales (MTSS, 2012, p. 69). El monto de \$25 mil o más, no es un parámetro de restricción dado que permitiría el ingreso a la casi totalidad de los productores agropecuarios costarricenses de ese entonces.

En el tema de la categorización de los beneficiarios en la implementación mostró dos situaciones que marcaron el devenir del PRP:

- La categorización por monto impide una discriminación para la elección de beneficiarios en el programa.
- El financiamiento exclusivo para grupos organizados, podría haber sido un detonante para el desestimulo competitivo, principio que perseguía el programa. Se pensó más en dar una mayor cobertura a los servicios agropecuarios por parte del sector institucional que valorar opciones rentables en cultivos que no ocupan estar agrupados.

En resumen, el criterio de pequeño y mediano productor circunscrito a montos de rentabilidad en dólares y tiempo de dedicación a la actividad agrícola, fue más un requisito

que un mecanismo de selección, dada la realidad de los ingresos de los productores costarricenses.

6.1.1.5. Criterio de fondos reembolsables y no reembolsables

Cuando el programa fue parte del PIMA (años 96 y 97), el otorgamiento de fondos no reembolsables fue muy discrecional, no existía un criterio preciso para el otorgamiento de estos recursos. En esos años, el 68% de los fondos fueron no reembolsables, lo cual hizo al programa muy atractivo. Cuando el PRP se trasladó al CNP a partir de la entrada en vigor de la Ley 7 742, se empezaron a regular esos fondos mediante el artículo 41 del reglamento (Reglamento a la Ley Orgánica del Consejo Nacional de Producción, 3 de febrero de 1998):

Recursos reembolsables. No reembolsables. Los beneficiarios podrán optar por dos categorías de asignación de recursos:

- a) Financiamiento reembolsable.
- b) Financiamiento no reembolsable.

Mediante el financiamiento reembolsable se asignan recursos con obligación de ser reintegrados por los beneficiarios. Son aprobados y definidos por la Junta Directiva bajo la modalidad de crédito, con forma de pago, tasas de interés, plazos, garantías, seguros y otros; y eventualmente podrán otorgarse períodos de gracia.

El financiamiento no reembolsable es aquel aporte económico otorgado sin costo financiero y sin la obligación de ser reintegrado.

En ambos casos la Junta Directiva definirá los términos y garantías y los beneficiarios se obligan a suscribir un convenio y otorgar la correspondiente garantía que asegure la utilización correcta de los recursos asignados (artículo 41)

Como se puede apreciar en ese artículo se describen los tipos de recursos y las obligaciones contractuales que conllevan su acceso. Para el acceso se utilizó como criterio para el otorgamiento una distribución porcentual, la cual estaba definida en el artículo 43 del Reglamento a la Ley y 7 742:

Artículo 43º: – UTILIZACIÓN DE LOS RECURSOS.

De conformidad con el artículo 49 de la Ley N° 2 035, los recursos del Programa de

Reconversión Productiva se destinarán a dos segmentos:

- Al cumplimiento de sus objetivos, establecidos especialmente en los artículos 3° y 4° de la Ley N° 2 035.
- A la asignación de recursos reembolsables y no reembolsables a los proyectos debidamente aprobados por la Junta Directiva.

Corresponde a la Junta Directiva determinar el porcentaje de los recursos que se destinarán al cumplimiento de sus objetivos y a la asignación de recursos a los proyectos.

El 5 de octubre de 1998 el *Diario oficial La Gaceta* n.º 193 se publica el Reglamento de Crédito y Asignación de Recursos Reembolsables y No Reembolsables. Se envió copia del Reglamento a todas las jefaturas. Las combinaciones generalmente eran 60% para fondos reembolsable y 40% para fondos no reembolsables. Inicialmente, los fondos no reembolsables no requerían estar justificados.

Posteriormente en noviembre de 1998, según acuerdo 33 165 de la sesión 2 402, la Junta Directiva decidió darle más razonabilidad y mayor precisión al criterio de porcentajes para los fondos reembolsables y no reembolsables que se habían señalado en el reglamento de crédito (artículo 11 de la sesión 2041 de Junta Directiva del CNP, 28 de octubre de 1998). Por el lado de los fondos no reembolsables se les empezó a exigir una justificación. Por otra parte, se les puso un techo y un piso, donde el componente mínimo no reembolsable para los proyectos no podrá ser inferior al 20% y el componente máximo no podrá sobrepasar el 40%.

Producto del informe DFOE – AM – 4/2000, la CGR recomendó que los fondos no reembolsables deberían destinarse a gastos específicos en los proyectos. En marzo de 2001, la Gerencia General (Oficio GG 548, 7 de marzo de 2001) instruyó a los directores regionales para que adecuaran y justificaran en los informes técnicos de proyectos, los recursos no reembolsables destinados para cubrir gastos específicos. Presentó como ejemplo la siguiente lista:

- Gastos de preinversión corresponden a los costos de los estudios para evaluar la factibilidad del negocio. Entre estos se podían considerar la elaboración de planos y realización de peritazgos.

- Gastos de contratación de personal gerencial, personal para asesorías y asistencia técnica y de apoyo administrativo. Este cuerpo de apoyo gerencial generalmente podría ser cubierto en forma total con fondos no reembolsables.
- Equipos de apoyo administrativo como la compra de vehículos, equipos de cómputo y comunicaciones.
- Costos de aprendizaje del proyecto, estos correspondían al capital de trabajo necesario para iniciar operaciones y consolidar el proyecto en sus primeros años.
- Gastos de entrenamiento y capacitación del personal que incluía los salarios y los costos de la misma capacitación.
- Costos inherentes a la introducción de sistemas de calidad y tecnologías amigables con el ambiente.
- Inversiones estratégicas de interés del sector agropecuario, que no generaban lucro directo a una empresa en particular, que podían contemplar la compra de algunos activos fijos. Inversiones estratégicas se podían contemplar también mecanismos de promoción para el sector agropecuario o para la elaboración de estudios sectoriales de algún producto en particular.

Sin embargo, ese listado no había sido comunicado a la CGR, por lo que mediante el informe DFOE AM-203 (oficio del 23 de mayo de 2001 mencionado en informe AM-203AM 22-2002, p. 25) reitera sobre la necesidad de definir las actividades o partidas podrían recibir fondos no reembolsables. La recomendación exige que se presenten las actividades que podrían ser sujetos de este tipo de fondos.

El 6 de junio de 2001, mediante el acuerdo 34 354 la sesión 2 278, la Junta Directiva del CNP, expuso la lista de los recursos no reembolsables señalado por la Gerencia General como mecanismo para regular la asignación de los fondos no reembolsable en los créditos de reconversión productiva. Estos se justificaban siempre y cuando permitieran que la organización ejecutora se consolidara e hiciera frente a la ejecución de los pagos. Además, se expuso las características de los beneficiarios y criterios para dicha asignación, en casos estrictamente de excepción y debidamente justificados.

Posteriormente, en el oficio SUB GG 302 del 19 de julio de 2001, la Subgerencia General instruyó a las Direcciones Regionales a recalcar la importancia que debe dársele en

la formulación de los proyectos a los fondos que se desean establecer como no reembolsables. Estos deben venir debidamente justificados por rubro específico, de acuerdo con la directriz emitida por la Gerencia General en el oficio GG 548 del 7 de marzo del 2001, en el que se expuso un listado con gastos específicos como anteriormente se mencionó. Adicionalmente se incluyó la solicitud de desembolsos para los recursos no reembolsables según lo indicado en el plan de inversiones.

Para el año 2002, ya se habían otorgado 84 financiamientos que representaban más del 50% del total de los financiamientos. Muchos de los fondos no reembolsables no estaban justificados técnicamente. La CGR expuso su preocupación nuevamente por la cantidad de recursos colocados, en el informe DFOE –AM 22/2002, señaló lo siguiente:

El Consejo, a partir del 15 de enero de 1998, fecha de vigencia de la Ley No. 7 742, asignó recursos no reembolsables por un total de \approx 2.716 millones, lo que representa el 37% del total de los recursos girados como financiamiento para la ejecución de proyectos de reconversión productiva, a las diferentes organizaciones de pequeños y medianos productores beneficiarias de estos recursos... (p.24).

Esa debilidad era producto de que los fondos no reembolsables no estaban definidos de forma reglamentaria, por lo que en el mismo informe señaló lo siguiente:

Según se observa, la Junta Directiva, en atención a la disposición cursada por esta Contraloría General, definió los criterios a utilizar para la asignación de recursos no reembolsables como parte del financiamiento de los proyectos de reconversión productiva, y señaló los rubros que se pueden cubrir con estos recursos; sin embargo, omitió incorporar dichos criterios dentro del *'Reglamento de crédito y asignación de recursos reembolsables y no reembolsables'*, con el propósito de brindarles la formalidad requerida (p.25).

A partir de la disposición de la CGR, la Junta Directiva decidió modificar el artículo 4 del Reglamento de Crédito y asignación de recursos no reembolsables, donde se eliminaron los porcentajes preestablecidos de fondos reembolsables y no reembolsables, donde cada proyecto tendría que haber tenido una justificación particular para los fondos no reembolsables. Esta modificación se publicó en La Gaceta No. 193, del 5 de octubre de

1998. Otro aspecto que se contempló en el contrato fue la exigencia de garantías para los fondos no reembolsables. Como se puede apreciar, la contraloría exigió para el otorgamiento de fondos no reembolsables un marco reglamentario que justificaba cada partida.

Esa falta de reglamentación marcaba un amplio espectro en el uso de los fondos. Se pueden señalar tres ejemplos:

- **Capacitación:** La Junta Directiva del CNP encomendó a la Administración Superior, mediante acuerdo 34 625 del 5 de diciembre de 2001, diseñar y presentar un plan anual de capacitación, para funcionarios del CNP y para las organizaciones, para ser financiados con recursos del programa. En el presupuesto del PRP se incorporó un rubro de capacitación para el personal del CNP durante ese mismo mes.
- **Asistencia técnica:** En enero de 2002, mediante acuerdo 34 728 del 23 de enero de 2002, la Junta Directiva del CNP estableció como condición para los proyectos y desembolsos la suscripción de un convenio de asistencia técnica bajo el compromiso institucional del sector agropecuario y de las organizaciones. Este convenio se sufragó con fondos no reembolsables.
- **Gastos de formalización:** el 3 de julio de 2002, la Junta Directiva del CNP, acordó establecer como política general, la asignación hasta de un 3%, sobre del monto del financiamiento a girar, como recursos no reembolsables, a favor de la organización beneficiaria, para cubrir los gastos de formalización. Y que en cada caso, se presentaría un informe de la Gerencia General, para ratificación de la Junta Directiva. Posteriormente, la Junta Directiva del CNP decidió variar la disposición tomada para que sea la Subgerencia General que se encargara de atender lo referente a la asignación de hasta un 3% sobre el monto total del financiamiento de cada proyecto, para cubrir los gastos de formalización.

Al respecto, la Subgerencia General en enero de 2003 solicitó al Área de Tesorería General del CNP, un informe detallado sobre el monto otorgado a cada organización beneficiaria del PRP. En ese informe se debía de considerar aquellos proyectos, en los cuales el rubro de los gastos de formalización no estaba considerado en el Plan de

inversión. Una vez recibido el informe, fue remitido a la Junta Directiva y los gastos recomendados fueron incorporados en el Reglamento de Crédito. La modificación fue realizada el 2 de julio de 2003. La Junta Directiva del CNP aprobó en la sesión 2 462 del 2 de julio de 2003 mediante el acuerdo 35 356, la modificación al artículo 4 del Reglamento de Crédito y Asignación de Recursos Reembolsables y no Reembolsables del PRP, el cual quedó descrito de la siguiente manera:

Artículo 4º—Los beneficiarios podrán optar por dos categorías de asignación de recursos o una combinación de ambos:

Financiamiento Reembolsable

Financiamiento No Reembolsable

El financiamiento Reembolsable son recursos aprobados bajo la modalidad de crédito, con tasas de interés, plazos, garantías, modalidad de pago y eventualmente períodos de gracia, debidamente definidos por la Junta Directiva, teniendo en consideración la recomendación técnica, de acuerdo a las características propias de cada proyecto, lo que se establecerá en el contrato de crédito respectivo. El financiamiento No Reembolsable es aquel aporte económico otorgado sin costo financiero y sin la obligación de ser reintegrado, una vez cumplidos los objetivos del Proyecto, existiendo la obligación del beneficiario de suscribir un convenio y garantía que asegure adecuadamente la utilización de los recursos asignados a juicio de la Junta Directiva, teniendo en consideración la recomendación técnica. Podrá establecerse según la evaluación técnica y financiera del proyecto, como recursos no reembolsables, los siguientes rubros:

- a. Gastos de pre-inversión, entre estos, costos de estudios de factibilidad, costo de diseño de obras, costos de administración temporal y gastos de preoperación.
- b. Gastos para fortalecimiento organizacional, que abarcan personal gerencial, de contabilidad, asistencia técnica y asesorías por un período perentorio, de acuerdo a la actividad y generación de ingresos (período de aprendizaje).
- c. Equipos de apoyo administrativo, como medios de transporte (medios que requiere la organización exclusivamente para transferencia tecnológica y capacitación al productor), equipos de comunicación y computación, que no generen lucro directo a la organización, pero que son indispensables para la operación.
- d. Gastos de desarrollo de productos y penetración de mercados, entre estos estudios de mercado para una actividad particular de un determinado sector, promoción y publicidad de

productos, penetración de un nuevo producto, presentación de productos, cambio de proceso de un producto, subproductos.

e. Gastos de entrenamiento y capacitación del personal de la organización y sus asociados, que incluye entrenamiento para manejo y uso de materiales de empaque, almacenamiento de materias primas, procesos, capacitación técnica, capacitación socio-organizativa, contabilidad, administración, mercadeo y ventas, entre otros.

f. Costos inherentes a la introducción de sistemas de calidad, tecnologías amigables con el ambiente, investigación y desarrollo, tales como: introducción de tecnologías que mejoren los sistemas de producción, de proceso y calidad, sistemas para el manejo adecuado de desechos líquidos y sólidos.

g. Inversiones estratégicas en un proyecto, entre estas, infraestructura, maquinarias y equipos que no generen ingresos directos a los beneficiarios en particular y cuyo costo de inversión no pueda ser directamente asignable a cada beneficiario, pero que son indispensables para la operación del proyecto.

Como se puede apreciar los beneficiarios podían optar por las dos categorías de asignación de recursos o una combinación de ambos con la diferencia que los fondos no reembolsables deberían enmarcarse en la lista antes señalada.

Una vez aprobado por Junta Directiva, el 10 de julio de 2003, la subgerencia general mediante su oficio SGG 449 remitió el Reglamento de crédito y asignación de recursos reembolsables y no reembolsables a la Dirección de Asuntos Jurídicos para que realizara las acciones pertinentes sobre la publicación en el Diario Oficial La Gaceta.

Un aspecto importante de rescatar sobre los fondos no reembolsables, fue la definición plasmada en el informe DFOE-AM-22-2002, en este informe se expuso una definición de la naturaleza jurídica de los fondos no reembolsables como donación, lo cual fue contrario a lo señalado en la Ley 7 742. Señaló la CGR lo siguiente:

... la asignación de recursos no reembolsables en el marco de la reconversión productiva, constituye la donación que efectúa el Estado como un apoyo financiero de carácter extraordinario al sector privado para el logro de los objetivos de la citada Ley No. 7 742 y como una especie de "contrapartida" del componente reembolsable del préstamo concedido (p.24).

Esta interpretación trajo consigo una reacción por parte del CNP, dado que la connotación de donación podría traer perjuicios en el marco contractual y daría al traste con los objetivos del programa dado que los compromisos no tendrían ese rango de obligatoriedad como se ha estado manejando en el programa como se establece en el artículo 49 de la ley 7 742, donde se indica que “los recursos del Programa de Reconversión Productiva, se destinaran para el cumplimiento de sus objetivos tanto los recursos, reembolsables como los no reembolsables en los proyectos aprobados”. Al respecto, el CNP emitió una interpretación para garantizar el tratamiento contractual de los fondos no reembolsables.

Por su naturaleza jurídica, el tratamiento que le ha dado a los recursos no reembolsables la Institución, como responsable del Programa de Reconversión Productiva, no es el de una “simple donación”, ya que esta, jurídicamente, se entiende como un contrato o acto de liberalidad donde se dispone de una cosa y conlleva la renuncia irrevocable y gratuita de la misma, a favor de otra persona (Vargas, 2003, p.12).

En ese mismo documento, el CNP expuso más argumentos que fortalecían la postura del CNP, a saber:

- El otorgamiento de fondos no reembolsables exigían garantías para asegurar el desarrollo de los proyectos.
- Esos recursos podían ser utilizados en necesidades y condiciones particulares de cada proyecto.
- La obtención de fondos no reembolsables respondían a un compromiso contractual donde se exponían obligaciones a las organizaciones solicitantes.
- En caso de que los compromisos no se cumplieran, la organización se exponía a sanciones como el pago de intereses por esos recursos o a la devolución de los mismos.

Con los cambios realizados al capítulo 4 del Reglamento y otros cambios procedimentales, el CNP (Acta de la sesión 2 497 de Junta Directiva, 21 de enero del 2004)

decidió aprobar el nuevo Reglamento de Crédito y Asignación de Recursos Reembolsables y no Reembolsables del PRP, el cual fue presentado por la Dirección de Asuntos Jurídicos en el oficio DAJ 012-2004, del 15 de enero del 2004. El nuevo reglamento consta 14 artículos.

El Reglamento fue publicado en *La Gaceta* 35 del 19 de febrero del 2004, mediante el oficio SGG 198 del 2 de marzo de 2004 donde adjuntó el Reglamento de crédito y asignación de recursos reembolsables y no reembolsables, el cual fue dirigido a los directores regionales, director de mercadeo y agroindustria, el coordinador de la AAP y ASP para la consideración correspondiente.

En términos generales, los fondos no reembolsables según el CNP no podían verse como donación porque no eran parte del patrimonio sino eran pasivos con cero costos. Solo al finalizar el proyecto, con los objetivos y los compromisos contractuales cumplidos podrían considerarse a los fondos no reembolsables como una donación. Nuevamente, se observa el antagonismo discursivo por parte de estas dos instituciones.

6.1.1.6. *Agrocadena*

Es importante señalar que el apoyo a proyectos vinculados a su cadena de valor agregado ha sido considerado por diferentes autores y políticos como necesario para lograr el desarrollo del sector agropecuario, dado que hay eslabones en la cadena que obtienen mayores rendimientos que otros, principalmente la comercialización. Generalmente, los productores agropecuarios se encuentran en el eslabón que genera menor rendimiento. Señala Fallas (1993) que las instituciones públicas y las ONGs deberían enfatizar en apoyo a en la concreción de diferentes iniciativas productivas donde se integren eslabones.

c. la puesta en marcha de mecanismos de comercialización en manos de los agricultores que les permitiera sacar ventaja no solo de los aspectos productivos, sino de la comercialización de los productos agropecuarios y de los insumos necesarios para su producción. En estas circunstancias, los productores agrícolas deberían ser a la vez mejores agricultores y buenos comercializadores de sus productos. Para ello es necesario que los que las organizaciones de productores desarrollen capacidades para asumir principalmente con base en su propio,

aquellas actividades que no tendrían más apoyo gubernamental pero que son vitales para su reproducción (Fallas, 1993, p. 93).

No obstante, Fallas (1993) recalca en la integración debe darse a todos los niveles de la cadena, desde los inferiores hasta los superiores.

d. Integración productiva de algunas actividades. La producción de insumos, el procesamiento de productos, la asistencia técnica y la comercialización de productos e insumos son productividades productivos contribuiría en forma significativa a mejorar los niveles de ingresos (p. 99).

Por lo tanto, este concepto ha sido fundamental en los criterios de la época. Al respecto, el CNP realizó una serie de consultas a la CGR sobre las interpretaciones del concepto de agrocadena y los demás conceptos de reconversión productiva como se señaló anteriormente. Resultado de esa consulta, la CGR emitió el informe DFOE AM 251/2001 (memorial No. 6962, 25 de junio del año 2001), las cuales dieron lugar a decisiones por parte de la Junta Directiva.

En virtud de las recomendaciones emitidas por el ente contralor, la Junta Directiva (Acta de la sesión de Junta Directiva N° 2 329. San José. CNP, 5 de diciembre de 2001), encargó a la Subgerencia de Desarrollo Agropecuario el estudio de la actualización de las agrocadenas de las distintas actividades agropecuarias. El 19 de diciembre de 2001, la Junta Directiva, en sesión 2 332 del CNP aprobó la posibilidad de pago de servicios profesionales para la formulación de proyectos. Se retomó las inquietudes de los directivos, transcritas en la sesión 2 329, del 6 de diciembre de 2001, para que se prepare una propuesta sobre la conceptualización de agrocadena productiva, atendiendo el pronunciamiento de la CGR.

Posteriormente, en el informe DFOE AM 22/2002 surge nuevamente un problema de interpretación del concepto agrocadena porque al concepto de reconversión productiva no se le incorporó la visión de agrocadena en los proyectos, según la visión de la CGR, se debió incorporar todas las fases de la producción agropecuaria desde la organización del productor, producción primaria, industrialización del producto hasta su mercadeo, fases fundamentales para poder cumplir con el logro de la modernización y verticalización de las actividades productivas.

La agrocadena ha sido un concepto fundamental para determinar la agregación de valor en la producción agropecuaria, así se conoce cuantos beneficios genera cada eslabón de la cadena. En la agrocadena se vinculan agentes económicos que pertenecen a cada eslabón. Esta cadena inicia con las operaciones de producción de materia prima, luego continua con el procesamiento y termina con la comercialización. La valoración de la agrocadena fue apropiada para muchos productos como la palma, palmito, plátano, café, arroz, carne, lácteos entre otros por el efecto de la economía de escala.

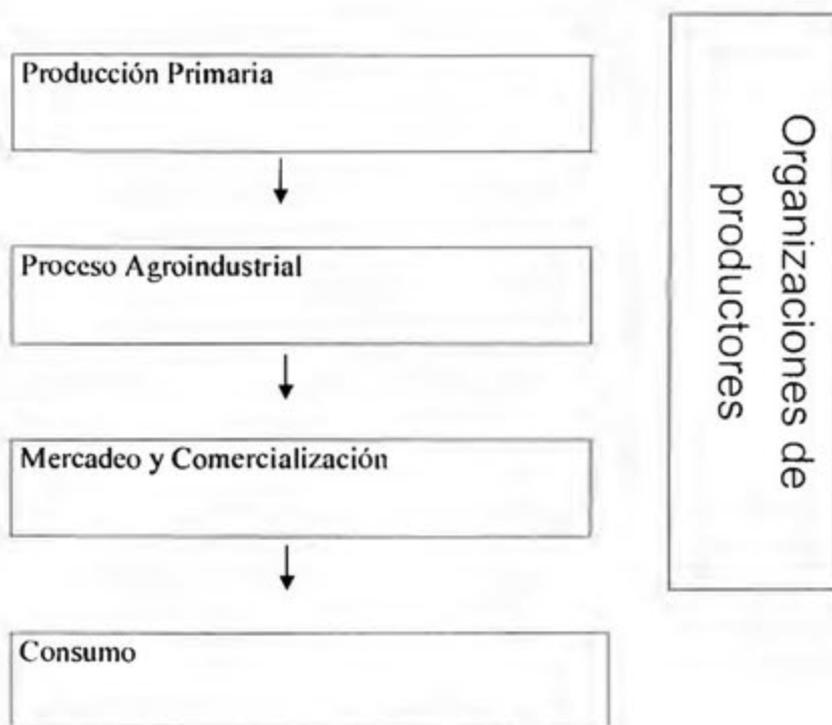


Figura 10. Eslabones de la agrocadena para la reconversión productiva
Fuente: (Vargas, 2003, p.9)

El análisis de la CGR en su informe DFOE AM 22-2002 sobre el término agrocadena, lo vincula con el concepto de gradualidad, donde suponen que los proyectos de cualquiera de los eslabones de cada cadena agroproductiva, deben servir de enlace para el resto de los eslabones como se señala a continuación:

Esta Contraloría General considera sumamente grave que no se haya cumplido a cabalidad con el principio de gradualidad, lo cual es aún más preocupante al considerar que en el estudio realizado al CNP se demostró que se destinaron recursos para financiar “proyectos de reconversión productiva”, que no cumplen con los postulados del Programa, ni con los objetivos establecidos en la Ley de Creación del Programa de Reconversión Productiva, Ley No. 7 742, por cuanto el único objetivo de estos créditos fue apoyar la actividad estrictamente comercial de las organizaciones beneficiarias, sin que se haya demostrado que previamente los productores estuviesen adecuadamente organizados, que la producción primaria tenía mejoras significativas suficientes o que sus productos estuviesen inmersos en un proceso de industrialización satisfactorio, de manera que se demostrara que no era necesario destinar recursos a estas etapas de la agrocadena productiva (p.23).

Esta visión integral y secuencial de una agrocadena por parte de la CGR, trajo una posición contraria por parte del CNP. Esta visión fue útil para describir el enlace de las operaciones de cultivo, procesamiento y comercialización que se suscitan en la producción de un determinado bien, o describir un clúster. Sirve para mapear la producción desde el agricultor hasta el consumidor final, pero no existe una vinculación de propiedad o comercial, real y única entre los eslabones de la mayoría de las agrocadenas porque los costos son muy elevados para lograr esa integración.

La mayoría de los proyectos estaban relacionados con un solo eslabón, hay circunstancias que el eslabón agroindustrial es el más importante para ciertos cultivos; por ejemplo, el procesamiento de jugos de frutas o conservas de verduras. O en el caso de la comercialización para ciertos cultivos que podían verse imposibilitados para obtener mejores posiciones en el mercado, dado el difícil acceso que imponían algunas barreras impuestas por la competencia. Por otra parte, existen especializaciones en los diferentes eslabones que no gozan los otros componentes de la cadena, o también en algunos eslabones se pueden presentar estrategias de desconcentración porque resultan más rentables.

Por lo tanto, los eslabones de una agrocadena generalmente no están vinculados en una sola estructura empresarial, por lo que el CNP se refirió a esta propuesta como irreal

dada la imposibilidad material de su cumplimiento en el informe de Base Conceptual del Programa de Reversión Productiva (Vargas, 2003).

Otra de las contradicciones que expuso la CGR en el concepto de agrocadena fue la consideración del término de organización como un eslabón, al respecto el CNP señaló lo siguiente:

La organización de productores no representa un eslabón de la cadena agroproductiva, tal y como lo expresa la CGR, sino la organización más bien es el actor, sujeto, y objeto a la vez, del proceso de reversión, independientemente del eslabón de la cadena en que la organización de productores participe, por lo cual en este tema diferimos de la concepción de la Contraloría General de la República. (Vargas, 2003, p. 6)

No obstante, la resignación no se hizo esperar como se indicó anteriormente. La Gerencia General, según oficio GG 2 115 del 16 de diciembre de 2002, instruyó a la Subgerencia General, a la Dirección de Desarrollo Agropecuario (Desagro), a las Direcciones Regionales, a la AAP y al ASP a atender las recomendaciones que hizo la CGR en su oficio 14 489 del 29 de noviembre de 2002, con base al informe DFOE-AM 22-2002 donde se ordena suspender la práctica de financiamiento a proyectos que no cumplan con el principio de gradualidad, atendiendo las diferentes etapas que contempla la agrocadena productiva para los financiamientos de los proyectos del programa.

La agrocadena fue el último concepto en la discrepancia conceptual sobre la "reversión productiva", lo cual fue parte de las muchas discrepancias que existen en el entorno del programa.

6.1.1.7. Responsabilidades administrativas

Más allá de las diferencias de criterio entre el Órgano Contralor y el CNP, la CGR también comunicó en su Informe DFOE-AM-22-2002, los resultados de la evaluación realizada, donde señala serios cuestionamientos estratégicos y operativos, tanto a lo interno como a lo externo del CNP, lo cual da pie para el inicio de un proceso de investigación por presuntas responsabilidades a algunos funcionarios involucrados en la gestión del periodo evaluado.

Los procedimientos administrativos por parte de la CGR tuvieron como insumo inicial los resultados de 23 proyectos financiados que estaban en una situación crítica, los cuales fueron definidos por el Departamento de Seguimiento de Proyectos del CNP. Una vez evaluados esos proyectos se concluyó que algunos no cumplieron con los objetivos del PRP, principalmente con el famoso principio de gradualidad. Señaló la CGR que se otorgaron financiamientos a organizaciones con serias deficiencias en el manejo administrativo, lo que generó un bajo nivel de operaciones y altos costos, lo que hacía arrastrar pérdidas desde su inicio.

Por otra parte, cuestionó la planificación de los mismos donde señalan que se presentó una distribución desproporcionada a favor de algunas regiones sobre otras. También, la CGR cuestionó el tratamiento de algunas garantías, las cuales eran inadecuadas para cumplir con el retorno de los créditos. Ese cuestionamiento se sacó a colación dado que se otorgaron montos altos a créditos otorgados a la Corporación Hortícola Nacional y a la Federación de Centros Agrícolas Cantonales del Pacífico (Fecap) sin una adecuada garantía. Por lo tanto, las deficiencias detectadas hicieron concluir a la CGR en su informe DFOE-AM-22-2002 de la siguiente manera:

“En síntesis, las deficiencias detectadas en el presente estudio, permiten concluir que el Programa de Reconversión Productiva del Sector Agropecuario, después de casi cinco años de existencia y con una inversión de \$7.407 millones -recursos girados por el CNP en ese lapso-, no ha logrado cumplir con su objetivo primordial, cual es lograr la transformación integral de las actividades productivas del sector agropecuario, en procura de su modernización y verticalización, para darle a dicho sector la eficiencia y competitividad que requiere el desarrollo económico del país y elevar así la calidad de vida de los pequeños y medianos agricultores” (p.28)

Estas investigaciones causaron en el personal mucha indisposición para otorgar financiamientos, se mostraron reacios en firmar documentos. Señala uno de los entrevistados: *Cuando la Contraloría inició los procedimientos administrativos en el año 2001 y 2002 aproximadamente, generó un temor en los funcionarios encargados de proyectos, esto entrabó los trámites porque nadie quería firmar nada* (O. Brenes, entrevista, 14 de junio del 2014).

6.1.1.8. Síntesis de los antagonismos discursivos

El PRP mostró una disonancia cognoscitiva en los términos fundamentales para lograr su operación, una disonancia que generó un antagonismo entre distintos actores. El punto final de ese conflicto provocó la implementación de algunas regulaciones mostradas en la tabla 16, en ella se resumen las características de las regulaciones que surgieron del conflicto entre las diferentes interpretaciones del programa.

Tabla 16
Efectos e impactos de las regulaciones sobre las interpretaciones del PRP, 2000-2002

Periodo de inicio del mayor impacto	Regulación	Acciones realizadas	Efecto en el proceso de financiamiento	Efecto en los productores	Impacto en el programa
2001 – 2002	Definición RP	Auditoría y documentos del CNP	Incremento en el proceso de planificación	Ninguno	Negativo por el entramamiento a las solicitudes.
2001 – 2002	Actividades a financiar	Auditoría y documentos del CNP	Incremento de requisitos	Desestímulo para ciertos sectores de productos básicos	Negativo por impedir sectores concentra en otros,
2001 – 2002	Criterios del programa	Modificaciones a los términos de los proyectos	Incremento de requisitos	Mayor aporte de información	Negativo; por el exceso de requisitos
2000	Tipo de productor	Modificaciones al reglamento	Incremento de requisitos	Mayor aporte de información	Neutral porque no logró cometido
2001 - 2002	Distribución fondos	Modificación al reglamento	Clasificación de inversiones	Mayor aporte	Positivo por el destino
2001 – 2002	Agrocadena	Directrices	Incremento de requisitos	Favorece a proyectos grandes donde se visualice agrocadenas	Negativo por el enfoque debido a que los proyectos concentración
2001 – 2002	Apertura de procedimientos administrativos por responsabilidades	Investigación por parte CGR	Retraso en los procesos	Mayor cantidad de espera	Temor en los funcionarios

Fuente: Elaboración propia a partir de los hallazgos del estudio

Estas interpretaciones generalmente tuvieron efectos negativos en el proceso de financiamiento porque se incrementaron los requisitos a los productores dado que se les dificultó el acceso a los recursos.

6.1.2. Priorización para los financiamientos

La aplicación de criterios de priorización de proyectos es fundamental para la gestión, sin priorización no puede haber planificación. Los recursos limitados en la gestión pública exigen una medida para la asignación y ejecución de los recursos disponibles en el financiamiento de proyectos agropecuarios.

6.1.2.1. Clasificación de los proyectos

Hasta el 13 de junio de 2001, la Junta Directiva del CNP, mediante el acuerdo 34 375, categorizó los proyectos con el fin de exigir requisitos según el nivel de inversión. A los proyectos pequeños se le consideraría los que solicitaron montos hasta 20 millones; los proyectos medianos hasta 100 millones y proyectos grandes, más de 100 millones, en los dos últimos es obligatorio el informe y recomendación del AAP.

El 3 de octubre de 2001, (acuerdo 34 538), la Junta Directiva del CNP categorizó nuevamente los proyectos, modificó el acuerdo anterior, donde los proyectos pequeños serían aquellos con inversiones de hasta 40 millones, los medianos y grandes quedaban igual.

Cuando se presentaba una iniciativa productiva al programa, esta debía analizarse con la metodología de proyectos con el fin de mostrar la factibilidad y viabilidad. Acorde con esa metodología, cuando los proyectos se evaluaban financieramente debían considerar las alternativas y las condiciones de precisión que se exigían en la formulación de los estudios de los proyectos, donde a mayor inversión se requiere mayor precisión para disminuir el riesgo. Por ejemplo, si un proyecto requería inversiones muy altas y su complejidad era grande, el estudio debía garantizar mucha certeza dado que el riesgo al fracaso así lo exigía.

Con base a lo anterior se requerían estudios más rigurosos que otros según los niveles de inversión. Por lo tanto, la Junta Directiva definió una directriz el 19 de noviembre de 2003 (acuerdo 35 545), para clasificar los estudios de proyectos en tres tipos según el nivel

de complejidad de cada propuesta. Esa directriz fue producto de una propuesta del Área de *Análisis de Proyectos*, con fecha 3 de noviembre del 2003, sobre los pasos para la aprobación del financiamiento de los proyectos de Reconversión Productiva. Este documento se denominó “Niveles de profundidad y procedimientos para la presentación de proyectos al Programa de Reconversión Productiva del Sector Agropecuario”. Los niveles de profundidad de los proyectos son los siguientes:

- **Perfil de proyectos**

Este tipo de documentos se sustenta en el juicio y la experiencia de los formuladores, en la información proveniente de fuentes terciarias y secundarias principalmente. Como principales características debe incorporar las dos áreas principales; formulación y evaluación, en donde el documento incorpora información de la formulación y los elementos de evaluación, se refieren a apreciaciones y juicios de valor de los especialistas a cargo de cada uno de los componentes. Este tipo de estudios permite trabajar con un costo mínimo, porque la mayoría de estos son realizados por personal institucional. Los proyectos pequeños requerían este tipo de estudios.

- **Estudio de prefactibilidad**

Este tipo de estudio profundiza en fuentes primarias y secundarias, desde el conocimiento del mercado, análisis técnico y la evaluación financiera. Se realiza un desarrollo profundo de los temas centrales del proyecto. Pueden incorporar anteproyectos, diseños preliminares y estimaciones con gran precisión. Los proyectos medianos requerían este tipo de estudios.

- **Estudio de factibilidad**

Los estudios de factibilidad se diferencian de los anteriores en que profundiza cada componente del proyecto a un nivel pleno. Fundamentalmente, la información de respaldo es primaria como planos constructivos, estudios de mercado, cotizaciones entre otros.

Resultaba valiosa esta clasificación técnica de los proyectos: sin embargo, no se vislumbró que se aplicaran los montos asociados en esa clasificación con las características

de las solicitudes de financiamiento. Los estudios de los proyectos grandes requerían este nivel de profundidad por la complejidad y costo de las inversiones.

6.1.2.2. *Priorización de beneficiarios*

La priorización fue uno de las preocupaciones de la Junta Directiva del CNP, por lo que el 20 de enero de 1999, (acuerdo 33 243), solicitó una propuesta para que la Gerencia General, definiera los proyectos prioritarios para el PRP, con base en el impacto, viabilidad y la posibilidad de fundir proyectos análogos de impacto regional. Se hicieron algunos intentos, pero no dieron resultado dada la poca referencia que otorgaban las Direcciones Regionales para el financiamiento de proyectos.

Dada la necesidad de asignar los recursos para que el acceso a los fondos del programa fuera eficiente, la Junta Directiva del CNP decidió priorizar mediante el mecanismo de concurso de proyectos en el mes de agosto de 1999. Este concurso tuvo como objetivo optimizar la asignación de los recursos de manera transparente, objetiva y equitativa en función de las prioridades del programa. El 25 de octubre de 1999 la Junta Directiva del CNP (Artículo 8, acuerdo 33 480, sesión 2 117), decidió prefijar los plazos para la recepción y trámite de los proyectos para dar arranque definitivo al concurso. Se definió hasta el 15 noviembre 1999 para la recepción y hasta el 30 del mismo mes para la precalificación y recomendación final. Este mecanismo de selección se utilizó para dar oportunidad de participación al mayor número posible de organizaciones de pequeños y medianos productores agropecuarios y agroindustriales. Este concurso se difundió en los medios de comunicación nacional.

Parte de los requerimientos para ser postulante y poder competir por la cartera de recursos del Programa fueron: que debían ser organizaciones de pequeños y medianos productores agropecuarios o agroindustriales, que debían contar con la debida personería jurídica vigente y con dos años de operación ininterrumpida. La actividad debía depender del sector agropecuario primario (agricultura, ganadería, silvicultura o pesca), o que su materia prima debía estar constituida mayormente por productos de origen agropecuario. Además, tenían que tener una afiliación alta en la zona de influencia.

Los proyectos podían ser presentados por profesionales en ciencias agronómicas siempre y cuando cumplan con los requisitos anteriores. Además, las propuestas de proyectos que concursaron debieron cumplir con los siguientes requisitos mínimos:

- Formularios que entregaba el CNP debían llenarlos completamente con la información que se solicitaba.
- Se debían presentar los estudios de factibilidad totalmente terminados acorde con los criterios técnicos de la teoría de proyectos, con un original y tres copias.

La calificación se realizó mediante el mecanismo de puntajes según los criterios y prioridades de desarrollo nacional establecido en los lineamientos y políticas dictadas por la Junta Directiva. Esas prioridades fueron revisadas periódicamente según los aportes de las Direcciones regionales y el Comité Sectorial Agropecuario. No obstante, esas prioridades podían ser modificadas con anterioridad al concurso de proyectos considerando algunos aspectos como el plan anual de reconversión productiva, actividades agropecuarias y agroindustriales más vulnerables, Innovación, clima, suelo, medio ambiente, intensidad en manos de obra, valor agregado, impacto, mercado entre otros.

Con respecto al primer concurso solo participaron 17 organizaciones, siendo la ganadora una organización especializada en ganadería. La poca participación y la incapacidad de las organizaciones en presentar la documentación solicitada desestimuló la continuación de un nuevo concurso.

En la búsqueda de prioridades, el 3 de mayo de 2000, la Junta Directiva del CNP, en sesión 2 181 acordó asignar un máximo de €40 millones por Dirección Regional para el financiamiento de proyectos, bajo las condiciones ya establecidas, según procedimientos. Posteriormente, el 10 de mayo de 2000, la Junta Directiva, (acuerdo 33 795, sesión 2 183), decidió modificar esa decisión, señaló que los proyectos a financiar aprobados por parte de las Direcciones Regionales no debían superar los €5 millones y debían contar con el aval de Sector Agropecuario Regional; además, las gestiones productivas debían coadyuvar la reconversión de la actividad.

El procedimiento consistía en que la Dirección Regional enviara directamente a la Gerencia General el proyecto para que lo eleve a Junta Directiva, con el compromiso de las

organizaciones de someterse a un proceso de inducción, capacitación y preparación en desarrollo organizacional y gestión agroempresarial, que ejecutarían la dirección extensión agrícola del MAG y el INA.

El 17 de mayo del 2000, la Junta Directiva del CNP, (acuerdo 33 804, sesión 2 185), decidió adicionar a la directriz anterior para que se asignara a las Direcciones Regionales hasta un máximo de 40 millones por año, para el financiamiento de proyectos y estudios que se enmarquen en el PRP. La instrucción la aplicó la Gerencia General (oficio GG 860-2000, 18 de mayo de 2000), dirigido a las Direcciones Regionales.

No obstante, estas directrices no se ejecutaron, por problemas de coordinación y capacidad de gestión por parte de las Direcciones Regionales. Este fue un ejemplo, de los efectos de la centralidad y verticalidad de la estructura de la red que operó en el programa. Como puede apreciarse la priorización nunca fue parte de la planificación y se nota claramente la ausencia de un seguimiento adecuado, ya que hasta 2 julio del 2002, la Gerencia General solicitó (Oficio GG 1 071) a la Subgerencia General una priorización anual de proyectos, a la vez, esta dependencia instruyó (Oficio SUBGG 555-2002, del 3 de julio de 2002) a todas las Direcciones Regionales una priorización anual de proyectos. Recalcó la Gerencia General, que debían de ser extensivos al Comité Sectorial Regional Agropecuario.

La priorización también fue solicitada por la CGR, en el informe DFOE-AM- 22-2002 de la CGR, señaló que el CNP no había otorgado financiamiento de forma proporcional a nivel regional, lo que había dejado por fuera a los cantones identificados con los más bajos índices de desarrollo social del país (p. 10). Nuevamente, la CGR trajo una interpretación que no está en la ley. Esta interpretación buscó una cobertura en los cantones más vulnerables lo que podría sugerir que la reconversión debió tomar énfasis en la pobreza, lo que lo hubiera convertido en un programa asistencialista. En ese orden de ideas, la CGR cuestionó que ciertas regiones absorbieran la mayor cantidad de recursos. Se presentó una disyuntiva al financiar una organización de zona deprimida o de una región con pocos proyectos, dado que esa condición de competitividad pudo haber estado contrariando los objetivos de la ley.

Esta disposición, aunque no fue aplicada al pie de la letra, mostró los indicios de las futuras priorizaciones territoriales que favorecieron algunas regiones sobre otras y que poco tuvieron que ver con el apoyo a la pobreza.

La priorización para ciertos sectores específicos se marcó desde el principio, de la cual se presentaron los siguientes sectores beneficiados:

- **Productores de raíces y tubérculos**

Las raíces y tubérculos más importantes para el PRP fueron: yuca, tiquizque, ñampí, ñame, entre otros. Estos productos eran producidos generalmente por pequeños productores, cuya producción generalmente se dirigía para la exportación. Estos productores generalmente se ubicaban en la zona norte y zona sur. Generalmente sus productos se utilizaban para consumo fresco o alimento animal. Los productores de raíces y tubérculos son un sector que desde los inicios del programa empezaron a realizar algún tipo de cabildeo para favorecerse. El 21 de octubre de 1998, la Junta Directiva (artículo 2 del acuerdo 33 144 de la sesión 2 038) del CNP encargó a la Gerencia General para que tramitara la gestión realizada por la Cámara relacionada con ese producto para un Plan de Reconversión del Sector. Se encargó a la Gerencia General presentar la información del mercado en República Dominicana, para dar una respuesta institucional. No se logró concretar por falta de información.

Posteriormente, el 28 de octubre de 1998, la Junta Directiva del CNP (artículo 2, acuerdo 33 149, sesión 2040) en adición a la directriz anterior recomendó al Ministro del MAG, para que considere el establecimiento de un programa de producción de semilla básica en raíces y tubérculos, para el mejoramiento de la calidad de los productos. Esta directriz buscó complementarse con una directriz del 4 de noviembre de 1998, donde la Junta Directiva del CNP (artículo 2, acuerdo 33 164, sesión 2 042) invitó al Ministro de Relaciones Exteriores y de Culto, Roberto Rojas López, para la búsqueda de mercados por parte de las embajadas, para aquellos productos con problemas, sobre todo, raíces y tubérculos.

- **Productores hortícolas**

El 21 de abril de 1999, La Junta Directiva del CNP (artículo 6, acuerdo 33 853, sesión 2 082) mostró una primera priorización para favorecer algunos sectores. Se encargó a la Administración Superior para que, junto a Jerarcas del Sector Agropecuario, se elaborara un proyecto con base a los criterios de Reversión Productiva, para las actividades de producción, comercialización e industrialización de papa y cebolla, en las zonas productoras de Cartago y Zarcero, definiendo acciones de corto y mediano plazo. En las sesiones 2085, 2087, 2089 y 2090, la Junta Directiva conoció las acciones dadas, a través del financiamiento de tres proyectos a la Corporación Hortícola.

En sesión 2101 del 23 de junio de 1999 se aprobaron ₡49 993 041, para la comercialización de papa y cebolla. En sesión 2 171 del 22 de marzo del 2000, se aprobaron ₡14 500 000, para almacenamiento y comercialización de 13 productos y en sesión 2 355 del 19 de marzo del 2002 se aprobaron ₡265 351 481 para la producción y comercialización de semilla de papa.

- **Centros Agrícolas Cantonales**

El apoyo a los CACs como sujetos de financiamiento inició mediante consulta a Dirección de Asuntos Jurídicos del CNP. El 28 de abril de 1999, la Dirección de Asuntos Jurídicos remitió el Oficio DAJ 216 con copia a la Gerencia General y Presidencia Ejecutiva para señalar que estas organizaciones si son sujetas de créditos. La argumentación está sustentada en criterios de la Contraloría General de la República. La Contraloría establece que sí resulta procedente otorgar los beneficios del PRP a los CACs y sus afiliados.

Las ferias del agricultor son centros de comercialización administrados por los CACs. Estas organizaciones cuyos afiliados son mercado meta del MAG tuvieron especial preocupación del sector agropecuario. Por lo tanto, el 5 de diciembre de 2001, la Junta Directiva del CNP (artículo 5, acuerdo 34 651, sesión 2 329), encomendó a la Administración Superior la preparación y presentación de una propuesta sobre las alternativas para ejecutar el Plan de Modernización de Ferias del Agricultor en forma gradual, asignando un porcentaje de los recursos asignados al PRP anualmente, dando

atención especial a la compra de terrenos donde al menos se financien tres proyectos por año.

Para especificar la directriz anterior la Junta directiva el 24 de julio de 2002 (artículo 13, acuerdo 34 996, sesión 2386) encomendó a la Presidencia Ejecutiva, ordenar el estudio sobre la factibilidad económica y legal para destinar recursos del PRP, en el financiamiento del Plan de Modernización de Ferias del Agricultor, para definir políticas en este campo.

Estas directrices fueron atendidas cuando la presidencia ejecutiva instruyó del 5 de agosto de 2002 a Desagro y a la Dirección de Asuntos Jurídicos (Oficio P.E. MEMO 348) para atender el acuerdo 34 996 de la sesión 2386.

Sin embargo, las limitaciones no podían faltar, la Subgerencia General el 5 de setiembre de 2002 mediante el Oficio (SUB GG 772), instruyó a los directores Regionales sobre los aspectos que se deberían incluir para el financiamiento de proyectos. Por ejemplo, en infraestructura se contemplaron toldos, cajas, tarimas y otros. Para la compra de terrenos para infraestructura se manifestó una excepción en algunas situaciones que no tenían terreno como lo fue para la feria del agricultor de Barranca, la cual al final no pudo concretar su proyecto por esa carencia.

- **Sociedad de usuarios de aguas (SUA)**

Uno de los aspectos más relevantes fue la consulta que se le realizó a la Dirección de Asunto Jurídicos para definir si las SUAs podrían ser sujetas de crédito por parte del programa. Dicha Dirección el 24 de agosto de 1999 (Oficio DAJ ARP 164), señaló que sí podrían ser sujetos de crédito. La ley de Aguas N° 276 del 27 de agosto de 1942 y sus reformas señala que son sociedades sin fines de lucro y gozan de personería jurídica propias, las cuales podrán acceder recursos y desarrollar proyectos para el aprovechamiento de aguas y afines, así como la adquisición de activos, sin embargo, no podrán por sí mismas, administrar ni poseer explotaciones agropecuarias, industriales ni comerciales. Todas estas disposiciones les permitieron ser beneficiarias del programa.

No obstante, las SUAs debieron sujetarse a los Procedimiento y niveles de profundidad para los proyectos de riego, que fueron presentados al PRP. Se les aplicó el mismo procedimiento y requisitos que los demás proyectos, sin excepción según señaló la subgerencia general en el oficio SUB GG 367 del 11 de setiembre de 2001.

El 23 de enero del 2002, la Junta Directiva del CNP (artículo 6 del acuerdo 34 724 de la sesión 2 338) acoge el criterio de la Dirección de Asuntos Jurídicos (Oficio DAJ del 14 enero-2002) de que se puede financiar el desarrollo de proyectos complementarios no propios de las actividades de las SUAs amparados en la ley de aguas, caso particular actividades productivas, quedando como alternativa la creación paralela de una organización o tipo de asociación con objetivos que los faculten para desarrollar tales actividades. En concordancia con esa directriz, el 28 de febrero de 2002 la gerencia general (Oficio GG 324), se planteó como alternativa, por la imposibilidad que señala la ley, la creación de organizaciones paralelas, cuyos estatutos las faculten a desarrollar proyectos de su interés y así poder cumplir con lo establecido por el PRP.

Para mejorar el acceso a los recursos de este sector, el 13 de marzo del 2002, la Junta Directiva del CNP (artículo 9, acuerdo 34 816, sesión 2 353) estableció las condiciones para el financiamiento de proyectos. Los documentos de proyecto, debieron de considerar la guía de proyectos y niveles de profundidad definidos por el PRP; además, información adicional como permisos de paso, concesión de agua, capacidad de pago de los usuarios según análisis de beneficio incremental, períodos de gracia según actividades, garantía prendaria del equipo de riego u otro bien prendable; así como, hipotecaria o fiduciaria. Se financiaba por productor la inversión completa del componente de riego (toma de agua, conducción y equipo).

- **Café**

Con respecto al café, la Junta Directiva marcó una especial restricción para este tipo de cultivos. Como es sabido el café es un cultivo tradicional y financiar actividades cotidianas de este cultivo como capital de trabajo para los adelantos o créditos para respaldos de contratos, no lo ubicaría como una actividad de reconversión. El 5 de diciembre de 2001, la Junta Directiva del CNP (artículo 4, acuerdo 34 650, sesión 2 329) señaló que para que se consideren en el PRP proyectos específicos de café deben estar orientados a la torrefacción, secado solar y manejo de subproductos. Como se puede apreciar estas actividades responden a la transformación de la actividad, por lo que no se aceptaban solicitudes para beneficiado ni para producción. El 19 de diciembre del 2001, la Junta Directiva del CNP, amplió el acuerdo anterior y señaló la posibilidad de considerar

proyectos específicos de café que puedan estar contemplados en el Plan anual operativo (PAO).

- **Ganadería**

Con respecto a la ganadería existía una preocupación por la sobreproducción regional, por lo que la Junta Directiva decidió el 30 de abril de 2003, encomendar a la Subgerencia General para que instruyera a los Directores Regionales, que donde se ejecuten proyectos de apoyo a la actividad ganadera, se haga un análisis de la situación de oferta de novillos en el mercado y tendencia de los precios, para que se tomen las medidas preventivas necesarias y así no se afecten significativamente los proyectos.

Este sector requirió una política especial dado que estuvo afectado por las condiciones del mercado. El 8 de junio del 2005 (artículo 12, acuerdo 36 214, sesión 2590), la Junta Directiva del CNP decidió acoger la propuesta de política para la reactivación y reconversión productiva del subsector bovino, posteriormente se modificó esa propuesta dos veces, primero el 15 de junio del 2005 (Artículo 2, acuerdo 36 220, sesión 2 591) donde se incorporaron lineamientos generales.

Segundo, el 13 de julio del 2005, la Junta Directiva aprobó el documento Programa Sectorial de Reconversión para el Sector Ganado Bovino CNP-MAG donde se indicaban las características de los productores a beneficiar, rubros a financiar, así como las condiciones del financiamiento y de recursos reembolsables y no reembolsables. Ese programa de reconversión para la ganadería fue aprobado con el propósito de colocar hasta €2 000 millones, en un periodo de 30 meses, para beneficiar como mínimo 200 pequeños y medianos productores, en el cual se indicaban las condiciones de financiamiento por productor.

- **Palma aceitera**

Es uno de los cultivos que se ha visto favorecido por el proceso de apertura comercial y globalización de la economía dado el aumento de demanda y sus posibilidades de introducirse en el mercado con algunos subproductos como el jabón, perfumes, biodiesel entre otros. Esa situación aunada a elementos sociales, económicos y ambientales de la agrocadena, les favoreció el apoyo por parte del PRP como posteriormente se va a analizar.

El 26 de junio del 2002, la Junta Directiva del CNP dio por recibido y aprobado el documento denominado "Plan maestro para el cultivo de la palma aceitera en el Atlántico" llevado a cabo por la Universidad de Costa Rica, pagado por el PRP. Este documento se aprobó al mismo tiempo que el financiamiento que realizaba el CNP en el establecimiento del vivero y la siembra de las primeras 740 ha. Todo este esfuerzo institucional tuvo como beneficiario final a la Asociación de Palmeros del Atlántico (Asopalma) aunque anteriormente se había vedado esa opción.

Posteriormente, el 9 de abril de 2003, la Junta Directiva del CNP (artículo 9, acuerdo 35 286, sesión 2 449) autorizó la formalización de contratos de financiamiento con recursos del PRP, para el cultivo de Palma, considerando aquellos productores de los cantones de Guácimo y Pococí, que en los estudios específicos de fincas determinaran técnicamente su aptitud, para ser incorporados al proyecto de Asopalma.

En cuanto a prioridades se refiere, se decidió favorecer este sector por recomendaciones del MAG el cual hizo referencia a unos estudios técnicos del Instituto Nacional de Innovación y Transferencia en Tecnología Agropecuaria (INTA) sobre zonificación del cultivo, que llenaron las expectativas para el cultivo, por lo que se incluyó los cantones de Guácimo y Pococí.

El 12 de marzo del 2003, la Junta Directiva del CNP (artículo 9, acuerdo 35 259, sesión 2 443) en referencia a esos estudios, acordó autorizar el financiamiento para el cultivo de palma en las áreas técnicamente aptas, con base a la solicitud que hizo una asociación llamada Asopalma. Por lo tanto, la Junta autorizó la formalización del financiamiento a los productores y su incorporación a Asopalma. En tal caso por las condiciones de tenencia de la tierra, se exigió garantía prendaria sobre la cosecha.

- **Sector plátano**

El 22 de setiembre de 2004, la Junta Directiva (artículo 10, acuerdo 35 905, sesión 2 545) encargó a la Subgerencia General, para que administrativamente, se tomen las medidas y provisiones del caso en coordinación con dependencias del Sector agropecuario y particularmente la gerencia de plátano para efectuar la evaluación de las plantaciones de plátano dentro del proyecto que ha venido ejecutando la Cámara Nacional de Plátano. De estos análisis surgieron importantes lineamientos que promovieron el apoyo a este sector.

- **Resumen de la priorización de los sectores analizados**

Como se pudo apreciar, la priorización marcó una tendencia hacia la concentración y favorecimiento de algunos sectores sobre otros. En la tabla 17 se resumen las características de las regulaciones relacionadas con las priorizaciones definidas en el programa.

Tabla 17

Efectos e impactos de las regulaciones sobre las prioridades de selección en el PRP según periodos de mayor impacto

Periodo de mayor impacto	Regulación	Acción realizada	Efecto en el proceso	Efecto en productores	Impacto en el programa
2001	Categorización de proyectos	Guía de proyectos	Clasifica los proyectos acorde con el monto	Facilita el trámite	Positivo por evalúa mejor el riesgo
1998 - 2005	Grupos prioritarios	Directrices	Facilita la selección	Desestimulo para ciertos sectores y estímulo para otros	Negativo porque favorece la concentración y favoritismo

Fuente: Elaboración propia a partir de los hallazgos del estudio

En tabla 17 se presentaron dos tipos de normas, las relacionadas con la categorización que favorecieron los trámites del PRP y las directrices que favorecieron hacia algunos grupos, lo que estimuló la concentración.

6.1.3. Tramitación para los financiamientos

Los servicios solicitados en el programa de reconversión productiva fueron todas aquellas actividades requeridas por las organizaciones beneficiarias que buscan responder a las necesidades de transformación de sus negocios agroproductivos. Los servicios incluyeron una variedad de actividades que van desde la asistencia técnica hasta el financiamiento; sin embargo, dada la fortaleza financiera del programa, los servicios se centraron en servicios de financiamiento. Este estudio se centra en ese tipo de servicios dado que los demás fueron irrelevantes en el quehacer del programa y no fueron la principal expectativa de los beneficiarios. Por otra parte, los principales actores

concentraron sus esfuerzos hacia ese servicio, el cual consumió el tiempo, los recursos y las decisiones de los actores involucrados.

A pesar de tener varias entidades participantes en el proceso, los servicios de financiamiento del programa se concentraron en el CNP como anteriormente se había señalado, la movilización de fondos estatales fue hacia esa institución. Por lo tanto, los servicios solicitados a esa entidad fueron créditos directos para que fueran acreditados a esos beneficiarios una vez tramitada la operación. En muy pocas ocasiones se realizaron transferencia de fondos a terceros para garantizar el pago de algún compromiso adquirido por esos beneficiarios.

6.1.3.1. Procedimiento general para la solicitud de financiamientos

En un principio la solicitud de financiamientos se hacía de forma expedita en la UTRP. Esa dependencia recibía la solicitud y realizaba los estudios de proyectos y luego los enviaba para su aprobación a la Junta Directiva. Este procedimiento sumamente expedito facilitó la formulación; sin embargo, esta situación traía consigo un conflicto de incompatibilidad porque la misma institución aprobaba un documento que ella misma había formulado. La evaluación neutra no era posible; por lo tanto, la objetividad resultaba bastante difícil de concretar.

A raíz de esa situación el 22 de setiembre de 1999 la Gerencia General envió una directriz (Oficio GG 1887) a la Dirección de Planificación y a las Direcciones Regionales para que los documentos de los proyectos fueran elaborados por las organizaciones interesadas. Estas organizaciones contarían con el apoyo de las oficinas Sub regionales, los CSRA o cualquier instancia del Sector Público Agropecuario, siguiendo los procedimientos establecidos. Los perfiles y términos de referencia deberían haber sido realizados por las Área de Ejecución Operativa (AEO).

Sin embargo, no quedó claro el procedimiento de solicitud de financiamientos, por lo que logró definirse un segundo procedimiento para la solicitud de préstamo, este se concretó el 23 de marzo del 2000 (Artículo 7, acuerdo 33 751, sesión 2 173), cuando la Junta Directiva del CNP definió cuatro pasos a seguir para el trámite del financiamiento, a saber:

- 1- Recepción del Documento en el AEO en la oficina subregional. En estas dependencias se realizaba el análisis preliminar para posteriormente emitir una recomendación técnica en tres días. Luego lo enviaban a la oficina de la Dirección Regional.
- 2- La Dirección Regional lo revisaba y lo elevaba al Comité Sectorial.
- 3- Con el aval del Sector, el Director Regional del CNP lo elevaba a la AAP, donde se revisaba el análisis preliminar de la AEO para elaborar el informe final con la recomendación técnica.
- 4- El AAP lo trasladaba a la Gerencia General, quien a su vez lo revisaba y lo elevaba a la Junta Directiva. En esta etapa, se esperaba una estrecha relación AEO / AAP, como órganos colegiados interdisciplinarios para el análisis y designación de un responsable de proyecto

En dichos pasos se previó dar una respuesta a la organización solicitante en un máximo de 30 días hábiles, si cumplía con todos los requisitos. Este acuerdo fue derogado posteriormente dado que se modificaron los pasos como posteriormente se abordará, este nuevo procedimiento evidenció en las actividades definidas la poca participación del resto de instituciones del sector agropecuario.

Una vez diseñado el nuevo procedimiento de análisis de proyectos, la Gerencia General (Oficio GG 900, 11 de mayo del 2000), lo informó a los Directores Regionales. Indicó a los Directores Regionales que la aplicación del nuevo procedimiento para los documentos de proyectos requiere presentar un original, dos copias escritas y las respectivas copias electrónicas.

El 7 de junio de 2000, la Junta Directiva del CNP (Artículo 5, acuerdo 33 828, sesión 2 189), aprobó una nueva incorporación sobre los pasos a seguir para los proyectos que se presenten en el Programa de Reconversión Productiva. Esta incorporación corresponde a los términos de referencia que deben contener los estudios cuando son presentados de forma completa. La Gerencia General envió este procedimiento para su aplicación a las Direcciones Regionales el 28 de junio del 2000 (Oficio GG 1 237).

En cumplimiento de los acuerdos del 29 de marzo y 7 de junio del 2000, el Área de Análisis de Proyectos (Oficio AAP 324 del 21 de junio de 2000), envió junto con las etapas

del procedimiento de los proyectos, los tiempos de respuesta que deberían aplicar las diferentes instancias. Estos tiempos nunca se aplicaron por múltiples quejas y comentarios al respecto. Esta situación se evidenció el 10 de setiembre del 2001 cuando la presidencia ejecutiva (Oficio PE 446) indicó a los Directores Regionales sobre las quejas y comentarios por el tiempo excesivo que se llevan los trámites de proyectos. Con el fin de dar el debido seguimiento al trámite y tiempo del mismo, se hizo importante la coordinación con los Directores Regionales, IDA, Senara y MAG. Cuando se recibían documentos de proyectos, estos enviaban copia a la Presidencia con el sello, fecha y hora de recibido para una posible valoración del tiempo de respuesta.

El 13 de junio del 2001, la Junta Directiva del CNP (Artículo 12, acuerdo 34 375, sesión 2 280), aprobó una guía para la formulación de proyectos elaborada por la AAP, sobre la cual posteriormente se detallará. Esa guía contemplaba que los proyectos debían presentar algunos documentos adicionales en la instancia correspondiente de acuerdo con los lineamientos del Programa.

Entre los documentos y características que definen los lineamientos se señalaron los siguientes:

- Proyecto enmarcado en Reconversión e incluido en el PAO.
- Grupo beneficiario de pequeños y medianos productores mayoritariamente, aquí se valoraba que porcentaje de productores grandes sería tolerable para que una organización siguiera siendo de pequeños y medianos productores.
- Formulario de Evaluación Ambiental Preliminar (FEAP) y Estudios de impacto ambiental dada la importancia que exige la Secretaría Técnica Nacional Ambiental (Setena) en la aprobación de proyectos que afectan el medio ambiente.
- Recomendación técnica del AEO y Director Regional
- Recomendación y compromiso del Sector Agropecuario, con esta recomendación se trataban de vincular a las demás instituciones del sector. En ese momento la participación solo se daba de forma plena en algunas regiones.
- Documentos legales y definición clara de las garantías y Estudios de la Dirección de Asuntos Jurídicos.

El 30 de octubre de 2003, La Junta Directiva del CNP (Artículo 12, acuerdo 35 545, sesión 2489) aprobó un tercer procedimiento de los pasos a seguir para la aprobación del financiamiento de los proyectos de Reconversión Productiva. Este se denomina “*Niveles de profundidad y procedimientos para la presentación de proyectos al Programa de Reconversión Productiva del Sector Agropecuario (PRPSA)*”

Por lo tanto, cuando el beneficiario u organización beneficiaria dispusiera de un documento de proyectos, tal como un estudio de factibilidad, los requisitos adicionales que la entidad utilizaba requerían del siguiente procedimiento:

- El proyecto cuya propuesta mostrara viabilidad, se presentaría en la Agencia de Servicios Agropecuarios, en las oficinas del MAG, CNP o IDA, no obstante, algunos se dirigieron directamente a Gerencia General.
- La Agencia lo remitía al Director Regional del CNP, quien lo pasaba al Área Técnica Regional, para su revisión y análisis de cumplimiento de requisitos.
- El Director Regional presentaba el proyecto revisado al Comité Regional del Sector Agropecuario para su respectivo aval y posterior remisión a la Gerencia General del CNP.
- El Gerente General lo remitía al Área de Análisis de Proyectos, para su análisis final.
- La Unidad de Reconversión Productiva remitía un informe denominado Análisis de Proyectos al Gerente General.
- La Gerencia General, quien lo remitía a Junta Administrativa del CNP y posteriormente a Junta Directiva para su conocimiento, aprobación o desaprobación.

Una vez aprobado, el beneficiario del proyecto, dispuso de 60 días hábiles para su formalización, de lo contrario, tendría que elevarse nuevamente a conocimiento de Junta Directiva con las respectivas justificaciones.

En la figura 11 puede apreciarse el procedimiento para la solicitud de financiamiento.

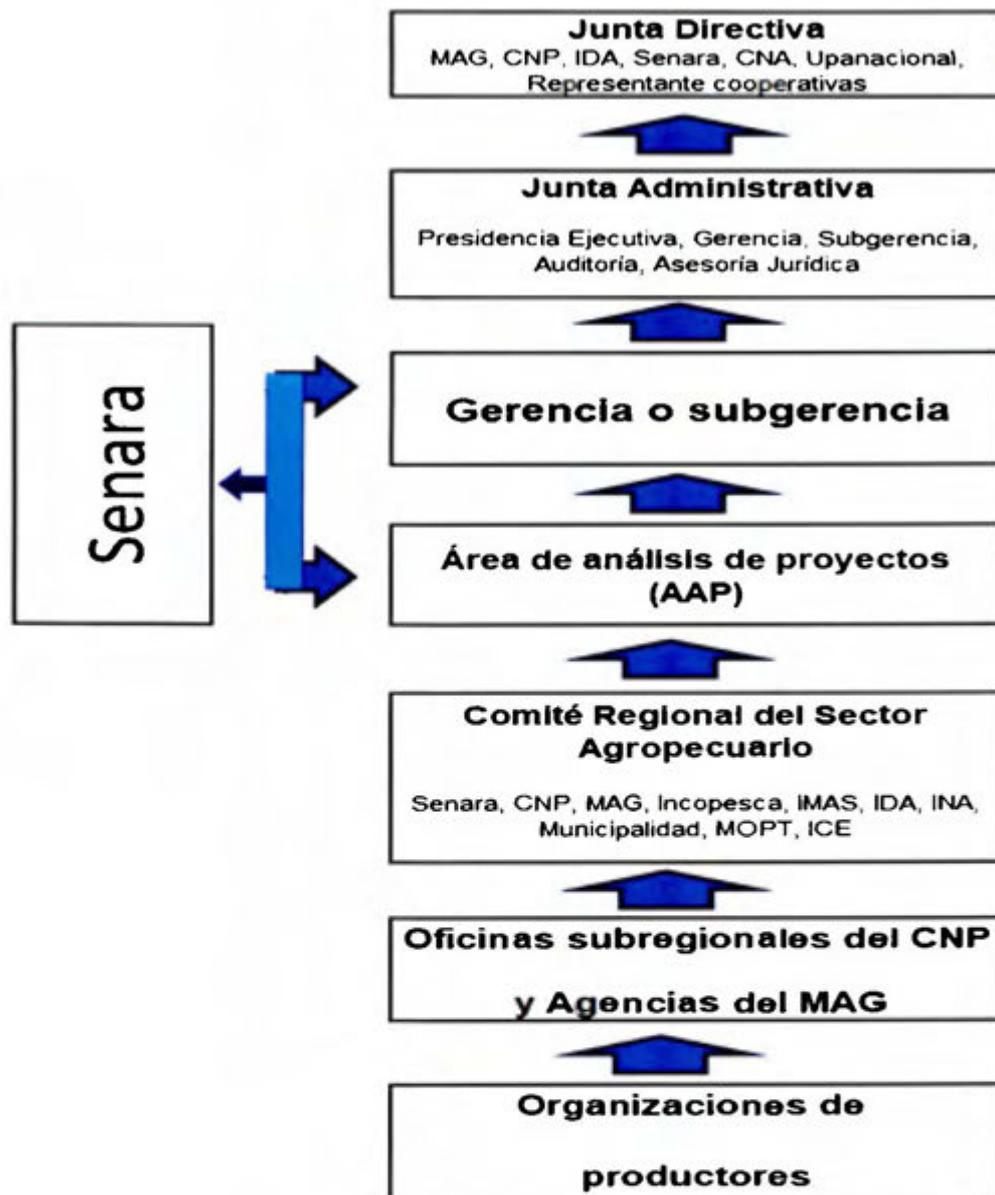


Figura 11. Procedimiento para la solicitud de financiamiento en el PRP 2003

Fuente: Elaboración propia con diagrama del procedimiento del 3 de mayo de 2006

Este procedimiento presentó tres grandes problemas de eficiencia y eficacia en la gestión de proyectos.

- Aunque los proyectos recorrían una serie de instancias de revisión y análisis, las cuales garantizaban el control y la calidad de los informes, esta recurrencia de

revisiones generaba una duración muy larga, que dificultaba otorgar un crédito con la oportunidad que se requería.

- El procedimiento permitía que algunos de los beneficiarios se saltaran los pasos para que enviaran los documentos de forma directa a las autoridades superiores, lo cuales a su vez remitían el estudio al AAP, para su respectivo análisis e informe. Cuando el AAP consultaba a los funcionarios de las oficinas regionales para completar información de esos proyectos, estos desconocían sobre el asunto, lo cual conllevaba más tiempo porque se requerían completar requisitos e información que ellos no disponían en ese momento (R. Piñar, entrevista, 7 de junio del 2014).
- El procedimiento no contemplaba que muchas de las organizaciones beneficiarias no disponían de la capacidad técnica para elaborar propuesta de inversión. Por otra parte, la agencia de servicios regional tampoco disponía de esa experticia, lo cual estas dependencias solicitaban el apoyo a otras instancias de la línea de aprobación como la AAP, lo cual comprometía a los funcionarios de análisis como parte del proceso de formulación. Esta situación hacía de los funcionarios regionales unos eficientes patrocinadores del proyecto.

El procedimiento anterior se encontró con algunas situaciones particulares que posteriormente estimularon su modificación.

La primera situación que se encontró fue el exceso de trámites (Acta de sesión de Junta Directiva 2 538, artículo 4, acuerdo 35 907, 8 de agosto del 2004), por lo que se consideraron algunas propuestas elaboradas por la Subgerencia General, a la cual le encargaron la elaboración de una propuesta integral, tomando en cuenta posibles modificaciones a la reglamentación del PRP, con el fin de simplificar los trámites y procedimientos durante las distintas fases del proceso (formulación, análisis, formalización, ejecución y seguimiento).

La segunda situación quizá producto de la primera, fue la reducción de solicitudes de financiamiento en el programa, lo cual impulsó a la Junta Directiva el 18 de agosto del 2004 (Artículo 3, acuerdo 35 906, sesión 2 538) a elaborar una estrategia para el segundo semestre 2004. Esa estrategia se basó en una proyección de un listado de proyectos a ser financiados con el PRP durante el periodo 2004-2005 presentado por la Subgerencia

General: por lo tanto, se le encomendaría a esa dependencia con asesoría de las Direcciones regionales y la AAP, realizar una selección de tres a cuatro proyectos con características de impacto cuyas organizaciones tengan una adecuada estructura organizativa, para que sean sometidos a estudio y a una eventual aprobación, para el segundo semestre del 2004.

Otro de los componentes de esa estrategia fue instruir a la Administración Superior como parte de la programación de actividades del 2005 a diseñar una metodología para la implementación del mecanismo de Concurso de proyectos, dividido por semestre.

La última parte de esa estrategia fue elaborar un plan de trabajo, de revisión, ajuste y fortalecimiento de proyectos para los que tengan problemas en su ejecución y les permitan ser oportunos en la toma de decisiones. En el desarrollo de esa solución se contemplaron las Unidades de Proyectos Sectoriales (UPS), las cuales se postulaban como una nueva figura de formulación de proyectos a nivel regional, las cuales tenían las siguientes características y funciones:

- a. Formadas por técnicos de las instituciones del sector agropecuario.
- b. Apoyaban a las organizaciones de productores mediante la identificación de ideas de proyectos, elaboración y formulación de perfiles, términos de referencia, prefactibilidades, factibilidad, estudios para readecuaciones y replanteamientos, así como para implementar instrumentos administrativos y de control.
- c. Eran la base para el establecimiento de centros de gestión que ejecutaban las directrices emitidas por el Ministro del MAG a los jefes del Sector Agropecuario.

En aras de cumplir con los proyectos a financiar solicitados a la Subgerencia General y así solventar la carencia de solicitudes, la Junta Directiva (artículo 6, acuerdo 35 933, sesión 2 547) aprobó el 29 de setiembre de 2004 un listado de proyectos presentados por las Direcciones Regionales para el fin de año 2004. Esto exigía que se debía modificar la normativa en el trámite de proyectos según criterio del AAP, para tener como base técnica la recomendación que emitían los Coseles.

Artículo 6º—Los Comités Sectoriales Locales, son la instancia de mayor operatividad del sistema de planificación sectorial, relacionada con el desarrollo del sector agropecuario y del

medio rural, donde se brindan los servicios que prestan las instituciones públicas y se mantiene una relación más directa con los productores (as) y sus organizaciones, constituido por los funcionarios del sector agropecuario que laboran en el ámbito local, de acuerdo con el área geográfica que el Comité Sectorial Regional Agropecuario defina. (MAG, Decreto N° 32 488 del 22 de junio del 2005)

Por lo tanto, toda esta situación generó un cambio procedimental importante, por un lado, las UPS que coordinaban con el representante regional de la Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria (Sepsa), deberían formular proyectos, estudios técnicos o términos de referencia según la directriz que cursará el Ministro a los Coseles. Una vez desarrollado un proyecto, en un plazo de 10 días del cronograma de actividades del COSEL debía informar a la Junta Directiva sobre el inicio del nuevo proyecto.

Como se puede apreciar la AAP a finales del 2004, ya no tenía la última palabra en el análisis de proyectos sino la recomendación vendría de las direcciones regionales, siendo este el principal cambio que se incluyó con esta figura de integración en el procedimiento, que fue el Cosel. Por lo tanto, el último procedimiento para la aprobación de proyectos medianos y grandes se puede apreciar en la figura 12.

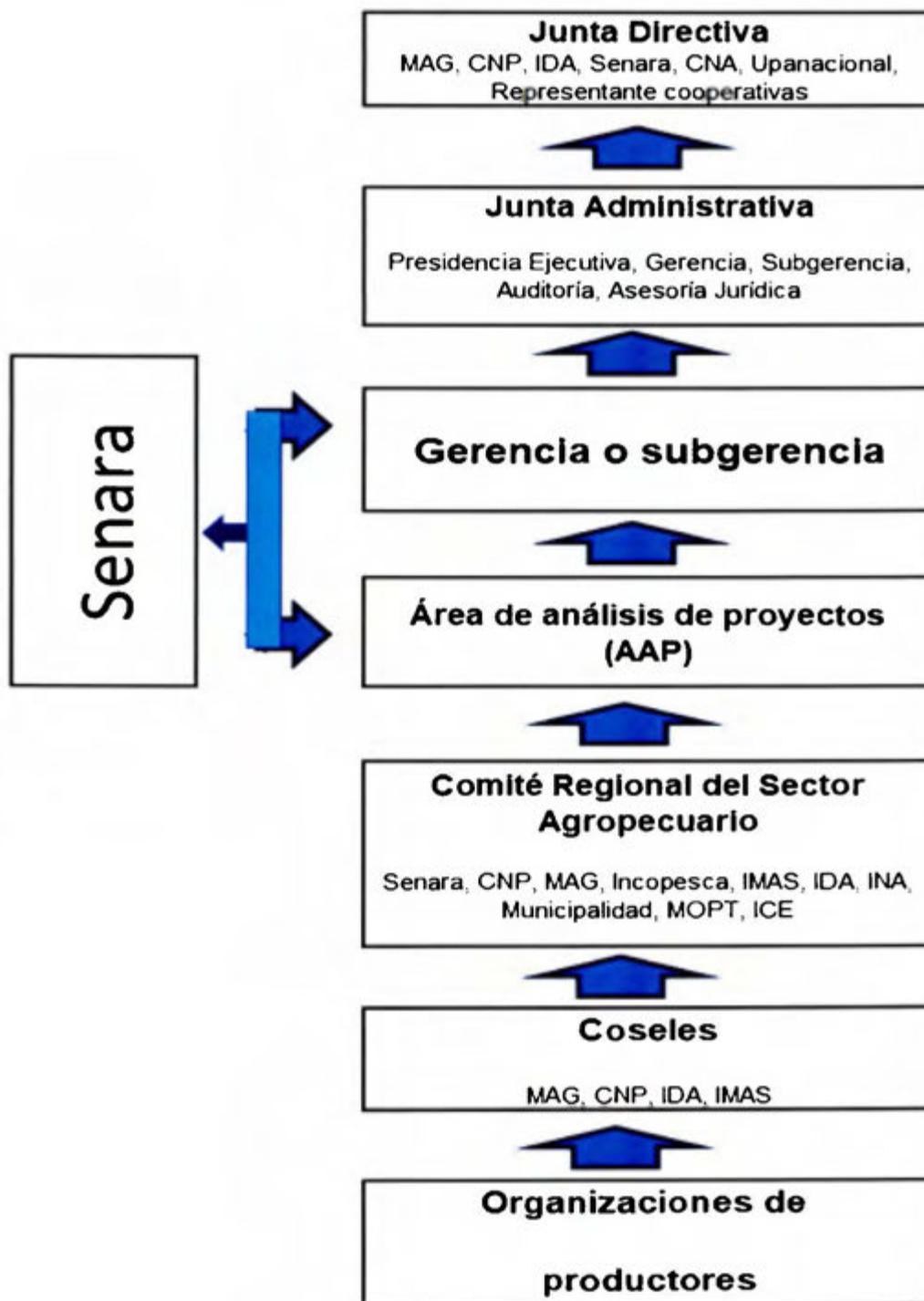


Figura 12. Procedimiento para la solicitud de financiamiento en el PRP 2004

Fuente: Elaboración propia con diagrama del procedimiento del 3 de mayo del 2006

El procedimiento generalmente para la aprobación y financiamientos de proyectos fue extensivo a todos los tipos de proyectos, pero se presentaron varias excepciones como los proyectos de riego, contratación de profesionales entre otros.

6.1.3.2. Procedimiento para proyectos de riego

Los proyectos de riego tuvieron un tratamiento distinto al resto de los proyectos, dado que los estudios los realizan los funcionarios del Senara, los cuales son especialistas en ese tipo de proyectos de inversión, por lo que se consideraba innecesario que los proyectos de riego pasen por todo el proceso como el resto de los proyectos. Por lo tanto, el 13 de marzo del 2002 la Junta Directiva (acuerdo 34 816, sesión 2353), acordó modificar el procedimiento para este tipo de proyectos. Los técnicos del Senara enviarían directamente el documento a la AAP. Esta disposición la implementó la presidencia ejecutiva el 24 de abril del 2002 (Oficio P.E. MEMO 291), cuando instruyó a la gerencia general para su cumplimiento.

6.1.3.3. Lineamientos para contratación de profesionales

El 26 de enero de 2000, la Junta Directiva del CNP (Artículo 8. acuerdo 33 686, sesión 2157) acoge el procedimiento recomendado por la Gerencia General (Oficio N° GG 187-2000, 26 de enero), para aprobar el financiamiento a las organizaciones con recursos del PRP, para la formulación de documentos técnicos por parte de consultores. Los pasos recomendados en el procedimiento eran seis, según el citado oficio.

El 22 de setiembre de 1999, la Gerencia General (oficio GG 1 887), instruyó a las Direcciones y la Dirección de Planificación para que elaboración de dichos documentos estén a cargo de las organizaciones y pueden contar con el apoyo de las oficinas Subregiones, Comités Sectoriales y cualquier otra instancia del Sector Público Agropecuario, siguiendo los procedimientos establecidos. Los perfiles y términos de referencia debían ser realizados por las AEO.

La Junta Directiva (acuerdo 35 099, sesión 2 411) instruyó el 30 de octubre de 2002 a la Subdirección General y esta dependencia a su vez (Oficio SGG 937-2002, 15 de

noviembre del 2002), a los Directores Regionales para que cuando se considere necesario, evaluar el requerimiento de profesionales que puedan ser contratados para brindar servicios, se debía coordinar con el AAP y con el Área de Aprovechamiento. Esa propuesta fue elaborada por el AAP el 3 de noviembre del 2003.

6.1.3.4. Procedimiento para cambio de condiciones en los financiamientos

La Subgerencia General (Oficio SGG 156) instruyó el 5 de marzo de 2003 de forma reiterada a los Directores Regionales sobre procedimientos para los siguientes casos:

- 1- Todo trámite de proyecto nuevo, replanteamiento o cambio en las condiciones del proyecto en ejecución, se debe de canalizar a través del AAP.
- 2- Los documentos que se tramiten para casos especiales como los anteriores, deben contar con todos los requisitos establecidos, de no ser así no contará con el aval del AAP. El 14 de abril de 2004, la Junta Directiva (Artículo 5, acuerdo 35 714, Sesión 2510) encomendó a la Subgerencia General, que ordene los correspondientes análisis de orden técnico y jurídico, sobre la reglamentación vigente, a fin de que se recomienden los mecanismos más ágiles y prácticos, sobre las solicitudes de readecuaciones y replanteamientos de proyectos, que permitan dar una pronta respuesta.

Ya en esa fecha se estaba observando mucha cantidad de financiamientos que requerían un replanteamiento para poder honrar las deudas adquiridas con el PRP. Generalmente los replanteamientos exigían aumentar los periodos de gracia para poder mejorar la situación financiera de las organizaciones solicitantes. El fortalecimiento de esta figura como readecuaciones y replanteamientos empezaba a favorecer proyectos ineficientes y a disfrazar situaciones de morosidad.

6.1.3.5. Síntesis del proceso de trámite

Como se puede apreciar el proceso de análisis de proyectos tuvo una trayectoria incremental desde una posición centralizada hasta una posición descentralizada en las regiones; no obstante, el criterio técnico en última instancia siempre estuvo en la AAP. Por otra parte, la decisión continuaba siendo centralizada en las oficinas centrales del CNP. En la tabla 18 se resumen las características de las regulaciones relacionadas con los procedimientos para el trámite de solicitud de financiamiento definidas en el programa.

Tabla 18

Efectos e impactos de las regulaciones sobre los procedimientos para el trámite de financiamiento en el PRP 1998 – 2008

Periodo de inicio de mayor impacto	Regulación	Acciones realizadas	Efecto en el proceso	Efecto en productores	Impacto en el PRP
2000 – 2002	Procedimiento general	Manual de procedimientos	Incremento en paulatino en los controles	Mayor cantidad de requisitos por lo que lo desestimula	Negativo por las duplicaciones de funciones en los análisis crediticios
2000	Procedimientos especiales	Directrices	Trámites diferenciados para situaciones de cambio en las condiciones de los proyectos	Estímulo para encubrir condiciones financieras negativas de algunos proyectos.	Negativo por favorecer la concentración, favorece la permanencia de proyectos ineficientes

Fuente: Elaboración propia a partir de los hallazgos del estudio

En la tabla anterior se mostró un efecto negativo en los procedimientos de financiamiento dado que estimuló un incremento de trámites de manera innecesaria.

6.1.4. Metodología para los financiamientos

El desarrollo de metodologías para la evaluación de proyectos fue uno de los aportes importantes del personal del CNP. En los siguientes apartados se expone la evolución de ese proceso y sus consecuencias sobre el PRP.

6.1.4.1. *Formuladores iniciales de proyectos*

Cuando inició el programa se creó la UTRP como se indicó anteriormente. Esta unidad elaboró el instrumental técnico inicial, siempre con el aval de la Junta Directiva. Su nivel de influencia llegó a determinar todos los aspectos técnicos y operativos, desde las formas administrativas, estructura de los documentos de respaldo de los proyectos, metodologías y políticas hasta formulaciones de proyectos. Al principio, en los años 1998 al 1999, esa unidad concentró mucho poder debido a que controlaba no solo la aprobación de proyectos, sino que también recibía en su oficina las iniciativas productivas de las organizaciones y desarrollaba los estudios técnicos para justificar esos proyectos. A parte de la concentración en la toma de decisiones, se acumulaban otros problemas, cuando se asignaban las iniciativas de un proyecto a un funcionario, no se discriminaba por su profesión, eso estimuló profesionales generalistas en proyectos que evaluaban integralmente todos los componentes de los proyectos. Posteriormente, se trasladó esa función a las regiones como se indicó anteriormente según los cambios en los procedimientos (T. Carrera, entrevista, 14 de junio del 2014).

6.1.4.2. *Formuladores posteriores de proyectos*

Como se señaló anteriormente, la formulación estaba a cargo de los funcionarios, sin embargo, a raíz de los cuestionamientos de la CGR, se decidió ir trasladando esa función hacia otras instancias que no fueran las mismas que realizaban el análisis.

En primera instancia, la Junta Directiva decidió aprobar documentos relacionados con términos de referencia para la contratación de consultores externos. El 27 de setiembre del 2000 (Artículo 13, acuerdo 33 982, sesión 2 215) fue la primera aprobación que consta de siete pasos; sin embargo, el 13 de junio del 2001, la Junta Directiva del CNP (Artículo 12, acuerdo 34 375, sesión 2 280) aprobó nuevos términos de referencia o documentos técnicos

para estudios diversos, los cuales deben presentar perfiles de proyectos para acompañar dichos términos de referencia según el formato existente. Los términos debían ser elaborados por funcionarios del Sector Agropecuario, lo cuales debían ser remitidos por la respectiva Dirección Regional a la Gerencia General, para luego ser elevados a Junta Administrativa y si procede a Junta Directiva, por último el Área de Aprovechamiento realizaba la contratación respectiva. Una vez determinada la contratación se pasaba el contrato a Junta Directiva para su aprobación.

El 30 de octubre de 2002, la Junta Directiva del CNP (Artículo 10, acuerdo 35 099, sesión 2411) aprobó la posibilidad de pago de servicios profesionales para la formulación de proyectos. Esta alternativa se diferencia de la anterior, de que las contrataciones anteriormente eran para estudios especiales, en este caso se pudieron financiar estudios completos de factibilidad a las organizaciones. Esa alternativa de promover esos servicios y así contratar personal técnico externo, para la formulación de proyectos, dentro del PRP, tenía como fin evitar el involucramiento del personal del CNP en la formulación de proyectos.

Esa alternativa se aprovechó en pocas ocasiones como lo fue el proyecto de hidrobiológicos. Sin embargo, con esta decisión, la Junta Directiva del CNP (Artículo 4, acuerdo 35 513, sesión 2 423, 11 de noviembre de 2002) aprobó estar en sintonía con el *punto b- del apartado 5.2 de Disposiciones del informe No. DFOE-AM-22-2002*, donde indicaba suspender la práctica de que funcionarios del CNP, participen en la elaboración de los proyectos.

6.1.4.3. *Guía para la presentación de proyectos*

La formulación es una labor importante donde se plasman las justificaciones, viabilidades y factibilidad de la inversión solicitada. En julio de 1998, se presentó la primera iniciativa para orientar la formulación de proyectos, la Guía para la presentación de proyectos al Programa de Reconversión Productiva del Sector Agropecuario (Acta de Junta Directiva del CNP Sesión N°2017, Artículo N°5, 29 de julio de 1998), esta guía tuvo como fin uniformar los criterios de evaluación de proyectos.

Esta guía consta de dos capítulos, el primero define las características de los proyectos de inversión que pueden participar en el PRP. Primero indica las calidades y requisitos de los beneficiarios, que son todos aquellos provenientes de organizaciones pequeñas y medianas de productores agropecuarios y agroindustriales productores que participan como agentes de la cadena agroproductiva o agroalimentaria. Además, podrán ser beneficiados con financiamientos para proyectos de reconversión los profesionales y técnicos en ciencias agropecuarias. Esta primera parte es una presentación con los elementos necesarios para seleccionar los participantes en el programa.

En el segundo capítulo se refiere a las características de la información requerida. Señala que las solicitudes pueden presentarse acompañadas de un estudio de factibilidad, el cual debe considerar algunos tópicos como señala la guía. De no disponer de ese estudio, se debe presentar la siguiente información:

- Objetivos del proyecto
- Identificación de beneficiarios
- Área de cobertura
- Descripción de los bienes a producir o comercializar
- Cuantificación preliminar de los costos
- Necesidades de financiamiento
- Ingresos potenciales
- Instancias ejecutoras
- Justificaciones como proyecto de reconversión productiva.

Por lo tanto, la segunda parte denominada Preparación Estudio de Factibilidad comprende algunos de los conceptos anteriores y también los estudios básicos que comprende un estudio de factibilidad como estudio de mercado, estudio técnico, estudio organizacional, estudio legal, estudio ambiental, estudio económico y financiero entre otros.

El 12 de junio de 1999 se definieron unos lineamientos generales para los proyectos lo cual gestara que realizara la segunda versión de la Guía de proyectos, en el capítulo II de

la Guía de proyectos se incorporan 13 puntos producto de esos lineamientos, de los cuales se extraen los puntos más relevantes:

- El trámite de proyectos exigió un estudio legal por parte de la Dirección de Asuntos Jurídicos. El análisis legal se centrará en la personería jurídica potestades legales de los representantes, garantías ofrecidas, entre otros. El oficio debía remitirlo la UTRP (UTRP N°059-99 del 4 de febrero de 1999).
- Comunicar al Área de Servicios Institucionales sobre los proyectos que están en proceso de financiamiento para garantizar contenido presupuestario. En el caso de las inversiones o garantías que puedan ser aseguradas, para que el Instituto Nacional de Seguros pueda llevar a cabo inspecciones y evaluaciones del caso. Asimismo, podría obtenerse el costo de los seguros para incorporarlo en las cuotas del pago del préstamo (UTRP N°233-99 del 29 de mayo de 1999).
- Los proyectos que incluyan la construcción de obras o que estén en proceso de construcción deben ser objeto de avalúos por parte de profesionales certificados. Artículo 8, acuerdo 33 080, 2 028, el 9 de setiembre de 1998 y oficio de la Gerencia General N°GG2.084-98, del 20 de octubre de 1998
- Los períodos de gracia en el financiamiento de los proyectos de Reconversión Productiva, se debían capitalizar los intereses correspondientes al período de gracia y cobrarlos, mediante prorratio, dentro del plazo de pago establecido según aprobación de Junta Directiva (Acta de Junta Directiva del CNP sesión ordinaria N° 2 078, artículo 9 del Acuerdo 33 318, 7 de abril de 1999). La instrucción fue remitida posteriormente por la UTRP (oficio UTRP N°164-99, 12 de abril de 1999).
- A los proyectos con estados financieros se les debía realizar un estudio exhaustivo de las cuentas contables de forma que se analizara su razonabilidad (Gerencia General, Oficio GG 1964-98, 30 de setiembre de 1998). Por lo tanto, se solicitaban estados financieros auditados a las organizaciones cuando se requieran por circunstancias apremiantes (Gerencia General, Oficio GG 1963-98, 30 de setiembre de 1998). Un año después, la Junta Directiva del CNP (Acta de Junta Directiva sesión 2 125, inciso 2.1 artículo 7 acuerdo 33 520, 29 de setiembre de 1999) aprobó de carácter permanente, que la información contable debía acompañar los documentos de proyectos y

posteriormente en su ejecución, la cual debía ser analizada a profundidad; así como, los resultados con las recomendaciones pertinentes y debían ser elevados oportunamente donde correspondía para las decisiones pertinentes.

- Si una organización que tuviese una deuda anterior y solicitan un nuevo financiamiento se le debía solicitar a la Dirección de Asuntos Jurídicos y la Dirección Administrativo Financiera un estudio que determinara la validez y eficacia de esas obligaciones (Gerencia General, Oficio GG 1964-98, 30 de setiembre de 1998).

El 25 de octubre de 1999, la Gerencia General (Oficio GG 2198) señaló los requerimientos básicos de las organizaciones para participar del PRP, los cuales debían ser considerados por las Direcciones Regionales y Nacionales, para que fueran tomados en cuenta y en conocimiento de las organizaciones sobre los requerimientos básicos y condiciones, para que los proyectos se desarrollen de conformidad con los acuerdos de Junta Directiva.

Con esos lineamientos, se realizó una segunda versión elaborada por la UTRP, con esta segunda versión se da una ampliación a la primera, la cual fue elaborada el 20 de julio de 1999 y aprobada por la Junta Directiva (Acta de la sesión 2 473, Artículo 7, acuerdo 33 751, 20 de marzo del 2000), esa segunda versión fue cuestionada por la CGR en informe DFOE AM 4-2000, argumentando que dicho procedimiento no aplicaba de forma apropiada la selección, análisis y aprobación que permita una uniformidad de criterios.

A raíz de lo anterior se aprobó una tercera guía de proyectos. Esa nueva guía fue elaborada el 1º de octubre de 2001, se agregaron modificaciones al reglamento de crédito según acuerdos de Junta Directiva, directrices de la administración superior entre otros y señalamientos de la CGR. Entre los cambios pueden señalarse los siguientes:

- Autorización de la autoridad correspondiente en la organización.
- Aportar formulario FEAP de la Setena, si fuera del caso.
- En los flujos de caja se debían incluir: el valor de rescate de las inversiones, la recuperación del capital de trabajo, deudas pendientes, así como los respectivos impuestos si los hubiera.
- Se deben incorporar diferentes escenarios para valorar situaciones probables.

- Se debía adjuntar el estudio legal de la organización, personería jurídica, vigencia de nombramientos de su junta directiva y administrativa, además del estudio correspondiente a los bienes inmuebles.
- Debía presentarse el cálculo del capital de trabajo, además en el flujo de caja debe reflejarse su recuperación.
- Debían adjuntarse avíos cuando el proyecto contemplara la fase de producción primaria, que sirven de base para la estructura de costos del proyecto.
- Se incorporaron elementos como monto total a financiar, recursos reembolsables y no reembolsables, periodo de gracias, periodo de pago, tasa de interés, tipo de cuota, justificación y cálculo de la tasa de descuento, entre otros
- Se incorporaron avalúos para respaldar las garantías.
- Se presentaron de manera concisa el detalle de los supuestos de cada capítulo del proyecto: técnico, mercado, organizacional y económico que sustentan el análisis del proyecto
- Se incorporó un cronograma para las actividades e inversiones.
- Se debía agregar un análisis del punto de equilibrio
- Se incorporó un análisis y recomendaciones a la situación financiera general de la organización (estados financieros), con base en el análisis de sus estados financieros.
- Se debía presentar certificación de las deudas que tenía la organización (tanto con bancos del sistema bancario nacional como con proveedores y asociados) y cuál es su capacidad para honrarlas en las condiciones del momento, sin el proyecto y con el proyecto.
- Las deudas debían incorporarse en los flujos de caja analizados para el proyecto
- Se solicitó adjuntar los documentos de respaldo en los anexos
- Se incorporó una descripción de la agrocadena

En esa guía se solicitó la presentación de documentos de respaldo para los proyectos, en las diferentes instancias del CNP y las organizaciones beneficiarias, siguiendo los lineamientos del PRP como proyecto enmarcado en reconversión e incluido en el PAO.

El momento de consolidación de esta guía fue el resultado de las observaciones de la evaluación de la CGR (informe DFOE-AM 22-2002), donde indica que fue fundamental o indispensable que quede demostrada la viabilidad financiera de los proyectos, para lo cual se exigía, la presentación de los estudios de mercado técnicamente elaborados y documentación formal y apropiada, que demuestre la razonabilidad de las estimaciones de ingresos y /o proyección de ventas. Así como el cumplimiento de la guía elaborada para el seguimiento de los proyectos.

A raíz de lo anterior, la Gerencia General (Oficio GG 2069) instruyó a la Subgerencia General, Desagro, AAP, ASP y Direcciones Regionales a acatar las recomendaciones dadas por la CGR, en la que se indica que los proyectos presentados y los procedimientos, se deben cumplir según lo indican la Guía de proyectos y el documento de Procedimientos para su aprobación y niveles de profundidad.

Aunque la guía resultó ser un compendio importante y metodológico en la formulación de proyectos, su contenido fue incrementándose cada vez, lo cual hizo de este instrumental, un mecanismo muy extenso de información para los proyectos agropecuarios.

6.1.4.4. *Criterios adicionales para incorporar en los proyectos*

A continuación se presenta una cronología de las otras directrices que exigieron requisitos adicionales en la formulación de proyectos según determinados casos especiales.

- La Gerencia General (Oficio GG 2084, 20 de octubre de 1998) giró instrucciones sobre los proyectos que incluyen construcción de obras u otros, los cuales requieren un reporte de profesionales facultados para certificar la inversión de los recursos, esto en atención al acuerdo de Junta Directiva 33 080.
- El 4 de febrero de 1999, la UTRP (Oficio UTRP 059) solicitó incorporar en los proyectos, estudios del Registro Público por instrucción de la Administración Superior. En adelante, el primer paso que se daba cuando se recibía un documento de proyecto, era revisar la estructura organizativa y solicitar a la Dirección de Asuntos Jurídicos los respectivos estudio de bienes de las Juntas

Directivas de las asociaciones de productores o Consejos de Administración de las cooperativas o de los beneficiarios según sea el caso.

- El 30 de abril de 2000, el AAP (Oficio AAP 200) solicitó incluir una carátula en los estudios de proyectos con una justificación técnica que enmarca al proyecto dentro el PRP. Posteriormente, la carátula se modificó el 18 de julio de 2002 para incluir requerimientos de información que no se habían considerado como lo indicaron los oficios AAP 115 y oficio GG 1033 del 27 de junio del 2002.
- El informe DFOE-AM-4/2000 solicitó que algunos proyectos de gran envergadura tuvieran que presentar una evaluación de impacto ambiental según exige el FEAP. El 25 de enero de 2001, el AAP (Oficio AAP 058) remitió copia a las Direcciones regionales sobre la exigencia de realizar estudios de impacto ambiental según el decreto Minae 26228 de finales del año 99, que consistió en la modificación a los artículos 19 y 20 del decreto 25705 Minae (Reglamento de Procedimientos de la Setena). Este decreto indica cuando procede o no realizar los estudios de impacto ambiental en la ejecución de proyectos.
- El 24 de mayo de 2001, la gerencia general (Oficio GG 1108) instruyó a los directores regionales para los proyectos incorporen un Diagnóstico socio-económico de los beneficiarios y un diagnóstico integral de la organización, tomando como referencia lo indicado por la Consultora Páez y Asociados en las propuestas de financiamiento.
- El 23 de enero de 2002, la Junta Directiva del CNP (Acta de la sesión 2 338, artículo 13, acuerdo 34 728) estableció como condición para los proyectos y desembolsos que, por un lado, existiera un compromiso institucional del Sector Agropecuario y, por otro lado, las organizaciones beneficiarias suscribieran un convenio de asistencia técnica si sus proyectos fueran de gran envergadura. La presidencia ejecutiva (Oficio P.E. MEMO 082, 5 de febrero del 2002) y la gerencia general instruyeron para tal fin, sin embargo, este tipo de convenios

nunca se suscribieron, lo que se ha logrado con este acuerdo fue que las diferentes instituciones participaran en los planes de fortalecimiento de la organización beneficiaria.

- El 3 de febrero de 2003, la gerencia general (Oficio GG 1 237) y la subgerencia general (oficio SGG 061) remiten a las Direcciones Regionales la Guía General para la elaboración de los informes finales de liquidación de los proyectos, financiados con el PRP. Se hacen las siguientes observaciones.
 - 1- Contemplar dentro del informe, cualquier informe de la Auditoría General sobre el proyecto.
 - 2- El AEO debía de participar como el equipo que refrenda el informe y no solo de apoyo.
 - 3- Se consideraba importante que dicho informe tuviera el aval del Sector Agropecuario.
 - 4- El Director Regional era el que debía presentar el informe final.

- Con respecto a la contabilidad se exigieron varios cambios. El primero fue el 29 de abril de 2003 cuando la subgerencia general (Oficio SGG 276) exigió a los Directores Regionales que la información contable de las organizaciones contemplaran como pasivo contingente los fondos no reembolsables hasta tanto la organización no alcance sus metas en el horizonte del proyecto. Hasta ese momento se trasladaban esos fondos a patrimonio como una donación como lo había definido la CGR. El segundo cambio fue el impulsado por la subgerencia general (Oficio SGG 775, el 7 de noviembre de 2003) cuando exigió que las organizaciones beneficiarias con recursos del PRP debían llevar registros contables separados de los fondos recibidos por parte del PRP, donde las operaciones debían estar debidamente detalladas. El tercero fue el 18 de marzo del 2004, cuando la subgerencia general (Oficio SGG 253) exigió a los Directores Regionales que las disposiciones anteriores deben estar sujetas al marco contable que exigen las Normas Internacionales de Contabilidad (NIIF).

Como puede apreciarse en la metodología, hubo un crecimiento incremental en los requisitos y en los criterios de la formulación de proyectos. Por otra parte, los formuladores de proyectos tendían a ser los mismos funcionarios lo cual atentó contra la objetividad e independencia en los proyectos. En la tabla 19 se resumen las características de las regulaciones relacionadas con los aspectos relacionados con las metodologías y formulación de proyectos que incidieron en la implementación del PRP.

Tabla 19

Efectos e impactos de las regulaciones sobre los aspectos relacionados con la formulación de proyectos en el PRP 1998 - 2008

Periodo mayor impacto	Regulación	Acción realizada	Efecto en el proceso	Efecto en productores	Impacto en el programa
98 – 99	Formuladores de proyectos	Directrices	Impericia en la formulación de proyectos y pérdida de objetividad en los estudios.	Imprecisión en la realidad financiera de los proyectos lo desestimula porque debe buscar contacto con funcionarios en San José	Negativo por la calidad de los documentos expone a altos riesgos crediticios
2000	Formuladores posteriores	Directrices	Mayor precisión en la formulación de proyectos por la calidad de los documentos. Sin embargo, hubo un traslado de funciones a la regiones	Precisión en la realidad financiera de los proyectos, sin embargo, mayor clientelismo o burocrático	Negativo por las pocas veces se aplicó, se mantuvo el riesgo crediticio

Tabla 19: (cont.)

Periodo de inicio el mayor impacto	Regulación	Acciones realizadas	Efecto en el proceso de financiamiento	Efecto en los productores	Impacto en el programa
2000 - 2002	Guía de proyectos	Manual denominado Guía de proyectos	Criterio único con muchos ítems de análisis	Evaluación extensa contraria a la categorización de proyectos, porque se cuenta con una sola guía y no una por categoría, desestimula al productor	Negativo porque no discrimina el tamaño de los proyectos favorece la concentración
2000	Requisitos adicionales	Directrices	Exigió mayor cantidad de requisitos	Exigió mayor cantidad de trámites e información, desestimula al productor	Negativo en su mayoría por la gran cantidad de requisitos adicionales

Fuente: Elaboración propia a partir de los hallazgos del estudio

Estas regulaciones tuvieron un efecto negativo en el proceso de financiamiento, porque se incrementaron los tiempos y los requisitos. También tuvo un efecto negativo en los productores y en el programa como tal, porque se incrementaron los requisitos y estimularon la concentración en pocos grupos de productores.

6.1.5. Principales requisitos financieros y legales

En esta sección se presentan los principales requisitos financieros para el manejo del PRP, dadas las connotaciones legales de ser fondos públicos.

6.1.5.1. Planes de inversión

El uso de los fondos públicos por parte de entes públicos o privados tienen como norma ser utilizados en lo que le fue estipulado, en el PRP generalmente, las

organizaciones tenían como referente los acuerdos de las actas de Junta Directiva del CNP para el uso de los recursos acreditados; no obstante, se dieron algunas desviaciones de los fondos, lo cual estimuló que la Junta Directiva del CNP (Acta de Junta Directiva del CNP sesión 2362, artículo 7, acuerdo 33 486 , 24 de abril de 2002) aprobara como norma general para las condiciones del financiamiento, que el plan de inversiones, no puede ser variado durante la aplicación de los recursos, salvo una necesidad debidamente justificada, previo conocimiento y aprobación de la Junta Directiva del CNP.

Esa disposición fue instruida de aplicación general por la presidencia ejecutiva (Oficio PE 308, 3 de mayo de 2002) a todo el personal involucrado. Posteriormente, el 13 de mayo del 2002, la Gerencia General (Oficio GG 769) instruyó que debe de establecerse en forma clara los rubros que contemplaban el plan de inversión.

6.1.5.2. *Tablas de pago*

Las tablas de pago o de amortización eran elaboradas en los estudios de los proyectos por los analistas financieros encargados; sin embargo, esa información respondía a un cálculo según el escenario y el momento respectivo. Esa situación, no fue compatible con el proceso de formalización por los muchos atrasos, lo que generaba que los cálculos de la tabla de pagos quedaran desactualizados cuando se realizaban los cálculos para los pagos futuros.

Por tal razón, el 25 de enero del 2000 la Gerencia General (Oficio GG 181) instruyó al Área de Tesorería de oficio, a confeccionar las tablas de pagos ajustadas según las circunstancias, siempre y cuando no haya cambios en los plazos, tasa de interés u otros aspectos sustantivos del crédito. Esta solicitud respondió a una consulta de esa área (Oficio ATG 055, del 18 de enero del 2000) dado las diferencias en los tiempos reales y proyectados.

Posteriormente, las diferencias continuaron entre la información de los proyectos y la requerida por el área de tesorería (oficio ATG 319-02), para lo cual el 4 de abril del 2002 la Gerencia General (Oficio GG 560) decidió establecer para su confección dos tipos de tablas de pago. En primeros términos se elabora una tabla de pagos, para efectos de formulación y

evaluación del proyecto, por parte del AAP o AEO. Y en segundo término otra tabla que debe confeccionar el ATG para el pago con base en la realidad de los desembolsos.

Con respecto a las tablas de pago emitidas en los proyectos por parte del AAP y la Direcciones Regionales, la gerencia general (Oficio GG 815, 21 de mayo de 2002) señaló que en caso de que se presente algún cambio por parte de la Junta Directiva del CNP, concierne a estas instancias corregir la tabla de pagos, según sea el caso.

6.1.5.3. Tasas de interés

Las tasas de interés fueron uno de los principales incentivos para la solicitud de créditos; sin embargo, en el PRP no fue un elemento diferenciador en la selección de los créditos. Al principio las tasas de interés fueron asignadas de forma desigual a los proyectos financiados, pero fue corregido como se señalará posteriormente. En la siguiente tabla se mostraron los tipos de tasas de interés asignados a los proyectos que han correspondido a todo el periodo del programa.

Tabla 20
Distribución absoluta y relativa de los financiamientos según rango de las tasas de interés en el PRP 1998-2008

Rango	Cantidad	%
Tasa 0 para proyectos nacionales	25	34.1
De 6% hasta 9%	13	10.3
De más de 9% hasta 12%	18	14.3
De más de 12% hasta 15%	21	16.7
De más de 15% hasta 18%	30	23.8
Más 18 %	1	0.8
TOTALES	108	100

Fuente: Elaboración propia a partir de las estadísticas provenientes de la base de datos de los proyectos del PRP (CNP, agosto 2009)

Aunque pareciera que existe una categorización diferenciada según esas tasas de interés en los financiamientos otorgados, no fue así, las diferencias entre altas tasas al principio y más bajas posteriormente, se debieron a los cambios ocurridos en la tasa básica pasiva (tb.). Esta tasa fue la referencia del PRP, la cual fue disminuyendo a través de los años durante la vigencia del PRP. Obviamente, al principio de los años resultaba más caro solicitar crédito que al final del PRP dado que las tasas básicas pasivas estaban más altas. Aunque el reglamento de crédito señala lo respectivo a las tasas de interés, se fueron realizando algunos ajustes a través del tiempo.

Aunque no siempre la tasa básica fue la referencia, se disponía de otros criterios, incluso para su tratamiento. Por ejemplo, el 7 de abril de 1999, la Junta Directiva del CNP (Acta de Junta Directiva de la sesión 2078, Artículo 8, acuerdo 34 538,) aprobó que cuando se dan períodos de gracia por los intereses, estos se deben capitalizar y prorratear en los años de pago. Por su parte, la UTRP (Oficio UTRP 164-99, 12 de abril de 1999) informó a su personal que en los proyectos se capitalicen y prorrateen los intereses del periodo de gracia en los años de pago establecidos.

Antes del 2001, las tasas no eran uniformes, no fue hasta el 5 de noviembre de 2001 cuando la Junta Directiva del CNP aprobó el acuerdo 34 652 donde señala que la tasa de interés estaría acorde con la tasa básica pasiva. Posteriormente, a partir del 5 de diciembre de 2001, la Junta Directiva del CNP (Artículo 3, acuerdo 34 625, sesión 2 329) aprobó como política general, uniformar la tasa de interés de los proyectos, con base en la tasa básica pasiva, quedando a potestad de la Junta Directiva, la aprobación de tasas menores o mayores.

Posteriormente, El 20 de febrero del 2002, la Junta Directiva (acuerdo 34 785, sesión 2346) deroga el acuerdo 34 652, por cuanto se ha dispuesto la equiparación de las tasas de interés igual a la tasa básica pasiva, para el financiamiento de los proyectos con el PRP, dejando sin discrecionalidad a la Junta Directiva. El 8 de marzo de 2002, la presidencia ejecutiva (Oficio P.E. MEMO 187) instruyó a la Gerencia General y Dirección Administrativo Financiero sobre el asunto respectivo.

En esa misma sesión, la Junta Directiva (Acta de la sesión 2 346, Artículo 8, acuerdo 34 785) aclaró el asunto sobre la tasa básica pasiva y señaló que esta será un patrón de referencia. La discrecionalidad para fijar las tasas de interés, no será necesaria equipararla

con la tasa básica pasiva, sino que puede estar acorde con el resultado del análisis financiero de cada proyecto. Por lo tanto, se requirió de la presentación de varios escenarios para la justificación o para la toma de decisiones por parte de la Junta Directiva sobre la tasa por seleccionar.

Otro de los temas pendientes fue la tasa de interés moratorio, el 5 de octubre de 2004, la Junta Directiva (Artículo 2 acuerdo 35 944, sesión 2 548) se refirió a este tema por efecto del oficio SGG 1061 del 22 de setiembre de 2004 sobre la intermediación del Fiduciario Banco Nacional (Oficio FID 2834-04-AV). Ante esa solicitud se estableció como lineamiento, la fijación de una tasa de intereses moratorios por 0,5 puntos porcentuales arriba de la tasa de interés corriente estipulado en el contrato de financiamiento.

No obstante, la tasa de los proyectos continuaba estando en controversia, la Junta Directiva (Acta de la sesión de Junta Directiva 2 682, artículo 14, acuerdo 36 998, el 11 de julio del 2007) aprobó una propuesta por parte de la AAP (oficio AAP 111-07 del 27 de junio del 2007). Esta propuesta consistía en establecer una política para el manejo de las tasas de interés en los financiamientos con recursos del Programa de Reconversión Productiva del Sector Agropecuario. La tasa de interés que se apruebe debía ser fija, utilizándose como referencia la tasa básica pasiva del Banco Central en el momento de la formulación y recomendación del proyecto. Posteriormente, la Junta Directiva podía incrementarla o disminuirla hasta 3 puntos porcentuales, según el comportamiento del flujo de caja e indicadores financieros resultados del planteamiento de escenarios.

Además, se fijó un techo máximo del 15% y un piso del 10%, aplicándose en ambos casos para arriba o abajo el 3% de esa propuesta. En el caso de variaciones significativas en la tasa básica pasiva, se someterá nuevamente a revisión esta política de tasas de interés.

6.1.5.4. Seguros

Los seguros en el agro han tenido trayectoria muy restringida en el mercado agrícola. los riesgos producto de la gran profundidad en la problemática rural han impedido que se presenten ofertas de productos que se adecuan a las necesidades de ese sector y bajo costo.

Las autoridades del PRP, por su parte empezaron a ver preocupante, la cobertura en ciertos proyectos por los altos riesgos que implican ciertas inversiones. Por lo que el 29 de

mayo de 1999, la UTRP (Oficio UTRP - 233) giró instrucciones a las Direcciones Regionales para que a partir de esta fecha se procediera a aplicar la directriz del oficio GG 908-99, para que se informe al Área de Servicios Institucionales de aquellos proyectos o planes de inversión donde se tengan que aplicar seguros, para efectos de hacer los enlaces correspondientes con el Instituto Nacional de Seguros (INS).

El 11 de agosto de 1999, la Gerencia General (Oficio UTRP-233) instruyó a las dependencias UTRP, Dirección de Asuntos Jurídicos, Dirección Administrativo Financiero y Directores Regionales al respecto. En el oficio SE 1014-99, suscrito por el Jefe de Seguros del INS describe el procedimiento a utilizarse en la póliza colectiva para los proyectos aprobados como apoyo a lo solicitado por el Gerente General.

No todas las actividades eran aseguradas; por lo tanto, el 13 de abril del 2000, el Área de Servicios Institucionales (Oficio ASI 210) realizó consulta al INS sobre la posibilidad de pignorar árboles forestales para obtener un seguro forestal en atención al acuerdo JD 33 752.

Un problema importante era el control de vigencia de los seguros porque muchas organizaciones dejaban de pagarlos. El 22 de abril de 2002, la Gerencia General (Oficio GG 616) instruyó al ASP para que se lleve un control detallado del estado de los seguros para los proyectos financiados para garantizar la obligatoriedad por parte de las organizaciones de asegurar los bienes adquiridos y otorgados en garantía.

Dentro de ese marco de controles, el 22 de enero de 2003, la Subgerencia General (Oficio SGG 039) instruyó al Área de Servicios Institucionales para que coordine con el área AAP para establecer un sistema integral de pólizas de seguros suscritos por las organizaciones en los diferentes proyectos, tomando en cuenta la fecha de emisión, montos, coberturas y fecha de término.

En esa línea para valorar los seguros, el 18 de diciembre del 2003, la Subgerencia General (Oficio SGG 627) instruyó a los Coordinadores del AAP y ASP llevar a cabo un análisis del tema de seguros de los proyectos financiados con el PRP, con base a las actividades productivas cubiertas, desde el punto de vista de cobertura, plazos y respaldo. Para ello, requiere analizarse la viabilidad de retornar los dineros a los productores como capital de trabajo, cuando el INS ha pagado pérdidas. Posteriormente, los seguros continuaron siendo evaluados.

6.1.5.5. Ampliación de financiamientos

El adelanto de desembolsos en un proyecto fue un tema de consulta (Gerencia General, Oficio GG 1339-98) a la Dirección de Asuntos Jurídicos por una situación que se presentó. El 8 de octubre de 1998, la Dirección de Asuntos Jurídicos (Oficio DAJ DJ 076) externó criterio coincidiendo con la Unidad de Aprovisionamiento (oficio UAP 217-98), en la cual indicó que todo desembolso adicional, debe encontrarse técnicamente justificado y si el proyecto necesita ampliación o desembolsos adicionales a los aprobados, deben ser conocidos y aprobados por Junta Directiva.

Resultado de la consulta, el 11 de agosto de 1998, la Gerencia General (Oficio GG 1 549) instruyó el establecimiento de responsabilidades sobre el asunto a partir de la apertura de un procedimiento interno.

Sin embargo, por lo erróneo del asentamiento de responsabilidades en los datos generados que motivaron la ampliación, no fue posible precisar la responsabilidad y sanción en particular, además no se observó ninguna acción dolosa que pudiera demostrarse.

El 22 de octubre de 1998, la Gerencia General (Oficio GG 2113) comunicó del criterio, según análisis de situación de DAJ, a Presidencia Ejecutiva, Directores Nacionales, Regionales, Sugerencia General, Contraloría de Servicios y UTRP. Además, advirtió que no puede recurrirse a este tipo de prácticas en el futuro. Se trae a colación este tema para mostrar los niveles de madurez con los que inició operando el PRP, lo cual hubiera sido un acto irregular en cualquier otra dependencia del sector público, mientras que en el CNP apenas estaba en análisis.

6.1.5.6. Garantías

Los proyectos generalmente fueron respaldados por garantías, salvo 11 casos, fue la tónica en el programa. Desde el principio el PRP, las garantías ha sido preocupación.

El artículo 7 del reglamento de crédito aborda el tema de las garantías, el cual señala que existe discrecionalidad en la selección de garantías, aunque prioritariamente deben escoger garantizar hipotecarias o prendarias.

Con respecto a esas garantías, el 9 de setiembre de 1998, la Junta Directiva del CNP (Acta de Junta Directiva de la sesión 2 028, inciso 2.iii del artículo 8, acuerdo 33 088) acordó que deben hacerse avalúos, por medio del personal del CNP o por profesionales contratados por la institución. Este rubro debe estar incorporado en el documento del proyecto, previo a conocimiento de la Junta Directiva.

Estas evaluaciones peritales debían contar con los estudios pertinentes del Registro Público de la Propiedad.

En el caso, de que un financiamiento contemplara la adquisición de algún activo, este debía establecerse una garantía prendaria sobre este.

La priorización por el tipo de garantía siempre estuvo presente, la hipotecaria era la más importante, seguía la prendaria, luego el pagaré y, por último, la letra de cambio. En caso de garantías fiduciarias, se utilizaban cuando las personas responsables tenían propiedades u otros bienes susceptibles de ser embargados, salario o algún ingreso gravable.

A continuación, se exponen los principales cambios que se desarrollaron en el tema de garantías:

- El 10 de febrero de 1999, la Junta Directiva (Sesión 2 064, acuerdo 33 258), aprobó la política general para la aplicación de las garantías, la gerencia general (Oficio GG 335) instruyó el 23 de febrero de 1999 a las Direcciones Nacionales, Regionales y Unidad Técnica de Reconversión Productiva atender lo referente. Esta política se refiere a las prioridades antes señaladas.
- El 9 de febrero de 2000, la Junta Directiva del CNP (artículo 5, acuerdo 33 699, sesión 2 162) aprobó modificar el acuerdo de la sesión 2 117 del 25 de agosto de 1999, en donde se aprobó la lista de requisitos para los proyectos de riego. El nuevo acuerdo establece que la garantía para los equipos de riego puede ser prendaria, fiduciaria o ambas. Aquí se aprecia el esfuerzo realizado por Senara para favorecer a su clientela meta.
- El 10 de marzo de 2000, la Dirección Asuntos Jurídicos (Oficio DAJ ARP 056 solicitado en GTG 310 del 14 de febrero de 2000) expone los casos de sustitución de garantía fiduciaria. Señala que la sustitución de un fiador por otro, es posible

siempre y cuando no exista una relación directa entre la fianza otorgada y el hecho de formar parte o no de la Junta Directiva o de la organización. La obligación asumida por el fiador, es solidaria durante el tiempo que se mantenga la deuda, aun siendo miembro o no de la organización. De darse un cambio el fiador debe ser solidario, la organización debe encontrarse al día con la operación y debe haber un consentimiento de los demás fiadores para sustituirlo. Entiéndase por fiador solidario, según el artículo 511 del Código de Comercio como aquella persona que tiene bienes suficientes para responder del pago de la obligación.

- Para el caso de los proyectos forestales, el 29 de marzo de 2000 la Junta Directiva del CNP (Acta de Junta Directiva sesión 2 174, artículo 2, acuerdo 33 752) aprobó el criterio de la Dirección de Asuntos Jurídicos (Oficio DAJ 061, 04 de febrero de 2002) de aceptar como garantía para algunos créditos del PRP la pignoración de árboles forestales, con la exigencia del seguro respectivo, con base en la Ley Forestal 7 575, del 16 de abril de 1996. Posteriormente, este acuerdo fue derogado por su nivel de riesgo.
- El 5 de diciembre de 2001, la Junta Directiva del CNP (sesión 2 329, artículo 7, acuerdo 34 671) solicitó a la Dirección de Dirección de Asuntos Jurídicos estudie la posibilidad de que los activos adquiridos con recursos PRP, pasen a ser propiedad del PRP, hasta su cancelación. Este acuerdo fue derogado porque no era viable jurídicamente al menos que fuera garantizado.
- El 28 de noviembre de 2002, la presidencia ejecutiva instruyó (Oficio P.E. MEMO 643) a la Dirección Regional Huetar Norte y aplica a las demás direcciones, que deberá hacerse un informe caso por caso a las garantías otorgadas al CNP por los financiamientos del PRP, indicando cual es el grado de cobertura, estado de los bienes y si están debidamente asegurados.
- La Gerencia General (Oficios GG 169 del 7 de febrero de 2002 y GG 1 105, del 5 de julio de 2002) instruyó a los Directores Regionales para que atiendan las recomendaciones del informe de Auditoría Interna AAO 022 del 30 de enero del 2002. La principal recomendación era designar funcionarios en cada Dirección Regional, según sea su especialidad, para brindar el servicio de evaluación de bienes que son dados en garantía como respaldo a los financiamientos del PRP.

- El 15 de noviembre de 2002, la Subgerencia general (Oficio SGG 940) instruyó a los Directores Regionales a considerar dentro de los lineamientos del PRP, para que los avalúos de los bienes inmuebles y muebles sean tomados en garantía deben ser realizados por profesionales acreditados del CNP.
- El 10 de octubre de 2002, la Subgerencia general (Oficio SGG 840) solicitó a la Dirección de Asuntos Jurídicos, que proporcione información puntual sobre la situación de las garantías para la actualización respectiva y así establecer una base de datos. Se trata de contar con un sistema de monitoreo permanente del estado de las garantías otorgadas, como respaldo de los créditos. Esta recomendación surgió del informe DFOE-AM 22/2002 de la CGR, esta solicitud de la implementación de esta directriz fue la primera de cuatro veces.
- Por segunda vez, el 12 de mayo de 2003, la Gerencia General (Oficio GG 601) reiteró a la Subgerencia General y a la Dirección de Asuntos Jurídicos sobre el estudio de garantías y el establecimiento de un sistema integral que permita monitorear periódicamente el estado actual de las garantías de cada proyecto.
- El 31 de marzo de 2003, la Gerencia General (Oficios GG 439 a 443) solicitó a las Direcciones Regionales que giren instrucciones inmediatas a los encargados de los proyectos, para que lleven a cabo un estudio detallado sobre las garantías rendidas por las organizaciones, analizando, a la vez, si son suficientes y adecuadas. Además, deben establecer o indicar si los acuerdos contractuales han sido cumplidos.
- Por tercera vez, el 27 de noviembre de 2003 la Gerencia General (Oficio GG 1 437) solicita a la Dirección de Asuntos Jurídicos y al Área de Tesorería que brinde la atención de la recomendación de la base de datos de garantías. Para ello solicita que coordinen con el Área de Desarrollo de Sistemas para alimentar esa base de datos de garantías. Como puede apreciarse este sistema no fue atendido de forma oportuna y tuvo que reiterarse su ejecución.
- El 8 de diciembre de 2003, la Gerencia General (Oficio GG 1 476), para garantizar un seguimiento a las garantías instruyó a los Directores Regionales por realizar un nuevo estudio detallado sobre las garantías rendidas por las organizaciones, que

respaldan los financiamientos otorgados sin son suficientes y adecuadas y si los acuerdos contractuales en las garantías se han cumplido.

- Dado que hubo atraso en el registro de garantías, por cuarta vez, el 27 de enero del 2004, la Subgerencia General (Oficio SGG 074) dirigió el oficio a la Dirección de Asuntos Jurídicos y al Área de Tesorería sobre lo actuado en el oficio GG I 437. Se les solicitó un informe detallado sobre el avance y alcance de lo indicado en dicho oficio, con respecto al estudio detallado de las garantías rendidas por las organizaciones y a la alimentación de la base de datos del Módulo de Garantías.
- El 14 de abril de 2004, la Gerencia General (Oficio GG 388) instruyó a los Directores Regionales sobre la valoración técnica de las garantías a cada proyecto financiado, a fin de indicar si los mismos, en la actualidad, están suficientemente garantizados. Para el caso de garantías fiduciarias, debió de valorarse la capacidad de pago del avalador, o bien, si tiene bienes inscritos a su nombre. En el mes de marzo del 2004, la Gerencia General (oficio GG 356 en atención al oficio I 865 FOE –AM 0096 de la CGR) ya había solicitado este requerimiento.
- El 3 de noviembre del 2004, la Junta Directiva (Sesión 2 555, Artículo 5, Acuerdo 35 964,) autorizó a la Subgerencia General para que apruebe administrativamente el cambio de beneficiarios cuando las organizaciones lo requieran. Esto es para el caso de los proyectos con garantías fiduciarias suscritas por los productores. Este proceso debía verificarse previamente e informar posteriormente a la Junta Directiva.

6.1.5.7. *Formalización de los financiamientos*

La formalización del financiamiento de proyectos es la suscripción del contrato legal entre el CNP y la organización beneficiaria del proyecto. El 6 de mayo de 1999, la Gerencia General (Oficio GG 778) indicó los pasos por seguir para formalizar un crédito del PRP, los cuales fueron los siguientes:

- La Junta Directiva aprobó el financiamiento en una sesión ordinaria.
- Gira instrucción a la Gerencia o Subgerencia con base en un acuerdo

- Posteriormente, la Dirección de Asuntos Jurídicos inicia el proceso legal de registro del contrato e inscripción de las garantías en los siguientes cinco días hábiles. En esos días, realiza las comunicaciones o enlaces que correspondan para tales efectos.
- Una vez firmado el contrato por las partes, la gerencia general o subgerencia comunica a la Dirección Administrativo Financiero para que inicie el proceso de giro de los desembolsos. La Tesorería como parte responsable de esa dirección, solicita al Fideicomiso girar los recursos a los representantes legales de las organizaciones y quienes quedan facultados para autorizar los desembolsos.

Básicamente ese es el procedimiento para la formalización. A continuación, se detallan los principales hechos que afectaron al PRP:

- Uno de los temas importantes fue el conocimiento previo al pago de la formalización, el 1º de noviembre de 1999, para lo cual la Gerencia General mediante oficio GG 2 253 en atención a la recomendación de la Dirección de Asuntos Jurídicos (oficio DAJ ARP 217 del 28 de octubre de 1999) instruyó que, para lograr una mayor seguridad, sea conocido con más certeza el monto y tipo de garantía de los proyectos. Los cálculos aproximados de los gastos de formalización y seguros serán suministrados por la Dirección de Asuntos Jurídicos, los cuales siempre serán aproximados, porque quedan sujetos a liquidación.
- El 7 de abril de 1999, la Junta Directiva (Acta de la sesión 2078, Artículo 6, Acuerdo 33 322) aprobó que el plazo para formalización del proyecto y posterior a la comunicación era de 60 días naturales. Ese lapso permitirá a la organización proceder con la formalización del contrato de financiamiento. Posteriormente, esa disposición se modificó (Acta de Junta Directiva del CNP sesión 2 364, Artículo 3, Acuerdo 34 889, abril de 2002). El 15 de mayo de 2002, la Junta Directiva adicionó al artículo 10 del acuerdo 34 889 en la sesión 2 366 para que

el plazo para formalización se aumente a 60 días naturales, plazo que podría quedar interrumpido por alguna gestión del CNP o de la organización. El 28 de mayo de 2002, la Subgerencia general (oficio SUB GG 414) instruyó a los Directores Regionales sobre ese lineamiento general. Nuevamente, esta disposición va a ser modificada, el 29 de mayo de 2002, la Junta Directiva (artículo 2, acuerdo 34 907, sesión 2 370) estableció en forma genérica bajo salvedad, de 60 días naturales para la formalización una vez aprobado el proyecto, suspendiéndose y extendiéndose por igual número de días, por alguna gestión de la organización o del CNP.

- El 13 de febrero del 2002, la Junta Directiva (Acta de la sesión 2 345, artículo 4, acuerdo 34 760) acogió la recomendación de la Gerencia General (Oficio GG 189, 06 de febrero del 2002), de autorizar la inclusión de los gastos de formalización producto de los movimientos en los estudios en el Registro Público.
- El 5 de junio de 2002, la Junta Directiva (Acta de la sesión 2 373, artículo 7, acuerdo 34 914) acordó modificar el artículo 9 del *Reglamento de crédito y asignación de recursos reembolsables y no reembolsables*, donde se indicó que la suscripción del contrato y la inscripción de las garantías debían formalizarse simultáneamente; si así lo indica la aprobación. Por otra parte, los gastos de formalización y otros legales corren por cuenta del beneficiario, cargado a los recursos que les asignaron para tales efectos.
- El 5 de junio de 2002, la Junta Directiva (Acta de la sesión 2 373, Artículo 6, Acuerdo 34 926) acordó autorizar a la Administración Superior a gestionar con el Fideicomiso BNCR un *addendum*, para que se incorporen en el financiamiento los servicios notariales para los proyectos. Esto porque la CGR impidió que los abogados de planta realizaran el servicio de notariado. Mientras se publicaba y licitaba el cartel, se solicitó permiso a la CGR para una contratación directa y así no frenar los trámites. El 12 de junio de 2002, la Junta Directiva (Acta de la

sesión 2 374, artículo 7. A. Acuerdo 34 932.) amplió el acuerdo anterior con la inclusión de una cláusula, en cada uno de los contratos de fideicomisos constituidos con las organizaciones beneficiarias del PRP, para que además del manejo de los recursos del Fideicomiso, se encargue de proveer los notarios para la formalización de garantías hipotecarias y prendarias, en coordinación con la Dirección de Asuntos Jurídicos del CNP.

- El 18 de julio de 2002, la Subgerencia General (oficio SUB GG 643) instruyó a los Directores regionales para consideren como política general la asignación hasta un 3% del monto del financiamiento con recursos no reembolsables, los gastos provenientes de la formalización del financiamiento según acuerdos de Junta Directiva. La Subgerencia envió una copia del acuerdo 34 960 de la sesión 2 380 del 3 de julio del 2002 como adición al acuerdo 33 720.
- El 15 de octubre del 2003, la Junta Directiva (Acta de la sesión 2 484, Artículo 6, Acuerdo 35 502) acordó formalizar contratos de financiamiento con las organizaciones cuando se trate de proyectos que ocupan fondos no reembolsables, anteriormente no se había presentado ninguna situación. Por lo tanto, el acuerdo encargó a la Subgerencia General para que en el futuro, se tomen las medidas necesarias, cuando se financian con recursos no reembolsables del PRP. Generalmente, este tipo de financiamientos correspondían para la contratación de estudios de factibilidad de proyectos. Una vez realizados esos estudios, si se demuestra una rentabilidad positiva, la organización beneficiaria, asume el compromiso de llevar adelante la ejecución del proyecto, y queda comprometida al pago del financiamiento no reembolsable del estudio.
- El 1 de febrero del 2006, la Junta Directiva (Acta de la sesión 2 623, Artículo 11, Acuerdo 36 491) decidió modificar nuevamente el lineamiento general sobre el plazo hasta de 60 días naturales. Señala que, si en ese plazo no se había realizado la formalización ni inscripción de garantías, la aprobación quedará sin efecto.

Solo en casos calificados la organización deberá de gestionar la modificación del plazo, esta disposición aplicó para organizaciones con proyectos aprobados que fueron a solicitar futuros financiamientos. Esta disposición se incorporó en el Reglamento de Crédito, por lo tanto deroga los acuerdos precedentes. Esta disposición fue comunicada a las Direcciones Regionales el 28 de mayo del 2002 mediante oficio SUB GG 414 de la Subgerencia General.

Como se puede apreciar las regulaciones relacionadas con los requisitos técnicos y legales en las solicitudes de financiamientos definidos en el PRP mostraron una constante modificación producto de acciones de prueba y error. En la tabla 21 se resumen las características de las regulaciones que incidieron en la implementación del PRP.

Tabla 21

Efectos e impactos de las regulaciones sobre los aspectos relacionados con la formulación de proyectos en el PRP durante 1998 - 2008

Periodo de mayor impacto	Regulación	Acciones realizadas	Efecto en el proceso de financiamiento	Efecto en los productores	Impacto en el programa
2000- 2002	Planes de inversión	Directrices	Respalda la labor de los técnicos en la formulación de proyectos	Exige a los productores no desviarse de lo planificado, desestimula al productor	Positivo garantiza el fin del financiamiento
1999, 2001 - 2002, 2004, 2007	Tablas de pago	Directrices	Actualizar tablas	Modificaciones inesperadas para los productores, desestimula al productor	Negativo porque puede encarecer el financiamiento por atrasos
1999, 2002 - 2003	Tasas de interés	Directrices	Actualización de tasas de interés acordes con la tasa básica pasiva	Mejora en las condiciones del crédito	Positivo reduce costos
1998	Seguros	Directrices	Incorporar ese costo a los financiamientos	Encarece el costo de los proyectos desestimula al productor	Positivo porque mitiga el riesgo
1998 - 2004	Ampliación de financiamientos	Directrices	Elimina adelanto de desembolsos	Le impide recursos no programados desestimula al productor	Positivo porque garantiza la planificación y objetivos
	Garantías	Directrices	Continúa los créditos en la línea de garantía bancaria	Favorece proyectos agrícolas y desfavorece proyectos innovadores	Negativo aunque respalda los recursos girados no plantea una alternativa para los proyectos novedosos, favorece concentración
1999, 2002, 2003, 2006	Formalización	Directrices	Parte del trámite	Incorpora costos a los proyectos desestimula al productor	Neutral los costos eran razonables

Fuente: Elaboración propia a partir de los hallazgos del estudio

Estas regulaciones en términos generales fueron positivas para el programa, porque definieron aspectos formales que los créditos generalmente requerían para así garantizar la recuperación de los recursos.

6.1.6. Seguimiento para los financiamientos

El seguimiento fue uno de los instrumentos de control que se implementaron de forma tardía. Uno de las primeras disposiciones fue el 1º. de setiembre de 1999, donde la Junta Directiva (Acta de la Sesión 2 119, Acuerdo 33 492) instruyó de forma obligatoria brindar información mensual sobre los proyectos cada primera quincena del mes. Esa información consistía en varios requerimientos del avance de los proyectos. La Gerencia General (Oficio GG 1 921, 27 de setiembre de 1999) solicitó esa información a las Direcciones Regionales.

Posteriormente, el del 29 de setiembre de 1999, la Junta Directiva (Acta de la sesión 2 125, Inciso 2.2 del artículo 7, Acuerdo 33 520) decidió precisar más las necesidades de información, por lo que instruyó a los Directores Regionales para que los coordinadores de proyectos soliciten a las organizaciones beneficiarias información escrita, periódica y confiable, que les permita conocer el grado de avance de los proyectos, con el propósito de que puedan apoyarse adecuadamente y se tomen las decisiones que correspondan en forma oportuna.

El 30 de setiembre de 1999, la Gerencia General (Oficio GG 1987) instruyó sobre la disposición de Junta Directiva, pero incorporó algunos criterios del AAP (Oficio AAP 243) en adición al oficio GG1 921 del 30 de setiembre del 99, el cual solicitó la revisión y análisis puntual de la información contable, con las observaciones y recomendaciones de los funcionarios regionales. Esta solicitud se debe remitir oportunamente a los Gerentes de cada proyecto y a la instancia institucional que corresponda, para la toma oportuna de decisiones.

El 30 de setiembre, el Gerente General (Oficio GG 1 974) con el fin de ampliar el tema de seguimiento, instruyó que las Direcciones Regionales designen un funcionario de la Dirección, el Jefe de la Subregión u otro funcionario para cada proyecto.

La preocupación cada vez era mayor, el 6 de octubre de 1999, la Gerencia General (Oficio GG 2000) emitió una directriz para la atención y seguimiento puntual a los

contratos de los proyectos. Esta estuvo dirigida a la Dirección Regional Huetar Norte; sin embargo, era extensiva a las demás regiones. Esta preocupación surgió a raíz de lo señalado en los oficios AEO RHN 166 y 171 del 27 de setiembre de 1999 de esa Dirección Regional. Sugirieron que incorporen los seguimientos en los contratos de manera que las evaluaciones estén previstas dado el tipo de organizaciones que se presentaron en la zona.

El 4 de noviembre de 1999, el Gerente General (Oficio GG 2 281) expuso a la Dirección Regional Brunca algunos aspectos sobre la función del funcionario encargado de seguimiento. En este oficio se señaló la posición institucional, la cual debe orientarse fundamentalmente a la fiscalización, más que a la gestión. Se debía alertar a la organización y a la administración del CNP sobre situaciones que se consideren irregulares en los proyectos.

El 30 de marzo del 2000, la Gerencia General (Oficio GG 648) reiteró la situación de los informes mensuales de seguimiento, por lo que giró una instrucción para que los encargados de proyectos remitan el informe mensual con las recomendaciones del caso. Por su parte, el Director Regional debía remitir un resumen del informe al Área de Evaluación de Proyectos de la Dirección de Planificación con copia a la AAP, incluyendo el documento del proyecto. De manera que se evite distraer recursos en aspectos en los cuales no existe responsabilidad de la organización con el CNP.

Al respecto, los resultados del informe de auditoría DFOE-AM-4/2 000 se determinaron algunas deficiencias en el tema de seguimientos de proyectos, a saber, los siguientes:

“El estudio sobre el seguimiento a los proyectos por parte del Consejo Nacional de Producción y de la Dirección Ejecutora de Proyectos permitió determinar algunas deficiencias. La primera entidad estableció como responsables del seguimiento a los Directores Regionales, no obstante, el documento utilizado para informar a la Junta Directiva sobre el desarrollo del proyecto contempla solamente asuntos financieros, dejando de lado los aspectos relativos al uso eficiente de los recursos, logro de objetivos y el cumplimiento del convenio de préstamo y demás normas legales pertinentes. Asimismo, no se cuenta con una guía que contenga los asuntos que se deben evaluar relacionado con el desarrollo del proyecto, y con la propia entidad encargada de ejecutar el proyecto” (p. 4).

Por otra parte, en el informe DFOE-AM-4/2 000, como parte de las inquietudes del seguimiento en la valoración del uso correcto de los fondos públicos, comparó los gastos reales de las inversiones contra los planes de inversión presupuestados de algunos proyectos. En esa indagación concluyeron que los entes ejecutores de proyectos (organizaciones de productores) no cumplían adecuadamente con el plan de inversión propuesto. Algunas organizaciones no contaban con los ingresos suficientes para cumplir con el compromiso del crédito asumido, además la falta seguimiento en la contratación de las obras.

A raíz de este cuestionamiento, la CGR emitió unas disposiciones para el control de los planes de inversión y seguimiento. Sobre esas disposiciones, el 14 de junio del 2000, la Junta Directiva dictó algunas directrices (Acta de la sesión 2 191, Artículo 10, Acuerdo 33 836), en las que se ordenó a los Directores Regionales que instruyan a los coordinadores de proyectos a disponer de información escrita, periódica y confiable para medir el grado de avance de los proyectos como anteriormente se había señalado. Todo esto con el fin de apoyar adecuadamente al órgano colegiado a tomar decisiones de forma oportuna. Por tal motivo la Junta Directiva (Acta de la sesión No. 2203, 26 de julio de 2000) expuso los resultados del documento *Manual de Metodología para el seguimiento y evaluación de impacto socioeconómico de los proyectos financiados por el PRP*. Este documento fue elaborado por consultores privados a petición de la Junta Directiva del CNP, los aspectos más relevantes propuestos por los consultores fueron los siguientes:

Gestión administrativa, Plan de desembolsos, Construcción de instalaciones, Control de inversiones, Compra de materiales y equipo, Destino de los recursos reembolsables, Destino de los recursos no reembolsables, Razones financieras de la organización beneficiaria, Gestión de mercadeo y comercialización y Gestión contable, Procesos productivos, Aspectos socio-organizativos y Gestión ambiental (Acta sesión 2203, 2000, p. 5).

Este manual indicaba como se iba a realizar el seguimiento y delimitaba la responsabilidad de los funcionarios encargados del seguimiento a nivel nacional y regional, por otra parte, indicaba los plazos de seguimiento.

El 10 de enero del 2001, la Junta Directiva amplía el acuerdo anterior (Acta de la sesión 2 242, Artículo 6, Acuerdo 34 157). En este acuerdo se encomendó nuevamente a la

administración superior para girar instrucciones a las direcciones regionales para dar seguimiento puntual a las recomendaciones de cada proyecto. La evaluación del grado de avance de las etapas de los proyectos pasa a un seguimiento por cada recomendación, lo cual hizo más riguroso el proceso porque lleva a cabo un proceso como los de una auditoría. Posteriormente, la Junta Directiva nuevamente decidió ampliar la labor de seguimiento mediante acuerdo 34 622 (Acta de la sesión 2324, Artículo 2, Acuerdo 34 622, 21 de noviembre del 2001). En este acuerdo se ratificó el acuerdo 34 157 sobre el seguimiento puntual a los proyectos en sus distintas etapas, pero se incorporaron las actividades de acompañamiento.

Por su parte, la CGR emitió la disposición de desarrollar una guía de seguimiento en su informe de auditoría DFOE-AM-4/2000 como se señala a continuación:

- a) Elaborar una guía que contenga los criterios técnicos que le permitan al CNP, dar seguimiento a los proyectos financiados con los recursos del Programa de Reconversión Productiva del Sector Agropecuario, de manera que la administración determine si el proyecto se desarrolla de acuerdo con los principios de la reconversión productiva, y si el ente ejecutor tiene la capacidad administrativa y operativa para llevar a cabo exitosamente el proyecto propuesto, de acuerdo a lo convenido (p.24).

Hasta esa fecha el seguimiento no se tenía un cuerpo estructurado y sistemático para darle seguimiento a los proyectos, lo que se habían realizado fueron una serie de lineamientos sin tener una concatenación de los mismos.

Las recomendaciones de la CGR y las grandes debilidades en seguimiento estimularon la creación del Área de Seguimiento de Proyectos (ASP). Este departamento y el AAP fueron producto de la división de la UTRP. Esta decisión también se complementa con la instrucción de dar seguimiento puntual (Oficio Desagro 134-2000, 25 de abril del 2000) en las direcciones regionales, en que las AEO establecieran un órgano colegiado de evaluación y asignación de proyectos con un responsable por proyecto.

Este departamento empezó a realizar evaluaciones a los proyectos financiados desde su implementación hasta su ejecución. Estas evaluaciones se plasmaron en informes mensuales. Esos informes eran remitidos a los niveles de administración superior y a las oficinas regionales para el cumplimiento de las recomendaciones.

El seguimiento, cada vez iba adquiriendo una mayor rigurosidad según se aprecia de forma resumida en los siguientes hechos mencionados:

- El 14 de junio de 2000, la Junta Directiva del CNP (Acta de la sesión 2 191, Artículo 10, Acuerdo 33 836) encomendó a la Gerencia General, a los Directores Regionales y a los técnicos de la institución relacionados con la formulación de proyectos para que realicen una revisión exhaustiva de los aspectos señalados en el Documento de proyecto; Informe de Seguimiento de Proyectos Financiados, para que se formulen recomendaciones puntuales y oportunas para la toma de decisiones.
- El 10 de enero de 2001, la Junta Directiva (Acta de sesión 2 242, Artículo 6, Acuerdo 34 157) encomendó a la Administración Superior para instruir a las Direcciones Regionales, para que realicen un seguimiento puntual, a las recomendaciones de cada proyecto.
- El 21 de noviembre de 2001, la Junta Directiva del CNP (Acta de sesión 2 324, Artículo 2, Acuerdo 34 622) ratificó el acuerdo anterior (Acuerdo 34 157) sobre el seguimiento, incorporando el término de acompañamiento puntual a los proyectos en sus distintas etapas. Lo que se buscó fue ampliar el anterior acuerdo con una visión de acompañamiento para garantizar un mejor desempeño en la ejecución de los proyectos.
- El 5 de diciembre de 2001, la Junta Directiva del CNP (Acta de sesión 2 329, Artículo 3, acuerdo 34 625) ratificó el plazo de 30 días a la Administración Superior, para presentar un plan de acción con alternativas de solución a los 23 proyectos en situación delicada. Uno de los estudios más polémico fue exponer la situación de esos 23 proyectos por parte del ASP (Informe ASP-035-02, 2002). Este informe señalaba 23 proyectos que estaban en situación grave.
- El 27 de febrero del 2002, la Junta Directiva (Acta de sesión 2 348, Artículo 7, Acuerdo 34 780) según resultados de informe ASP - 035-02, encomendó a la Gerencia General a presentar informes específicos por proyectos, con las alternativas, acciones y responsables para dar soluciones, a fin de que la Junta Directiva tome las decisiones del caso.

- El 15 de octubre del 2002, la Subgerencia General (Oficios SGG 854 a 859) convocó a reunión a cada uno de los Directores Regionales para una inducción por parte ASP para el mejoramiento y reforzamiento del proceso de seguimiento, control y acompañamiento de los proyectos financiados con recursos del PRP. En el temario consistió en exponer los criterios requeridos por parte del encargado de seguimiento como requisitos mínimos en los documentos de proyectos que debe conocer. Esos requisitos consideran los compromisos que debe cumplir una organización beneficiaria y la responsabilidad de los encargados de seguimiento.
- El 5 de diciembre del 2002, la Gerencia General (Oficio GG 2069) indicó a la Subgerencia General, Desagro, Directores Regionales, AAP y ASP que deben vigilar y que se ejecuten las labores de seguimiento y control en forma sistemática y ordenada, en estricto apego al *“Manual de metodología para el seguimiento y evaluación de impacto socioeconómico de los proyectos financiados por el PRP”* comunicando, las principales limitaciones y medidas según las recomendaciones de la CGR.
- El 18 de febrero del 2003, el Subgerente General (Oficio SGG 115) solicitó a los Directores Regionales la necesidad de un control detallado de los informes de seguimiento, para cada uno de los proyectos. Además, se les indicó que tomen las medidas necesarias, para que dichos informes, sean presentados con la calidad y oportunidad requeridos en un plazo de 15 días para su cumplimiento.
- El 19 de marzo de 2003, la Junta Directiva del CNP (Acta de sesión 2 445, Artículo 8, Acuerdo 35 260) encomendó a la Subgerencia General la presentación de una propuesta *“Estratégica de seguimiento a todos los proyectos financiados con recursos del PRP”* en la próxima sesión de Junta Directiva.
- El 19 de marzo del 2003, la Gerencia General (Oficio GG 363) reiteró a la Subgerencia General, Desagro, Directores Regionales, AAP y ASP el recordatorio del oficio GG 2 069, del 5 de diciembre con un plazo para el cumplimiento de 5 días a partir de su recibo. El 20 de marzo del 2003, la Gerencia General indicó a la Subgerencia General para que presente un informe sobre el seguimiento y estrategia de control de proyectos del PRP, debidamente actualizado, para ser conocido en la sesión de Junta Directiva del 26 de marzo del 2003.

- El 19 de junio de 2004, la Junta Directiva del CNP (Acta de sesión 2 521, Artículo 15, Acuerdo 35 797) estableció como una disposición genérica, para que todos los proyectos que se financien en el futuro con recursos del PRP, la obligación de llevar una bitácora, referente al seguimiento, supervisión y asistencia técnica brindada por funcionarios de las Instituciones del Sector Agropecuario, para efectos del control necesario de la labor que se ejecute, con base al cronograma de actividades y designación de funcionarios.
- El 19 de mayo de 2004 se recibió el informe de una consultoría externa del Despacho Carvajal y Colegiados. Este informe fue dirigido a la Gerencia General, los resultados de este informe fueron instruidos (Subgerencia General, Oficio SGG 489) a los Directores Regionales con la finalidad de acatar y poner en práctica, las recomendaciones dadas en el informe en cuanto a aspectos generales del seguimiento de los proyectos. Con una acción más activa y directa, tanto de los encargados de proyectos, como de las AEOs en la generación de acciones preventivas y correctivas.
- El 6 de julio del 2004, la Subgerencia General (Oficio SGG 705) exigió la inmediata ejecución a los Directores Regionales de una bitácora según el mandato de Junta Directiva (Acta de sesión 2 521, Acuerdo 35 797, 9 de junio del 2004) sobre el seguimiento, acompañamiento y asistencia técnica que brindan los técnicos del sector agropecuario en los proyectos.
- El 13 de julio de 2004, la Gerencia General (Oficio GG 832) emitió un oficio a la Subgerencia General con el fin de que el informe de seguimiento y el acompañamiento de los proyectos contemplen:
 - a- Seguimiento y responsabilización de los desembolsos a los Contadores Regionales.
 - b- Responsabilización del análisis de los estados financieros y emisión de un informe ejecutivo, cumpliendo las normas contables establecidas.
 - c- Responsabilización del análisis comparativo de los supuestos usados en el proyecto aprobado, en relación con los logros obtenidos.

En resumen, puede apreciarse un proceso incremental de esa importante labor. Este tipo de requerimientos obliga a los implementadores a disponer de mayor cantidad de recursos y a los beneficiarios a incurrir en costos permanentes para disponer de esa información. En la tabla 22 se resumen las características de las regulaciones relacionadas con el seguimiento de proyectos definidos en el programa que influyeron en su implementación.

Tabla 22

Efectos e impactos de las regulaciones sobre los aspectos relacionados con el seguimiento de proyectos en el PRP en los años 1998 – 2008

Periodo de inicio desde el mayor impacto	Regulación	Acciones realizadas	Efecto en el proceso de financiamiento	Efecto en los productores	Impacto en el programa
1998 - 1999	Ausencia de seguimiento	–	Ningún control	Discrecionalidad mayor en el destino de recursos, estimula al productor	Negativo para el cumplimiento de objetivos
2000 - 2004	Seguimiento	Directrices	Incremento en los controles y creación de estructura para ese fin	Mayores requisitos, desestimula al productor	Positivo para el cumplimiento de objetivos

Fuente: Elaboración propia a partir de los hallazgos del estudio

El seguimiento, aunque generalmente fue un requisito que pudo desestimar a los productores, se torna como un factor importante en la consecución de los objetivos del PRP como se pudo apreciar en la tabla anterior.

6.1.7. Administración del fondo

Los principales instrumentos para la administración del fondo del PRP fueron el fideicomiso y la cartera de crédito. Ambos instrumentos fueron importantes, porque

acercaron al PRP hacia los criterios utilizados en las entidades financieras para el manejo de recursos.

6.1.7.1. Manejo del fideicomiso

En los meses finales del año 1998, la Junta Directiva decidió que los fondos del PRP fueran manejados en un fideicomiso con un banco del Estado, por lo cual instruyeron a la Gerencia General para que obtuviera algunas ofertas y así dirimir cual era la más apropiada. El 9 de diciembre de 1998, Junta Directiva (Acta de sesión 2 050, Artículo 4, Acuerdo 33 202) inició negociaciones con el Banco Nacional, dado que fue la única oferta formal presentada. Esta oferta fue vista y analizada en la Sesión 2 040 del 28 octubre de 1998. Esta oferta cumplía con los términos y costos esperados. Una vez decidido el compromiso, el 3 de febrero del 1999, la Junta Directiva aprobó como política (Acta de sesión 2062, Artículo 4, Acuerdo 33 252) que las organizaciones beneficiarias debían suscribir sus compromisos con el fideicomiso para una adecuada fiscalización por parte del CNP. Por otra parte, los recursos generados por el fideicomiso se aplicarían al desarrollo organizacional y el remanente se retornaría al PRP para financiar otros proyectos.

El 14 de abril de 1999, la Junta Directiva (Acta de sesión 2 080, Artículo 4, Acuerdo 33 328) ratificó la suscripción del Contrato de Fideicomiso con el Banco Nacional para manejo de los fondos del PRP. Esa ratificación definitiva, suscribe el contrato entre el Consejo Nacional de Producción y el Banco Nacional de Costa Rica, el cual se definió de la siguiente forma:

- Fideicomitente: Consejo Nacional de Producción
- Fiduciario: Banco Nacional de Costa Rica
- Fideicomisario: Consejo Nacional de Producción y Organizaciones de Pequeños y Medianos Productores.

Este contrato constó de un documento de nueve planas numeradas, que contiene un clausulado relacionado con aspecto como la vigencia, las responsabilidades, los honorarios, las funciones entre otros. Este fideicomiso se denominó Fideicomiso *Nro. 520 BNCR-CNP*.

El aspecto más relevante de ese clausulado era las organizaciones debían pagar por los gastos administrativos del fideicomiso como parte del cobro a los proyectos financiados. La cláusula sexta del contrato del Fideicomiso con el BNCR establecía que los cobros administrativos de las operaciones de crédito eran por cuenta del Fiduciario y que el cobro judicial correspondería al fideicomitente, o sea, al CNP de manera que los arreglos de pago corresponderían ser llevarlos a cabo por la Institución.

En el informe DFOE – AM-4/2000, la Contraloría General de la República CGR cuestionó el manejo del fideicomiso de los fondos asignado. Se encontró que faltaban controles por parte del fideicomitente (CNP). Esta situación obligó a que la oficina de Tesorería llevara un control puntual sobre las inversiones realizadas y arcos de títulos valores. El patrimonio fideicometido, con este tipo de controles, permitió una adecuada administración sobre los recursos públicos.

Posteriormente, se fueron fortaleciendo medidas de control para regular la administración financiera de los fondos asignados. El 20 de enero de 1999, la Gerencia General emitió un procedimiento para desembolsos (Oficio GG-113) a los Directores Regionales, con el propósito de uniformar criterios, los cuales debían estar sujetos a un cronograma.

El 5 de julio de 2000 se aprobó (Acta de Junta Directiva del CNP sesión 2 197, Artículo 7. A, Acuerdo 33 867) el documento elaborado y presentado por la Presidencia Ejecutiva, para la apertura de otro fideicomiso con un Banco del Estado, para la administración, inversión y custodia de los recursos financieros, que sustentan al PRP.

Posteriormente, el 16 de mayo de 2002, la Gerencia General instruyó (Oficio GG 781-2002) a los Directores Regionales, que cada solicitud de desembolso, exceptuando el primero, debe adjuntarse un informe donde se detalle los montos y la cantidad de documentos girados al proyecto.

La administración del fideicomiso se estaba manejando con recursos ordinarios del CNP, a partir del 12 de junio de 2002, la Junta Directiva del CNP (Acta de sesión 2 374, Artículo 7, Acuerdo 34 932) autorizó la utilización de recursos no reembolsables para el pago a la administración del fideicomiso y para la asignación de notarios en la formalización de documentos y garantías, con apoyo de la Dirección de Asuntos Jurídicos.

6.1.7.2. *Manejo de la cartera*

La cartera de crédito es la cantidad de dinero desembolsado a los beneficiarios que está pendiente de pago como un documento por cobrar. Estos créditos están claramente definidos, cuyos expedientes contienen los documentos que justificaron los proyectos, así como los diagnósticos organizacionales, que tenían que acompañar al estudio de factibilidad.

Como parámetro para la medición de la cartera se cuenta con el grado de morosidad. En el análisis de la morosidad existen cinco categorías:

- Activos: Proyectos vigentes
- Finiquitado: Proyectos que cumplieron sus obligaciones con el Programa.
- Liquidación: Que no cancelaron sus compromisos y tuvieron que ser finiquitados negativamente.
- Proceso de Resolución Contractual: Eran aquellos proyectos que presentan problemas de implementación debido a que incumplieron con algunas faltas graves a las obligaciones contractuales con el crédito otorgado según establece el artículo 10 del reglamento de crédito y asignación de recursos reembolsables y no reembolsables. Este artículo se refiere a los incumplimientos que generen faltas graves a las obligaciones contractuales asumidas con la implementación del proyecto y el otorgamiento del crédito. Una falta grave es aquella situación que pone en peligro el desarrollo del proyecto, también el desvío o uso incorrecto de los fondos asignados al proyecto, o haber suministrado información falsa antes o durante la ejecución del mismo. Cualquiera de estas faltas hará exigible las garantías. Por otra parte, deberá reintegrar tanto el financiamiento reembolsable como el no reembolsable y los intereses que se hayan generado.
- Proceso de cobro judicial: Proyectos atrasados en el pago.

Por su parte, la cartera del PRP tuvo características muy diferentes a las estipuladas en el sistema bancario nacional porque las deudas provinieron de las actividades productivas cuyo tratamiento fue diferente.

A saber:

- El concepto de morosidad utilizado en el PRP no fue el mismo que el utilizado en el sistema bancario nacional porque contó con más cantidad de días de atraso, la tolerancia en este aspecto hizo ver que la calidad de la cartera era mejor de lo que realmente era como si se tratara de una entidad bancaria. Para efectos de tesorería la cartera, la morosidad se clasifica en varios criterios que posteriormente se observaran, lo cual facilitan el no pago oportuno de los créditos y una calificación favorable de la cartera.
- Los plazos de los financiamientos, fueron mayores que los del sistema financiero, lo que favoreció a los grupos de productores, porque las cuotas eran menores, pero desfavorece al PRP, porque la recuperación de los fondos y su futura recolocación era más lenta.
- Aunque se preveía que las tasas de interés sean más bajas que las del mercado, la discrecionalidad en la definición de tasas atentó contra la recuperación real de los fondos otorgados.
- Los periodos de gracia son importantes, porque permiten que un proyecto madure; sin embargo, muchos proyectos obtuvieron periodos de gracia de forma desmedida, considerando hasta los intereses, lo cual desfavorece la recuperación de los fondos otorgados por parte del PRP.

Estas condiciones favorables en lugar de favorecer el pago, más bien estimularon condiciones de atraso, el 5 de agosto del 2002, la Gerencia General (Oficio GG 561) instruyó a los Directores Regionales y al ASP a priorizar en la atención del asunto de la morosidad de los proyectos e informar semanalmente a la Tesorería. Esta directriz se sustenta en una alerta por parte de la Tesorería (Oficio ATG 706, 30 de julio del 2002), se diagnosticó una situación desfavorable para el CNP.

Para garantizar el uso pertinente de los desembolsos, el Subgerente General (Oficio SGG 616, 16 de setiembre de 2003) instruyó a la encargada del Área de Tesorería para que

considere lo siguiente en la distribución de los desembolsos de recursos reembolsables, y no reembolsables de los financiamientos:

- Los recursos girados a los proyectos aprobados deben girarse de forma proporcional a la parte reembolsable como a la no reembolsable según el acuerdo de Junta Directiva en que se aprobó.
- Los proyectos aprobados bajo la modalidad de rubros específicos, no reembolsables, según modificaciones hechas al Reglamento de Crédito (Publicado en la Gaceta No. 147 del 1º de agosto del 2003) y deberán ser claramente especificados por la Dirección Regional en la solicitud de desembolso.

Estos controles fortalecieron el manejo de los recursos; sin embargo, los déficits de implementación del PRP estimularon morosidad e incumplimientos en los compromisos de los proyectos.

La morosidad fue disminuyendo como posteriormente se analizará; sin embargo, los déficits de implementación fueron el caldo de cultivo para que se gestara una imagen negativa producto de la morosidad y quiebra de proyectos. Esta motivación impulsó a que los fondos pasaran a manos del SBD. Señala el artículo 24 de la Ley del SBD, que los saldos no comprometidos y las recuperaciones de los créditos del Fideicomiso No. 520 BNCR-CNP, pasan a ser propiedad del Finade, lo que implica que ya el CNP no puede disponer del uso de tales recursos, los cuales deben ser empleados en el cumplimiento de los fines y objetivos de ese Fideicomiso Nacional: de manera que, sus actuaciones deben enfocarse exclusivamente a las actividades propias que generan un proceso de finiquito, hasta tanto sean trasladados la totalidad de los recursos al Finade. Por parte del CNP como ente administrador del PRP del periodo enero 1998 al 7 de mayo de 2008, le dice adiós a su programa estrella cuando se promulga la Ley 8 634 del SBD.

En la tabla 23 se resumen las características de las regulaciones relacionadas con la administración del fondo definidos en el programa que incidieron en la implementación del programa.

Tabla 23

Efectos e impactos de las regulaciones sobre los aspectos relaciones con la administración del fondo en el PRP en los años 1998 – 2008

Periodo de inicio desde el mayor impacto	Regulación	Acciones realizadas	Efecto en el proceso de financiamiento	Efecto en los productores	Impacto en el programa
1999 – 2000, 2002	Manejo del fondo	Directrices	Incorporación de otros agentes en el proceso	Ninguno	Negativo, aunque aumenta controles en la tesorería reduce los recursos para financiar, porque traslada costos del CNP al PRP.
2002	Manejo de la cartera	Directrices	Incorporación de otros agentes en el proceso	Ninguno	Neutro aumentan controles en la tesorería

Fuente: Elaboración propia a partir de los hallazgos del estudio

Como se puede apreciar en la tabla 23 se incluyeron costos al proceso y se aumentaron los controles, los cuales no afectaron a los productores y sus proyectos porque fueron asumidos por con los recursos del CNP.

6.2. Valoración general de los mecanismos para el manejo del PRP

Resulta un poco difícil cuantificar las normas como variables que operativizan los Planes de Actuación (PA) y medir la dimensión del impacto de cada una de ellas: sin embargo, se expondrá un acercamiento a la cuantificación e impacto que pudieron ocasionar ser el detonante de los resultados del programa.

Las normas aprobadas producto de los déficits de implementación fueron 28, las cuales contemplaban prioridades, requisitos, trámites y metodologías de trabajo. La valoración realizada determinó que algunas resultaron positivas, otras negativas y otras

neutras para la gestión del programa. En el gráfico siguiente se observa la distribución de normativas, según el impacto de cada una de ellas.

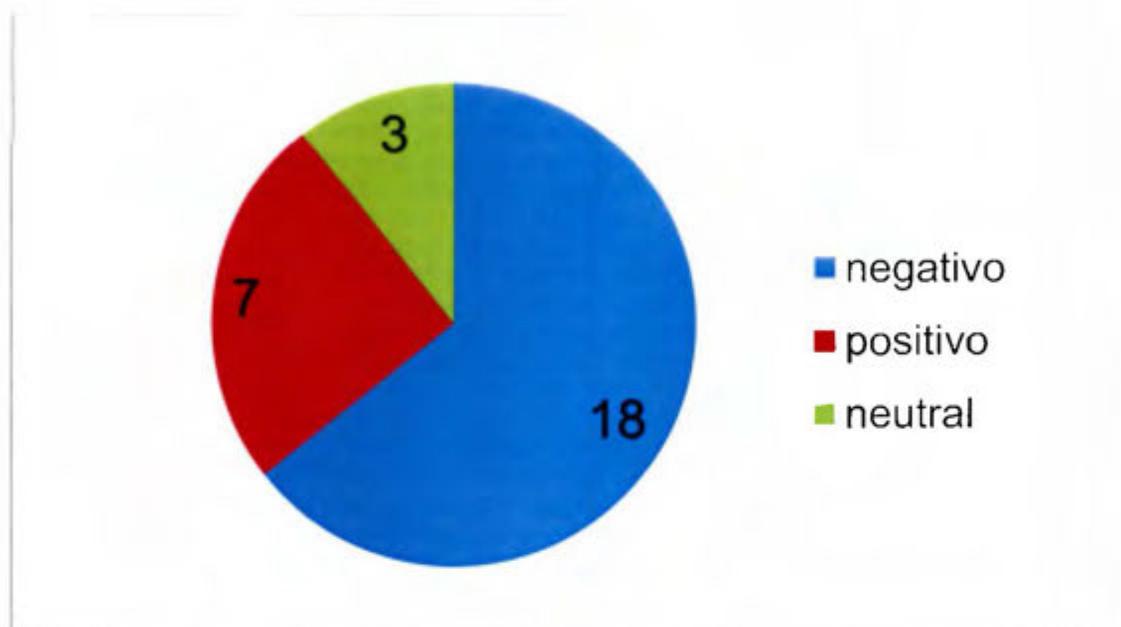


Figura 13. Cantidad de normas según impacto en el PRP 1998 - 2008

Fuente: Elaboración propia a partir de las estadísticas provenientes de la base de datos de los proyectos del PRP (CNP, agosto, 2009)

La relación entre regulaciones positivas y negativas, muestra que las negativas tuvieron una repercusión mayor en los resultados del programa, principalmente en la consecución de los objetivos del PRP. La relación se presenta en la figura siguiente.

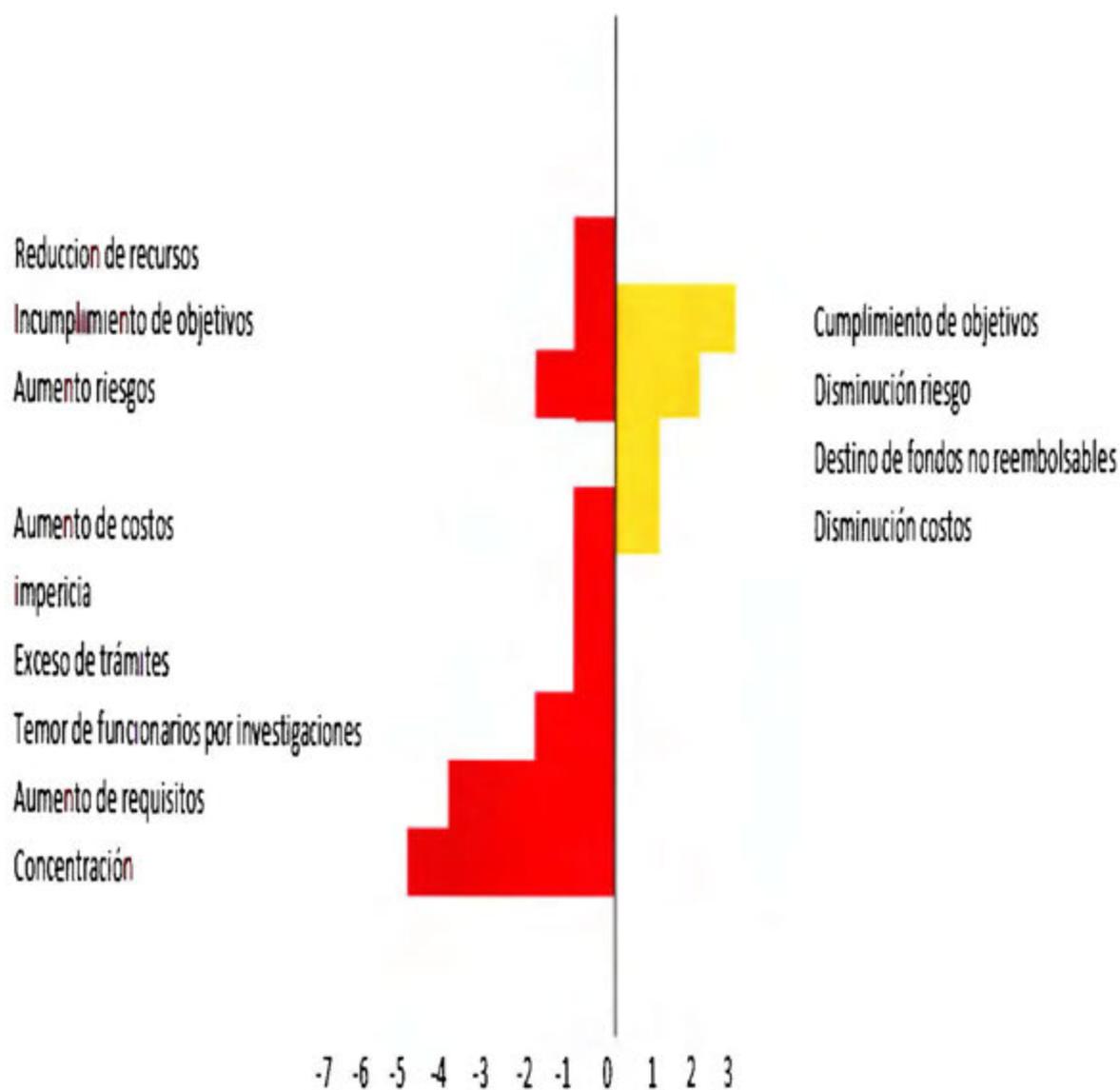


Figura 14. Impactos positivos y negativos de normas posteriores a déficits de implementación
Fuente: Elaboración propia a partir de los hallazgos del estudio

En la figura anterior se observa los efectos de la normativa implementada, los cuales se agrupan en tres tipos:

- Impactos que retrasan el proceso por el exceso de trámites.
- Impactos que fortalecen la concentración de financiamientos en ciertos sectores.
- Impactos que busca asegurar las recuperaciones de los financiamientos solicitados.

Como puede apreciarse, los impactos buscados no mejoraron las condiciones de los productores ni los objetivos operativos para así lograr cumplir con los objetivos de la reconversión productiva.

En resumen, el PA tiene las siguientes características

En esta política distributiva, su condición de origen, no estuvo acorde con el diseño de la misma, la cual mostró tres características que atentaron contra su implementación: los déficits de implementación, el clientelismo y la gestión de la red.

- Los déficits de implementación en el diseño, hicieron de una política carente de algunos instrumentos, normas o criterios de inicio que hubieran estado acorde con los principios del programa y se hubiera evitado los problemas antagónicos de inicio y las orientaciones futuras del PRP.
- Por otra parte, conforme se fueron completando esos déficits, los nuevos mecanismos desmotivaron la diversificación y fomentaron la concentración en una clientela que cada vez mayor. La constitución de una clientela promovida principalmente por las normas de priorización serían parte de la debilidad del diseño original. Conforme pasa el tiempo, esa clientela se va reforzando en las instancias regionales dado la delegación descentralizada en la formulación de solicitudes por parte de los beneficiarios. La discrecionalidad para los ejecutores producto de la falta de definición en el PPA generó los resultados antes señalados en los Planes de Implementación (PA) al promover regulaciones para favorecer algunos sectores. Se apreció que se suscitaron déficit de implementación en los primeros años, posteriormente dada esa discrecionalidad, los ejecutores hicieron muy riguroso el acceso y estimularon la priorización para ciertos sectores. En resumen, la

orientación hacia ciertos grupos fue el caldo de cultivo para el fomento del clientelismo

- Por último, el tipo de red como estructura para describir esa realidad mostró también sus debilidades. Aunque las redes de políticas públicas tienen características de interdependencia, continuidad de la interacción y autoridad compartida entre los actores dada la capacidad de negociación constante y los objetivos en común. Se observó que la red se gestionó de forma muy vertical, dado el poder y concentración de recursos que tenía dos de los actores, la Junta Directiva y la CGR. En la tabla 24 se presentan las características y efectos de los PA sobre la implementación del PRP.

Tabla 24
Caracterización de las PA y su efecto sobre los actos de implementación en el PRP en los años 1998 – 2008

Nombre	Características	Efecto
Grado de apertura de los servicios	Bajo	Aumenta costos de transacción para organizaciones con proyectos pequeños
Grado de discriminación	Alto, Desestimulo a ciertos sectores	Clientelismo

Fuente: Elaboración propia a partir de los hallazgos del estudio

La implementación del programa estuvo definida por dos lapsos de tiempo, uno marcado por déficit de implementación en las regulaciones del programa que estimularon un incremento de los servicios con una alta exposición al riesgo y el otro lapso, marcado por un ajuste de regulaciones que estimularon la concentración en unos sectores. A pesar de la vinculación de todo el proceso de políticas públicas, la complejidad de forma incremental ha estado presente en el desarrollo del programa. Este efecto se detallará en los actos de implementación (AI) durante el periodo de análisis.

Capítulo VII: los resultados del PRP

En el análisis de la implementación de las políticas públicas, los actos de implementación son el mejor reflejo y explicación del ciclo de la política, los resultados evidencian como se conectan directamente a los actores públicos, privados, los beneficiarios y otros grupos interesados para beneficiar u orientar el destino de los recursos. Este capítulo describe y explica el destino de los recursos durante los tres periodos de análisis. La clasificación de grupos beneficiarios mostrará la orientación final del programa. Por lo tanto, este capítulo busca clasificar los resultados de la etapa de implementación según el marco normativo impuesto en el programa.

7.1. Actos de implementación

Los resultados son lo que se espera alcanzar en la ejecución de una política pública, con los cuales se busca solventar el problema público, generando una mejoría de la situación en la población objetivo a corto, mediano o largo plazo. Desde ese punto de vista se conocen como actos de implementación (AP).

Los actos de implementación son todas las actividades y las decisiones administrativas de aplicación. Las principales decisiones de aplicación pueden considerarse las aprobaciones de crédito para los diferentes proyectos de inversión tanto en la producción primaria, transformación de materias primas o productos o comercialización.

El plan de acción define el marco de actuación de los actos de implementación, estos son los productos finales de las políticas públicas que *se destinan de manera individual a las personas que forman parte de los grupos objetivos previstos* (Subirats *et al.*, 2008, p.192).

La presentación de los actos de implementación se dividió por cada uno de los periodos para evidencia el efecto del déficit de implementación y la regulación tardía.

7.2. Resultados del periodo 1998 – 2002

En esta sección se presentan las principales estadísticas del primer periodo de gestión del PRP comprendido en los años 1998 al 2002. Básicamente, un periodo de prueba y de mucha improvisación como se observó anteriormente. Las estadísticas comprenden diferentes cruces con la variable financiamiento o proyecto para evidenciar las prioridades en el programa.

7.2.1. Financiamientos otorgados

Los proyectos financiados son aquellos que fueron aprobados, los cuales requirieron ser elevados a conocimiento de la Junta Directiva del CNP para su aprobación. Una vez aprobados, la Presidencia Ejecutiva procedió a girar las instrucciones para las comunicaciones y formalización respectiva. En la tabla 25 se observa los proyectos financiados en el periodo presidencial del Dr. Rodríguez.

Tabla 25
Proyectos aprobados por monto y tipo de fondo del PRP 1998-2002

Año	Proyectos	Monto en colones		
		Fondos reembolsables	Fondos no reembolsables	Total
1998	6	353 970 715,20	292 979 809,80	646 950 525,00
1999	29	1 546 700 659,86	756 744 109,34	2 303 444 769,21
2000	33	1 180 241 279,18	710 416 953,63	1 890 658 232,81
2001	31	1 081 787 521,09	585 336 429,51	1 667 123 950,60
2002	9	1 532 329 136,14	1 086 807 069,91	2 619 136 206,05
Total del periodo	108	5 695 029 311,47	3 432 284 372,20	9 127 313 683,67
Total del programa	160	14 155 126 765,23	15 444 650 625,90	29 599 777 391,13
Participación relativa	67,5	40	22	31

Fuente: Elaboración propia a partir de las estadísticas provenientes de la base de datos de los proyectos del PRP (CNP, agosto, 2009)

En la tabla 25 se puede apreciar que se aprobaron 108 proyectos de un total de 160 que representan el 67,5% del total de proyectos financiados por todo el programa, aunque solo representó el 31% del total de fondos otorgados con €9 127 313 683,67 que en términos reales fue mayor, mostró que la afluencia de solicitudes y créditos otorgados fue mayor que en los otros periodos. El interés por los recursos también lo evidencia la relación entre fondos reembolsables y no reembolsables, los primeros correspondían a €5 695 029 311,47 que representan el 40% del total de fondos otorgados y los no reembolsables con €3 432 284 372,20 que representan el 22% del total de fondos otorgados, mientras menos requisitos el énfasis productivo era mayor y los aspectos organizativos eran de menor preocupación. Se indica esto debido a que los planes de implementación como se observó en el capítulo anterior fueron siendo diseñados a través del tiempo, los cuales iban obstaculizando el proceso. Cada vez se exigía una rigurosidad técnica mayor para financiar las iniciativas productivas lo que obligó a considerar más costos fijos principalmente los administrativos que estaban relacionados con las solicitudes de fondos no reembolsables.

Los financiamientos aprobados no fueron determinados por un monto mínimo ni máximo como se indicó anteriormente⁹; no obstante, se realizó un ejercicio con la categorización señalada en los tipos de proyectos. Sobre ese dimensionamiento se obtuvieron los resultados en la tabla 26.

⁹ Acuerdo de Junta Directiva 34 538 del 3 de octubre de 2001 en: proyectos pequeños hasta €40 millones, medianos hasta €100 millones y proyectos grandes más de €100 millones

Tabla 26

Distribución absoluta, relativa y acumulada de financiamientos del PRP según categoría de proyecto 1998-2002

Categoría	Cantidad de financiamientos	Absoluto Acumulado	Porcentaje	Relativo acumulado
Pequeños	62	62	57%	57%
Medianos	20	82	19%	76%
Grandes	26	108	24%	100%

Fuente: Elaboración propia a partir de las estadísticas provenientes de la base de datos de los proyectos del PRP (CNP, agosto, 2009)

Anteriormente, puede apreciarse que hubo una gran afluencia de proyectos y una diversidad de proyectos de distintos tamaños. Esa diversidad mostró que el programa estaba financiando proyectos de diferentes dimensiones lo cual facilitaba la pequeña explotación agrícola. Se puede presumir que la regulación existente era favorable al desarrollo diversificado de la producción agropecuaria.

Es importante reseñar según O. Brenes (entrevista, 14 de junio del 2014) y R. Piñar (entrevista, 7 de junio de 2014), la razón del empuje que tuvo el programa a partir del segundo, tercero y cuarto año, se debe a que muchas de las organizaciones lograron cumplir los dos años de personería jurídica, requisito necesario para acceder a los recursos. En esos cuatro años ya se habían financiado gran cantidad de los recursos disponibles para el programa como se verá posteriormente.

Con respecto a la asignación de fondos no reembolsables, al principio fue muy subjetiva, pero conforme fue modificado los porcentajes o los criterios para su asignación, las cantidades empezaron a reducirse. En un principio los encargados del proceso de formulación de los estudios de factibilidad y algunos miembros de Junta Directiva estimulaban los financiamientos por medio de esos recursos. Situación que mostró a los

fondos no reembolsables como un recurso de poder por parte de los actores centrales del proceso (O. Brenes, entrevista, 14 de junio del 2014).

7.2.2. Financiamiento según actividad

El financiamiento en este periodo tuvo una orientación más diversa. Los sectores primarios, secundarios y terciarios tuvieron una participación similar, lo que mostró una participación diversa en cuanto a la cantidad de financiamientos. No obstante, la agricultura supera por amplio margen a las otras actividades en lo que a inversión se refiere, el 53% del financiamiento ha estado dirigido a esta actividad con ¢4 743 345 707,61. Este énfasis fue producto del alto costo que representa producir y las necesidades que requiere este sector para impulsar su actividad.

La comercialización como una de las mayores dificultades para los productos agropecuarios, exige estos recursos para disminuir los costos de producción, porque se otorgaron un 18% de los recursos con ¢1 631 272 950,13. El otro rubro más importante en cuanto a financiamiento lo representan los proyectos relacionados con la agroindustria de productos agropecuarios, con un 19% de los fondos aprobados con ¢1 543 336 717,82, lo que sugiere que del impulso hacia la reconversión de las actividades agropecuarias se empieza asimilar. Todas estas actividades fueron impulsadas con fondos no reembolsables entre 30 y 38% del financiamiento solicitado.

En la tabla 27 se aprecia la distribución de financiamientos por actividades. Esa distribución comprende nueve actividades vinculadas a los diferentes eslabones de la cadena agroproductiva.

Tabla 27

Distribución absoluta y relativa de financiamientos con su tipo de fondo según actividad del PRP en los años 1998-2002

ACTIVIDAD	#	%	Reembolsable Colones	%	No reembolsable Colones	%	Total aprobado colones	%
Agricultura	24	22	3 035 709 174,57	53	1 707 636 533,03	50	4 743 345 707,61	52
Comercialización	32	30	1 009 597 942,14	18	621 675 007,99	18	1 631 272 950,13	18
Agroindustria	25	23	1 058 155 791,00	19	485 180 926,82	14	1 543 336 717,82	17
Ganadería	5	5	391 959 784,34	7	234 009 828,36	7	625 969 612,70	7
Riego/drenaje	10	9	194 606 619,42	3	223 908 832,99	7	418 515 452,41	5
Capacitación	6	6	-	-	115 455 105,00	3	115 455 105,00	1
Acuicultura y pesca	4	4	5 000 000,00	-	24 668 138,00	1	29 668 138,00	
Planificación	1	1	-	-	12 950 000,00		12 950 000,00	
Apicultura	1	1	-	-	6 800 000,00		6 800 000,00	
Total general	108	100	5 695 029 311,47	100	3 432 284 372,20	100	9 127 313 683,67	100

Fuente: Elaboración propia a partir de las estadísticas provenientes de la base de datos de los proyectos del PRP (CNP, agosto 2009)

Como se mostró en el Cuadro anterior, la comercialización ha sido la actividad que más solicitudes ha recibido en ese periodo con 32. Las solicitudes como se indicó anteriormente mostró mucha diversidad. Los principales proyectos fueron:

- Comercialización junto con la siembra de productos agrícolas como tabaco, raíces y tubérculos, frijol, cebolla palmito chile jalapeño chile tabasco papa.
- Se financiaron instalaciones para comercialización como ferias del agricultor, centros de acopio
- Instalaciones para feria del agricultor, comercializadoras regionales, subastas
- Estudios y estrategias mercadológicas para impulsar algunos productos.
- El impulso de proyectos internacionales.

La agroindustria correspondió a 25 solicitudes en ese periodo de tiempo. Estas solicitudes corresponden en buena parte a innovaciones en el procesamiento y tratamiento de productos agrícolas.

Muchas de las solicitudes correspondieron para la construcción de plantas para empaque, acopio, industrialización. También, se financiaron ampliaciones y compra de maquinaria y equipo. Entre los financiamientos se encuentran los siguientes:

- Planta de empaque y cámara fría para raíces y tubérculos, procesamiento de Palmito, torrefactora de Café, procesamiento de aceite de Palma procesamiento de piña fresca Planta para cría, engorde y destace de cerdos Producción abono orgánico, planta de empaque y cámara fría para plátano plantas queseras
- Estudios de factibilidad para modernización de planta industrial de lácteos industrialización de coco estudio mercado de productos congelados
- Compra e instalación de una máquina piladora de arroz, pruebas de adaptación de maquinaria y equipo que será utilizado en el acondicionamiento de hortalizas.

Aunque, la agricultura ha sido la actividad con más recursos solicitados, correspondió a 24 solicitudes. Estas solicitudes corresponden en buena parte a innovaciones, diversificaciones, sustituciones y reactivaciones de actividades que estaban paralizadas.

Entre los financiamientos pueden señalarse los siguientes:

- Reactivación de producción arroceras, palmito de pejibaye, caña de azúcar, caña india, café, plátanos, arroz, Hortalizas. Esta reactivación se caracterizaba por el uso de mejoras tecnológicas o superar condiciones ambientales como las inundaciones.
- Siembra de palma aceitera, chile jalapeño, hortalizas, maíz, frijol, papa, papaya.
- Establecimientos de viveros e invernaderos
- Diversificaron de producción como la cabuya, hortalizas

Otra actividad importante en el financiamiento fue la ganadería con 7% de los fondos suministrados están una variedad de opciones desde el establecimiento de un fondo ganadero hasta la conformación de una subasta ganadera. También, se propusieron

proyectos para establecimientos de sistemas de engorde para novillos con rotación de apartos o semiestabulado.

El riego y drenaje han sido otras de las vertientes que ha diversificado el programa. El programa ha financiado 8 proyectos de riego y 2 de drenaje. Estos proyectos eran formulados por personal técnico del Senara, dicho estudios de factibilidad eran enviados directamente a la gerencia del CNP para la tramitación respectiva. Los proyectos de riego financiados principalmente fueron orientados hacia la provincia de Alajuela.

La actividad de capacitación financiada por el programa tuvo como fin promover la reconversión productiva y la capacidad en el conocimiento de proyectos. Además buscaba impulsar buenas prácticas en algunos cultivos. Estos proyectos fueron impulsados desde las autoridades centrales del CNP.

El programa ha mejorado el acceso al mercado financiero a varios proyectos productivos. Los beneficiarios han expuesto una gran cantidad de alternativas de diversificación, integración y apoyo al sector agropecuario. Toda esta situación mostró que la tendencia fue de libre acceso lo que posibilitó gran cantidad de proyectos en diversas actividades.

7.2.3. Distribución de los créditos por regiones

Los 108 proyectos se distribuyeron en las 6 direcciones regionales¹⁰ que dispone el CNP y en la que se podría considerar la 7° "región" denominada Nacional, que contemplaba financiar proyectos apoyados desde las oficinas centrales para interés nacional. En la tabla 28 se aprecia la distribución de financiamientos por región.

¹⁰ Se utilizó esta distribución regional dado que la estadística disponible es la del CNP.

Tabla 28

Distribución absoluta y relativa de financiamientos aprobados con su tipo de fondo según región 1998-2002

Región	#	Reembolsable ¢	%	No reembolsable ¢	%	Total ¢	%
Nacional	19	534 987 682,00	9	585 385 192,82	17	1 120 372 874,82	12
Brunca	13	416 061 963,80	7	261 753 135,20	8	677 815 099,00	7
Central	31	1 543 337 197,44	27	1 013 476 381,41	30	2 556 813 578,85	28
Chorotega	12	426 769 258,44	7	152 668 710,87	4	579 437 969,31	6
Huetar Atlántica	18	2 216 364 139,87	39	1 112 973 296,75	32	3 329 337 436,62	36
Pacífico Central	3	26 873 331,80	-	7 234 315,10	-	34 107 646,90	-
Huetar Norte	12	530 635 738,12	9,3	298 793 340,05	8,7	829 429 078,17	9,1
Total	108	5 695 029 311,47	100	3 432 284 372,2	100	9 127 313 683,67	100

Fuente: Elaboración propia a partir de las estadísticas provenientes de la base de datos de los proyectos del PRP (CNP, agosto, 2009)

Dos regiones, la Central y la Atlántica, fueron las que absorbieron la mayor cantidad de recursos con 64% del total. La región Atlántica obtuvo ¢3 329 337 436,62 que representa el 36% de los fondos de ese periodo. De esos recursos, se utilizaron ¢ 2 428 551 736 (26%) para agricultura principalmente en cultivos de palmito de pejíbaye, plátano, palma aceitera, raíces y tubérculos y papaya y ¢ 454 856 582 (5%) para agroindustria para procesar principalmente palmito y plátano y ¢ 444 329 119 (5%) para ganadería. La región Huetar Atlántica requirió más financiamiento en este periodo debido a que las condiciones climáticas como inundaciones destruían grandes extensiones de cultivos, siendo una zona de gran precipitación y de una topografía bastante baja y con una hidrografía bastante

densa. Por otra parte, la infraestructura hidráulica está obsoleta como los puentes, alcantarillados y canales.

La región Central requirió ₡2 556 813 578,85 que representa el 28% de los fondos. De esos recursos se utilizaron ₡1 608 659 492 (18%) para agricultura principalmente en hortalizas, cabuya, café, palma y papa y ₡ 419 152 369 (5%) para agroindustria principalmente en plantas de lácteos y hortalizas. Este alcance se debe a que la Dirección Regional junto con las demás del Sector Agropecuario dispone de mayor cantidad de recursos y su cercanía con las instalaciones centrales facilita el contacto permanente con las autoridades superiores (ver Apéndice E).

Los proyectos nacionales eran orientados a capacitación principalmente y fueron financiados con fondos no reembolsables por el ejecutor era el mismo aparato institucional.

A pesar de la diversidad mostrada en el acápite anterior se empieza a mostrar una tendencia a priorizar en ciertos cultivos que tuvieron su mayor peso en algunas regiones. Esos cultivos mostraron, lo que algunos acuerdos de junta Directiva buscaban favorecer, esos proyectos, generalmente, eran grandes de más de 100 millones.

7.2.4. Grupos financiados

En cuanto a los grupos financiados mostró una distribución adecuada al tipo de demanda adquirida, las cooperativas agrícolas y las asociaciones concentraron la mayor cantidad de los recursos, situación buscada por los promotores de esta ley.

Tabla 29
Distribución absoluta y relativa de los financiamientos del PRP según tipo de organización 1998-2002

Figura jurídica	Reembolsable ¢	%	No reembolsable ¢	%	Total aprobado ¢	%
Asociación	1 479 103 688	26	763 505 522	22	2 242 609 210	25
CAC	246 222 029	4	79 235 236	2	325 457 264	4
Cámaras	1 233 459 481	22	632 478 519	18	1 865 938 000	20
Consortio	64 995 825	1	264 848 697	8	329 844 522	4
Cooperativa	1 902 329 727	33	842 684 661	25	2 745 014 387	30
Federación	254 434 664	4	219 040 239	6	473 474 902	5
Productores						
Nacional	0	0	292 305 239	9	292 305 239	3
SUA	194 606 619	3	106 528 553	3	301 135 172	3
Unión	319 877 279	6	231 657 707	7	551 534 986	6
Total	5 695 029 311	100	3 432 284 372	100	9 127 313.684	100

Fuente: Elaboración propia a partir de las estadísticas provenientes de la base de datos de los proyectos del PRP (CNP, agosto 2009)

En forma gráfica se puede observar la distribución en la figura 15.

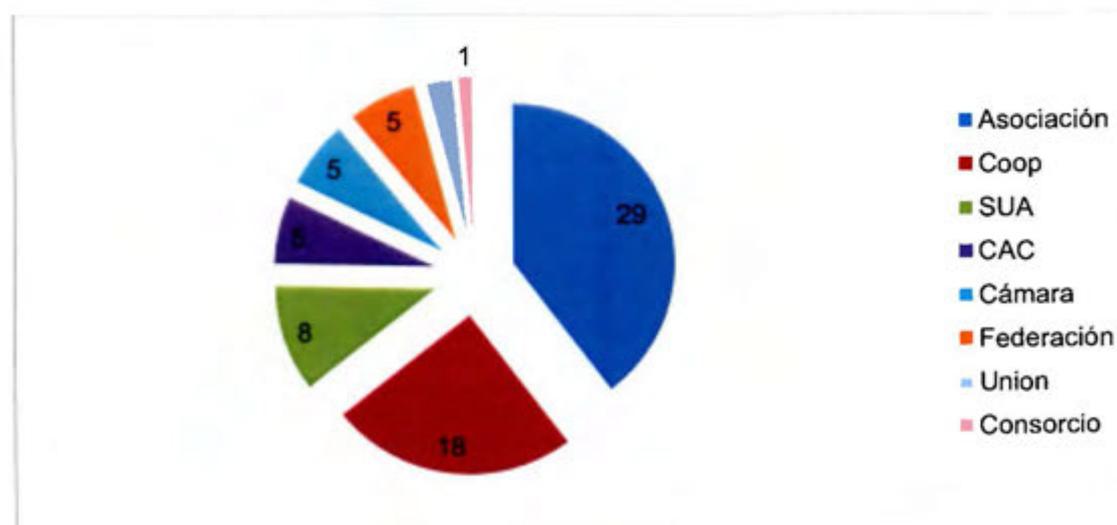


Figura 15. Cantidad de financiamientos según organización beneficiaria del PRP 1998-2002

Fuente: Elaboración propia a partir de las estadísticas provenientes de la base de datos de los proyectos del PRP (CNP, agosto, 2009)

Aunque las asociaciones y cooperativas agrícolas concentraron mayor cantidad de financiamientos, se determinó que algunas asociaciones y cooperativas solicitaron varias veces financiamiento, lo cual mostró indicios de priorización para algunas empresas como se muestra en la siguiente tabla.

Tabla 30
Distribución absoluta de los proyectos y financiamientos según tipo de organización. 1998-2002

Total general	Cantidad de proyectos	Cantidad de financiamientos
Asociación	29	3
Cooperativa	18	5
SUA	8	0
CAC	5	0
Cámara	5	1
Federación	5	1
Unión	2	0
Consortio	1	1
Total	73	11

Fuente: Elaboración propia a partir de las estadísticas provenientes de la base de datos de los proyectos del PRP (CNP, agosto 2009)

7.2.5. Beneficiarios

Los beneficiarios del programa como establece la ley deben ser grupos de pequeños y medianos productores, cuyas agrupaciones constituyen las asociaciones de productores, cooperativas agrícolas, consorcios agrícolas entre otros. El impacto fue grande, la cobertura del programa fue del 51% de la población de pequeños y medianos productores del país, según el MAG en su memoria anual 1998 indicó que había aproximadamente 78 mil pequeños y medianos productores organizados en los tipos de organizaciones-cliente del PRP.

La distribución por regiones se muestra en la tabla 31, la cual se orientó a todo el país.

Tabla 31
Distribución absoluta de beneficiarios por sexo según región del PRP 1998-2002

Región / ámbito	Hombres	Mujeres	Directos	Indirectos	Total
Nacional	18 890	4 530	23 420	93 680	117 100
Central	5 162	823	5 985	25 375	31 360
Huetar Norte	3 857	1 117	4 974	23 746	28 720
Huetar Atlántica	1 178	693	1 871	7 484	9 355
Chorotega	1 199	77	1 276	6 780	8 056
Brunca	1 490	56	1 546	6 300	7 846
Pacífico Central	526	57	583	5 157	5 740
Totales	32 302	7 353	39 655	168 522	208 177

Fuente: Elaboración propia a partir de las estadísticas provenientes de la base de datos de los proyectos del PRP (CNP, agosto 2009)

Como puede apreciarse la cantidad de beneficiarios por región fue muy similar; sin embargo, la región Central y la región Huetar Norte tuvieron la mayor cantidad de beneficiarios. Esta realidad fue contradictoria con la región que más recursos recibe que fue la Huetar Atlántica. Desde el punto de vista de los cultivos se puede apreciar cuales sectores ha sido mayormente beneficiados como se muestra en la tabla 32.

Tabla 32
Distribución absoluta del PRP por beneficiarios y sexo según cultivo 1998-2002

Cultivo	Hombres	Mujeres	Directos	Indirectos	Total
Fruticultura	11	5	16	64	80
Apicultura	22	14	36	144	180
Riego	85	3	88	352	440
Cabuya	89	3	92	368	460
Acuicultura	94	35	129	516	645
Banano	121	17	138	552	690
Piña	24	1	25	750	775
Tabaco	212	8	220	880	1 100
Insumos	235	14	249	996	1 245
Palmito	280	20	300	1 200	1 500
Arroz	125	6	131	2 200	2 331
Agroindustria	0	500	500	2 000	2 500
Pesca	70	4	74	3 096	3 170
Plátano	588	135	723	2 892	3 615
Palma	710	37	747	2 988	3 735
Caña	1 452	222	1 674	6 932	8 606
Raíces y					
Tubérculos	1 199	703	1 902	7 608	9 510
Café	1 743	482	2 225	10 099	12 324
Hortalizas	3 269	385	3 654	14 732	18 386
Ganadería	2 822	229	3 051	15 429	18 480
Frijol	6 661	1600	8 261	33 044	41 305
Forestal	12 490	2930	15 420	61 680	77 100
Totales	32 302	7 353	39 655	168 522	208 177

Fuente: Elaboración propia a partir de las estadísticas provenientes de la base de datos de los proyectos del PRP (CNP, agosto, 2009)

Puede apreciarse que los sectores con más beneficiarios eran el plátano, palma, caña, raíces y tubérculos, café, hortalizas, ganadería, frijol y forestales. Estos cultivos estuvieron favorecidos en las prioridades de junta Directiva mostradas en los acuerdos.

Sin embargo, a pesar de la gran diversidad de subsectores productivos se realizó una valoración para determinar el monto por beneficiario, lo cual mostró datos distintos al anterior.

Tabla 33
Distribución absoluta en el PRP por monto y beneficiario, según cultivo 1998-2002

Cultivo	Monto	Beneficiarios directos	Monto por beneficiario
Piña	92 658 676,00	25	3 706 347,04
Arroz	364 994 867,90	131	2 786 220,37
Plátano	1 709 911 942,20	723	2 365 023,43
Cabuya	192 432 193,00	92	2 091 654,27
Riego	141 730 172,35	88	1 610 570,14
Palmito	467 218 058,27	300	1 557 393,53
Palma	896 750 045,00	747	1 200 468,60
Fruticultura	15 896 863,53	16	993 553,97
Tabaco	145 150 000,00	220	659 772,73
Hortalizas	1 557 624 933,67	3 654	426 279,40
Pesca	28 668 138,00	74	387 407,27
Ganadería	1 145 121 944,12	3 051	375 326,76
Banano	44 980 280,00	138	325 944,06
Raíces y Tubérculos	426 816 361,69	1 902	224 403,98
Apicultura	6 800 000,00	36	188 888,89
Café	350 957 608,39	2 225	157 733,76
Insumos	34 975 000,00	249	140 461,85
Caña	219 458 000,00	1 674	131 097,97
Frijol	1 035 189 791,20	8 261	125 310,47
Acuicultura	1 000 000,00	129	7 751,94
Agroindustria	3 000 000,00	500	6 000,00
Forestal	2 325 000,00	15 420	150,78
Subtotal	8 883 659 875,32	39 655	
Nacionales	243 653 808,35		
TOTAL	9 127 313 683,67		

Fuente: Elaboración propia a partir de las estadísticas provenientes de la base de datos de los proyectos del PRP (CNP, agosto, 2009)

Como se aprecia en el Cuadro anterior los productores de los cultivos de palma, palmito, la actividad de riego, cabuya, plátano, arroz y piña eran los que reciben más recursos per cápita con respecto al resto de cultivos.

7.2.6. Situación de la cartera

El Estado de la cartera es un parámetro para analizar la gestión operativa y financiera en el uso de los recursos, se tomaron estadísticas de la tesorería del CNP obtenidos en informes sobre el manejo y control de los préstamos, según las colocaciones y desembolsos por parte del Fiduciario BNCR.

Algunos de los financiamientos no eran evaluables, por cuanto fueron ejecutados por el mismo CNP como ente administrador del Programa, por ejemplo, se realizaron estudios de factibilidad, que no tuvieron éxito y algunos se encuentran en cobro judicial. No obstante, algunos parámetros de ese periodo pueden evidenciar los resultados del programa.

Según información brindada por el área de Tesorería, sobre la situación de morosidad y estado actual de los proyectos financiados, se determina que la condición contractual con el crédito asumido según la tabla 34.

Tabla 34
Distribución absoluta y relativa de financiamientos del PRP con su tipo de fondo según condición crediticia 1998-2002

Condición	#	%	Reembolsable ¢	%	No reembolsable ¢	%	Total ¢	%
Activo	31	29	2 145 473 424,22	38	1 428 175 677,05	42	3 573 649 101,27	39
Finiquitado	50	46	1 236 713 180,25	22	795 659 890,84	23	2 032 373 071,10	22
Liquidado	8	7	276 223 104,20	5	140 928 364,10	4	417 151 468,30	5
Proceso Judicial	15	14	1 871 608 664,40	33	841 124 284,60	25	2 712 732 949,00	30
Proceso R C	4	4	165 010 938,40	3	226 396 155,60	7	391 407 094,00	4
Total general	108	100	5 695 029 311,47	100	3 432 284 372,20	100	9 127 313 683,67	100

Fuente: Elaboración propia a partir de las estadísticas provenientes de la base de datos de los proyectos del PRP (CNP, agosto, 2009)

En la tabla anterior muestra que los proyectos activos corresponden una cantidad de 31 que representan un 39% del total de fondos otorgados. Se encuentran en periodo de gracia y otros han solicitado ampliaciones para prorrogar el pago. Una cantidad de 50 de los proyectos financiados han sido finiquitados que representan un 22% del total de fondos otorgados.

Esta cantidad de 81 proyectos representa un 75% de los proyectos, cuya recuperabilidad fue favorable al programa; no obstante, corresponde al 61% de los fondos otorgados. Los fondos que están en riesgo representan el restante 39%, los cuales corresponden un 18% a la agricultura, 11% a la comercialización y 9% a la agroindustria y 1% a la ganadería.

Además, se muestra que un 13% de los recursos fueron entregados a los proyectos que se han finiquitado, de los cuales la mitad no han sido adecuadamente saldados. A pesar de que la mayoría están activos, la tendencia puede ser similar en vista que existen 21 proyectos en estado de alerta porque representan un alto riesgo institucional. A esos proyectos se destinó la suma de €3 755 763 349,00 de los €9 556 483 726,00 financiados a los proyectos activos. Esto representa el 40% de esos recursos (ver Apéndice H).

Por otro lado, la mayoría del resto de los proyectos activos están en periodo de gracia absoluta (no pagan intereses ni principal), situación que deja interrogantes sobre su futura recuperación.

Con el análisis de la cartera se determinó que la eficiencia financiera y operativa de la institución no fue el más adecuado, encontrándose como resultado porcentajes bajos que indican la falta de capacidad operativa y el mal uso de su infraestructura financiera.

La diversidad de financiamientos trajo consigo un incremento en la morosidad, siendo como las principales causas del deterioro financiero que marcó el derrotero del programa, la condición crediticia fue el detonante para la intervención de la CGR y los escándalos periodísticos suscitados al principio del periodo siguiente. Posteriormente esta situación estimuló que se incrementaran los controles como el seguimiento.

7.2.7. Trámites

7.2.7.1. *Cumplimiento del procedimiento a aprobación de créditos*

Como se indicó anteriormente, muchos proyectos no cumplieron con el procedimiento establecido para la aprobación de los proyectos. De un total de 98 proyectos, 86 (88%) cumplieron con lo establecido y 12 proyectos (12%) no siguieron el procedimiento, esto ocurrió en los proyectos de palmito, tabaco, palma entre otros. Esto refleja alguna clientela por parte de algún actor involucrado.

7.2.7.2. *Tiempos de respuesta*

Se financiaron aproximadamente 2.25 proyectos por mes¹¹, a pesar de los pocos créditos del primer año, producto de falta de requisitos como se indicó anteriormente, sugiere que las regulaciones iniciales favorecieron el acceso al crédito. Aunque no se contó con un control que permitiera medir los tiempos de respuesta, según O. Brenes (entrevista, 14 de junio del 2014), la mayoría de los proyectos tuvieron demoras de 6 meses hasta un año y otros más del año, muchas de las solicitudes de años anteriores fueron aprobadas en los años siguientes según manifestó el entrevistado.

En resumen, se puede señalar los efectos que tuvieron las regulaciones en los distintos resultados del periodo

¹¹ Se debe considerar que este no es un criterio de eficiencia por el énfasis del estudio, simplemente se utilizó como un parámetro de referencia para comparar el rendimiento entre los 3 periodos, dado que se contó con los mismos recursos tanto humanos como operativos para implementar el programa.

Tabla 35
Efectos de las regulaciones implementadas en el PRP 1998-2002

Asunto	Característica de la regulación	Efecto
Cantidad de financiamientos	Poca regulación, estímulo al acceso general	108 solicitudes de crédito aprobadas
Distribución regional	Priorización de algunos cultivos	Favorecimiento a regiones
Actividades financiadas	Poca regulación, estímulo al acceso general	Diversidad de cultivo y proyectos
Grupos financiados	Poca regulación, estímulo al acceso general	Variedad de figuras jurídicas
Beneficiarios	Poca regulación, estímulo al acceso general	La demanda de proyectos abarca el 50% de la población de pequeños y medianos productores
Situación crediticia de la cartera	Poca regulación, estímulo al acceso general	39% de financiamientos en riesgo
Trámites	Trámites de 6 meses. Atención de más de 2 solicitudes por mes	Tiempo muy prolongado en la respuesta a las solicitudes.

Fuente: Elaboración propia a partir de los hallazgos del estudio

El resultado de este periodo estuvo marcado por una gran cantidad de créditos solicitados y atendidos, fue un periodo de mucha diversificación tanto de cultivos como de actividades. La escasez de regulaciones estimuló la búsqueda del servicio, aumentando el nivel de riesgo. La excesiva duración de los trámites no desestimuló fuertemente el requerimiento del servicio, los costos de transacción continuaban siendo favorables para los grupos de productores.

7.3. Resultados del periodo 2002 - 2006

En esta sección se presentan las principales estadísticas del segundo periodo de gestión del PRP comprendido en los años 2002 al 2006. Un periodo con algún grado de madurez, mostró un claro desgaste de los múltiples cuestionamientos, evidenciado en los resultados. Por lo tanto, las estadísticas mostraron las evidencias de ese desgaste.

7.3.1. Financiamientos otorgados

En ese periodo de tiempo se aprobaron ₡10 814 324 312,11 correspondientes al 39% del total de recursos recibidos de Fodesaf, no obstante, ese monto fue distribuido entre menos organizaciones que las obtuvieron crédito en el primer cuatrienio, la cuales fueron 33, menos de la mitad que el periodo anterior. En la tabla 36 se observa los proyectos financiados en el periodo presidencial del Dr. Pacheco.

Tabla 36

Cantidad de proyectos por monto y tipo de fondo en el PRP 2002-2006

Año	Proyectos	Monto en colones		
		Fondos reembolsables	Fondos no reembolsables	Total
2002	4	325 469 572,27	89 929 486,08	415 399 058,35
2003	4	2 094 483 020,14	1 341 297 691,23	3 435 780 711,37
2004	14	1 076 109 287,24	537 999 002,68	1 614 108 289,92
2005	11	2 089 592 570,71	3 259 443 681,76	5 349 036 252,47
Total del periodo	33	5 585 654 450,36	5 228 669 861,75	10 814 324 312,11
Total del programa	160	14 155 126 765,23	15 444 650 625,90	29 599 777 391,13
Participación relativa	20	39	34	37

Fuente: Elaboración propia a partir de las estadísticas provenientes de la base de datos de los proyectos del PRP (CNP, agosto, 2009)

Como se indicó anteriormente en la tabla 36 puede apreciarse que se aprobaron 33 proyectos de un total de 160 representan el 20% del total de proyectos financiados por todo

el programa; sin embargo, representó el 37% del total de fondos otorgados como se indicó anteriormente, muestra que la afluencia de solicitudes y créditos otorgados fue menor que el periodo anterior. Esto muestra que las condiciones de acceso al crédito se vieron disminuidas. Por otra parte, el exceso de requisitos incrementó los requerimientos organizacionales lo que incrementó notablemente la solicitud de fondos no reembolsables, en este periodo se solicitaron 34% del total de recursos girados que significó el monto de \$5 228 669 861,75 monto muy similar a los fondos reembolsables por \$5 585 654 450,36 de ese periodo. En resumen, se dio una mayor concentración de los recursos girados en menos organizaciones.

Como al final del periodo anterior, la implementación de regulaciones obstaculizó el proceso. Por otra parte, la rigurosidad técnica en las iniciativas productivas exigió más tiempo de análisis y más disponibilidad de recursos, lo cual desestimuló la demanda de recursos.

Los financiamientos aprobados desde el punto de vista de la categorización señalada en los tipos de proyectos mostraron un cambio relativo con respecto al periodo anterior como se muestra en la tabla 37.

Tabla 37
Distribución absoluta, relativa y acumulada de financiamientos del PRP según categoría de proyecto 2002-2006

Categoría	Cantidad de financiamientos	Acumulado absoluto	Porcentaje %	Acumulado relativo %
Pequeños	12	12	36	36
Medianos	4	16	12	48
Grandes	17	33	52	100

Fuente: Elaboración propia a partir de las estadísticas provenientes de la base de datos de los proyectos del PRP (CNP, agosto, 2009)

Los proyectos pequeños y medianos continúan siendo el sector más diverso porque en ellos se encuentra una mayor variedad. Se cuenta con proyectos de comercialización mediante los CACs, básicamente, para mejorar las ferias del agricultor, proyectos de riego utilizando las SUAs y proyectos puntuales como camarones, palma, apicultura, ganado, porcicultura, financiamiento campesino, café y arroz para mejorar los procesos productivos.

En el caso de los financiamientos grandes, estos corresponden a proyectos de palmito, palma, plátano, piña y ganado de leche.

Como puede apreciarse los proyectos grandes empiezan a ser el grupo mayormente beneficiado con un 52% de los recursos totales, lo cual muestra evidentemente una mayor orientación hacia la concentración para ciertos financiamientos.

7.3.2. Financiamiento según actividad

El financiamiento en este periodo tuvo una orientación más orientada hacia el sector primario de la economía agropecuaria con una participación de un 70%. De ellas la que más destaca fue la agricultura con €6 587 200 258,54 que representa un 61%. Este énfasis fue consistente con el periodo anterior, producto de las barreras que impone el sector bancario y las necesidades del alto costo que representa producir.

Dos de las actividades que eran de suma importancia en la creación de valor agregado y en la integración de la actividad agrícola eran la comercialización y la agroindustria, lo cuales vieron gestión disminuida. La comercialización disminuyó con respecto al periodo anterior en un 13% del total financiado siendo lo solicitado en 1 434 295 225,36. Lo más relevante del asunto fue que 1 220 279 112,36 corresponden a un proyecto público de comercialización internacional, y no a proyectos privados, lo que reduce aún más la participación de las organizaciones de productores. Los proyectos relacionados con la agroindustria de productos agropecuarios, también disminuyeron con respecto al periodo anterior a un 12%, los fondos aprobados fueron €1 252 803 389,77. Este panorama sugiere una baja importante en las expectativas hacia los fines de la reconversión de las actividades agropecuarias.

Es importante señalar que este periodo se vio reducido la participación de estas actividades por el alto costo de adquirir bienes de capital para la agroindustria, el fracaso de algunos proyectos emblemáticos de tipo agroindustrial y comercial. Además, del desencanto nacional con el programa, redujo la expectativa y la promoción sobre proyectos de mayor riesgo.

Tabla 38

Distribución absoluta y relativa de financiamientos del PRP por fondo según actividad 2002-2006

Actividad	#	%	Reembolsable ¢	%	No reembolsable ¢	%	Total aprobado ¢	%
Agricultura	12	36	4 060 647 652,98	73	2 526 552 605,56	48	6 587 200 258,54	61
Comercialización	6	18	214 016 113,00	4	1 220 279 112,36	23	1 434 295 225,36	13
Agroindustria	4	12	741 731 497,09	13	511 071 892,68	10	1 252 803 389,77	12
Ganadería	4	12	538 010 510,00	10	377 316 345,60	7	915 326 855,60	8
Capacitación	2	6	-	-	91 546 560,00	2	91 546 560,00	1
Riego / drenaje	2	6	31 248 677,29	1	68 231 404,50	1	99 480 081,79	1
Acuicultura/ Pesca	1	3	-	-	23 061 024,00	0	23 061 024,00	0
Apicultura	1	3	-	-	3 900 000,00	0	3 900 000,00	0
Planificación	1	3	-	-	406 710 917,05	8	406 710 917,05	4
Total	33	100	5 585 654 450,36	100	5 228 669 861,75	100	10 814 324 312,11	100

Fuente: Elaboración propia a partir de las estadísticas provenientes de la base de datos de los proyectos del PRP (CNP, agosto, 2009)

Como se mostró en la tabla anterior, la agricultura ha sido la actividad que más solicitudes ha recibido en ese periodo con 12. Las solicitudes como se indicó anteriormente mostró poca diversidad con respecto a periodos anteriores. Los principales proyectos para cultivos de palma accitera, plátano, arroz, raíces y tubérculos y aguacate ecoamigable.

La comercialización tuvo seis solicitudes crediticias que correspondieron que involucraron la oficina de comercio internacional con sede en Miami. Estudio Mercado para arracache precocido. Reubicación y modernización de la feria del agricultor de Grecia

y la ampliación de financiamiento para operación de la subasta ganadera para pequeños y medianos productores pecuarios.

La agroindustria correspondió a cuatro solicitudes en ese periodo. Estas solicitudes corresponden plantas de engorde de cerdos, planta torrefactora de café, planta empacadora, entre otros.

Muchas de las solicitudes correspondieron para la construcción de plantas para empaque, acopio, industrialización.

Otra actividad importante en el financiamiento fue la ganadería con cuatro créditos para la cría de ganado bovino, lechero y para establecimientos de sistemas de engorde para novillos de forma semi-intensiva.

El riego y drenaje han sido otras de las vertientes que ha diversificado el programa. El programa ha financiado dos proyectos de riego, uno en la provincia de Alajuela y otro en Puntarenas. Estos proyectos eran formulados por personal técnico del Senara como anteriormente se había señalado, dicho estudios de factibilidad eran enviados directamente a la gerencia del CNP para la tramitación respectiva.

La actividad de capacitación financiada por el programa tuvo como fin promover la reconversión productiva y la capacidad en el conocimiento de proyectos, estos fueron llevados a cabo por la UNED.

En este periodo, el programa ha visto desmejorado su capacidad de diversificar las alternativas productivas. Los beneficiarios han reducido sus posibilidades de integración en la cadena agropecuaria y también han reducido el acceso al financiamiento por las múltiples regulaciones expuestas.

7.3.3. Distribución de los créditos por regiones

Los 33 proyectos se distribuyeron en las seis direcciones regionales y los denominados de interés nacional como se señaló anteriormente.

Tabla 39
Distribución absoluta y relativa de financiamientos del PRP por fondo según región 2002-2006

Región	#	Reembolsable ¢	%	No reembolsable ¢	%	Total ¢	%
Huetar Atlántica	8	2 004 672 385,83	36	1 454 043 626,37	28	3 458 716 012,20	32
Brunca	2	1 541 792 321,95	28	889 136 528,31	17	2 430 928 850,26	22
Central	8	1 229 649 910,23	22	806 627 062,62	15	2 036 276 972,85	19
Huetar Norte	2	741 731 497,09	13	491 771 892,68	9	1 233 503 389,77	11
Pacífico Central	5	30 749 062,27	1	43 604 125,08	1	74 353 187,35	1
Chorotega	2	37 059 272,99	1	8 873 892,28	0	45 933 165,27	0
Nacional	6	-	0	1 534 612 734,41	29	1 534 612 734,41	14
Total	33	5 585 654 450,36	100	5 228 669 861,75	100	10 814 324 312,11	100

Fuente: Elaboración propia a partir de las estadísticas provenientes de la base de datos de los proyectos del PRP (CNP, agosto, 2009)

La distribución de recursos en este periodo fue más distribuida; no obstante, la región atlántica nuevamente absorbió la mayor cantidad de recursos. La región Atlántica obtuvo ¢3 458 716 012,20 que representa el 32% de los fondos de ese periodo. De esos recursos se utilizó el 100% para agricultura principalmente en palma aceitera y raíces y tubérculos. La región Huetar Atlántica requirió más financiamiento en este periodo, porque concentró recursos en la actividad palmera para las condiciones climáticas como inundaciones destruían grandes extensiones de cultivos, siendo una zona de gran precipitación y de una topografía bastante baja y con una hidrografía bastante densa. Por otra parte, la infraestructura hidráulica está obsoleta como los puentes, alcantarillados y canales.

La región Brunca requirió ¢2 430 928 850,26 que representa el que representa el 28% de los fondos. De esos recursos se utilizaron casi el 100%, ¢2 417 528 850 en agricultura en un solo proyecto de plátano.

La región Central requirió ¢2 036 276 972,85 que representa el 22% de los fondos. De esos recursos se utilizaron ¢907 106 856 (8,5%) para un proyecto ganadero, ¢670 922 231 (6%) para agricultura principalmente en aguacate y hortalizas y ¢377 939 968 (3%)

para comercialización proyecto de un centro agrícola y 80 307 918 (0.07%) para un proyecto de riego.

La región Huetar Atlántica requirió ₡ 1 233 503 389,77 (13%) para proyectos agroindustriales que implicaban la modernización de dos plantas: una de raíces y tubérculos y otra para el procesamiento de la piña. Nuevamente la priorización realizada para ciertos cultivos favorece la Región Huetar Atlántica (ver Apéndice F).

7.3.4. Grupos financiados

Con respecto a los grupos financiados de este periodo mostraron una distribución concentrada en las asociaciones de productores y las cooperativas agrícolas. Aunque es razonable por el tipo de cliente meta del programa, se observa una mayor concentración en las asociaciones, esto debido a que las priorizaciones hacia ciertas actividades favorecen entidades con este tipo de figuras jurídicas como se observa en la tabla 40.

Tabla 40
Distribución absoluta y relativa de los financiamientos por fondo según tipo de organización beneficiaria del PRP 2002-2006

Figura jurídica	Reembolsable ₡	%	No reembolsable ₡	%	Total aprobado ₡	%
Bancomunal	0	0	7 250 000	0	7 250 000	0
SUA	31 248 677	1	68 231 405	1	99 480 082	1
Federación Productores	83 656 484	1	86 421 941	2	170 078 425	2
CAC	194 016 113	3	176 673 855	3	370 689 968	3
Unión	223 290 000	4	301 347 802	6	524 637 802	5
Nacional	0	0	1 534 612 734	29	1 534 612 734	14
Cooperativa	2 031 931 073	36	1 256 196 161	24	3 288 127 234	30
Asociación	3 021 512 103	54	1 797 935 964	34	4 819 448 067	45
Total	5 585 654 450	100	5 228 669 862	100	10 814 324 312	100

Fuente: Elaboración propia a partir de las estadísticas provenientes de la base de datos de los proyectos del PRP (CNP, agosto, 2009)

En forma gráfica puede observarse la distribución en figura 16

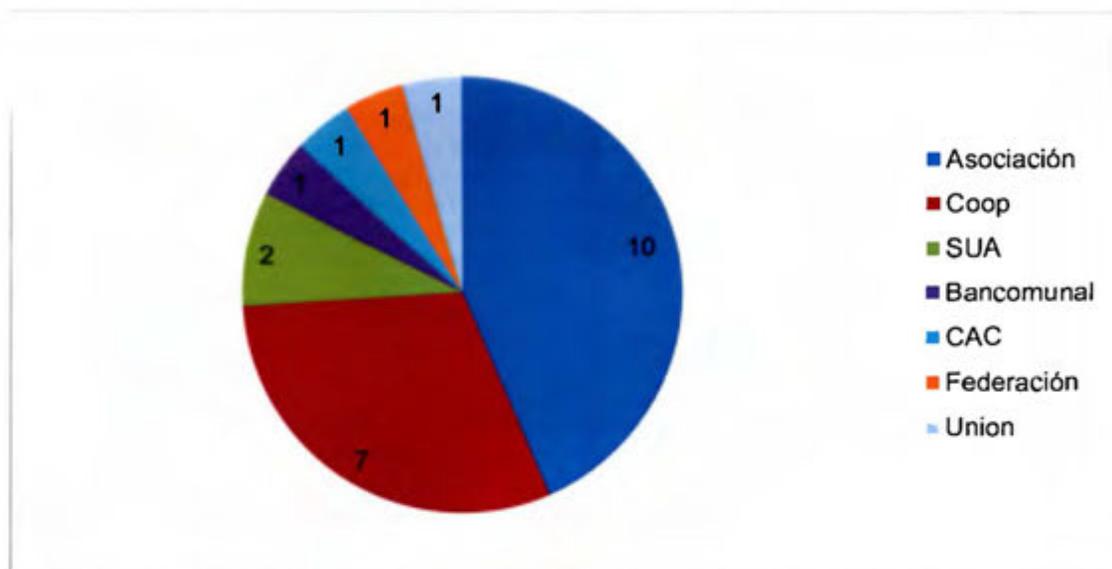


Figura 16. Cantidad de financiamientos según organización beneficiaria del PRP 2002-2006
Fuente: Elaboración propia a partir de las estadísticas provenientes de la base de datos de los proyectos del PRP (CNP, agosto, 2009)

La concentración de las asociaciones y cooperativas agrícolas en la cantidad de financiamientos, se determinó que solo dos asociaciones solicitaron dos veces financiamiento, lo cual muestra nuevamente un indicio de priorización para algunas empresas.

7.3.5. Beneficiarios

Los beneficiarios del programa como establece la ley deben ser grupos de pequeños y medianos productores, cuyas agrupaciones constituyen las asociaciones de productores, cooperativas agrícolas, consorcios agrícolas, entre otros. El impacto fue muy pequeño, utilizando el mismo criterio del periodo anterior, la cobertura del programa fue del 3,5% de la población de pequeños y medianos productores del país, la distribución por regiones se muestra en la tabla 41, la cual se orientó a todo el país.

Tabla 41
Distribución absoluta de beneficiarios por sexo según región del PRP 2002-2006

Región	Hombres	Mujeres	Directos	Indirectos	Total
Central	1 335	111	1 446	6 120	7 566
Chorotega	447	140	587	4 153	4 740
Huetar Atlántica	308	31	339	1 618	1 957
Huetar Norte	42	17	59	1 709	1 768
Pacífico Central	94	3	97	396	493
Brunca	122	17	139	352	491
Nacional	0	0	0		0
Totales	2 348	319	2 667	14 348	17 015

Fuente: Elaboración propia a partir de las estadísticas provenientes de la base de datos de los proyectos del PRP (CNP, agosto, 2009)

Como se puede apreciar la cantidad de beneficiarios por región fue muy similar, sin embargo, la región Central y la región Chorotega tuvieron la mayor cantidad de beneficiarios. Nuevamente, esta realidad fue contradictoria con la región que más recursos recibe que fue la Huetar Atlántica.

Desde el punto de vista de los cultivos se puede apreciar cuales sectores ha sido mayormente beneficiados como se muestra en la tabla 42.

Tabla 42
Distribución absoluta de beneficiarios del PRP por sexo y cultivo 2002-2006

Cultivo	Hombres	Mujeres	Directos	Indirectos	Total
Hortalizas	907	91	998	4 292	5 290
Café	352	133	485	2 048	2 533
Arroz	75	6	81	2 000	2 081
Piña	42	17	59	1 709	1 768
Raíces y Tubérculos	235	27	262	1 310	1 572
Ganadería	251	11	262	1 039	1 301
Ganadería Leche	152	7	159	672	831
Aguacate	115	5	120	480	600
Plátano	109	17	126	300	426
Palma	73	4	77	308	385
Acuicultura	20	1	21	105	126
Apicultura	17	0	17	85	102
Totales	2 348	319	2 667	14 348	17 015

Fuente: Elaboración propia a partir de las estadísticas provenientes de la base de datos de los proyectos del PRP (CNP, agosto, 2009)

Contrario al periodo anterior, se redujo notablemente la cantidad de actividades financiadas, en el periodo anterior se financiaron 22, sin embargo, en este se financiaron 12 actividades. Se evidencia una mayor concentración en algunos sectores, cuyos beneficios se apreciarán mejor en tabla 43.

Tabla 43
Distribución absoluta de beneficiarios directos y montos recibidos del PRP según cultivo 2002-2006

Cultivo	Monto total ¢	Cantidad beneficiarios directos	Monto por beneficiario ¢
Palma	2 410 952 881.61	77	31 311 076.38
Piña	1 233 503 389.77	59	20 906 837.11
Plátano	2 417 528 850.26	126	19 186 736.91
Aguacate	579 422 298.81	120	4 828 519.16
Raíces y			
Tubérculos	1 047 763 130.59	262	3 999 095.92
Ganadería			
Leche	408 149 058.35	159	2 566 975.21
Ganadería	559 749 960.60	262	2 136 450.23
Acuicultura	23 061 024.00	21	1 098 144.00
Hortalizas	549 747 818.44	998	550 849.52
Arroz	40 033 165.27	81	494 236.61
Apicultura	3 900 000.00	17	229 411.76
Café	5 900 000.00	485	12 164.95
Subtotal	9 279 711 577.70	2 667	
Nacionales	1 534 612 734.41		
Total	10 814 324 312.11		

Fuente: Elaboración propia a partir de las estadísticas provenientes de la base de datos de los proyectos del PRP (CNP, agosto, 2009)

Como se aprecia en el Cuadro anterior, los productores de los cultivos de palma, piña y plátano reciben más recursos *per cápita* con respecto al resto de cultivos. Estos cultivos resultarán ser prioritarios, según los acuerdos de Junta Directiva.

7.3.6. Situación de la cartera

Desde el punto de vista crediticio, se determinaron situaciones diferentes a las del anterior periodo, lo cual mejora la futura recuperación de la cartera.

Según información brindada por el área de Tesorería, sobre la situación de morosidad y estado actual de los proyectos financiados, se determina que la condición contractual con el crédito asumido según en la tabla 44.

Tabla 44
Distribución absoluta y relativa de financiamientos del PRP por fondo según condición crediticia 2002-2006

Condición	#	%	Reembolsable c	%	No reembolsable c	%	Total c	%
Activo	22	67	4 696 547 101.90	84	4 722 960 431.78	90	9 419 507 533.68	87
Proceso R C	3	9	889 107 348.46	16	425 927 687.37	8	1 315 035 035.83	12
Finiquitado	7	21	-		66 381 742.60	1	66 381 742.60	1
Liquidado	1	3	-		13 400 000.00	0	13 400 000.00	0
Total	33	100	5 585 654 450.36	100	5 228 669 861.75	100	10 814 324 312.11	100

Fuente: Elaboración propia a partir de las estadísticas provenientes de la base de datos de los proyectos del PRP (CNP, agosto, 2009)

En la tabla anterior muestra que los proyectos activos corresponden una cantidad de 22 proyectos financiados con un valor de €9 419 507 533,68 que representan un 67% del total de fondos otorgados. Estos proyectos fueron trasladados al Finade en el 2008, muchos se encontraban en período de gracia y otros posteriormente, solicitaron ampliación en el periodo de gracia para prorrogar el pago.

Una cantidad de siete de los proyectos financiados han sido finiquitados, que representan un 21% del total de fondos otorgados.

Esta cantidad de 33 proyectos representan un 88% de los proyectos cuya recuperabilidad fue favorable al programa. De forma similar, los fondos otorgados corresponden al 88% del total. Los fondos que están en riesgo representaron tres proyectos

agroindustriales (planta procesadora de carne de cerdo y dos plantas empacadoras) y un proyecto agrícola de raíces y tubérculos (ver Apéndice I).

Como puede apreciarse, el efecto de la concentración y el exceso de regulaciones mostraron una baja en el riesgo de los créditos aprobados.

7.3.7. Trámites

Se financiaron aproximadamente 0,7 proyectos por mes, esta situación marca notablemente el rendimiento del periodo anterior, lo que sugiere que el exceso de regulaciones incide negativamente en el acceso al crédito. Manifestó O. Brenes (entrevista, 14 de junio del 2014) sobre este asunto y manifestó que la rigurosidad y el exceso de trámites, sumado junto con el miedo de los funcionarios de diversas denuncias, obstruyeron redujeron la velocidad de trámites. En resumen, pueden explicarse las causas de los resultados en la tabla 45.

Tabla 45
Efectos de las regulaciones implementadas en el PRP 2002-2006

Asunto	Característica de la regulación	Efecto
Cantidad de financiamientos	Incremento de la regulación especialmente en requisitos, trámites y metodología de evaluación.	Reducción en la cantidad de solicitudes
Distribución regional	Se incrementa la priorización de algunos cultivos	Favorecimiento a Regiones
Actividades financiadas	Poca regulación, estímulo al acceso general	Concentración de cultivo y proyectos
Grupos financiados	Incremento de requisitos	Se fortalecen las asociaciones de productores como figura jurídica predominante
Beneficiarios	Incremento de requisitos	La demanda de proyectos abarca el 2% de la población de pequeños y medianos productores
Situación crediticia de la cartera	Mayor control y garantías a los solicitantes.	Menor cantidad de Financiamientos en riesgo
Trámites	Duración de 6 meses y una atención de menos de 1 solicitud por mes	Gran cantidad de requisitos y trámites para acceder a financiamientos

Fuente: Elaboración propia a partir de los hallazgos del estudio

Los resultados de este periodo mostraron un importante decrecimiento en la cantidad de créditos solicitados y atendidos con respecto al periodo anterior. En este periodo se inició la concentración de financiamientos hacia ciertos cultivos y grupos de productores. El incremento paulatino de las regulaciones y la excesiva duración de los trámites desestimularon fuertemente el requerimiento del servicio, los costos de transacción empezaban a ser desfavorables para algunos grupos de productores.

7.4. Resultados del periodo 2006 - 2008

En esta sección se presentan las principales estadísticas del último periodo de gestión del PRP comprendido en los años 2006 al 2008. Un periodo marcado nuevamente por escándalos cuyo desgaste llevó al cierre del programa, lo cual quedará evidenciado en los resultados. Por lo tanto, las estadísticas mostraron las evidencias finales que llevaron el programa al cierre.

7.4.1. Financiamientos otorgados

En ese periodo de tiempo se aprobaron € 8 899 519 128 correspondientes al 30% del total de recursos recibidos de Fodesaf; no obstante, ese monto fue distribuido entre menos organizaciones que las obtuvieron crédito en el primer cuatrienio, las cuales fueron 19, menos de la mitad que el periodo anterior. En la tabla 46 se observa los proyectos financiados en el periodo presidencial del Dr. Arias.

Tabla 46
Cantidad de proyectos del PRP por monto y tipo de fondo según año

Año	Proyectos	Monto en colones		
		Fondos reembolsables ¢	Fondos no reembolsables ¢	Total ¢
2006	5	450 719 206,00	3 054 821 077,24	3 505 540 283,24
2007	10	2 579 233 063,51	1 408 110 383,72	3 987 343 447,23
2008	5	892 456 466,13	514 178 931,23	1 406 635 397,36
Total del periodo	20	3 922 408 735,64	4 977 110 392,19	8 899 519 127,83
Total del programa	160	14 155 126 765,23	15 444 650 625,90	29 599 777 391,13
Participación relativa del total del PRP	12,5	28	32	30

Fuente: Elaboración propia a partir de las estadísticas provenientes de la base de datos de los proyectos del PRP (CNP, agosto, 2009)

Como se indicó anteriormente en la tabla 46 puede apreciarse que se aprobaron 20 proyectos de un total de 160 representan el 12,5% del total de proyectos financiados por todo el programa: sin embargo, representó el 30% del total de fondos otorgados como se indicó anteriormente, muestra que la afluencia de solicitudes y créditos otorgados fue menor que el periodo anterior. Esto muestra que las condiciones de acceso al crédito continuaron, siendo reducidas. Como en el periodo anterior, el exceso de requisitos ha incrementado los requerimientos organizacionales, lo que incrementó notablemente la solicitud de fondos no reembolsables, en este periodo se solicitaron 32% del total de recursos girados que significó el monto de ¢4 977 110 392,19 monto superior a los fondos reembolsables por ¢3 922 408 735,64 de ese periodo. En resumen, se dio una mayor concentración de los recursos girados en menos organizaciones.

Al igual que el periodo anterior, el exceso de trámites, la rigurosidad técnica y la concentración en las iniciativas productivas desestimuló la cantidad de proyectos.

Tabla 47
Distribución absoluta, relativa y acumulada de financiamientos del PRP según categoría de proyecto 2006-2008

Categoría	Cantidad de Financiamientos	Absoluto Acumulado	Relativo	Relativo Acumulado
Pequeños	3	3	15	15
Medianos	5	8	25	40
Grandes	12	20	60	100

Fuente: Elaboración propia a partir de las estadísticas provenientes de la base de datos de los proyectos del PRP (CNP, agosto, 2009)

El destino de los proyectos pequeños fue para comercialización principalmente en los CAC para mejorar las ferias del agricultor. Los financiamientos de proyectos medianos fueron también financiar CAC como proyectos de riego mediante las SUA y tres proyectos puntuales de ganado, café y arroz para mejorar los procesos productivos.

Los financiamientos grandes corresponden a proyectos de hortalizas, aguacate, palma, plátano, piña y ganado de leche.

Como puede apreciarse los proyectos grandes continúa siendo el grupo mayormente beneficiado con un 60% de los recursos totales, lo cual mostró, evidentemente, una mayor orientación hacia la concentración para ciertos financiamientos.

7.4.2. Financiamiento según actividad

El financiamiento en este periodo tuvo nuevamente una orientación hacia el sector primario de la economía agropecuaria con una participación de un 55%. De ellas la que más destaca fue la agricultura con €2 888 909 089.38 que representa un 32%. Este énfasis fue consistente con el periodo anterior, producto de las barreras que impone el sector bancario y las necesidades del alto costo que representa producir.

Dos de las actividades que eran de suma importancia en la creación de valor agregado y en la integración de la actividad agrícola eran la comercialización y la agroindustria, lo cuales vieron nuevamente disminuidas su gestión. La agroindustria disminuyó a un 10% con €870 796 162.36 y la comercialización disminuyó con respecto al periodo anterior a un 4% del total financiado siendo lo solicitado en 319 104 587.85. Lo más relevante del asunto fue que 2 731 666 146.24 correspondían a un proyecto público de trazabilidad para posicionar una marca, y no a proyectos privados, lo que reduce aún más la participación de las organizaciones de productores. Este panorama sugiere nuevamente una baja importante en las expectativas hacia los fines de la reconversión de las actividades agropecuarias.

Es importante señalar que este periodo se vio reducido la participación de estas actividades por el alto costo de adquirir bienes de capital para la agroindustria, el fracaso de algunos proyectos emblemáticos de tipo agroindustrial y comercial. Además, del desencanto nacional con el programa, redujo la expectativa y la promoción sobre proyectos de mayor riesgo.

Tabla 48
Distribución absoluta y relativa de financiamientos del PRP por fondo según actividad 2006-2008

Actividad	#	%	Reembolsable €	%	No reembolsable €	%	Total €	%
Agricultura	5	25	1 920 089 605.51	49	968 819 483.87	19	2 888 909 089.38	32
Mercadeo	1	5	-	-	2 731 666 146.24	55	2 731 666 146.24	31
Ganadería	4	20	1 238 046 433.00	32	801 268 831.00	16	2 039 315 264.00	23
Agroindust.	5	25	588 558 201.13	15	282 237 961.23	6	870 796 162.36	10
Comercial.	4	20	157 275 482.00	4	161 829 105.85	3	319 104 587.85	4
Riego/dren.	1	5	18 439 014.00	0	31 288 864.00	1	49 727 878.00	1
Total	20	100	3 922 408 735.64	100	4 977 110 392.19	100	8 899 519 127.83	100

Fuente: Elaboración propia a partir de las estadísticas provenientes de la base de datos de los proyectos del PRP (CNP, agosto, 2009)

Como se mostró en la tabla anterior, la agricultura ha sido la actividad que más solicitudes ha recibido en ese periodo con cinco. Las solicitudes como se indicó

anteriormente mostró poca diversidad con respecto a periodos anteriores. Los principales proyectos para cultivos de palma aceitera, plátano, frijol y hortalizas.

La agroindustria correspondió a cinco solicitudes en ese periodo de tiempo. Estas solicitudes corresponden plantas de piña, planta torrefactora de café, planta empacadora de arroz, entre otros.

La ganadería con cuatro créditos fue utilizada para la cría de ganado lechero y para establecimientos de sistemas de engorde para toretes. La comercialización tuvo cuatro solicitudes crediticias que correspondieron principalmente para ferias del agricultor. El programa financió solo un proyecto de riego en la provincia de Alajuela, el cual fue formulado por personal técnico del Senara como anteriormente se había señalado, dicho estudios de factibilidad eran enviados directamente a la gerencia del CNP para la tramitación respectiva.

En este periodo, el programa ha visto desmejorado nuevamente su capacidad de diversificar las alternativas productivas. Los beneficiarios han reducido sus posibilidades de integración en la cadena agropecuaria y también han reducido el acceso al financiamiento por las múltiples regulaciones expuestas.

7.4.3. Distribución de los créditos por regiones

Los 20 proyectos se distribuyeron en las seis direcciones regionales y los denominados de interés nacional como se señaló anteriormente.

Como se indicó anteriormente en la tabla 45 se puede apreciar que se aprobaron un 12.5% del total de proyectos financiados, esto muestra que las condiciones de acceso al crédito se vieron disminuidas.

Tabla 49
Distribución absoluta y relativa de financiamientos del PRP por fondo según región 2006-2008

Región	#	Reembolsable ¢	%	No Reembolsable ¢	%	Total ¢	%
Nacional	1		-	2 731 666 146,24	55	2 731 666 146,24	31
Central	8	1 245 538 225,93	32	703 603 227,85	14	1 949 141 453,78	22
Pacífico Central	3	1 007 910 702,20	26	688 100 260,00	14	1 696 010 962,20	19
Brunca	3	1 072 997 761,00	27	522 385 685,00	10	1 595 383 446,00	18
Huetar Atlántica	2	226 758 675,51	6	193 114 954,87	4	419 873 630,38	5
Huetar Norte	1	243 695 071,00	6	128 325 684,23	3	372 020 755,23	4
Chorotega	2	125 508 300,00	3	9 914 434,00	0	135 422 734,00	2
Total	20	3 922 408 735,64	100	4 977 110 392,19	100	8 899 519 127,83	100

Fuente: Elaboración propia a partir de las estadísticas provenientes de la base de datos de los proyectos del PRP (CNP, agosto, 2009)

La distribución de recursos en este periodo fue más distribuida. Los proyectos de interés nacional absorbieron la mayor cantidad de recursos. Los proyectos de interés nacional obtuvieron ¢2 731 666 146,24 que representan el 31% de los fondos de ese periodo. De esos recursos se utilizó en un proyecto de mercadeo para promover un sistema de trazabilidad que determina un sello imagen país.

La región Central requirió ¢1.696.010.962,20 que representa el 22% de los fondos. De esos recursos se utilizaron en agricultura un monto de ¢ 903 652 013 (10%) para un proyecto invernadero de alta tecnología, ¢ 323 312 384 (6%) en agroindustria para un proyecto de microbeneficiado de café, ¢ 319 104 588 (4%) para comercialización en 3 proyectos de ferias del agricultor y un proyecto de promoción, en ganadería ¢353 344 591

(4%) en un proyecto de pastoreo de ganado de engorde y € 49 727 878 (1%) para un proyecto de riego.

La región Brunca requirió para agricultura €1 595 383 446 para proyectos de plátano y frijol y maíz que representa el 18% de los fondos.

La región Pacífico Central requirió € 1 696 010 962,20 (19%) para proyectos ganaderos que implicaban el mejoramiento de unidades productivas de ganado de leche y de carne que representaron el 18% de los fondos asignados, un 95% de los proyectos de esta región.

La región Atlántica obtuvo €419 873 630,38 que representa el 5% de los fondos de ese periodo. De esos recursos se utilizó casi el 100% para agricultura principalmente en un proyecto de palma accitera siendo nuevamente un proyecto prioritario.

La Huetar Norte obtuvo €372 020 755,23 que representa el 4% de los fondos de ese periodo. De esos recursos se utilizó el 100% para agroindustria en un proyecto de piña.

La Huetar Chorotega obtuvo €135 422 734,00 que representan el 2% de los fondos de ese periodo. De esos recursos se utilizó el 1% para agroindustria en un proyecto de empacado de café y el 1% para un proyecto de ganadería de engorde de toretes (ver apéndice G).

7.4.4. Grupos financiados

Con respecto a los grupos financiados de este periodo mostraron una distribución concentrada en las asociaciones de productores y las cooperativas agrícolas. Aunque es razonable por el tipo de cliente meta del programa, se observa una mayor concentración en las asociaciones, esto debido a que las priorizaciones hacia ciertas actividades favorecen entidades con este tipo de figuras jurídicas como se observa en tabla 50.

Tabla 50

Distribución absoluta y relativa de los financiamientos del PRP por fondo según tipo de organización 2006-2008

Tipo organización	Reembolsable ₡	%	No reembolsable ₡	%	Total ₡	%
Asociación	2 124 441 850	54	1 363 839 728	27	3 488 281 578	39
Nacional	0	0	2 731 666 146	55	2 731 666 146	31
Cooperativa	1 660 539 900	42	547 142 369	11	2 207 682 269	25
Unión	42 987 971	1	215 541 575	4	258 529 546	3
CAC	76 000 000	2	87 631 710	2	163 631 710	2
SUA	18 439 014	0	31 288 864	1	49 727 878	1
Total	3 922 408 736	100	4 977 110 392	100	8 899 519 128	100

Fuente: Elaboración propia a partir de las estadísticas provenientes de la base de datos de los proyectos del PRP (CNP, agosto, 2009)

En forma gráfica se puede observar la distribución en la figura 17

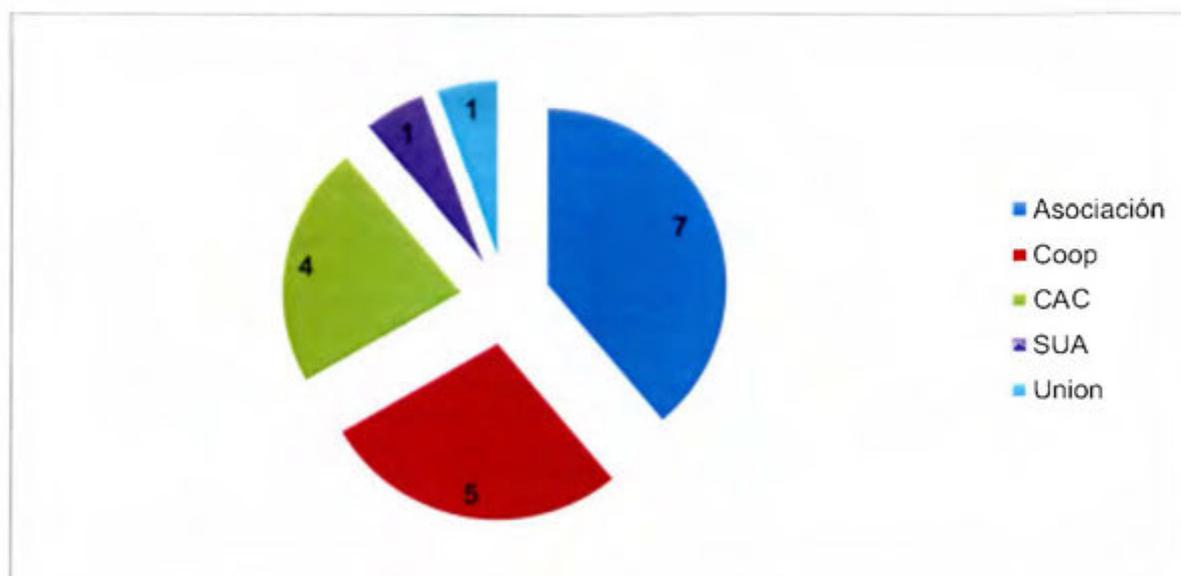


Figura 17. Cantidad de financiamientos según tipo de organización del PRP 2006-2008

Fuente: Elaboración propia a partir de las estadísticas provenientes de la base de datos de los proyectos del PRP (CNP, agosto, 2009)

La concentración de las asociaciones y cooperativas agrícolas en la cantidad de financiamientos, se determinó que solo una cooperativa repitió los proyectos cada vez eran más complejos no se requerían realizar varias solicitudes, lo cual muestra nuevamente un indicio de priorización para algunas empresas.

7.4.5. Beneficiarios

Los beneficiarios del programa como establece la ley deben ser grupos de pequeños y medianos productores, cuyas agrupaciones constituyen las asociaciones de productores, cooperativas agrícolas, consorcios agrícolas entre otros. El impacto fue muy pequeño, utilizando el mismo criterio del periodo anterior, la cobertura del programa fue menor al 2.5% de la población de pequeños y medianos productores del país, la distribución por regiones se muestra en la tabla 51, la cual se orientó a todo el país.

Tabla 51
Distribución absoluta de beneficiarios del PRP por sexo según región 2006-2008

Región	Hombres	Mujeres	Directos	Indirectos	Total
Central	1 105	21	1 126	4 772	5 898
Chorotega	361	134	495	2 088	2 583
Brunca	372	17	389	1 878	2 267
Huetar Norte	18	16	34	909	943
Huetar Atlántica	120	13	133	532	665
Pacífico Central	124	5	129	510	639
Total	2 100	206	2 306	10 689	12 995

Fuente: Elaboración propia a partir de las estadísticas provenientes de la base de datos de los proyectos del PRP (CNP, agosto, 2009)

Como se puede apreciar la cantidad de beneficiarios por región fue muy marcada la diferencia con tres estratos. La región Central presenta la mayor cantidad de beneficiarios directos con un 49% del total. Se presenta un segundo estrato integrado por la región Chorotega con un 21% y la región Brunca con un 17%. Un tercer estrato con el resto de las regiones con un 13%. Esta realidad resulta coincidente con la cantidad de recursos asignados, contraria al resto de periodos.

Desde el punto de vista de los cultivos se puede apreciar cuales sectores ha sido mayormente beneficiados como se muestra en la tabla 52.

Tabla 52
Distribución absoluta de beneficiarios del PRP por sexo según cultivo 2006-2008

Cultivo	Hombres	Mujeres	Directos	Indirectos	Total
Hortalizas	1 059	18	1 077	4 576	5 653
Café	352	133	485	2 048	2 533
Frijol	263	0	263	1 578	1 841
Piña	18	16	34	909	943
Plátano	109	17	126	300	426
Palma	73	4	77	308	385
Ganadería	65	3	68	295	363
Ganadería Leche	61	5	66	235	301
Insumos	47	9	56	224	280
Arroz	40	0	40	160	200
Riego	13	1	14	56	70
Totales	2 100	206	2 306	10 689	12 995

Fuente: Elaboración propia a partir de las estadísticas provenientes de la base de datos de los proyectos del PRP (CNP, agosto, 2009)

En este periodo se financiaron 11 actividades A pesar de una orientación de los recursos destinados más acorde con la cantidad de beneficiados por región mayor, nuevamente se evidencia una mayor concentración en algunos sectores, cuyos beneficios se apreciarán mejor en la siguiente tabla.

Tabla 53

Distribución absoluta de beneficiarios del PRP por monto según cultivo 2006-2008

Cultivo	Monto ¢	Beneficiarios Directos	Monto por beneficiario ¢
Ganadería Leche	1 170 181 582,00	66	17 730 023,97
Ganadería	869 133 682,00	68	12 781 377,68
Piña	372 020 755,23	34	10 941 786,92
Plátano	1 336 853 900,00	126	10 609 951,59
Insumos	353 312 384,34	56	6 309 149,72
Palma	389 873 630,38	77	5 063 293,90
Riego	49 727 878,00	14	3 551 991,29
Arroz	55 249 859,20	40	1 381 246,48
Hortalizas	1 222 756 600,85	1 077	1 135 335,75
Frijol	258 529 546,00	263	983 002,08
Café	90 213 164,00	485	186 006,52
Subtotal	6 167 852 982,00	2 306	
Nacionales	2 731 666 146		
Total	8 899 519 127,83		

Fuente: Elaboración propia a partir de las estadísticas provenientes de la base de datos de los proyectos del PRP (CNP, agosto, 2009)

Como se aprecia en la tabla anterior los ganaderos, productores de piña y plátano reciben más recursos *per cápita* con respecto al resto de cultivos. Por otro lado, algunas asociaciones para la venta de insumos se han visto beneficiadas generalmente CACs apoyados por el MAG. Los productores de plátanos solicitaron menos recursos que otros periodos, pero continúan siendo un sector privilegiado en los recursos recibidos.

7.4.6. Situación de la cartera

Los 20 proyectos financiados están activos, hasta el cierre del PRP no presentaban problemas de morosidad. Esta situación fue producto de que recientemente habían recibido los créditos y las obligaciones de forma temprana se trasladaron al Sistema de Banca de Desarrollo. Según O. Brenes (entrevista, 14 de junio de 2014) muchos de estos créditos requieren ser readecuados en el Sistema de Banca de Desarrollo, porque ya empezaron a presentar atrasos de pago.

7.4.7. Trámites

La tramitación durante todo periodo del PRP marcó ser uno de principales problemas de gestión. La duración y exceso de información se convirtieron en una barrera para algunos, lo cual desestimula el desarrollo de proyectos por parte de ciertos grupos.

e. Proceso de selección y asignación de recursos: En este apartado señala un problema burocrático de siempre; el exceso de trámites, lo que impide por un lado la oportunidad de los negocios y por otro lado, se torna un filtro para que unas organizaciones accedan a los recursos u otras no, según favoritismos políticos. Toman como referencia comentarios de dirigentes campesinos como Carlos Hernández de la MNC: *muchos de los proyectos se pasan con la influencia de padrinos políticos* (Alfaro y Porras, 2003, p.66).

Se financiaron aproximadamente un proyecto por mes, aunque esta situación mejora el rendimiento del periodo anterior, se debió a que, de forma urgente, la Junta Directiva del CNP decidió acelerar los trámites para el financiamiento de varios proyectos a sabiendas que los recursos iban a trasladarse al SBD lo cual iba a resultar más difícil para esas organizaciones acceder a esos recursos.

En el artículo de la nación del 23 de abril de 2008 de Álvaro Murillo: *Arias firma ley de Banca de Desarrollo y pide cuentas al CNP*. En ese artículo se indica:

El mandatario no quiso referirse a la rápida aprobación que dio el Consejo Nacional de Producción (CNP) a 21 proyectos que consumirán al menos €11 000 millones. Este dinero es

parte de fideicomisos pretendidos para otorgar préstamos en el marco de la Banca de Desarrollo.

Ante una pregunta de La Nación, el mandatario declinó hacer comentarios y pasó el micrófono a Javier Flores, ministro de Agricultura, que informó sobre los tres días que tiene el CNP para presentar el informe sobre los 21 proyectos aprobados a la carrera.

El Consejo de Gobierno también ordenó a los directivos del CNP evitar formalizar o ejecutar los proyectos aprobados en esa sesión del 10 de abril.

Aunque no se aprobaron los 21 proyectos, el movimiento de aprobación de los financiamientos que se formalizaron respondió a la lógica de apurar los créditos para entregar a Banca de Desarrollo la menor cantidad de recursos posibles. Esto se reafirma en el artículo "Renuncia presidente de Consejo de Producción" de la nación del 5 de septiembre de 2009 por Esteban Mata donde se evidencia que *Vargas presentó su renuncia al presidente de la República, Óscar Arias, dos semanas después de que trascendiera que grandes empresarios agrícolas se beneficiaron con el dinero destinado para ayudar a pequeños y medianos productores.*

Posteriormente en el mismo artículo se explica la relación señalada.

Detonación. El escándalo estalló a raíz de un proyecto de ley que estuvo a punto de aprobar el Congreso que proponía perdonar las millonarias deudas que arrastraban grandes empresarios agrícolas ante el Fondo de Reversión Productiva.

En resumen, pueden explicarse las causas de los resultados en la tabla 54.

Tabla 54
Efectos de las regulaciones implementadas en el PRP 2006-2008

Asunto	Característica de la regulación	Efecto
Cantidad de financiamientos	Se mantuvieron las regulaciones especialmente las relacionadas con requisitos, trámites y metodología de evaluación.	Mayor reducción que en el periodo anterior en la cantidad de solicitudes
Distribución regional	Se mantuvieron la priorización de algunos cultivos	Favorecimiento a Regiones
Actividades financiadas	Se mantuvo la regulación especialmente en requisitos, trámites y metodología de evaluación.	Concentración de cultivo y proyectos
Grupos financiados	Se mantuvieron los requisitos para las solicitudes de crédito	Se fortalecen las asociaciones de productores como figura jurídica predominante
Beneficiarios	Se mantuvieron los requisitos para las solicitudes de crédito	La demanda de proyectos abarca el 2% de la población de pequeños y medianos productores
Situación crediticia de la cartera	Mayor control y garantías a los solicitantes.	Los financiamientos fueron trasladados al SBD
Trámites	Duración de seis meses y atención de una solicitud por mes	Gran cantidad

Fuente: Elaboración propia a partir de los hallazgos del estudio

Los resultados de este periodo mostraron una ligera mejoría en la cantidad de créditos solicitados y atendidos con respecto al periodo anterior: sin embargo, se mantuvo la concentración de financiamientos hacia ciertos cultivos y grupos de productores. Las

regulaciones y la duración excesiva de los trámites continuaron imposibilitando el ingreso a algunos no tradicionales de la clientela del sector agropecuario institucional.

7.5. Síntesis del PRP 1998 - 2008

7.5.1. Financiamientos otorgados

El PRP al inició mantuvo sus operaciones en tres periodos presidenciales, en el primer periodo mostró una diversidad de la demanda de créditos, acorde con los principios de Reconversión Productiva. Posteriormente, conforme se fueron estableciendo regulaciones disminuyeron las solicitudes, pero se empezaron a incrementar las solicitudes de mayor tamaño. De una diversidad de alternativas se pasó a proyectos con alta concentración de recursos. Ese cambio hacia proyectos grandes empieza a marcar una tendencia en el programa. En el Cuadro 55 se observa los proyectos financiados en todo el periodo del PRG.

Tabla 55
Distribución absoluta, relativa y acumulada de los financiamientos del PRP 1998-2008

Año	Cantidad de financiamientos	Acumulado absoluto	%	Acumulado %
1998	6	6	4	3,73
1999	29	35	18	21,74
2000	33	68	20	42,24
2001	31	99	19	61,49
2002	13	112	8	69,57
2003	4	116	2	72,05
2004	14	130	9	80,75
2005	11	141	7	87,58
2006	5	146	3	90,68
2007	10	156	6	96,89
2008	5	161	3	100,00
Total	161		100	

Fuente: Elaboración propia a partir de las estadísticas provenientes de la base de datos de los proyectos del PRP (CNP, agosto, 2009)

Como puede apreciarse los primeros cuatro años casi se aprobó el 70% de los financiamientos, posteriormente la tasa de crecimiento resulta muy baja. En la figura 18 se muestra el comportamiento decreciente de los créditos aprobados.

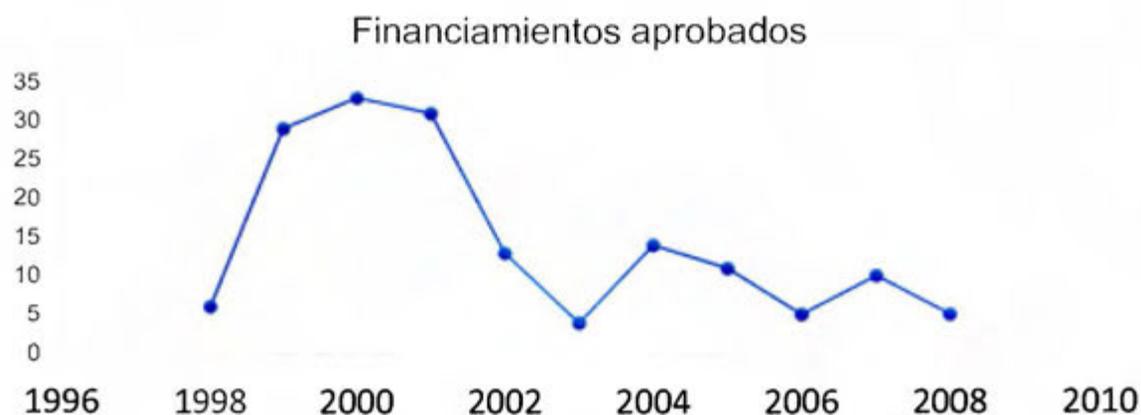


Figura 18. Comportamiento de los financiamientos del PRP 1998-2008

Fuente: Elaboración propia a partir de las estadísticas provenientes de la base de datos de los proyectos del PRP (CNP, agosto, 2009)

En la figura 19 se aprecia la tasa de crecimiento, al inicio tiene una pendiente de 45 grados y posteriormente baja a una pendiente de 15 grados.

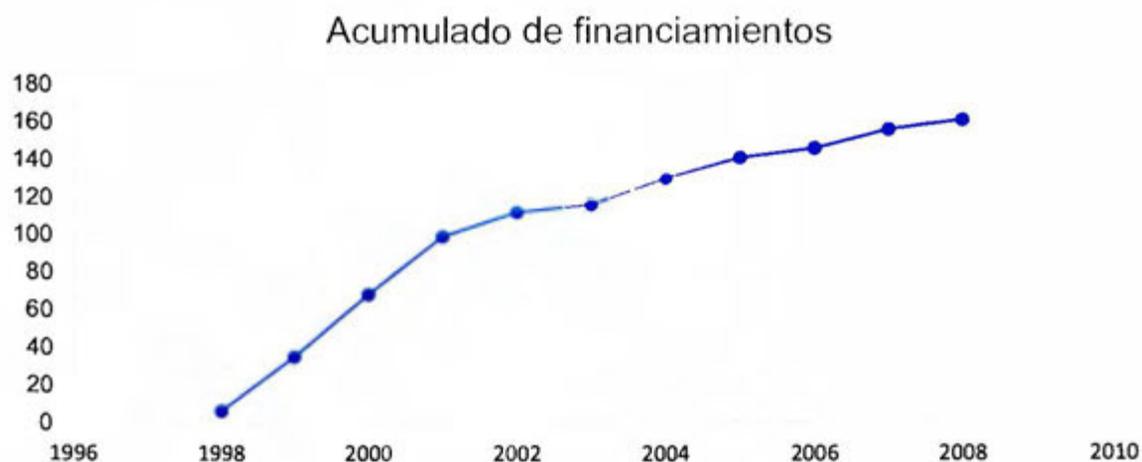


Figura 19: Comportamiento acumulado de los financiamientos del PRP 1998-2008

Fuente: Elaboración propia a partir de las estadísticas provenientes de la base de datos de los proyectos del PRP (CNP, agosto, 2009)

Paralelamente a la disminución de la cantidad de solicitudes, se presentó otro fenómeno que fue la concentración de recursos en pocos proyectos, los cuales concentraban recursos ya sea mediante un solo financiamiento o mediante varios financiamientos por medio de todo el periodo. Este fenómeno puede apreciarse en el Cuadro 30, donde se evidencia los montos asignados por financiamiento, inicialmente los montos fueron más pequeños en promedio; sin embargo, por las regulaciones y prioridades que se presentaron en el programa los proyectos cada vez fueron más grandes. Para tener un marco común y poder comparar periodos se utilizó una valoración real de los montos siendo 1998 el año base.

Tabla 56
Distribución absoluta de montos reales y nominales de los financiamientos del PRP 1998-2008

Año	Monto nominal ¢	Real ¢	Monto nominal promedio por financiamiento ¢
1998	646 950 525,00	646 950 525,00	107 825 087,50
1999	2 303 444 769,21	2 091 893 722,54	79 429 129,97
2000	1 890 658 232,81	1 557 423 090,86	57 292 673,72
2001	1 667 123 950,60	1 237 663 949,31	53 778 191,95
2002	3 034 535 264,40	2 053 982 730,01	233 425 789,57
2003	3 435 780 711,37	2 116 670 526,57	858 945 177,84
2004	1 614 108 289,92	879 014 569,52	115 293 449,28
2005	5 349 036 252,47	2 553 632 072,96	486 276 022,95
2006	3 505 540 283,24	5 699 907 719,67	701 108 056,65
2007	3 987 343 447,23	5 850 829 752,83	398 734 344,72
2008	1 406 635 397,36	1 812 118 752,38	281 327 079,47

Fuente: Elaboración propia a partir de las estadísticas provenientes de la base de datos de los proyectos del PRP (CNP, agosto, 2009)

En la tabla 56 muestra que los primeros años hubo una mayor distribución de recursos en solicitudes pequeñas, el primer año que fue de ajuste tuvo el mismo comportamiento; no obstante, se presentó un proyecto que distorsionó el comportamiento por ser un caso extremo. Posterior a la segunda mitad del año 2002 en adelante empezaron

a tener prioridad los financiamientos grandes, tendencia que favoreció la concentración de recursos en pocos proyectos.

El comportamiento de los montos promedio de los financiamientos se utilizó para valorar la tendencia de los montos solicitados en los créditos, el cual se puede apreciar en la figura 20.

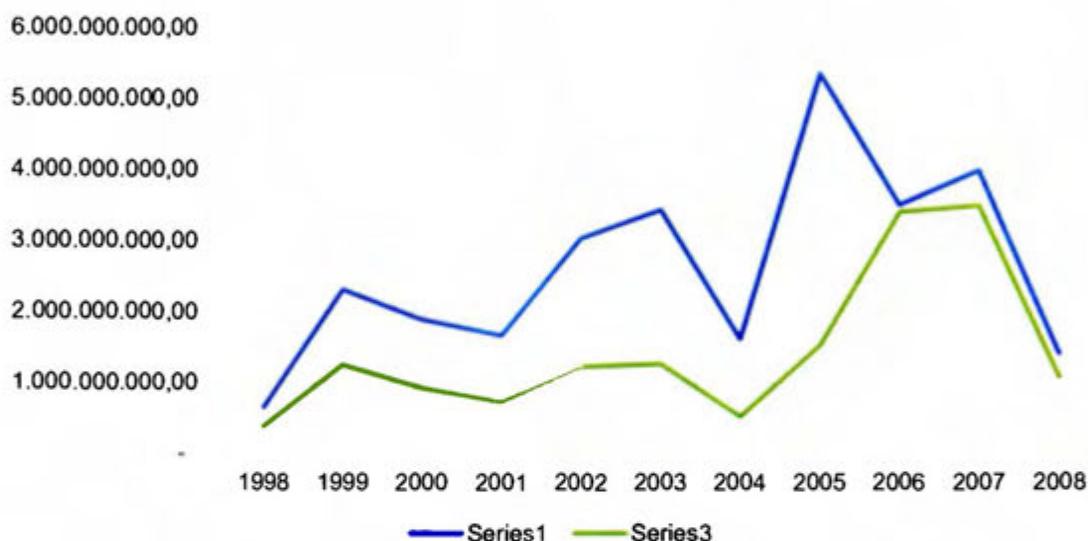


Figura 20. Comportamiento de los montos promedio nominales y reales de los financiamientos del PRP 1998-2008

Fuente: Elaboración propia a partir de las estadísticas provenientes de la base de datos de los proyectos del PRP (CNP, agosto, 2009)

Se muestra que los financiamientos cada vez tienden a ser mayores, efecto de una mayor concentración en pocos proyectos. Para determinar la relación existente entre la cantidad de proyectos y el valor promedio de los financiamientos se calculó una correlación entre ambos criterios, de lo cual se obtuvo una correlación de $-0,67$, lo que significa una relación inversa entre cantidad de financiamientos y tamaño de los mismos. Este resultado evidencia que la tendencia mostrada se acerca a -1 , lo que valida la hipótesis propuesta de que los ajustes estimularon una orientación distinta a la original, en este caso la concentración en grandes proyectos. Podría señalarse como obvio que si no hay demanda se tratarían de colocar recursos en proyectos más grandes; sin embargo, esa lógica no puede

operar dado que los proyectos eran planteamientos a necesidades productivas con un plan de inversión previo y no responde a oportunidades monetarias de momento.

En resumen, en el programa se financiaron €28 841 157 123,61 de los cuales 53 de los créditos fueron reembolsables y 47 no reembolsables. Se aprobaron 160 financiamientos entre 108 proyectos. En la tabla 57 se muestra la relación entre los distintos periodos.

Tabla 57
Distribución relativa de los financiamientos del PRP por fondo 1998-2008

Periodo	%	Reembolsables €	No reembolsables €	Total
1998 -2002	67,5	40	22	31
2002-2006	20	39	34	37
2006-2008	12,5	28	32	30

Fuente: Elaboración propia a partir de las estadísticas provenientes de la base de datos de los proyectos del PRP (CNP, agosto, 2009)

En el primer cuatrienio se aprobaron 108 financiamientos los cuales representan el 67.5% del total, estos financiamientos obtuvieron el 31% de todos fondos asignados, en ese periodo la relación de fondos reembolsables y no reembolsables fue de 40 y 22% del total del periodo, siendo el periodo que mostró un mayor dinamismo y una mayor diversificación que los posteriores. Los periodos restantes recibieron una mayor cantidad de recursos: sin embargo, se financiaron solicitudes de crédito con montos más altos. En el caso de los fondos no reembolsables podría pensarse que los proyectos de los periodos del 2002 al 2008 fueron beneficiados mayormente que los del primer cuatrienio: sin embargo, lo que aconteció fue un incremento en proyectos nacionales, que tuvieron un efecto indirecto en las organizaciones; no obstante, el destino de los recursos no entraba en las arcas de las organizaciones ni existió una medición del impacto de esos proyectos.

Se evidencian financiamientos a proyectos o solicitudes con mayor concentración de recursos del programa, lo cuales fueron mayormente favorecidos con fondos no reembolsables.

Reiterando lo señalado anteriormente un incremento en los trámites y mayor rigurosidad técnica exigida en las iniciativas productivas favoreció la concentración de algunos proyectos.

7.5.2. Financiamiento según actividad

Desde el punto de vista de cantidad de solicitudes, la comercialización ha sido la actividad que más ha recibido en ese periodo con 42. Estas solicitudes tuvieron su mayor auge en el periodo 1998 – 2002, la comercialización ha sido una de las principales debilidades del sector agropecuario por el alto costo de intermediación y la escasez de medio de transporte por parte de los productores. Muchos de esos financiamientos fueron para fortalecer ferias de los agricultores.

La agricultura tuvo 41 solicitudes crediticias que correspondieron, principalmente, para proyectos para cultivos de palma aceitera, plátano, piña, palmito, frijol y hortalizas y proyectos pecuarios como el ganado de carne y lechero.

La agroindustria presentó 34 solicitudes en ese periodo de tiempo. Estas solicitudes corresponden plantas de piña, plantas torrefactoras de café, plantas empacadoras de arroz, entre otros.

En las actividades de apoyo se financiaron proyectos para riego, capacitaciones, formulación de estudios, entre otros.

El programa tuvo dos periodos, uno que tuvo la posibilidad de diversificar dadas las múltiples alternativas productivas que se presentaron las cuales fueron estimuladas por pocas regulaciones existentes. Un segundo periodo marcado por prioridades y grandes regulaciones desmotivaron la diversificación y motivaron la concentración de financiamientos en algunos de productores principalmente en los relacionados con la agricultura. Esta segunda fase imposibilitó que se diera una amplia integración de proyectos en la cadena agropecuaria. En la tabla 58 se aprecia la distribución de proyectos, financiamientos y organizaciones durante la vida del programa.

Tabla 58
Distribución absoluta de los financiamientos en el PRP, proyectos y organizaciones según actividad 1998-2008

Actividades	Financiamientos	Proyectos	Organizaciones
Comercialización	42	27	21
Agricultura	41	22	21
Agroindustria	34	19	19
Ganadería	13	11	11
Riego/drenaje	13	13	13
Capacitación	11	9	1
Acuicultura -Pesca	5	5	4
Apicultura	2	2	2
Total	161	108	92

Fuente: Elaboración propia a partir de las estadísticas provenientes de la base de datos de los proyectos del PRP (CNP, agosto, 2009)

Desde el punto de vista de cantidad de recursos asignados, la situación es muy diferente, el financiamiento de todo el periodo tuvo una orientación hacia el sector primario de la economía agropecuaria con una participación de un 62% de los recursos recibidos como se aprecia en la figura 21.

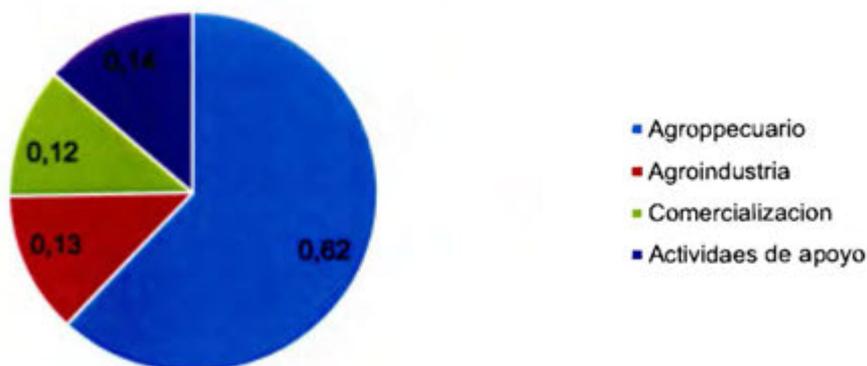


Figura 21. Distribución relativa de los financiamientos según agrocadena en el PRP 1998-2008
 Fuente: Elaboración propia a partir de las estadísticas provenientes de la base de datos de los proyectos del PRP (CNP, agosto, 2009)

La participación de los otros eslabones ha sido muy baja. De ellas la que más destaca fue la agricultura con €2 888 909.089,38 que representa un 49. Por otra parte, la agricultura obtuvo un 38 del total de los fondos no reembolsables. Este énfasis ha sido consistente con las prioridades marcadas por la Junta Directiva, por otra parte, el énfasis de agrocadena promovido por la CGR favoreció que los financiamientos tuvieran todos los eslabones de la cadena. Esta consideración favorece la agricultura o la ganadería porque son parte del primer eslabón, lo cual los favorecería para iniciar cualquier proceso productivo y por ende su financiamiento.

Tabla 59
Distribución absoluta y relativa de los financiamientos del PRP por fondo según actividad 1998-2008

Actividad	#	%	Reembolsable €	%	No reembolsable €	%	Total €	%
Agricultura	41	25	9 016 446 433,06	59	5 203 008 622,46	38	14 219 455 055,53	49
Agroindustria	34	21	2 388 445 489,22	16	1 278 490 780,73	9	3 666 936 269,95	13
Ganadería	13	8	2 168 016 727,34	14	1 412 595 004,96	10	3 580 611 732,30	12
Comercialización	42	26	1 380 889 537,14	9	2 003 783 226,20	15	3 384 672 763,34	12
Planificación y								
Mercadeo	3	2	-	0	3 151 327 063,29	23	3 151 327 063,29	11
Riego/drenaje	13	8	244 294 310,71	2	323 429 101,49	2	567 723 412,20	2
Capacitación	8	5	-	0	207 001 665,00	2	207 001 665,00	1
Acuicultura								
Pesca	5	3	5 000 000,00	0	47 729 162,00	0	52 729 162,00	0
Apicultura	2	1	-	0	10 700 000,00	0	10 700 000,00	0
					13 638 064			10
Total	161	100	15 203 092 497,47	100	626,14	100	28 841 157 123,61	0

Fuente: Elaboración propia a partir de las estadísticas provenientes de la base de datos de los proyectos del PRP (CNP, agosto, 2009)

Es importante resaltar que dos de las actividades en la creación de valor agregado y en la integración de la actividad agrícola eran la comercialización y la agroindustria que buscaba en principio la reconversión productiva tuvieron una participación disminuidas en los financiamientos y proyectos promovidos. La agroindustria tuvo una participación de 13

con €3 666 936 269,95 y la comercialización con un 12 del total financiado con €3 384 672 763,34. No obstante, la comercialización no ha sido una actividad netamente promovida por los productores debido a que €1 175 871 042 de los recursos del programa fueron desarrollados por proyectos nacionales cuando la oficina comercial en MIAMI y algunos estudios para fortalecer la comercialización.

Por lo tanto, el monto correcto motivado por necesidades propias de los productores correspondería a €2 208 801 721,36 lo cual representa un 8% de los recursos totales del programa. En la figura 20 se puede apreciar la distribución de los financiamientos por actividad asignados en el programa.

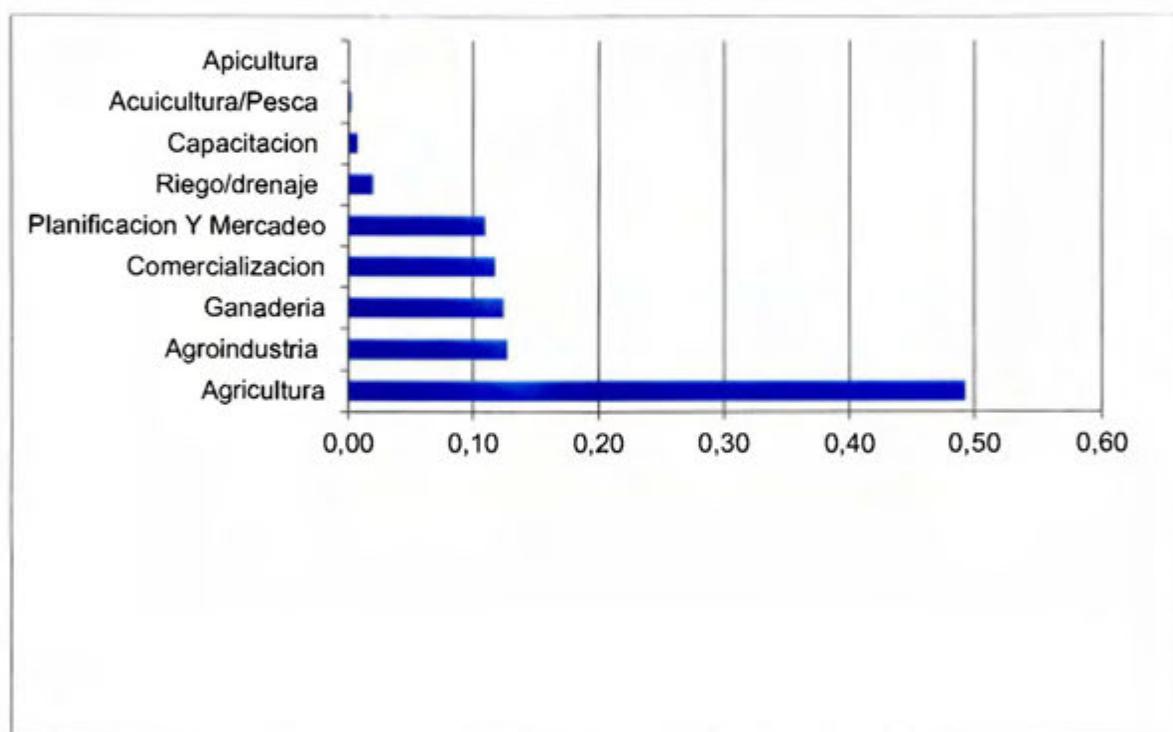


Figura 22. Distribución relativa de los financiamientos según actividad del PRP 1998-2008

Fuente: Elaboración propia a partir de las estadísticas provenientes de la base de datos de los proyectos del PRP (CNP, agosto, 2009)

Observando el comportamiento de los financiamientos a través de los tres periodos se pueden observar en la figura 23 donde se marca una diferencia notable entre la agricultura y el resto de actividades.

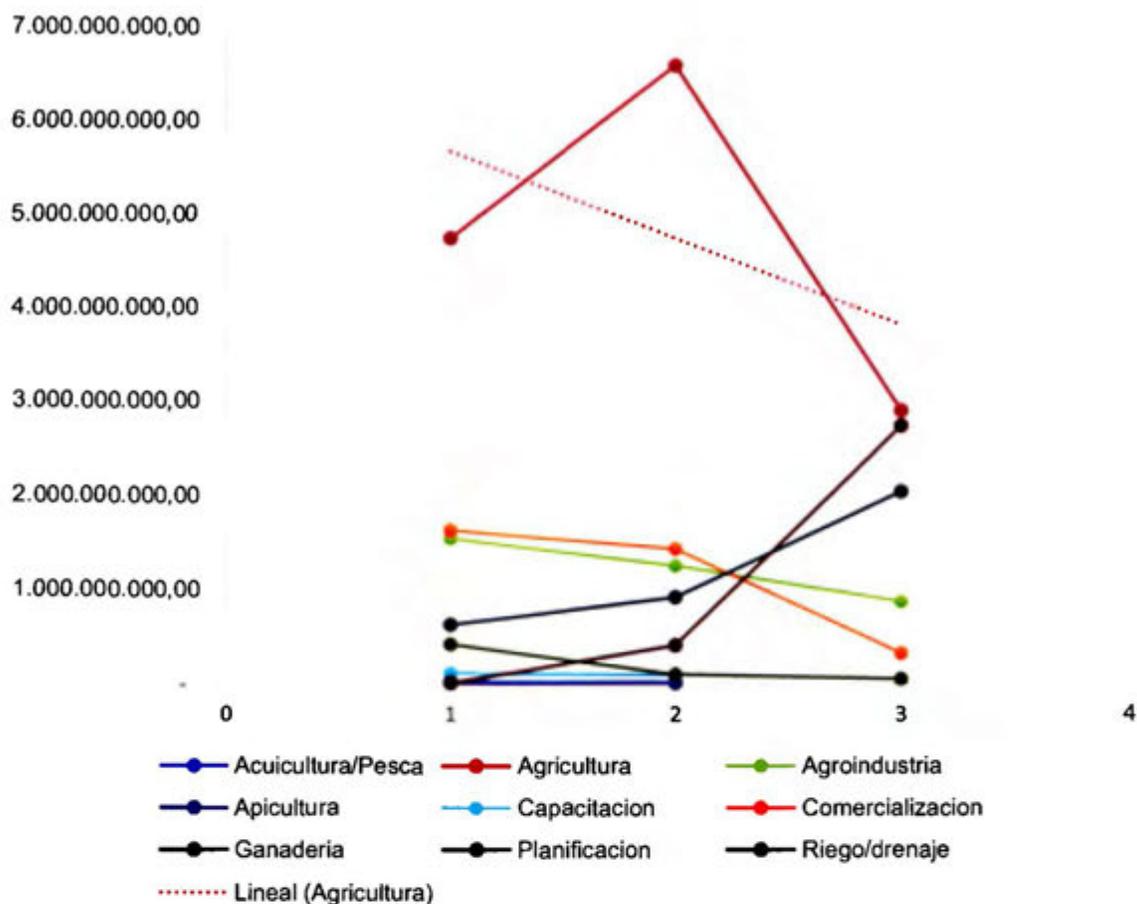


Figura 23. Comportamiento de los financiamientos según actividad del PRP en los tres periodos del 1998-2008

Fuente: Elaboración propia a partir de las estadísticas provenientes de la base de datos de los proyectos del PRP (CNP, agosto, 2009)

Como puede apreciarse en el gráfico anterior, la agricultura siempre mostró una diferencia sustancial con respecto al resto de las actividades, el primer cuatrienio casi triplicó al inmediato seguidor, en el segundo cuatrienio cuadruplicó. Aunque, en el tercer cuatrienio, todas las actividades se redujeron, el financiamiento hacia la agricultura continuaba siendo el mayor destino de recursos.

Otra actividad de producción primaria fue la ganadería que mostró un crecimiento paulatino durante el periodo. Un grupo de proyectos que tuvo un importante repunte fueron los proyectos desarrollados por el mismo CNP, lo cual deja de lado una importante fuente de recursos para los sectores productivos. En la figura 24 puede apreciarse una distribución más detallada por tipo de cultivo.

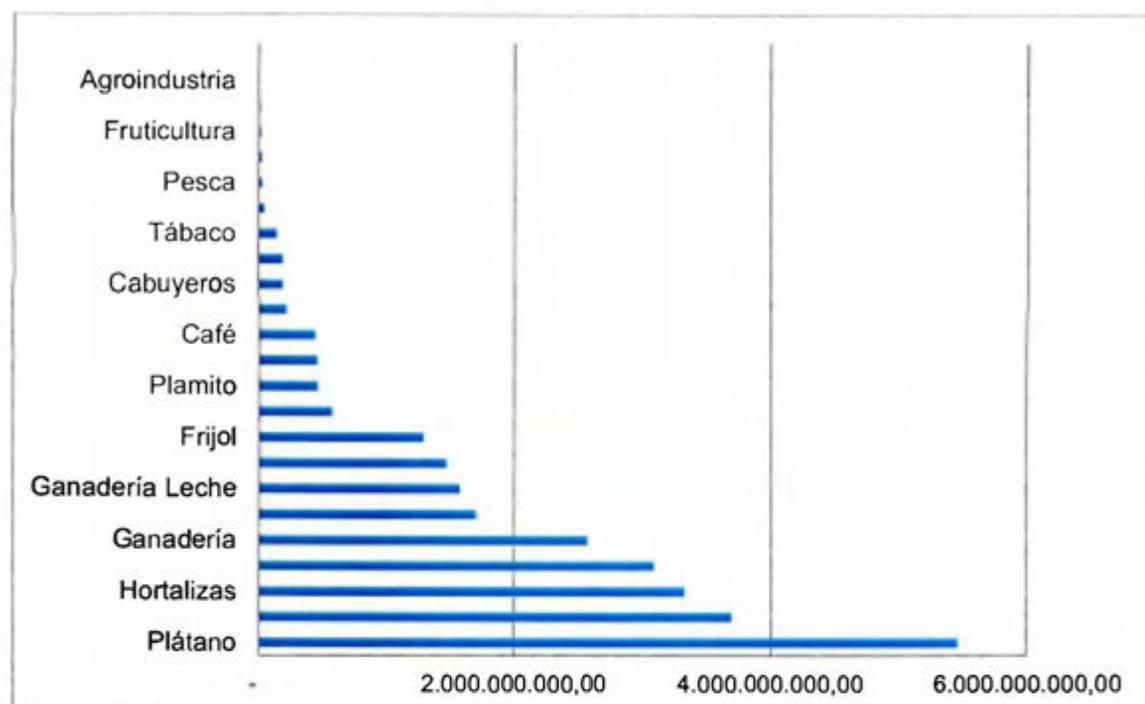


Figura 24. Distribución relativa de los financiamientos según cultivo del PRP 1998-2008

Fuente: Elaboración propia a partir de las estadísticas provenientes de la base de datos de los proyectos del PRP (CNP, agosto, 2009)

Es importante señalar que la participación de estas actividades de mayor valor agregado en la agrocadena ha estado reducida como varios factores:

- En un inicio los pocos requisitos para los financiamientos no visualizaron el nivel de riesgo, lo que posteriormente representó un grupo de proyectos no exitosos para el programa.
- El riesgo de invertir en bienes de capital para la agroindustria, cuyo costo fue muy elevado.
- El desconocimiento en este tipo de actividades por parte de los productores
- La necesidad de fortalecimiento de los eslabones primarios y organizacional de la agrocadena para lograr pasar a las siguientes etapas
- Fracaso de algunos proyectos emblemáticos de tipo agroindustrial y comercial que se dieron en el periodo 2002 – 2006.

- Investigaciones en búsqueda de responsabilidades por parte de la CGR en este tipo de proyectos.
- Como se indicó anteriormente, los escándalos redujeron las expectativas y la promoción sobre proyectos de mayor valor agregado.

Esos factores de desestímulo se vieron fortalecidos por la gestión que favoreció cierto proyecto en los que concentraron recursos y servicios. El bloqueo para algunos proyectos favoreció que otros se beneficiaran, este mecanismo es lo que se conoce con el nombre de clientelismo. En el programa se dieron dos niveles de clientelismo, uno político desarrollado desde las prioridades de Junta Directiva y otro burocrático desde las oficinas regionales del programa.

7.5.3. Distribución de los créditos por regiones

Los 161 financiamientos se distribuyeron en las seis direcciones regionales y los denominados de interés nacional como se señaló anteriormente.

Tabla 60

Distribución absoluta de los financiamientos del PRP por fondo según región 1998-2008

Región	Cantidad Financiamientos	Reembolsable ¢	%	No Reembolsable	%	Total Aprobado	%
Huetar Atlántica	28	4 447 795 201,21	29	2 760 131 877,99	20	7 207 927 079,20	25
Central	47	4 018 525 333,60	26	2 523 706 671,88	19	6 542 232 005,48	23
Nacional	26	534 987 682,00	1	4 851 664 073,47	36	5 386 651 755,47	19
Brunca	18	3 030 852 046,75	20	1 673 275 348,51	12	4 704 127 395,26	16
Huetar Norte	15	1 516 062 306,21	10	918 890 916,96	7	2 434 953 223,17	8
Pacífico	11	1 065 533 096,27	7	738 938 700,18	5	1 804 471 796,45	6
Chorotega	16	589 336 831,43	1	171 457 037,15	1	760 793 868,58	3
Total	161	15 203 092 497,47	100	13 638 064 626,14	100	28 841 157 123,61	100

Fuente: Elaboración propia a partir de las estadísticas provenientes de la base de datos de los proyectos del PRP (CNP, agosto, 2009)

La distribución de recursos en el programa tuvo una asignación favorable para ciertas regiones siendo la región Atlántica y la región Central las que obtuvieron la mayor cantidad de recursos, 25% y 23% respectivamente.

La región Atlántica obtuvo ₡7 207 927 079,20, cuyo destino principalmente fue para agricultura principalmente en un proyecto de palma aceitera. También, se financió palmito, plátano, raíces y tubérculos, ganado de leche, entre otros. La región Central requirió ₡6 542 232 005,48, cuyo destino fue muy variado desde proyectos hortícolas hasta ganaderos. Se financió apicultura, ganadería de carne tabaco, cabuya, entre otros. La región Brunca obtuvo financiamiento por ₡4 704 127 395,26 para proyectos de plátano y frijol y maíz, ganado, palma, entre otros.

La Huetar Norte obtuvo ₡2 434 953 223,17 que representa el 8 de los fondos de ese periodo. De esos recursos se utilizó para agroindustria en un proyecto de piña, hortalizas, plátano, ganado, raíces y tubérculos, caña entre otros.

La región Pacífico Central requirió ₡ 1 804 471c 796,45 para proyectos ganaderos que implicaban el mejoramiento de unidades productivas de ganado de leche y de carne. También, proyectos arroz, apicultura y pesca.

La Huetar Chorotega obtuvo ₡760 793 868,58 que representa el 3 de los fondos de ese periodo. De esos recursos, se utilizó para agroindustria en un proyecto de empacado de café, hortalizas, pesca y para un proyecto de ganadería de engorde de toretes.

Según R. Piñar (entrevista, 7 de junio del 2014) hubo una fuerte influencia de parte de algunos Directores de Junta Directiva para favorecer algunos proyectos principalmente de la región Atlántica. El clientelismo político fue fuerte en la región atlántica, porque era un bastión del PUSC, los fuertes vínculos de miembros de algunas organizaciones con funcionarios y Directivos estimuló el financiamiento prioritario.

Con respecto a la distribución de fondos reembolsables y no reembolsables se presentó una proporcionalidad muy similar. No se presentó un favorecimiento a ninguna región en particular como se aprecia en la figura 25.

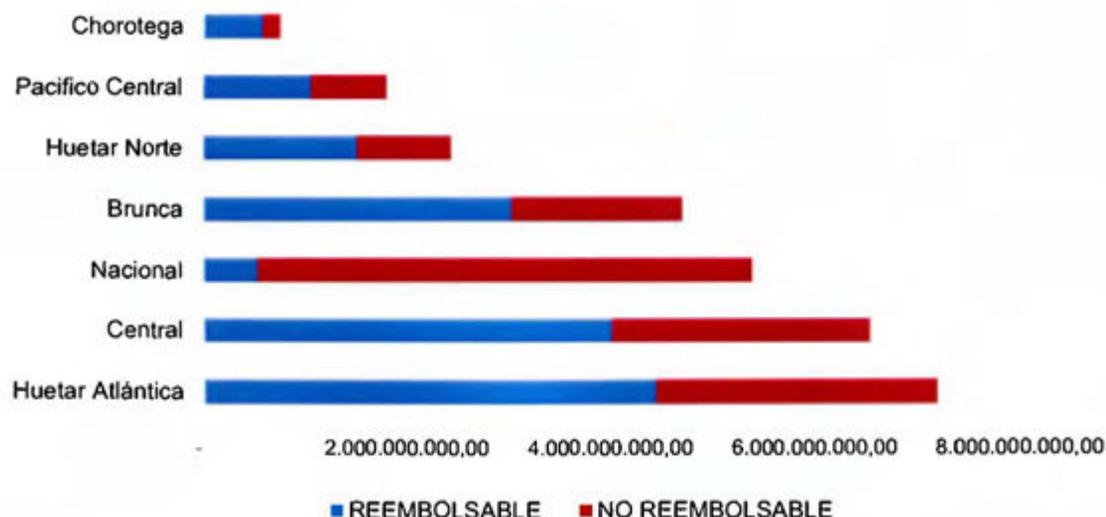


Figura 25. Distribución absoluta y relativa de los financiamientos por fondo y región del PRP 1998-2008
Fuente: Elaboración propia a partir de las estadísticas provenientes de la base de datos de los proyectos del PRP (CNP, agosto, 2009)

Un grupo de proyectos que no dejan de ser importantes en el programa eran aquellos promovidos desde las oficinas centrales del CNP, este tipo de proyectos fueron financiados con fondos no reembolsables. No obstante, debe aclararse cuáles de esos proyectos corresponden efectivamente para beneficio directo e indirecto para los grupos de productores. En el Cuadro 36 aparece el monto de ¢ 5 386 651 755,47 para proyectos nacionales; sin embargo, a ese monto se le deben restar ¢827 027 635,23 que corresponden a dos financiamientos de dos proyectos que eran de cobertura nacional solicitados por dos organizaciones de productores, los cuales benefician directamente a sus productores de base y ellos mismos se responsabilizan por esos recursos.

Una vez aclarado este aspecto, de este tipo de proyectos se financiaron 16 mediante un total de 22 financiamientos. Lo relevante del asunto fue que se invirtieron la suma de ¢4 559 624 120,27 lo que corresponde a un 16 de los fondos totales del programa.

El financiamiento de proyectos por iniciativa institucional ha tenido tantas dudas como lo fue la interpretación del concepto de reconversión productiva. Las inquietudes iniciaron desde el 6 de octubre de 1999 con la Propuesta para financiamiento Programa de investigación y transferencia de tecnología agropecuaria (MAG-CIA-UCR), la cual generó una consulta de la Gerencia General a la Dirección de Asuntos jurídicos en cuanto a la procedencia o no de financiamiento con recursos del PRP.

Señala la Dirección de Asuntos jurídicos en el oficio DAJ ARP 193, del 6 de octubre de 1999 que la Fundación para el Fomento y Promoción de la Investigación y Transferencia de Tecnología Agropecuaria de Costa Rica (Fitacori) sería la administradora de los recursos, considerando las facultades que señala la ley orgánica del CNP de actividades ordinarias, para una contratación directa, o ejecución de la Institución u otras del Sector Público Agropecuario como el MAG. Según el artículo 182 de la Constitución Pública según el ordenamiento jurídico exige la necesidad en primer orden de un proceso licitatorio. Aunque la Administración Pública habilita a separarse de este proceso en excepciones, no obstante, en este caso, fue de aplicación restrictiva. No considerando el fundamento del Artículo 5 de la Ley Orgánica del CNP, por cuanto no fue una actividad ordinaria y pueda procederse a contratación directa con fundaciones o asociaciones, en este caso particular que involucra a Fitacori.

Esta primera consulta trajo consigo una directriz Artículo 3 del acuerdo 33 547 de la sesión 2 131 con fecha del 20 de octubre de 1999 de parte de la junta Directiva sobre el tema, en la ejecución de proyectos con recursos del PRP por parte del CNP, este estaría facultado según modificación de su ley orgánica, siendo procedente y con sustento jurídico para que con recursos del PRP, por sí mismo impulse directamente proyectos en apoyo de las actividades de los pequeños y medianos productores agropecuarios y agroindustriales, por ser coincidente con los fines y objetivos del programa y de la institución. La Junta Directiva toma el acuerdo de impulsar proyectos directos desde su seno.

Posteriormente, el 5 de julio del 2000, la Junta Directiva (Artículo 7. B del acuerdo 33 867 de la sesión 2 197) refuerza la disposición anterior mediante la propuesta de fomentar proyectos desarrollados directamente por el CNP. Previamente, se habían aprobado los proyectos de representación comercial en Miami, aprobada en la Sesión 2 127 del mes de octubre del 99 y estaba en trámite el Proyecto de registro de intención de siembra agropecuaria (PRISA) de información agropecuaria.

Posteriormente, con la Auditoría en el año 2000 de la CGR, el CNP decidió reforzar su decisión mediante una consulta a la Procuraduría General de la República, la cual responde lo siguiente en el oficio O. J. 137-2000.

...Ahora bien, tampoco puede caer este despacho en una visión reduccionista del programa de reconversión productiva del sector agropecuario, focalizándolo exclusivamente en el otorgamiento de créditos a los agricultores o a sus organizaciones para financiar los proyectos que aprueba la Junta Directiva de la entidad...También el legislador previó esquemas de capacitación y transferencia tecnológica (artículo 3), lo que en mucho esos objetivos van más allá del objetivo de financiar los proyectos de los pequeños y medianos agricultores y de sus organizaciones. En esta dirección, no puede perderse de vista lo que dispone el artículo 49, cuando señala que los recursos del programa de reconversión productiva se destinarán al cumplimiento de sus objetivos y a la asignación de recursos, reembolsables y no reembolsables, a los proyectos debidamente aprobados por la Junta Directiva. Con base en esta consideración, resulta jurídicamente procedente echar mano de los recursos de este programa para financiar cualquier actividad que se engarce dentro de sus objetivos y metas... (p. 20).

Como puede apreciarse la Procuraduría avala el financiamiento de proyectos originados desde la planificación propia del CNP, siempre y cuando estén acordes con los objetivos de la Reconversión Productiva. Posteriormente, se continuaron aprobando proyectos por la Junta Directiva. Se han financiado proyectos de capacitación tanto para funcionarios como para productores, así como proyectos para la contratación en investigación como lo fue el Estudio Hidrológico para desarrollar una Estación Acuícola, o también proyectos para incorporar buenas prácticas agrícolas en los procesos productivos entre otros. En la tabla 61 se presentan los proyectos financiados a nivel nacional.

Tabla 61
Cantidad de proyectos nacionales del PRP por monto 1998-2008

Fecha	Proyecto	Monto ¢	Total
04/08/1999	Capacitación "creando exportadores." con IICA - CANADA	6.490.000,00	1
22/12/1999			
14/05/2003	Oficina de comercio internacional, sede Miami ¹²	1.145.136.611,00	4
28/05/2003			
30/03/2005			
10/08/2005			
19/05/1999	Estudio Mercado de Palmito en Estados Unidos y México.	17 991 430,95	2
22/09/1999	INCAE. Capacitación sobre reconversión productiva.	72.893.205,00	1
12/01/2000	Metodología para seguimiento y evaluación de proyectos de reconversión productiva	12.950.000,00	1
05/07/2000	Capacitación "creando exportadores. Sector agrícola" con Procomer	288.000,00	1
21/03/2001	Seminario - capacitación sobre la actividad papera Nacional	1.000.000,00	1
28/03/2001			
21/04/2004	UNED. capacitación en proyectos productivos ¹³	128.590.560,00	3
26/01/2005			

¹² Este proyecto fue iniciado en el año 1999, tenía como intención proteger los intereses de los productores comercializadores que ingresan productos en el puerto de MIAMI. Las principales funciones fueron:

1. Inspección de contenedores en el condado de DADE, Florida
2. Inspección embarques aéreos
3. Investigación de crédito posibles a los clientes
4. Cobrar comisiones a los clientes conseguidos por la oficina de 3 a 5%.
5. Brindar servicios legales (Cobros de facturas, aplicación de ley y otros)
6. Realizar sondeos de mercados a los productos de pequeños y medianos productores
7. Promocionar los productos en USA

¹³ Este proyecto respondió a una serie de capacitaciones para estudiantes, principalmente para productores y sus hijos que optaron por titulaciones en Técnicos Universitario en Gestión Agroindustrial. Estas capacitaciones forman parte de un Convenio (Convenio CNP/UNED) iniciado en el año 2001 compuesto por seis módulos. Ese mismo programa fue ampliado a 8 módulos en posteriores renovaciones realizadas mediante el inciso b. del acuerdo 35 722 de la sesión 2511 del 25 de enero de 2004 y el inciso 7. A del acuerdo 35 761 de la sesión 2 418 del 26 de mayo de 2004.

Tabla 61: (Cont.)

Fecha	Proyecto	Monto ¢	Total
05/09/2001	Participación de organizaciones de productores en la feria alimentexpo 2001 - 2o. Foro internacional de alimentos y bebidas.	1.040.000,00	1
03/10/2001	Taller de trabajo para evaluar los procedimientos y la forma de analizar los proyectos presentados ante reconversión productiva	295.470,00	1
28/11/2001	Segunda reunión del grupo intergubernamental sobre Bananero, plátano y frutas tropicales	2.600.000,00	1
28/03/2001 24/10/2001	Estudio: "plan maestro para el desarrollo de la Palma aceitera en los cantones de Limón, Matina y Siquirres".	8.800.000,00	1
31/01/2001 08/08/2001	Estudio de cadena de productos hidrobiológicos para la región pacífico central y norte.	19.300.000,00	1
24/04/2002	Participación de organizaciones en el curso de buenas prácticas agrícolas y de manufactura.	3.871.780,00	1
07/12/2005	Innovación tecnológica para la generación de material propagativo sano de dracaena spp para la exportación hacia el mercado estadounidense	406.710.917,05	1
07/12/2005 03/05/2006 14/11/2007	Sistema de trazabilidad sello imagen país	2.731.666.146,24	1
Total		4.559.624.120,24	22

Fuente: Elaboración propia a partir de las estadísticas provenientes de la base de datos de los proyectos del PRP (CNP, agosto, 2009)

Como se puede apreciar, estos proyectos eran de origen público, los cuales pueden tener una importancia estratégica, aunque en muchos de ellos se presentaron informes sobre su cumplimiento, se desconoce los efectos reales sobre estas iniciativas en las

organizaciones de productores. Este desacierto expone una debilidad para el sector agropecuario en el uso de un importante porcentaje de los recursos del programa.

7.5.4. Grupos financiados

Con respecto a los grupos financiados de este periodo mostraron una distribución concentrada en las asociaciones de productores y las cooperativas agrícolas.. Aunque es razonable por el tipo de cliente meta del programa, se observa una mayor concentración en las asociaciones, esto porque las priorizaciones hacia ciertas actividades favorecen entidades con este tipo de figuras jurídicas como se observa en tabla 62.

Tabla 62
Distribución absoluta y relativa de los financiamientos del PRP por fondo según organización 1998-2008

Tipo de organización beneficiaria	Reembolsable ¢	%	No reembolsable ¢	%	Total aprobado ¢	%
Asociación	6.625.057.642	44	3.925.281.214	29	10.550.338.856	37
Cooperativa	5.594.800.700	37	2.646.023.191	19	8.240.823.891	29
Nacional		0	4.558.584.120	33	4.558.584.120	16
Cámara	1.233.459.481	8	632.478.519	5	1.865.938.000	6
Unión	586.155.250	4	748.547.084	5	1.334.702.334	5
CAC	516.238.142	3	343.540.801	3	859.778.942	3
Federación						
Productores	338.091.147	2	305.462.180	2	643.553.327	2
SUA	244.294.311	2	206.048.821	2	450.343.132	2
Consorcio	64.995.825	0	264.848.697	2	329.844.522	1
Bancomunal			7.250.000	0	7.250.000	0
Total	15.203.092.497	100	13.638.064.626	100	28.841.157.124	100

Fuente: Elaboración propia a partir de las estadísticas provenientes de la base de datos de los proyectos del PRP (CNP, agosto, 2009)

Los grupos de beneficiarios del PRP se concentraron en asociaciones y cooperativas de productores con un 81% del total de recursos. Esta situación fue acorde con lo que establece la ley, dado que este tipo de organizaciones eran las que aglutinan a los pequeños y medianos productores.

7.5.5. Beneficiarios

El impacto del programa fue importante a nivel nacional generando una expectativa a ese grupo de productores rezagados de los mercados. En un inicio el impacto fue considerable superando el 50% de la masa de pequeños y medianos productores organizados; no obstante, las regulaciones y excesos de trámites fueron disminuyendo esa participación llegando a una cobertura inferior al 2,5 lo cual evidencia un fuerte deterioro en la gestión de promover los fines del programa de reconversión productiva. En este apartado se busca determinar los productores que ha sido más beneficiados del programa.

- **Primer criterio**

Para iniciar se debe conocer la distribución de los beneficiarios del programa, la cual se expone en la tabla 63 en la ubicación con su respectiva región.

Tabla 63
Distribución absoluta y relativa de los beneficiarios del PRP por sexo según región 1998-2008

Región	Hombres	%	Mujeres	%	Directo	%	Indirectos	%	Total	%
Nacional	18 890	55	4 530	61	23 420	56	93 680	53	117 100	53
Central	6 275	18	662	9	6 937	17	29 179	16	36 116	16
Huetar norte	3 875	11	1 133	15	5 008	12	24 705	14	29 713	13
Atlántica	1 413	4	720	10	2 133	5	8 794	5	10 927	5
Chorotega	1 580	5	212	3	1 792	4	8 973	5	10 765	5
Brunca	1 601	5	73	1	1 674	4	7 134	4	8 808	4
Pacífico central	721	2	65	1	786	2	5 948	3	6 734	3
Total	34 355	100	7 395	100	41 750	100	178 413	100	220 163	100

Fuente: Elaboración propia a partir de las estadísticas provenientes de la base de datos de los proyectos del PRP (CNP, agosto, 2009)

La tabla anterior muestra la cantidad de productores que se han beneficiado directa o indirectamente del programa. Debe resaltarse la participación de la mujer en un sector que predominantemente ha sido masculino. La participación femenina ha sido de casi el 18% en proyectos productivos, ya sea como asociadas o como parte de un grupo asociativo de mujeres como los hay en la Región Huetar Norte y en la Región Chorotega.

La participación de la mujer fue baja en regiones como la Brunca y el Pacífico Central fue insignificante. La principal razón para la ausencia de la mujer en participaciones de proyectos productivos fue familiar por el papel de la mujer en el hogar. No obstante, se presenta un problema que no fue considerado para aquellas mujeres que requieran de una iniciativa productiva para solventar sus necesidades económicas, ese problema ha sido la tenencia de la tierra tanto como garantía de orden hipotecaria que como recurso para explotaciones agrícolas. La tierra está titulada mayoritariamente a nombre de los hombres, lo cual dificulta organizar cualquier iniciativa. En este criterio, no predomina ningún tipo de clientelismo, simplemente la demanda no surgió ni se estimuló por parte de las autoridades del programa.

definido por las regiones Huetar Norte, Pacífico Central y Chorotega. Como puede apreciarse se presentan diferencias importantes entre estos tres grupos, presentando marcadas diferencias entre los montos recibidos.

Para determinar la razonabilidad de lo antes señalado se realizó una comparación¹⁴ entre los distintos montos por productor de las regiones. En la tabla 65 se observa esa relación.

Tabla 65
Relación entre los montos por beneficiario entre las distintas regiones en el PRP 1998-2008

	Huetar			Pacífico	Huetar	
	Atlántica	Central	Brunca	Central	Norte	Chorotega
Huetar Atlántica	1.00	3.83	4.74	9.27	14.68	25.33
Central		1.00	1.24	2.42	3.83	6.62
Brunca			1.00	1.96	3.10	5.35
Pacífico Central				1.00	1.58	2.73
Huetar Norte					1.00	1.72
Chorotega						1.00

Fuente: Elaboración propia a partir de las estadísticas provenientes de la base de datos de los proyectos del PRP (CNP, agosto, 2009)

La región que superó a todas fue la región Atlántica en cantidad de veces el monto asignado, posteriormente le sigue la Central, luego la Brunca y así subsecuentemente. Esta situación que predomina una región más que ciertas regiones cuentan con niveles de organización que realizan cabildeo político en beneficio de sus proyectos y regiones, bien

¹⁴ En la tabla 65, se aprecia esa relación, la cual consiste en determinar la cantidad de veces que el monto por beneficiario de una región supera a las restantes regiones. Para realizar la lectura de esa comparación se requiere que la tabla 65 se lea por filas, donde cada dimensión expresa una razón del monto mayor entre el menor. El ordenamiento de las filas exige que compare la región con monto mayor con las menores y así sucesivamente. Por lo tanto, la interpretación de cada celda expone las veces que supera una región a otra, esas regiones se asocian por intersección en cada una de las celdas.

lo señala el Ing. Carlos Cruz Chang, Gerente General del CNP de 1998 hasta el 2006 sobre la desproporción que existen entre regiones, ante la Comisión Permanente de Asuntos Agropecuarios de la Asamblea Legislativa (Acta de la Sesión de Trabajo No. 6, realizada el 9 de julio del 2002):

...desgraciadamente hay otras regiones que tienen más fuerza organizacional y entonces mueven más proyectos, mueven más iniciativas y por lo tanto halan más recursos, tal es el caso que mencionábamos la vez pasada de la región Huetar Norte y en la región Huetar Atlántica donde hay una acción civil mucho más fuerte y organizada, principalmente organizada, porque esto da para grupos organizados. /... (Folio 22).

Por lo tanto, predomina en este criterio predomina el clientelismo político.

- **Tercer criterio**

Otro tipo de comparación para determinar la orientación del programa fue la relación entre los montos por beneficiarios y las actividades del programa. En la tabla 65 se expone esas relaciones; no obstante, es importante aclarar que ese Cuadro agrupa los proyectos de índole nacional, cuyos beneficiarios básicamente eran indirectos, esta aclaración es para no confundir la información emitida en el Cuadro 66 en el cual no se hace esa diferenciación.

Tabla 66
Distribución absoluta entre los montos totales por beneficiarios y estrato según las actividades del PRP 1998-2008

Actividad	Monto ¢	Beneficiarios	Monto por beneficiario ¢	Estrato
Agricultura	14 394 314 997,46	4 270	3 371 033,96	1
Ganadería	3 113 800 773,30	2 515	1 238 091,76	2
Riego	492 723 412,20	433	1 137 929,36	3
Agroindustria	3 494 792 928,02	6 154	567 889,65	3
Apicultura	10 700 000,00	53	201 886,79	3
Acuicultura	33 429 162,00	224	149 237,33	3
Comercialización	2 741 421 080,36	28 038	97 775,20	3
Capacitación	350 650,00	63	5 565,87	3
Subtotal	24 281 533 003,34	41 750	581 593,60	
Proyectos				
nacionales	4 559 624 120,27	-		
Total	28 841 157 123,61	41 750		

Fuente: Elaboración propia a partir de las estadísticas provenientes de la base de datos de los proyectos del PRP (CNP, agosto, 2009)

Como se ha estado mencionando anteriormente la agricultura continúa siendo la actividad primordial y la que recibe mayor cantidad de recursos. Realizando una estratificación por el método Dalenius para el financiamiento por beneficiario directo se observan tres estratos, la agricultura con el primero presentando una diferencia importante con respecto a la siguiente categoría de ¢2 132 942,20. Posteriormente, sigue la ganadería con los dos estratos. El resto de actividades se ubican en el tercer estrato. Considerando información previa los productores agrícolas obtuvieron más recursos no reembolsables por cabeza que los demás tipos de actividades agropecuarias. La agricultura como producción primaria está impulsada en varios acuerdos de junta Directiva pero especialmente hacia ciertos cultivos como observará posteriormente.

El caso de la ganadería y el riego también eran parte de ese grupo de actividades apoyadas por las decisiones directivas que son las actividades siguientes. Para valorar diferencias entre los montos asignados por beneficiario se presenta la tabla 67.

Tabla 67
Relación entre los montos por beneficiario según las distintas actividades del PRP 1998-2008

	Agricultura	Ganadería	Riego	Agroindustria	Apicultura	Acuicultura	Comercialización	Capacitación
Agricultura	1	2,72	2,96	5,94	16,7	22,59	34,48	605,66
Ganadería		1	1,09	2,18	6,13	8,3	12,66	222,44
Riego			1	2	5,64	7,62	11,64	204,45
Agroindustria				1	2,81	3,81	5,81	102,03
Apicultura					1	1,35	2,08	36,27
Acuicultura						1	1,53	26,81
Comercialización							1	17,57
Capacitación								1

Fuente: Elaboración propia a partir de las estadísticas provenientes de la base de datos de los proyectos del PRP (CNP, agosto, 2009)

Es importante señalar la causa de que se favorezca al primer eslabón de la cadena, esto se debe a que, el campesinado generalmente está organizado a partir de la producción primaria. Además, eran antiguos trabajadores agrícolas que recientemente han adquirido tierras, cuyo desarrollo empresarial no está como parte de las prioridades de su nivel de subsistencia. En este criterio, predomina el clientelismo burocrático.

- **Cuarto criterio**

Se presenta el cuarto análisis para determinar beneficiarios más favorecidos por el programa, para ello se requiere realizar una valoración de los montos por beneficiario y los cultivos en los cuales se presentaron los proyectos. En la tabla 68 puede apreciarse esa relación.

Tabla 68
Distribución absoluta entre los montos por beneficiarios y estratos según las actividades del PRP 1998-2008

Cultivo	Total aprobado ¢	Beneficiarios	Monto por beneficiario ¢	Estrato
Piña	1 698 182 821,00	59	28 782 759,68	1
Aguacate	783 458 941,81	120	6 528 824,52	2
Plátano	5 464 294 692,46	849	6 436 153,94	2
Palma	3 688 776 556,99	747	4 938 121,23	3
Arroz	456 509 330,37	121	3 772 804,38	3
Ganado carne	976 704 121,60	285	3 427 032,01	3
Cabuya	192 432 193,00	92	2 091 654,27	4
Palmito	449 226 627,00	300	1 497 422,09	4
Fruticultura	15 896 863,53	16	993 553,97	4
Ganado leche	3 179 400 667,47	3 300	963 454,75	4
Insumos	294 692 800,00	320	920 915,00	4
Hortalizas	3 407 210 984,24	4 160	819 041,10	5
raíces y tubérculos	1 477 513 852,28	2 179	678 069,69	5
Tabaco	145 150 000,00	220	659 772,73	5
Banano	42 380 280,00	138	307 103,48	5
Apicultura	10 700 000,00	53	201 886,79	5
Café	447 070 772,39	2 710	164 970,76	5
Acuicultura	24 061 024,00	150	160 406,83	5
Frijol	1 293 719 337,20	8 263	156 567,75	5
Caña	219 458 000,00	1 674	131 097,97	5
Pesca	9 368 138,00	74	126 596,46	5
Agroindustria	3 000 000,00	500	6 000,00	5
Forestal	2 325 000,00	15 420	150,78	5
Subtotal	24 281 533 003,34			
Nacionales	4 559 624 120,27			
Total	28 841 157 123,61			

Fuente: Elaboración propia a partir de las estadísticas provenientes de la base de datos de los proyectos del PRP (CNP, agosto, 2009)

Realizando una estratificación por el método Dalenius mediante cinco estratos se puede apreciar el grado de apoyo que han tenido algunos cultivos con respecto a otros. Los productores de piña obtuvieron recursos por cabeza de ₡28 782 759,68, el cual supera a la siguiente categoría en más de cuatro veces. Posteriormente se observa a los productores de aguacate, plátano, palma como los más beneficiados del programa.

Los cultivos que obtuvieron mayor apoyo del programa eran extensivos en uso de la tierra, su nivel tecnológico no fue muy avanzado. En este criterio confluyen tanto el clientelismo político como el burocrático.

- **Quinto criterio**

Quizá el criterio más importante, eran aquellas organizaciones que disponen de un proceso de cabildeo tanto a nivel político como burocrático y no disponen de las condiciones empresariales para desarrollar sus proyectos. Bien lo señaló el Gerente General del CNP, el Ingeniero Carlos Cruz Chang en la Comisión Permanente de Asuntos Agropecuarios y Recursos Naturales de la Asamblea Legislativa (Acta de la Sesión de Trabajo No. 4, 2 de julio del 2002):

El planteamiento del proyecto en forma deficiente desde el inicio salto a la vista durante la ejecución el problema de comercialización de mercados, un problema serio, porque a veces se trata de obviar los estudios de mercado y aunque la Institución hace enormes esfuerzos por mejorar estas informaciones con respecto a mercado, las organizaciones a veces no creen en eso, no creen en las cosas planificadas y planeadas sino que creen que no, que el mercado está ahí y resulta que a la hora de salir con las granadillas no hay quien las consuma, por lo menos en los volúmenes que se generan, porque eso es otra cosa importante, tal vez haya mercado para cierto volumen, pero cuando se intensifica la producción, los volúmenes que se generan no son absorbidos fácilmente por el mercado. (Folios 11 y 12).

Como se puede apreciar muchos de estos grupos no cumplen con los requisitos, pero sí disponen de un nivel de influencia y presión, tal que utilizan como recurso la movilización de sus agremiados para la consecución del financiamiento. Muchas organizaciones sin tener condiciones para recibir financiamiento, terminan fracasando.

como ejemplo se puede mencionar el siguiente caso, que terminó con una intervención del CNP:

El Consejo Nacional de Producción (CNP) intervino un proyecto platanero en la zona sur del país para tratar de salvarlo pues afronta graves problemas financieros.

Ese plan se aprobó el 17 de diciembre del 2003, en la administración anterior.

La crisis del proyecto tiene en riesgo una inversión de ₡2 417 millones, entregada por el Programa de Reversión Productiva, que maneja el CNP y se financia con fondos públicos. (Barquero, 2007).

Posteriormente, se muestran que estos proyectos no cumplían con los requisitos y aún se les dio financiamiento:

Cúmulo de errores. El proyecto llegó a una situación de gravedad: sin capital de trabajo, sin lograr las metas de siembra, sin dar atención agronómica a la plantación y sin el volumen y la calidad adecuados de producto, dijo el gerente general del CNP, Franklin Juárez Morales.

Agregó que él y el jefe de programas nacionales del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), José Miguel Carrillo, hicieron una inspección de campo.

“Lo que se vio en el campo en cuanto a producción, recibo de la fruta en la empacadora, clasificación, lavado y empaque serviría de escuela para enseñar todo lo que no debe hacerse”, dijo Juárez”.(Barquero, 2007).

Por otra parte, al interior de las instituciones el compromiso fue alto debido a los esfuerzos que realizan los funcionarios en la formulación de esas iniciativas. Al respecto, Sepsa (2002) señala lo siguiente:

La escasa capacidad de las organizaciones para preparar perfiles o estudios de prefactibilidad o factibilidad de proyectos ha conducido a que sean los mismos funcionarios de apoyo regional del CNP los que preparen los proyectos y los tengan que avalar en el ámbito regional, todo esto conduce a dos posibles situaciones: que el funcionario del CNP se sienta tan identificado con el mismo que inconscientemente sea menos exigente en el cumplimiento de ciertos parámetros o requisitos, o por otro lado que si lo rechaza la organización, argumente que ellos mismo lo formularon mal. Durante el último año se ha girado una directriz para que el funcionario del CNP no participe en la elaboración del documento de

proyecto; sin embargo, esto soluciona una parte del problema, pero no la baja capacidad de formular proyectos en las organizaciones (p. 111),

Por lo tanto, en este criterio confluyeron tanto el clientelismo político como el burocrático.

En términos generales la selección de organizaciones para el financiamiento tuvo un importante proceso de priorización, el cual favoreció a unas iniciativas sobre otras. Los criterios que privaron en esa selección fueron los señalados en la figura 26.

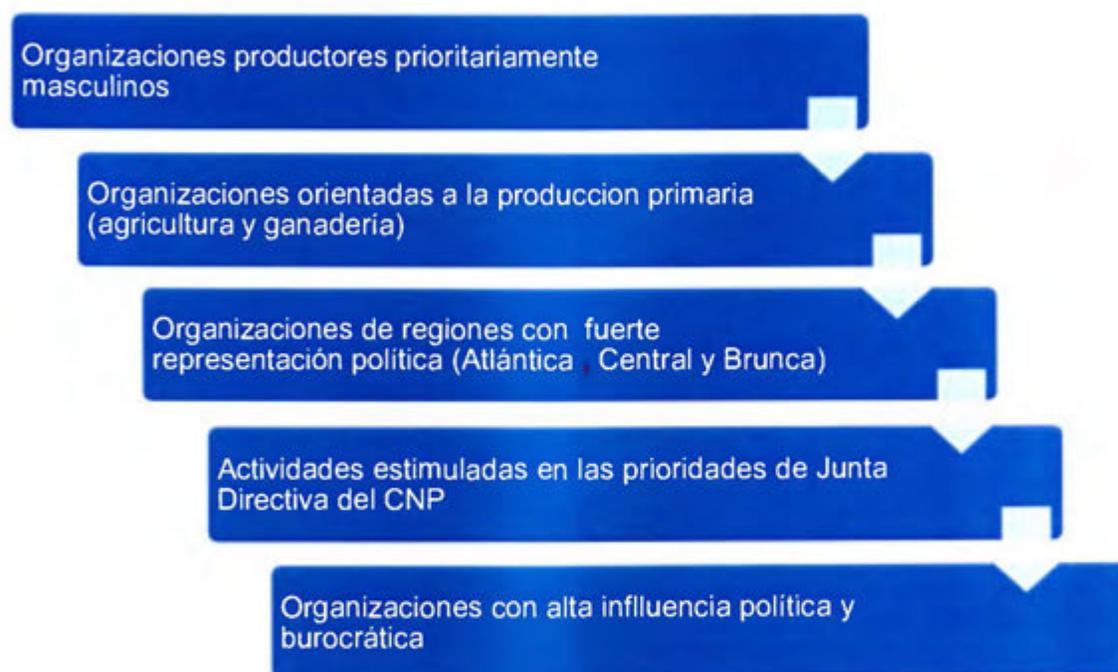


Figura 26. Criterios de priorización que estimularon el clientelismo político y burocrático en el PRP 1998-2008

Fuente: Elaboración propia a partir de los hallazgos del estudio

Los criterios de priorización expuestos, muestran una caracterización descendente desde aspectos generales hasta específicos. Lo más relevante fue la priorización por zonas geográficas y actividades agrícolas definidas en los directrices y acuerdos de la Junta Directiva, lo que muestra una clara intencionalidad de favorecer a algunos grupos de productores.

7.5.6. Situación de la cartera

El resultado crediticio del todo periodo del programa se expone en la tabla 69 donde se observa la condición contractual y morosidad de los financiamientos otorgados.

Tabla 69
Distribución absoluta y relativa de los financiamientos en el PRP por fondo según condición crediticia 1998 – 2008

Condición Cartera	#	%	Reembolsable ¢	%	No Reembolsable ¢	%	Total Aprobado ¢	%
Activo	73	45	10 764 429 261,76	100	11 128 246 501,03	100	21 892 675 762,78	71
Proceso Judicial	15	9	1 871 608 664,40	0	841 124 284,60	0	2 712 732 949,00	12
Finiquitado	57	35	1 236 713 180,25	0	862 041 633,44	0	2 098 754 813,70	8
Proceso R C	7	4	1 054 118 286,86	0	652 323 842,97	0	1 706 442 129,83	7
Liquidado	9	6	276 223 104,20	0	154 328 364,10	0	430 551 468,30	2
Total	161	1	15 203 092 497,47	1	13 638 064 626,14	100	28 841 157 123,61	1

Fuente: Elaboración propia a partir de las estadísticas provenientes de la base de datos de los proyectos del PRP (CNP, agosto, 2009)

En el periodo 1998 - 2002 la cartera presentó problemas de morosidad y liquidaciones que no favorecieron al programa. Muchos de esos créditos corresponden al 21 de los financiamientos, cuya causa se asocia generalmente con los pocos requisitos. Esta situación de morosidad fue el pecado original del programa pecado original del programa, por el cual tuvo tantos cuestionamientos.

Cuando terminó el programa, el 71 por ciento de los créditos se encontraban activos, en principio los resultados de la cartera podrían haber sido positivos porque la recuperabilidad de la inversión puede ser alta, pero esta situación fue ficticia por las siguientes razones:

- Muchos créditos contaban con condiciones muy favorables que les permitió sobrevivir por muchos años. Tenían periodos de gracias largos y otras condiciones favorables.
- Muchos proyectos se les había aplicado varias readecuaciones, las cuales no se registraban como un tipo de morosidad.
- Muchos de los créditos trasladados al SBD, actualmente están presentando problemas de pago.

En la figura 27 puede apreciarse la diferencia entre las condiciones crediticias de los financiamientos otorgados en el programa.

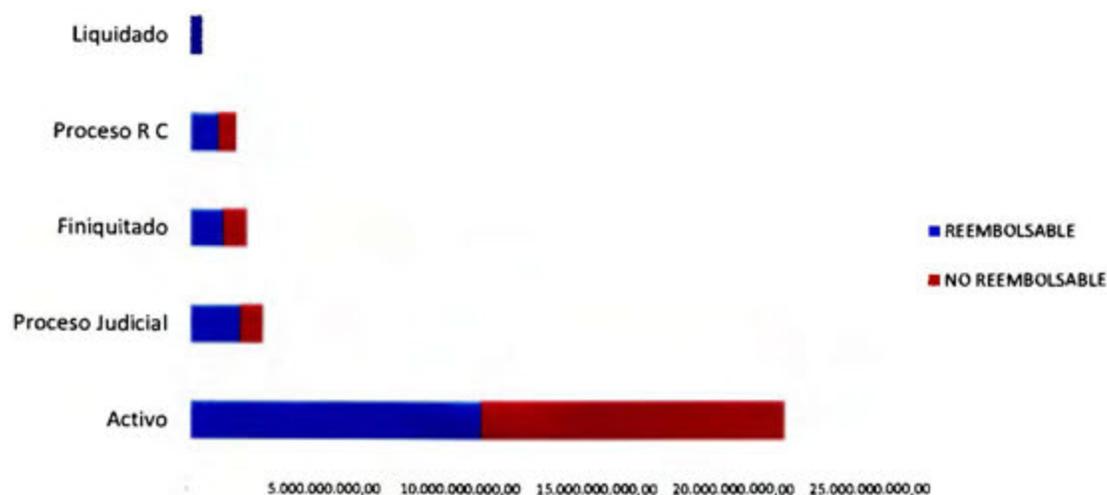


Figura 27. Condición crediticia de los financiamientos por fondo en el PRP. 1998 - 2008

Fuente: Elaboración propia a partir de las estadísticas provenientes de la base de datos de los proyectos del PRP (CNP, agosto, 2009)

Como se indicó anteriormente, queda pendiente una valoración final de los proyectos activos para garantizar una clara calificación crediticia de los mismos.

7.5.7. Trámites

En términos generales el proceso crediticio tuvo dos fases:

- Una con pocas regulaciones que estimularon la afluencia de solicitudes de crédito.
- Otra con muchos requisitos y trámites excesivos que desestimularon un tipo de proyectos.

7.5.8. Síntesis de los actos de implementación

Se puede señalar que los actos de implementación estuvieron marcados por los dos periodos de la implementación. Un primer periodo muy abierto, cuyo perímetro de actuación permitió el acceso a gran variedad de iniciativas productivas; no obstante, siempre estuvo en la agenda la priorización de financiamientos hacia solo ciertos sectores. El segundo periodo, con las grandes barreras impuestas, permitió a la priorización concentrar aún más los fondos en pocos proyectos principalmente en los grupos tradicionales.

Tabla 70
Caracterización de los actos de implementación y sus resultados generados en el PRP 1998 – 2008

Categoría de análisis	Características	Resultado
Perímetro	Inicialmente, fue muy abierto, pero respondió a ciertos sectores señalados en las prioridades	Clientelismo
Coherencia con el contenido institucional	No hay coherencia sustantiva porque la política se esperaba que fuera distributiva	Clientelismo

Fuente: Elaboración propia a partir de los hallazgos del estudio

Dos diferentes rangos de tiempo marcaron el PRP, un periodo definido por déficit de implementación, los cuales estimularon una demanda de servicios con solicitudes de financiamientos cuyos proyectos representaban a los diferentes eslabones de la cadena agroproductiva y un segundo periodo que inicio con ajustes para solventar los déficits de implementación, los cuales crearon condiciones para favorecer a un grupo de organizaciones y actividades productivas. Esta situación marcó una tendencia decreciente en la cantidad de financiamientos conforme se iba regulando y una fuerte concentración de recursos en pocos proyectos.

La priorización para concentrar recursos en pocos proyectos partió de seis criterios que beneficiaban a los grupos de productores tradicionales

En resumen, la actuación respondió a una red clientelar contraria a los principios y objetivos de la ley. Es totalmente válido continuar con la comparación de los objetivos iniciales debido a que los mismos nunca fueron cuestionados o readecuados. No respondió a la readecuación de los objetivos por efectos del entorno y a las presiones de algunos grupos de interés. Estos resultados fueron desarrollados por esa red clientelar que será explicada en el siguiente capítulo.

Capítulo VIII: las características de la red

En este capítulo se expondrá la constelación de actores del PRP, la forma de interactuar y los condicionamientos estratégicos que explicaron el diseño del PRP. Por lo tanto, en este capítulo se busca explicar los productos de la fase de implementación a partir de la interrelación de los actores involucrados en la política de reconversión productiva. El resultado de la interacción fue obtenido mediante la aplicación de cuestionarios (apéndice B, C y D) que valoraban la posición y las estrategias de los actores.

8.1. Proceso de interacción actores-recursos-instituciones

Los actores del proceso del PRP están definidos en el capítulo IV, los cuales fueron mapeados previamente por las responsabilidades asignadas y su posición en el espacio social respectivo.

No obstante, como se observó en los resultados, la red que operó en el PRP resultó ser clientelar porque orientó los recursos a ciertos sectores de agro y esta característica fue contraria a los fines que lo hicieron nacer como se indicó anteriormente. Esa diversidad inicial que dio paso, a la concentración de recursos, conforme las regulaciones se incrementaron, estuvo orientada a un tipo de actor que no se conoció previamente debido a que no se estipuló en ningún convenio o reglamento.

Por lo tanto, para conocer ese tipo de actor se debe iniciar con un mapeo de los diferentes grupos de productores para luego continuar con el proceso de interacción de todos los actores.

Para definir esta tipología se parte de un elemento clave y diferenciador que marca la realidad de los grupos de productores, ese elemento fue el tipo de proyectos que fue la base de las solicitudes de financiamiento. Según el tipo de proyecto, así fueron los costos asociados. Cuando los proyectos no eran prioritarios, los costos de transacción resultaban muy altos porque no se presentaban un favorecimiento en la formulación de proyectos y trámite de los créditos. Por otra parte, cuando los proyectos obtenían financiamientos totales, los costos de oportunidad eran muy favorables porque el nivel de riesgo era muy bajo y el retorno a la inversión sumamente alto dado que casi nada invertían.

No todos los proyectos fueron iguales y según los criterios de priorización, se privilegiaron unos proyectos sobre otros. Muchos de los proyectos financiados no respondían a encadenamientos agroproductivos ni a iniciativas de impacto social y económico, sino a una estrategia de la clientela que buscaba recursos. En el apéndice J se presentó la clasificación de los proyectos según su tipo, esta clasificación se generó a partir de las indagaciones y valoraciones que manifestaron los entrevistados.

Las condiciones que favorecieron este clientelismo, fue la configuración de las iniciativas productivas que el mismo sector agropecuario le creó a estas organizaciones:

- Favoreció los proyectos grandes, curiosamente el nivel de riesgo asumido por las organizaciones era muy bajo en este tipo de proyectos. Más del 90% de los estudios de los proyectos grandes mostraban que los planes de inversión eran cubiertos casi en su totalidad por el programa, los grupos casi no aportaban nada. El terreno era la única contraparte de ese plan de inversión.
- Los costos de transacción favorecieron a los proyectos grandes, resultó muy costoso formular e investigar sobre las condiciones de viabilidad y factibilidad de esas iniciativas. Aunque no sea lerdó el proceso, como no tuvieron mucho que invertir, la espera vale la pena, el costo de oportunidad de financiarse con el PRP era bajo. Caso contrario, para un proyecto pequeño, ya sea como parte de un proceso productivo de alguna asociación o como un negocio nuevo, los excesos de trámites y regulaciones por parte del PRP impiden aprovechar las oportunidades del momento, lo cual desestimula las solicitudes de este tipo de iniciativas.
- Se favoreció la clientela tradicional, a nivel regional y nacional se daba prioridad a la atención de grupos de productores que responden a las clientelas propias del sector agropecuarios porque las prioridades definidas en los planes de actuación responden a los programas del MAG, los proyectos de Senara, y las prioridades políticas de ese momento por grupos cuyo activismo político caló en las altas esferas como fueron la palma y el plátano.

Para analizar la selección de organizaciones que serían beneficiarias del programa, se utilizaron dos criterios, que fueron los que marcaron la selección de sus proyectos. Por un

lado, los recursos de poder y los recursos agrícolas de labranza que poseían los productores y por otro lado, las prioridades establecidas en los planes de actuación del sector agropecuario.

A partir del escenario antes descrito, se realizó una clasificación a las 92 organizaciones que obtuvieron financiamientos en el programa y se determinó que pueden clasificarse en cuatro niveles.

Tabla 71
Cantidad de proyectos por nivel de prioridad según región en el PRP 1998-2008

Región	Nivel 1	Nivel 2	Nivel 3	Nivel 4	Total
Huetar Atlántica	7	1	2	1	11
Central	6	11	11	9	37
Pacífico Central	1	2	1	5	9
Huetar Norte	3	3	2	4	12
Brunca	4		1	5	10
Chorotega	3	1	3	4	11
Nacional	1		0	1	2
Total	25	18	20	29	92

Fuente: Elaboración propia a partir de las estadísticas provenientes de la base de datos de los proyectos del PRP (CNP, agosto, 2009)

Como se puede apreciar el nivel 1 representan a 25 organizaciones que fueron financiadas con 72 solicitudes aprobadas. Estos proyectos tenían un plan de inversión casi totalmente financiado por el programa. Fueron favorecidos con periodos de gracias y algunos créditos fueron readecuados. Los montos corresponden a proyectos grandes y dedicados a la producción primaria. En el caso de los costos de oportunidad, estos resultaban bajos, porque la inversión propia era muy poca. El nivel 2 responde a proyectos grandes con características similares al anterior, salvo que solo obtuvieron un financiamiento dado que sus proyectos no fueron prioritarios para el PRP. Es importante resaltar que estos proyectos tenían costos de transacción altos, al no ser prioritarios, el apoyo adicional era bajo. Igual que el nivel 1, los costos de oportunidad eran bajos, porque la inversión propia era muy poca. Parte de esta problemática ha sido un caldo de cultivo para el clientelismo.

Los niveles 3 y 4 responden a proyectos medianos con un solo financiamiento que buscan mejorar alguna actividad de sus procesos productivos. Los costos de oportunidad eran altos, porque financiarse con el PRP era más costoso dados los atrasos, los cuales hubieran impedido gestar alguna oportunidad de negocios.

Por lo tanto, esos resultados marcaron el escenario de actores objetivo que interactuaron durante el proceso de implementación del programa.

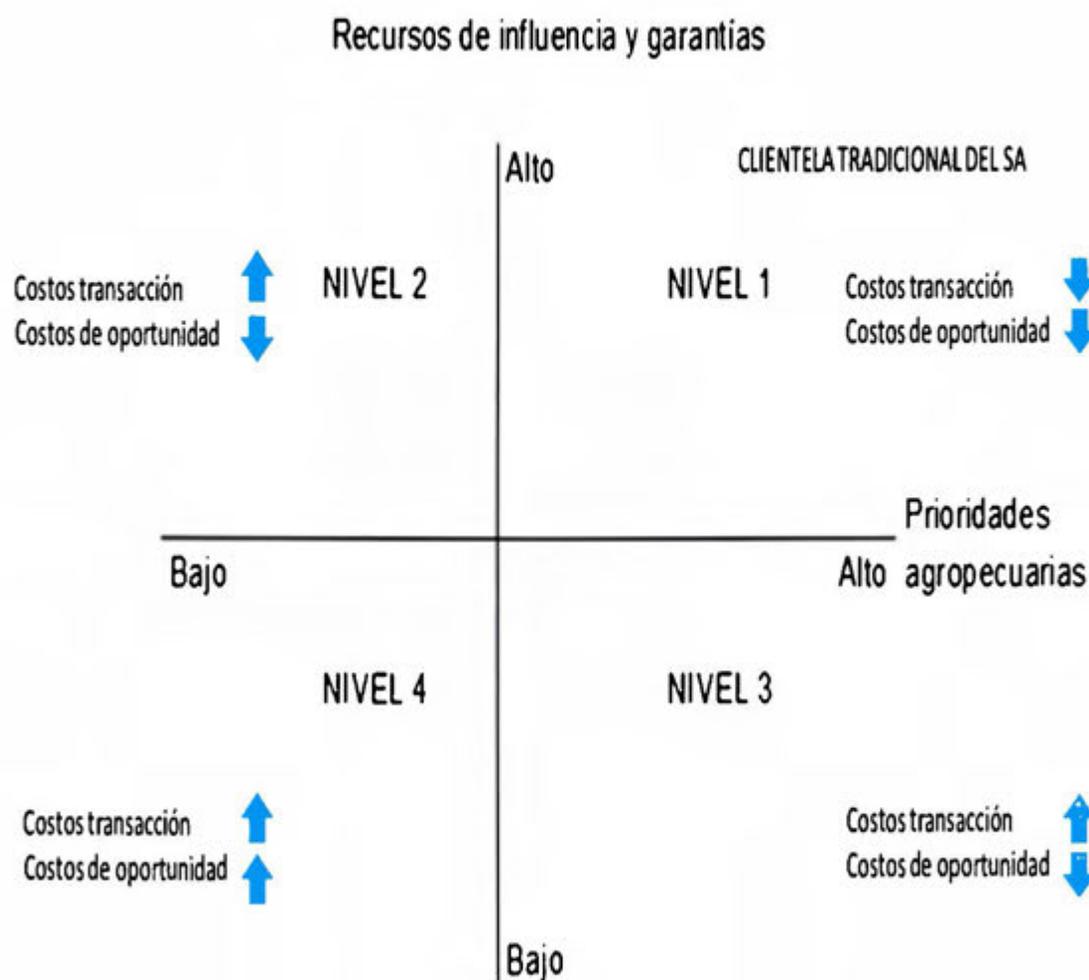


Figura 28. Escenario que orientó la selección de los financiamientos del PRP 1998-2008
Fuente: Elaboración propia a partir de las estadísticas provenientes de la base de datos de los proyectos del PRP (CNP, agosto, 2009)

Por lo tanto, la clasificación de esos cuatro tipos de actores fue producto del comportamiento y de las características de los proyectos presentados. La interpretación de los niveles de organizaciones cliente señalados en el escenario de la figura 28 se describe a continuación:

- Nivel 1 Organizaciones con fuerte influencia política nacional y un fuerte posicionamiento con los funcionarios encargados de tramitar la solicitud. Responde a las prioridades que ha señalado el sector agropecuario en los acuerdos de Junta Directiva. Por su parte, eran organizaciones que poseían recursos como terrenos para el cultivo extensivo. Además, los costos de transacción y costos de oportunidad resultaban favorables, porque la inversión propia fue muy pequeña y los proyectos eran grandes.
- Nivel 2 Organizaciones con fuerte influencia política regional y un fuerte posicionamiento con los funcionarios encargados de tramitar la solicitud. Por su parte, eran organizaciones que poseían recursos como terrenos para el cultivo extensivo. Además, los costos de transacción resultaban altos, porque la inversión propia fue muy pequeña; sin embargo, sus actividades productivas no eran prioridades para el programa y los proyectos eran grandes. Los costos de oportunidad resultaban bajos.
- Nivel 3 Organizaciones con poca o ninguna influencia política nacional, sus actividades resultaban atractivas para los funcionarios encargados de tramitar la solicitud. Responde a las prioridades del sector agropecuario según los acuerdos de junta Directiva. Por su parte, eran organizaciones que no poseían recursos como terrenos para el cultivo extensivo. Además, los costos de transacción y costos de oportunidad no les resultaban favorables porque sus solicitudes forman parte de un proyecto mayor, dicha solicitud requiere tiempos de respuesta rápida. Generalmente, las iniciativas eran de pequeños y medianos proyectos.
- Nivel 4 Organizaciones con poca o ninguna influencia política nacional, sus actividades no resultaban atractivas para los funcionarios encargados de tramitar la solicitud. Las actividades no responden a las prioridades del sector agropecuario, según los acuerdos de Junta Directiva. Por su parte, eran organizaciones que no poseían recursos como terrenos para el cultivo extensivo. Además, los costos de

transacción y costos de oportunidad no les resultaban favorables, porque sus solicitudes forman parte de un proyecto mayor, dicha solicitud requiere tiempos de respuesta rápida. Generalmente, las iniciativas eran pequeños y medianos proyectos.

8.2. Juego estratégico

Antes de determinar la actuación de los actores, es importante recordar que la política fue centralizada, con bajos niveles de conflicto donde los actores privados debieron concentrar sus esfuerzos a converger con la estrategia hegemónica de los ejecutores del programa. Por lo tanto, haber de influencia de un actor privado resulta irreal, porque respondieron de forma atomizada.

La influencia de los actores privados fue por cada financiamiento en particular, cada grupo lucharía por su propio proyecto y eso es lo que tratará de representar en la interacción. El proceso se repitió, muchas veces, pero los actores privados cambiaban, donde solo un grupo de actores prevalecía en la escena como principales del proceso.

Se tomaron algunas herramientas de la metodología de juego de actores para identificar los puntos de encuentro estratégico que puedan explicar la orientación de los financiamientos, que respondan a la interrogante estratégica de la actuación de las autoridades del programa.

Las estrategias de los actores fueron muy variadas, por un lado, los actores públicos se orientaban a solventar los déficits de implementación a partir de las prioridades y presiones del momento y, por otro lado, los grupos de productores requerían recursos para continuar con sus actividades. En la tabla 72 pueden observarse esas estrategias de los 11 actores que se lograron determinar en el proceso.

Tabla 72
Principales estrategias de los actores en la implementación del PRP 1998 – 2008

Código	Actor	Estrategia
A1	Junta Directiva del CNP	Aprobar proyectos prioritarios de sectores tradicionales Transformar el sector
A2	Gerencia Subgerencia CNP	Garantizar la calidad de los documentos de los proyectos
A3	Comité sectorial regional agropecuario	Apoyar organizaciones prioritarias
A4	Comité sectorial local	Apoyar organizaciones
A5	Oficinas subregionales y agencias MAG	Apoyar organizaciones
A6	Senara	Agilizar trámites a su población objetivo
A7	Organizaciones de productores 1	Presionar como grupo de sector vulnerable Aceptar condiciones a cambio de crédito
A8	Organizaciones de productores 2	Negociar
A9	Organizaciones de productores 3	Presionar como grupo de sector vulnerable Rechazo a cambios organizacionales
A10	Organizaciones de productores 4	Negociar
A11	CGR	Exigir proyectos en agrocadena y de zonas vulnerables

Fuente: Elaboración propia a partir de los hallazgos del estudio

Las estrategias de los actores tuvieron puntos en coincidencia, las cuales pueden agruparse. la agrupación determina los objetivos y retos estratégicos señalados en la tabla 73.

Tabla 73
Objetivos y retos estratégicos de los actores en la implementación del PRP.1998 – 2008

Tipo	Retos estratégico	Objetivo estratégico
1	Transformar	Proyectos integrales que contemple agrocadena de organizaciones pobres
2	oportunidad	Agilidad en los trámites
3	Garantías	Garantías reales
4	Calidad en los proyectos	Altos requisitos en materia de proyectos
5	Priorizar	Priorizar en sectores tradicionales agrícolas

Fuente: Elaboración propia a partir de los hallazgos del estudio

Esos cinco objetivos estratégicos no eran comunes a todos los actores, para lo cual se requiere valorar los niveles de conflicto que puedan generar algunos objetivos. Para medir el posicionamiento de un actor con respecto a un objetivo, se señala con un 1 si está a favor, con un 0 si le es indiferente y con -1 si está contra. Esta valoración se realiza para determinar posteriormente si existen convergencias o divergencias entre los actores.

Tabla 74

Relación de actores y objetivos estratégicos en la implementación del PRP 1998 – 2008 (Matriz MAO)

Actores	O1	O2	O3	O4	O5	S	S-
A1	1	1	1	1	1	5	0
A2	1	1	1	1	0	4	0
A3	1	1	1	1	1	5	0
A4	1	1	1	1	0	4	0
A5	1	1	1	1	0	4	0
A6	1	1	1	1	1	5	0
A7	1	1	0	1	1	4	0
A8	1	1	0	1	-1	3	1
A9	-1	1	0	0	1	2	1
A10	-1	1	0	0	-1	1	2
A11	1	1	1	1	0	4	0
S	9	11	7	9	5		
S-	2	0	0	2	2		

Nota: S significa cantidad de coincidencias y S- significa cantidad de divergencias

Fuente: Elaboración propia a partir de los hallazgos del estudio

Una vez definidas las posiciones de los actores sobre determinado objetivo, se determinan las convergencias y divergencias entre los actores según se aprecia en la tabla 75.

Tabla 75
Matriz de convergencia / divergencia de los objetivos estratégicos entre los actores durante la implementación del PRP, 1998 – 2008 (Matriz MAA)

Actores	A1	A2	A3	A4	A5	A6	A7	A8	A9	A10	A11
A1	0	4	5	4	4	5	4	2	1	-1	4
A2	4	0	4	4	4	4	3	3	0	0	4
A3	5	4	0	4	4	5	4	2	1	0	4
A4	4	4	4	0	4	4	3	3	0	0	4
A5	4	4	4	4	0	4	3	3	0	0	4
A6	5	4	5	4	4	0	4	2	0	0	4
A7	4	3	4	3	3	4	0	2	1	-1	3
A8	2	3	2	3	3	2	2	0	0	1	0
A9	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0
A10	-1	0	-1	0	0	-1	-1	1	0	0	0
A11	3	3	3	3	3	3	2	3	0	0	0

Fuente: Elaboración propia a partir de los hallazgos del estudio

- Como puede apreciarse existe mucha convergencia entre los actores públicos y el A7 que representa el nivel 1 de los actores privados. El A8 tuvo un nivel de aceptación entre los actores públicos. Estos dos grupos fueron los que recibieron mayor financiamiento y apoyo. Por otra parte la alta convergencia explica que existe un alineamiento producto de la centralidad de la red y manera vertical en la toma de decisiones.

Otro nivel de convergencia que se puede analizar es la valoración jerárquica que los actores otorgan a cada objetivo estratégico. Los valores tienen rango desde 3 hasta -3 que se muestran en la tabla 76.

Las valoraciones son las siguientes:

- 3 significa que el actor cumple la misión
- 2 significa que el actor tiene éxito
- 1 significa que el actor realiza una buena gestión
- 0 no tiene efecto en el actor
- Los valores negativos significan lo contrario a los positivos

Tabla 76

Jerarquía de la relación de actores y objetivos estratégicos en la implementación del PRP.1998 – 2008 (Matriz 2MAO)

Actor/objetivo	O1	O2	O3	O4	O5
A1	2	1	2	2	3
A2	3	1	1	3	0
A3	2	2	1	1	2
A4	1	2	1	2	0
A5	1	2	1	2	0
A6	3	2	1	2	3
A7	2	1	0	1	3
A8	2	2	0	2	-3
A9	-1	3	0	0	1
A10	-1	3	0	0	-3
A11	3	3	3	3	0

Fuente: Elaboración propia a partir de los hallazgos del estudio

Según los valores de la tabla 77 se procede a realizar un análisis de convergencia de mayor nivel, donde se muestra que tan cercanos o lejanos están las posiciones de los actores.

Tabla 77

Matriz de convergencia de la jerarquía de los objetivos estratégicos entre los actores durante la implementación del PRP 1998 – 2008 (Matriz 2MAA)

Actores	A1	A2	A3	A4	A5	A6	A7	A8	A9	A10	A11
A1	22	15	16	10	10	23	16	1	4	-8	21
A2	15	20	12	12	12	18	10	14	0	0	24
A3	16	12	14	9	9	19	13	4	6	-2	18
A4	10	12	9	10	10	12	6	10	5	5	18
A5	10	12	9	10	10	12	6	10	5	5	18
A6	23	18	19	12	12	27	19	5	6	-6	24
A7	16	10	13	6	6	19	15	-1	4	-8	12
A8	1	14	4	10	10	5	-1	21	1	13	18
A9	4	0	6	5	5	6	4	1	11	7	6
A10	-8	0	-2	5	5	-6	-8	13	7	19	6
A11	21	24	18	18	18	24	12	18	6	6	36

Fuente: Elaboración propia a partir de los hallazgos del estudio

Como puede apreciarse en la tabla 77, la convergencia entre los actores públicos se mantuvo alta. Los actores más cercanos desde el punto de vista de objetivos sobre la concepción de reconversión productiva están la Junta Directiva, la CGR y el Senara. En un segundo nivel están la gerencia, las unidades regionales, Senara y la CGR a nivel técnico. En un tercer nivel de convergencia están: la Junta Directiva, la gerencia general, los Consejos Regionales, la CGR y el tipo de organización 1,

Para valorar la influencia y dependencia de los actores en el proceso se realizó un análisis considerando una escala de alto, medio y bajo. El alto representa 3, el medio representa 2 y el bajo representa 1. También se presenta 0 como el actor que no tiene ninguna afectación por parte de otro. En la tabla 78 se observa esa relación de forma directa.

Tabla 78
Matriz de influencia directa entre los actores en la implementación del PRP
1998 – 2008 (Matriz MAD)

Actores	A1	A2	A3	A4	A5	A6	A7	A8	A9	A10	A11	Nivel de influencia
A1	0	3	3	3	3	1	1	1	1	1	0	17
A2	2	0	2	2	2	2	3	3	3	3	0	22
A3	1	1	0	2	2	1	2	2	2	2	0	15
A4	0	1	1	0	2	1	2	2	2	2	0	13
A5	0	1	2	2	0	1	2	2	2	2	0	14
A6	2	0	1	1	1	0	2	1	0	0	0	8
A7	2	1	3	3	3	3	0	0	0	0	0	15
A8	1	1	2	2	2	0	0	0	0	0	0	8
A9	0	0	1	1	1	0	0	0	0	0	0	3
A10	0	0	1	1	1	0	0	0	0	0	0	3
A11	2	2	1	1	1	1	0	0	0	0	0	8
Nivel de dependencia	10	10	17	18	18	10	12	11	10	10	0	

Fuente: Elaboración propia a partir de los hallazgos del estudio

De forma directa, se observa a la Gerencia del CNP como el actor con mayor influencia, esta situación se debe a que el recurso de conocimiento técnico y metodológico y el poder de coordinación le permiten tener acceso y control sobre gran parte del proceso. Posteriormente, se encuentra la Junta Directiva con su poder de mando dentro de una

estructura centralizada, su jerarquía impone muchas de las medidas el resto de los actores. Posteriormente, se encuentran las dependencias regionales y las organizaciones tipo 1. El resto de actores tuvieron un grado de influencia mediano como la CGR, las organizaciones tipo 2 y el Senara. Tanto la CGR y el Senara tuvieron influencia preponderante, pero solo responden a un momento en particular. Las organizaciones de ese tipo ejercían su influencia a partir de los recursos disponibles, aunque no eran parte de las prioridades. El resto de organizaciones eran de baja influencia. Los niveles de dependencia son inversos como puede apreciarse en la tabla 77.

A nivel de influencia indirecta, las relaciones muestran el mismo comportamiento, se entiende por influencia indirecta la influencia que ejerce un actor en otro por medio de un tercero. Esta situación se aprecia en la tabla 79.

Tabla 79
 Matriz de influencia indirecta entre los actores en la implementación del PRP1998 – 2008 (Matriz MAI)

Actores	A1	A2	A3	A4	A5	A6	A7	A8	A9	A10	A11	Nivel de influencia
A1	14	11	23	26	26	18	29	28	27	27	0	229
A2	15	18	35	37	37	17	18	16	14	14	0	221
A3	10	11	26	24	24	13	14	13	12	12	0	159
A4	11	7	21	23	19	11	11	10	9	9	0	131
A5	12	8	19	21	25	12	13	12	11	11	0	144
A6	6	12	17	18	18	11	8	8	8	8	0	114
A7	11	15	20	23	23	13	29	26	23	23	0	206
A8	4	9	11	13	13	9	16	16	16	16	0	123
A9	1	3	3	4	4	3	6	6	6	6	0	42
A10	1	3	3	4	4	3	6	6	6	6	0	42
A11	7	9	14	15	15	9	16	15	14	14	0	128
Nivel de dependencia	92	106	192	208	208	119	166	156	146	146	0	1539

Fuente: Elaboración propia a partir de los hallazgos del estudio

En resumen, las relaciones de influencia se pueden apreciar en el escenario de cuatro cuadrantes con los respectivos tipos de actores durante el proceso de implementación del PRP según la figura 29.

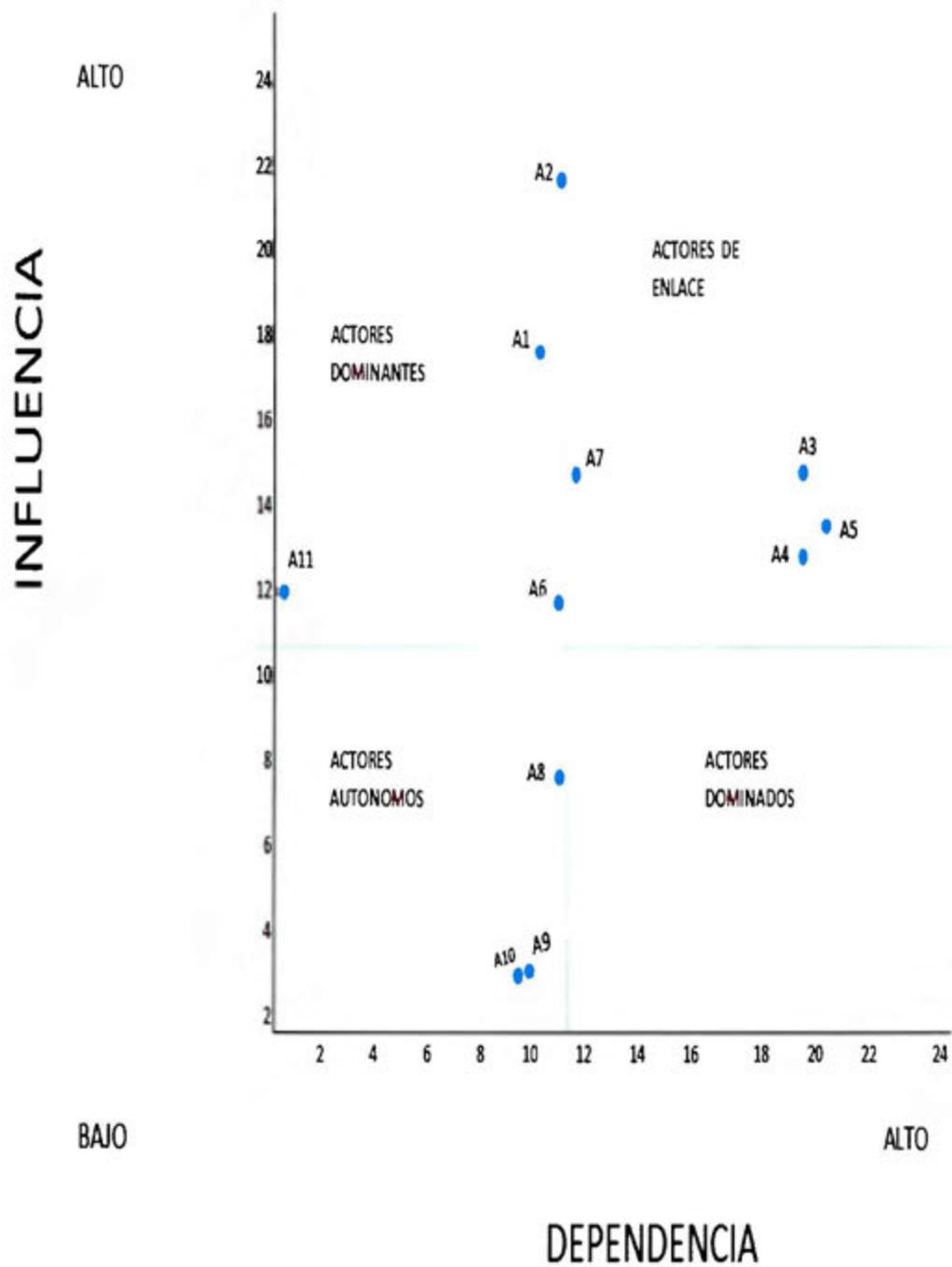


Figura 29. Escenario estratégico de los actores según la relación de influencia y dependencia en el PRP 1998 - 2008

Fuente: Elaboración propia a partir de los hallazgos del estudio

De los cuatro tipos de actores, solo tres tipos fueron determinados, a saber:

- **Dominantes:** Gerencia General, Junta Directiva, Senara y CGR. Estos actores utilizan el poder y los recursos técnicos para ejecutar.
- **Enlace:** El segundo tipo eran los actores de enlace que comprenden los actores regionales y los productores tipo I. Sirven de apoyo a los dominantes, con las características del grupo de productores tipo I que su actuación está muy cercana a grupo dominante.
- **Autónomos:** Eran actores con posiciones fuertes pero su nivel de influencia fue bajo porque sus posiciones eran contrarias a la posición oficial por otra parte los recursos no les permite continuar con el proceso de reconversión para sus organizaciones.

Como puede apreciarse existen criterios comunes y niveles de influencias fuertes entre la Junta Directiva, Gerencia General y su equipo, actores regionales y los grupos de productores tipo I. Esta situación muestra un alineamiento estratégico que favorece la asignación de créditos a ese tipo particular de organizaciones, que por un lado existen fuertes convergencias entre esos tipos de actores y, por otro lado, se presenta una fuerte influencia fortalecido por los diferentes recursos de cada cual, como se aprecia en la figura 30.

ALIENAMIENTO ESTRATÉGICO EN EL PRP



Figura 30: Alineamiento estratégico de los actores en la implementación del PRP

Fuente: Elaboración propia a partir de los hallazgos del estudio

Como se indicó, el alineamiento mostrado generó un clientelismo burocrático, al favorecer ese tipo de productores en detrimento de los demás grupos. Las condiciones que impulsaron los otros actores fueron las siguientes:

- La Junta Directiva cumple la función de patrón, sus regulaciones se orientan a la priorización
- La gerencia generó el exceso de requisitos, esos trámites y la guía de proyectos que solo convendría a proyectos grandes. Para los proyectos pequeños los costos

de transacción serían muy altos. Técnicamente, se estaba favoreciendo a esos grupos.

- La CGR estimuló la visión de agrocadena, aunque los grupos de productores tipo I, no tenían proyectos completos que contemplaran todos los eslabones. Sin embargo, sus propuestas respondían al requisito de aplicar la metodología de agrocadenas, que espera un desarrollo paulatino, primero la agricultura, luego se sigue agroindustria y por último la comercialización. Estos proyectos al ser agrícolas vendían la expectativa de poder continuar con el resto de los eslabones.
- Los funcionarios regionales cumplían la función de mediadores al tener que formular los documentos de los proyectos, este papel fue asignado desde las disposiciones de Junta Directiva. Este rol los convertía en jueces y parte en el proceso de financiamiento. Por lo tanto, esta función los convertiría en fieles defensores en las diferentes instancias de los proyectos a financiar.

La Red del PRP se configuró a partir del marco normativo que definió las responsabilidades y funciones asignadas para la ejecución del mismo. La estructura de esta red mostro un comportamiento centralizado y mediado con una coordinación vertical.

Esa coordinación vertical fue gestando relaciones clientelares. Por un lado, el actor principal mantuvo el control con el resto de actores y por otro lado, generó importantes sinergias con las instancias regionales. Además, desarrolló legitimidad en un grupo de productores obteniendo el rol de patrón. Las instancias regionales asumieron el rol de mediador en varios niveles por las funciones de recepción y aprobación que genera una conexión importante entre los funcionarios y las organizaciones de productores.

Por lo tanto, se muestra que la red fue clientelar porque existe un patrón donde la Junta Directiva casi no se relaciona con los clientes, pero tuvo una alta influencia indirecta sobre ellos mediante los mediadores que eran los funcionarios regionales como se puede apreciar en la figura 31.

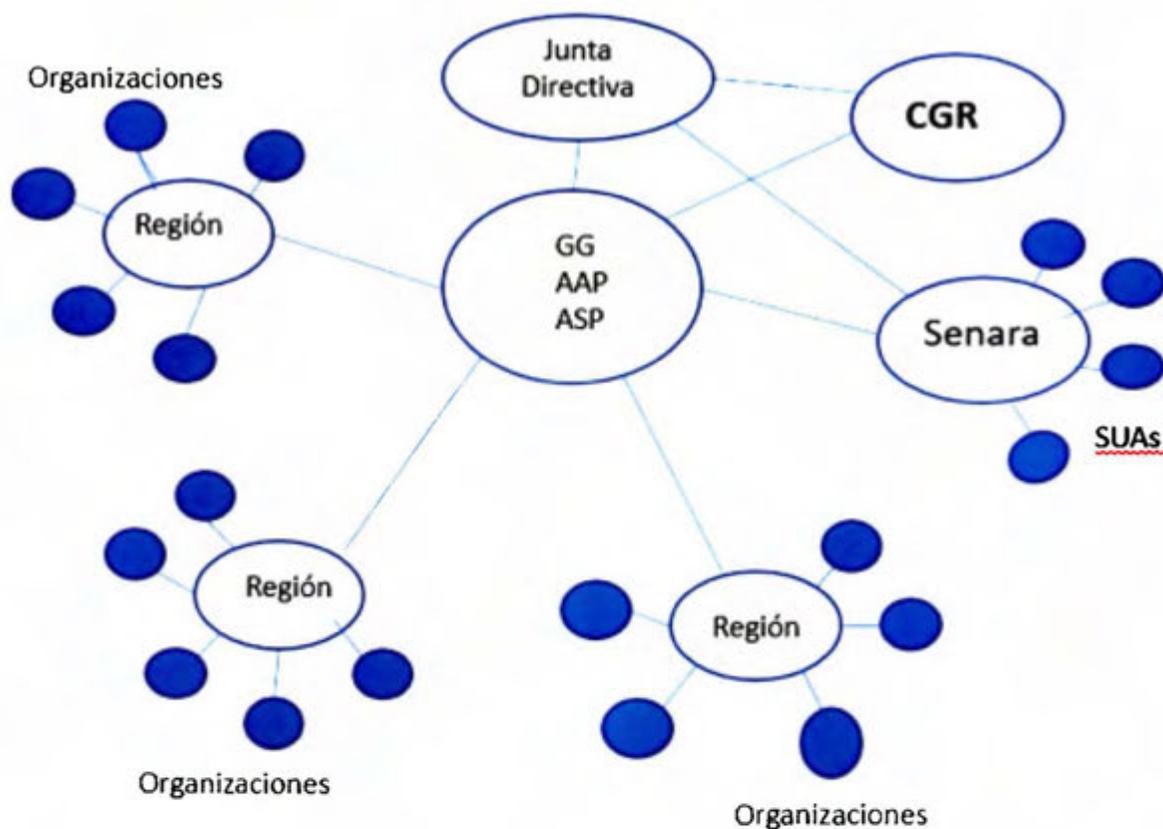


Figura 31. Red interacción de actores en el PRP.1998 – 2008
 Fuente: Elaboración propia a partir de los hallazgos del estudio

El clientelismo del PRP se desarrolló en los dos periodos, antes de los déficits de implementación y posterior a los mismos.

En el primer periodo, el clientelismo pasó desapercibido porque hubo diversificación de proyectos como se ha reiterado constantemente. Este tipo de clientelismo era de tipo electoral o quizás tradicional donde no existe una estructura que opere para ello, conforme los déficits fueron siendo solventados, el clientelismo pasó a ser burocrático, los ajustes empezaron a definir prioridades contrarias los objetivos originales del PRP. Señala O. Brenes (entrevista, 14 de junio del 2014) sobre el desarrollo del clientelismo en el PRP.

En el primer periodo los clientes se buscaban, los llevaban los políticos, los jefes de las instituciones públicas involucradas en el programa. Mucha tolerancia y se brincaba los requisitos y procedimientos para la operabilidad del programa.

En el segundo, algunos directores regionales comenzaron a seleccionar la clientela. Tener mayor permanencia en el puesto o sobresalir o imagen pública y política. Muchos tenían aspiraciones. Ejemplos la cámara de plataneros. Buscaban rescatar la imagen que tenían antes.

Lo señalado por el entrevistado, mostró que en un principio el nivel de intercambio fue producto de compromisos de los políticos de turno, ese intercambio mostró los arranques: no obstante, esos compromisos marcaron una gestión ineficiente en términos financieros con altos niveles de morosidad como se aprecia en los resultados del periodo 1998 al 2002. En el segundo periodo, el clientelismo se estructura. Los intercambios no perdieron ese padrínazgo: sin embargo, contaron con un nuevo socio, los funcionarios, que intercambiando su imagen y respeto y quizás aspiraciones dieron un fuerte apoyo a la intermediación de esas clientelas políticas. Muchos de esos funcionarios hoy en día ocupan cargos políticos que pudieron originarse de ese apoyo incondicional a ciertos grupos de productores. Queda evidente el clientelismo por parte del PRP según señala la CGR en el informe de auditoría DFOE-AM 22-2002.

En resumen, el Programa se ha ejecutado sin que responda a una planificación sectorial e institucional, como un proceso sistemático para definir, principalmente, estrategias, lineamientos y políticas que orienten la asignación de los recursos hacia las necesidades prioritarias en materia de desarrollo agropecuario del país. Lo anterior ha originado, entre otras cosas, el financiamiento de proyectos dispersos, sin una estrategia de desarrollo definida y sin el señalamiento de metas e indicadores de gestión que permitan evaluar la eficiencia y eficacia en el desempeño de la entidad ejecutora, en este caso, del CNP.

Asimismo, esta ausencia de planificación ha causado que el financiamiento de proyectos se haya concentrado en algunas regiones y grupos organizados, en detrimento de productores cuyo acceso a los recursos se dificulta por su falta de organización, o en menoscabo de zonas geográficas que presentan un rezago importante en sus índices de desarrollo social: lo que, además, no ha permitido que el Programa cumpla con uno de sus principales cometidos, cual

es lograr la transformación integral de las actividades y procesos productivos del sector agropecuario del país (p.11).

En resumen, la interacción de los actores del PRP estuvo estructurada mediante una red de tipo clientelar, cuyos productos de política pública lo evidencian según se muestra en la figura 32.

RED ACTORES

		PPA	APA	PA	AI
CARACTERÍSTICAS	PERIODO CON DEFICIT DE IMPLEMENTACIÓN	DEBILIDADES EN EL CONTENIDO SUSTANTIVO E INSTITUCIONAL	CENTRALIDAD NO COORDINADA	AMPLIA APERTURA	DIVERSIFICACIÓN DE PROYECTOS
	PERIODO CON AJUSTES A LA IMPLEMENTACIÓN		DISCRECIONALIDAD	PRIORIZACIONES	CLIENTELISMO

Figura 32. Resultados de la interacción de actores en el PRP. 1998 - 2008

Fuente: Elaboración propia a partir de los hallazgos del estudio

Las crisis del sector agropecuario, con altos niveles de pobreza rural muy diferenciadas del ámbito urbano impulsan estrategias de algunos actores sociales como las presiones políticas a las instituciones de desarrollo como el CNP para orientar la acción del Estado en beneficio particular.

Conclusiones

- **Factores del proceso de políticas públicas que incidieron en el cierre del PRP**

El PRP tuvo dos situaciones que condicionaron su desenlace. Por un lado, el PRP fue concebido como una política distributiva y mayoritaria, la cual debió estar claramente definida en términos sustantivos e institucionales para evitar desvíos durante el resto de etapas del proceso. Por otro lado, el proceso del PRP estuvo integrado por varias etapas que estuvieron vinculadas bajo una concatenación causal, donde las decisiones de las etapas precedentes afectaron de forma directa los productos de la siguiente etapa.

Bajo esos dos preceptos se presentaron importantes vacíos a nivel sustantivo e institucional al inicio del programa, los cuales heredaron importantes déficits de implementación para los actores ejecutores. Esos actores con una amplia discrecionalidad (producto de los vacíos) ajustaron el marco institucional para subsanar las deficiencias lo cual condujo al programa hacia una orientación distinta a los fines que la originaron según los resultados obtenidos. Esa orientación distinta estuvo movida principalmente por las presiones de los grupos beneficiarios.

Aunque los fines u objetivos pueden cambiar en el transcurso del tiempo; en el caso del PRP, estos nunca fueron cuestionados ni transformados durante la vida del PRP, por lo que se cerró dado que no cumplió con los objetivos.

Por lo tanto, esta conclusión da respuesta al objetivo general y a la primera pregunta de investigación que expone a los factores del cierre como problemas de diseño al inicio y ajustes inadecuados que orientaron el programa hacia otros fines.

Adicionalmente, se comprueba la hipótesis planteada al verificar que el PRP se cerró porque se presentaron déficit de implementación y los ajustes necesarios orientaron al Programa hacia una actuación diferente de los objetivos iniciales.

- **Consistencia entre los objetivos del PRP y la etapa de programación**

La programación diseñada a nivel político desde los convenios marco hasta el reglamento de la Ley Reversión Productiva, incluyeron un limitado contenido

sustantivo a la futura operación del programa. Solo se consideraron aspectos mínimos de definición estructural como fue la mención de los actores involucrados, la posibilidad de compartir recursos y algunos aspectos de interacción. Este diseño institucional tan limitado da paso a una concreción débil de la política pública, dejando mucha libertad a los ejecutores y con fuertes vacíos en la institucionalización para la operación. Esto fue contrario a lo que se esperaba de una política distributiva y mayoritaria como se indicó anteriormente.

Por su parte, el APA diseñado de forma centralizado, consecuente con el tipo de políticas distributivas y mayoritarias fue muy politizado y no contó con los mecanismos suficientes para la toma de decisiones como una adecuada delegación regional, marcos sancionatorios o de incentivos que permitieran integrar a los actores y orientar su actuación hacia los objetivos primigenios. El actor central debió tener una adecuada coordinación con todos los niveles para lograr los objetivos; situación contraria, se presentó una escasa autonomía regional en términos de priorización técnica por el alto nivel de politización y el limitado ingreso de nuevos actores a la red. Esta conclusión da respuesta al objetivo 1.

- **Efectos del entorno en la etapa de implementación.**

El periodo de la implementación del PRP tuvo dos momentos, uno caracterizado por la poca regulación definida en la etapa de programación como se indicó anteriormente. Esta situación favoreció que hubiera gran cantidad de solicitudes y por ende proyectos financiados. Estas condiciones de mucha libertad propiciaron resultados desfavorables porque se trabajó con un alto nivel de riesgo. Los resultados parciales de ese lapso de tiempo trajeron al PRP algunos cuestionamientos en la efectividad y el desempeño. A pesar de los ajustes que posteriormente se realizaron mediante regulaciones, el PRP continuó siendo cuestionado por su poca efectividad, lo que propició el cierre del programa.

Sectores importantes como la prensa, grupos de legisladores entre otros señalaron importantes cuestionamientos al programa desde el principio, motivando principalmente la intervención de la CGR, cuyas interpretaciones muy particulares de la Ley de Reversión Productiva, para resguardar y dar buen uso a los fondos públicos, estimuló a que formularan normas, reglas y criterios que favorecerían el financiamiento de ciertos sectores

tradicionales que otrora han sido clientelas del sector agropecuario. Esta conclusión da respuesta al objetivo 2 y a la segunda pregunta de investigación.

- **Productos de la etapa de implementación y su efecto en los resultados.**

El diseño operativo no estuvo en consonancia con los objetivos generales del PRP producto de los altos niveles de discrecionalidad que dispusieron los ejecutores de la política. Esa falta de regulación se le conoce como déficit de implementación. Esos déficits de implementación exigieron ajustes mediante instrumentos, criterios y normas necesarios para operar el programa. Estos déficits abarcaron aspectos desde la definición de conceptos fundamentales (reconversión productiva, agrocadena, pequeños y mediano productor entre otros) hasta la determinación de políticas crediticias.

Los objetivos iniciales del programa esperaban una amplia diversificación para el financiamiento de iniciativas productivas; sin embargo, los mecanismos propuestos se tornaron muy rigurosos generando costos de transacción que desfavorecían a los proyectos que más estaban orientados a la diversificación.

Por lo tanto, esas regulaciones generaron impactos que no mejoraron las condiciones de los productores ni los objetivos operativos que les permitiera cumplir con los objetivos de la reconversión productiva. La mayoría de los impactos fueron negativos porque retrasaron el proceso por el exceso de trámites y fortalecen la concentración de financiamientos en ciertos sectores. Solo un pequeño porcentaje de las regulaciones buscaban asegurar las recuperaciones de los financiamientos solicitados. Esta conclusión da respuesta al objetivo 3.

- **Resultados de la etapa de implementación según marco normativo en el PRP.**

El incremento de requisitos y trámites generó costos de transacción muy elevados para ciertas organizaciones, lo cual desestimuló a proyectos pequeños que buscaban mejorar algún proceso principalmente los eslabones de la agrocadena como la agroindustria y la comercialización. Para los proyectos grandes los costos de transacción les resultaban más favorables porque se les financiaba casi la totalidad de la inversión requerida.

Cuando el PRP operó con los déficits de implementación y hubo bastante apertura a la variedad de iniciativas financiadas se logró una importante diversificación de los proyectos; no obstante, el riesgo estuvo presente, lo que trajo consigo importantes problemas de gestión como la alta morosidad

Cuando se ajustaron los déficits, se priorizó el financiamiento, estimulando ciertas actividades agropecuarias, cultivos, zonas del país y organizaciones en particular cuya influencia política fue determinante para la obtención de créditos.

Las regiones que mostraron tener mayor fuerza fueron la Atlántica, Central y Brunca donde dispusieron de mayor cantidad de recursos tanto por monto general como por productor.

En las actividades, la agricultura ha sido la que más recursos ha recibido del programa, siendo los cultivos de plátano, palma, piña y hortalizas las mayores. Por su parte, la ganadería de leche y carne obtuvieron la mayor cantidad de recursos. Se favoreció principalmente la producción primaria de la producción agropecuaria.

Al principio, el perímetro fue muy abierto, pero se fue estrechando a tal punto que culminó en clientelismo, lo se desvió de la coherencia inicial, porque la política dejó de ser diversificada para concentrarse en ciertos grupos. Esta conclusión da respuesta al objetivo 4.

- **Productos de la implementación a partir de la interrelación de los actores**

La interacción de los actores vinculados en la política se realizó a través de una red de políticas públicas, ésta se caracterizó por estar centralizada como se indicó anteriormente. Esa verticalización en la toma de decisiones fue producto del diseño original que otorgó recursos de poder y presupuesto al actor principal que fue la Junta Directiva del CNP. La Junta Directiva priorizó y utilizó su poder para orientar el financiamiento a las iniciativas productivas. Pero esa actuación no pudo haberse realizado sola, sino que fue posible por alineamiento estratégico que tuvo otros actores importantes en el proceso.

En primer lugar, está la CGR, después las denuncias al programa, intervino en múltiples ocasiones para dar lineamientos y sancionar las actuaciones indebidas. La CGR en su búsqueda de protección a los fondos públicos, definió algunos lineamientos que favoreció los grupos de mayor poder político porque estimulo regulaciones que

desfavorecería la diversificación. La diversificación pasó a ser sinónimo de riesgo y de mal uso de fondo público, lo que estimuló financiar proyectos tradicionales que sí podían cubrir los costos de transacción y soportar el tiempo de los trámites, porque todo el plan de inversiones se lo financiaban.

En segundo lugar, se encontraban los actores regionales que fueron buenos mediadores, con importantes sinergias desarrollaron legitimidades en los grupos de productores con mayor poder. Ese papel plasmado en las funciones de recepción y aprobación garantizó un fuerte control al actor principal.

Por último, están los grupos beneficiarios, estos grupos eran los clientes tradicionales del sector agropecuario, los cuales observando la oportunidad de recibir financiamientos totales presionaron para que aprobaran sus financiamientos.

Por lo tanto, la principal característica de este proceso de toma de decisiones fue la estructuración de una red clientelar que presentó un alineamiento estratégico de los actores principales que favorecían el financiamiento de ciertos sectores productivos contrarios al fin original del PRP. Donde el actor principal conocido como patrón mantuvo una clientela (beneficiarios) con un intercambio de recursos económicos por políticos, donde se apoyan de los actores regionales (mediadores) para legitimar el proceso.

El clientelismo del PRP se desarrolló en los dos periodos, antes de los déficits de implementación y posterior a los mismos, solo que en el primer periodo pasó inadvertido porque hubo diversificación de proyectos como se ha reiterado constantemente. En el segundo periodo, el clientelismo abarcó la mayor cantidad de los recursos porque el financiamiento de estos proyectos abarcó la mayor parte de la agenda del PRP. Esta conclusión da respuesta al objetivo 5 y a la pregunta de investigación número 3.

Bibliografía

- Aguilar, L. (1992). *Problemas públicos y agenda de gobierno. Estudio introductorio y edición*. México D.F: Grupo Editorial Porrúa.
- Aguilar, L. (1993). *Problemas públicos y agenda del Gobierno*. México D.F: Grupo Editorial Porrúa.
- Aguilar, L. (2003). *La hechura de las políticas públicas. Estudio introductorio y edición*. México D.F: Grupo Editorial Porrúa.
- Albuquerque, Francisco. (2004). *Desarrollo económico local y descentralización en América Latina*. Revista de la Cepal número 2. Instituto de Economía y Geografía, Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Ministerio de Ciencia y Tecnología España. Pp. 157 – 171.
- Alcántara, M. (1995). *Gobernabilidad, crisis y cambios*. México D.F: Fondo de Cultura Económica.
- Alfaro, L. M. y Porras, A. J. (2003). *Reconversión productiva del sector agropecuario. Los casos de Coopeindia y CIPA*. [Tesis de licenciatura en Economía inédita]. Universidad Nacional, Heredia.
- Alonso, José Antonio y Garcimartín, Carlos. (2008). *Acción colectiva y desarrollo. El papel de las instituciones*. Madrid: Editorial Complutense S.A.
- Arias Segura, Joaquín; Olórtégui Marky, Jennifer y Salas García, Vania. (2007). *Lecciones aprendidas sobre políticas de reconversión y modernización de la agricultura*. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). LIMA: IICA.
- Arias, O. (1971). *Grupos de presión en Costa Rica*. San José: Editorial Costa Rica.
- Bandini, M. (1964). (Traducción de Emilio Gómez Ayau). *Economía agraria*. Madrid: Instituto de Estudios Agro Sociales.
- Barozet, Emmanuelle. (2002). *La teoría de redes y sus aplicaciones en ciencia política: una herramienta heurística*. Revista de ciencia política, Volumen 22 (número 1). Instituto de ciencia política, Universidad Católica, Universidad de Santiago. pp. 17 – 38.
- Barquero S, Marvin. (31 de mayo de 2007). *CNP pretende salvar moribundo proyecto de plátano en zona sur*. La Nación Digital. Recuperado de http://www.nacion.com/economia/CNP-pretende-moribundo-proyecto-platano_0_906509345.html
- Barquero, Marvin. (17 de junio del 2002a). *Grietas impactan la reconversión del Agro*. La Nación. p. 33A.
- Barquero, Marvin. (17 de julio de 2002b). *CNP interviene 11 proyectos agrícolas*. La Nación. p. 31 A.
- Bobbio, Norberto. (1987). *Las ideologías y el poder en crisis*. Madrid: Debate.
- Bozeman, Barry. (1998). *La gestión pública. Su situación actual*. México D.F: Fondo de Cultura Económica.
- Cervantes, O. y Corrales, G. (1993). *Administración de instituciones públicas. 2º parte*. San José: Euned.
- Cerróni, Humberto. (1997). *Métodos, teorías, procesos, sujetos, instituciones y categorías*. México D.F: Siglo Veintiuno Editores S.a. de C.V.
- Cepal (1999). *Centroamérica: Cambio institucional y Desarrollo organizativo de las pequeñas unidades de producción rural*. México.

- Ciaramelli, Fabio. (2009). *Institucionalismo y normas. Sociedad global y filosofía del derecho*. Caracas: Editorial Torino.
- Clark, Louise. (2006). *Manual para el mapeo de redes como una herramienta de diagnóstica*. La Paz, Bolivia: Centro Internacional de Agricultura Tropical-CIAT.
- Coase, Ronald. (1996). *La naturaleza de la empresa* en Oliver Williamson y Sidney Winter. *La naturaleza de la empresa: orígenes, evolución y desarrollo*. México DF: Fondo de Cultura Económica. Pp. 29-48.
- Colomer, Joseph. (2001). *Instituciones políticas*. España: Editorial Ariel, S.A.
- Consejo Nacional de Producción. (1996a). *CNP impulsa mejoras en las ferias del agricultor*. Revista Nuestra Cosecha. Boletín Informativo del Consejo Nacional de Producción (Número 5). San José: Oficina de Prensa del Consejo Nacional de Producción. P. 1.
- Consejo Nacional de Producción. (1996b). *Diagnóstico de la actividad frijolera y propuestas de políticas*. Informe inédito. San José: [s.n.], Informe técnico 1688 Dirección de Planificación. Área de Análisis de Políticas. pp. 43.
- Consejo Nacional de Producción. (1998a). *Guía para la presentación de proyectos al Programa de Reconversión Productiva del Sector Agropecuario*. Informe inédito. San José: [s.n.], 29 de julio de 1998. Informe técnico Unidad Técnica de Reconversión Productiva.
- Consejo Nacional de Producción. (1998b). *Plan Nacional Anual de Reconversión Productiva*. Informe inédito. San José: [s.n.], Informe técnico Dirección de Planificación.
- Consejo Nacional de Producción. (1998c). Propuesta [aprobada] para la creación de la Unidad Técnica de Reconversión Productiva del Sector Agropecuario. Informe inédito. San José: [s.n.], 29 de julio de 1998. Informe técnico Gerencia General, CNP.
- Consejo Nacional de Producción. (1998d). *Reglamento de Ley Orgánica del Consejo Nacional de Producción del 8 de junio de 1998*. Publicado en el Diario La Gaceta 109 del 8 de junio de 1998. San José. Costa Rica: Decreto 26639. Recuperado de <http://www.mag.go.cr/legislacion/2001/de-29722.pdf>
- Consejo Nacional de Producción. (2000a). *Procedimiento Interno para el Análisis y Aprobación de Proyectos en el Programa de Reconversión Productiva*. San José: CNP. Informe inédito. San José: [s.n.], Informe técnico Área de Análisis de Proyectos. Pp. 6.
- Consejo Nacional de Producción. (2000b). *Lineamientos generales de políticas del Programa de Reconversión Productiva*. San José: CNP. Informe inédito. San José: [s.n.], Informe técnico Gerencia General.
- Consejo Nacional de Producción. (2001). *Memoria anual Fortaleciendo las actividades agropecuarias y agroindustriales 2001 y comprensiva 1998 – 2002*. San José. Dirección de Planificación.
- Consejo Nacional de Producción. (2002a). *Plan Estratégico del Programa de Reconversión Productiva del Sector Agropecuario*. San José: CNP. Informe inédito. San José: [s.n.], Informe técnico Dirección de Planificación.
- Consejo Nacional de Producción. (2002b). *Plan Anual Operativo y Plan Nacional De Reconversión Productiva*. San José: CNP. Informe inédito. San José: [s.n.], Informe técnico Dirección de Planificación.

- Consejo Nacional de Producción. (2002c). *Reglamento de crédito y asignación de recursos reembolsables y no reembolsables* del 7 de junio del 2002. Publicado en el Diario La Gaceta N° 114. San José. Costa Rica.
- Consejo Nacional de Producción. (2003a). *Diagnóstico integral (socio organizativo y agroempresarial de la organización)*. Informe inédito. San José: [s.n.]. Informe técnico Área de Análisis de Proyectos, CNP.
- Consejo Nacional de Producción. (2003b). *Memoria Institucional 2001 y Memoria Comprensiva 1998 - 2002*. Informe inédito. San José: [s.n.]. Informe técnico Dirección de Planificación. Pp. 41.
- Consejo Nacional de Producción (2003c). *Niveles de profundidad para la presentación de proyectos al Programa de Reconversión Productiva del Sector Agropecuario*. San José Costa Rica. Informe inédito. San José: [s.n.], 19 de noviembre de 2003. Informe técnico Área de Seguimiento de Proyectos. CNP. Pp. 1-9.
- Consejo Nacional de Producción (2003d). *Informe sobre evaluación de impacto de diez proyectos financiados por el Programa de Reconversión Productiva*. Informe inédito. San José: [s.n.], 3 de julio de 2003, San José: CNP.
- Contraloría General de la República. (1998). *Informe del estudio realizado en el Programa de Reconversión Productiva, ejecutado por el Programa Integral de Mercadeo Agropecuario*. Informe inédito. San José: [s.n.], Informe técnico 55-98. Dirección General de Auditoría. Pp. 18.
- Contraloría General de la República. (2000). *Estudio efectuado en el Consejo Nacional de Producción (CNP) relacionado con la evaluación de algunos aspectos del Programa de Reconversión Productiva del Sector Agropecuario*. Informe inédito. San José: [s.n.], 23 de noviembre de 2000. Informe técnico DFOE-AM 4-2000. División de fiscalización operativa y evaluativa. Área de Servicios Agropecuarios y de Medio Ambiente. Pp. 26.
- Contraloría General de la República. (2001). *Criterios sobre los objetivos y parámetros establecidos por la Ley N° 7 742 para ejecutar los recursos destinados a lograr la Reconversión Productiva del Sector Agropecuario*. Informe inédito. San José: [s.n.]. Oficio N° 6962 del 25 de junio del 2001. Informe técnico DFOE-AM 251-2001. División de fiscalización operativa y evaluativa. Área de Servicios Agropecuarios y de Medio Ambiente. Pp. 24.
- Contraloría General de la República. (2002a). *Informe sobre los resultados del estudio realizado en El Consejo Nacional de Producción, referente a la Administración de los recursos del Programa de Reconversión Productiva del Sector Agropecuario, creado mediante la ley No. 7 742 del 19 de diciembre de 1998*. Informe inédito. San José: [s.n.], 29 de setiembre de 2002. Informe técnico DFOE-AM 22-2002. División de fiscalización operativa y evaluativa. Área de Servicios Agropecuarios y de Medio Ambiente. Pp. 30.
- Contraloría General de la República. (2002b). *Estudio de los resultados del estudio de aprobación del presupuesto ordinario y del plan operativo anual del Fideicomiso N° 520 BNCR - CNP, por un monto de c 2 941 439,8 miles*. Informe inédito. San José: [s.n.], 20 de diciembre de 2002. Informe técnico DFOE-AM 50-2002. División de fiscalización operativa y evaluativa. Área de Servicios Agropecuarios y de Medio Ambiente. Pp. 8.

- Corzo Fernández, Susana. (2002). *El clientelismo político como intercambio*. Working Paper número 206. Universidad de Granada Institut de Ciències Polítiques i Socials Barcelona.
- Costa Rica. Constitución Política de la República de Costa Rica del 7 de noviembre de 1949. Publicado en Colección de Leyes y Decretos del año 1949, semestre 2, tomo 2, folio.724. San José: Imprenta Nacional. Pp. 106.
- Costa Rica. *Ley 218 del 8 de agosto de 1939*. Ley de Asociaciones. Publicado en Colección de Leyes y Decretos del año 1939, semestre 2, tomo 2, folio.368. Pp. 10. Recuperado de https://fome.ucr.ac.cr/media/legislacion/2016/24/1_LEY_ASOCIACIONES_N2018.pdf
- Costa Rica. *Ley 276 del 27 de agosto de 1942*. Ley de Aguas. Diario oficial La Gaceta N° 190 del 28 de agosto de 1942. Pp. 46. Recuperado de http://www.oas.org/dsd/environmentlaw/waterlaw/documents/Costa_Rica-Ley_276.pdf
- Costa Rica. *Ley N° 2 035 del 17 de julio de 1956*. Ley Orgánica del CNP reformada por Ley N° 6050 de 15 de abril de 1977 y Ley N° 7 742 de 15 de enero de 1998. Creación del Programa de Reconversión Productiva del Sector Agropecuario. Diario oficial La Gaceta N° 10 del 15 de enero de 1998.
- Costa Rica. *Ley 2 762 del 21 de junio de 1961*. Régimen Relaciones de Productores, Beneficiadores y Exportadores Café. Publicado en Colección de Leyes y Decretos del año 1961, semestre 1, tomo 1, folio.453. Pp. 42. Recuperado de <https://costarica.eregulations.org/media/ley%202762%20exportadores%20de%20caf%C3%A9.pdf>
- Costa Rica. *Ley 4 179 del 22 de agosto de 1968*. Ley de Asociaciones Cooperativas y creación del INFOCOOP y otras normas conexas Publicado en Colección de Leyes y Decretos del año 1968, semestre 2, tomo 2, folio 1043. Grafica Litho Offset. 2006. Pp. 176.
- Costa Rica. *Ley 4 521 del 26 de diciembre de 1969*. Creación de los Centros Agrícolas Cantonales. Publicado en Colección de Leyes y Decretos del año 1969, semestre 2, tomo 2, folio 1140. Pp.15. Recuperado de <http://www.mag.go.cr/legislacion/1970/ley-4521.pdf>
- Costa Rica. *Ley 5 338 del 28 de agosto de 1973*. Ley de Fundaciones. Publicado en Colección de Leyes y Decretos del año 1973, semestre 2, tomo 1, folio 536. Pp. 5. Recuperado de http://www.uaca.ac.cr/sites/default/files/documents/ley_de_fundaciones.pdf
- Costa Rica. *Ley 064 del 29 de abril de 1987*. Ley de Fomento a la Producción Agropecuaria Fodea y Orgánica del MAG. Diario oficial La Gaceta N° 87 del 8 de mayo de 1987. Pp. 22. Recuperado de <http://www.mag.go.cr/legislacion/1987/ley-7064.pdf>
- Costa Rica. *Ley 7 384 del 16 de marzo de 1994*. Creación del Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura (Incopesca). Diario oficial La Gaceta N° 62 del 29 de marzo de 1994. Pp. 5. Recuperado de <http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/cos1882.pdf>
- Costa Rica. *Ley 7428 del 7 de setiembre de 1994*. Ley Orgánica de la Contraloría General de la República. Diario oficial La Gaceta N° 210 del 4 de noviembre de 1994. Pp. 32. Recuperado de <http://www.tsc.go.cr/pdf/normativa/leyorganicaContraloria.pdf>

- Costa Rica. *Ley 7494 del 2 de mayo de 1995*. Ley de Contratación Administrativa. . Diario oficial La Gaceta N° 110 del 8 de junio de 1995. Pp. 148. Recuperado de <http://unql.or.cr/LevesSitioMunicipal/Gestion/Lev7494.pdf>
- Costa Rica. *Ley 7 818 del 2 de setiembre de 1998*. Ley orgánica de la agricultura e industria de la caña de azúcar. Diario oficial La Gaceta N° 184 del 22 de setiembre de 1998. Pp. 49. Recuperado de <https://www.laica.co.cr/media/docs/leves/7818.pdf>
- Costa Rica. *Ley No. 8 131 del 18 de setiembre de 2001*. Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos. Diario oficial La Gaceta N° 198 del 16 de octubre de 2001. Pp. 46. Recuperado de www.archivonacional.go.cr/pdf/lev_8131.doc
- Costa Rica. *Ley 8 634 del 23 de abril de 2008*. Ley sistema de Banca para el desarrollo. Diario oficial La Gaceta N° 87 del 7 de mayo de 2008. Pp. 23. Recuperado de <http://reventazon.meic.go.cr/informacion/legislacion/pvme/8634.pdf>
- Costa Rica. *Exposición de motivos para la creación del Programa de Reconversión Productiva que originó la modificación de la Ley Orgánica del Consejo Nacional Producción*. Proyecto de Ley 7 742, (1998). Expediente de Asamblea Legislativa N° 12683, folio 936. CPOA y R.N.
- Crozier, M. (1994). *La posición del Estado ante los otros actores*. París: Seuil.
- Cruz Jiménez, Graciela; Serrano Barquín, Rocío del Carmen y Zucumbo Villareal, Lilia. (2010) *Estudios y perspectivas en turismo. Redes de políticas públicas y Turismo en San Miguel Almaya. ¿promotoras o limitantes de desarrollo local?* Revista Estudios y Perspectivas en Turismo, Volumen 19. Universidad Autónoma del Estado México Toluca. Pp. 792 – 811.
- Chaves Grijalva, Roger. (2003). *Organizaciones campesinas, y Estado en la política de reconversión productiva y apertura comercial. Periodo 1997-2001*. [Tesis de licenciatura en Sociología con énfasis en Derecho Agrario inédita]. Universidad Nacional, Heredia.
- Chayanov, Alexander V. (1985). *La organización de la unidad económica campesina*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Churnside Harrison, Róger. (2000). *Espacio y Tiempo en Ciencia Social. Principios de contabilidad lógico para el razonamiento social*. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica.
- Dahl, Robert A. (1989). *Poliarquía. Participación y oposición*. Argentina: Editorial Rei Argentina S.A.
- De las Casas, Lizardo; Trejos, Rafael y Cáceres, Ricardo. (1997). *Modernización de la institucionalidad de la agricultura y el medio rural*. San José: IICA.
- Dilthey, Wilhelm. (1949). *Introducción a las ciencias del espíritu*. México: Fondo de cultura económica.
- Drucker, Peter. (2007). *Gestión del conocimiento*. Bilbao: Ediciones Deusto S.A.
- Easton, D. (1965). *Esquema para el análisis político*. New Jersey: Prentice-Hall, Inc.
- Estado de la Nación. (2013). *Vigésimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible Informe Final la Institucionalidad del Sector Agropecuario Costarricense: evolución y efectos sobre el desarrollo del sector*. San José.
- Etzioni, Amitai. (1991). *Organizaciones modernas*. México D.F: UTEHA.
- Evans, Mark. (1998). *Análisis de las redes de políticas públicas: una perspectiva británica*. Revista Gestión y Políticas Públicas, Volumen 7 (Número 2). Pp. 229 – 266.

- Fallas Venegas, Helio. (1993). *Centroamérica: pobreza y desarrollo rural ante la liberalización económica*. San José: Publicaciones Misceláneas AI/SC (IICA).
- Fernández Alvarado, Luis Fernando y Granados Carvajal, Evelio. (2000). *Costa Rica: el nuevo marco regulatorio y el sector agrícola Red de desarrollo agropecuario*. Documento Cepal. Serie de Desarrollo Productivo N° 95. Santiago de Chile: Impreso en Naciones Unidas.
- Fleury, Sonia. (1997). *Reforma del Estado*. Interamerican Institute of Social Development-IISD del Banco Interamericano de Desarrollo - BID.
- Flores, J. (1996, julio). *Censo de organizaciones de mercadeo intermediario*. Ponencia presentada en el foro de diagnóstico de las organizaciones de mercadeo intermediario. Honduras.
- Flores, M. y Rello, F. (2002). *Capital social rural*. México D.F: Plaza y Valdés S.A. de CV.
- Freeman, L.C.; Whited, R. y Romneya. (1992). *Research Method in Social Network Analysis*. Londres: Transaction Publishers.
- Freeman, Linton C. (2004). *The Development of Social Network Analysis. Study in the Sociology of Science*. Nueva York: Empirical Press.
- Godet, Michel. (1993). *De la anticipación a la acción. Manual de prospectiva y estrategia*. Barcelona: Editorial Marcombo Boixareu Editores.
- Gutiérrez, Claudio y Brenes, Abelardo. (1971). *Teoría del método en las ciencias sociales*. Costa Rica: Editorial Educa Editorial Universitaria Centroamericana.
- Granados, Carlos; Brenes, Alonso y Cubero, Luis Pablo. (2005). *Los riesgos de la reconversión productiva en las Fronteras centroamericanas: el caso de la zona norte de Costa Rica*. Unidad de Investigación en Fronteras Centroamericanas Anuario de Estudios Centroamericanos, Universidad de Costa Rica, Pp. 93-113.
- Granados Sánchez, Jeison. (27 de junio de 2002). *Posibles irregularidades del CNP*. La Prensa Libre. P. 2.
- Granados Sánchez, Jeison. (2 de abril de 2003). *Gobierno pide cuentas al CNP*. La Prensa Libre. P.5.
- Guy, Peters B. (1999). *La política de la burocracia*. México: Fondo de cultura económica.
- Guy, B. (2003). *El nuevo institucionalismo, la teoría institucional en ciencia política*. Barcelona: Editorial Gedisa S.A.
- Hall, Richard. (1996). *Organizaciones Estructura, Procesos y Resultados*, México D.F: Prentice Hall Hispanoamericano.
- Hanneman, R. A. (2000). *Introducción a los métodos del análisis de las redes sociales*. California: Departamento de Sociología de la Universidad de California Riverside.
- Hernán Gil, Didier. (24 de mayo de 2002). *Pacheco propina golpes a la corrupción*. Diario Panamá América. Recuperado de <http://www.panamaamerica.com.pa/content/pacheco-propina-golpes-la-corrupci%C3%B3n>.
- Herrero, Mauricio. (29 de mayo de 1995). *Pacto marcha a paso lento*. La Nación Digital. Recuperado de http://www.nacion.com/nacional/gobierno/figueres-Calderon-pacto_0_1350065188.html
- Hidalgo Capitán, Antonio Luis. (2003). *Política económica, desarrollo y cambio estructural del sistema socioeconómico costarricense (1980-2002)*. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica.
- Hidalgo Capitán, Antonio Luis. (2007). *Los modelos histórico-estructurales del desarrollo costarricense*. Revista Observatorio de la Economía Latinoamericana (N° 81). Pp. 1 – 17.

- IICA. (1997). *Perspectivas del desarrollo rural sostenible hacia el siglo XXI, en el Ecuador. Memorias del Foro Nacional*. Quito: IICA.
- INFOCOOP. (20 de junio de 1993). *Expediente 819 del Censo cooperativo 1993*. Informe inédito. San José: [s.n.], Informe inédito. San José: [s.n.]. Unidad de Planificación del Movimiento Cooperativo Costarricense (UNIPLAN).
- Jablonski García, Paulo. (2005). *Clientelismo en democracia. Una propuesta para el análisis de las relaciones clientelares a nivel local*. Revista de recerca i investigació en antropologia. Periferia número 2. Universitat Autònoma de Barcelona. Pp. 1 – 21.
- Jara Holiday, Oscar. (2010). *Trayecto y búsquedas de la sistematización de experiencias en América Latina 1959 – 2010*. San José, Costa Rica: Centro de Estudios y Publicaciones Alforja.
- Kaplan, Marcos. (1984). *Estado y sociedad*. México: Dirección General de Publicaciones, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Klijin, E. (2006). *Redes de políticas públicas: Una visión general*. Revista de Ciencia Política. Volumen 26. (Nº 1). Pp. 67 – 83.
- Klijin, E. (1998). *Policy Networks: An Overview* en Kickert, W. J. M. & Koppenjan, J.F.; (eds) *Managing Complex Networks*. Londres: Editorial Sage.
- Klijin, E. (1998). *Redes de políticas públicas: una visión general*. Londres: Editorial Sage.
- Knoepfel, Peter; Larrue, Corinne; Varone, Frédéric y Hinojosa, Miriam. (Enero-Junio 2007). *Hacia un modelo de análisis de políticas públicas operativo. Un enfoque basado en los actores, sus recursos y las instituciones*. Revista Ciencia Política nº 3 Pp. 6 – 29.
- La Nación. (3 de abril de 2003). *Toda al revés. Programa de reconversión agrícola: otro desconsuelo nacional*. P. 15.
- Larios, F. y Otero, M. (1999). *Nuevo contexto mundial y reformas institucionales*. Lima: Grafic ASPA.
- Leonidas Aguirre, Julio. (2012). *Redes Clientelares. Una perspectiva teórica desde el Análisis de Redes Sociales*. Documentos de Trabajo CIEPP Nº 83. Buenos Aires Argentina: Centro interdisciplinario para el Estudio de políticas públicas.
- Lindblom, C. (1991). *El proceso de políticas públicas*. México D.F: Editorial Porrúa.
- Llistar, D. (2003). *El qué, el quién, el cómo y el porqué del Consenso de Washington*. ISBN: 84-7426-657-2. Pp. 1 – 11. [En línea: 03/04/2011] Disponible en: <http://www.odg.cat/documents/publicacions/CW-David-NOV02.pdf>
- Lowi, T.J. (1963). *American Business, public policy, case studies and political theory*. Revista World Politics Nº 16. Pp. 677-715.
- Lowi, T.J. (1972). *Four systems of policy, politics and choice*. Missouri: Public Administration Review.
- Luhman, Niklas. (1998). *Sistemas sociales*. Barcelona: Editorial Anthropos.
- Marsh, David y Stoker, Gerry. (1995). *Teoría y método de la ciencia política*. Madrid: Alianza Editorial, S.A.
- Martínez Meseguer, César. (2009). *Teoría evolutiva de las instituciones. La perspectiva austriaca*. Madrid: Unión Editorial, S.A.
- Martínez, Freddy. (2004). *Análisis político y estrategias de actores. Una visión prospectiva*. México D.F: Noriega Editores.

- Mata, Esteban. (5 de septiembre de 2009). *Renuncia presidente de Consejo de Producción*. La Nación Digital. Recuperado de http://www.nacion.com/nacional/servicios-publicos/Renuncia-presidente-Consejo-Produccion_0_1072092794.html
- Meny, Ives; Thoenig, Jean-Claude. (1992). *Las políticas públicas*. España: Ariel Ciencia Política.
- Mitchell, J., C. (1969). *Social Networks in Urban Settings*. Manchester: Manchester University Press.
- Mitchell, J.C. (1969). *The concepts and use of social networks* en J.C. Mitchell (ed), *Social Networks in Urban situations*, Manchester: Manchester University Press. Pp. 1-50.
- Ministerio de Agricultura y Ganadería. (2001). *Memoria anual 2001*. Informe inédito. San José: [s.n.]. Informe técnico Dirección de Planificación.
- Ministerio de Agricultura y Ganadería. (2002). *Plan Nacional de Desarrollo Agropecuario*. San José: MAG. Informe inédito. San José: [s.n.]. Informe técnico Dirección de Planificación.
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. (2014). *Anuarios estadísticos 2012. 2013*. Informe inédito. San José: [s.n.]. Informe técnico Dirección de Planificación.
- Minsky, Marvin. (1986). *La sociedad de la mente: la inteligencia humana a la luz de la inteligencia artificial*. Quito: Editorial Galapagos.
- Mintzberg, Henry. (1979). *The structuring of organizations*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Mora, Jorge (1997). *Cambios estructurales, políticas de desarrollo agrario y formas de movilización campesino en Costa Rica, Estructuras agrarias y movimientos campesinos en América Latina, 1959-1990*, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid, España.
- Morales Chavarría, Sergio. (24 de noviembre al 1º. de diciembre de 2002a). *CNP no da la talla*. El Financiero n° 389. P.32.
- Morales Chavarría, Sergio. (24 de noviembre al 1º. de diciembre de 2002b). *Reconversión sin resultados*. El Financiero n° 390. P.34.
- Morales Chavarría, Sergio. (9 – 15 de diciembre de 2002c). *Contraloría cuestiona Reconversión Productiva*. El Financiero n° 391. P.32.
- Moraña, Mabel. (2000). *Nuevas perspectivas desde/sobre América Latina El desafío de los estudios culturales*. Santiago, Chile: Editorial Cuarto Propio.
- Molina Jiménez, Iván. (2005). *Del legado colonial al modelo agroexportador. Costa Rica 1821 – 1914*. San José: Comisión Editorial Universidad de Costa Rica.
- Moya, Ronald. (22 de marzo de 2003). *Indagan Transferencias de fondos en CNP*. La Nación. P. 5A.
- Muñoz Amato, P. (1990). *Introducción a la administración pública*. México D.F: Fondo de Cultura Económica.
- Murillo, Álvaro. (23 de abril de 2008). *Arias firma ley de Banca de Desarrollo y pide cuentas al CNP*. La Nación Digital. Recuperado de http://www.nacion.com/nacional/Arias-Banca-Desarrollo-cuentas-CNP_0_972102789.html
- Negandhi, Anant R. (1975). *Interorganization Theory*. Ohio: Kentucky State University Press.
- Nohlen, Dieter. (2007). *Institucionalismo políticas en su contexto. Las virtudes del método comparativo*. San Fe, Argentina: Rubinzal Culzoni Editores.
- North, Douglass C. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*.

- México D.F: Fondo de cultura económica.
- North, C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- North, D. C. y Thomas, R. P. (1973). *The Rise of the Western World*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ortega, Emiliano. (1990). *De la reforma agraria a las empresas asociativas*. Revista de la Cepal N° 40. Santiago de Chile. Pp. 105 – 122
- Osborne, David y Gaebler, Ted. (2004). *Un Nuevo Modelo de Gobierno. Como Transforma el Espíritu Empresarial del Sector Público*. México D.F: Editorial Gernika.
- Ostrom, E. (1990). *Rational choice theory and institucional analisis: toward complementary*. Washington: American Political Science Review.
- Palma, Diego. (1992). *La Sistematización como estrategia de conocimiento en la educación popular. El estado de la cuestión en América Latina*. Santiago, Chile: Papeles del CEAAL
- Parsons, Talcott. (1974). *La sociedad*. México D.F: Editorial Trillas.
- Pierson, Paul. (2000). *Increasing returns, path dependence and study of politics*. The American political science Review. Volumen 94 (N° 2). Pp. 251 – 267.
- Pomareda B., Carlos. (1997). *Las políticas públicas y el sector agropecuario. Administración Figueres Olsen*. San José: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.
- Powell, Walter W. y DiMaggio, Paul J. (1999). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México D.F: Fondo de Cultura Económica.
- Quinn Patton, Michael. (2002). *Qualitative research and evaluation methods*. Londres: Sage Publications.
- Quiroga, Á. (2000). *Introducción al análisis de datos reticulares. Prácticas con UCINET6 y NetDraw1 Versión 2*. Barcelona: Universidad Pompeu Fabra.
- Rangeon, F. (1996). *L'idéologie de l'intérêt Général*. Paris: Editorial Économica.
- Reuben Soto, Sergio. (1988). *Ajuste Estructural en Costa Rica. Estudio socioeconómico de una década*. San José: Editorial Porvenir, S.A.
- Ripley, R.B. y Franklin, G. (1987). *Congress, the Bureaucracy and Public Policy*. Illinois: Dorsey Press.
- Ripley, Randall y Franklin, Grace. (1982). *Bureaucracy and Policy Implementation*. Illinois: Dorsey Press.
- Roberts, R. y Marion, D. (1997). *From Watergate to Whitewater. The public integrity war*. Connecticut: Editorial Praeger.
- Rovira Mas, Jorge. (1998). *Costa Rica en los años 80*. 2ª ed. San José. Costa Rica: Editorial Porvenir.
- Rodríguez, Manuel. (2009). *Análisis del marco normativo y construcción de propuestas legales para el fortalecimiento del asociacionismo municipal*. Costa Rica: Editorial Demuca.
- Roth Deubel, André-Noel. (2002). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá DC: Ediciones Aurora.
- Rull, Luis. (2002). *Redes de políticas públicas locales y el papel moderador de los medios de comunicación*. Ponencia en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del estado. Lisboa, Portugal
- Saborío, Silvia. (1986). *Elementos de economía*. San José: Editorial Euned.

- Sáenz Torres, Santiago Manuel y Helfgott Lerner, Salomón. (Julio - diciembre de 2008). *Las redes interinstitucionales en la reconversión agropecuaria sustentable en Colombia* Revista Equidad y Desarrollo N° 10. Pp. 103-115.
- Salisbury, Robert. (1995). *The Analysis of Public Policy: A Search for Theories and Roles*. en S.Z. Theodoulou y M.A. Chan, *Public Policy: The Essential Readings*, Englewood Cliffs: Prentice Hall. Pp. 34-37.
- Saz-Carranza, Àngel. (2004). *La gestión de redes inter-organizativos desde el sector público: el caso de los servicios sociales de Barcelona*. Ponencia en el IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España.
- Scharpf, F. W. (1990). *Games Real Actor Could Play. Rationality and Society 2*. Londres: Sage Publications. Inc.
- Scharpf, F. W. (2000). *Approaches to the Study of European Politics*. Londres: Sage Publications. Inc.
- Schroder, Peter. (2004). *Estrategias políticas*. México D.F.: Editores Fundación Friedrich Naumann.
- Schroter, Barbara. (2010). *Clientelismo político: ¿Existe el fantasma y cómo se viste?* Revista mexicana de sociología 72, numero 1. Universidad Nacional autónoma de México. Instituto de investigaciones sociales. Pp. 141 – 175.
- Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria. Sepsa. (1997). *Boletín Estadístico N° 8*. Informe inédito Síntesis 1990 - 1996. San José: [s.n.]. Informe técnico. Área de Estudios Económicos e Información. Pp. 28.
- Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria. Sepsa. (1998a). *Boletín Estadístico N° 9*. Informe inédito Síntesis 1990 - 1997. San José: [s.n.]. Informe técnico. Área de Estudios Económicos e Información. Pp. 32.
- Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria. Sepsa. (1998b). *Sector Agropecuario 1992 - 1996*. . San José: ACT-CR del IICA. Informe técnico. Área de Estudios Económicos e Información. Pp. 165.
- Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria. Sepsa. (2002). *Diagnóstico sectorial 1996 - 2000*. Informe inédito. San José: [s.n.]. Informe técnico. Área de Política Agropecuaria y Rural. Pp. 202.
- Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria. Sepsa. (2003). *Boletín Estadístico N° 14*. Informe inédito. San José: [s.n.]. Informe técnico. Área de Estudios Económicos e Información. Pp. 56.
- Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria. Sepsa. (2004). *Boletín Estadístico N° 15*. Informe inédito. San José: [s.n.]. Informe técnico. Área de Estudios Económicos e Información. Pp. 57.
- Segura Bonilla, Olman. (1991). *Costa Rica y el GATT: los desafíos del nuevo orden del comercio mundial*. San José: Editorial Porvenir.
- Serrano, Augusto. (1988). *Los caminos de la ciencia: una introducción a la Epistemología*. San José: Editorial Departamento Ecueménico de Investigaciones.
- Solís Avendaño, Manuel. (1985). *Desarrollo Rural*. San José: Euned.
- Stake, R. (1995). *Investigación con estudio de casos*. Madrid: Editorial Morata.
- Subirats, J. (1992). *Análisis de las políticas públicas y eficacia de la administración*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.
- Subirats, J.; Knoepfel, M.; Larrue, C. y Varone, F. (2008). *Análisis y gestión de Políticas Públicas*. Barcelona: Book Print Digital Botánica.

- Sulbrandt C, José; Navarrete C, Natalia y Piergentili, Natalia. (2004). *La gerencia de las redes interorganizacionales en políticas y programas públicos*. Ponencia en el IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España.
- Tejo, Pedro. (2000). *Políticas públicas y agricultura en América Latina durante la década del 2000. Red de desarrollo agropecuario*. Serie de Desarrollo Productivo 152. Santiago de Chile; Cepal.
- Timasheff, Nicholas S. (1986). *La teoría sociológica*. México: Fondo de cultura económica.
- Trejos R. y Larios F. (1999). *Hacia una nueva institucionalidad agraria en América Latina y el Caribe en nuevo contexto mundial y reformas Institucionales*. Lima: Centro Regional Andino del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). Grafic Aspa.
- Tsebelis, George. (1999). *Institutions in Comparative Policy Research*. Massachusetts: ECSA Review.
- Urcuyo, Constantino. (2003). *Reforma política y gobernabilidad*. San José: Editorial Juricentro S.A.
- Ureña Prado, Eliécer y Ricardo O. Russo. (2005). *Sinopsis del Programa de Reconversión Productiva para el sector agropecuario costarricense*. Universidad Autónoma de Centroamérica (UACA). Revista Acta Académica #36. Pp. 129 – 152.
- V.O.Key, Jr. (1962). *Política, partidos y grupos de presión*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos.
- Vargas Castro, Elidier. (2003). *Base Conceptual del Programa de Reconversión Productiva*. Informe inédito. San José: [s.n.], Informe técnico Área de Seguimiento de Proyectos, CNP. Pp. 13.
- Vargas Cullell, Jorge y Villareal Fernández, Evelyn. (2001). *Auditoría Ciudadana sobre la calidad de la democracia* en Capítulo 3 la estabilidad democrática en al Costa Rica contemporánea. Pp. 131 – 162.
- Vargas Paredes, Saúl. (2008). *Redes de políticas y cambio organizacional en la política forestal mexicana*. Revista Gestión y políticas públicas. Volumen 17. (Número 1). Pp. 101-144.
- Vargas Solís, Luis Paulino. (1990). *Crisis económica y ajuste estructural*. San José: Editorial EUNED.
- Vázquez Barquero, A. (2000a): *Desarrollo económico local y descentralización: aproximación a un marco conceptual*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal).
- Velázquez Gavilanes, Raúl. (2009). *Hacia una nueva definición del concepto de políticas públicas*. Revista desafíos número 20. Bogotá Colombia. Pp. 149 – 187.
- Vilchez, L. (3 de julio de 2002). *Al garete recursos del Programa de Reconversión Productiva*. Heraldo El País. Pp. 4-5.
- Visacovsky, Sergio y Guber, Rosana. (2002). *Historia y estilos de trabajo de campo en Argentina*. Argentina: Editorial Antropología.
- Wasserman, S.; Faust, K. (1994). *Social Network Analysis. Method and Applications*. Candbridge: Cambridge University Press.
- Weber, Max. (1967). *El político y el científico*. Madrid: Alianza Editorial.
- Weber, Max. (2000). *¿Qué es la burocracia?* Madrid: Elaleph Ediciones. Recuperado de http://www.ucema.edu.ar/u/ame/Weber_burocracia.pdf

- Williamson, Oliver. (1985). *The Economic Institutions of Capitalism. Firms, Markets, Relational Contracting*, New York: The Free Press.
- Wilson, James Q. (1973). *Political Organizations*. New York: Basic Books.
- Yin, Robert K. (1994). *Case Study Research. Design and Methods*. Londres: Editorial SAGE.
- Zurbriggen, Cristina. (2004). *Redes, actores e instituciones*. Revista del CLAD Reforma y Democracia. N° 30. Caracas. Pp. 1 – 13.
- Zurbriggen, Cristina. (2006). *El institucionalismo centrado en los actores: una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas*. Revista de ciencia política volumen 26 (n° 1). Universidad de la República, Uruguay. Pp. 67 – 83.

3. Si marcó 1 pasar a la pregunta 6. De lo contrario indique en orden de importancia 3 aspectos positivos de cada periodo (se pueden repetir) que considera usted que favorecieron que el programa obtuviera un nivel de éxito mayor de 1

a.	Periodo 1998 – 2002 Administración Dr. Miguel A. Rodríguez
b.	
c.	
a.	Periodo 2002 – 2006 Administración Dr. Abel Pacheco
b.	
c.	
a.	Periodo 2006 – 2008 Administración Dr. Óscar Arias
b.	
c.	

1. En orden de importancia qué actores favorecieron los aspectos que usted señala (si requiere más, agréguelos)

Actor 1.

Actor 2.

Actor 3.

1. En orden de importancia señale qué contribuyeron esos actores en los aspectos que usted señala (si requiere más agréguelos)

Actor 1.

Actor 2.

Actor 3.

2. Si marcó 10 terminó el cuestionario. De lo contrario indique en orden de importancia 3 aspectos de cada periodo (se pueden repetir) que considera usted que impidieron que el programa no obtuviera una calificación de 10.

a.	Periodo 1998 – 2002 Administración Dr. Miguel A. Rodríguez
b.	
c.	
a.	Periodo 2002 – 2006 Administración Dr. Abel Pacheco
b.	
c.	
a.	Periodo 2006 – 2008 Administración Dr. Óscar Arias
b.	
c.	

3. En orden de importancia qué actores obstaculizaron el desarrollo del programa según lo señalado anteriormente.

Actor 1.

Actor 2.

Actor 3.

4. En orden de importancia señale en que aspecto contribuyó cada uno de esos actores en obstaculizar el desarrollo del programa, según lo señalado anteriormente.

Actor 1.

Actor 2.

Actor 3.

Desea externar algún comentario adicional

Muchas gracias. por sus respuestas

Apéndice C. Segundo cuestionario para recolección de datos de expertos

Boleta -----

**ENCUESTA DE OPINIÓN A FUNCIONARIOS CLAVE SOBRE LA IMPLEMENTACIÓN
DEL PROGRAMA DE RECONVERSIÓN PRODUCTIVA****Entrevistado:**

Puesto:

Institución:

Fecha:

Estoy realizando una tesis doctoral sobre la implementación del programa de reconversión productiva del sector agropecuario costarricense. Me interesaría conocer sus opiniones sobre la implementación de ese programa llevada a cabo en los años 1998 - 2008, le agradecería que me contestara las siguientes preguntas.

1. ¿Cuáles fueron los hechos más relevantes para el PRP para el financiamiento de proyectos durante el periodo 1998 - 2002?

2. ¿Qué tipo de proyectos se financiaron en el periodo 1998 - 2002? ¿Considera usted que tenían alguna razón especial para ser financiados?

3. ¿Cuáles fueron las principales regulaciones que se impusieron durante el periodo 1998 - 2002?
¿Cuáles fueron las motivaciones?

4. ¿Cuáles fueron los hechos más relevantes para el PRP para el financiamiento de proyectos durante el periodo 2002 - 2006?

5. ¿Qué tipo de proyectos se financiaron en el periodo 2002 - 2006? ¿Considera usted que tenían alguna razón especial para ser financiados?

6. ¿Cuáles fueron las principales regulaciones que se impusieron durante el periodo 2002 - 2006?
¿Cuáles fueron las motivaciones?

7. ¿Cuáles fueron los hechos más relevantes para el PRP para el financiamiento de proyectos durante el periodo 2006 - 2008?

8. ¿Qué tipo de proyectos se financiaron en el periodo 2006 - 2008? ¿Considera usted que tenían alguna razón especial para ser financiados?

9. ¿Cuáles fueron las principales regulaciones que se impusieron durante el periodo 2006 - 2008? ¿Cuáles fueron las motivaciones?

10. ¿Por qué cree que se cerró el programa?

11. ¿Cumplió el PRP su misión? ¿Los resultados fueron halagüeños para el sector agropecuario?

Desea externar algún comentario adicional

Muchas gracias por sus respuestas

Apéndice D. Tercer cuestionario para recolección de datos de expertos

Boleta -----

ENCUESTA DE OPINIÓN A FUNCIONARIOS CLAVE SOBRE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA DE RECONVERSIÓN PRODUCTIVA

Entrevistado: _____

Puesto: _____

Institución: _____

Fecha: _____

Estoy realizando una tesis doctoral sobre la implementación del programa de reconversión productiva del sector agropecuario costarricense. Me interesaría conocer sus opiniones sobre la implementación de ese programa llevada a cabo en los años 1998 - 2008, le agradecería que me contestara las siguientes preguntas.

1. Del siguiente listado de actores señale: ¿Cuáles fueron los principales retos estratégicos para ejecutar el PRP que tuvieron durante el periodo 1998 - 2008?

Nombre	Actor	Objetivo estratégico
	Actor i	
	Actor ii	
	Actor n	

2. De los objetivos estratégicos señalados, exprese el nivel de importancia que tuvo ese reto para cada actor en una escala de -1 a 1, donde -1 están en contra, 0 le es indiferente y 1 está a favor.

Objetivo estratégico	Actor i	Actor ii			Actor n

3. Valore la importancia de cada objetivo estratégico para un actor. Utilice una escala de -3 a 3, donde -3 es totalmente contrario y 3 totalmente a favor.

Las valoraciones son las siguientes:

- 3 significa que el actor cumple la misión
- 2 significa que el actor tiene éxito
- 1 significa que el actor realiza una buena gestión
- 0 no tiene efecto en el actor
- Los valores negativos significan lo contrario a los positivos

Objetivo estratégico	Actor i	Actor ii			Actor n

4. Valore la influencia que tiene un actor sobre los demás y viceversa. Utilice una escala de 3 a 0.

Las valoraciones son las siguientes:

- 3 significa que el actor tiene alta influencia
- 2 significa que el actor tiene media influencia
- 1 significa que el actor tiene baja influencia
- 0 no tiene efecto sobre el otro actor

	Actor i	Actor ii			Actor n
Actor i					
Actor ii					
Actor n					

Desca externar algún comentario adicional

Muchas gracias por sus respuestas

Apéndice E. Relaciones entre regiones y actividades periodo 1998 - 2002

Actividad	Nacional		Central		Brunca		Huetar Norte		Huetar Atlántica		Pacífico Central		Chorotega		Total		
	#	Monto	#	Monto	#	Monto	#	Monto	#	Monto	#	Monto	#	Monto	#	Monto	
Acuicultura/ Pesca	1	19 300 000					1	1 000 000			1	5 000 000	1	4 368 138	4		29 668 138
Agricultura	1	8 800 000	7	1 608 659 492	2	261 138 675	3	70 156 824	8	2 428 551 736			3	366 038 981	24		4 743 345 708
Agroindustria			6	419 152 369	6	249 430 000	4	396 402 916	7	454 856 582	1	8 854 805	1	14 640 046	25		1 543 336 718
Apicultura			1	6 800 000											1		6 800 000
Capacitación	5	115 104 455			1	350 650									6		115 455 105
Comercializ.	11	964 218 420	10	362 796 718	1	29 475 000	2	70 139 166	1	1 600 000	1	20 252 842	6	182 790 804	32		1 631 272 950
Ganadería					1	20 040 494	1	150 000 000	2	444 329 119			1	11 600 000	5		625 969 613
Planificación. Riego/ drenaje	1	12 950 000													1		12 950 000
			7	159 405 000	2	117 380 280	1	141 730 172							10		418 515 452
Total	19	1 120 372 875	31	2 556 813 579	13	677 815 099	12	829 429 078	18	3 329 337 437	3	34 107 647	12	579 437 969	108		9 127 313 684

Apéndice F. Relaciones entre regiones y actividades periodo 2002 – 2006

Actividad	Nacional		Central		Brunca		Huetar Norte		Huetar Atlántica		Pacífico Central		Chorotega		Total	
	#	Monto	#	Monto	#	Monto	#	Monto	#	Monto	#	Monto	#	Monto	#	Monto
Acuicultura Pesca											1	23 061 024			1	23 061 024
Agricultura			2	670 922 231	1	2 417 528 850			8	3 458 716 012			1	40 033 165	12	6 587 200 258
Agroindustria					1	13 400 000	2	1 233 503 390					1	5 900 000	4	1 252 803 389
Apicultura											1	3 900 000			1	3 900 000
Capacitación	2	91 546 560													2	91 546 560
Comercialización	3	1 036 355 257	2	377 939 968							1	20 000 000			6	1 434 295 225
Ganadería			3	907 106 856							1	8 220 000			4	915 326 855
Investigación	1	406 710 917													1	406 710 917
Riego drenaje			1	80 307 918							1	19 172 163			2	99 480 081
Total	6	1 534 612 734	8	2 036 276 973	2	2 430 928 850	2	1 233 503 390	8	3 458 716 012	5	74 353 187	2	45 933 165	33	10 814 324 312

Apéndice G. Relaciones entre regiones y actividades periodo 2006 – 2008

Actividad	Nacional		Central		Brunca		Huetar Norte		Huetar Atlántica		Pacífico Central		Chorotega		Total	
	#	Monto	#	Monto	#	Monto	#	Monto	#	Monto	#	Monto	#	Monto	#	Monto
Agricultura			1	903 652 013	3	1 595 383 446			1	389 873 630					5	2 888 909 089
Agroindustria			1	323 312 384			1	372 020 755	1	30 000 000	1	55 249 859	1	90 213 164	5	870 796 162
Comercialización			4	319 104 588											4	319 104 588
Ganadería			1	353 344 591							2	1 640 761 103	1	45 209 570	4	2 039 315 264
Mercadeo	1	2 731 666 146													1	2 731 666 146
Riego/dren			1	49 727 878											1	49 727 878
Totales	1	2 731 666 146	8	1 949 141 454	3	1 595 383 446	1	372 020 755	2	419 873 630	3	1 696 010 962	2	135 422 734	20	8 899 519 128

Apéndice H. Relaciones entre cartera y actividades periodo 1998 – 2002

Actividad	Activo		Finiquitado		Liquidado		Proceso de Resolución Contractual		Proceso Cobro Judicial		Total	
	#	Monto	#	Monto	#	Monto	#	Monto	#	Monto	#	Monto
Agricultura	9	2 032 178 102	11	1 010 523 520	1	26 458 000			3	1 674 186 085	24	4 743 345 708
Apicultura			1	6 800 000							1	6 800 000
Acuacultura			3	10 368 138			1	19 300 000			4	29 668 138
Agroindustria	6	709 347 954	9	48 812 320	5	257 937 179	1	92 658 676	4	434 580 588	25	1 543 336 718
Comercializac.	6	305 987 872	15	412 395 384	1	29 475 000	3	609 635 088	7	273 779 606	32	1 631 272 950
Ganadería	1	150 000 000	3	372 688 324	1	103 281 289					5	625 969 613
Capacitación			6	115 455 105							6	115 455 105
Planificación			1	12 950 000							1	12 950 000
Riego/drenaje	9	376 135 172	1	42 380 280							10	418 515 452
TOTAL	31	3 573 649 101	50	2 032 373 071	8	417 151 468	5	721 593 764	14	2 382 546 279	108	9 127 313 684

Apéndice I. Relaciones entre cartera y actividades periodo 2002 – 2006

Actividad	Activo		Finiquitado		Liquidado		Proceso de Resolución Contractual		Proceso Cobro Judicial		Total	
	#	Monto	#	Monto	#	Monto	#	Monto	#	Monto	#	Monto
Agricultura	10	5 709 515 552					2	877 684 706			12	6 587 200 258,3
Apicultura			1	3 900 000							1	3 900 000,0
Acuicultura			1	23 061 024							1	23 061 024,0
Agroindustria	1	796 153 060	1	5 900 000	1	13 400 000	1	437 350 330			4	1 252 803 390,0
Comercializa	5	1 427 045 225	1	7 250 000							6	1 434 295 225,0
Ganadería	2	900 214 697	2	15 112 159,00							4	915 326 856,0
Capacitación.	1	80 388 000	1	11 158 560							2	91 546 560,0
Investigación	1	406 710 917									1	406 710 917,0
Riego/dren.	2	99 480 082									2	99 480 082,0
Total	22	9 419 507 533	7	66 381 743	1	13 400 000	3	1 315 035 036	0	0	33	10 814 324 312

Apéndice J. La prioridad en el PRP según influencia y prioridades

NIVEL	CULTIVO	REGIÓN	ORGANIZACIÓN	TOTAL
1	Plátano	Brunca	Surcoop R.L	3 754 382 750,26
1	Palma	Atlántico	Asopalma	3 267 416 116,99
1	Plátano	Atlántico	Canapropla	1 646 500 000,00
2	Ganado leche	Pacífico Central	Aplm leche monteverde	1 170 181 582,00
1	Piña	Huetar Norte	Coopesanjuan R.L	1 168 173 815,00
1	Hortalizas	Central	Asoproaaa	934 176 658,52
2	Hortalizas	Central	Apromeco	903 652 013,00
1	Raíces y tubérculos	Atlántico	Apromu	877 684 705,83
1	Frijol	Nacional	Consorcio frijolero	824 702 635,20
1	Aguacate	Central	Apaco	783 458 941,81
1	Piña	Huetar Norte	Apacona	530 009 006,00
2	Ganado carne	Central	Upap	524 637 802,00
1	Ganado leche	Pacífico Central	Agaimpa	510 832 362,90
1	Frijol	Brunca	Upiav	469 016 702,00
1	Palmito	Atlántico	Coopropalmito R.L	449 226 627,00

Apéndice J. (Cont.)

NIVEL	CULTIVO	REGIÓN	ORGANIZACIÓN	TOTAL
1	Raíces y tubérculos	Atlántico	Foprorca	441 957 607,15
1	Arroz	Chorotega	Coopebagatzi R.L	401 259 471,17
1	Hortalizas	Central	CAC Grecia	390 658 946,85
2	Ganado leche	Central	Asoproa	375 576 895,00
1	Ganado carne	Central	Coopejibaye R.L	360 236 749,60
2	Ganado leche	Atlántico	Suppas	341 047 829,70
1	Palma	Brunca	CIPA	340 651 519,00
1	Hortalizas	Central	Corporación.hortícola	329 844 522,00
2	Café	Central	Coopeindia R.L	256 435 404,00
3	Ganado leche	Central	Coopeleche R.L	250 000 000,00
2	Insumos	Central	CAC Alvarado	229 717 800,00
2	Ganado leche	Huetar Norte	ALUN	198 807 060,32
2	Cabuya	Central	Asproca	192 432 193,00
2	Ganado leche	Huetar Norte	Acgsc	150 000 000,00
2	Tabaco	Central	Apratp	145 150 000,00
2	Hortalizas	Huetar Norte	Sualufu	141 730 172,35

Apéndice J. (Cont.)

NIVEL	CULTIVO	REGION	ORGANIZACIÓN	TOTAL
3	Caña	Central	Caprocaña	128 000 000,00
1	Ganado leche	Atlántico	Asoagriportica	107 049 851,00
1	Hortalizas	Chorotega	Fecap	106 890 440,00
1	Raíces y tubérculos	Huetar Norte	Campeños	104 937 179,30
1	Café	Chorotega	Coopeldos	96 113 164,00
2	Hortalizas	Central	CAC Palmares	94 634 562,00
2	Hortalizas	Central	Aphcr	88 389 912,00
2	Palma	Central	Coopegamalotillo R.L.	80 358 271,00
3	Hortalizas	Central	Suafofu	80 307 918,44
3	Caña	Central	Coopecañera	65 000 000,00
3	Hortalizas	Central	Suasaila	62 991 788,00
3	Arroz	Pacífico Central	Cooparroz	55 249 859,20
3	Raíces y tubérculos	Huetar Norte	Intercosta	50 000 000,00
2	Hortalizas	Central	Suajenjal	49 727 878,00
3	Hortalizas	Chorotega	Cenprodeca	48 980 000,00
3	Ganado carne	Chorotega	Azasba	45 209 570,00

Apéndice J. (Cont.)

NIVEL	CULTIVO	REGION	ORGANIZACIÓN	TOTAL
4	Banano	Brunca	Fibasur	42 380 280,00
3	Plátano	Huetar Norte	CAC - Sarapiquí	40 764 464,20
1	Hortalizas	Central	CAC Sanramón	39 028 169,00
1	Ganado carne	Brunca	Procercoop	38 400 000,00
1	Insumos	Atlántico	CAC Limón	35 500 000,00
3	Insumos	Brunca	CAC Pérez Zeledón	29 475 000,00
4	Caña	Huetar Norte	Caprocañasca	26 458 000,00
4	Acuicultura	Pacífico Central	Ascapen	23 061 024,00
4	Café	Central	Coopepalmares R.L	22 893 416,00
3	Plátano	Atlántico	Asoparaiso	22 647 478,00
4	Hortalizas	Huetar Norte	Arproacozono	20 139 166,00
4	Ganado leche	Brunca	Acgus	20 040 494,00
	Ganado leche	Pacífico Central	Suagu	19 172 163,35
3	Hortalizas	Central	Suaalvi	17 601 697,27
3	Café	Central	Suasaju	17 040 063,00
3	Café	Central	Suasalu	16 722 837,80

Apéndice J. (Cont.)

NIVEL	CULTIVO	REGIÓN	ORGANIZACIÓN	TOTAL
3	Café	Central	Suasaro	16 256 914,27
3	Hortalizas	Central	Suasadu	16 037 531,40
3	Hortalizas	Central	Canaproce	16 000 000,00
3	Fruticultura	Atlántico	Asopropa	15 896 863,53
3	Hortalizas	Chorotega	Ashosanmiguel	15 049 906,65
2	Ganado leche	Chorotega	Coopepenin R.L	14 640 046,00
4	Café	Central	Suapuca	12 754 168,32
4	Hortalizas	Chorotega	Ashosanblas	11 870 457,76
4	Ganado leche	Chorotega	Acggc	11 600 000,00
4	Café	Pacífico Central	Coopemontes de oro R.L.	8 854 805,00
4	Ganado carne	Pacífico Central	Coopepaq R.L	8 220 000,00
4	Hortalizas	Central	Adapex -	8 000 000,00
4	Hortalizas	Central	Coopagrimar R.L	7 956 570,00
4	Ganado leche	Central	Asoplut	7 452 383,20
4	Hortalizas	Central	Badesa	7 250 000,00
4	Apicultura	Central	Apisantos	6 800 000,00

Apéndice J. (Cont.)

NIVEL	CULTIVO	REGIÓN	ORGANIZACIÓN	TOTAL
4	Hortalizas	Brunca	Apaisur	6 430 000,00
4	Pesca	Pacífico Central	Coopainpesa R.L	5 000 000,00
4	Hortalizas	Chorotega	Aphh-argendora	4 812 675,00
4	Pesca	Chorotega	Coonaprosal R.L	4 368 138,00
4	Apicultura	Pacífico Central	APPA	3 900 000,00
4	Ganado leche	Brunca	Apilac	3 000 000,00
4	Agroindustria	Atlántico	Aso mujer cariari	3 000 000,00
4	Raíces y tubérculos	Huetar Norte	Asomutre	2 934 360,00
4	Hortalizas	Central	Asotrojas	2 850 000,00
4	Forestal	Nacional	Junaforca	2 325 000,00
4	Hortalizas	Central	Coopellanogrande R.L	2 200 000,00
4	Acuicultura	Huetar Norte	Tilacoop R.L	1 000 000,00
4	Palma	Brunca	Coopeagropal R.L	350 650,00
Subtotal de proyectos financiados a organizaciones agropecuarias				24 281 533 003,34
Subtotal de proyectos destinados a proyectos nacionales				4 559 624 120,27
Monto total de proyectos financiados				28 841 157 123,61