

Contradicciones en la política del combate a la pobreza y generación de empleo: caso de pequeños productores agrícolas de la región Chorotega, Costa Rica.

Lezcano Calderón Sandra.
Universidad Nacional de Costa Rica
sandra.lezcano.calderon@una.cr
Zúñiga Guerrero Silvia.
Universidad Nacional de Costa Rica
silvialo2007@yahoo.es
Dobles Villegas María Teresa.
Universidad Nacional de Costa Rica
maria.dobles.villegas@una.cr

1. Aspectos contextuales.

La pobreza es un fenómeno complejo, multifacético y heterogéneo, difícil de definir, explicar y medir satisfactoriamente. Es una condición en la cual una o más personas tienen un nivel de bienestar inferior al mínimo necesario

para la sobrevivencia y superarla, y se requiere de un sistema integrado de desarrollo social para que las personas salgan de esa situación.

Algunas políticas de gobierno están dirigidas a disminuir la pobreza, la desigualdad y aumentar las posibilidades de empleo en Costa Rica. La mayoría de ellas establecen su población objetivo a partir de una caracterización cuantitativa basada en la estimación de ingresos máximos y propiedad privada máxima.

No se incluye en forma explícita en la definición de las políticas, la caracterización u otras condiciones que deben cumplir los destinatarios de las políticas como: nivel de escolaridad, experiencia en el sector productivo o laboral que defina las competencias básicas que requiere una persona para lograr el beneficio que se ofrece, pero que sin embargo entre los requerimientos administrativos se filtran únicamente los que pueden superar la tramitología de la que depende el cumplimiento de las políticas públicas y que determinan un filtro en el que muchos corren el riesgo de no cumplir con requisitos implícitos para disfrutarlos.

Aunque se reconoce como metodológicamente insuficiente, en Costa Rica se utiliza la medición de ingresos para valorar la incidencia de la pobreza. Pese a las limitaciones de medición, utilizando este criterio, los datos de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) 2014, arrojaron que 22,4% de la población total del país está en esta condición, pero con marcadas diferencias urbano rural (30,3% rural y 19,5% urbana). Dentro de las regiones la más afectada por el flagelo es la región Brunca donde alcanza el 36,2%. (MIDEPLAN, 2014).

En la estrategia oficial se establecen los mecanismos operativos para lograrlo en función de las competencias institucionales, de tal manera que

se propone que los sujetos de estas políticas únicamente requieren solicitarlo para beneficiarse de las mismas.

Bajo este planteamiento se asume que las instituciones responsables de operativizar las políticas tienen conocimiento completo de las características de esta población (ubicación, experiencia, nivel de comprensión de los procedimientos requeridos para acceder a los recursos) así como capacidad de convocatoria y canales de comunicación adecuados a la población objetivo.

El presente análisis se realiza a partir de la experiencia de un proyecto de extensión de la Sede Chorotega que acompañó a dos Asociaciones de pequeños productores agrícolas de la región Chorotega, que inicialmente tenían como propósito formular un proyecto para que se le financiara (bajo la modalidad no reembolsable) un centro de acopio a cada una.

Sin embargo, a partir del proceso de acompañamiento dado en los talleres, ellos mismos determinaron que para generar mayores ingresos para sus familias y crear opciones de empleo y mejores condiciones de trabajo en la comunidad, no era suficiente contar con centros de acopio sino que también era necesario mejorar las condiciones de producción, la calidad del producto, conocer los canales de comercialización de los productos agrícolas e insertarse en el mercado de forma permanente.

Ambas organizaciones apoyadas solicitaron a representantes de las instituciones vinculadas al Sector Agropecuario y Sector Social de la región Chorotega, les financiaran una propuesta de proyecto que les permitiera lograr los siguientes productos:

- Un estudio de mercado para conocer la demanda de productos agrícolas y los estándares de calidad que requiere el mercado local y con esto orientar la producción de sus asociados.

- Una estrategia de comercialización que integre a sus asociados, pues actualmente cada agricultor produce y vende individualmente. Situación que nos les permite ofrecer volumen, variedad ni calidad estandarizada para acceder a mercados formales.
- Producción planificada de los cultivos agrícolas de los afiliados para contar con una oferta constante, según la demanda.
- Potencial de las unidades productivas identificado que permitiera identificar oportunidades para diversificar o mejorar los cultivos
- Proceso de capacitación a los productores orientado a: mejoramiento de las técnicas de producción, estandarización de la calidad de los productos para su comercialización de forma.
- Desarrollo de las capacidades gerenciales de la Organización para la ejecución de un proyecto y el desarrollo de sentido de pertinencia de los asociados con la organización (Asociación de Productores Agropecuarios de Río Naranjo, 2016 y Asociación de Productores Agropecuarios de Cañas Dulces, 2016)

A todo este pliego de peticiones, consideradas indispensables para la inserción permanente de ambas Organizaciones en el mercado, la respuesta de las instituciones fue **“que no podían brindar estos servicios, únicamente había recursos para la inversión”**. Esto hace referencia a que únicamente se podrían financiar transferencia tecnológica que implicara productos tangibles como equipos, insumos o infraestructura, pero que la transferencia tecnológica que implicara procesos formativos y de acompañamiento para la mejora de la competitividad en el mercado, no eran posibles.

Aunado a lo anterior, en una investigación sobre actores, espacios de articulación y proyectos en la región Chorotega, se determinó que existe

una oferta amplia de servicios que cubren todo el proceso de producción, orientados a incrementar la competitividad y mejores empleos. Esta oferta consiste en mercados y comercialización, desarrollo de capacidades asociadas a la producción, asistencia técnica, financiamiento no reembolsable, inversiones de apoyo a procesos productivo, dotación de tierras, gestión empresarial, manejo adecuado de recursos ambientales, agroindustria, ordenamiento territorial y financiamiento para la asistencia local (Zúñiga y Lezcano, 2015)

Este trabajo tiene como objetivo evidenciar los vacíos epistemológicos y metodológicos contenidos en las políticas de reducción de la pobreza y generación de empleo dirigido a los pequeños productores agropecuarios en condiciones de vulnerabilidad, esto a partir del estudio de dos casos de asociaciones de productores agrícolas de la Región Chorotega.

2. Descripción y decisiones metodológicas

El análisis se desarrolló desde el enfoque cuantitativo y es de carácter descriptivo. Se revisó la Política de Estado para el Sector Agroalimentario y el Desarrollo Rural Costarricense 2010-2021(PESA), el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 (PND), el Plan Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Rural 2015-2018 (PSDAR), los resultados de dos investigaciones realizadas en la Región Chorotega, uno sobre la oferta de servicios de la institucionalidad pública realizado en el periodo 2012-2014 y otro sobre el proceso de desarrollo de capacidades para la formulación de proyectos con dos asociaciones de pequeños agricultores realizado en el periodo 2015.

Se parte de lo concreto de una experiencia para revisar la política pública dirigida al sector agropecuario (PESA, el PND, el PSDAR), o vinculada (MEP y el MTSS)

específicamente los objetivos, metas e indicadores de cada uno de ellos .en lo relacionado al pequeño productor.

Esto para responder a las preguntas ¿Por qué los pequeños agricultores se mantienen en la pobreza? ¿Por qué dos organizaciones que son sujeto de los servicios del Sector Agropecuario, solicitan apoyo técnico para el desarrollo de sus capacidades para poder insertarse en el mercado local, no puede ser atendida por las instituciones vinculadas a este sector? Incluyendo las definidas específicamente para ese fin como el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) y el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS).

3. Resultados

3.1. Caracterización de un pequeño y mediano agricultor desde la política pública.

En el país el sector agropecuario identifica tres tipos de productores, estos son:

- Los pequeños productores que producen para autoconsumo y venden sus excedentes en el mercado interno.
- Los pequeños y medianos productores que abastecen el mercado interno y exportan pequeños volúmenes.
- Pequeños, medianos y grandes productores con mayor nivel empresarial y de tecnificación, cuyos productos son para la exportación y solo los excedentes o productos que no califican para la exportación se coloca en el mercado nacional.

En las áreas rurales del país existen rezagos importantes en los indicadores de desarrollo económico y social con relación al área metropolitana, esto limita las posibilidades del pequeño productor de incorporarse en forma permanente en los

procesos de desarrollo económico y social. En estas áreas rurales los pequeños productores requieren de:

- Mayor acceso a tecnologías de producción
- Regulación y disponibilidad de material genético y semilla de calidad.
- Implementación de medidas fito y zoonositarias y de reglamentación técnica.
- Mayor agregación de valor e integración de la producción a los circuitos comerciales locales y regionales.
- Fortalecer la capacidad gerencial de sus organizaciones de productores y productoras
- Fortalecer los niveles de organización
- Disponibilidad de financiamiento adecuado a las necesidades de las diferentes actividades productivas.
- Mejorar la calidad e inocuidad de los productos
- Servicios básicos de Maquinaria y equipo
- Disponibilidad de tierra.

Adicionalmente, estos agricultores tienen bajos niveles de escolaridad, algunos con estudios básicos incompletos (primaria o secundaria incompleta). Situación que coincide con lo encontrado en las dos organizaciones de productores agrícolas analizadas y que participaron en el Proyecto de la Universidad Nacional de Costa Rica, denominado "Fortalecimiento de capacidades locales para la gestión de proyectos en organizaciones sociales del sector agropecuario en Guanacaste"

La Asociación de Productores de Cañas Dulces cuenta con 74 de los cuales participaron 13 personas de manera constante durante todo el proceso de trabajo. En el caso de la Asociación de Productores Agropecuarios de Río Naranjo, de los 27 afiliados participaron de manera constante 17 personas.

A continuación se detallan algunas de sus características con respecto a la formación educativa de las personas participantes en el proyecto según asociación:

Tabla 1. Caracterización de dos asociaciones de pequeños productores agrícolas.

Característica	Asociación de Río Naranjo (17)	Asociación de Cañas Dulces (13)	Total frecuencia (30)	Total porcentaje (30=100%)
Personas que no leen ni escriben.	1	1	2	6,67
Personas con primaria incompleta	3	2	5	16,67
Personas con primaria completa	8	3	11	36,67
Personas con secundaria incompleta	2	1	3	10
Personas con secundaria completa	3	3	6	20
Personas con educación universitaria incompleta	0	2	2	6,67
Personas con educación universitaria completa	0	2	2	6,67
Personas que pueden utilizar una computadora	1	3	4	13,33
Personas que pueden utilizar internet	8	6	14	46,67
Personas que manejan paquete office o similares para la digitación de información.	1	3	4	13,33
Personas que no manejan paquete office o similares para la digitación de información.	16	10	26	86,67

Fuente: Elaboración propia a partir de Diagnóstico de Necesidades de Capacitación en TIC's

proyecto Funder "Fortalecimiento de capacidades locales para la gestión de proyectos en organizaciones sociales del sector agropecuario en Guanacaste."

Como se puede identificar en la tabla 1 más del 86% de los participantes no tenía competencias para la mecanografía y procesamiento de información por medio de

dispositivos tecnológicos, competencia necesaria para cumplir con el requisito básico de redactar un perfil de proyecto para solicitar financiamiento o apoyo a una institución.

Además el uso de internet varía de medio a mínimo, y hace referencia al uso ocioso de aplicaciones relacionadas con el entrenamiento y la comunicación inmediata, por lo que este indicador no refleja la potencialidad de desarrollar investigaciones y consultas en la web.

Si se toman en consideración sumativa los porcentajes de personas que no saben leer ni escribir, más las personas que tienen primaria incompleta, primaria completa y secundaria incompleta, genera un porcentaje del 17,5% de personas que no poseen la formación académica que les haya permitido desarrollar competencias de análisis y síntesis de información, elementos que son esenciales en el desarrollo y formulación de un proyecto y una planificación estratégica de la organización social, elementos que van de la mano y que no sólo son requerimientos para ser beneficiarios de apoyo institucional sino que también aumenta las posibilidades de éxito de los proyectos formulados.

Por lo anterior, es que queda en cuestionamiento si los requerimientos y los mecanismos de acceso al cumplimiento de las políticas públicas realmente están adaptada a las personas del sector que más apoyo necesitan por sus índices de pobreza, este cuestionamiento también implica analizar las posibilidades reales de los técnicos de campo de las instituciones públicas en asuntos de promoción de desarrollo de proyectos con un enfoque de desarrollo local, si tomamos en cuenta que en muchos casos estos son recursos únicos en agencias locales de las instituciones y los mecanismos de cumplimiento de las políticas son ajenos a la realidad que ellos enfrentan.

En resumen, se identifica una necesidad de potenciar las capacidades que se espera tengan los pequeños agricultores para que puedan insertarse al mercado, y esto debe ser desarrollado desde los aspectos más básicos de la educación formal

así como también la necesidad de acercar los mecanismos de cumplimiento de las políticas públicas a los pequeños productores.

3.2. Política pública del Sector agropecuario y su relación con las demandas de servicios de pequeños agricultores de los casos en estudio.

La PESA 2010-2021 plantea que es necesaria la búsqueda permanente de condiciones que aumenten la competitividad, sostenibilidad, estimule las potencialidades de sus territorios y que haya una mayor equidad e inclusión social. (Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria [SEPSA], 2011).

Se propone como medios para lograr estos resultados:

- Desarrollar capacidades gerenciales y de toma de decisiones en los productores para la innovación ante el cambio climático.
- Recuperar el potencial productivo.
- Identificar nuevas opciones de producción
- Mejoramiento de material genético.
- Nuevas prácticas de cultivo, entre otras ([SEPSA], 2011)

Por su parte el Plan Nacional de Desarrollo (PND), que recoge lo dispuesto en el PESA, plantea que los instrumentos para lograr la competitividad son el fortalecimiento de los programas de capacitación a productores, empleados o equipos gerenciales de empresas agroindustriales; lo que requiere el diseño de programas de gestión empresarial, mercadeo, logística, manipulación e inocuidad de alimento, uso de tecnologías de información y comunicación, y fomento de organizaciones, entre otras materias ([SEPSA], 2011)

En resumen se pretende que las organizaciones de productores cuenten con información, mejores tecnologías de información y comunicación para el acceso

oportuno de dónde, cómo, cuándo y en qué condiciones vender de manera que estén preparados para que puedan articularse con éxito a los mercados. ([MIDEPLAN], 2015).

Considera que es necesario realizar acciones que mejoren las condiciones de vida en los territorios rurales y se dignifique la población rural, lo que contribuirá con el logro de la meta nacional de reducción de la pobreza en 6.5 puntos porcentuales. ([MIDEPLAN], 2015).

Así las cosas, la solicitud de las asociaciones de agricultores en estudio no difiere con lo establecido en el PESA y el PND. Entonces, ¿Por qué no fue posible para las instituciones de la región brindarles los servicios solicitados?

3.3. Vacíos epistemológicos de las políticas del Sector Agropecuario para la reducción de la pobreza.

El sector agropecuario tiene como objetivo estratégico mejorar la competitividad y el desarrollo rural sostenible y además, contribuye a cumplir con el objetivo de reducción de la pobreza, siendo este último un mandato subsidiario.

Las instituciones encargadas de reducir los índices de pobreza son el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), Ministerio de Educación Pública (MEP), Ministerio de Salud (MS), y el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH). Estas instituciones ejecutan políticas de reducción de la pobreza concebidas en un marco de mitigación, no en un marco de desarrollo de capacidades que permita resolver la situación de manera estructural, lo que limita las posibilidades de salir de la pobreza por parte de los sectores que atiende.

Sin embargo, las organizaciones de pequeños productores agropecuarios que actualmente están siendo atendidas por el sector agropecuario y se pretenden que se vinculen al mercado, como los casos en estudio, tienen características socioeconómicas que los enmarcan como sujetos en condiciones de pobreza o vulnerabilidad. Sin embargo, el desarrollo de capacidades no es prioritario en las políticas del Sector Agropecuario, lo que es medular para que se inserten al sector productivo.

En la tabla 1 se colocaron 6 de los 37 resultados, indicadores y riesgos planteados para el Sector Agropecuario en el PND, esto con el propósito de ilustrar sus características. Del total de resultados, solo uno está relacionado con el desarrollo de capacidades que les permita aprovechar y administrar recursos, el resto están vinculados al desarrollo de capacidades de producción directamente.

En el resultado referido al desarrollo de capacidades, su énfasis es en el aspecto de carácter técnico de producción y se dirige principalmente a jóvenes rurales.

Tabla 1. Oferta de servicios considerada en la estrategia del sector agropecuario contenida en el Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021

Resultados	Indicadores	Riesgos
Aumento del valor agregado agropecuario.	Tasa de crecimiento del Valor Agregado Agropecuario.	Sectores complementarios que deben involucrarse no lo hagan
Reducción de la pobreza rural en 6.5 puntos	Porcentaje de hogares rurales en pobreza.	Sectores complementarios que deben involucrarse no lo hagan
Desarrollar el conocimiento	Aumento de rendimiento	Sectores complementarios

tecnológico, la transferencia de tecnologías (...) para lograr el aumento de la productividad en los productos sensibles.	por productos sensibles	que deben involucrarse no lo hagan y factores climáticos.
Aumento de la producción nacional de café	Número de hectáreas de Café renovadas, atendidas y podadas	Depende de actores institucionales
Desarrollo y fortalecimiento Agroempresarial de Organizaciones de productores con equidad de género, juventud rural, etnias, que aumentan el acceso de servicios.	Número de nuevas organizaciones apoyadas con capacitación técnica y empresarial para mejorar su gestión y el desarrollo de emprendimientos agroproductivos sostenibles.	Deficiente gestión operativa para la adecuada atención de organizaciones para los emprendimientos
Productores (as) y jóvenes Rurales desarrollando buenas prácticas productivas en sus sistemas productivos, que posicionen su inserción en los mercados.	Número de nuevos sistemas Agroproductivos de agricultura familiar con asistencia técnica en prácticas de producción Sostenible y orgánica.	Limitado interés y de recursos de parte de productores (as) y jóvenes rurales para la adopción de metodologías de agricultura Sostenible y orgánica.
Micros, pequeñas y medianas agro empresas comercializando en el mercado institucional.	Número de nuevas micro, pequeña y mediana agro empresas insertadas en mercado institucional (PAI)	Depende de actores institucionales

Fuente: Elaboración propia a partir de MIDEPLAN, 2015. Se resumió los riesgos establecidos en el PND.

Por otro lado, los riesgos se plantean en función de las limitaciones institucionales, la mayoría de ellas no están asociadas a la institución responsable del producto, sino a otras instituciones que deberían

acompañar en el proceso y tampoco se identifican limitaciones asociadas al sujeto al cual se dirige la política. No se indica quién tiene esa competencia, no se identifica como riesgo y por tanto tampoco se gestionan desde la planificación.

Entonces, lo anterior evidencia una ausencia de toda la información que hay en el diagnóstico realizado a la hora de aplicar la política. ¿Esta ausencia de información responde al instrumento que se utiliza o a que definitivamente quiénes hicieron el PND no consideraron el diagnóstico?

Independientemente de las razones por las que no se refleja el desarrollo de capacidades en el PND, lo cierto es que las instituciones responden en su rendición de cuentas a las metas e indicadores establecidos en este plan, por lo tanto, si estos corresponden únicamente al área de producción, los funcionarios trabajarán para cumplir únicamente metas de producción que es lo que está programado.

Así por ejemplo, el resultado referido a la contribución a las nuevas tecnologías de riego y drenaje, cuyo indicador es la cantidad de nuevas hectáreas intervenidas con tecnología de riego, se logra con la ampliación del Distrito de Riego Arenal Tempisque a través del proyecto de embalse del río Piedras que tiene proyectado cubrir 149 hectáreas, en esos términos si se logra el préstamo y se adjudica la construcción, se alcanza la meta.

Los vacíos epistemológicos existentes en la política se presentan debido a que no se contemplaron las características y condiciones del pequeño agricultor a pesar de que sí se hace en el diagnóstico, en donde se identifica

sus debilidades, sus carencias y como éstas provocan la situación en la que se encuentran los pequeños productores.

Se da una concepción adecuada del sujeto, pero en el diseño y la ejecución de la política no se considera su baja escolaridad, su paquete tecnológico inadecuado para las condiciones de la demanda, la diversidad de paquetes tecnológicos utilizados por los miembros de una misma organización que genera una oferta colectiva heterogénea, que además, la cultura de trabajo individual les demanda un proceso de formación para la generación de una cultura de comercialización colectiva. Subsanan estos vacíos se ha logrado en algunas agro cadenas a nivel nacional como la del café donde todo el proceso de producción se encuentra estandarizado, todos los agricultores aplican el mismo paquete tecnológico, logran calidad homogénea y la comercializan del producto es conjunto.

Existen aspectos relacionadas con el desarrollo de capacidades en las organizaciones, que no se contemplan en la política y estos son: la disposición al riesgo y la formación empresarial que les permita proyectar la producción, haciendo una lectura de mercado, sus condiciones actuales y su evolución esperada, es decir desarrollar capacidad de anticiparse a lo que se espera del mercado.

3.4. Vacíos metodológicos de las políticas del Sector Agropecuario para la reducción de la pobreza.

Existe una desvinculación entre lo que se concibe como características del productor y lo que se considera en el diseño y ejecución de la política,

particularmente en lo que se refiere a la propuesta para mitigar las debilidades del agricultor que le impiden ser competitivo, debido a:

- No se considera los vacíos identificados en el diagnóstico en términos de la necesidad de desarrollar capacidad en las organizaciones para el aprovechamiento de los recursos.
- No se identifica acciones de coordinación del sector agropecuario con las instituciones que tengan esas competencias del desarrollo de capacidades y que no necesariamente actúan prioritariamente dentro del sector agropecuario. Es posible que no sea competencia del sector agropecuario el desarrollo de capacidades pero tampoco aparece ningún resultado o indicador que evidencie que se harán esfuerzos de coordinación de este sector con otras instituciones que sí las tienen, y sobre las cuales las instituciones deban dar cuentas.

La existencia de esta coordinación interinstitucional (normada y sujeta a sanción su incumplimiento) permitiría que se disminuyan en las organizaciones las debilidades mencionadas y así le lleguen al sector agropecuario, con las características requeridas para poder ejecutar sus acciones vinculadas a la competitividad.

En resumen, que los productores y organizaciones sean capaces de identificar los recursos existentes, direccionarlos y aprovecharlos de la manera que sí se logre generar ingresos y empleo en las zonas rurales con actividades agropecuarias.

Las acciones identificadas para subsanar los vacíos relacionados con las bajas capacidades de los agricultores, están planteadas para que se desarrollen con estudiantes de los colegios técnicos profesionales, universidades y el INA.

Se asume entonces, que al fortalecerse la educación secundaria para subsanar los vacíos identificados, se resuelven las debilidades de los agricultores que hoy son

adultos, que están en el campo y no van a insertarse en un proceso formal de formación. Entonces se quiere resolver el problema de un sujeto fortaleciendo a otro sujeto distinto al que se dirige la política pública del sector agropecuario, y que además, si viene de familias de agricultores, tiende a desvincularse de la actividad productiva (desarraigo). Según indica Dobles (2016) "El deterioro de la imagen de la producción agropecuaria ha incidido en que los jóvenes estudien como una alternativa de proyecto de vida diferente a la de sus padres y no como una posibilidad de mejorar las condiciones y la realidad agropecuaria." (p.135)

Aunado a lo anterior, el componente de educación ubicado en el PND no tiene planteado dentro de sus acciones actividades dirigidas al Sector Agropecuario, todas son en función de los estudiantes que asisten a la formación de séptimo a undécimo nivel de enseñanza (III y IV ciclo de educación formal).

Esto estará evidenciando una visión sesgada y dividida del desarrollo local, en la que no se consideran esfuerzos por aumentar las capacidades educativas básicas en las organizaciones sociales del sector agropecuario. ¿Requiere de mucha inversión a largo plazo y limita las posibilidades de demostrar resultados en el corto plazo? O la respuesta es que se asume que las capacidades ya existen en los pequeños productores y que el sistema educativo formal ya las está logrando

Es decir, qué en la ejecución de las políticas dirigidas al sector agropecuario, se visualiza la inversión como el mecanismo para que el pequeño y mediano agricultor sea más competitivo y con esto incrementa los ingresos y empleo, esto disminuirá la pobreza en este sector y en general en el espacio rural.

Lo anterior evidencia que existe un vacío metodológico por que el instrumento no refleja los requerimientos para disminuir los vacíos de capacidades existentes que tienen los agricultores identificados en el diagnóstico y validados en las experiencias analizadas, esto hace que las instituciones que son los que ejecutan la estrategia se pierden en la desarrollo de las políticas y la operativización de sus Planes Operativos Institucionales.

Es decir, que al no estar evidenciada en el PND, las instituciones no lo consideran en la elaboración de sus planes estratégicos, ya que cada una de ellas debe aportar al logro de los objetivos, metas e indicadores establecidos en el plan. Si no se rescata en el instrumento no se va a realizar porque cada acción que se haga en una institución consume recursos (tiempo de los funcionarios, equipo y recursos tecnológicos), sobre los cuales se debe rendir cuentas.

No se trata que las instituciones responsables elijan ejecutar o no la política, desarrollar o no capacidades. Se trata de que los instrumentos y la forma en que se planifica no pide cuentas sobre estos resultados, tampoco identifica acciones e instituciones responsables de hacerlo. Lo anterior provoca estos vacíos de atención institucional prevaleciendo la ejecución de otras acciones con sus respectivos recursos, porque su atención se centra en los indicadores y metas sobre los que sí deben dar cuenta como institución.

Formalmente no puede desarrollar acciones adicionales a la programadas porque cada una implica inversión de recursos, incluyendo tiempo y presupuesto, los cuales no están asignados. En el caso específico del MAG por ejemplo las acciones relacionadas con desarrollo de capacidades en los informes de ejecución de labores se ubican en la categoría de "otros" quedando completamente invisibilizado. Uno de los programas con mayor peso económico ejecutado por esta institución es el de "Transferencia tecnológica" que son recursos de inversión en infraestructura y equipos para este sector, pero no considera dentro de sus rubros el desarrollo de capacidades técnicas de la organización o los productores para gestionar adecuadamente las inversiones que se realicen.

Se da esta situación porque ¿Se asume que los agricultores tienen capacidades?, lo cual se contradice con el diagnóstico. Se asume que las instituciones (MEP, universidades, INA) llamadas a desarrollar capacidades lo van a realizar?, ¿Por qué destinar recursos para desarrollar capacidades no es una prioridad en el presupuesto nacional?

Probablemente algunas de las respuestas estén asociadas a que el impacto en el desarrollo de capacidades se evidencia en el mediano plazo y nuestros sistemas de planificación requieren metas visibles en forma anual y de impacto a 4 años plazo.

Por otro lado, la eficiencia en la administración pública se mide por el porcentaje de ejecución del presupuesto anual asignado, en este sentido las inversiones en infraestructura y equipamiento alcanza porcentajes más altos de ejecución del presupuesto en el corto plazo y los costos de desarrollo de capacidades aunque son altos en su costo unitario, requieren mayores plazos para ejecutarse ya que deben acoplarse a la dinámica de la organización, además de ser sistemáticos y constantes. Una forma de ilustrar esto es que no se puede tener cinco consultores con una organización de productores para que desarrolle cinco competencias específicas en tres o cinco meses.

Otro elemento para aportar a los vacíos metodológicos en la oferta de servicios institucionales dirigida a las organizaciones de pequeños productores, es que la misma no va dirigida a un mismo sujeto o grupo y tampoco los servicios que se ofrecen son parte de un proceso planificado para lograr las capacidades, porque estas se brindan como acciones puntuales y no como partes de un proceso global de atención establecido (Zúñiga y Lezcano, 2015)

¿Por qué no se destinan recursos para el desarrollo de capacidades? La razón podría obedecer a que cuantitativamente no es atractivo en el corto plazo sus resultados institucionales y que en la ecuación recurso humano disponible y necesidad local identificada, la necesidad supera las posibilidades de atención integral por parte de las instituciones.

4. Conclusiones

Se encontró el PND como instrumento de planificación no incluyen metas e indicadores relacionados con el desarrollo de capacidades como las solicitadas por

las organizaciones y es sobre estos indicadores y metas que cada jerarca institucional debe elaborar su planificación y rendir cuentas. Por tanto invertir en dichas necesidades aunque sean reales y urgentes, no son viables porque se salen de la medida de valor/tiempo en la consecución de objetivos de los tiempos políticos para la ejecución de políticas y objetivos de desarrollo nacional.

El análisis lleva a la conclusión que las políticas y la metodología para implementarlas no responden a las necesidades y características de los pequeños agricultores, a pesar de que los diagnósticos las identifican.

La metodología de análisis utilizada que parte de la demanda concreta del sujeto de la política es una alternativa que permite determinar los vacíos epistemológicos y metodológicos contenidos en las políticas de reducción de la pobreza y generación de empleo.

Unido a lo anterior, la metodología priorizada para la generación de ingresos y empleo es el desarrollo de proyectos que sean sostenibles económicamente, lo que requiere que los solicitantes manejen el concepto de costos productivos y el concepto de utilidad, conceptos que la mayoría de las veces son desconocidos para estos segmentos de población.

Finalmente, los formatos utilizados requieren no sólo de las capacidades básicas de sistematización, análisis y síntesis de información sino que también del dominio de conceptos y procesos de planificación en la formulación de proyectos a nivel técnico que muchas veces no son familiares ni siquiera para los funcionarios de las instituciones que las promueven.

Se requiere un sistema integrado de desarrollo si se aspira a que las personas salgan de la situación de pobreza, que sea inclusivo y que defina apoyo desde los procesos de formación de competencias básicas hasta la formación de competencias empresariales, es muy lejano pensar que las políticas públicas contra de la pobreza en Costa Rica sean realmente inclusivas si los medios por los cuáles

se pueden hacer efectivas dejan por fuera a un gran porcentaje de personas y agrupaciones sociales que no cumplen con un ideal formativo que es irreal en la mayoría de la población rural de nuestro país.

Además es importante resaltar que además no existen mecanismos para acercar estas políticas a la población, ya que se asume que la política está y que sólo debe ser aprovechada sin analizar las posibilidades reales de aprovechamiento para el grupo meta, queda el cuestionamiento sobre el fin de la política o estas se han convertido en un fin en sí mismas.

Referencias bibliográficas.

Asociación de Productores Agropecuarios de Cañas Dulces. 2016. Proyecto mejoramiento de las capacidades de los productores de Cañas Dulces de Liberia para la producción de calidad y oportunidades de insertarse al mercado. [Documento ubicado en archivos del Drive del Proyecto Fortalecimiento de Capacidades Locales para la gestión de proyectos en organizaciones sociales del sector agropecuario en Guanacaste, Sede Regional Chorotega, Universidad Nacional de Costa Rica]

Asociación de Productores Agropecuarios de Río Naranjo. Proyecto organización de la producción y comercialización agrícola de la Asociación de Productores Agropecuarios Río Naranjo. [Documento ubicado en archivos del Drive del Proyecto Fortalecimiento de Capacidades Locales para la gestión de proyectos en organizaciones sociales del sector agropecuario en Guanacaste, Sede Regional Chorotega, Universidad Nacional de Costa Rica]

Dobles, M.T. (2016) Gestión Comunitaria para el desarrollo local desde la perspectiva de la gestión ambiental con jóvenes y organizaciones base del asentamiento Nueva Guatemala. Tesis para optar por el grado de Magíster

Scientiae en Gestión Ambiental y Desarrollo Local. Instituto Centroamericano de Administración Pública.

Instituto Nacional de Estadística y Censos. 2015. Índice de pobreza multidimensional: resultados generales. Instituto Nacional de Estadística y Censos. San José, C.R.:

MIDEPLAN. 2014. Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 "Alberto Cañas Escalante". Ministerio de Planificación Nacional y política Económica, San José, Costa Rica. Recuperado en <https://documentos.mideplan.go.cr/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/cd1da1b4-868b-4f6f-bdf8-b2dee0525b76/PND%202015-2018%20Alberto%20Ca%C3%B1as%20Escalante%20WEB.pdf>

Proyecto "Fortalecimiento de capacidades locales para la gestión de proyectos en organizaciones sociales del sector agropecuario en Guanacaste" (2015) Diagnóstico de Necesidades de Capacitación en TIC's. [Documento ubicado en archivos del Drive del Proyecto Fortalecimiento de Capacidades Locales para la gestión de proyectos en organizaciones sociales del sector agropecuario en Guanacaste, Sede Regional Chorotega, Universidad Nacional de Costa Rica]

Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria [SEPSA]. 2011. Política de estado para el sector agroalimentario y el desarrollo rural costarricense 2010-2021. SEPSA-MAG. San José, Costa Rica. Recuperado en <http://www.mag.go.cr/bibliotecavirtual/a00289.pdf>

Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria y Área de Política Agropecuaria y Rural (2015) Plan Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Rural 2015-2018. Recuperado en <http://www.mag.go.cr/bibliotecavirtual/E14-10830.pdf>

Zúñiga, S. y Lezcano, S. (2015). *Región Chorotega: Proyectos y espacios de articulación dirigidos a incidir en la generación de empleo, ingresos, acceso y calidad del agua para consumo humano*. Guanacaste, Costa Rica. Universidad Nacional de Costa Rica.