

RECONVERSION PRODUCTIVA Y CAMBIO INSTITUCIONAL EN COSTA RICA

Isabel Román*

El 11 de diciembre de 1997 se aprobó en la Asamblea Legislativa de Costa Rica la creación del Programa de Reconversión Productiva del Sector Agropecuario, para lo cual se recurrió a una transformación de la Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Producción (CNP). Con ese cambio institucional, los legisladores evitaron la creación de una nueva entidad pública y lograron una reforma con la cual se trata de adecuar las funciones del CNP a las nuevas necesidades del contexto nacional o internacional en materia de desarrollo agrícola.

Bajo el amparo de la nueva Ley, se asignó al CNP la función de fomentar la producción, industrialización y mercadeo de los productos agropecuarios, directamente o por medio de empresas de productores agropecuarios organizados y avalados por el Consejo (Art. 3). Se añadió a ese objetivo primordial otra serie de funciones estratégicas que debería cumplir la institución, expresados en el Artículo 5, con las cuales ésta se convirtió, a nuestro criterio, en la entidad clave del sector agropecuario, superando in-

cluso, y en mucho, al propio Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG).

El tema de la Reconversión Productiva tuvo sus raíces en la transformación que experimentó Costa Rica desde la década de los ochenta, en el marco de los Programa de Ajuste Estructural, y en la promoción de nuevos productos agrícolas de exportación a terceros mercados, como estrategia para hacer frente a la crisis de la deuda externa y a las nuevas tendencias del mercado mundial. Ya desde esos años, gobierno y productores comenzaron a debatir acerca de las mejores formas para promover cambios en la producción agropecuaria nacional, dando paso a la intensa historia de luchas agrarias que caracterizaron a ese período.

El término Reconversión Productiva comenzó, sin embargo, a manejarse como tal durante los años noventa. En 1994 se mencionó por primera vez en un pliego de peticiones formulado al gobierno, hecho público por UPANACIONAL. Se trataba de una propuesta muy pragmática en la que se proponía al Gobierno apoyo financiero para un conjunto de proyectos cuyo rasgo funda-

* Msc. en Sociología. Asesora de la Rectoría, Universidad Nacional (UNA), Costa Rica.

mental era la verticalización de la producción (producción, transformación y comercialización) en una serie de cultivos tales como el frijol, las raíces y los tubérculos, las frutas y las hortalizas (*La República*, Carta al Gobierno, 1994).

Se inició entonces un proceso de negociación con el gobierno de turno que daría como resultado lo que posteriormente sería conocido como Programa de Reconversión Productiva en 1996, antesala y justificación que sirvió de marco a la nueva Ley aprobada en diciembre de 1997.

El planteamiento de Reconversión Productiva propuesto inicialmente por UPANACIONAL y acogido y desarrollado posteriormente por instancias como la denominada Mesa Nacional Campesina, recogió el deseo de un sector de organizaciones campesinas nacionales de participar en la modernización agrícola del país, no sólo como productores sino con un mayor protagonismo en las cadenas agroalimentarias, agregando valor a los productos y participando al mismo tiempo en los beneficios que depara su comercialización.

Desde el punto de vista de los grupos campesinos, la Reconversión Productiva es un proceso con el que se pretende un conjunto de objetivos productivos, comerciales y sociales. Se trata de lograr una mejor inserción productiva de las unidades campesinas en los nuevos mercados agrícolas que permita, a su vez, un mejoramiento de las condiciones de vida de las familias campesinas en el medio rural.

Es importante tener presente este enfoque para valorar los contenidos y alcances de la nueva Ley y la forma como ésta se acerca a cumplir con las expectativas del sector campesino nacional. Llama la atención en la nueva Ley el enfoque produc-

tivista y comercial dominante, según el cual el objetivo principal es la búsqueda de una transformación integral de los procesos productivos del sector agropecuario para insertarlos en el mercado internacional.

Un rasgo importante que incorpora la Ley de Reconversión es el carácter cogestionario del Programa de Reconversión Productiva; éste se entiende como un proceso en el cual tienen responsabilidades tanto el Estado como los grupos organizados y sus proyectos. El Estado asume un compromiso de acompañamiento a las iniciativas campesinas a nivel técnico, financiero y comercial, lo cual nos parece fundamental para garantizar la sostenibilidad (no la dependencia) de muchas iniciativas.

Lo que no parece quedar muy claro en la Ley es la separación entre los fondos del Programa de Reconversión y los fondos estrictamente presupuestarios del CNP; ambos podrían tender a confundirse, en perjuicio de las iniciativas de los productores. Dilucidar ese problema será, sin duda, un reto importante que deberán afrontar los representantes de las organizaciones que participen en la Junta Directiva de la Institución.

A continuación el lector encontrará algunas partes sustanciales de la nueva Ley. Esta fue el resultado de intensos procesos de negociación entre el sector público y el privado y constituye, sin lugar a dudas, un documento valioso que estamos seguros generará mucho más debate en los próximos años entre productores, funcionarios públicos e intelectuales interesados en el tema de la modernización agrícola y el desarrollo rural en Costa Rica. Quienes deseen consultar el texto completo lo encontrarán en *La Gaceta* (Diario Oficial) del 15 de enero de 1998.

Ley No. 7742

**CREACION DEL PROGRAMA DE
RECONVERSION PRODUCTIVA DEL
SECTOR AGROPECUARIO**

**LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE
LA REPUBLICA DE COSTA RICA,**

DECRETA:

Artículo 1. Enunciado general

Declárase de interés público, la ejecución y el desarrollo de un Programa de Reconversión Productiva, que permita transformar integralmente los procesos productivos del sector agropecuario, para insertarlos en el mercado internacional.

**Artículo 2. Reformas de la Ley
Orgánica del Consejo Nacional de
Producción.**

Refórmase la Ley Orgánica del Consejo Nacional de Producción No. 2035 del 17 de julio de 1956 en las siguientes disposiciones:

- a. Los artículos 3°, 4°, 5° y 6°, cuyos textos dirán:

Artículo 3°

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.

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, avalados o respaldados por el Consejo. El fomento de la industrialización y el mercadeo deberá 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 4°

Para la consecución de sus finalidades específicas, el Consejo ejecutará y desarrollará un Programa de Reconversión Productiva, a fin de lograr la transformación integral de las actividades referidas en el artículo 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 los 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 5°

Para cumplir sus fines, el Consejo Nacional de Producción tendrá como actividades ordinarias, las siguientes:

- a. Fomentar, facilitar y propiciar condiciones que generen los procesos organizativos, nacionales y regionales, y los de cooperación entre organizaciones y grupos de productores nacionales.
- b. Operar los silos, las secadoras, cámaras de refrigeración, plantas de transformación e industrialización agrícola u otro medio de almacenamiento, movilización y transporte de los artículos que puedan ser adquiridos por ley.
Podrá dar en arriendo, en préstamo gratuito u oneroso o en administración, en forma directa, con organizaciones de pequeños y medianos productores agropecuarios, la infraestructura y las actividades antes señaladas, excepto la Fábrica Nacional de Licores. Por acuerdo de la Junta Directiva, el Consejo podrá tomar en arriendo de particulares tales instalaciones y servicios.
- c. Impulsar y fomentar la industrialización agrícola y pecuaria, en las zonas cuya posibilidad de producción lo amerite.
- d. Llevar a cabo, mediante contratación o convenio, trabajos de conservación de suelos.
- e. Coordinar sus actividades con organismos o instituciones estatales, que coadyuven al fomento de la producción nacional.
- f. Realizar, bajo la rectoría del Ministerio de Agricultura y Ganadería y en

- conjunto con las demás instituciones del sector agropecuario, programas de asistencia y cooperación interinstitucional; para esto, se pondrán a disposición del Ministerio los recursos humanos, materiales y técnicos con que cuenten dichas instituciones, sin necesidad de convenios específicos para ninguna de las partes.
- g. Otorgar garantía fiduciaria ante las instituciones financieras del Estado, a favor de organizaciones de pequeños y medianos productores agropecuarios legalmente constituidas, con el fin de desarrollar proyectos acordes con los objetivos de esta ley y la rectoría del Ministerio de Agricultura y Ganadería. El Consejo se obliga a fiscalizar los proyectos que avale.
 - h. Exportar o importar, sin perjuicio de la libre importación y exportación por terceros y previo estudio de abastecimiento nacional, productos agropecuarios directamente o por medio de las organizaciones de productores avaladas o respaldadas por el Consejo. Para que pueda exportar, deberá dejar en Costa Rica la cantidad suficiente que garantice la seguridad alimentaria.
 - i. Coordinar, con otros entes públicos y organizaciones privadas, la certificación de calidad de los productos agropecuarios y la metrología industrial.
 - j. Promover la reglamentación de todo tipo de mercados para vender productos de origen agropecuarios de consumo popular, y promover o fiscalizar el establecimiento de mercados, por medio de organizaciones de productores agropecuarios, asociaciones de

- desarrollo comunal o cooperativas que cuenten con la infraestructura mínima necesaria. Para cumplir con este fin, dispondrá de la colaboración de las instituciones involucradas.
- k. Suscribir de sus ingresos, certificados de aportación o capital accionario de organizaciones de pequeños y medianos productores agropecuarios cuyas actividades se relacionen directamente con los objetivos de esta ley. Para ello, se requerirá el voto favorable de dos terceras partes del total de los miembros de la Junta Directiva. En cada caso, esta aportación no podrá ser superior a un treinta por ciento (30%) del capital social suscrito y pagado de la organización, ni a un cinco por ciento (5%) del capital y las reservas del Consejo Nacional de Producción.
 - l. Establecer, por sí mismo o en coordinación con el Ministerio de Agricultura y Ganadería u otra institución, programas de investigación, capacitación y transferencia tecnológica de productos agropecuarios, en el campo de la industrialización y comercialización, directamente o por medio de contrataciones con personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, nacionales o extranjeras. Dichas investigaciones deberán beneficiar a los productores agropecuarios.
 - 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.
 - n. Intervenir como agente económico en el mercado de semillas y productos agropecuarios, para fomentar su producción y disponibilidad.
 - o. Crear y desarrollar programas acordes con las necesidades de la mujer rural y sus organizaciones, que les garanticen el acceso a los recursos para implementar sus proyectos.
 - p. Garantizar la participación de hombres y mujeres, en lo referente a programas y proyectos afines a esta ley, que estén por desarrollarse.
 - q. Fomentar programas de agroindustria, agropecuarios y conservacionistas.
 - r. Comprar o vender los productos agropecuarios en bolsas de productos agropecuarios o de comercio. Para estos efectos, se regirá por las disposiciones legales reguladoras de esta materia.
 - s. Promover programas que permitan insertar, en el esquema productivo nacional, a técnicos y profesionales en ciencias agropecuarias, y procurar su acceso a los recursos del Programa de Reconversión Productiva.
 - t. Participar como árbitro o perito en los asuntos de su competencia. Asimismo, sus funcionarios podrán participar en tal condición.
 - u. Participar en programas de asistencia social y atención de emergencias.
 - v. Vender o comprar servicios en áreas propias del giro normal del Consejo.

Artículo 6°

El Consejo Nacional de Producción elaborará el Plan Nacional anual para la reconversión productiva del sector agropecuario, que involucrará en su ejecución a las organizaciones de productores legalmente constituidas; el Estado y las instituciones autónomas y semiautónomas del sector agropecuario, sin demérito de la autonomía funcional y, administrativa de cada una; en forma periódica, revisará dicho plan.

.....

Artículo 29°

La Junta Directiva tendrá las siguientes atribuciones:

- a. Fijar los precios, en coordinación con el Ministerio de Economía, Industria y Comercio, y autorizar la forma de venta de los artículos que adquiera el Consejo Nacional de Producción.
- b. Autorizar la adquisición, la hipoteca, el gravamen o la enajenación de bienes, de conformidad con esta ley. Será actividad ordinaria la enajenación de las cosechas.
- c. Contratar empréstitos conforme a los artículos 47 y 49.
- d. Acordar, reformar e interpretar los reglamentos internos del Consejo y regular los servicios de organización y administración. Para surtir efectos, los reglamentos deberán ser publicados en "La Gaceta".
- e. Aprobar los planes de trabajo.
- f. Acordar tanto el presupuesto anual de la institución como los extraordinarios, con sujeción a los controles determinados en la Ley Orgánica de

la Contraloría General de República. Asimismo, aprobar la memoria anual, los balances y las cuentas de ganancias y pérdidas así como el destino de las utilidades, de acuerdo con los preceptos de esta ley.

- g. Nombrar y remover al Gerente, los Subgerentes, el Auditor y Subauditor y asignarles las funciones y los deberes, dentro de las prescripciones de esta ley.
- h. Conocer en alzada de las apelaciones que se presenten contra las resoluciones de la Presidencia Ejecutiva, la Gerencia y la Auditoría.
- i. Conocer y resolver sobre los proyectos que le presente la Presidencia Ejecutiva o la Gerencia, para crear dependencias o servicios.
- j. Proponer a la Asamblea Legislativa, por medio del Poder Ejecutivo, los proyectos de ley que consideren necesarios para realizar sus funciones.
- k. Adjudicar y resolver las licitaciones públicas u otras que determine el reglamento de esta ley.
- l. Constituir, en cualquier banco comercial del Estado, fideicomisos o cualquier otro mecanismo financiero para la captación, el manejo y la ejecución de los destinados al Programa de Reconversión Productiva.
- m. Administrar y disponer de los recursos a cargo del Programa de Reconversión Productiva, de acuerdo con los objetivos de esta ley.
- n. Aprobar el Plan anual de reconversión productiva del sector agropecuario.
- o. Otorgar y revocar poderes a los funcionarios que determine, con las facultades y limitaciones que ella fije.

q. Determinar cuáles productos deberán comercializarse por medio de las bolsas de productos agropecuarios o de comercio, y autorizar las funciones del Consejo Nacional de Producción referidas en el inciso n) del artículo 5°.

.....

Patrimonio y Financiamiento del Programa de Reconversión Productiva

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 este fines.

Los recursos del Programa de Reconversión Productiva se destinarán al cum-

plimiento 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 períodos 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 solo 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 Reconversión 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.