



RECONVERSIÓN PRODUCTIVA COMO POLÍTICA DE DESARROLLO AGROPECUARIO DIRIGIDA A LA PRODUCCIÓN CAMPESINA EN EL MARCO DE LOS PROCESOS DE APERTURA ECONÓMICA EN COSTA RICA (1996-2000)

*Ángel Jesús Porras Solís**

Resumen: El artículo aborda el contexto en el cual surge el Programa de Reconversión Productiva del Sector Agropecuario a finales de la década de 1990, como respuesta a las demandas de los grupos campesinos por una política de desarrollo agropecuario que les permitiera su transformación productiva e incursión competitiva en los mercados internos y externos. Se examinan las principales implicaciones de los procesos de apertura económica sobre la producción campesina, así como el proceso de negociación, aprobación y conformación del programa. Por último, se presenta un balance general de los primeros proyectos de reconversión productiva aprobados con recursos del programa.

Palabras clave: agricultura; reconversión productiva; organizaciones campesinas; clase campesina; política agraria; apertura económica; neoliberalismo; historia; Costa Rica.

Abstract: The article addresses the context in which the Productive Reconversion Program of the Agricultural Sector arises in the late 1990s, as a response to the demands of the peasant groups for an agricultural development policy that implies the productive transformation and the competitive incursion in domestic and foreign markets. It examines the main implications of economic opening processes on peasant production, as well as the process of negotiation, approval and shaping of the program. Finally, an overview of the first projects of productive reconversion approved with resources of the program is presented.

Keywords: Agriculture; Productive Reconversion; Peasant Organizations; Peasantry; Agricultural Policy; Economic Opening; Neoliberalism; History; Costa Rica.

Fecha de recepción: 30/11/2017 - Fecha de aceptación: 01/01/2018

* Costarricense. Máster en Técnicas Estadísticas por la Universidad de Santiago de Compostela (España). Académico e investigador del Centro de Información Documental de la Facultad de Ciencias Sociales (CIDCSO) y de la Maestría en Desarrollo Rural de la Escuela de Ciencias Agrarias, Universidad Nacional de Costa Rica (UNA). Correo electrónico: angel.porras.solis@una.cr

Introducción

Para el sector agropecuario costarricense la década de 1990 se recordará como uno de los períodos más difíciles en su historia, debido a las diferentes transformaciones, problemáticas y retos a los que se enfrentó en un contexto de apertura de mercados y liberalización económica. Esto estuvo acompañado con una serie de reformas económicas por parte del Estado sobre la agricultura, buscando la modernización del sector a través de la promoción de las exportaciones no tradicionales. No obstante, dicho proceso de modernización es cuestionado, ya que mientras algunos productores lograban su diversificación con algún producto de exportación con el respaldo del Estado, otros seguían produciendo para el mercado interno con serias dificultades.

En este escenario, las representaciones campesinas a través de UPANACIONAL y la Mesa Nacional Campesina (MNC) proponen y negocian una política de desarrollo que permita a los pequeños y medianos productores mediante proyectos asociativos, alcanzar una capacidad productiva, administrativa y comercial, que les posibilite competir exitosamente en la defensa del mercado local y lograr una incursión eficiente en los mercados externos.

Luego de un proceso de negociación entre el Estado y las organizaciones campesinas, se aprueba la *Ley de Creación del Programa de Reconversión Productiva del Sector Agropecuario* a finales de 1998, en la cual los grupos campesinos dispondrían de recursos financieros para ser aplicados como capital para inversión, cubrir costos de operación y como soporte para el desarrollo de los restantes instrumentos operativos del proyecto que se propusiera.

Para entender el contexto en el cual surge este programa de reconversión, en primera instancia se examina cuál fue el papel que tuvo la “agricultura de cambio” como política de desarrollo agropecuario tendiente a promover los cultivos no tradicionales para la exportación. Luego se estudian las repercusiones y transformaciones productivas derivadas de los procesos de apertura económica y sus implicaciones sobre la producción campesina. En referencia a lo anterior, se estudia cómo a partir de estas implicaciones y transformaciones, los grupos campesinos demandaron una política de desarrollo agropecuario que les permitiera su transformación productiva e incursión competitiva en los mercados internos y externos, surgiendo así a principios de 1998 el Programa de Reconversión Productiva del Sector Agropecuario como Ley de la República. Se estudia el proceso de aprobación y conformación del programa, destacando sus principales lineamientos y por último, se presenta un balance general de los primeros proyectos de reconversión aprobados durante el período 1996-2000.

La agricultura de cambio como política de desarrollo agropecuario en el marco de la estrategia de promoción de exportaciones

La crisis económica de principios de la década de 1980 marcó el final del esquema de sustitución de importaciones y de desarrollo hacia adentro, que venía siguiendo el país desde la década de 1950 y, a la vez, marca el inicio de la búsqueda de una nueva estrategia de desarrollo hacia afuera fundamentada en la promoción de productos no tradicionales hacia terceros mercados. Esto implicó para el sector agropecuario nacional una profunda transformación que obligaría a repensar en nuevas alternativas de producción no tradicional para la exportación y de cierta forma, considerar la posibilidad de abandonar algunas actividades productivas tradicionales destinadas al mercado interno.

La posibilidad de lograr esta transformación marcó desde un primer momento la necesidad de formular medidas de política agropecuaria claramente definidas hacia la promoción de cultivos orientados a la exportación. Los primeros intentos por establecer estas medidas inician en la administración Monge Álvarez (1982-1986) cuando en su Plan Nacional de Desarrollo denominado “Volvamos a la Tierra”¹ se expresa la necesidad de abocar al sector agropecuario hacia la producción de excedentes para la exportación, basado en la reactivación de las actividades tradicionales y en el fomento de nuevas actividades no tradicionales de inserción en el mercado externo. Esto significó el inicio de una nueva forma de reinserción del sector agropecuario costarricense a la economía mundial, la cual busca el fortalecimiento de las actividades tradicionales que se encontraban operando bien, como era el caso del café y el banano, así como la búsqueda de nuevas alternativas de diversificación agrícola generadoras de buenos niveles de exportación, esto último como prioritario. En otras palabras, se buscaría impulsar la producción de bienes agrícolas no tradicionales. Esta forma de repensar la agricultura desde la perspectiva de la política pública, precisamente recibiría el nombre de *Agricultura de Cambio* en la administración Arias Sánchez (1986-1990):

“Una política que consiste en la introducción de nuevas actividades agropecuarias de exportación, el fortalecimiento de las actividades tradicionales al mercado externo, la modernización de las unidades productivas, buscando su competitividad en el mercado internacional”.²

Esta forma de concebir la agricultura contrastaba con los planteamientos de las organizaciones campesinas, que proponían el fortalecimiento de la

1 Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, *Plan nacional de desarrollo 1982-1986 “Volvamos a la tierra”* (Oficina de Planificación Nacional y Política Económica, 1983).

2 Jorge Mora Alfaro, “Costa Rica: Agricultura de cambio y producción campesina”, *Revista de Ciencias Sociales* (Costa Rica) 43 (marzo, 1989): 7.

capacidad del país para abastecer el consumo local. Se planteaba que la seguridad alimentaria del país debía estar en manos de los productores locales, donde el Consejo Nacional de Producción (CNP) debería continuar garantizando la compra de la totalidad de la producción de granos básicos, mediante la fijación de precios de sustentación.

Para los propulsores de la agricultura de cambio, esta política era necesaria para evitar que los escasos recursos humanos, financieros y de capital que tiene el país, se canalizaran a producir bienes cuyos costos internos superan a los del mercado internacional que privan a los consumidores de los beneficios de esos precios externos más favorables. Como indica Eduardo Lizano Fait con respecto al cambio de la estructura de producción del sector agropecuario y de la economía en general:

“No era posible abrir la economía y pretender, a la vez, seguir produciendo lo mismo. La apertura, por el contrario, traería aparejada, sin duda, la disminución –y en algunos casos la desaparición– de la producción de algunos bienes y servicios, y simultáneamente, el aumento –y en algunos casos la aparición– de la producción de otros. Se trata, precisamente, de lograr una mayor división del trabajo y una mayor especialización ante la ampliación del mercado. Se buscaban nuevas ventajas comparativas gracias al mejor funcionamiento de los mercados”.³

Las anteriores líneas expresan la posición del gobierno con respecto a las medidas de política para el sector agropecuario y también marcan el inicio de una serie de reformas económicas que incidieron en el comportamiento del sector, principalmente como resultado de varias transformaciones financieras del sistema de precios y del papel de las instituciones públicas. Por el lado de las transformaciones del sistema financiero, se daría preferencia al financiamiento de las actividades económicas más rentables, sobre todo las orientadas a las exportaciones no tradicionales y provocaría la reducción de la asignación de crédito con condiciones diferenciales para el pequeño productor tradicional. Con respecto a la fijación y estabilización de precios, inicia su liberación para el mercado interno mediante la eliminación del programa de estabilización de precios del CNP, que significaba la conclusión de la comercialización minorista por la vía de los expendios o los llamados “estancos”. Dichos ajustes fueron a su vez acompañados de una serie de reformas institucionales y presupuestarias en vista de reducir la intervención del Estado, que provocó la eliminación de los programas de investigación y asistencia técnica en granos básicos.

3 Eduardo Lizano Fait, *Ajuste y crecimiento en la economía de Costa Rica (1982-1994)* (San José, Costa Rica: Academia de Centroamérica, 2000), 173-174.

La profundización de los procesos de apertura económica y sus efectos inmediatos sobre la producción campesina

En definitiva, la estrategia de promoción de exportaciones define una nueva forma de inserción de la economía costarricense al mercado mundial y en particular para el sector agropecuario. Esta nueva estrategia promueve la producción agropecuaria para exportaciones a terceros mercados, se busca el desarrollo en el aprovechamiento del agro, de no exportar lo mismo, sino de diversificar el número de productos exportables. Así, con el ajuste y sus consecuentes medidas de apertura, todos los esfuerzos se concentrarían en apoyar la producción nacional dirigida hacia aquellas actividades agropecuarias que presentan ventajas competitivas para competir en el mercado mundial.⁴

La nueva lógica de desarrollo del sector agropecuario queda estrechamente vinculada a la promoción de exportaciones mediante acuerdos y compromisos adquiridos a través de la adhesión a sistemas de integración, negociación de tratados bilaterales y la suscripción de acuerdos multilaterales. El más representativo, es el Acuerdo Agrícola asumido en la Ronda Uruguay en el marco del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio –GATT, por su siglas en inglés– y luego en el ámbito de la Organización Mundial del Comercio (OMC), donde el gobierno se compromete a eliminar todas las licencias, permisos, vistos buenos y otros mecanismos, que se requerían para importar determinados productos, de forma que esas barreras se transformaran en aranceles.⁵

La lista de productos protegidos por estos mecanismos era sumamente amplia, de forma que su eliminación significaba, someter a la competencia externa a la mayor parte del sector agropecuario nacional, situación que del todo no había experimentado antes, en especial: granos básicos, carne de ave y cerdo, tabaco, lácteos y azúcar, estrechamente vinculados con la producción campesina. Otro aspecto importante a considerar es el de las salvaguardias especiales agrícolas, ya que se acordaría aplicarse solo en situaciones excepcionalmente de emergencia, ante importaciones masivas que dañasen la producción nacional. Esta medida supuso la suspensión de los compromisos de apertura del mercado asumidos por el país, ya que implicaba la inhibición temporal de tales importaciones, permitiendo que los sectores afectados desarrollaran procedimientos de ajuste para poder enfrentar la apertura comercial. Sin embargo, esto resultaba difícil de conseguir, ya que el acuerdo implicaba igualmente, la reducción de ayuda interna al productor.

A pesar de lo anterior, el gobierno no pudo eximirse totalmente de la eliminación y/o reducción de ciertas políticas hacia la agricultura, ya que entre los

4 Germán Masís Morales y Carlos Rodríguez Solera, *La agricultura campesina en Costa Rica: alternativas y desafíos en la transformación productiva del agro* (San José, Costa Rica: IDEAS, 1994).

5 Ley N° 7.475 del 20 de diciembre de 1994.

compromisos asumidos tendría que seguir haciendo frente a algunas responsabilidades como por ejemplo: investigación, lucha contra plagas y enfermedades, constitución de existencias públicas con fines de seguridad alimentaria, ayuda alimentaria interna, participación en los planes de seguro de cosechas en caso de desastres naturales, entre otras. Estas responsabilidades, justamente correspondían a las denominadas *Políticas de Caja Verde*, que en apariencia no causarían grandes distorsiones al comercio o a la producción. No obstante, para Costa Rica aplicar estas políticas resultaba casi imposible debido a la restricción del presupuesto público destinado a la agricultura en el marco del ajuste estructural. Poco a poco se fueron eliminando y desfinanciando algunas de estas *Políticas de Caja Verde* asumidas, en particular, el desmantelamiento de ciertos programas de investigación y extensión del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG).

En efecto, como señala Calvo, el pequeño agricultor además de que no tuvo ninguna participación en los convenios y tratados, nunca existieron en el país los \$17 millones anuales de la Cláusula de Protección de País Menos Desarrollado, ni mucho menos los recursos de las llamadas *Políticas de Caja Verde* e, igualmente, el mismo Estado importó –sin tarifas– los excedentes alimentarios de subsidios de los países desarrollados a precios de *dumping* y a los pequeños agricultores se les continuó fijando los precios a nivel interno, prohibiéndoles la exportación de granos básicos con el argumento estatal *de no causar desabasto*. Además, se empezó a carecer de asistencia técnica y el trámite de crédito se volvió cada vez más difícil.⁶

Esta situación contrastó con el trato brindado a la producción para la exportación, que contó con toda clase de ayudas como asistencia técnica, créditos preferenciales, exenciones a la importación de maquinaria e insumos, exenciones al pago de los impuestos territoriales y de la renta, y sobre todo los Certificados de Abono Tributario.⁷

En este escenario, la producción campesina experimentó una serie de dificultades, donde se cuestionó el supuesto proceso de modernización del sector, que en poco tiempo generó una evidente y creciente heterogeneidad entre los sectores sociales del agro. Mientras unos pocos productores lograban diversificarse con algún producto de exportación recibiendo el apoyo del Estado, muchos seguían produciendo para el mercado interno con serias dificultades. Es a través de sus organizaciones representativas, como UPANACIONAL y la Mesa Nacional Campesina, que se empiezan a dar a conocer esas dificultades, en presentación que hiciera UPANACIONAL al Consejo de Gobierno de la administración Figueres Olsen, donde expone lo siguiente con respecto a lo anterior:

6 José Calvo Fajardo, *La reconversión agraria* (San José, Costa Rica: UPANACIONAL, 1999), 31.

7 Mario Fernández Arias, *Las consecuencias generales de la apertura comercial sobre la agricultura costarricense y la acción organizada de los productores* (Heredia, Costa Rica: Escuela de Economía, Universidad Nacional; Fundación Friedrich Ebert; Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad de Costa Rica, junio, 1996), 5.

“No se necesita ser muy observador para ver que los pequeños agricultores estamos abandonados en:

1. Servicios de salud.
2. Educación pública.
3. Los caminos.
4. Las otras comunicaciones.
5. No hay asistencia técnica.
6. El crédito no existe, siempre fue difícil de tramitar, y cuando hubo crédito subsidiado se lo llevaron otros.
7. Gastamos casi todo nuestro tiempo ocupados, no en conseguir que nos ayuden, sino en evitar que se nos haga daño: fijación de precios, ausencia de infraestructura, impuestos, etc.
8. El mercado es pésimo:
 - a) Sólo vendemos materia prima.
 - b) Nuestros productos tradicionales de exportación son discriminados.
 - c) Se mantiene el control de precios en medio de la Apertura Comercial.
 - d) En precederos el único avance han sido las ferias, y aún esas son continuamente manipuladas por el Estado contra el agricultor –listas de precios, inspectores, extorsiones del tránsito, etc.–. Y sin que los mismos agricultores comprendan el concepto de mercado, pues exigen un carnet para evitar ‘choriceros’ y permiten así que alguien se adueñe de la venta del carnet, que provoca abusos y es un gran negocio.
 - e) No hemos podido participar en la Apertura Comercial.
 - f) No tuvimos ninguna participación o representación en los convenios y tratados, como se puede ver de los productos protegidos 0% al tabaco y a los granos básicos en desabastos, 35% a la papa y a la cebolla; de la aceptación del nivel existente de subsidios en los países industriales; de la inexistencia de la plata permitida para compensación en la Ronda de Uruguay –\$17 millones anuales de la Cláusula de Protección de País Menos Desarrollado– que se podrían haber destinado a reconversión.
 - g) Estamos en Unión Aduanera con países que sólo pagan una quinta parte de nuestro salario básico, y donde no se permite el movimiento de los servicios, ni la flexibilización del mercado laboral”.⁸

Ante esta realidad, los grupos campesinos representados por la MNC y frente a la mirada de consolidación del proceso de apertura se orientaron hacia la formulación de propuestas propias con carácter asociativo, capaces de promover un proceso de reconversión productiva.

Propuesta de la Mesa Nacional Campesina. Una reconversión basada en proyectos asociativos de agroindustria campesina

La propuesta de reconversión productiva de la MNC, que estaba integrada por diversos sectores campesinos,⁹ sirvió de base para la discusión entre

⁸ Calvo Fajardo, *La reconversión agraria*, 29-31.

⁹ La Mesa Nacional Campesina estuvo constituida durante el proceso de negociación por las siguientes organizaciones: Consejo Rural y Campesino de Costa Rica (CORYCC), Unión de Pequeños Agricultores

el gobierno y los grupos campesinos para el establecimiento de un plan de reconversión productiva. Justamente, durante el período 1994-1998 dicha organización desplegó un largo proceso de negociación con el Estado que permitió alcanzar productos como la Junta de Reconversión Productiva y la aprobación de la Ley de Reconversión Productiva, la constitución del Consorcio de Comercialización Cooperativa R.L.,¹⁰ así como la firma de diversos compromisos de apoyo para el sector.

La propuesta de reconversión productiva presentada por la MNC recoge y sistematiza los planteamientos de los diferentes sectores campesinos que se señalaron anteriormente. En su sentido más amplio, la MNC definió la reconversión productiva como:

“Una oportunidad para la producción, para participar en el procesamiento y agregarles valor a sus productos, para participar en los nuevos mercados de exportación. Una línea de crédito para la actividad agrícola. Una revisión de las leyes de tenencia de la tierra, incorporando a los parceleros en la reconversión para que puedan mantenerse como agricultores y no condenados a la miseria”.¹¹

Como forma de operacionalizar la reconversión productiva, se planteó como eje fundamental, la promoción de proyectos asociativos de agroindustria campesina, en los cuales los pequeños agricultores pudieran verticalizar su producción –producir la materia prima / procesarla y mercadearla / llegando hasta la exportación– para obtener valor agregado. Esto último, como una condición fundamental para generar mayores oportunidades de desarrollo del sector, así como su articulación con los otros sectores productivos nacionales. La pretensión es que el agricultor campesino pueda ganar más con el valor agregado de lo que puede ganar vendiendo su producción como materia prima, y para que pueda mantenerse en el campo como productor.

La búsqueda de productos que tengan mercado mundial, disponer de capital semilla –recursos financieros– para financiar las actividades, disponer de investigación científica y asistencia técnica que den apoyo al proyecto, proporcionar al proyecto la capacidad administrativa que no se puede obtener entre los agricultores y crear los entes comercializadores verdaderamente comprometidos con la venta y exportación de la producción de los proyectos, entre otros aspectos, fueron señalados por las organizaciones campesinas como puntos cruciales para lograr viabilizar los proyectos de agroindustria campesina.

Para dar respaldo a esta serie de requerimientos, las organizaciones campesinas proponían la creación de una Junta simbiótica de Reconversión

de la Región Atlántica (UPAGRA), Unión de Pequeños Agricultores del Puriscal (UPAP), Unión Nacional de Pequeños Agricultores (UPANACIONAL) y la Junta Nacional Forestal Campesina (JUNAFORCA).

10 Conocido como el Consorcio Frijolero.

11 Mesa Nacional Campesina, *Propuesta de Reconversión Productiva de la Mesa* (San José, Costa Rica, 1996).

–organizaciones-Estado– y una Comisión Técnica que analizará la viabilidad de los proyectos. En este sentido, se sugiere la formación de un equipo de trabajo con agricultores y profesionales que dieran asistencia, con la incorporación del MAG y del resto del Sector Público Agropecuario bajo la dirección de esta institución, para que los agricultores y el gobierno trabajen como socios. Este planteamiento sería igualmente presentado al gobierno de Figueres en 1994 y hacía referencia a proyectos asociativos como una planta en Zarcero para la verticalización y exportación de hortalizas, el mercado de mayoreo de Cartago como planta de verticalización de hortalizas, la creación de la Corporación Hortícola Nacional, una planta de verticalización y exportación de raíces y tubérculos tropicales en Florencia de San Carlos, una planta de procesamiento, empaque y mercadeo de frijol en Upala y Sabanilla de Acosta y una planta de Procesamiento de Cítricos en la zona sur de San José.

En estos proyectos, las organizaciones de productores campesinos se comprometían a desarrollar la producción, la transformación y la comercialización de una serie de productos –granos básicos, raíces, tubérculos, frutas y hortalizas– para lo cual se pedía un compromiso estatal en especial financiero. Se trataba de experiencias pilotos, en las cuales los campesinos asumen el reto de demostrar su capacidad de reconvertirse y participar activamente en la nueva dinámica modernizadora del agro costarricense.

Para que lo anterior fuese viable, las organizaciones campesinas señalan la necesidad de contar con varios requerimientos, entre estos, buscar productos que tengan mercado mundial, promover la asociación de pequeños productores, disponer de capital semilla –recursos financieros–, disponer de investigación y asistencia técnica que den apoyo al proyecto, proporcionar al proyecto la capacidad administrativa, crear los entes comercializadores verdaderamente comprometidos con la venta y exportación de la producción de los proyectos, complementar un programa de turismo agrario y seguridad alimentaria, así como disponer de un crédito que tome en cuenta la rentabilidad de las operaciones del proyecto y reconozca su importancia.

Dar paso a un proceso de reconversión como el expuesto tendría sus complicaciones, pues en la esfera gubernamental, aunque se reconocía la problemática, no existía un planteamiento claro de cómo abordar la situación. Lo anterior provocó una serie de medidas de presión como huelgas y manifestaciones lideradas por las organizaciones campesinas, que tuvo su resultado el 14 de agosto de 1995 al firmarse el *Acuerdo Marco de Cooperación para el Establecimiento de un Programa de Reconversión Productiva*, que contemplaba la participación de la Presidencia de la República, los ministerios de Agricultura y Hacienda y los productores agrícolas nacionales. Así, el gobierno se compromete a asignar 3.000 millones de colones anuales.

Como derivación de ese acuerdo se establece a principios del año 1996 un Plan de Reconversión Productiva que estaría administrado por una junta conformada por el Ministro de Agricultura y Ganadería, los presidentes ejecutivos del IDA, del CNP, el Gerente General del PIMA, cuatro representantes de la Mesa Nacional Campesina, un representante de los Diálogos Regionales Campesinos y una Secretaría Técnica.¹²

No obstante las expectativas generadas por la conformación de esta junta y de la eventual ley marco para la creación definitiva del Programa de Reconversión Productiva, el resto del año 1996 y parte de 1997 se convirtió en una larga espera para los grupos campesinos dada la incapacidad política y técnica de las entidades gubernamentales para lograr viabilizar la propuesta en el corto plazo, por el contrario, se inició un largo calvario de procedimientos legales para operacionalizar el Programa de Reconversión, especialmente se deslumbraba poca voluntad política para que se incluyera en la agenda de sesiones ordinarias de la Asamblea Legislativa: la *Ley Marco de Reconversión Productiva*.

La cantidad de proyectos en espera provenían de diferentes regiones y tenían relación con un sinnúmero de actividades como el tabaco, la lechería o lácteos, frutas, hortalizas, raíces y tubérculos, por citar algunas. Toda esta situación obligó en su momento a que la Junta de Reconversión tuviera que dar prioridad a algunos proyectos que consideró como los que más rápido necesitaban una solución, quedando otros en espera. Además, las aprobaciones de muchos de estos proyectos tendrían que esperar la aprobación de la Ley de Reconversión Productiva que se encontraba en proceso en la Asamblea Legislativa. En el caso de proyectos prioritarios como la constitución del Consorcio Frijolero que empieza a operar en 1995, se encargaría de la comercialización directa de la producción nacional de frijol y la venta de semilla, como un mecanismo sustitutivo de la salida del CNP de esta actividad. Con esa misma orientación se creó la Corporación Hortícola Nacional¹³ como modelo para el establecimiento de un régimen de relaciones de producción, industrialización, mercadeo, asistencia técnica y financiera entre los productores, semilleros, comerciantes e industrializadores de los productos hortícolas.

La creación de la Corporación Ganadera¹⁴ traduce también una estrategia similar a las anteriores, en la cual todos los actores de la cadena de producción, comercialización, procesamiento y exportación, llegan a un acuerdo básico para asumir una organización única para el incremento de los niveles de eficiencia de la actividad y proveer los recursos necesarios para asumir pérdidas por efecto de los ciclos negativos y de precios y el costo del mejoramiento tecnológico.

12 Decreto N° 2.5121-MAG del 10 de mayo de 1996.

13 Ley N° 7.628 del 15 de diciembre de 1996.

14 Ley N° 7.837 del 19 de octubre de 1998.

Para finales de la administración Figueres Olsen se logra por fin concretizar desde el punto de vista legal el Programa de Reconversión Productiva que se formaliza con la Firma de la Ley N° 7.742, llamada *Creación del Programa de Reconversión Productiva del Sector Agropecuario*. Dicha Ley es firmada por el Presidente Figueres Olsen, el Ministro de Agricultura Ricardo Garrón, el Presidente del Congreso Saúl Weisleder y el Secretario General de UPANACIONAL en calidad de testigo y empieza a regir el 15 de enero de 1998 como Ley de la República –día que se publica en *La Gaceta*–.

El Programa de Reconversión Productiva del Sector Agropecuario: Ley N° 7.742

Con la aprobación del Programa de Reconversión Productiva, el CNP queda como la institución responsable de la ejecución y manejo de los recursos de este. Las nuevas funciones asignadas al CNP por medio de la aprobación del programa fueron señaladas en la Ley N° 7.742 e incluidas dentro de su Ley orgánica. La designación del CNP como institución responsable tuvo como justificante por parte del gobierno, el trabajo realizado y la experiencia acumulada en la industrialización y comercialización de los productos del mediano y pequeño productor agropecuario. Al respecto, las organizaciones de pequeños y medianos productores nunca estuvieron de acuerdo con que la ejecución del programa estuviera en manos del CNP. En el caso de UPANACIONAL, proponía en su momento, la conformación de un equipo de trabajo con agricultores y profesionales que dieran asistencia, 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 el gobierno trabajaran como socios. Para las organizaciones campesinas lo anterior no se cumplió, se considera que toda la iniciativa del programa fue entregada al Estado y lo único que lograron fue un solo representante de UPANACIONAL en la Junta Directiva del CNP.

En cuanto a sus alcances, el programa pretende introducir un cambio en la producción agrícola campesina de modo que, mediante procesos asociativos, que den una economía de escala, varios pequeños agricultores puedan verticalizar su producción –producir materia prima, procesarla y mercaderarla, llegando hasta la exportación– para obtener valor agregado. A su vez, se definen las actividades productivas agropecuarias como complejos integrales de los sectores primario y agroindustrial, estrechamente vinculados con la comercialización, los servicios y actividades conexas de subproductos y provisión de insumos, donde se reconozcan los eslabonamientos de la agricultura hacia atrás –demanda de insumos y servicios– y hacia adelante –transformación y comercialización–.

Para el logro de los objetivos que plantea el programa, se destacan cinco grandes áreas en las que se debe enfatizar cualquier acción: tecnología,

capacitación, producción primaria, agroindustria, mercadeo e información de mercados. Se considera que las mejoras tecnológicas, son una de las áreas básicas que debe acompañar la reconversión, sumado al desarrollo de las capacidades individuales y colectivas de los funcionarios de los sectores público y privado, de tal forma que permita la innovación constante de las actividades productivas. La competitividad del sector depende en alto grado de aspectos tales como la organización de la estructura productiva, de la calidad del producto, de la ubicación geográfica y de la estrategia de la producción primaria. En muchos casos, la atención de las demandas de los consumidores finales debe partir de la producción primaria. El encadenamiento que se le quiere dar al sector, es decir, la incorporación de una forma vertical de las actividades primarias del sector hasta las actividades referidas a la exportación es una de las principales áreas del programa, para no solo permitir una interconexión más amplia entre los diferentes actores del sector, sino que también permita definir políticas específicas para las diferentes áreas funcionales del sector agropecuario.

Esto se justifica en el hecho de que cada vez resulta más evidente que quedarse en la agricultura como proveedor de ingredientes básicos para las cadenas de distribución de supermercados y para la industria alimentaria es un pésimo negocio, sumado a esto la situación se agrava cuando lo producido se convierte en ingredientes para el producto final, en cuyo caso, los mayores márgenes de ganancia se derivan en el sector industrial y en la distribución final. En esta área se apoyaría a aquellas acciones enmarcadas dentro de las actividades productivas prioritarias definidas en cada período, encaminadas a favorecer la transparencia de los mercados o fortalecer el mercado interno y la comercialización exterior de los productos de origen agropecuario.

En los lineamientos de política del programa,¹⁵ se indica que una de las principales características del programa es que es selectivo, en el sentido de que apoyaría el proceso de reconversión productiva estableciendo una población meta, definida con base en las prioridades del desarrollo del sector y considerando características básicas de los actores, tal como su tamaño. En los mismos lineamientos se advierte que el tamaño es uno de los factores relevantes a considerar y señala de manera explícita la orientación del programa a favorecer a pequeños y medianos productores. En términos más generales, el programa señala que debe aceptarse la presencia del problema económico, según el cual se han de asignar recursos escasos a necesidades ilimitadas, por lo que siempre es necesario establecer prioridades de desarrollo y mecanismos adecuados y eficientes de asignación de recursos.

Para el CNP dicha selectividad de las actividades pondera consideraciones de orden social, económico y ambiental, las cuales deben ser definidas

15 Consejo Nacional de Producción (CNP), *Lineamientos generales del Programa de Reconversión Productiva del Sector Agropecuario* (San José, Costa Rica: CNP, 1998).

concertadamente por las autoridades del sector público y las organizaciones de productores. En concreto, esa selectividad define como principales beneficiarios del programa a pequeños y medianos agricultores organizados y al financiamiento de las acciones que procuren la inserción en los procesos productivos de las organizaciones de profesionales y técnicos en ciencias agropecuarias. El programa buscaría garantizar la presencia de todos los actores, tanto hombres como mujeres, con igualdad de oportunidades, donde el enfoque de género pareciera hacerse explícito. Se considera que debe darse una igualdad real en el acceso a los recursos productivos, técnicos y financieros. Con lo que reconoce el papel relevante de la mujer campesina, en muchos casos jefa de hogar, como empleada o empleadora en el sector rural.

Por mandato legal, dentro del marco de la reconversión productiva agropecuaria, se estipula la participación de las organizaciones de productoras en igualdad y equidad de oportunidades en el acceso a los recursos, servicios y beneficios del programa. Quizás sea por lo anterior, que en los lineamientos de política del programa, se destaca que el tema del pequeño productor debe ser objeto de una atención especial, para lo cual se advierten situaciones fundamentales como la coexistencia de productores de subsistencia, que básicamente producen para su propio consumo poco influenciados por el sistema de precios, productores que generan excedentes para el mercado que han entrado en dificultades, y que requieren apoyo para insertarse en los sectores modernos o promisorios, así como productores pequeños eficientes que requieren adoptar una actitud de cambio para no perder su condición.

En la ley N° 7.214 se especifica que el financiamiento del programa se administrará a través de un Fondo de Reconversión y el manejo de este será responsabilidad directa del CNP y a cargo de la Banca Comercial Estatal. También se establece la disponibilidad de recursos complementarios del programa que serían aportados directamente por las instituciones del sector y colaboradores. Los recursos del programa se debían aplicar como capital para inversión –adquisición de equipos, maquinaria, tecnología, instalaciones, infraestructura, etc.–, para cubrir costos de operación –capital de trabajo– y como soporte financiero para el desarrollo de los restantes instrumentos operativos del mismo programa.

Los recursos financieros del programa se otorgan con las modalidades de fondos reembolsables y no reembolsables, según la condición del beneficiario y el destino de los recursos, previa evaluación técnica. La Junta Directiva del CNP, mediante reglamentación interna, establece los criterios para asignar a cada proyecto aprobado el porcentaje de los recursos bajo las categorías de reembolsables y no reembolsables. En este sentido desde el punto de vista técnico-financiero se hace necesaria la intervención de la Unidad Técnica de Reconversión Productiva. La Unidad Técnica de Reconversión lo que hace es considerar el porcentaje y monto de los recursos reembolsables y no reembolsables solicitados en las

propuestas de cada proyecto, los cuales revisa y mediante la utilización de una serie de parámetros financieros –VAN, TIR, relación beneficio/costo y análisis de sensibilidad– se determina qué porcentaje de los recursos deben asignarse bajo la modalidad de reembolsables y no reembolsables para que el proyecto sea rentable.

Un breve balance general de los proyectos aprobados para el período 1996-2000

Del mes de abril de 1996 hasta el mes de diciembre del año 2000, se aprobaron un total de 87 proyectos por un monto total de €6.082.691.617, incluyendo tanto los fondos aprobados para proyectos antes y después de la aprobación de la Ley. Los proyectos aprobados antes de la Ley a través de la Junta de Reconversión Productiva fueron trece, correspondientes a los años 1996 y 1997, los restantes fueron amparados por la Ley de Creación del Programa de Reconversión Productiva.

Cuadro 1
Programa de Reconversión Productiva, proyectos y montos aprobados por año

Año	Nº de proyectos	Monto €
1996	1	14.892.953
1997	12	745.200.622
1998	8	946.950.525
1999	30	2.297.907.673
2000	36	2.089.851.784
Total	87	€6.082.691.617

Fuente: Elaboración propia con datos del CNP.

Este financiamiento, según la caracterización –afiliación– del CNP, fue aprobado en su mayoría a pequeños y medianos productores organizados en asociaciones, consorcios, cooperativas y centros agrícolas cantonales. Para estos tipos de organizaciones se destinó más de la mitad del monto total desembolsado, lo demás se distribuyó en otros tipos de organizaciones más pequeñas. Justamente, uno de los requisitos indispensables para que pudieran tener acceso a los recursos del programa, es que las organizaciones o grupos de productores organizados tuvieran alguna trayectoria en la actividad a la que pertenecen o con algún tiempo aceptable de formación. Casi un 80% de los recursos fueron para las organizaciones como las antes mencionadas, entre las cuales sobresalieron con un mayor peso las cooperativas. Entre las principales cooperativas que resultaron beneficiadas se tienen las relacionadas con la producción de palma aceitera, frijol y palmito.

Cuadro 2
Programa de Reconversión Productiva, monto financiado según afiliación

Organización	Monto ₡	Porcentaje (%)
Cooperativas	2.654.796.495	43,6
Asociaciones	2.369.478.844	38,9
Centros Agrícolas Cantonales (CAC)	278.929.904	4,6
Otros	791.598.584	13,0
Total	₡6.082.691.617	100

Fuente: Elaboración propia con datos del CNP.

En el ámbito regional la distribución de los recursos presentó un resultado favorable hacia las regiones Central, Huetar Atlántica, Huetar Norte y la Brunca, que en forma conjunta recibieron el 60% de los recursos. En los casos de regiones como la Chorotega y la Pacífico Central, fueron las que menos proyectos y recursos aprobados registraron. Las actividades de mayor importancia financiadas en la Región Central se relacionaron con el tabaco, la ganadería, hortalizas, raíces y tubérculos, caña india y caña de azúcar, en comunidades como: Cartago, Oreamuno, Alvarado, Zarcero, Guarco, Dota, Desamparados, León Cortés, Turrialba, Jiménez, Naranjo, Grecia, Atenas, Palmares, San Ramón, Poás, Puriscal, Acosta y Aserri.

Cuadro 3
Programa de Reconversión Productiva, financiamiento por región (1996-2000)

Región	Monto ₡	Porcentaje (%)
Central	1.896.053.628	31,1
Cobertura Nacional	1.157.872.945	19,0
Huetar Atlántica	1.127.511.205	18,5
Huetar Norte	873.734.797	14,3
Brunca	773.167.793	12,7
Chorotega	252.608.654	4,1
Pacífico Central	13.854.805	0,2

Fuente: Elaboración propia con datos del CNP.

Las actividades más importantes financiadas en la región Huetar Atlántica se relacionan con el palmito, el plátano y la piña, para lo cual resultaron beneficiadas comunidades como Limón, Siquirres, Guácimo, Pococí, Talamanca y Matina. En la región Huetar Norte destacaron las actividades afines con la producción de frijol, raíces, hortalizas, tubérculos y ganadería de leche. Las

comunidades beneficiadas fueron: San Carlos, Zarceró, Guatuso, Los Chiles, Upala y Sarapiquí.

Entre las actividades más importantes que recibieron financiamiento en la región Brunca están la palma aceitera, la ganadería de carne, la producción de raíces y tubérculos y la actividad porcina. Entre las comunidades beneficiadas en dicha región estuvieron los cantones de Pérez Zeledón, Osa, Corredores y Golfito.

Para la región Chorotega se aprobaron proyectos relacionados con la ganadería tanto lechera como de carne, la producción de raíces y tubérculos y el arroz, resultando beneficiadas principalmente las comunidades de Nicoya, Santa Cruz, Carrillo, Liberia, Abangares, Cañas, La Cruz, Nandayure y Hojancha. Los dos únicos proyectos aprobados para la región Pacífico Central se relacionaron con la pesca y la torrefacción de café, para comunidades como Garabito y Montes de Oro, respectivamente. Los proyectos de cobertura nacional hacen referencia a capacitaciones, estudios de mercado, metodologías y financiamiento para compra y venta de insumos.

Se pueden encontrar proyectos de todo tipo en cuanto a actividad, beneficiarios, monto aprobado, mercado, etc. Por ejemplo, hay proyectos a los que se les aprobó financiamiento para establecer una planta de procesamiento y/o empaque, para riego y/o drenaje, para siembra y/o reactivación de cultivos, apoyo para la comercialización, compra y venta de insumos agrícolas y estudios básicos de mercado y de factibilidad. También se pueden encontrar algunos proyectos como el establecimiento de una Oficina de Comercio en Miami, compra de una finca ganadera y capacitación a productores en diferentes áreas. Un recuento general indica que la ganadería, la producción de frijol, el palmito y la palma aceitera, así como la producción de raíces, tubérculos y hortalizas, recibieron el mayor porcentaje de financiamiento.

Cuadro 4
Programa de Reconversión Productiva, monto financiado según actividad productiva

Organización	Monto ₡	Porcentaje (%)
Ganadería	866.432.155	14,2
Frijol	824.702.635	13,6
Hortalizas	772.777.378	12,7
Diversificación	711.796.536	11,7
Palmito	542.114.550	8,9
Palma aceitera	506.531.799	8,3
Plátano	422.412.212	6,9
Otras	380.648.394	6,3
Piña	342.658.676	5,6
Caña india	256.435.402	4,2
Caña de azúcar	214.047.256	3,5
Tabaco	145.150.000	2,4
Capacitación	96.984.624	1,6
Total	₡6.082.691.617	100

Fuente: Elaboración propia con datos del CNP.

Con respecto a las condiciones de financiamiento de los proyectos, en cuanto al monto reembolsable y no reembolsable, a nivel global de los 87 proyectos, se aprobaron en total ₡6.082.691.617, de los cuales ₡3.627.476.676 se otorgaron como financiamiento reembolsable y los restantes ₡2.255.212.941 como financiamiento no reembolsable. A nivel individual de cada proyecto, las proporciones en cuanto a la categoría de financiamiento fueron muy dispersas, hay proyectos a los cuales se les aprobó el 100% del financiamiento como no reembolsable y otros el 100% como reembolsable, así como proyectos con proporciones de 80:20, 60:40, 50:50, 40:60, 20:80, por citar algunos ejemplos. Entre aquellos proyectos que recibieron el 100% de los recursos no reembolsables, se pueden encontrar algunos que en su momento generaron algún tipo de discusión, como los casos de la compra por 30 millones de colones de una finca ganadera por parte de UPAP, los 120 millones de colones otorgados a la Cooperativa de Insumos del UPACOOOP y la Oficina de Comercio en Miami por más de 80 millones de colones. En los estudios de factibilidad y de mercado que se incluyen en esta categoría de financiamiento total no reembolsable, la representatividad de este tipo de proyectos fue aumentando a lo largo de los años. Algunos de estos estudios también resultaron en su momento muy criticados, debido a que algunos con sus conclusiones y recomendaciones pusieron en grandes dificultades la continuidad de los proyectos. El caso más representativo y evidente fue el palmito.

En términos porcentuales, los proyectos a los cuales se les aprobó el 100% de los recursos como no reembolsables representaron un 11,27% del total del financiamiento otorgado durante el período en estudio. En cuanto al número total de proyectos representó un 31%.

Cuadro 5
Programa de Reconversión Productiva, proyectos con 100% del monto
aprobado no reembolsable.
Más de 10 millones de colones

Organización	Monto ¢	Proyecto
UPACOOP R.L.	120.000.000	Compra y venta de insumos
Sector Agropecuario	83.605.086	Oficina de Comercio Internacional, sede Miami
CIPA R.L.	75.000.000	Acondicionamiento de canales de drenaje
Sector Agropecuario	72.893.205	Capacitación sobre reconversión productiva
PROAGROSUR	65.000.000	Acondicionamiento de canales de drenaje
CAC Pérez Zeledón	50.000.000	Instalaciones para feria de agricultor
PROCERCOOP R.L.	36.690.500	Planta para cría, engorde y destace de cerdos
UPAP	30.000.000	Compra de finca ganadera
CAC Pérez Zeledón	29.475.000	Capitalización del almacén de insumos
CENECOOP R.L.	18.000.000	Capacitación para la reconversión productiva del sector agropecuario
COOPEPENIN R.L.	14.892.953	Planta procesadora de productos lácteos
Corporación Hortícola Nacional	14.500.000	Estudio de factibilidad sobre almacenamiento y comercialización de trece productos hortícolas
Sector Agropecuario	12.950.000	Metodología para el seguimiento y evaluación de proyectos de reconversión productiva
ACGSC	11.600.000	Estudio de factibilidad de industrialización y comercialización de carne
Productores de palmito	11.500.000	Estudio de mercado de palmito en Estados Unidos y México

Fuente: Elaboración propia con datos del CNP.

Para el CNP, los proyectos que recibieron el 100% de los recursos como reembolsables son considerados altamente rentables, que propicia bastante margen de maniobrabilidad en cuanto al pago de sus obligaciones y generación de utilidades. Las organizaciones que recibieron este tipo de financiamiento tuvieron la ventaja de gozar condiciones de pago bastante flexibles, ya que la tasa de interés, por lo general, se fija por debajo a la que ofrece el sistema financiero

nacional, además de que los períodos de gracia y de pago son relativamente largos en la mayoría de los casos.

Cuadro 6
Programa de Reconversión Productiva, proyectos con 100% del monto aprobado no reembolsable

Organización	Monto ₡	Proyecto
Consorcio Cooperativo de Comercialización R.L.	264.047.547	Comercialización de frijol (fase ii)
APRATP	25.150.000	Ampliación del financiamiento del proyecto de comercialización de tabaco
Ganaderos del Sur	20.040.494	Establecimiento de un fondo ganadero
CAC San Ramón	20.000.000	Instalaciones para feria del agricultor (fase ii)
PROCERCOOP R.L.	15.000.000	Financiamiento complementario para planta de cría, engorde y destace de cerdos
COPEMONTES DE ORO R.L.	8.854.805	Planta torrefactora de café
COPEINPESA R.L.	5.000.000	Importación y comercialización de insumos pesqueros

Fuente: Elaboración propia con datos del CNP.

Los proyectos que recibieron recursos con altos porcentajes de financiamiento no reembolsables, según los criterios de asignación de recursos del CNP, se consideraban como proyectos con márgenes de rentabilidad baja, que incluyen entre sus componentes algunas actividades no generadoras de valor agregado. En el caso de proyectos a los cuales se les aprobó una alta proporción de financiamiento como reembolsable, para el CNP fueron considerados con bastante capacidad de hacerles frente a sus obligaciones de pago que asuman y además generar utilidades suficientes como para mantener incentivados a los productores vinculados al proyecto.

Conclusiones

El impulso de un modelo económico fundamentado en la diversificación y promoción de exportaciones no tradicionales conformó una estructura agropecuaria dirigida hacia la exportación y una mayor competencia de los productores nacionales con las importaciones de alimentos. Así, el sector agropecuario se ve directamente involucrado en un proceso de transformación de los esquemas de producción y una modernización de sus actividades, con la finalidad de alcanzar mayores niveles de competitividad, eficiencia y productividad y garantizar el acceso a nuevos mercados.

Lo anterior provocó el desmantelamiento de la poca ayuda que tenían los pequeños productores destinados al mercado interno, para dirigir los esfuerzos a la

producción no tradicional de exportación. En estas condiciones, el sector agropecuario experimenta un cambio en su estructura interna, caracterizado por el rápido crecimiento de las actividades no tradicionales, la casi desaparición del subsector de granos básicos y una menor cantidad de población dedicada a la producción agropecuaria, ante la necesidad de buscar otras actividades más rentables.

La redistribución de los beneficios globales y específicos generados por el modelo agroexportador se empieza a cuestionar, dado que no logra afectar a todas las actividades agropecuarias por igual, observándose más bien un proceso excluyente y que perjudica la permanencia de muchos pequeños y medianos productores. Los grupos campesinos sienten que han sido excluidos y marginados de los procesos de apertura y sus respectivos beneficios, a los cuales tienen derecho, por ser ellos los principales productores de los alimentos que se consumen en el país. La apertura y el libre mercado son visto por estas organizaciones como algo inevitable e imposible de oponerse, por lo que demandan alternativas para insertarse a esos procesos.

Ante esta realidad, los grupos campesinos, durante la década de 1990 frente a la consolidación del proceso de apertura y a la poca voluntad política por los asuntos del sector agropecuario, se orientan hacia la búsqueda de alternativas de desarrollo agropecuario, para lo cual se plantea una política de reconversión orientada a la verticalización productiva y la generación de valor agregado. Se propone como una política agraria nacional tendiente a introducir un cambio en la producción agrícola campesina, de modo que mediante procesos asociativos varios pequeños agricultores puedan verticalizar su producción, para obtener valor agregado. La pretensión es que el agricultor campesino pueda ganar más con valor agregado de lo que puede ganar vendiendo su producción como materia prima y para que se pueda mantener en el campo como productor.

En este contexto, surge a principios del año 1998 el Programa de Reconversión Productiva del Sector Agropecuario, como respuesta a las demandas de la pequeña y mediana producción por adecuar y transformar sus actividades productivas en los nuevos escenarios de apertura comercial y liberalización de mercados. Así, la reconversión productiva se plantea como un programa institucional bajo la ejecución del CNP, quien asume la tarea de apoyar técnica y financieramente a los productores para que alcancen una capacidad productiva, administrativa y comercial, que les permita competir exitosamente en la defensa del mercado local y lograr una incursión eficiente en los mercados externos. Es decir, el productor logra reconvertirse en el momento que alcance ser competitivo.

Con esta propuesta, la promoción de proyectos de verticalización productiva no resultó ser el eje del programa como lo demandaron los grupos campesinos, ya que se abrió la posibilidad de disponer recursos para distintos tipos de proyectos, por ejemplo: adquirir equipos, maquinaria, instalaciones, infraestructura, cubrir costos de operación, capacitación, estudios de mercadeo, mejoramiento de

cultivos, compra de materias primas e insumos, etc. Para los grupos campesinos, estos tipos de proyectos no orientados hacia la verticalización en poco o nada contribuirían a mejorar la situación de los productores.

La designación del CNP como responsable del programa dejaría sin efecto la propuesta de la MNC, con respecto a la posibilidad de conformar una Junta simbiótica de Reconversión –productores-Estado–, donde los agricultores y el gobierno trabajaran como socios. La asignación del programa al CNP fue vista como una medida para dar una nueva funcionalidad a la institución. La exclusividad que adquiere el CNP para elaborar unilateralmente los planes anuales, con participación de productores solo en ejecución y no en su definición, se señala como el principal punto de exclusión de los acuerdos que se habían logrado establecer con el gobierno antes de someter la reconversión productiva al plenario. Es una Junta Directiva de diez miembros con una discreta representación de los pequeños y medianos productores, encargada de dictaminar finalmente cuáles organizaciones y/o proyectos reciben financiamiento, el correspondiente monto de financiamiento a girar y las condiciones de pago.

Si bien es cierto que el programa ponía a la disposición de los productores debidamente organizados, condiciones de financiamiento muy favorables, con tasas de interés bajas, períodos de gracia y plazos de pago largos, porcentajes de financiamiento no reembolsables y flexibilidad en cuanto a las garantías, se cuestionó que el proceso de selección de los proyectos resultaba muy riguroso, obligando a las organizaciones a cumplir con una gran cantidad de requisitos y trámites, para lo cual no estaban del todo preparadas para transformar una necesidad concreta a un estudio lleno de formalismos financieros y técnicos. También se cuestionaba hasta qué punto todos los trámites y requisitos solicitados para acceder a los recursos del programa fueron rigurosamente aplicados a todos por igual.

Aunque algunas agrupaciones contaban con una buena capacidad administrativa para implementar sus proyectos de reconversión, también existían muchas con poca o sin experiencia, otras con estructuras administrativas débiles y un gran número en precarias condiciones financieras y presupuestarias. Al respecto, se reclamaba que el CNP tomara en cuenta esta situación a la hora de asignar recursos, para no condenar a las agrupaciones al fracaso administrativo y financiero, así como que el programa no fuera visto como una simple línea de crédito barato para pagar deudas.

Finalmente, la revisión general de los proyectos financiados durante el período con estudio permitió que muchos de los proyectos aprobados no necesariamente contribuirían a mejorar los procesos de verticalización e inserción comercial de los productores que involucra, tal como lo advirtieron en su momento las organizaciones campesinas.