



Sepsa 2021-010

Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria

**Evaluación de la Política de Estado para el
Sector Agroalimentario y el Desarrollo Rural
Costarricense
2010-2021**

Diciembre 2020

Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria

**Evaluación de la Política de Estado para el Sector Agroalimentario y el Desarrollo Rural
Costarricense 2010-2021**

Coordinado por:

Juan Carlos Mora Montero, Senara

Elaborado por:

Lorena Jiménez Carvajal, Sepsa

Dennis Monge Cordero, Sepsa

Ricardo Quesada Salas, Sepsa

Grettel Fernández Amador, Sepsa

Kathia Hidalgo Hernández, Senara

Revisado por:

Edgar Mata Ramírez, Director Ejecutivo Sepsa

Miriam Valverde Díaz, Coordinadora a.i. AEEI

Ghiselle Rodríguez Muñoz, Coordinadora APAR

Diagramación:

Juan Carlos Jiménez Flores

Iver Brade Monge

Puede visualizar este documento en la dirección: www.sepsa.go.cr

Diciembre 2020

Contenido

Presentación.....	2
Resumen Ejecutivo	3
I. Introducción	5
II. Justificación de la evaluación	7
III. Descripción y dinámica de formulación de la intervención	8
IV. Metodología de evaluación.....	10
Definición del constructo de evaluación.....	10
Diseño de la evaluación.....	11
Tipo de diseño	12
Enfoque de la evaluación	12
Preguntas de evaluación	13
V. Resultados o hallazgos	16
Sección 1: Análisis cualitativo.....	16
Evolución de las instituciones del Sector en el período 2010-2019.....	19
Sección 2: Análisis cuantitativo	20
Hipótesis de creación de valor público	20
VI. Conclusiones.....	28
VII. Recomendaciones	29
VIII. Anexo.....	31
IX. Bibliografía	33

Presentación

La Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria (Sepsa) inició en febrero de 2020, su primera experiencia en un proceso de evaluación de política desde una perspectiva diferente, con el objetivo de determinar el valor público generado por la Política de Estado para el Sector Agroalimentario y el Desarrollo Rural Costarricense 2010-2021, y como la institucionalidad del Sector ha atendido las necesidades de la población rural del país contribuyendo a mejorar su calidad de vida.

Para ello, elaboró un modelo de evaluación que permitió el levantamiento, la recopilación de información, la construcción de instrumentos para la obtención de ésta; así como la identificación de indicadores país para la determinación del valor público en la última década y el análisis de los resultados obtenidos del proceso evaluativo.

Este esfuerzo se logró por el trabajo realizado por un equipo de colaboradores de Sepsa y del Sector.

Resumen Ejecutivo

En la administración Chinchilla Miranda, se formuló la Política de Estado para el Sector Agroalimentario y el Desarrollo Rural 2010-2021, como un instrumento de largo plazo para atender las restricciones y oportunidades que se le presentaban a los actores del Sector, en el marco de un país que había firmado un Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana; así como con una intención decidida de ingresar a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

Dado que el período de vigencia del instrumento se acerca a su final, durante un proceso de consulta realizado en el 2019 a diferentes actores alrededor del Sector, se destacó la importancia de realizar una evaluación de las contribuciones que ha traído al país la implementación de dicha Política de Estado, con el fin de orientar decisiones de política futuras y solventar el vacío percibido de carencia de política pública para el Sector.

Sepasa asumió la tarea de llevar a cabo la evaluación, desde una perspectiva diferente utilizando como método la “evaluación de políticas públicas” bajo el enfoque de valor público; es decir considerando los resultados que se han tenido en la última década en el país como accionar del Estado costarricense y no sólo las acciones específicas que se plantearon en el documento normativo.

Debido a lo anterior, fue necesario precisar cuál fue la dinámica del Sector Agropecuario, Pesquero y Rural durante la década de estudio; considerando que en este período se pueden identificar las evidencias de cómo fue la relación entre actores, los conflictos, las prioridades, las agendas y las decisiones tomadas al respecto. Al tener como propósito determinar los resultados de la implementación de la Política en la creación de valor público, se escogió un diseño de evaluación de resultados con un enfoque de “Goal Free Evaluation” (Evaluación “Libre de Objetivos”) lo que permitió abordar efectos no esperados por la acción de la Política. En este sentido, se elaboraron tres hipótesis: la primera asociada con la creación de valor público, la segunda relacionada con los cambios en la capacidad operativa del Sector y la tercera se asocia con la legitimidad y el apoyo político logrado por el Sector en el período evaluado.

Se realizó un análisis cualitativo en el que se trató de determinar la percepción de las instituciones del Sector sobre el desempeño de la Política de Estado. También, se llevó a cabo un análisis cuantitativo, para realizar una valoración del Sector mediante el uso de los indicadores seleccionados en el análisis del valor público creado durante el periodo de estudio, y específicamente en el Sector. Para la comprobación de las hipótesis se tomaron en cuenta, principalmente, los indicadores relacionados con el Producto Interno Bruto, el Coeficiente de Gini, el Índice de Desarrollo Humano y el Índice de Progreso Social.

Entre los resultados encontrados se puede indicar que:

La Política de Estado evaluada en términos de la creación de valor público no logró posicionar el tema agropecuario, pesquero y rural en la agenda social y pública del país.

Los cambios en la capacidad operativa del Sector durante la temporalidad de la Política de Estado y expresada en la institucionalidad pública sectorial (creación de entidades, creación de leyes, decretos, directrices, reorganizaciones institucionales, cambios de misión) fueron escasos.

En lo que se refiere a la legitimidad y el apoyo político logrado por el Sector en el período evaluado, se denota la pérdida de prioridad del Sector, lo que indica una orientación de la política pública costarricense dirigida a otros sectores y eso se expresa en el sentido de que el cambio, la innovación institucional y la interrupción en procesos por parte del Sector fue débil.

Finalmente, los resultados del proceso de evaluación permitieron puntualizar algunas oportunidades de mejora para el Sector que se resumen como recomendaciones para las personas tomadoras de decisiones.

I. Introducción

El presente informe detalla los resultados de la Evaluación de la Política de Estado para el Sector Agroalimentario y el Desarrollo Rural Costarricense 2010-2021: “...sembrando la cosecha del mañana”, la cual cuenta con cuatro pilares estratégicos: a) competitividad, b) innovación y desarrollo tecnológico, c) gestión de territorios rurales y agricultura familiar; d) cambio climático y gestión agroambiental.

Para la evaluación de esta política, se utilizó como método la “evaluación de políticas públicas” bajo el enfoque de valor público; es decir considerando los resultados que se han tenido en la última década en el país como accionar del Estado costarricense y no solo las acciones específicas que se plantearon en el documento normativo que lleva el nombre de Política.

En el marco de las perspectivas contemporáneas de evaluación, se da una especial distinción entre la evaluación de los programas y proyectos de desarrollo y la evaluación de las políticas públicas; entendiendo que los primeros son instrumentos eminentemente técnicos y de características finitas, que responden a la satisfacción de necesidades, la solución de problemas o el aprovechamiento de oportunidades. Mientras tanto la política pública (de Estado o de Gobierno) va orientada a generar arreglos institucionales que incentiven o restrinjan el desarrollo de una determinada actividad; de allí su componente fundamental de “política”.

Existen múltiples definiciones de política pública a los que se podría apelar. *“La política pública debe observarse como una práctica y un proceso social que —según Frohock— está incentivada por la necesidad de reconciliar demandas conflictivas y el establecimiento de incentivos de acción colectiva entre individuos, comunidades, empresas o instituciones públicas”* (Abarca-Rodríguez, 2002). Por lo tanto, en su evaluación se debe ir más allá de la aplicación de métodos que las conciben como procesos técnicos secuenciales o causales.

En refuerzo a la aseveración anterior, lo que debe explicitarse es que la práctica país, especialmente en el siglo XXI de otorgarle el nombre de “política” a documentos y no procesos de creación de consensos alrededor de los principales problemas nacionales, sectoriales o territoriales, puede inducir a error al intentar hacer procesos de evaluación basados en la valoración de los objetivos que se presentan en un documento.

Evaluar una política pública desde la perspectiva de creación de valor público¹, implica considerar los tres ámbitos clave de la efectividad en la creación de este: ¿cuán bien se cumple la misión del Estado? ¿Cómo mejoró la capacidad operativa del Estado? y ¿cuánta legitimidad ganó el Estado en el proceso?

En línea con lo anterior, la evaluación de una política pública va más allá de considerar a un actor o un sector responsable. Tiene que ver con una visión multisectorial y territorial y una participación amplia de actores públicos y privados.

¹ Considerando el triángulo estratégico de Moore: valor público, capacidad operativa y apoyo político.

El equipo de trabajo para esta evaluación contó con colaboradores de Sepsa y del Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento (Senara), además se contó con aportes de colaboradores de las otras instituciones del Sector.

El documento consta de tres secciones. La primera se refiere a la descripción de la Política y la presentación del diseño de evaluación aplicado. La segunda sección se refiere a los resultados cualitativos y cuantitativos de la evaluación. La tercera sección se refiere a las conclusiones y recomendaciones que se presentan como reflexión del proceso evaluativo.

II. Justificación de la evaluación

En el año 2010 la Administración Chinchilla Miranda decidió formular e implementar la Política de Estado para el Sector Agroalimentario y el Desarrollo Rural Costarricense 2010-2021, como una contribución para atender las restricciones y oportunidades que se le presentaban a los actores del Sector, en el marco de un país que había firmado un tratado de libre comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana y otros países; así como con una intención decidida de ingresar a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

Durante un proceso de consulta realizado en el 2019 a diferentes actores alrededor del Sector, se sugirió la importancia de realizar una evaluación de las contribuciones que ha traído al país la implementación de dicha Política de Estado, con el fin de orientar decisiones de política futuras y solventar el vacío percibido de carencia de política pública para el Sector.

Esta necesidad identificada por los “stakeholders²” del Sector fue plenamente compartida por Sepsa, instancia que tiene su origen en la Ley de Fomento a la Producción Agropecuaria N°7064 (Ley Fodea), aprobada y sancionada en abril de 1987, en la cual, en su Título II, indica que se crea el Sector Agropecuario, como una instancia sectorial idónea para la dirección, planificación, coordinación, control y evaluación de las actividades de dicho Sector. Es así como, en su artículo 34 se indica que el Ministro Rector del Sector contará con una Secretaría de Planificación Sectorial, a la que le corresponderá, en lo que se refiere al Sector, asesorar, elaborar y evaluar los planes, programas, proyectos y propuestas de conformidad con los lineamientos contenidos en el marco de referencia política establecido por el Ministro Rector del Sector Agropecuario, en concordancia con la Ley de Planificación Nacional y otras disposiciones legales conexas.

Adicionalmente, la coyuntura de la era de la información y la virtualidad en la cual se vive actualmente, hace necesario que se estén mostrando de manera sistemática a la sociedad, los resultados de la gestión en términos de creación de valor público.

Es por medio de esa transparencia en el manejo de la información lo que le otorga a la institucionalidad pública su legitimidad o apoyo político; lo cual es determinante para la construcción de credibilidad y confianza.

² El concepto de stakeholder es relativamente 'joven', ya que surgió por primera vez en 1984 de la mano de R. Edward Freeman en su libro Strategic Management: A Stakeholder Approach. En esta publicación el autor señalaba la importancia de tener en cuenta en los procesos de planificación de las organizaciones, a los diferentes grupos y personas de interés que de alguna manera (positiva o negativamente) se ven relacionados con las decisiones que se tomen. Por ello una traducción comúnmente aceptada es la de “partes interesadas”.

III. Descripción y dinámica de formulación de la intervención

La Política de Estado para el Sector Agroalimentario y el Desarrollo Rural Costarricense, 2010-2021, fue el resultado de un proceso de consulta y consenso con diferentes actores vinculados con el sector agroalimentario y el medio rural costarricense, en el cual se construyó un mapa de ruta y una visión compartida en la búsqueda de un objetivo común; en este caso, mejorar las condiciones de vida e ingresos de la población nacional vinculada al Sector agroalimentario y el medio rural, que promueve la competitividad, la innovación y el desarrollo tecnológico, la gestión de los territorios rurales, las medidas de adaptación y mitigación al cambio climático y la gestión agroambiental, apoyada en una institucionalidad pública y de la empresa privada.

Conjugó una visión de futuro y una responsabilidad compartida entre el gobierno, el sector productivo costarricense, la academia y los actores sociales que conforman el Sector agroalimentario y que permitiría la conducción de forma coherente en la generación de las condiciones para el desarrollo agro-productivo en general, y de los pequeños productores, en particular.

Esta política se estructuró en cuatro pilares que abordaron elementos esenciales: a) competitividad; b) innovación y desarrollo tecnológico; c) gestión de los territorios rurales y agricultura familiar; y d) cambio climático y gestión agroambiental. Estos pilares se interrelacionan de forma estrecha y generaron una integralidad para orientar y dar cohesión a las acciones de política que por consenso se definieron. Esta perspectiva articuló la realidad productiva con las decisiones de investigación y transferencia de tecnología para la innovación, insumo prioritario para lograr la transformación de la producción y la incorporación de los productores vulnerables a los circuitos comerciales. Cada uno de los cuatro pilares contenía áreas estratégicas específicas e instrumentos y herramientas de trabajo.

Por lo tanto, fue concebido como un instrumento de dirección, coordinación y articulación para orientar las decisiones y acciones para que este Sector contribuya al crecimiento y al desarrollo nacional.

La dinámica de evaluación de la Política de Estado se construyó desde el mecanismo de “dinámica de sistemas” y no de teoría del cambio; lo anterior en virtud de que el documento base de la Política de Estado emula un plan de acción, un plan nacional o un plan de desarrollo, por lo que su abordaje desde la perspectiva de políticas públicas hizo necesario un ajuste.

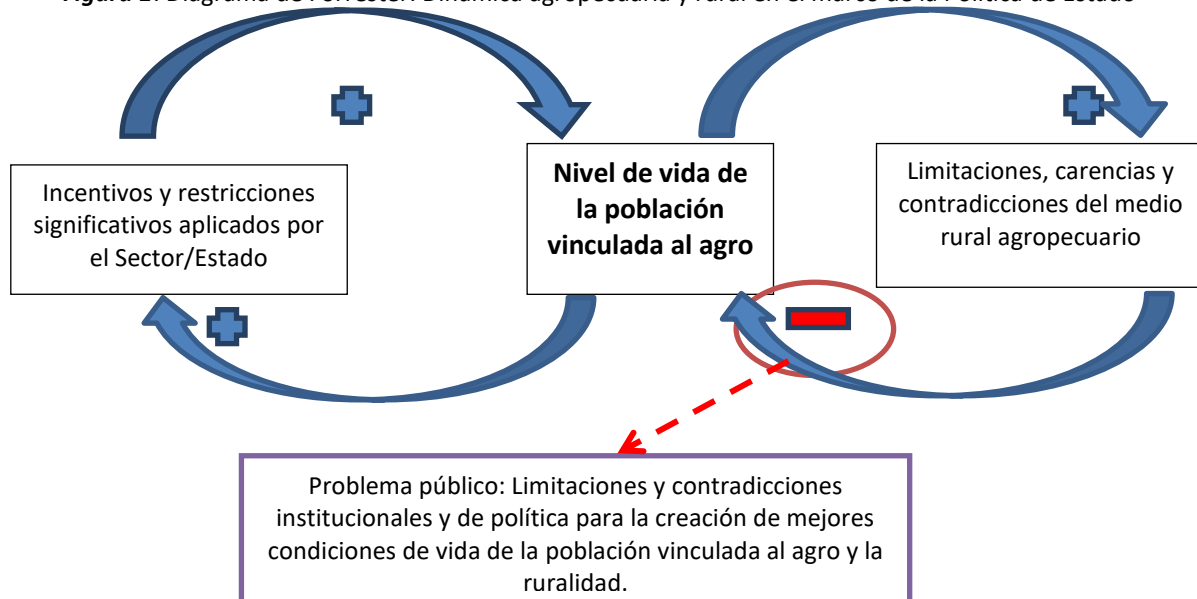
Debido a lo anterior, fue imperioso precisar cuál fue la dinámica del Sector Agropecuario, Pesquero y Rural durante la década de estudio; considerando que en este período se pueden identificar las evidencias de cómo fue la relación entre actores, los conflictos, las prioridades, las agendas y las decisiones.

De acuerdo con Martín-García “la dinámica es consecuencia, fundamentalmente, de las interacciones entre los elementos del sistema. Las interacciones entre los elementos están configurando, por otro lado, la estructura del sistema. Es por lo que, desde un punto de vista dinámico, todo sistema está siendo determinado por su estructura. Y, en este sentido, uno de los aspectos más destacados por la Dinámica de Sistemas es que las causas de los problemas que aparecen en un sistema social no son tan debidas a sucesos previos como a la propia estructura del sistema”.

Con esta cita se quiere afirmar que una política pública, en este caso denominada de Estado, es un proceso dinámico de contradicciones y disputas de intereses entre los actores sociales y de estos con la institucionalidad pública.

A continuación, se presenta y se explica el “bucle³” que representa la dinámica del sistema y el mecanismo de funcionamiento de la Política de Estado:

Figura 1: Diagrama de Forrester: Dinámica agropecuaria y rural en el marco de la Política de Estado



Fuente: Elaboración propia, 2020.

El “bucle” o Diagrama de Forrester se analiza de la siguiente manera: se considera la existencia de un problema público que la sociedad costarricense quería atender con política pública. Ese problema público eran las **“Limitaciones y contradicciones institucionales y de política para la creación de mejores condiciones de vida de la población vinculada al agro y la ruralidad”**. Este genera bajas condiciones de vida en la población vinculada al agro en el país; pero también una pérdida sistemática de importancia del Sector en la agenda pública nacional.

El problema se ubica en el centro del “bucle”. El lado derecho se denomina como “flujo retardador” que incide negativamente en esas condiciones de vida al conjunto de las “Limitaciones, carencias y contradicciones del medio rural agropecuario”. Por su parte, del lado izquierdo se identifican los “Incentivos y restricciones significativos aplicados por el Sector/Estado”, que bajo la forma de políticas públicas aplica el Estado costarricense, para superar las limitaciones y carencias del medio rural y con ello, coadyuvar a mejorar las condiciones de vida de la población vinculada al agro y la ruralidad.

Con esta dinámica el paso siguiente fue la identificación de las variables y los actores clave que explican el sentido o la lógica con qué funciona el sistema; cuáles son sus variables fuerza y los actores de mayor incidencia.

³ En teoría de sistemas, un bucle es la representación gráfica de la lógica en que funciona un determinado sistema. Es una figura en donde se muestra la relación entre flujos que recargan un sistema y los flujos que lo retardan.

IV. Metodología de evaluación

Esta Política no se diferencia de un plan gubernamental de acción sectorial con un horizonte temporal de 10 años; por lo que sus alcances como política pública se presumieron limitados en la creación de valor público.

La intencionalidad de la evaluación se definió por la aplicación del enfoque de valor público desarrollado por Moore y que en lo fundamental se expresa en la siguiente figura:

Figura 2: Triángulo Estratégico de Moore en el marco de la Política de Estado



Fuente: Elaboración propia, 2020.

De acuerdo con el Triángulo de Moore, el valor público creado por la Política está dado por los resultados alcanzados por el Sector en una década; la capacidad operativa se circunscribe al fortalecimiento de la institucionalidad sectorial y multisectorial; y finalmente la legitimidad o el apoyo político lo define la ubicación del Sector en la agenda política nacional.

Definición del constructo de evaluación

La Real Academia Española (RAE) en su actualización 2019, define constructo como una “construcción teórica para comprender un problema determinado” (RAE, 2019). Para el caso de la presente evaluación el constructo se elaboró a partir del cambio que buscaba generar la Política de Estado para el Sector Agroalimentario y el Desarrollo Rural Costarricense 2010-2021.

El proceso del desglose operacional del constructo inició con la investigación conceptual para consensuar una definición aplicada de “condiciones de vida”; ya que en la Política de Estado no existe una coherencia entre el objetivo y su diseño operacional.

Autor	Definición de condiciones de vida
Caja Costarricense de Seguridad Social (CCSS)	"Es el espacio donde se insertan los estilos de vida, y corresponde a las características a nivel de grupo social. Se incluyen características como medio laboral, nivel educativo, acceso a bienes y servicios, otras condicionantes ambientales y materiales"
Organización Mundial de la Salud (OMS)	Las condiciones de vida son el entorno cotidiano de las personas, dónde éstas viven, actúan y trabajan. Estas condiciones de vida son producto de las circunstancias sociales y económicas, y del entorno físico, todo lo cual puede ejercer impacto en la salud, estando en gran medida fuera del control inmediato del individuo.
Universidad Nacional (UNA) Rafael Evelio Granados	"Como lo dice el concepto, nos referimos a todo lo que permita tener vida, tener buena vida. Normalmente se asocia este concepto con dinero, con ingresos, lo cual comparto, aunque no lo es todo. Sin embargo, cuando el alcance del concepto es "la población", no el individuo o el núcleo familiar, ya no es solamente el dinero, sino que ya estamos frente a un tema más complejo e integral que se asocia con equidad en la distribución de los ingresos, equidad en las oportunidades para la población, convivencia pacífica en comunidad, ambiente saludable para la colectividad, respeto por los derechos de cada persona, reconocimiento de todas las personas.... es decir, condiciones para la convivencia saludable y la reproducción sostenible de la población".
Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) Roberto Azofeifa	Para medir las condiciones de vida, debe medirse la pobreza infantil (nutrición, acceso al agua potable y al saneamiento, condiciones de la vivienda, acceso a educación y a información), además balance de vida trabajo, seguridad, compromiso cívico y medio ambiente.
Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) Lauren Gray Juskelis	CONCLUSIÓN: No hay una sola definición en parte porque los niveles de vida van cambiando año por año, por ello se habla de dimensiones al ser un tema complejo y transversal.

Fuente: Elaboración propia, 2020.

De acuerdo con el análisis de la dinámica del sistema, el mejoramiento de las condiciones de vida de la población asociada a lo agropecuario y rural, constituye el valor público que buscaba crear el Estado y para lo cual consensua una política; no obstante, la propuesta normativa está más dirigida a productos intermedios.

Esta situación es muy propia del país por la forma en cómo se formulan las políticas; es decir, de manera normativa y no partiendo de un problema público y un posicionamiento del tema en la agenda social y pública del país.

Diseño de la evaluación

Al tener como propósito determinar los resultados de la implementación de la Política en la creación de valor público, se decantó por un diseño de evaluación de resultados; es decir de corte sumativo, pero adicionalmente se aplicó el enfoque de "Goal Free Evaluation" (Evaluación "Libre de Objetivos"⁴) lo que permitió abordar acciones y efectos no esperados por la acción de la Política.

⁴ La evaluación libre de objetivos fue desarrollada por el evaluador Michael Scriven, uno de los fundadores de la disciplina de la evaluación. Para este autor, una evaluación para que recoja todos los juicios sobre el mérito de una acción, debe hacerse por los resultados generados y no por los resultados que normativamente se buscaban generar. Este enfoque es muy aplicado cuando se trata de políticas públicas amplias y de mediano o largo plazo que pueden tener una serie de efectos no esperados dada la concatenación de acontecimientos que se generan.

“Una Evaluación Libre de Objetivos, se utiliza cuando las partes interesadas quieren conocer los resultados intencionados y no intencionados de un PPPE⁵” (WordPress.com, 2016).

Por lo tanto, una evaluación libre de objetivos no se basa propiamente en la evaluación del cumplimiento de objetivos, sino en los efectos de la intervención en términos de generación de valor público. Como señala Bueno-Suárez (2013) “el propósito de la evaluación es analizar las distintas etapas, desde que se decide intervenir hasta que se manifiestan los impactos, al valorar el diseño, la gestión, la aplicación y el resultado de las intervenciones programadas”.

Tipo de diseño

La evaluación se planteó desde un diseño cuantitativo; aunque se hizo una valoración cualitativa respecto a la evolución institucional del Sector Agropecuario, Pesquero y Rural.

Se seleccionó un diseño longitudinal⁶-estadístico realizando el primer corte de evaluación a la década 2010-2019; y definiendo una línea basal 2003-2009 como contrafactual. Claramente en la confección de este corte se tuvieron algunas limitaciones en el acceso a información sistematizada y rigurosa; lo cual es una limitante en general para hacer este tipo de evaluaciones en el país. Por esta razón, la evaluación se centra en los indicadores donde fue posible ubicar y acceder a información debidamente sistematizada, consistente y con respaldo oficial.

Para el análisis de la consistencia de los datos, se aplicó de manera complementaria una comparación de medias (prueba t para comprobación de hipótesis) y el Coeficiente de Correlación de Pearson. De la aplicación de ambas técnicas se logró encontrar la evidencia para dar la contundencia que requerían los datos.

Enfoque de la evaluación

El enfoque de evaluación de políticas públicas seleccionado consistió en la aplicación del marco de análisis del valor público; es decir es una evaluación para determinar los cambios globales logrados por el Estado costarricense en términos de mejora de indicadores de bienestar y mejora de condiciones de vida como Producto Interno Bruto, Índice de Desarrollo Humano (IDH), el Coeficiente de Gini nacional y el desempleo total del país.

Jorge Hintze indica que el valor público “...puede ser definido como la satisfacción de necesidades humanas presentes y futuras asociadas a la vida mediante el esfuerzo humano organizado” (Hintze, 2006). El mismo autor plantea que la medición del valor público (no solo su evaluación) es una tarea difícil; y los modelos basados en la “efectividad en la creación de valor público” claramente establecen que, hasta el momento, lo pertinente es el establecer hipótesis de creación de valor público basada en indicadores compuestos que atiendan hacia las principales dimensiones de calidad de vida.

Para su medición, por ser el valor público un resultado, es necesario contar con una línea basal a partir de la cual se puedan realizar las mediciones pertinentes y lograr identificar los cambios que

⁵ PPPE: políticas, programas, proyectos o estrategias.

⁶ El diseño longitudinal es aquel que se utiliza cuando se necesita comparar un grupo o población en dos momentos del tiempo, pero se caracteriza porque son periodos largos de tiempo; cómo décadas, quinquenios. Es muy apropiado cuando se requiere dar seguimiento a una variable de cambio.

ha tenido, en este caso el país, como consecuencia de los incentivos y restricciones que se han aplicado durante una década en materia agropecuaria, pesquera y rural.

Dentro del proceso de evaluación, se debió realizar una investigación estadística previa para crear una línea basal. “El estudio de línea base es una investigación aplicada, realizada con la finalidad de describir la situación inicial” (Medianero-Burga, 2014). La misma fue desarrollada por Sepsa en el documento “El Sector Agropecuario en la Economía Costarricense, setiembre, 2020”.

Preguntas de evaluación

Las interrogantes de evaluación representan los aspectos esenciales de una evaluación. “Constituyen la columna vertebral del diseño evaluativo y son materia clave del ejercicio evaluativo” (Picado-Gattgens, 2001).

Para la elaboración de las preguntas de evaluación se tomó como base cada una de las dimensiones de la Política de Estado. Figura 3

Figura 3: Pilares de la Política de Estado para el Sector Agroalimentario y el Desarrollo Rural Costarricense 2010-2021



Fuente: Elaboración propia, 2020.

De esta manera se generaron cuatro interrogantes de evaluación:

- ¿De qué manera ha variado la competitividad del Sector Agropecuario, Pesquero y Rural en los últimos 10 años y cómo han contribuido al desarrollo del país?
- ¿Cuáles evidencias de cambios existen en innovación y desarrollo tecnológico en el Sector Agropecuario, Pesquero y Rural en los últimos 10 años y cómo han contribuido al desarrollo del país?
- ¿Cómo ha cambiado la Gestión de los Territorios Rurales y Agricultura Familiar en el Sector Agropecuario, Pesquero y Rural en los últimos 10 años y cómo ha contribuido al desarrollo del país?
- ¿Qué cambios se han generado en el Sector Agropecuario, Pesquero y Rural en el ámbito de atención al cambio climático y la gestión agroambiental en los últimos 10 años y como han contribuido al desarrollo del país?

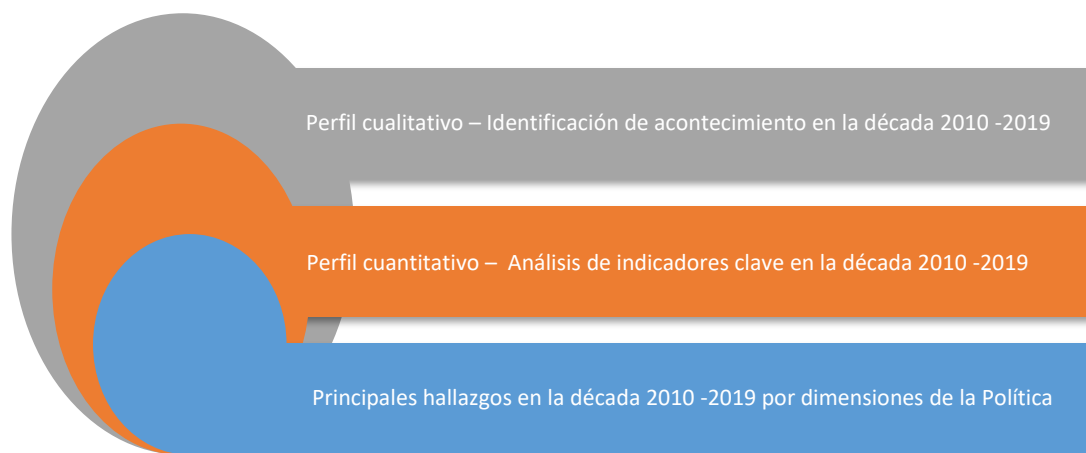
No obstante, la interrogante de evaluación agregada sería: ¿De qué manera la Política de Estado para el Sector Agroalimentario y el Desarrollo Rural Costarricense 2010-2021 logró mejorar las condiciones de vida de la población asociada al Sector Agropecuario, Pesquero y Rural?

Captura de información

Las técnicas de recolección de información utilizadas fueron la consulta y revisión documental, el análisis de tendencias y la consulta/cuestionario en línea.

El equipo Sepsa-Sector institucional agropecuario se dividió en tres subgrupos de trabajo, cada uno de los cuales atendió diferentes requerimientos del objeto de evaluación. Figura 3.

Figura 4: Distribución de los equipos de trabajo para la misión de campo



Fuente: Elaboración propia, 2020.

Por su parte, el equipo se dio a la tarea de crear la línea basal para realizar el análisis longitudinal-estadístico de la década 2003-2009, especialmente en el nivel de indicadores y cambios estructurales.

Consulta actores clave

Este proceso tuvo la particularidad de que coincidió con el momento en que inició la primera ola pandémica de Covid-19 en el país (marzo 2020) por lo cual, las opciones de aplicación presenciales fueron descartadas; dando paso a consultas virtuales.

Se identificaron fuentes de información primaria con personas expertas y actores calificados para emitir criterio en cada una de las dimensiones de la Política de Estado; tomando como referencia las interrogantes de evaluación. Con estas fuentes se elaboró una base de datos y se sistematizaron las respuestas.

Es importante indicar que fueron parte de estas fuentes de información, las personas directoras de las Unidades de Planificación Institucional (UPI) de las once instituciones que conforman el Sector, así como la consulta a especialistas en diferentes temas, en el área académica, estadística, investigación, formulación, evaluación y prospectiva.

Documental

Se trabajó con fuentes de información institucionales como el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), el Banco Central de Costa Rica (BCCR), Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad de Costa Rica (IICE), el Proyecto Estado de la Nación y Sepsa. Se adicionaron fuentes internacionales como el Banco Mundial, la Organización para la Agricultura y Alimentación (FAO), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

Período de recolección de información

El trabajo de campo se realizó entre el 1 de marzo del 2020 y el 30 de julio del 2020 y en su gran mayoría se trabajó de manera virtual.

Análisis de datos

Corresponde a la revisión y sistematización de la información recopilada por parte del equipo Sepsa-Sector. La revisión consistió en la depuración de los datos obtenidos, la verificación de su consistencia y la validez de las fuentes de información. Por esta razón, se utilizaron solo fuentes oficiales.

Los datos fueron analizados por el equipo frente a las tres hipótesis de generación de valor público asociadas con el modelo teórico de Moore; es decir una hipótesis de resultados alcanzados, una hipótesis de capacidades creadas y una hipótesis de legitimidad alcanzada que se establecieron como los parámetros de evaluación.

Para cada hipótesis se construyó un contrafactual que daba credibilidad y sustento a los resultados encontrados, representado por los indicadores claves como el PIB, el Coeficiente de Gini, el empleo, entre otros, en ausencia de la Política de Estado en el período de referencia (2003-2009).

V. Resultados o hallazgos

La evaluación recoge el análisis de la Política implementada al año 2019, no solo en cuanto a su desempeño; sino también a los resultados alcanzados. Esta sección obedece a que, en general, la Política evaluada es más un plan sectorial de acciones normativas que una Política Pública y eso hace preciso indicar que se trata más de un instrumento técnico que de una orientación política.

La presentación de los resultados se hace en dos secciones, la primera de corte cualitativo en donde se sistematiza la percepción de las instituciones del Sector sobre el desempeño de la Política de Estado. La segunda sección trata de los resultados cuantitativos producto de la valoración del desempeño de los indicadores seleccionados para el análisis del valor público creado en el periodo de estudio y específicamente en el Sector.

Sección 1: Análisis cualitativo

La misión de campo en esta sección se hizo con las personas funcionarias de las instituciones del Sector y otras fuentes de información de otros sectores por medio del envío de 48 formularios vía electrónica con una respuesta del 50%. Ver anexo 1.

La sistematización de resultados en el plano cualitativo sigue el orden de las dimensiones del constructo de evaluación (pilares de la Política de Estado) y en las categorías previamente establecidas; y en general parten de la interrogante ¿A qué hemos apostado en el país en el ámbito agropecuario, pesquero y rural en los últimos diez años?

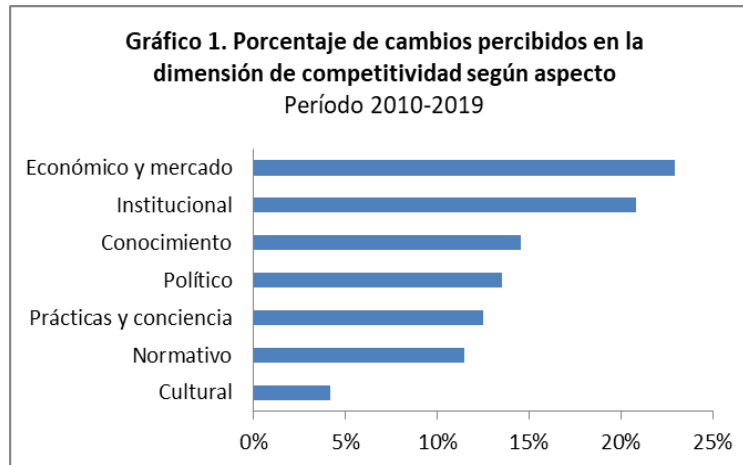
Dimensión 1: Competitividad

En la dimensión de competitividad, la política se centró en las siguientes categorías: infraestructura de apoyo a la producción, creación de agrocadenas, gestión eficiente y eficaz de mercados, facilitación para los agronegocios, financiamiento, seguros, sanidad productiva y gestión del conocimiento.

En este eje de política, se obtuvieron cinco respuestas válidas en las cuales se indica que las categorías de creación de agrocadenas y seguros son en las que se percibe una mayor cantidad de cambios durante el período en análisis. Para el primer caso, los cambios se identificaron mayoritariamente en los aspectos del conocimiento, institucional; económico y mercado, mientras que para la categoría de seguros estos se perciben en mayor cantidad en el aspecto político.

En las categorías de infraestructura para la producción, gestión eficiente y eficaz de mercados, facilitación para los agronegocios y financiamiento, en la mayoría de los casos se percibe que los cambios en materia de competitividad fueron pocos o ninguno.

En el eje de competitividad se lograron identificar en total 96 cambios, de los cuales el 23% se dieron en el aspecto económico y de mercado, seguido por el institucional con un 21% de ellos, el conocimiento con un 15% y el aspecto político con un 14%. La menor proporción de cambios fueron identificados en los aspectos de prácticas y conciencia con un 13%, en temas normativos con un 11% y, por último, el aspecto cultural con un 4%. Gráfico 1.



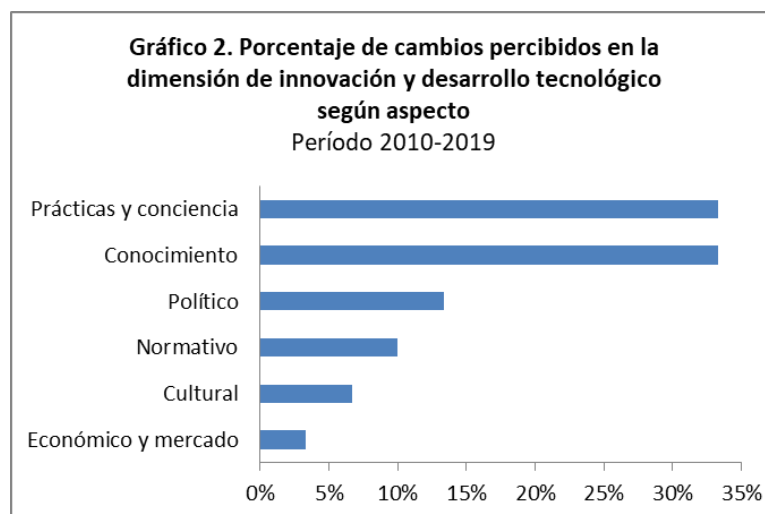
Fuente: Elaboración propia, 2020.

Dimensión 2: Innovación y desarrollo tecnológico

Las categorías de investigación, innovación y capacidades de innovación fueron parte de la dimensión de innovación y desarrollo tecnológico de la Política de Estado.

De forma general, los nueve entrevistados que dieron respuesta a la consulta para este eje de política en su mayoría identificaron pocos o ningún cambio en las categorías de investigación, innovación y capacidades para la innovación. A pesar de esto, se logró identificar 30 cambios en el período.

La mayor proporción de cambios se identificaron en los aspectos de conocimiento, prácticas y conciencia, que en conjunto sumaron el 67%, seguido por el aspecto político con 13%, el normativo con 10%, el cultural con un 7% y el económico y de mercado con un 3%. (Gráfico 2)



Fuente: Elaboración propia, 2020.

Dimensión 3: Gestión de territorios rurales y agricultura familiar

En materia de gestión de territorios rurales y agricultura familiar, la apuesta de la Política de Estado giró en torno a dos categorías: agricultura familiar y economía rural.

En este caso, se consultó a tres personas relacionadas con el tema, de ellas dos atendieron la solicitud, y ambas coinciden que en la categoría de economía rural los cambios durante la década fueron pocos o ninguno y, por el contrario, para la agricultura familiar si se identificaron una mayor cantidad.

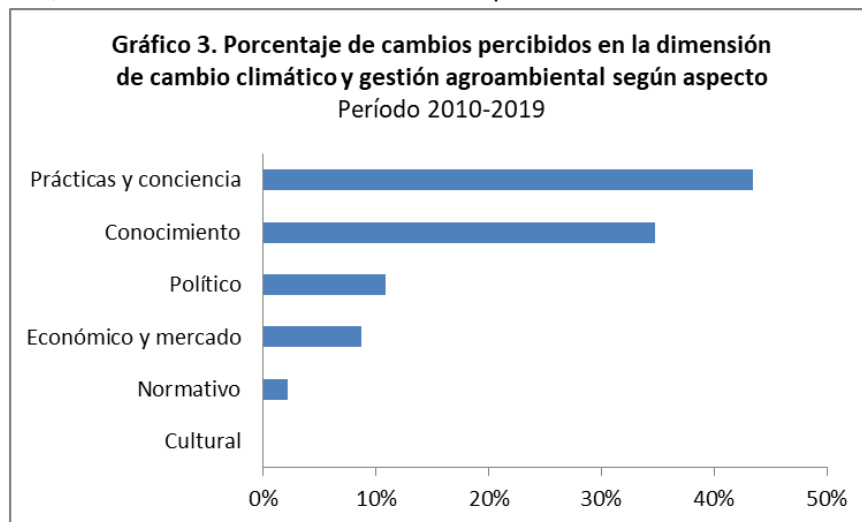
Los tres cambios identificados para la variable de economía rural se ubicaron en los aspectos políticos, normativo y de conocimiento, mientras que para la agricultura familiar se observaron diez cambios, los cuales se dieron en todos los aspectos, tanto político, normativo, cultural, conocimiento, prácticas y conciencia.

Dimensión 4: Cambio Climático y Gestión Agroambiental

La Política de Estado en esta dimensión incluyó las categorías de variabilidad y cambio climático, agrobiodiversidad, producción limpia y manejo sostenible de los recursos naturales.

Las siete personas que atendieron la consulta con respecto a este eje mantienen una percepción de que se han presentados cambios en la última década en todas las categorías, aunque la mayoría indica que son pocos, y éstos se han manifestado, principalmente, en los aspectos de conocimiento, prácticas y conciencia.

En total se identificaron 46 cambios, en donde la mayor cantidad se ubican en el aspecto de prácticas y conciencia con un 43%, seguido por un 35% en conocimiento y un 11% en cambios políticos. Los aspectos económicos, mercado y normativo manifestaron pocos cambios y en conjunto suman el 11% y finalmente, no se evidenciaron cambios en el aspecto cultural. Gráfico 3.



Fuente: Elaboración propia, 2020.

Evolución de las instituciones del Sector en el período 2010-2019

En la trayectoria de una política pública, en este caso de Estado, el tema de la institucionalidad y la creación de incentivos y restricciones son muy importantes. Según la investigación documental y la consulta a las personas directoras de planificación de las instituciones del Sector, este componente de evolución institucional se trabajó en la identificación de cambios en la normativa a saber: creación de leyes específicas o relacionadas, decretos, directrices, reorganizaciones y presupuestos.

De acuerdo con la investigación evaluativa realizada, solamente se registró la transformación del Instituto de Desarrollo Agrario en el Instituto de Desarrollo Rural (Inder); institución que se crea mediante la Ley N°9036 en el año 2012.

Este comportamiento institucional a nivel de los mandatos de creación puede considerarse como muy estable para el período de análisis.

En relación con la promulgación de decretos o leyes con incidencia sobre el mandato institucional, las respuestas dadas por las Unidades de Planificación Institucional del Sector, muestran que si se generaron este tipo de instrumentos con afectación a los mandatos de estas.

Otro aspecto que se analizó fue si se dieron reformas a los marcos institucionales; ya fuera a nivel orgánico o a nivel funcional. De las respuestas obtenidas se registraron diez procesos de reorganización institucional aprobados durante el período evaluado.

Como evidencia de los diez procesos, ocho ya habían sido aprobados por Mideplan; es decir que estaban en momento de institucionalización.

Sección 2: Análisis cuantitativo

Plantea la valoración de la información generada por el seguimiento a indicadores que se consideran más consistentes para la evaluación de creación de valor público. Entre los indicadores se consideró el Producto Interno Bruto, el Coeficiente de Gini, el Índice de Desarrollo Humano, el Índice de Progreso Social⁷, entre otros.

Para la presentación de los resultados cuantitativos de la evaluación, se utiliza la técnica de comprobación de hipótesis de creación de valor público, tal y como se detalló en el componente metodológico de este documento. Esta técnica posiciona la evaluación en una valoración “libre de objetivos”, bajo los parámetros detallados en la metodología.

La comprobación o no de la hipótesis se respaldó con una comparación de medias para aprobar o no la hipótesis nula.

Hipótesis de creación de valor público

Primera hipótesis de creación de valor público

La baja en la participación de la agricultura ampliada dentro del índice de medición de la producción nacional (PIB) implica un aumento del desempleo total en el país; por lo tanto, hay una “pérdida de valor público”; lo cual refleja una baja en el índice de efectividad en la creación de valor público⁸.

Comparación de medias

La primera aproximación a la validación empírica de la hipótesis fue establecer una hipótesis nula (H0) en donde el argumento indica que la comparación de los dos períodos de estudio no refleja una diferencia estadísticamente significativa.

Prueba de hipótesis para variación de la participación de Sector Agropecuario Ampliado (SAA) en el PIB

Al hacer la comparación de medias utilizando la función complementaria de Excel de “análisis de datos”, se obtiene una serie de información; siendo la determinante que el estadístico t alcanzó un valor de 7,85; lo cual lo ubica fuera de la zona de aceptación definida entre los rangos del “valor crítico de t (dos colas)” entre 2,16 y -2,16. Cuadro 1.

⁷ El Índice de Progreso Social (IPS) aunque no es un indicador específico de creación de valor público, si es muy importante para territorializar la actividad del Estado en la creación de condiciones para la generación de resultados.

⁸ Este es un indicador compuesto desarrollado por la Universidad Nacional del Litoral de Argentina y se compara el Índice de Desarrollo Humano de los países con respecto a sus capacidades de creación de valor público; de tal manera que un país con un alto IDH es un país que hace las cosas bien en términos de creación de valor público.

Cuadro 1. Comparación de medias para participación del SAA en el PIB

	<i>Variable 1</i>	<i>Variable 2</i>
Media	0,147170829	0,104155213
Varianza	0,000129391	0,000115233
Observaciones	7	10
Estadístico t	7,852538992	
P(T<=t) una cola	1,36986E-06	
Valor crítico de t (una cola)	1,770933396	
P(T<=t) dos colas	2,73972E-06	
Valor crítico de t (dos colas)	2,160368656	

Fuente: Elaboración propia, 2020

Esto significa que se rechaza la hipótesis nula de que no hay variación y se acepta la hipótesis alternativa (H1) de que si hay una variación. Con esta evidencia, se procedió a determinar el rumbo de la afectación.

Prueba de hipótesis para variación del Coeficiente de Gini

La segunda aproximación a la validación empírica de la hipótesis fue establecer si existe una variación estadísticamente significativa entre los dos períodos de comparación. El cuadro 2, muestra los resultados de la comparación de medias.

Cuadro 2. Comparación de medias para evolución coeficiente de GINI

	<i>Variable 1</i>	<i>Variable 2</i>
Media	0,424546811	0,515529378
Varianza	9,19362E-05	1,85119E-05
Observaciones	7	10
Estadístico t	-23,5034084	
P(T<=t) una cola	5,7103E-09	
Valor crítico de t (una cola)	1,859548038	
P(T<=t) dos colas	1,14206E-08	
Valor crítico de t (dos colas)	2,306004135	

Fuente: Elaboración propia. 2020.

El Estadístico t obtuvo un valor de -23,50 para una zona de aceptación definida entre 2,30 y -2,30 (valor crítico de t dos colas). Este resultado significa que se rechaza la hipótesis nula (H0) que establece que no hay variación entre el Coeficiente de Gini para el contrafactual y para el período de evaluación. Por lo tanto, se acepta la hipótesis alternativa (H1) de que si hay una variación.

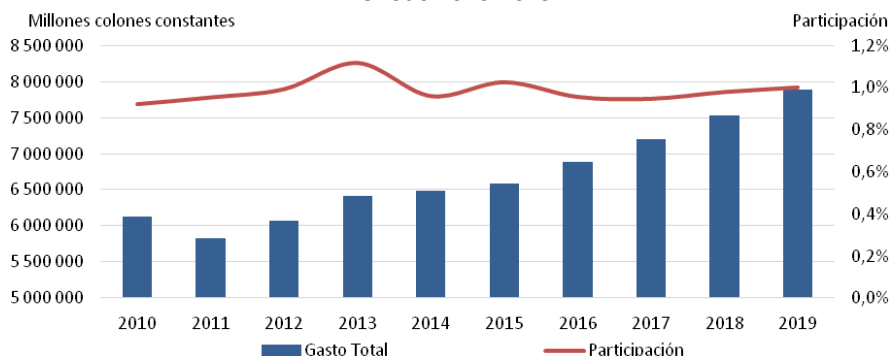
Análisis de correlación

Para la comprobación del rumbo de la afectación, la investigación evaluativa aporta la siguiente evidencia.

El período que coincide con la implementación de la Política de Estado da cuenta de un crecimiento sostenido del PIB, con una leve excepción en el año 2009. Como señala Sepsa en la publicación “El Sector Agropecuario en la economía costarricense 2003-2019” (Sepsa, 2020) esa excepción encuentra su mejor fundamento en los efectos de la crisis inmobiliaria mundial del 2008-2009.

Durante ese mismo período, en relación con el gasto sectorial, éste se incrementó de manera constante; no obstante, como se observa en el gráfico 4, la participación del gasto para el Sector Agropecuario y Pesquero se mantuvo en un rango entre el 0,8% y el 1,2%.

Gráfico 4.
Gasto total y participación del gasto sectorial agropecuario
Período 2010-2019



Fuente: Elaboración propia con datos aportados por Sepsa, 2020

El comportamiento del Sector Agropecuario a nivel del gasto total del Estado no varía; es decir que no tiene ningún incremento; por lo que en términos reales la orientación política del gasto sectorial no muestra como prioridad de agenda el tema agropecuario, pesquero y rural.

Para hacer este conjunto de correlaciones, se trabajó con una base de datos elaborada para los propósitos de esta evaluación. Se comparan series de tiempo para indicadores clave (2003-2009) con los mismos indicadores para el período 2010-2019.

La relación entre este comportamiento del gasto público sectorial en el período, con respecto a una de las variables clave en la medición del valor público como lo es el empleo/desempleo, refleja una correlación positiva entre el comportamiento del gasto y el aumento del desempleo. La correlación⁹ entre la participación del Sector Agropecuario, Pesquero y Rural en el PIB y el desempleo total es de -0,81; es decir existe una correlación positiva inversa entre ambas variables de medición. Eso implica que en la medida en que disminuye la participación del Sector en el PIB, aumenta el desempleo.

La correlación entre la participación del Sector en el PIB y el coeficiente de Gini también es positiva inversa. Es decir que, en el período de investigación evaluativa analizado, el coeficiente de correlación¹⁰ entre estas dos variables es de -0,92; esto implica que conforme disminuye la participación del Sector en el PIB, aumenta el coeficiente de Gini (desigualdad social).

La correlación entre la participación del Sector en el PIB y el Índice de Desarrollo Humano también es positiva. En el período analizado, la correlación entre estas dos variables fue de -0,87. Esto

⁹ El coeficiente de correlación establece que entre más cercano a uno o menos uno, existe mayor correlación entre dos variables. Cuando el valor es de signo positivo significa que conforme un valor crece el otro también lo hace. Por su parte, cuando el signo es negativo significa que mientras que el valor de una de las variables crece, el de la otra variable decrece.

¹⁰ El coeficiente de correlación es una medida de asociación entre dos variables continuas y puede tomar un rango de valores entre +1 y -1. Un valor mayor que 0 indica una asociación positiva. Es decir, a medida que aumenta el valor de una variable, también lo hace el valor de la otra. Un valor menor que 0 indica una asociación negativa; es decir, a medida que aumenta el valor de una variable, el valor de la otra disminuye.

significa que conforme disminuyó la participación del Sector en el PIB, la posición del país en el Índice Desarrollo Humano fue desmejorando, pasando de la posición 48 en el 2003 a la 68 en el 2019.

Análisis de plausibilidad

La plausibilidad de los resultados de las correlaciones se refiere a si se tiene evidencia empírica y analítica que las respalde. Por ejemplo, datos, patrones, tendencias que den respaldo a los resultados numéricos.

Los datos del Índice de Desarrollo Humano para Costa Rica según el Banco Mundial (<https://datos.bancomundial.org/>), demuestra como el país en los últimos diecisiete años ha pasado del puesto 48 al 68; es decir, ha perdido veinte lugares en desarrollo humano. Lo cual muestra una ralentización importante del país.

Los datos del Coeficiente de Gini aportados por el INEC (<https://www.inec.cr/buscador?buscar=coeficiente+de+Gini>) demuestran que Costa Rica llegó en el 2019 a un índice superior a 0,50; lo cual ubica al país como uno de los más desiguales de América Latina.

De acuerdo con la especialista del Estado de la Nación, Natalia Morales Aguilar¹¹, efectivamente Costa Rica ha tenido un crecimiento constante del PIB; sin embargo, las actividades más dinámicas que reflejan el movimiento de ese indicador no son las actividades más distributivas en términos de generación de empleo; sino más bien las basadas en el uso intensivo de capital.

Valoración efectividad en la creación de valor público

De acuerdo con el índice de efectividad en la creación de valor público¹², un país cuya producción crece y la desigualdad social aumenta, el desarrollo humano baja o se ralentiza, es un país con baja efectividad en la creación de valor público.

Una inferencia de lo evaluado indica que la Política de Estado no logró posicionar el tema agropecuario, pesquero y rural en la agenda social y pública del país; y fueron otros sectores los que lograron dominar la agenda. Bajo la óptica teórica de Subirats, la política pública que incidió más sobre los resultados del Sector provino de otros sectores; lo cual expresaría según este autor, un juego de intereses y poder dominante que es controlado por actores relacionados con otros sectores.

Segunda hipótesis de creación de valor público

Los cambios en la capacidad operativa del Sector durante la temporalidad de la Política de Estado y expresada en la institucionalidad pública sectorial (creación de entidades, creación de leyes, decretos, directrices, reorganizaciones institucionales, cambios de misión) fueron muy escasos.

Tal y como se indicó en el apartado de análisis cualitativo, en el nivel de institucionalidad el cambio más relevante fue la transformación del Instituto de Desarrollo Agrario en Instituto de Desarrollo Rural con la promulgación de la Ley 9036.

¹¹ Video-charla realizada el 14 de julio del 2020 por plataforma Zoom.

¹² Este es un índice desarrollado por la Universidad Nacional del Litoral (TOP) y mide la relación que existe entre la inversión pública que realiza un Estado y su Índice de Desarrollo Humano.

Los demás cambios fueron menores asociados con reorganizaciones parciales, creación de dependencias dentro de los organigramas existentes y la emisión de algunos decretos.

La valoración en esta segunda hipótesis parte de la importancia del cambio organizacional¹³ ajustando la estructura y los procesos para cumplir con la misión en un entorno que evoluciona.

El entorno del Sector y en general el de todos los sectores se ha visto bajo presión por temas como el cambio tecnológico, el cambio climático, la globalización, entre otros. Pese a ello, el Sector se ha mantenido en un isomorfismo coercitivo; lo cual indicaría que las respuestas a los cambios se han venido dando más desde las instituciones específicas que desde el Sector como integración.

En adición a lo anterior, el período de la evaluación (2010-2019) se caracteriza por demandas de sectores de actividad específicos, en algunos sectores muy fuertes que han condicionado institucionalmente la respuesta. Esa es precisamente una de las características de lo que se denomina “isomorfismo institucional coercitivo”. De acuerdo con (Powel, 1999),

“...este es el resultado de presiones, formales e informales, que ejercen sobre una organización otras más influyentes, que también lanzan expectativas culturales a la sociedad a la que pertenecen. En algunos casos el cambio organizacional que surge en este mecanismo de isomorfismo es la respuesta a un mandato de gobierno, que implica la existencia de un ambiente legal común y que afecta aspectos de la conducta y estructura de una organización.”

En consonancia con lo citado se vio durante el período de estudio una serie de respuestas específicas desde la institucionalidad que no afectaron en general la creación de valor público expresada en la generación de resultados.

Las respuestas en su mayoría se trataron de acciones formales como la creación de documentos denominados “políticas” y también de planes, programas, mesas de trabajo y agendas; que no incidieron en los resultados sectoriales tal y como se vio en la valoración de la hipótesis uno.

Dentro de esos documentos pueden mencionarse la Política de Estado para el Desarrollo Rural Territorial, las acciones afirmativas en temas como género, Acciones de Mitigación Nacionalmente Apropriadas (NAMAs, por sus siglas en inglés), agricultura familiar, agricultura orgánica, ganadería, entre otras; que, aunque pueden generar beneficios a actividades específicas, no tienen la motricidad para crear valor público medido desde los niveles macro.

Análisis de plausibilidad

El análisis cualitativo construido con el Equipo de Sepsa – Sector y la participación de las personas directoras de las Unidades de Planificación de las distintas instituciones, dependencias y expertas en los temas del Sector; apuntan a comprobar la hipótesis de que, a pesar del aumento en el nivel de la capacidad operativa institucional, no se evidencian resultados significativos.

El comportamiento institucional en el período da muestras de un condicionamiento estructural para que se dieran los menos cambios posibles. A este tipo de comportamiento se le llama isomorfismo

¹³ DiMaggio y Powell (2001: 107) definen al cambio organizacional como “el cambio en la estructura formal, la cultura organizacional y las metas, programas o misión”.

institucional y es explicado por las decisiones del Poder Ejecutivo y la Legislación generada en el Congreso sobre limitaciones al crecimiento de la planilla pública, redireccionamiento de recursos y prioridades fiscales; por ello se habla de un isomorfismo coercitivo.

Medidas concretas como el congelamiento de plazas, la regla fiscal, las provenientes de los compromisos del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos de América, Centroamérica y República Dominicana y la agenda de implementación; así como algunas de las acciones para facilitar el ingreso a la OCDE son muestra de esa coerción sobre el cambio organizacional en el Sector.

Tercera hipótesis de creación de valor público

Es la que se asocia con la legitimidad y el apoyo político logrado por el Sector en el período evaluado. Existen diferentes formas de evaluar el logro de la legitimidad que van desde las encuestas de percepción hasta valoraciones con paneles de expertos.

Las hipótesis uno y dos dan muestra del nivel de apoyo político hacia el Sector en el período evaluado tal como: bajas en presupuesto, restricciones al cambio, acciones más normativas que políticas, entre otras.

En esta tercera hipótesis lo que se valora es la aparición de los temas clave del Sector en las agendas académicas, periodísticas, investigativas y también la presencia del tema en los principales motores de búsquedas.

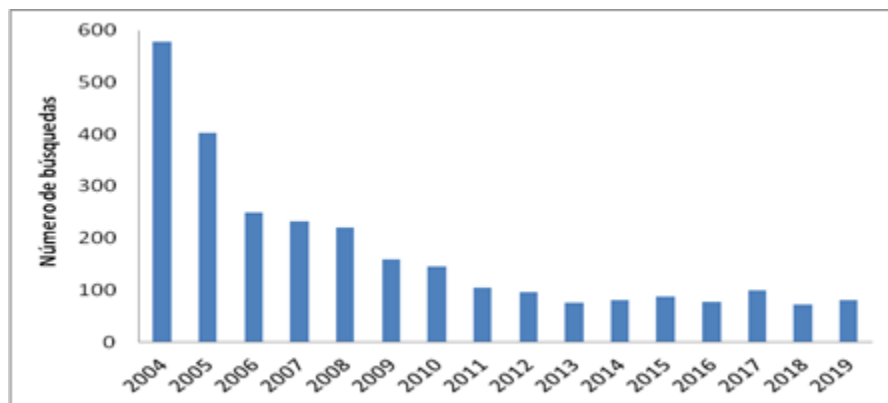
Visión de coyuntura

Para valorar esta tercera hipótesis se hizo un análisis de la importancia del tema agrícola, pecuario y pesca con la herramienta “Google Trends”¹⁴. Esta herramienta es de uso abierto y gratuito de Google “que les permite a los usuarios consultar la frecuencia de palabras claves, temas y/o frases que han sido ingresadas durante un período de tiempo en específico en el motor de búsqueda de Google”.

El gráfico 5 muestra cómo el tema de la “agricultura” ha venido disminuyendo en importancia como noticia, como tema de investigación y como objeto de inversión en el período que va del 2004 a diciembre de 2019.

¹⁴ La información utilizada para este muestreo es actualizada a diario, sin embargo, por hacer uso de una muestra de todas las búsquedas, los datos mostrados en Google Trends pueden tener cierta variación con los datos reales.

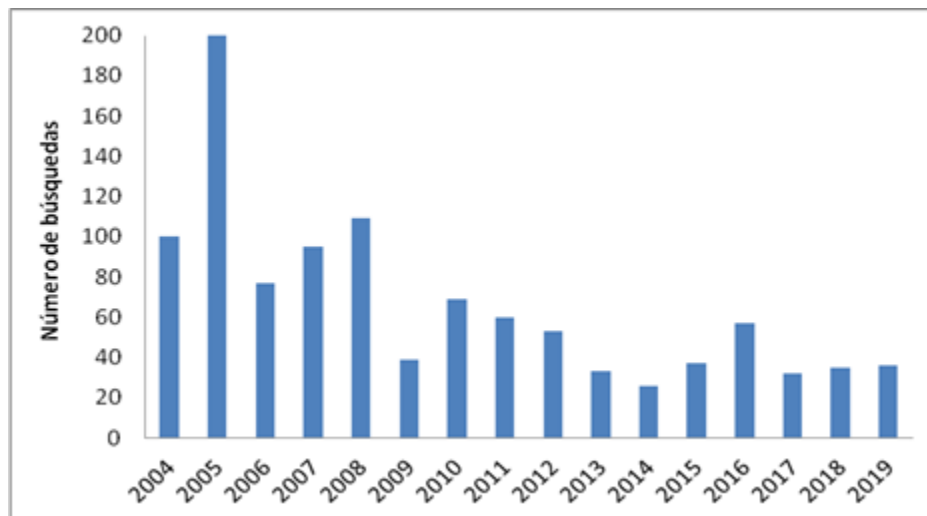
Gráfico 5
Número de búsquedas anuales del concepto “agricultura” en la agenda noticiosa país
 Período 2004-2019



Fuente: Elaboración propia con datos de “Google Trends”, 2020.

El gráfico 6 se refiere al tema de la “ganadería”, de la misma forma que la agricultura, la ganadería ha dejado de ser un tema de investigación y noticia; y no muestra recuperación, al igual que la agricultura.

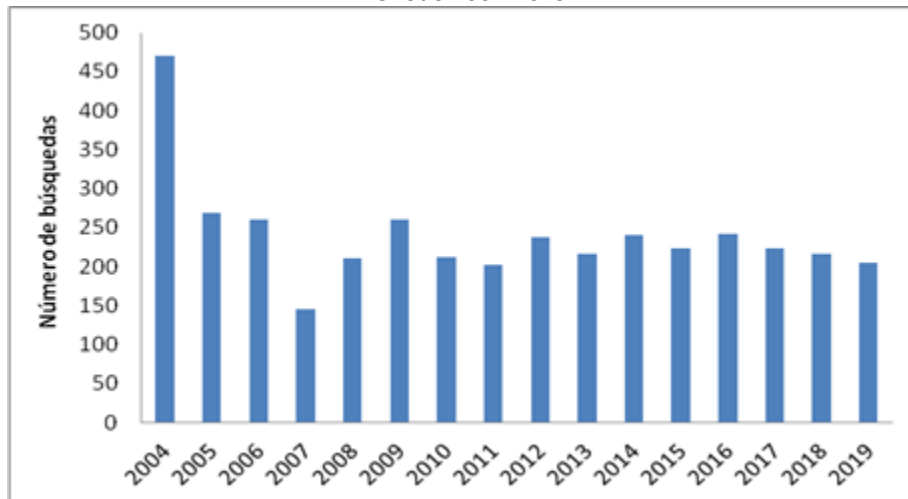
Gráfico 6
Número de búsquedas anuales del concepto “ganadería” en la agenda noticiosa país
 Período 2004 - 2019



Fuente: Elaboración propia con datos de “Google Trends”, 2020.

El gráfico 7 se refiere a la “pesca” y este si es un tema que ha estado más activo en la agenda de noticias e investigación en el período.

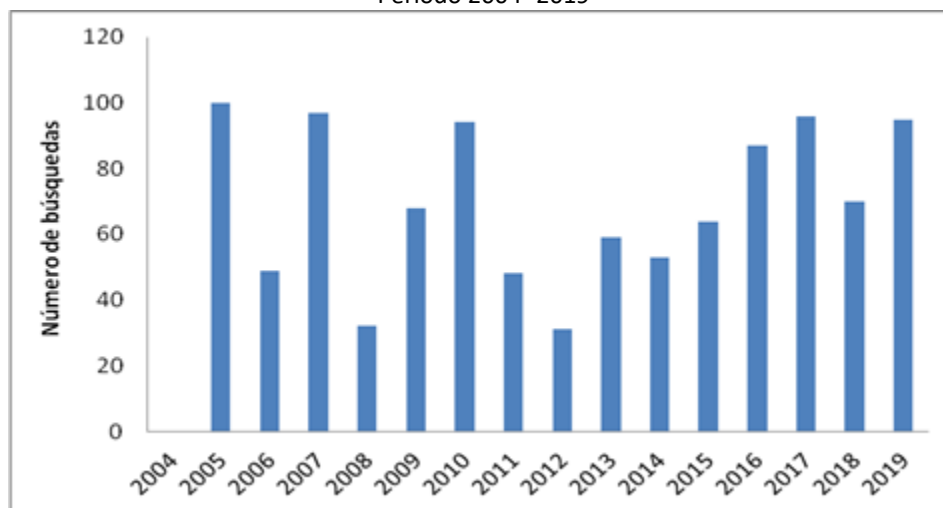
Gráfico 7
Número de búsquedas anuales del concepto “pesca” en la agenda noticiosa país
 Período 2004-2019



Fuente: Elaboración propia con datos de “Google Trends”, 2020.

En la figura 8 se analizó el tema de los territorios rurales y se evidencia cómo a partir del año 2012 se muestra una tendencia al incremento en la importancia de éste como tema de noticias, investigación y análisis académico.

Gráfico 8
Número de búsquedas anuales del concepto “territorios” en la agenda noticiosa país
 Período 2004-2019



Fuente: Elaboración propia con datos de “Google Trends”, 2020.

El conjunto de las figuras de “Google Trends” coincide con los análisis cuantitativos y las correlaciones realizadas. Existe una diferencia significativa entre la importancia normativa de un tema en la agenda país y la incorporación efectiva de una temática en la agenda pública

VI. Conclusiones

La evaluación se hizo considerando la “Política de Estado” real, posiblemente no escrita que caracterizó el comportamiento del Sector en la última década. Las políticas públicas están compuestas de dos partes: la decisión de hacer o no hacer sobre un problema público y luego el conjunto de programas de acción y los recursos. Para el caso evaluado, fundamentalmente lo que se tenía eran elementos de esa segunda parte.

Dada esta condición, la evaluación realizada elabora juicios de valor no a partir del documento formal de la Política de Estado para el Sector Agroalimentario y el Desarrollo Rural 2010-2021; sino que se evalúan las decisiones que realmente tomó el Estado costarricense o las que no tomó, y que se expresan en los resultados alcanzados en el nivel macro de la sociedad; y no necesariamente en los niveles meso o micro de la gobernanza sistémica.

En conclusión, el Estado costarricense decidió ralentizar el apoyo al Sector Agropecuario, Pesquero y Rural y que esa política pública contribuyó a un deterioro de la calidad de vida en el país, medida en desarrollo humano y desigualdad social. De acuerdo con el análisis estructural que se aplicó en la presente evaluación, el Sector es clave para el desarrollo del país y que su ralentización se puede expresar en la debilidad del Estado costarricense en la creación de valor público. En la medida que el Sector deja de ser prioridad, el valor público creado en el país disminuye.

En la revisión de los indicadores macroeconómicos utilizados en la evaluación, no es posible identificar el aporte del Sector en la creación de valor público, de forma tal que no mostró un incremento en la competitividad durante la última década. Además, se da una distorsión dentro del mismo Sector, dado que algunas actividades se han desarrollado de forma más acelerada en comparación con otras. A pesar de esto, el Sector Agropecuario demostró tener una mayor capacidad distributiva.

La investigación y desarrollo tecnológico (I +D) son el motor clave para impulsar procesos de innovación en el ámbito rural. Sin embargo, es poca la evidencia de política pública orientada a la generación de procesos de innovación y desarrollo en el ámbito rural que promuevan una diversificación productiva y generación de valor agregado. No obstante, existe un conjunto de empresas que han generado su propia I+D y se han vinculado de manera exitosa dentro de cadenas internacionales de valor en el país.

En lo que se refiere al tema de agricultura familiar y territorios rurales, durante la década surge la transformación del IDA en Inder, para la gestión de los territorios rurales por medio de la conformación de territorios y la puesta en marcha de una oferta de servicios desarrollada para los mismos. Además, en el 2015, se presentó la Política de Estado para el Desarrollo Rural Territorial Costarricense (PEDRT) 2015 -2030, esta Política contempla dentro de sus ejes, elementos incluidos en la política evaluada en temas como la economía rural, la gestión de territorios y la agricultura familiar.

Con respecto al cambio climático y la gestión agroambiental los cambios generados no reflejan todavía modificaciones en indicadores ambientales. Pese a ello se reconocen una serie de avances en lo formal normativo como creación de documentos de política, decretos ejecutivos, directrices de gobierno, así como la promoción de prácticas sostenibles y el desarrollo de conocimiento entre

otras. Estas acciones, aunque importantes, no son el tipo de resultado que “mueve la aguja” de la creación de valor público en el nivel ambiental.

En el análisis institucional de la Política, el Sector Agropecuario, Pesquero y Rural se conforma como un aparato institucional que sufre durante la década del 2010-2019 un isomorfismo coercitivo; es decir un condicionamiento a su capacidad de resiliencia que es producto de la decisión de impulsar otras actividades productivas con mayor prioridad.

La pérdida de prioridad del Sector marca una orientación de la política pública costarricense y eso se evidencia en el cambio institucional, la innovación institucional y la disrupción en procesos fue muy débil.

Esto se expresa a que a pesar de que el entorno del Sector varió de manera considerable como producto de fenómenos naturales derivados del cambio climático; fenómenos políticos y económicos como la firma del TLC, el proceso de ingreso a la OCDE, entre otras, la estructura institucional se ha mantenido prácticamente igual; en decir que los cambios de gobierno suscitados han mantenido una línea similar en relación con el Sector.

VII. Recomendaciones

Los resultados y el proceso de la presente evaluación permitieron puntualizar algunas oportunidades de mejora que se resumen como recomendaciones para las personas tomadoras de decisiones.

Crear un índice para medir la creación de valor público en el Sector

Esto lleva a plantear como una oportunidad para el Sector el poder fortalecer la elaboración de un indicador como lo señala esta evaluación. La propuesta aporta inclusive una métrica general solo para recordar que es importante definir la ponderación de los diferentes componentes de la evaluación.

Precisamente, una de las principales limitaciones para medir creación de valor público en el mundo, es que solo puede hacerse a partir de indicadores globales como el IDH, el Coeficiente de Gini, entre otros; ya que las bases de información y métricas de los países son muy débiles en lo territorial y lo sectorial.

Aplicar la prospectiva estratégica en los procesos de formulación venideros

Un aspecto que se constató en la evaluación fue la metodología lineal de planificación que se aplica a la hora de formular este tipo de documentos; que hacen que la generación de resultados sea muy modesta ya que no necesariamente se actúa sobre las variables clave. Por lo que, el uso de técnicas prospectivas debe ser la base de futuras formulaciones de políticas públicas en el Sector; ya que el análisis estratégico que se realiza con los distintos actores sociales y territoriales permite tener claridad hacia donde se deben hacer los mayores esfuerzos e inversiones.

Iniciar la migración hacia la territorialización de las políticas públicas

El proceso de evaluación permitió evidenciar la importancia de contar con información que mida el desempeño sectorial y no solo el desempeño de las instituciones del Sector. Esto lleva a la necesidad de crear indicadores sectoriales, pero con enfoque territorial.

El futuro marca la tendencia hacia concebir el desarrollo rural desde el enfoque territorial. Este enfoque permitiría visualizar toda la actividad institucional en el marco de un territorio; lo cual contribuye a crear mejores condiciones para medir la creación del valor público.

En la actualidad, indicadores del tipo Índice de Progreso Social, son los que expresan mayor potencia para saber a ciencia cierta que está pasando en el país den cuanto a avances y brechas, en el nivel de desarrollo y disparidades territoriales.

En este proceso de evaluación, el equipo de Sepsa-Sector en alianza con la Universidad de Costa Rica, lograron generar un Coeficiente de Gini para el ámbito rural costarricense; lo cual desde el punto de vista de la métrica es muy importante; pero además para la toma de decisiones de territorialización de las políticas públicas es fundamental, ya que aporta evidencia de que la condición de desigualdad social es mucho más grave en las zonas rurales.

VIII. Anexo

Anexo 1 Resultados Análisis Cualitativo

Cuadro 1. Total de formularios enviados, respuestas recibidas y porcentaje de respuesta, según dimensión.

Dimensión	Formularios enviados	Respuestas recibidas	Porcentaje de respuesta
Competitividad	16	6	37,5
Innovación y desarrollo tecnológico	18	9	50,0
Gestión de territorios rurales y agricultura familiar	3	2	66,7
Cambio climático y gestión agroambiental	11	7	63,6
Total	48	24	50,0

Fuente: Elaboración propia, 2020.

Cuadro 2. Total de formularios respuestas recibidas por dimensión, según institución.

Institución	Innovación y desarrollo tecnológico	Cambio climático y gestión agroambiental	Competitividad	Territorios rurales y agricultura familiar
Fitacori	1			
INTA	1	2		
IICA	1			
INA	3			
FAO	1			1
UNED	1			
UCR		1		
Icafe		1		
MAG		2	1	1
Minae		1		
PIMA			1	
Incopesca			1	
CNAA			1	
Senasa			1	
Desconocido	1		1	
Total	9	7	6	2

Fuente: Elaboración propia, 2020.

**Cuadro 3. Total de cambios en la dimensión de competitividad por aspecto, según categoría.
Período 2010-2019**

Ítem	Aspecto del cambio						
	Político	Normativo	Cultural	Conocimiento	Prácticas y conciencia	Económico y mercado	Institucional
Infraestructura de apoyo a la producción	1	1	1			3	3
Creación de agrocadenas	1	1		2	1	4	2
Gestión eficiente y eficaz de mercados	1	2		2	5	3	3
Facilitación para los agronegocios	4	1	2	3	2	4	2
Financiamiento		1		1		5	3
Seguros	3	1	1			2	2
Sanidad productiva	2	3		2	3	1	1
Gestión del conocimiento	1	1		4	1		4

Fuente: Elaboración propia, 2020.

**Cuadro 4. Total de cambios en la dimensión de innovación y desarrollo tecnológico por aspecto, según categoría.
Período 2010-2019**

Ítem	Aspecto del cambio					
	Económico y mercado	Político	Normativo	Cultural	Conocimiento	Prácticas y conciencia
Investigación	1	1	1	1	4	4
Innovación		1	1	1	2	5
Capacidades para la innovación		2	1		4	1

Fuente: Elaboración propia, 2020.

**Cuadro 5. Total de cambios en la dimensión de gestión de territorios rurales y agricultura familiar por aspecto, según categoría.
Período 2010-2019**

Ítem	Aspecto del cambio				
	Político	Normativo	Cultural	Conocimiento	Prácticas y conciencia
Economía rural	1	1		1	
Agricultura familiar	2	2	2	2	2

Fuente: Elaboración propia, 2020.

**Cuadro 6. Total de cambios en la dimensión de cambio climático y gestión agroambiental por aspecto, según categoría.
Período 2010-2019**

Ítem	Aspecto del cambio					
	Económico y mercado	Político	Normativo	Cultural	Conocimiento	Prácticas y conciencia
Variabilidad y cambio climático	1	1			6	5
Agrobiodiversidad	1	1	1		3	5
Producción limpia	2				3	6
Manejo sostenible de los recursos naturales		3			4	4

Fuente: Elaboración propia, 2020.

IX. Bibliografía

Abarca-Rodríguez, A. (2002). LAS POLÍTICAS PÚBLICAS COMO PERSPECTIVA DE ANÁLISIS. *Revista de Ciencias Sociales, Universidad de Costa Rica*, 95-103.

Bueno-Suárez, C. (Julio-Diciembre de 2013). Diseño y evaluación de políticas públicas: un reto al alcance de Cuba. *Economía y Desarrollo*, 23-39.

Hintze, J. (2006). *¿Es posible medir el valor público?* Obtenido de <http://www.top.org.ar/>:
<http://www.top.org.ar/ecgp/FullText/000000/HINTZE,%20Jorge%20-%20Es%20posible%20medir%20el%20valor%20publico.pdf>

Martín-García, J. (2019). *Ciencias de la Complejidad*. Madrid, España: Aianza Editorial.

Medianero-Burga, D. (2014). Metodología de estudio de línea base. *Pensamiento Crítico*, 61-82.

Mora-Montero, J. C. (2020). *Tesis: Incentivos y Restricciones institucionales y no institucionales para la Gobernanza del Agua en Costa Rica: 1992-2016*. San José, Costa Rica.

Picado-Gattgens, X. (2001). *El Hilo Escarlata*. San José: BCIE.

Powel, W. y. (1999). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México: FCE, UNAM y Colegio nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.

RAE. (1 de Julio de 2019). *RAE.es*. Recuperado el 27 de 8 de 2020, de <https://dle.rae.es/constructo>

SepSA. (2020). *El Sector Agropecuario en la economía costarricense 2003-2019*. San José: SepSA.

WordPress.com, B. d. (19 de 07 de 2016). <https://bladimirweb.wordpress.com>. Recuperado el 27 de 8 de 2020, de <https://bladimirweb.wordpress.com/2016/07/19/michael-scriven-evaluacion-libre-de-metas/#:~:text=Una%20Evaluaci%C3%B3n%20Libre%20de%20Metas%2C%20se%20utiliza%20cuando%20las%20partes,metas%20del%20programa%20o%20proyecto>.

Especialistas consultados

Sáenz Segura, F. (12 de julio de 2020). Centro Internacional de Política Económica para el Desarrollo Sostenible (CINPE). (J. C. Mora Montero, Entrevistador)

Granados Carvajal, E. (12 de julio de 2020). Universidad Nacional de Costa Rica (UNA). (J. C. Mora Montero, Entrevistador)

Quirós Madrigal, O. (19 de julio de 2020). Universidad de Costa Rica (UCR). (J. C. Mora Montero, Entrevistador)

Montero Rojas, E. (12 de julio de 2020). Universidad de Costa Rica (UCR). (J. C. Mora Montero, Entrevistador)

Salas Durán, G. (06 de junio de 2020). Instituto Nacional de Estadística y Censos(INEC). (J. C. Mora Montero, Entrevistador)

Mora Alfaro, J. (28 de julio de 2020). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). (J. C. Mora Montero, Entrevistador)

Robalino, J. (16 de agosto de 2020). Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE). (J. C. Mora Montero, Entrevistador)

Samper, M. (06 de agosto de 2020). Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). (J. C. Mora Montero, Entrevistador)

Pomareda Bennel, C. (01 de julio de 2020). Investigador independiente. (J. C. Mora Montero, Entrevistador)

Calderón, L. (01 de julio de 2020). Investigador independiente. (J. C. Mora Montero, Entrevistador)

Murillo Murillo, D. (19 de julio de 2020). Ex Gerente del Instituto de Desarrollo Rural (INDER). (J. C. Mora Montero, Entrevistador)

Pomareda Bennel, C. (01 de julio de 2020). Investigador independiente. (J. C. Mora Montero, Entrevistador)

Morales Aguilar, N. (14 de julio de 2020). Programa Estado de la Nación. (J. C. Mora Montero, Entrevistador)

