

## **El plan pesquero para la vertiente del Pacífico en Costa Rica: una interpretación valorativa**

*Virginia Chavarría López*

### **Resumen**

*El sector pesquero nacional ha tenido relevancia en los últimos años en la economía del país. De ahí que el Estado ha tratado de centralizar y dirigir este sector con el propósito de desarrollar y elevar la productividad pesquera tanto a nivel artesanal como industrial.*

*En este artículo se esboza y analiza el primer intento estatal por desarrollar un plan pesquero a escala nacional.*

### **A manera de introducción**

El presente artículo es un análisis sobre el Plan Pesquero Nacional llevado a cabo en nuestro país, durante la administración 1978-82. La descripción se hace partiendo del objetivo general de este programa, así como de los subprogramas, costo total, condiciones, financiamiento y comercialización entre otros. Posteriormente se hace un análisis va-

lorativo sobre la ejecución de este Programa, utilizando para ello fuentes fundamentales sobre sus procedimientos y resultados.

Durante la administración 1979-1982 que dio por vez primera importancia al sector pesquero nacional; al considerarlo de gran utilidad para satisfacer las necesidades alimenticias del país, además porque contempló la necesidad de integrar esta actividad a la industria, lo que redundaría en un mayor aporte tanto de empleo como de nivel de vida de sus productores. Como objetivo del Plan Pesquero Nacional para la Vertiente del Pacífico, a mediano plazo, se propone dar un mayor dinamismo, asumiendo la defensa, vigilancia y control de los recursos existentes en los mares patrimoniales. A corto plazo el Estado promete a los productores nacionales asistencia técnica, financiamiento, comercialización y la ejecución de las obras de infraestructura necesarias. Establece también como prioridad adquirir un mayor control sobre el mar patrimonial y lograr el equilibrio ecológico, pensándose lógicamente en la cuestión del atún.

Para lograr los objetivos antes mencionados, se crea la Comisión Nacional de Pesca, adscrita a la Casa Presidencial, la cual en colaboración con otros organismos estatales tenía la obligación de implantar una política pesquera nacional. En cuanto a la pesca artesanal se consolida el Programa de Desarrollo Pesquero para la Vertiente del Pacífico costarricense. En el aspecto social el Estado se compromete a brindar mayores posibilidades de superación económica y social, a promover su organización en empresas cooperativas y asociativas, para que de esta forma sean mejores sujetos de crédito para el Sistema Bancario Nacional.

Es de reconocer el esfuerzo de parte del Estado hacia este subsector ya que se diagnosticó los principales problemas de éste y a la vez estableció un programa concreto que contempla las acciones que deberían llevarse a cabo para implementar y obtener un aprovechamiento más beneficioso en las actividades de la pesca y la acuicultura.

Sin embargo, el término del período gubernamental eran muy pocos los logros obtenidos. La Comisión Nacional de Pesca constituida para dirigir y coordinar el subsector deja de funcionar *ipso facto* al concluir la Administración sin que hubiese podido consolidar acciones concretas a favor de la actividad.

Con el fracaso del Plan Pesquero Nacional fracasa también el intento de centralizar y organizar la cuestión de la pesca, ya que ésta se encuentra compartida entre muchas instituciones y organismos estatales que al no tener contenido económico su responsabilidad se ve limitada, y carente de poder de decisión. Otro de los problemas fundamentales de este subsector viene a ser la falta de una política de precios que haga más accesible el producto a los consumidores, y la inexistencia de una estructura adecuada para la distribución y comercialización del pescado.

El sector pesquero no ha evolucionado por falta de políticas definidas hacia el mismo, no se cuenta con una legislación marítima legisladora, ni existe una entidad que centralice todos los recursos pesqueros dispersos.

Según lo planteado, este artículo tiene como objetivo realizar un análisis del Plan Pesquero para la Vertiente del Pacífico Costarricense, lo mismo que de la Cooperativa de Pescadores de Puntarenas (Coopepes) por ser estas dos instancias fundamentales dentro de este programa estatal lo mismo que el Banco Anglo Costarricense. No pretendemos desde luego cubrir todos los ángulos posibles de análisis sino referirme a una interpretación valorativa del problema.

## 1. Antecedentes

Entre agosto de 1971 y abril de 1972 un conjunto de investigadores y el Banco Interamericano de Desarrollo, BID, realiza un estudio y prepara un proyecto de desarrollo pesquero para la Vertiente del Pacífico en Costa Rica. Este estudio es realizado a solicitud del 'gobierno costarricense' y financiados con recursos BID/FAO. El estudio indica que las operaciones de pesca industrial pueden aumentarse sustancialmente debido a la existencia de un volumen de recursos inexplorados (BID/FAO, 1971, p. 68)<sup>1</sup>.

Sobre la base del estudio el BID otorga lo que será el primer préstamo para el desarrollo de los recursos pesqueros y la ejecución del primer programa de desarrollo pesquero nacional.

Seguidamente haremos la descripción del Programa de Desarrollo Pesquero para la Vertiente del Pacífico en Costa Rica, en lo sucesivo se denominará en este artículo como Programa Nacional Pesquero.

## 2. Descripción del Programa

### 2.1. Objetivo

El programa tiene como objetivo fundamental elevar el consumo interno de pescado, mejorando la comercialización e incrementando las exportaciones de pescado mediante la modernización y expansión de la planta y los equipos del actual sector de pesca industrial.

Comprende la ejecución de cuatro proyectos específicos y el otorgamiento de préstamos. Se divide en dos subprogramas a saber:

### 2.2. Subprograma A de Pesca Artesanal e Infraestructura

Con este subprograma se pretende elevar el consumo interno de pescado mediante:

- a. La compra de 50 embarcaciones para la pesca blanca y una embarcación de apoyo,
- b. La construcción de un puerto pesquero e instalaciones permanentes,

<sup>1</sup> Si se desea mayor información al respecto véase Programa Cooperativo BID/FAO, 1971, p. 68 y siguientes.

- c. La construcción de una terminal y la instalación de equipos,
- ch. La adquisición de vehículos para la venta, congeladores, escaparates, etc.; para la comercialización.

### 2.3. Subprograma B de Pesca Industrial

Este subprograma se propone incrementar las exportaciones a través del sistema de crédito que mejoraría la planta y el equipo existente. Se adquiriría:

- a. Cinco buques para el rastreo de langostinos, cinco buques para la pesca de cabotaje.
- b. Equipo para congelar y elaborar camarones. Refrigeradoras, congeladores para supermercados mayoristas y minoristas de todo el país.

El capital de trabajo que ocupan ambos subprogramas se financia con recursos locales; por otra parte se firmaría un convenio de cooperación técnica no reembolsable por \$ 284.000.

### 2.4. Garante y Prestatario

El prestatario es el Banco Anglo Costarricense, BAC, y el garante el gobierno de la República de Costa Rica.

### 2.5. Organismo Ejecutor

El BAC será el responsable de la ejecución glo-

bal del Programa así como del Programa de Cooperación Técnica con el que se pagarán los consultores de cada materia. Para cumplir con sus obligaciones el BAC constituyó una unidad Ejecutora del Programa ligada directamente a la Gerencia General, cuyo jefe es a su vez el Secretario Ejecutivo de la Comisión Coordinadora del Programa de Pesquería creado por Decreto Ejecutivo para coordinar el Programa. En el Subprograma A participan las siguientes instituciones: Cooperativa de Pescadores de Puntarenas, Coopepes, encargada de la adquisición y operación de la flota.

Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico, INCOP, encargado de la construcción de las obras portuarias.

Consejo Nacional de Producción, responsable de la construcción del edificio terminal, adquisición de vehículos para la venta, refrigeradoras, escaparates, etc. comercialización.

### 2.6. Costo Total

El costo total será por un monto de US \$ 19.400.000.

#### *Monto de Préstamos*

El programa será financiado con:

- a. \$ 10.000.000 con cargo de los recursos de fondo para operaciones especiales (FDE).
- b. \$ 3.600.000 con cargo a los recursos del Fondo Venezolano de Fideicomiso administrados (FVF) por el BID.

### 2.7. Condiciones de Préstamo

Préstamo	Plazos de Desembolso	Períodos de Gracia	Plazos de Amortizac.	Tipos de Interés	Comisión Compromis.	Primer pago Amortización
FDE	4 años	8 años	30 años	2% anual	0.5% anual	8/1/2 años
FVF	4 años	4 años	20 años	8% anual	1.25% anual	4-1/2 años

### 2.8. Períodos de Construcción y de compromiso

Préstamos del FDE:

Todos los recursos del préstamos del FDE se

comprometerán y las obras físicas se iniciarán dentro de los dos años de la firma de contrato de préstamo, con excepción de los recursos requeridos para la construcción del edificio terminal y la red de comercialización, que se comprometerán en el

tercer año de ejecución debido a la necesidad de terminar la construcción de las obras portuarias.

#### Préstamo del FVF:

Todos los recursos del préstamo del FVF se comprometerán mediante subpréstamos otorgados por el BAC a los beneficiarios pertinentes, en virtud de un Reglamento de Crédito especialmente preparado para el Programa dentro de los tres años de financiado en contrato de préstamo.

### 2.9. Costos y financiamiento del Programa

El costo total del Programa se calcula en US \$ 19.4 millones, que se financiará como sigue:

SB Proyecto infraestructura portuaria INCOOP.

Este subproyecto originalmente comprende la construcción de un muelle y sobre el muelle construir una terminal pesquera. Se determinó para tal punto el Cocal, además establecer en las costas de Guanacaste infraestructuras de desembarque y un centro de acopio en Guajiniquil.

### 2.10. Subprograma de Comercialización

A cargo del Consejo Nacional de Producción, CNP, ha adelantado la instalación de un plan piloto en el Cocal, con el propósito de iniciar la comercialización de las pescas actuales de la Cooperativa, etc.

### 2.11. Aspectos Institucionales

Cada institución es independiente en la ejecución del Programa, cada paso de adquisición y reglamento que se prepara para la ejecución, del Programa, este tiene que recorrer toda la escala de aprobación hasta la Junta Directiva. La falta de un Director del Programa con autoridad, permite que las instituciones pongan un poco o ningún interés en el Programa especialmente cuando tienen que avocarse a problemas sobre los cuales no tienen experiencia. Esta situación mantiene una rigidez en la ejecución que no permite un avance razonable de Programa.

## 3. Análisis valorativo del Programa

En términos generales se puede decir que las

condiciones en que se otorgan los préstamos para el cumplimiento del programa de Desarrollo Pesquero son aceptables. Considerando que las condiciones son básicas desde el punto de vista financiero, no sólo por las cláusulas generales del contrato, sino inclusive por el monto de interés, los años de gracia y el período para las amortizaciones. No obstante lo anterior se debe señalar que hay algunas cláusulas que podrían afectar la agilidad del funcionamiento y ejecución del programa como por ejemplo el inciso d, de las condiciones especiales que determinan que el prestatario no podrá conceder préstamos a los suprestatarios sin antes contar con el visto bueno del BID, lo que podría traducirse en demoras importantes en la ejecución del Programa.

Ahora bien, a pesar de las condiciones favorables que se expresan las estructuras político administrativas del Estado Costarricense, dificultan y obstaculizan el buen empleo y ejecución adecuada de un préstamo como éste. Se topó con el inconveniente de atravesar una época en donde la inflación llegó a extremos verdaderamente alarmantes. De 1979 hasta 1982 Costa Rica fue sacudida por una crisis de las más significativas.

Esto es demostrable en muchos casos como por ejemplo las peripecias que por esta razón atravesó la compra de las embarcaciones a las compañías mexicanas. Quienes no pudieron cumplir con la entrega de todas las embarcaciones por la cantidad de dinero antes acordada. Estas experimentaron un aumento de \$ 12.900.00.

Además de estos factores económicos negativos en la ejecución del Programa debemos consignar incongruencias administrativas de muchas instituciones que participaron en el desarrollo del mismo. Así por ejemplo, el CNP siguiendo la línea trazada en el contrato de préstamo con el BID se apersonó en el Cocal para construir la terminal pesquera no pudiendo ejecutar la obra debido a que el INCOP había paralizado un año antes el dragado del puerto y éste se hallara relleno de nuevo.

Además de las limitaciones de procedimientos administrativos, existen limitaciones estructurales insalvables para la realización de este tipo de proyecto. El principio de participación interinstitucional establecido en la Administración del Programa no opera en la práctica

*La regularidad y desarrollo de las acciones y la cohesión de cada proyecto se ofrecen,*

*pero sin que los resultados respondan a los objetivos y metas que dieron origen a la formulación de crédito externo del BID* (Informe BAC, 30-6-80)<sup>2</sup>.

Se tiene así, que por regla general, en este tipo de proyectos los períodos de desembolso caducan sin que éstos hallan podido ser efectuados. Es importante recalcar que en estos casos se da un desfase entre la realidad y los requisitos que deben satisfacer los usuarios del crédito y como producto de ello, el hecho de que la demanda potencial resulte ineligible a los fines de consultar el uso de recursos (Informe BAC, 30-6-80)<sup>3</sup>.

Vemos como el Programa está planeado de tal manera que *"teóricamente corresponde"* a las especialidades de cada institución en la materia que cada una debe asumir, sin embargo, no funciona en la práctica.

*En el programa se instituyó la coordinación y el coordinador. Este concepto en nuestro sistema administrativo público no quiere decir nada sino algo así como un "maestro de ceremonias" con tantas posibilidades de quedar bien con alguien en particular... o con todos en general. El ordenar acciones y medios para obtener un fin es sustancial del que dirige en el sentido de que la disposición de autoridad técnica y jerárquica que pueda usar en su desempeño* (Informe BAC, 27 Setiembre 1979)<sup>4</sup>.

Otro ejemplo de la inoperacionalidad de estos programas la tenemos en el caso del INCOOP que tardó un lapso de tiempo de 15 meses en:

- a. Dar instrucciones a los oferentes en el concurso de precalificación
- b. Publicación del Concurso de precalificación de empresas constructoras
- c. Autorización de la Junta Directiva para efectuar la licitación con base en la precalificación

- d. Apertura y estudio de las ofertas, adjudicación de obras, inicio de la obra, es así que en un período tan largo ya los costos estimados no corresponden al costo real de la obra dándose como consecuencia entre otras, la desfinanciación del proyecto. Estos son únicamente algunos ejemplos que nos demuestran la inoperacionalidad estructural de estos proyectos o préstamos.

Es importante, sin embargo, antes de concluir detenernos un momento a comentar el caso de la Cooperativa por ser ésta el órgano más importante alrededor del cual gira el programa pesquero. La Cooperativa COOPEPES fue organizada por el Instituto de Fomento Cooperativo, INFOCOOP y el BAC. Del análisis financiero de la COOPEPES (Riffart, 1977-1978)<sup>5</sup>, se desprende que desde 1974 año en que es fundada, sus finanzas han sido negativas. El préstamo BID, BAC dio a la Cooperativa asistencia y capital para que ésta pudiera dar inicio a las actividades de pesca y comercialización en mayor escala. El informe dado por el señor Carlos Riffart de los períodos 1977-1978, sobre el estado financiero de la Cooperativa nos dice que la situación económica de la Cooperativa era negativa acumulando una deuda de \$ 204.427, según el mismo informe existen desórdenes en la contabilidad, cambios de gerencias constantes cuatro en dos años aproximadamente, al paso del tiempo la Cooperativa se fue deteriorando cada vez más, hasta ser intervenida por el BAC, debido a su incapacidad técnica y administrativa y sus irregularidades financieras (Informe BAC, BID, 16-6-79)<sup>6</sup>.

La Cooperativa nunca pudo salir adelante y una de sus quejas constantes ante las instituciones estatales era su falta de capital de trabajo, ya que cuando venía un financiamiento por lo general apenas lograba cubrir sus deudas quedando de nuevo desfinanciada. El BAC opina que

*se cometió un error en crear la Cooperativa tan anticipadamente, que hubiese sido más conveniente tener primero las embarcaciones e infraestructura necesarias* (Informe BAC-BID, 28-8-79)<sup>7</sup>.

<sup>2</sup> Informe BAC, 30-6-80, presentado al BID.

<sup>3</sup> Idem.

<sup>4</sup> BAC, 27 de setiembre de 1979.

<sup>5</sup> Riffart, Carlos. Informe del Período 1977-1978.

<sup>6</sup> Informe BAC-BID, 16-6-79.

<sup>7</sup> Informe BAC-BID, 28-8-79.

En vista de la situación arriba mencionada el BAC opina

*es válido plantearse un nuevo esquema al menos en lo que atañe a la Cooperativa y declarar y reconocer que ésta no existe como realidad social, sino como una ficción institucional sostenida como posibilidad de dar continuidad al Programa de Desarrollo Pesquero (Acta Sesión ordinaria COOPEPES No. 7-77, 7-1977) <sup>8</sup>.*

Creemos que en el mal funcionamiento de la Cooperativa intervienen varios factores: por supuesto, la incapacidad técnico-administrativa reflejada desde un inicio, le impide en gran medida asumir el papel que estaba llamada a cumplir, vemos que en julio de 1979 de un total de 209 socios sólo 43 pescadores de las zonas de Chacarita, de Venado y Manzanillo, hicieron entrega a la Cooperativa lo que significaba tan sólo un 20% del total. (Riffart, 1977-78) <sup>9</sup>. Esta situación nos muestra la desmotivación por parte de los pescadores asociados a la Cooperativa. La Cooperativa opera con pérdidas en todos los puestos recibidores, el señor Sierra (Gerente), afirma

*que las pérdidas de pescado se producen desde que se pasó de la producción de 15 toneladas, porque el pescado es un producto perecedero, la tecnología de pesca es precaria y existe mucha dispersión geográfica, el sentido cooperativista se perdió totalmente, se hacen ventas al público sin mayor control, el hielo es escaso y caro, las neveras están en muy malas condiciones, la tecnología de pescado es mala y la competencia se instaló a la par<sup>10</sup>.*

Además de lo anteriormente manifestado tal parece que existía cierto entramamiento operativo por parte del BAC al imponer la Cooperativa ciertas normas en el manejo de sus finanzas como son el tener que depositar en el BAC todos los ingresos provenientes de sus operaciones. Todos estos factores obligan a realizar modificaciones en los alcances del Plan Pesquero Nacional, por ejemplo en el nú-

mero de embarcaciones, la cancelación de la compra de la embarcación madre, el acondicionamiento del edificio del Cocal, no atendándose la construcción planeada para la terminal pesquera, ni la ejecución del subprograma B de pesca industrial.

La adquisición de las embarcaciones fue un problema insalvable para la Cooperativa, se encontraba en una situación precaria, y su incapacidad técnica administrativa y financiera era evidente, de 51 embarcaciones se adquirieron únicamente 21, es por esta razón que se decide dar las embarcaciones en alquiler como una forma de salir de la crisis, pero los arrendatarios comenzaron a hacer inversiones en los barcos y al vencerse el contrato quisieron hacer efectivo el cobro de la inversión, la Cooperativa no pudo asumir la deuda, los barcos fueron embargados con la anuencia del gerente que firmó las prendas sin autorización del Consejo Administrativo (Acta COOPEPES No. 5, 23-2-82) <sup>11</sup>.

El asunto quedó en manos de los Tribunales de Puntarenas en donde se sigue el juicio respectivo. Finalmente el BAC interviene la Cooperativa, libera las embarcaciones y en estos momentos se realizan las estimaciones correspondientes en cada embarcación para fijar el precio de venta. Nos resta decir que la única obra que se realizó es la Terminal Pesquera de Cuajiniquil y ha sido asignada, a una compañía privada por incapacidad operativa del Consejo Nacional de Producción (CNP).

De lo anterior es importante destacar lo siguiente: que el proyecto se utilizó como un instrumento 'político' para poner en práctica un programa de explotación pesquera de grandes dimensiones, esta cooperativa se organizó en primer instancia en función de este Programa Pesquero, y no de los artesanos, o sea la Cooperativa fue organizada para estos pescadores. De allí, en parte, la desmotivación hacia la cooperativa por parte de este sector, otro de los aspectos que incidieron directamente en el fracaso organizativo, fue la no preparación paulatina del sector artesanal en aspectos administrativos, ya que estos sectores presentan una baja capacidad empresarial, desconocen la dinámica del mercado, ya que ellos venden directamente al intermediario y no al consumidor,

<sup>8</sup> Acta de sesión ordinaria COOPEPES No. 07-77, julio 1977.

<sup>9</sup> Riffart, Carlos. Informe del Período 1977-1978.

<sup>10</sup> Acta de sesión ordinaria No. 107.

<sup>11</sup> Acta No. 5 del 23-2-82.

baja escolaridad, etc. Existen dificultades de tipo estructural, porque para la ejecución de estos préstamos los proyectos requieren de condiciones óptimas para su realización que no corresponden a la realidad del sector estudiado, aspectos que deben tomarse en cuenta para futuros proyectos de este tipo. De ahí que se considere importante que organizaciones como las cooperativas deben estar en manos de los productores, y que se incorporen co-

mo parte de sus objetivos los problemas arriba señalados, dándose énfasis al asesoramiento técnico administrativo.

El Estado Costarricense tendrá que asumir las pérdidas que no nos ha sido posible cuantificar.

Se puede afirmar que a pesar del fracaso del Plan Nacional de Desarrollo Pesquero, es de vital importancia para el desarrollo del país impulsar la producción pesquera.