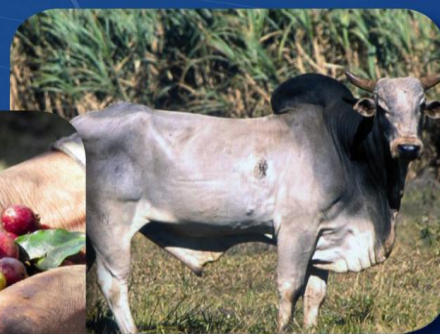


IICA



Oficina del IICA en Costa Rica

La Agricultura de Costa Rica: Situación al 2010, su Evolución y Prospectiva



***POR UNA AGRICULTURA COMPETITIVA
Y SUSTENTABLE PARA LAS AMÉRICAS***

ACRÓNIMOS

ANINSA	Asociación Nacional de Industriales del Arroz
BCCR	Banco Central de Costa Rica
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BNCR	Banco Nacional de Costa Rica
CAC	Consejo Agropecuario Centroamericano
CACIA	Cámara Costarricense de la Industria Alimentaria
CANAVI	Cámara Nacional de Avicultura
CATIE	Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CNAA	Cámara Nacional de Agricultura y Agroindustria
CATs	Certificados de Ahorro Tributario
CHN	Corporación Hortícola Nacional
CIAT	Centro Internacional de Agricultura Tropical
CINDE	Coalición de Iniciativas de Desarrollo
CNP	Consejo Nacional de Producción
CNPL	Cámara Nacional de Productores de Leche
COMEX	Ministerio de Comercio Exterior
CONARROZ	Corporación Arrocería Nacional
CORBANA	Corporación Bananera Nacional
CORFOGA	Corporación de Fomento Ganadero
DR-CAFTA	Tratado de Libre Comercio Estados Unidos-República Dominicana-Centroamérica
FONAFIFO	Fondo Nacional de Financiamiento Forestal
ICAFFE	Instituto del Café
ICE	Instituto Costarricense de Electricidad
IED	Inversión Externa Directa
IDA	Instituto de Desarrollo Agrario
ILRI	International Livestock Research Institute
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
INTA	Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
INCOPESCA	Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura
INS	Instituto Nacional de Seguros
LAICA	Liga Agrícola e Industrial de la Caña
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
MEIC	Ministerio de Economía Industria y Comercio

MINAE	Ministerio de Ambiente y Energía
MOPT	Ministerio de Obras Públicas y Transportes
OMC	Organización Mundial del Comercio
ONS	Oficina Nacional de Semillas
PROCOMER	Promotora de Comercio Exterior
PSA	Pagos por Servicios Ambientales
SBD	Sistema Banca de Desarrollo
SFE	Servicio Fitosanitario del Estado
SENARA	Servicio Nacional de Riego y Avenamiento
SETENA	Secretaría Técnica Nacional Ambiental
SIDE	Servicios Internacionales para el Desarrollo Empresarial
UE	Unión Europea
ZF	Zonas Franca

Contenido

1.	Introducción	11
1.1	Objetivos	11
1.2	Contenido del documento	11
2.	Marco Conceptual y Metodología.....	12
2.1	Base Conceptual.....	12
2.2	Metodología	13
2.3	Consideraciones especiales	13
3.	Condiciones Estructurales en la agricultura.....	13
3.1	Estructura agropecuaria.....	14
3.2	Estructura agroindustrial	16
3.3	Capacidad empresarial	16
3.4	Institucionalidad pública y organización del sector privado	17
3.5	Estructura del abastecimiento de alimentos	18
3.6	Expansión de los mercados	19
3.7	Crecimiento de población y urbanización.....	20
3.8	Pobreza y consumo de alimentos	20
3.9	Migración, población rural y fuerza laboral.....	21
4.	Condiciones del entorno.....	22
4.1	Situación macroeconómica	23
4.2	El Precio de los combustibles.....	24
4.3	Turismo y mercado laboral	25
4.4	Condiciones Climatológicas y desastres naturales.....	25
4.5	Costa Rica en Centroamérica	27
4.6	Entorno Internacional.....	27
5.	Políticas nacionales con influencia en el sector agropecuario	29

5.1	Efectos múltiples multidimensionales.....	29
5.2	Política macroeconómica y financiera	30
5.3	Política de infraestructura pública.....	31
5.4	Política de Acceso a mercados externos	32
5.5	Política de Zonas Francas.....	33
6.	Políticas sectoriales	34
6.1	Política de innovación tecnológica.....	34
6.2	Política de Sanidad e Inocuidad	35
6.3	Política de Riego y Drenaje.....	35
6.4	Política de desarrollo rural territorial	36
6.5	Política de Información	37
6.6	Efectividad en la ejecución de las políticas sectoriales	38
7.	Política de Estado para la agricultura: Las inclusiones más recientes.....	39
7.1	Pilar 1: Competitividad	39
7.2	Pilar 2: Innovación, y Desarrollo Tecnológico	41
7.3	Pilar 3: Gestión de Territorios Rurales.....	42
7.4	Pilar 4: Cambio Climático y Gestión Agroambiental	42
8.	Cambios ocurridos en la agricultura y el comercio agroalimentario.....	42
8.1	<i>Crecimiento agregado sectorial</i>	42
8.2	Crecimiento diferenciado por subsectores.	43
8.3	Desplazamiento hacia rubros más rentables.....	45
8.4	La orientación hacia mercados más exigentes	46
8.5	Concentración por rubros en las distintas zonas agroecológicas	46
8.6	Importaciones y exportaciones agroalimentarias	46
8.7	Comercio de alimentos básicos	47
8.8	La tendencia hacia un mayor valor agregado de los productos de exportación	49

9.	Prospectiva para la agricultura	49
9.1	Perspectiva en los mercados.....	50
9.2	La respuesta de la producción primaria y agroindustrial	50
9.3	Las políticas públicas y las oportunidades para la inversión privada.....	51
9.4	De las propuestas a las acciones.....	52
10.	Conclusiones y Recomendaciones	53
10.1	Conclusiones	53
10.2	Recomendaciones.....	54
11.	Bibliografía.....	57
12.	ANEXO.....	59

PRESENTACION

En base a sus fortalezas técnicas y capacidad para dar respuestas oportunas a los nuevos desafíos que enfrentan sus países miembros, el IICA propone un nuevo paradigma para la agricultura. Una agricultura ampliada, más allá del sector primario, que contribuya a generar empleo y riqueza, mejorando las condiciones de vida de las familias rurales, apoyando al logro de la seguridad alimentaria e insertándose con más y mejores productos en mercados nacionales e internacionales.

Son estas las principales motivaciones para que la Oficina del IICA en Costa Rica elabore el presente informe, el mismo que parte de un análisis objetivo y crítico del desempeño de la agricultura del país durante los últimos años, del examen de su situación al 2010 y su proyección hacia el futuro. Su objetivo principal es el de contribuir a los tomadores de decisiones a desarrollar una perspectiva estratégica y una visión de Estado para la agricultura costarricense.

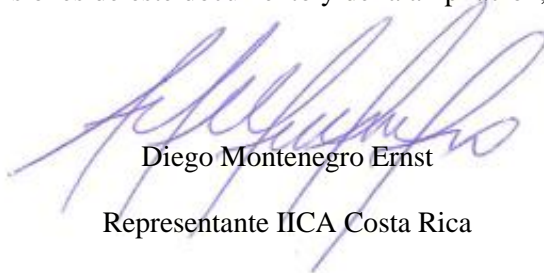
El documento parte de la existencia de un conjunto de factores que influenciaron el desempeño de la agricultura de Costa Rica durante la última década. Algunos de ellos son de carácter estructural, otros son generados por los efectos de las políticas públicas aplicadas durante ese periodo y otros son de carácter coyuntural, tanto de naturaleza económica como de factores incontrolables asociados con variaciones climatológicas y desastres naturales.

La agricultura de Costa Rica: Situación al 2010, su Evolución y Prospectiva constituye tan solo un insumo para contribuir a la valoración del desempeño del sector agropecuario nacional, tanto desde la perspectiva de la actividad productiva primaria, como de la agroindustria y de los servicios vinculados a las mismas, en relación a su desempeño como proveedora de alimentos básicos a la población, como de su contribución a la oferta exportable nacional. Su relevancia radica en el hecho de que realiza un análisis imparcial y sereno del sector, coincidente con el inicio de la gestión de un nuevo gobierno en Costa Rica y del diseño e implementación de una nueva ***Política de Estado para el Sector Agroalimentario y el Desarrollo Rural costarricense 2010-2021***.

La elaboración de este informe partió de una exhaustiva revisión de datos secundarios y de un minucioso proceso recolección de valiosa información primaria a partir de entrevistas con informantes claves, tanto de instituciones públicas, privadas y académicas, como de organizaciones de productores.

Una primera versión de este documento fue puesta en consideración de un selecto grupo de profesionales, académicos y funcionarios públicos que participaron del Foro de discusión denominado “La Agricultura de Costa Rica: Evolución y Situación al 2010 y Prospectiva”, celebrado durante el mes de abril del 2011, aportando con valiosos comentarios y sugerencias.

El presente documento es producto del trabajo y esfuerzo de los miembros del equipo humano de la oficina del IICA de Costa Rica, a partir de la valiosa colaboración del Dr. Carlos Pomareda quien contribuyó con la elaboración de las primeras versiones de este documento y de la ampliación, revisión y complementación de las posteriores.



Diego Montenegro Ernst
Representante IICA Costa Rica

1. Introducción

1.1 Objetivos

Los objetivos de este informe son analizar el desempeño de la agricultura de Costa Rica durante los últimos años hasta el 2010; explicar los factores que han influido en este desempeño, entre ellos las condiciones de entorno y las medidas de política; y anticipar las implicaciones de la continuación de las tendencias de los últimos años.

El trabajo considera a la agricultura tanto como la actividad primaria como la agroindustria. El análisis se refiere al desempeño de la producción, el comercio internacional, el consumo y los precios de los productos de la agricultura. Se hace referencia a los efectos que el desempeño de la agricultura, ha tenido en la economía rural; sin embargo, no es posible un análisis detallado al respecto, debido a que la información, requerida para este fin no se genera en las instituciones del Estado.

El informe es oportuno al inicio del nuevo Gobierno que ha presentado una propuesta de *Política de Estado para el Sector Agroalimentario y el Desarrollo Rural Costarricense 2010-2021*, pues permitirá, en el futuro cercano, comparar los resultados logrados mediante la implementación de dicha Política, con la situación actual. Es también útil para el IICA, para identificar áreas en las que su apoyo podría ser más significativo en el futuro inmediato en la aplicación de la Política de Estado.

1.2 Contenido del documento

En el capítulo 2 se resume la base conceptual y la metodología. La metodología es sencilla y viable de aplicar, dadas las limitantes de información y tiempo para este estudio.

En el capítulo 3 se analizan las condiciones estructurales en la agricultura, ya que son de particular importancia, pues dichas condiciones se han ido forjando en los últimos años y condicionan la viabilidad de los cambios, que se puedan inducir por medio de las políticas.

En el capítulo 4 se describen las condiciones de entorno que han estado vigentes, en los últimos años y entre ellas tanto las condiciones creadas por el ambiente económico-comercial, nacional e internacional y las condiciones climáticas.

El capítulo 5 resume las principales medidas de política nacional, que han estado vigentes especialmente las de orden económico.

En el capítulo 6 se refieren las principales políticas sectoriales, es decir las que son responsabilidad del Ministerio de Agricultura y Ganadería y las otras instituciones del Sector. Por ser de particular interés se hace referencia al avance que en el país tiene la política sobre información y comunicación, aunque no se dispone de conocimiento sobre el efecto que ella ha tenido en la agricultura.

El capítulo 7 hace referencia a los ajustes en estas medidas en el año 2010, en el marco de la *Política de Estado para el Sector Agroalimentario y el Desarrollo Rural*; debiendo destacarse que su efecto aun no puede percibirse en la agricultura debido a que son muy recientes.

En el capítulo 8 se describen los principales cambios observados en la agricultura, las agroindustrias y el comercio internacional. Al respecto, debe reconocerse que la información estadística para apreciar los cambios en la agricultura en el 2010, aun no está disponible de modo que se utilizan referencias puntuales.

En el capítulo 9 se ofrece una reflexión sobre las perspectivas para la agricultura y especialmente se destaca la importancia de analizar escenarios alternativos, debido a sus implicaciones para la generación de ingresos y alimentos básicos en el contexto de creciente inestabilidad.

2. Marco Conceptual y Metodología

2.1 Base Conceptual

La base conceptual del estudio se sustenta en el reconocimiento de que hay un conjunto de factores, que han tenido influencia en el desempeño de la agricultura de Costa Rica y que algunos de ellos son estructurales; otros son creados por las medidas de política; y otros son coyunturales, tanto de naturaleza económica como climática. Todos son relevantes.

El desempeño del sector agropecuario es influenciado en gran parte por un conjunto de condiciones estructurales que no es fácil modificar en el corto plazo. Este aspecto es referido en esta ocasión (en contraste con lo presentado en informes para otros años) debido a que estos aspectos son cada vez más importantes y es preciso tomar conciencia de ellos. Estas condiciones estructurales se refieren a la escala en la propiedad agraria; la estructura de la agroindustria; la participación de los supermercados; los procesos migratorios y la composición de la fuerza laboral; la pobreza y otros. Sumados a ellos, inherentes a la agricultura misma se desenvuelve el marco institucional, que al prepararlo se describe el marco institucional del Sector y las relaciones público-privadas. Estos aspectos se han ido forjando en el tiempo y no sufren grandes modificaciones a menos que haya cambios sustantivos, en las políticas con una visión de largo plazo e instrumentos aplicados en forma sostenida.

También han tenido influencia en el desempeño de la agricultura otras medidas de política, especialmente las que inciden en las condiciones de la economía nacional y en particular en la capacidad adquisitiva de la población (por lo tanto la demanda por alimentos) y en las decisiones de inversión privada. Al respecto son relevantes especialmente la política macro económica, la financiera y la comercial. En relación a cada una de ellas, son variados los instrumentos utilizados. Por ejemplo, en el ámbito macroeconómico, el manejo de la tasa de cambio, la política de inversión pública y la de tributación; y en la política comercial, la firma y entrada en vigencia de nuevos tratados. También son importantes las políticas de promoción del turismo y la política ambiental, incluyendo las exigencias ambientales, para las agroindustrias y el pago por servicios ambientales para algunas actividades agrícolas y forestales.

Las políticas sectoriales de responsabilidad del MAG y de otras entidades del SPA, son de particular interés e incluyen lo relacionado a sanidad e inocuidad, innovación tecnológica, información, apoyo a la comercialización, riego y drenaje, entre otras. Aunque no son de responsabilidad directa del MAG, son de importancia la política comercial agropecuaria y la de financiamiento para el agro y de atracción de inversiones. En forma más reciente se incorpora como política de responsabilidad de las instituciones del sector, la política de desarrollo rural territorial; debiéndose hacer la salvedad que el desarrollo rural ocurre cuando se conjugan muchas políticas además de las sectoriales.

No menos importantes y notoriamente influyentes en el desempeño de la agricultura, son las condiciones climáticas y otros fenómenos naturales. Ellos inciden en la productividad y la producción total, en el estado de los activos, así como en la disponibilidad de tiempo de las personas para las labores agrícolas; el estado de las vías de comunicación y en el gasto del Estado para atender las emergencias. Los aspectos vinculados a la inestabilidad climática son de creciente importancia para los productores, aún cuando no hay un marco de políticas específicas para prevenir y amortiguar los daños.

Entre los factores que influyen en la agricultura del país se tiene también la situación de la economía internacional; y por lo tanto la capacidad importadora de los principales socios comerciales, el flujo turístico y la situación de los mercados de insumos y productos de la agricultura y del petróleo.

En cuanto al desempeño del sector, éste se analiza a nivel agregado y con referencia a las principales cadenas agroalimentarias. La ventaja de este enfoque es que permite valorar condiciones en la actividad primaria y en la agroindustria y posibilita, que se hagan explícitos aquellos aspectos que facilitan y los que traban una formación transparente de precios y condicionan la distribución de los beneficios entre los diferentes actores en las cadenas, en zonas específicas. Asociado al desempeño de las cadenas agroalimentarias, se tiene el

desarrollo de productos y los cambios, en el comercio exterior, exportaciones e importaciones agroalimentarias.

2.2 Metodología

La metodología utilizada consistió en la revisión de información secundaria, sobre factores que han tenido influencia sobre las condiciones de desempeño, los cambios observados y recolección de información a través de entrevistas con informantes claves.

La información procede de bases de datos e informes; de la prensa y de informantes calificados, entre ellos funcionarios de las instituciones públicas y de las organizaciones gremiales y de empresas privadas. Las páginas Web de los organismos internacionales, las instituciones públicas y las organizaciones gremiales han sido fuente relevante de información. Estudios realizados por varios actores institucionales, públicos, privados y de otras agencias de cooperación, que también han constituido un valioso insumo.

Es oportuno anotar que dado el interés de este informe de abordar lo ocurrido en el 2010, las limitantes de información estadística sobre la agricultura son evidentes, pues aún no se hacen públicas. Afortunadamente existe información relevante, para el análisis de las condiciones económicas.

2.3 Consideraciones especiales

A continuación se ofrecen cuatro consideraciones generales, que son tomadas en cuenta en el diseño y elaboración de este informe.

La primera es que la agricultura en el país ha tenido una tendencia de cambio durante los últimos veinte años, asociada tanto al marco de políticas como al entorno. Entre el 2007 y 2008 se dieron los efectos de los altos precios internacionales y la crisis internacional, que contribuyeron a cambios en la rentabilidad de varios rubros; sin embargo, no está claro que esto haya conducido a cambios estructurales ni a modificar la tendencia de mediano plazo.

La segunda es que los datos sobre la producción están disponibles solo hasta el 2008 y los del comercio internacional hasta el 2009. Solo para algunos rubros hay estimaciones para los últimos dos años y en algunos casos no son oficiales. Esta falencia limita el análisis comparativo para todos los rubros. De allí que el informe hace referencia a los cambios experimentados, durante los últimos años, más que a lo inmediato.

La tercera es que algunas de las políticas para la agricultura presentadas por la nueva Administración, que se inició en Mayo del 2010 aún no entran en vigencia o es muy temprano para valorar sus efectos. Aun así, se da atención, en la medida que lo permita la información, a aquellas políticas adoptadas en el año 2010 y las que están en proceso de implementarse.

Y la cuarta es que, aun cuando se sostiene un largo debate sobre la necesidad de lograr pronto la mejora de la capacidad institucional, esta sigue siendo uno de los desafíos más notables. El trabajo que aquí se presenta no aborda el tema de la modernización institucional en forma explícita, sin embargo se deja constancia que esta tarea es fundamental, para la adecuada implementación de las políticas que tienen influencia en la agricultura.

3. Condiciones Estructurales en la agricultura

Las condiciones estructurales en la agricultura son aquellas inherentes a la actividad o que se forjan a través del tiempo y que por lo tanto no se pueden cambiar fácilmente ni en un tiempo breve. Entre lo inherente se tiene las características de la topografía, la ecología y los suelos. Ellas condicionan en gran medida los cultivos que es razonable cultivar y las actividades pecuarias que se puedan desarrollar, en condiciones naturales. Desde luego que hoy en día los ambientes controlados, biotecnología, abren nuevas posibilidades más allá de los ambientes naturales.

La agricultura de Costa Rica, como la de todos los países, se ha desempeñado durante un período determinado, en función de factores del entorno que afectaron las decisiones y resultados de las acciones de las personas y empresas que se dedican a ella. Además, dada la naturaleza de los ciclos agrícolas y ganaderos, los cambios agregados no son tan abruptos, sin embargo si hay cambios en los rendimientos y los volúmenes producidos, por razones de clima o por cambios en los precios de los insumos.

Hay aspectos que condicionan el desempeño de la agricultura y que es preciso hacerlos explícitos. No es posible por ejemplo que respondan igual a las expectativas de mercado, los productores sin recursos financieros y poca capacidad empresarial, que aquellos que los tienen; ni que lo hagan por igual los que no tienen acceso a riego que los que sí lo tienen; ni los que están desorganizados, o los que sí lo están; etc. A continuación se ofrece una breve referencia a las condiciones estructurales, que se ha considerado de mayor importancia.

3.1 Estructura agropecuaria

Se estima que en el país hay aproximadamente 140,000 productores agropecuarios.¹ La ausencia de un censo agropecuario reciente y con la información que se requiere, para fomentar una agricultura moderna, dificulta tener un punto de apreciación claro sobre la estructura agraria. La gran mayoría son productores con activos (tierra, maquinaria, casa, equipos, animales, etc.) de menos de 100,000 dólares e ingresos agropecuarios mensuales entre 500 y 1000 dólares y se dedican a la producción de granos, hortalizas, frutales, café y algo de ganadería, especialmente de doble propósito.² Por otro lado, hay un número reducido de empresas agropecuarias de gran escala (en estándares nacionales y de su respectivo sector) con activos de más de diez millones de dólares e ingresos mensuales de más de 100,000 dólares dedicadas a la producción de banano, caña de azúcar, piña, naranja, tilapia, leche, etc.³

En el Cuadro 1 la suma del número de productores es mayor de los 140,000 productores arriba indicados, debido a que algunos productores diversifican entre dos o más rubros, aun cuando no se incluyen en la última categoría de pequeños productores diversificados. Entre los pequeños productores diversificados, la agricultura ofrece un porcentaje reducido de los ingresos, y un aporte adicional proviene de su trabajo estacional como asalariados, comercio, servicios, remesas familiares, etc. Sin embargo, entre estos productores la agricultura es importante en la oferta de productos para consumo de la familia. En Costa Rica es muy reducida la agricultura de subsistencia, en comparación por ejemplo a los otros países de Centroamérica.

¹ En el Cuadro 1 se reporta el número de productores en cada rubro, pero debe recordarse que muchos productores producen en sus fincas, varios rubros

² No es razonable una definición de los productores como pequeños, medianos o grandes en cuanto a la escala de la tierra en propiedad en la que desarrollan su actividad. Un agricultor que tiene media hectárea de tierra con agua permanente y siembra hortalizas, puede generar mas ingreso que uno que tienen diez hectáreas de tierra sin agua y dedicada a pastos para mal alimentar sus animales.

³ También en este caso no hay estándares para clasificar una empresa como grande.

Cuadro 1. Costa Rica, Estructura del Sector Agropecuario y Agroindustrial

Rubro	# productores	# agroindustrias
Naranja	35 (1)	2 (1)
Tilapia	200 (3)	3(1)
Avícola-carne	230	4
Ornamentales	150 (5)	--
Lechería especializada	1400 (20)	28 (1)
Arroz	1200 (25)	15
Hortalizas	12,000	60 (1)
Ganado carne & leche	38,000	Mataderos 23 (3), Subastas= 15
Café	52,000	135
Pequeños productores diversificados	78,000	---

Fuente: SIDE, 2008, originalmente SEPSA y consulta a gremios

Nota: Los números en paréntesis se refieren al número de empresas grandes

La agricultura familiar es un término que tiende a crecer en popularidad en la agricultura del país, como se destaca en el documento de *Política de Estado para el Sector Agroalimentario y el Desarrollo Rural Costarricense 2010-2021*. Sin embargo, en el caso de Costa Rica aún no está plenamente caracterizada, ni hay estadísticas sobre lo que representa en términos de número de unidades productivas, ingresos, activos, etc.⁴

La escala de las propiedades agropecuarias, la diversificación del uso del tiempo dedicado a la agricultura y las fuentes de los ingresos de los productores, son factores que condicionan en muchos casos la viabilidad de la innovación tecnológica y la dedicación a negocios agropecuarios. Asociado a ello, prevalece la informalidad y la visión de “la finca”, tema que a su vez lleva en muchos casos al enfoque paternalista que prevalece en muchas de las instituciones del Sector Público Agropecuario (SPA) de ayudar al “pequeño agricultor”.

Esta visión contrasta con la de un número importante de personas que se dedican la agricultura y ganadería a tiempo completo con visión de negocio y actitud emprendedora. Más aún, una gran mayoría de quienes dependen de la agricultura como sustento básico familiar tienen esa actitud y la demuestran en intensas jornadas de trabajo en las fincas, mediante la participación en las ferias de agricultores, y en muchos casos industrializando artesanalmente sus productos.

⁴ Chiriboga (1997) define “La pequeña agricultura familiar, a diferencia de las unidades minifundistas y de campesinos pobres y sin tierra, dispone de suficiente tierra, en algunos casos con acceso a agua, produce principalmente para el mercado, de donde la familia obtiene principalmente sus ingresos, ha incorporado cambios tecnológicos, utilizando entre otros, semilla mejorada, fertilizantes y agroquímicos, en algunos casos explota la tierra con apoyo de maquinaria y consigue rendimientos satisfactorios. Se asemeja a la unidad campesina por el hecho de que la actividad productiva se realiza principalmente con el concurso de la familia, y en el caso de organizaciones de tipo asociativo, con el trabajo de los asociados. Por su parte la FAO (2007) en el trabajo de Soto, Rodríguez y Falconi, destaca la importancia de tener políticas diferenciadas para la agricultura familiar

3.2 Estructura agroindustrial

Como se aprecia en el Cuadro 1 hay un alto nivel de concentración en las agroindustrias. En forma similar a lo señalado en la producción primaria, el dato en paréntesis se refiere a empresas líderes y más grandes. Por ejemplo, en la industria de jugos de naranja hay dos empresas; en la tilapia hay tres, siendo una la que procesa más del 80 por ciento; en el sector avícola hay cuatro; en la industria láctea hay 20 (además de varios cientos de microprocesadores) y una empresa captura el 80 por ciento de la leche fluida; en la molinería del arroz hay 15 empresas y en varios casos son de propiedad de los productores más grandes y también son importadoras de arroz en granza; y en el caso de la industria de la carne hay 23 mataderos y de ellos 3 son grandes y hay 15 subastas de ganado. Los tres mataderos grandes procesan alrededor del 85 por ciento de la matanza; dos de ellos están certificados para la exportación de carne y uno de ellos es además empresa importadora de carne procedente de Nicaragua, en donde posee un matadero.

Si bien no se podría aseverar la existencia de poder monopólico en la agroindustria, es claro que muchas de ellas no solo son altamente influyentes en el mercado, sino que algunas tienen protección arancelaria. Ejemplos lo constituyen los molinos de arroz y las industrias lácteas. En estos dos casos sin embargo hay diferencias notables en el desempeño del sector industrial arrocero, cuya eficiencia es ampliamente debatida; y el sector lácteo en donde la industria líder es modelo de competitividad internacional. Aunque otras agroindustrias no tienen protección arancelaria, dan muestras de aparente colusión en los precios pagados, como en el caso de las tres plantas-mataderos de ganado. También algunas agroindustrias gozan del régimen de zona franca.⁵ Al respecto se ofrece un comentario explícito en la sección de políticas nacionales que han influido en el sector agropecuario.

3.3 Capacidad empresarial

No existe un estudio que revele la capacidad empresarial en la agricultura del país. Los agricultores siguen siendo categorizados según el tamaño de su finca (pequeño, mediano y grande). Esta forma de diferenciar a los productores es errática y conduce a una inadecuada definición de las políticas y la asignación de recursos para la implementación de cada una.

La capacidad empresarial es un aspecto decisivo en el desempeño exitoso en la agricultura. En un estudio reciente, Pomareda (2008) mostró que entre sesenta ganaderos en Esparza había diferencias significativas en su capacidad de gestión, y que el tamaño de la propiedad no es un factor que se relacione positivamente con tal cualidad, encontrándose muchos pequeños ganaderos con muy buen nivel empresarial.⁶

Una prueba de la creciente capacidad empresarial en la agricultura del país, independientemente de la escala es el número de pequeñas empresas agro exportadoras. Según PROCOMER (2010) del total de 2116 empresas que exportaron en el 2008, el 60 por ciento eran PYMES y de esas el 43 por ciento se ubicaron en el sector agrícola y alimentario.

⁵ Respecto a los productos agrícolas y agroindustriales que se producen en las zonas francas, se encuentran semillas germinadas de palma africana, puré concentrado y congelado de banano y piña, jugo de naranja y de otras frutas, y tilapia fresca-refrigerada y congelada. Las agroindustrias representan el 8 por ciento del valor de la producción en zonas francas. Organización Internacional del Trabajo, OIT Costa Rica: Estudio sobre las Zonas Francas, Noviembre 2007

⁶ Pomareda-García Esther, 2008. Biodiversidad y Producción Ganadera Bajo Sistemas Silvopastoriles en Esparza. Tesis de Maestría. Universidad Nacional, Heredia Costa Rica.

3.4 Institucionalidad pública y organización del sector privado

La institucionalidad en este estudio incluye tanto aquella de carácter público, como aquella representada por las organizaciones del sector privado, incluyendo las que son *privadas pero de derecho público*, como las corporaciones.

En la agricultura de Costa Rica un importante factor de tipo estructural, lo constituye la institucionalidad pública. Las principales entidades que conforman la base institucional son el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), el Consejo Nacional de Producción (CNP), el Instituto de Tecnología Agropecuaria (INTA), el Servicio Nacional de Riego y Avenamiento (SENARA), el Servicio Fitosanitario del Estado (SFE), el Servicio de Sanidad y Salud Animal (SENASA), la Oficina Nacional de Semillas (ONS), y el Instituto de Desarrollo Agrario (IDA). Durante varias administraciones se han intentado reformas a estas instituciones, con limitado avance.

La administración que se inició en mayo pasado está haciendo un esfuerzo por incorporar nuevos criterios en la gestión de varias de estas instituciones. Se ha planteado la transformación del IDA en el INDER; la generación de una propuesta para modernizar el INTA y se han retomado las propuestas generadas en la administración anterior para modernizar el SFE, el SENASA y el SENARA, en todos estos casos con el apoyo del IICA y otras entidades de cooperación. Al interior del MAG uno de los cambios importantes es el fortalecimiento de los Programas Nacionales (por rubro-cadena) y por esta vía fortalecer la relación con sus pares en el sector privado. Otros cambios se refieren en la sección 5 sobre la aplicación de la *Política de Estado para el Sector Agroalimentario y el Desarrollo Rural Costarricense 2010-2011*.

La expectativa es continua para lograr un cambio significativo en la eficiencia de los servicios agropecuarios que ofrecen todas las entidades del sector. Aun cuando que se reconoce de parte de las autoridades del sector que el cambio es impostergable, las restricciones presupuestarias no parecen ir aparejadas a las propuestas para el cambio. La situación se ha hecho más difícil en el 2011 y en el que viene, a raíz de la presión para la austeridad fiscal.

La motivación por mantener en forma simultánea condiciones de competitividad y equidad; y la necesidad de suplir algunas de las limitaciones del sector público agropecuario, dio origen a dos formas de organización *sui géneris* en la agricultura de Costa Rica. Por un lado, las cooperativas (algunas en los siguientes sectores: café, carne, lácteos, azúcar, palma aceitera) las cuales han tenido un desempeño diverso, pero en general han cumplido sus objetivos de ofrecer servicios a los asociados, procesar en forma eficiente, acceder mercados y distribuir equitativamente los beneficios.

Una segunda forma de organización en la que el Estado tiene participación importante, son los institutos como el ICAFE y la Liga de la Caña de Azúcar y las corporaciones (CORBANA, CONARROZ, CORFOGA y Corporación Hortícola). En estas últimas, en varios casos está en tela de juicio su función de contribuir a una adecuada asignación de sus ingresos para apoyar la generación de bienes públicos, que contribuyan a mejorar la competitividad en forma duradera y especialmente, para los productores con mayores limitaciones. Por ejemplo, en los casos de CORFOGA, Corporación Hortícola y CONARROZ hay poca inversión en investigación, para la generación de innovaciones tecnológicas y para mejorar la capacidad empresarial y las alianzas al interior de las cadenas, que beneficien a todos los productores.

Una tercera forma de organización son las Cámaras. Entre ellas las hay de cúpula como la CNAA, CADEXCO, CACIA y las cámaras sectoriales de cafetaleros, lecheros, ganaderos, avicultores, etc., algunas a nivel nacional y otras locales. En este sector hay diferencias muy variadas de capacidad, pero en general hay un avance hacia la mejor oferta de servicios a los asociados.

Una cuarta forma de organización del sector privado está dada por las organizaciones de base campesina, lideradas por UPANACIONAL. Entre las organizaciones campesinas prevalece la pequeña organización local, y de ellas hay varios cientos a nivel nacional. Su tradicional papel de presión para la reivindicación ha ido evolucionando hacia un rol más propósito, para ocuparse también de la capacitación y la prestación de servicios a los asociados. Esto ha ocurrido al mismo tiempo (o como resultado de) que el Estado eliminaba

sus programas de intervención en el mercado y los subsidios directos a los pequeños agricultores. También como parte de la institucionalidad se reconocen las organizaciones indígenas y las de mujeres rurales.

Las organizaciones del sector privado son un activo importante pues llenan un espacio que el sector público ha dejado en la entrega de servicios a los productores. Aun cuando es posible mejorarlas en su capacidad de gestión, su existencia y experiencia debe ser mejor aprovechada para fomentar la modernización del sector.

3.5 Estructura del abastecimiento de alimentos

El modelo de agricultura seguido por Costa Rica, contrasta significativamente con el de los otros países de Centroamérica, y se deriva fundamentalmente del modelo económico adoptado por el país. A mediados de los años 90, el país se orientó hacia rubros más rentables y generadores de empleo y tomó la decisión de importar granos básicos, disminuyendo los programas de apoyo a la producción, aunque en el caso del arroz y los lácteos, como excepción, mantuvo la protección arancelaria. Esta disminución en los programas de apoyo se manifestó también en el caso de la ganadería de carne, de modo que sistemáticamente disminuyen las exportaciones y se aumentan las importaciones. Las políticas han tenido la intención de liberar áreas de pastos para la recuperación forestal y para las nuevas plantaciones de especies forestales exóticas. Aun cuando han aumentado las áreas de gramíneas mejoradas no se ha fomentado sistemas más intensivos de alimentación para superar la baja productividad (Pérez, 2010).

Cuadro 2. Costa Rica Comercio Exterior Total y Agroalimentario (1995-2007)

IMPORTACIONES	1995	2000	2005	2006	2007
Animales vivos y productos del reino animal	34,929	37,762	64,695	63,377	79,882
Productos del reino vegetal	190,988	78,076	356,400	369,019	536,693
Grasas y aceites animales o vegetales	6,786	10,551	17,418	20,698	29,108
Productos de las industrias alimentarias	117,705	169,492	300,931	338,442	417,467
Total agroalimentarias	350,408	295,881	739,443	791,536	1,063,149
Importaciones totales	3,205,988	5,229,314	9,530,898	11,282,339	12,757,853
Importaciones agroalimentarias % del total	10.9	5.7	7.8	7.0	8.3
EXPORTACIONES	1995	2000	2005	2006	2007
Animales vivos y productos del reino animal	156,022	161,765	179,605	170,169	185,663
Productos del reino vegetal	1,434,359	1,280,705	1,463,562	1,733,470	1,888,730
Grasas y aceites animales o vegetales	34,195	45,565	101,453	70,772	154,853
Productos de las industrias alimentarias	237,676	329,398	513,681	569,450	703,874
Total agroalimentarias	1,862,253	1,817,434	2,258,301	2,543,861	2,933,120
Exportaciones totales	2,701,758	5,528,818	6,665,311	7,789,897	8,927,763
Exportaciones agroalimentarias % del total	68.9	32.9	33.9	32.7	32.9

Fuente-SIDE, 2008

Como resultado de este modelo, como se muestra en el Cuadro 2, el país depende en forma creciente de la importación de alimentos básicos y genera más ingreso por unidad de área cultivada y más empleo rural a partir de los rubros más rentables.⁷ Las importaciones agroalimentarias representan alrededor del 8 por ciento del total y las de productos básicos que el país no produce, maíz amarillo, soya y trigo, solo el 3.0 por ciento del total.

⁷ En la sección sobre desempeño del sector se ofrece información detallada al respecto

Los aspectos distributivos de este modelo han sido intensamente debatidos, argumentándose en contra y a favor: En el primer caso se argumenta que ha aumentado la dependencia alimentaria básica y que los beneficios los reciben pocas empresas importadoras de alimentos y las que han logrado exportar. Y en el segundo, que los ingresos de los productores dedicados a rubros alternativos, han mejorado y se ha generado empleo y que de no haberse hecho este cambio, la pobreza rural en Costa Rica habría aumentado.

La reversibilidad de este modelo es poco probable al corto plazo. Sin embargo, la crisis de los precios internacionales del 2008 dio origen a que se impulsase el Programa Nacional de Alimentos, cuya evaluación está en proceso.⁸ Por otro lado, la creciente inestabilidad climática y nuevas crisis de precios implican que podría tener algún beneficio disminuir la dependencia externa. Lo anterior justificaría realizar un análisis a mayor profundidad de los beneficios y costos de producir más granos básicos u otros alimentos de consumo popular, como una forma de mejorar la seguridad alimentaria y contribuir a superar la pobreza rural. Para ello, debe reconocerse también que la agricultura del país es vulnerable a la inestabilidad climática.

3.6 Expansión de los mercados

El mercado nacional requiere ser valorado en sus diferentes segmentos y etapas. En general se reconoce que desde las fincas hasta los mercados minoristas hay un elevado nivel de intermediación, ineficiencias y pérdida de productos, que al final repercuten en un amplio margen entre los precios que reciben los productores y los que pagan los consumidores, especialmente para las frutas y hortalizas. Estas últimas son producidas en gran parte por productores de menor escala distribuidos en todo el país.

Las principales instancias de mercado en donde interactúan los actores son el CENADA, las ferias de agricultores, los mercados populares y los supermercados. En forma complementaria a estos últimos la operación de HORTIFRUTI proveedor de la cadena Wal-mart es un actor importante. Por otro lado, las subastas de ganado se han convertido también en importante mecanismos de mercado.

EL CENADA como mercado mayorista sigue recibiendo el mayor volumen de productos perecibles que se comercializan en el Valle Central, siendo además el punto de referencia de los precios a nivel mayorista. Las ferias de agricultores por otro lado, se realizan en 74 lugares a nivel nacional especialmente los fines de semana.

Las subastas ganaderas se han convertido en otro mecanismo importante en el sistema nacional de mercado y formación de precios. En la actualidad hay 15 subastas unas de propiedad privada y otras de las cámaras de ganaderos, con un total de 21 eventos semanales y aproximadamente 40,000 animales subastados cada mes. Las subastas son el mecanismo de formación de precios para ganado de distintos tipos, edades y calidad.

Si bien el fenómeno de los supermercados se viene dando desde hace por lo menos dos décadas, en el año transcurrido se dio una expansión muy significativa, especialmente en el caso de las cadenas que sirven la población de menores ingresos. Este es el caso de Palí, Súper Compro y Maxi Bodega. Con inversiones superiores a los \$20 millones, las cadenas de supermercados Automercado, Wal-Mart y Gessa abrieron en total 18 nuevos puntos de venta en el 2010. Diez son nuevos puntos de venta de Wal-Mart (Pali y Maxi Bodega), dos Automercados y seis nuevos supermercados de Gessa, (Perimercados y Súper Compro). De acuerdo a *La Nación* (1 de enero 2011) una vez estén en operación estos nuevos puntos de venta, en total, el país contará con 323 supermercados, de los cuales 170 son de Wal-Mart, 82 de Megasuper, 58 de Gessa y 13 de Automercados.⁹

⁸ Alonso, Eduardo, Enero 2011. Comunicación personal

⁹ Arce Sergio, 2010. Las cadenas de supermercados Wal-Mart, Automercado y Gessa abrirán entre todas 18 nuevos puntos de venta en el 2010. *La Nación* 18 de abril 2010

Los supermercados tienen creciente influencia en dictar las normas técnicas para la producción de productos frescos y establecen las condiciones contractuales para asegurarse el abastecimiento. Si el producto nacional no cumple con tales condiciones se recurre a las importaciones. De hecho, los supermercados son los principales importadores de alimentos.¹⁰

3.7 Crecimiento de población y urbanización

Como se observa en el Cuadro 3, la población de Costa Rica ha continuado su crecimiento y este se da especialmente en las áreas urbanas. Se puede apreciar que el mayor crecimiento de población se da en las provincias de San José, Heredia, Alajuela y Limón. Este último dato es un tanto sorprendente y podría relacionarse a factores de natalidad y migración nicaragüense a la provincia para las cosechas de café, banano y piña.

Cuadro 3. Costa Rica, Población total y por provincias (2000-2009)

Provincia	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Variación (%)
Costa Rica	3928	4005	4071	4136	4200	4263	4326	4389	4451	4509	14,79
San José	1387	1413	1436	1458	1482	1506	1531	1557	1583	1608	15,93
Alajuela	738	756	771	786	800	814	828	841	854	865	17,21
Cartago	446	454	461	468	475	481	488	494	500	505	13,23
Heredia	365	375	384	392	401	409	417	426	434	441	20,82
Guanacaste	272	274	275	277	277	278	279	279	280	280	2,94
Puntarenas	368	369	369	369	369	369	369	369	369	369	0,27
Limón	350	361	372	382	392	402	411	420	429	437	24,86

Fuente: INEC, 2010

El aumento de población y la creciente urbanización tienen varias implicaciones. Por un lado, una expansión de las áreas urbanas hacia tierras de cultivo y mayores conflictos para el acceso al agua. Por otro lado, una mayor presión en el sector productor para producir con más tecnología y lograr mayores niveles de productividad y entregar a los consumidores productos cada vez más inocuos y a menor precio. A esto debe sumarse la creciente presión sobre la agricultura para competir por mano de obra, especialmente si se procura una agricultura más tecnificada, para lo cual se requiere mano de obra calificada, lo cual implica a su vez mejores salarios.

3.8 Pobreza y consumo de alimentos

Si bien hay una reducción de la pobreza en términos porcentuales, pues ha disminuido del 27.1 por ciento en 1990 a 18.5 por ciento en el 2009, el número total de personas pobres ha aumentado, debido al aumento de población. Esta valoración es de suma importancia pues al final el desafío es la disminución en el número de personas pobres. La situación sigue siendo severa en algunas zonas rurales, aunque allí en general la mayoría en términos porcentuales es mayor que en las zonas urbanas.

¹⁰ SIDE, 2003 Adjustments in the Livestock sector to Supermarkets' Strategies: the Case of Costa Rica. Report prepared for FAO, Rome.

Cuadro 4. Pobreza en Costa Rica (porcentaje de la población)

Año	Incidencia de la pobreza		
	Total país	Urbano	Rural
1990	27,10	23,70	30,10
1995	20,40	16,10	23,90
2000	20,60	17,10	25,40
2005	21,20	18,70	24,90
2006	20,20	18,30	23,00
2007	16,70	15,70	18,30
2008	17,70	16,90	18,70
2009	18,50	18,00	19,20

Fuente: INEC, 2010

La población pobre se ubica especialmente en las regiones Chorotega (Guanacaste) y Brunca (Zona Sur). Sin embargo, es en estas dos provincias en donde la situación en los últimos años ha mejorado más que en otras.

La implicación de la disminución poco significativa de la pobreza es que, dado que este segmento de población dedica una parte importante de sus ingresos a la adquisición de alimentos, es creciente su demanda por alimentos básicos. La demanda de alimentos de este segmento de población está constituida especialmente por arroz, frijoles, pollo y hortalizas y como se verá más adelante, su producción y/o importaciones siguen teniendo una tendencia positiva. En el caso de la producción de carne de pollo, ésta depende enteramente de las importaciones de maíz amarillo y soya.

Cuadro 5: Incidencia de la pobreza por región, 2000-2004 a 2005-2009

Año	Total país	Central	Chorotega	Pacífico Central	Brunca	Huetar Atlántica	Huetar Norte
Promedio 2000-04	20,3	15,6	32,6	26,8	35,9	22,5	26,6
Promedio 2005-09	18,9	15,3	27,8	25,2	28,9	23,0	20,1
Cantidad cantones	81	45	11	8	6	6	5

Fuente: INEC, 2010

3.9 Migración, población rural y fuerza laboral

El patrón de migración hacia Costa Rica ha continuado su tendencia de los últimos veinte años, por un lado la migración rural-urbana y por otro lado la migración desde otros países. Aun cuando el desplazamiento rural urbano ha continuado, lo cual se refleja en el mayor crecimiento de la Región Central, la población de las otras regiones, sigue siendo eminentemente rural y una parte importante empleada en la agricultura, como se aprecia en el Cuadro 6. Se aprecia también que el desempleo en las provincias más rurales es similar al observado a nivel nacional, pero el subempleo (no mostrado) es mayor en las zonas rurales.

Cuadro 6. Costa Rica, Población total y rural, desempleo y ocupación por región, 2009

Región	Población total	% población rural	Tasa desempleo (%)	Ocupados en sector agropecuario (%)	Ocupados en comercio (%)
Total país	4.620.482	41	7,6	11,9	20,0
Central	2.953.739	27	7,5	4,9	21,2
Chorotega	348.304	62	10,1	17,4	19,7
Pacífico Central	242.544	47	8,2	26,2	18,5
Brunca	343.140	73	8,2	26,1	17,1
Huetar Atlántica	477.454	64	7,9	32,3	15,7
Huetar Norte	255.301	81	7,3	34,5	16,6

Fuente: Mata, 2010

La población inmigrante es especialmente nicaragüense, y una parte significativa de ella sigue siendo de vital importancia en los cultivos como banano, piña, café y naranja, los principales rubros de exportación agrícola. La competitividad aducida en estos rubros se debe en gran parte a la disponibilidad de la mano de obra inmigrante, pues la proporción de trabajadores nacionales en dichas actividades es decreciente.¹¹

Lo expuesto sobre condiciones estructurales en la agricultura es aquí valorado en forma previa a analizar su desempeño durante los últimos años. Conocer y valorar las condiciones estructurales tiene implicaciones para el tipo de agricultura que se debe promover y la forma en que la agricultura contribuirá o no a objetivos de desarrollo, incluyendo la generación de ingresos para los productores, la producción de alimentos, la generación de empleo de calidad, la conservación de la calidad de los recursos naturales y la generación de servicios ambientales. El dilema de alcanzar objetivos múltiples a través de diferentes medidas de política y considerando rubros alternativos es tratado en el artículo de Pomareda (2009)¹².

4. Condiciones del entorno

Si bien las decisiones tomadas por los actores en la agricultura en el 2010 y los resultados alcanzados, no se deben solo a las condiciones del entorno y los eventos ocurridos en dicho año, sino a lo que ya se traía de años previos, resulta de utilidad destacar los aspectos que en el 2010 tuvieron más influencia.

¹¹ También hay un aumento importante de inmigrantes desde Colombia y República Dominicana. Este origen de los inmigrantes no está siempre asociado a fuerza laboral positiva ni inversionistas privados y ha merecido atención especial del gobierno para incrementar sus gastos de asistencia social y seguridad ciudadana.

¹² Ver Pomareda, Carlos, 2009 “Estrategias y Políticas para una Agricultura Competitiva y Sostenible” IICA-SEA, Santo Domingo. 7 de diciembre 2009.

4.1 Situación macroeconómica

Costa Rica tiene un elevado vínculo a la economía global por ser una de las economías más abiertas de América Latina, de allí que los shocks externos y la evolución de las economías de los socios comerciales es de alta relevancia. En tal contexto, el manejo de la política macroeconómica constituye un serio desafío.

Durante el 2010, la economía nacional tuvo un desempeño razonable a pesar de que aún no se ha restablecido la recuperación de la economía mundial. Se mantuvieron niveles razonables de inflación como se aprecia en el Cuadro 7; similares a las condiciones en el 2009 y bastante mejor que en los años previos. Las restricciones de ingresos y gastos de los consumidores y la política anti inflación del Banco Central contribuyeron a esta situación moderada.¹³ El componente de alimentos y bebidas sin alcohol fue el que aumento en forma más significativa.

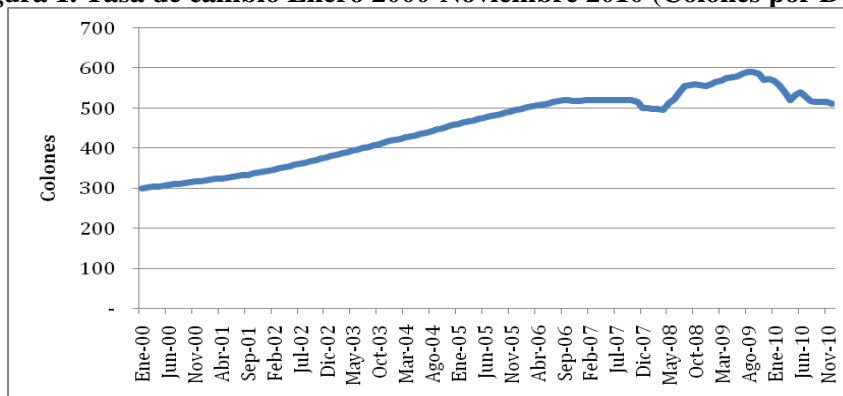
Cuadro 7. Índice de precios al consumidor IPC

Año	IPC (%)
2001	10,96
2002	9,68
2003	9,87
2004	13,13
2005	14,07
2006	9,43
2007	10,81
2008	13,9
2009	4,05
2010	5,82

Fuente: INEC

Un factor crítico fue la modificación abrupta en la tendencia en la tasa de cambio. Como se aprecia en la Figura 1, la tendencia positiva que se tuvo hasta el mes de Noviembre del 2009 se revirtió drásticamente. Ello tuvo un efecto negativo significativo en el valor en moneda nacional de las exportaciones agroalimentarias. Este manejo ha recibido críticas significativas de privilegiar a los importadores, incluyendo los importadores de alimentos, y penalizar a quienes se dedican a la agricultura de exportación.

Figura 1. Tasa de cambio Enero 2000-Noviembre 2010 (Colones por Dólar)

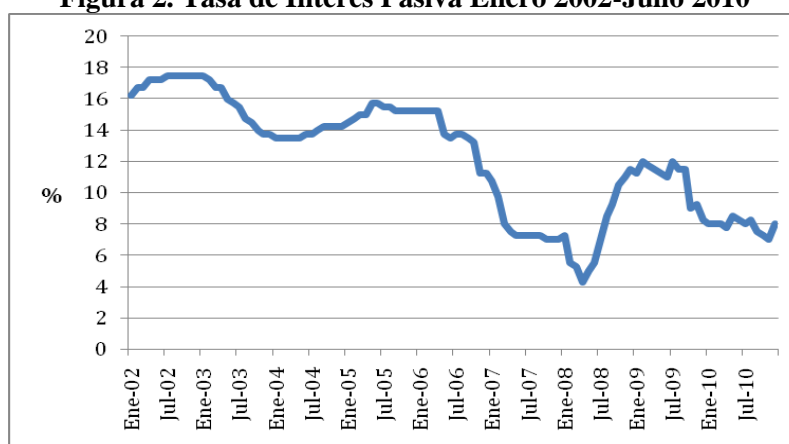


Fuente: Banco Central

¹³ El Financiero

La intención de impulsar la economía por la vía de estimular la demanda (en sacrificio del ahorro) llevó a medidas que se reflejan entre otras cosas en la tasa de interés pasiva que como se muestra en la Figura 2 ha caído en forma sistemática entre Enero del 2002 y Marzo del 2008, llegando en dicho mes a su record histórico de 4 por ciento. Algunos bancos la tuvieron a niveles aun menores. Luego de un corto período de recuperación hasta mediados del 2009, inicia un nuevo proceso de caída. Lamentablemente la tasa activa se mantuvo alta, desincentivando la inversión en los sectores productivos y en particular en la agricultura; y viabilizando especialmente el comercio, dado que con esta actividad es mucho más fácil rotar el dinero prestado en corto tiempo.

Figura 2. Tasa de Interés Pasiva Enero 2002-Julio 2010



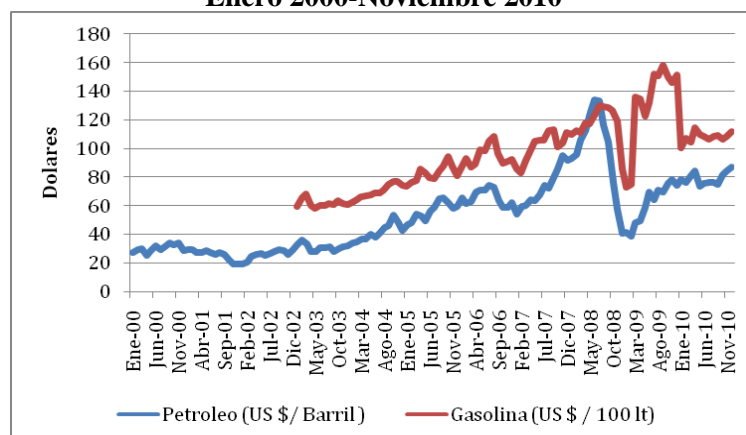
Fuente: Banco Central

4.2 El Precio de los combustibles

Este ha sido uno de los aspectos de más influencia. Por mucho tiempo Costa Rica ha mantenido una política de precios de los combustibles (Diesel y Gasolina) muy aparejados a los precios internacionales. Después que los precios alcanzaron un máximo entre Marzo y Mayo del 2008, y que luego cayeron sustancialmente a su nivel más bajo de los últimos meses, a inicio del 2009, se tuvo un periodo en el que los precios nacionales en colones subieron mucho más aceleradamente que los precios internacionales y luego caen nuevamente por efecto de la revaloración cambiaria.

Los precios altos de los combustibles y de los fertilizantes (especialmente los derivados del petróleo) y su inestabilidad durante los últimos 30 meses han tenido un impacto negativo muy significativo en la agricultura mecanizada e intensiva en agroquímicos y en los costos de transporte, insumos y productos de la agricultura.

Figura 3. Precio Internacional de Petróleo y Precio de la gasolina en Costa Rica Enero 2000-Noviembre 2010

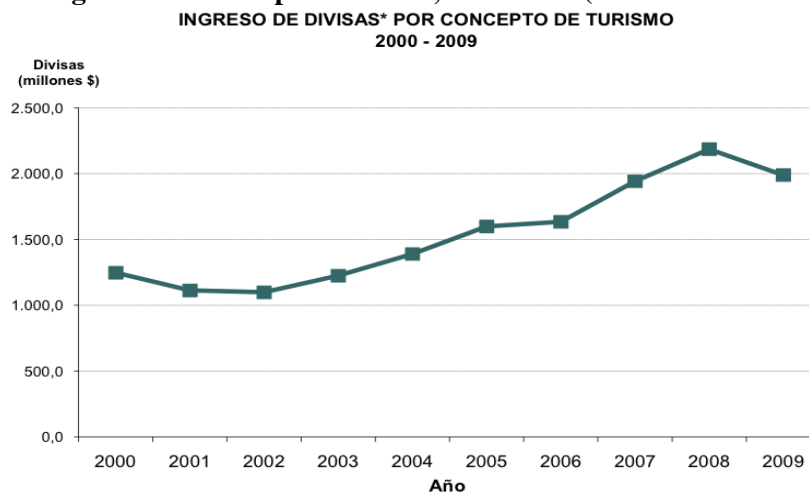


Fuente: Banco Central

4.3 Turismo y mercado laboral

Durante al año transcurrido el turismo en Costa Rica tuvo una recuperación razonable respecto al 2009 en cuanto al número de turistas. Sin embargo, se ha señalado que se ha reducido el gasto por turista, lo cual habría tenido efecto en la reducción de la demanda por alimentos de mayor costo y su oferta en restaurantes de mayor costo por plato ofrecido.

Figura 4. Ingreso de divisas por Turismo, 2000-2009 (millones de US dólares)



*/ Incluye la información de los cruceros

FUENTE: Departamento de Estadística Macroeconómica, BCCR.

Aunque el crecimiento del turismo y los servicios emplean una cantidad importante de mano de obra, la agricultura ha continuado siendo la principal fuente de empleo para la población de menor nivel de educación y con pocas oportunidades en otras actividades económicas. Sin embargo, no se han incorporado a la agricultura más jóvenes, mujeres y hombres, y especialmente no aquellos con educación secundaria, que si se emplean en otras actividades. La implicación es la continuación de la dependencia de mano de obra de baja productividad, particularmente, en la actividad primaria.

En relación a la productividad y los salarios es válida la siguiente observación. La productividad es mayor si las personas cuentan con equipos y herramientas que contribuyen a tal fin, por ejemplo, acceso a motores de gasolina o diesel. Los productores que no pueden adquirir tales equipos para su uso la productividad permanece baja. Y en el caso de los productores que pueden adquirir tales equipos para uso de los trabajadores en sus fincas, ellos aumentan su productividad pero no reciben mayores salarios porque el propietario asume el costo de la adquisición del equipo y el combustible para su operación.

4.4 Condiciones Climatológicas y desastres naturales

Los desastres naturales han sido por años uno de los elementos de mayor impacto negativo en la agricultura de Costa Rica. Los efectos no han sido siempre en las mismas zonas, sin embargo se han presentado siempre, y especialmente en la época lluviosa. A esto debe sumarse los años en que la época seca (Diciembre-Abril) que ha sido más prolongada y más severa.

Los datos en el Cuadro 8 evidencian que la cuantía de pérdidas en el sector agricultura es la segunda más importante después de los daños en infraestructura. Esto tiene además la implicación de que estas son pérdidas en el sector privado y no en el sector público como en el caso de la infraestructura.

El año 2010 se caracterizó por un exceso de precipitación en todo el país, especialmente entre Agosto y Octubre. Estos efectos se reflejan en pérdidas de cosechas y daños físicos en las fincas. Además de los daños en las fincas, se destruyeron vías de comunicación y se dieron condiciones de emergencia en varias

localidades. A nivel nacional, las pérdidas ocasionadas se estiman (en cifras preliminares), en US\$ 40.0 millones de los cuales US\$ 10.0 millones corresponden a cultivos de hortalizas, frutales, granos (maíz y frijol principalmente), US\$ 29.0 millones a café, y US\$ 1.0 millones a daños en la actividad pecuaria (pastos y ganadería bovina y porcina, apicultura y piscicultura). Las principales regiones afectadas fueron la Central Oriental, Central Sur, Pacífico Central, Chorotega, Central Occidental. El total de productores afectados y registrados a la fecha son más de 7.000.

Cuadro 8. Costa Rica, Costo de los daños por desastres naturales, 1998-2009
(Millones de Dólares)

Cuadro 5. Pérdidas globales por actividades económicas, atribuidas al impacto de eventos extremos, 1988-2009.
-Millones de dólares al 2006-

Categorías o Sectores	Total millones US \$	Distribución %
MOPT	696,9	38,22
Agricultura	396,9	21,77
Energía	329,1	18,05
Vivienda	206,5	11,33
Ambiente	54,3	2,98
AyA y Acueductos Rurales	45,4	2,49
Atención de la Emergencia	35,5	1,95
Salud	28,9	1,59
Educación	18,5	1,02
Sociales	6,2	0,34
Edificaciones Públicas	2,5	0,14
Industrias	1,2	0,07
Ferrovías	0,8	0,05
Obras privadas	0,098	0,01
TOTAL	1.823,3	100,00

Fuente: Unidad de Inversiones Públicas del MIDEPLAN, basado en información de los Planes Reguladores de la CNE, informes de CEPAL, CAC-CORECA, MAG y CORBANA.

Costa Rica está altamente expuesta a la inestabilidad climática, y ella es causa de importantes pérdidas en la producción y los ingresos y capital de los productores. Ello afecta los ingresos netos y dificulta el pago de préstamos para avío y para inversión. La ausencia de mecanismos de seguros y de mayor apoyo a la inversión en riego y drenaje, para mitigar las inestabilidades climáticas, son una importante restricción. Especialmente en los meses de Septiembre y Octubre, el país es afectado por condiciones extremas de clima.

La inestabilidad de los rendimientos por plagas y enfermedades, así como la menor productividad y muerte de los animales, está fuertemente influenciada por la variabilidad y especialmente por las condiciones extremas de clima. Estas se reflejan en periodos anormales de sequía, y ocurrencia de inundaciones y huracanes que causan daños a los cultivos, suelos y la infraestructura.

A pesar de esta evidencia, los programas de protección contra riesgos climáticos y eventos asociados (como plagas y enfermedades) en la agricultura son muy limitados. El seguro agropecuario es de cobertura muy baja (casi todo para arroz). De allí que se deba acudir a medidas transitorias y a una creciente presión en el presupuesto de la Comisión Nacional de Emergencia, para atender los daños causados por los desastres.

En cuanto a la expansión de los sistemas de riego y drenaje, como uno de los mecanismos más efectivos para reducir la vulnerabilidad climática, la misma exhibe avances muy lentos. Después de casi veinte años, está por iniciarse la expansión de una tercera etapa del proyecto Arenal Tempisque, no se registran otras iniciativas en el resto del país.

4.5 Costa Rica en Centroamérica

Costa Rica está cada vez más ligada a Centroamérica, negando así la creencia de que el país no tiene una vocación integracionista. Los datos de comercio que se muestran más adelante ponen en evidencia la alta integración comercial.

A pesar de su actual mayor desarrollo relativo, el país estaría perdiendo sus atributos que la posicionaron en lugar privilegiado en Centroamérica. Los datos en el Cuadro 7 revelan los cambios porcentuales en varios indicadores entre el año 2000 y el 2010. Ellos dan cuenta de un lamentable reverso en muchas condiciones. Es de destacar que el país se ubica en el último lugar en la tasa de aumento de inversión en carreteras, puertos y educación; ha tenido la más alta inflación, consumo de energía y emisiones de gases; ha aumentado más que otros países en la tasa de desempleo superado solo por Honduras en su incapacidad para aumentar el salario mínimo real. Es el único país en el que, aun cuando sigue siendo el que tiene menor pobreza, ésta aumentó y se hizo más inequitativa la distribución del ingreso, como lo revela el Coeficiente de Gini.

Cuadro 9. Cambios socio-económicos en Centroamérica entre el 2000 y el 2010 (%)

Indicador	Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Costa Rica	Panamá
Inversión en carreteras	7.5	8.5	-11.6	16.2	-5.2	6.3
Inversión en puertos	59.3	ND	121.3	462.6	49.5	217.1
PIB	32.6	24.9	48.0	29.1	46.9	63.2
Inflación	85.6	38.4	98.5	108.9	153.3	25.2
Exportación de Bienes	85.0	30.2	19.5	171.0	51.1	86.7
Exportación de Servicios	94.4	19.5	37.6	112.4	96.6	172.6
Inversión externa	11.2	94.4	66.1	189.3	196.8	279.6
Inversión en Educación	9.6	7.9	13.8	14.8	2.2	0.7
Coeficiente de Gini	-10.3	-6.5	0.5	15.9	21.3	-2.6
Pobreza	-9.2	-36.4	1.4	-8.9	13.8	-1.3
Tasa de desempleo	12.9	9.2	8.4	34.6	33.9	-49.3
Salario Mínimo Real	17.6	-7.2	30.9	31.5	0.7	6.3
Índice Desarrollo Humano	8.9	8.7	9.4	10.3	5.9	7.3

Fuente: El Financiero, Diciembre, 2010

Lo antes expuesto debe ser motivo de un mayor análisis, pues aun cuando los indicadores de crecimiento del PIB, comercio internacional y atracción de inversiones son positivos, es evidente que el país no avanza hacia el desarrollo en la forma esperada. En ese contexto vuelve a surgir la pregunta de qué ajustes son necesarios en el modelo para que el crecimiento contribuya más al desarrollo; y en ese modelo qué papel le compete a la agricultura.

4.6 Entorno Internacional

La crisis económica y financiera internacional aun sin solución – tiene muchas aristas que han tenido influencia directa e indirecta en la agricultura nacional. A continuación se ofrece una breve referencia a estos aspectos.

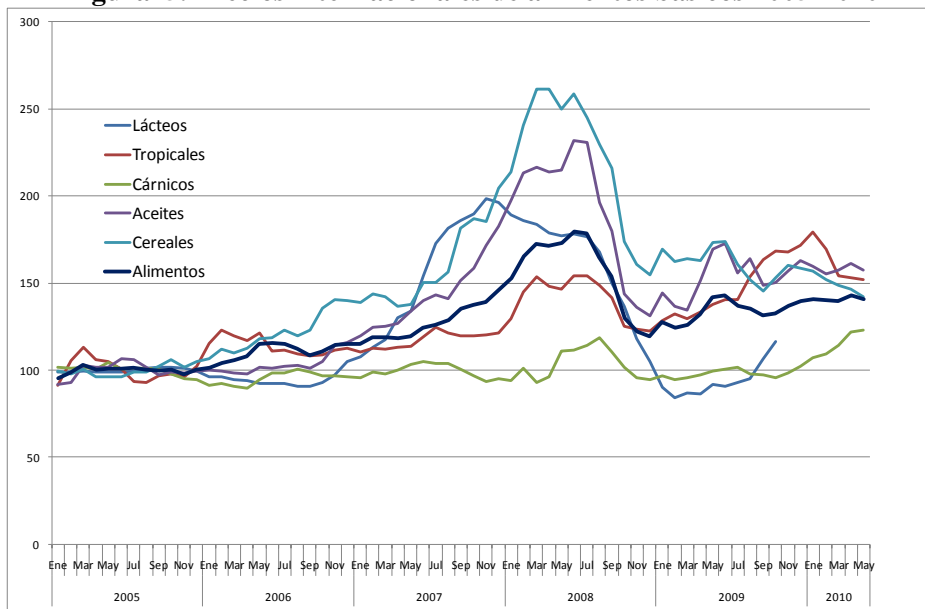
El efecto más significativo se aprecia en la reducción de la demanda en los países importadores de productos de la agricultura que Costa Rica exporta. Entre todos los segmentos de población, la demanda se reduce especialmente para aquellos productos menos indispensables, y eso incluye las frutas y los productos con alto valor agregado, productos que Costa Rica exporta en proporción creciente del total exportado de productos agropecuarios. Y en los grupos de población pobre, aumenta la demanda por productos más baratos. El aumento de la demanda por arroz es un caso típico. Costa Rica vio disminuida la demanda externa por algunos productos y al mismo tiempo experimentó el aumento de la demanda interna por otros

productos. Como resultado de ello y de la estrategia de diversificación de mercados (como se ve más adelante) el impacto de esta condición de la economía global no ha sido tan significativo.

Los precios internacionales del petróleo que se dieron entre el 2007 y 2008 crearon un nuevo *plateau* de dichos precios para el 2009 y el 2010 pues aun cuando cesaron las fuerzas que les dieron origen, la disminución no ha sido tan significativa como para llegar a los precios en los años precedentes a la crisis. Más severo aun ha sido el hecho de que RECOPE estableció una política de precios de los combustibles, con fines que distan mucho de un esfuerzo de acompañamiento a la recuperación económica del país. Considerando que la agricultura del país tiene un elevado nivel de mecanización; el transporte de productos primarios hasta las zonas de procesamiento y la distribución nacional de alimentos procesados, el efecto del alto precio de los combustibles es significativo.

En cuanto a los precios de los alimentos básicos, se han dado tres fenómenos de sustancial importancia. Por un lado la creciente dispersión de los precios, la mayor volatilidad de corto plazo, y la nueva alza en los precios. Esta última no se anticipaba hace cinco meses. Como lo señalan Pomareda y Arias (*Puentes, Septiembre 2010*) hubiera parecido que los precios recuperaban su tendencia de mediano plazo.

Figura 5. Precios internacionales de alimentos básicos 2005-2010



Fuente: Pomareda y Arias, Septiembre 2010

La crítica situación de los precios en el 2008 parece ahora repetirse. Según la FAO, “los precios mundiales de los alimentos alcanzaron un récord en enero del 2011, indicando que los insumos, ya por encima de los que en 2008 provocaron disturbios. Por séptimo mes consecutivo, el Índice de Precios de Alimentos de la FAO en el diciembre del 2010 llegó a 230.1, desde que comenzó a medirse en 1990, en términos nominales, y superó así el máximo de 224,1 marcado en junio de 2008”.

Otro elemento importante en el escenario internacional es la caída en la Inversión Externa Directa (IED) que según la UNCTAD (2011) en el 2010 se estancó al nivel del 2009, año en el que había llegado a nivel mundial al 55 por ciento de su punto más alto de 2,000 billones de Dólares en el 2007. Costa Rica es el país de Centroamérica que ha atraído más Inversión Externa Directa (IED). Sin embargo, esta es una cifra muy pequeña (menos del 1 por ciento del total mundial). La reducción de la tasa de aumento de la inversión externa privada no ha sido un factor muy significativo en el caso de Costa Rica. Los factores que fueron determinantes en el pasado han prevalecido, especialmente *la imagen país*, y le han permitido mantener el ritmo que lo pone en ventaja sobre los otros países de Centroamérica. No se dispone de información que de cuenta de la proporción de esa inversión que se ha dirigido a la agricultura y la agroindustria en Costa Rica.

Esta sección pone de manifiesto es que si bien el escenario internacional de los últimos años no ha sido el más deseable, su efecto en la economía nacional no ha sido tan dañino, como se hubiese esperado. La diversificación de la economía nacional y en cuanto a socios comerciales han sido importantes factores de amortiguamiento.

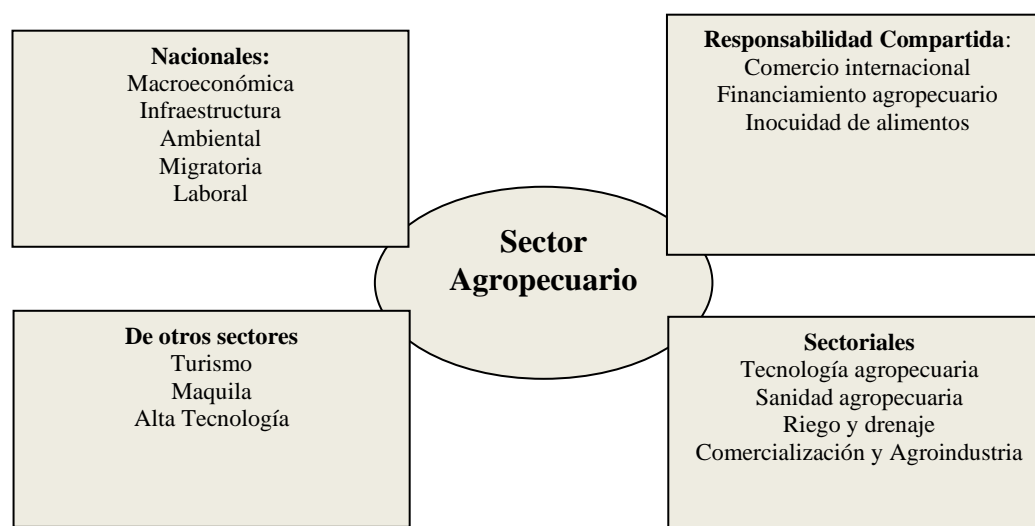
5. Políticas nacionales con influencia en el sector agropecuario

5.1 Efectos múltiples multidimensionales

Las políticas públicas que durante el tiempo tienen efectos en la agricultura son numerosas y se generan en diferentes formas. Muchas medidas se definen después de un análisis cuidadoso de sus costos y beneficios esperados; otras son el resultado de propuestas de origen político menos analizadas; y otras son el resultado de respuestas a la coyuntura. A continuación se refieren las principales políticas vigentes que se considera que en los últimos años han tenido más influencia en la agricultura costarricense y luego se resumen las principales medidas sectoriales implementadas por la presente Administración.

La Figura 6 resume el conjunto de políticas en cuatro grandes áreas:

Figura 6. Las principales políticas que influyen en la agricultura



Fuente: SIDE, 2008

Hecha esta división general, es importante señalar que en Costa Rica, en la práctica tan definida de responsabilidades en el manejo de las políticas, al punto que pudiera considerarse cierta independencia sectorial.

Como se aprecia en el Cuadro 10, hay un gran número de entidades responsables de estas políticas. En el Cuadro se incluye a manera de ejemplo la referencia a algunos instrumentos de política y la forma en que en cada caso influyen en la agricultura. En general, durante los últimos quince años han sido las políticas nacionales, las de otros sectores y algunas de las políticas de responsabilidad compartida, las que han tenido más influencia directa e indirecta en la agricultura. Debe anotarse que la política de comercio internacional, en la cual hay presunta responsabilidad compartida entre las autoridades de agricultura, de desarrollo económico y comercio, cae en este campo.

A continuación se destacan algunos aspectos de las políticas nacionales con más influencia en el sector, especialmente las de orden económico comercial.

Cuadro 10. Síntesis de Influencias de las Políticas en la Agricultura de Costa Rica

Medida de política	Entidad responsable	Instrumento utilizado	Influencia en la agricultura
Macroeconómica	BCCR	Tasa de cambio	Valor real de insumos importados y productos exportados
Infraestructura	MOPT	Caminos	Acceso a zonas de producción y costos de transporte
Ambiental	MINAE	PSA, SETENA	Exigencias ambientales, permisos, pagos por servicios ambientales
Migratoria	MGObernación	Número de Temporales	Disponibilidad de mano de obra
Laboral	M. Trabajo	Salario mínimo	Salarios mínimos y leyes sociales
Turismo	MITUR	Oportunidades de empleo	Competencia por mano de obra y capital Demanda de presupuesto.
Maquila	MEIC	Reglas de competencia	Condiciones de competitividad, control de monopolios
Alta Tecnología	CINDE	Facilitación de negocios	Oportunidades para inversión privada en diferentes sectores
Comercio Internac	COMEX	Acceso a mercados	Oportunidades de negocios para exportar y para importar
Financiamiento	BNCR	Montos y condiciones	Disponibilidad y condiciones de financiamiento para agronegocios
Inocuidad de alimentos	M. SALUD	Normas	Normas sobre inocuidad de productos y exigencias de trazabilidad
Recursos humanos	INA MEducsción	Educación y capacitación	Colegios agropecuarios y centros del INA
Tecnología agropecuaria	INTA	Tecnología disponible	Generación de tecnología y material genético básico para agricultura
Sanidad agropecuaria	SENASA	Control zoo y fitosanitario	Licencias, permisos ,sanciones, vigilancia, capacitación
Riego y drenaje	SENARA	Obras y Tarifas	Normas y manejo del agua de riego, aguas subterráneas y obras de drenaje
Comercialización y Agroindustria	CNP	Programas apoyo FRC	Apoyo a reconversión productiva, información de mercados

Fuente: Reunión de trabajo con SEPSA (2010)

5.2 Política macroeconómica y financiera

La estabilidad macroeconómica reflejada en bajos índices de inflación y una razonable estabilidad cambiaria (o por lo menos la previsibilidad de la misma) han sido factores indispensables para motivar la inversión en todas las actividades productivas y agroindustriales. En todos los sectores se considera que la relativamente baja inflación ha sido un factor determinante para el crecimiento, especialmente para hacer la inversión en rubros de retorno a mediano y largo plazo. Estos son los casos de las inversiones agroindustriales en tilapia, piña y naranja, en la ganadería y plantas lácteas; y en las siembras de otros cultivos perennes.

Sin embargo, esta apreciación merece dos observaciones. La primera es que los exportadores argumentan que en varias ocasiones (como en gran parte de los últimos dos años) el Colón ha estado sobrevaluado y que ello implicó una disminución de sus ingresos en moneda nacional. Por otro lado, dada la fuerte dependencia de maquinaria e insumos importados, especialmente fertilizantes y agroquímicos esa sobrevaluación habría generado beneficios para todos los productores, por la vía del menor costo de los insumos importados. Sin embargo esto, no se ha dado debido a la marcada concentración (estructura oligopólica) en la importación de insumos que no ha permitido una baja en tales precios a nivel de los productores.¹⁴

¹⁴ Ver los trabajos presentados en el libro de Lizano y López (2006) Régimen Cambiario en Costa Rica, en el que se muestran los diferentes regímenes cambiarios; así como el artículo de Félix Delgado, en el mismo libro, sobre

En los últimos meses, a raíz del uso del sistema de bandas en la tasa de cambio, aparentemente se puede predecir con menos confianza. Según La República - Página Abierta, del 10 de febrero de este año, en octubre de 2006, cuando se establecieron las bandas, la relación cambiaria multilateral era de 102,9; un año más tarde se redujo a 97,9; y hace tres meses fue de 83,2; evidenciándose la sobrevaluación y su efecto negativo en las exportaciones.

En relación a la política de financiamiento de la inversión privada, son importantes tres observaciones. La primera es que la banca estatal administra desde hace dos años el programa que denomina Sistema de Banca de Desarrollo (SBD), creado en Mayo del 2008. En su marco normativo se da preferencia a las PYMES, mas no necesariamente hay concesiones especiales para la agricultura. El resultado hasta ahora observado es que ha aumentado el crédito de banca de desarrollo para PYMES rurales, pero no para micro y pequeñas empresas en la agricultura. La información mas reciente (La Nación 23 de febrero 2011) revela que el SBD adolece de serias limitaciones normativas y que el fondos transferidos en Marzo del 2009 (186,000 millones de Colones), aún no se pueden utilizar por no haber sido autorizados por la SUGEF

Una segunda observación es que no se tiene una valoración de cómo entre los diferentes estratos de productores se financia el crédito de avío y el de inversión en las varias cadenas en la agricultura. Las fuentes incluyen la banca estatal, la banca privada, los bancomunales, las cooperativas (caso del café y otras) las agroindustrias (crédito intra-cadena); las subastas ganaderas, las tiendas de maquinaria, equipos e insumos, el capital accionario y el ahorro familiar. Más aún, mucho de este crédito no se reporta como crédito agrícola. De allí que la información reportada por Soto (2009) de que el crédito ofertado por las entidades financieras de desarrollo representa en Costa Rica el 63 por ciento del total del crédito agrícola debe tomarse con reserva y justifica un estudio detallado al respecto para valorar montos y condiciones de en que se provee dicho financiamiento.¹⁵

Y la tercera observación es que los servicios financieros a los que tienen acceso los productores agropecuarios, al igual que otros pobladores rurales es amplio y de plena cobertura geográfica. Las oficinas de la banca estatal sobrepasan las mil y los cajeros automáticos se extienden a más de tres mil puntos. Más aun, todo el sistema bancario nacional se encuentra ahora interconectado para facilitar transacciones interbancarias. Este si es un beneficio directo para todos los actores privados en la agricultura, incluyendo los trabajadores en una amplia gama de actividades cuyos pagos se hacen ahora por transferencias electrónicas.

5.3 Política de infraestructura pública

Varios aspectos del desarrollo del país, han contribuido al crecimiento de la agricultura y de todos los sectores en general. En particular, la red nacional de infraestructura vial se ha extendido; sin embargo no siempre ha contribuido a bajar los costos de transporte y mejorar la frecuencia del mismo; y así mejorar el acceso a productos, insumos y servicios en las zonas más remotas. Dos casos en este estudio ilustran la situación en forma comparativa, café y tilapia.

Los productores de café se ubican en zonas de laderas en varias regiones del país. En la cosecha, ellos deben acarrear el grano en pulpa desde las laderas hasta los “beneficios” donde se hace el primer proceso de despulpado y secado. Los productores más alejados son los más afectados, pues los caminos públicos rurales en dichas zonas están usualmente en mal estado. Además, se trata de varios miles de productores y muchos de ellos hacen el acarreo con carretas de bueyes.

Experiencia d Costa Rica con el Sistema de Minidevaluaciones, entre 1994 y 2006. No se dispone de un análisis de las implicaciones de las condiciones cambiarias para la agricultura en diferentes momentos.

¹⁵ Se recomienda ver los trabajos presentados al Seminario organizado por RUTA, FAO y la Academia de Centroamérica sobre Financiamiento de las Cadenas Agrícolas de Valor. 2007

En contraste, en la producción de tilapia, las condiciones son muy diversas. La mayor parte de los trabajadores viven en el pueblo de Cañas a menos de cinco kilómetros del centro de trabajo, por carretera asfaltada. El acceso hasta el puerto y el comercio internacional son favorecidos por la ubicación de la producción al pie de la carretera interamericana y a solo 80 kilómetros del puerto de Caldera en dicha carretera. Así mismo, las áreas de producción y las plantas de procesamiento tienen acceso a la red eléctrica nacional y al sistema de riego del Proyecto Arenal-Tempisque, con el canal de acceso a solo unos metros de distancia de las pozas de producción. (SIDE, 2008).

El sistema vial del país recibe cada vez más presión debido a la intensificación de la producción y el comercio nacional e internacional que implica un creciente acarreo de productos e insumos. En los últimos años se hace evidente que la red vial nacional es insuficiente y ya comienza a tener impacto en los costos de comercialización, especialmente debido al significativo aumento del comercio por tierra, incluyendo el que desde otros países de Centroamérica viene para ser despachado por los puertos Costarricenses.

La red de electricidad ha permitido el uso de equipos de producción y de refrigeración; la red de telefonía, y en los últimos años la telefonía celular, han hecho posible reducir mucho los costos de transacción. Sin embargo, las exigencias de una agricultura y agroindustrias cada vez más intensivas estarán entre las fuerzas que pongan presión para la expansión y modernización de estos servicios. Si bien el servicio es ofrecido por el ICE, entidad estatal que ejerce el monopolio, las tarifas son competitivas y la acción estatal ha permitido que Costa Rica tenga la red eléctrica de mayor cobertura en todo Centroamérica.

Las mejoras en la calidad de los servicios aduaneros han facilitado especialmente las actividades de exportación de productos agropecuarios, gran parte de ellos perecibles¹⁶. Sin embargo, si el país va a continuar su expansión de volúmenes de productos importados y exportados, como parte de sus operaciones de comercio exterior, las limitantes de estos servicios deben ser resueltas con anticipación.

Por otro lado, se debe reconocer que las facilidades para la importación son notorias y están dadas especialmente por un menor número de importadores que moviliza grandes volúmenes y por el hecho de que la mayor proporción es de productos no perecibles. En Costa Rica como en otros países de la Cuenca del Caribe el Índice de Facilidad Comercial para la Importación es mayor que el de la Facilidad Comercial para la Exportación (SIDE, 2003).

5.4 Política de Acceso a mercados externos

Este ha sido el factor con más influencia en el desempeño de todos los sectores de la agricultura del país. Este acceso se ha logrado en algunos casos en el marco de los tratados de libre comercio, y aun sin ellos, como se aprecia en el Cuadro 11. Allí se muestra que Estados Unidos es el principal mercado seguido por la Unión Europea, Asia y Centroamérica. Llama la atención que con los tratados más antiguos, los de México y Canadá, el comercio con dichos países es pequeño y no ha aumentado significativamente. Esto se incluye en “otros” en los que además están Puerto Rico, y otros países de Europa.

El acceso al mercado de los Estados Unidos se tuvo por la vía de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe. Ello ha sido un factor de influencia muy positiva en el crecimiento de la agricultura de exportación. Luego, con la entrada en vigencia del CAFTA-DR se aseguró dicho acceso en forma permanente, pero en realidad no hubo ganancias significativas en términos de desgravación adicional para la mayor parte de productos Costarricenses en el mercado de los Estados Unidos.

El mercado de la Unión Europea es el segundo más importante, debiéndose señalar que aun en el marco del nuevo acuerdo, sigue limitado el acceso para productos con alto valor agregado, como el chocolate y el café

¹⁶ La mayor parte de los productos agroalimentarios que Costa Rica exporta fuera de la región Centroamericana son frescos, refrigerados o congelados. Los que importa son especialmente granos y envasados.

empacado al vacío. El acceso para el banano, principal producto destinado a dicho mercado, ha sido objeto de continuas gestiones y que finalmente se ha logrado en el 2010 el acceso sin restricciones.

Cuadro 11. Costa Rica, indicadores de comercio exterior

Indicador	Unidades	2005	2009
Exportaciones a:			
Estados Unidos	Millones US\$	2807	2925
Unión Europea	Millones US\$	1147	1541
Asia	Millones US\$	1041	1531
Centroamérica	Millones US\$	991	1142
Panamá	Millones US\$	207	436
Caribe	Millones US\$	214	428
América del Sur	Millones US\$	130	203
Otros	Millones US\$	428	707
Total	Millones US\$	7005	8675
Empresas exportadoras	número	1891	2116
Productos exportados	número	3634	4116

Fuente: PROCOMER. Estadísticas de Comercio Exterior de Costa Rica, Mayo 2010

Las exportaciones al mercado asiático han sido las que han tenido la mayor expansión. Sin embargo, el acuerdo comercial con China ha despertado dudas sobre los beneficios potenciales para el sector agropecuario. Por un lado se reconoce que los productos chinos pueden tener un impacto desmesurado en productos como el arroz; pero también parecen haber posibilidades ilimitadas para varios productos de Costa Rica como banano, carnes, flores, etc. El tema más inquietante al respecto se relaciona a las condiciones fito y zoonosanitarias en China.

Las acciones de PROCOMER para la promoción de los productos costarricenses en otros mercados y el apoyo para aumentar la capacidad exportadora de pequeñas y medianas empresas son apreciadas y consideradas un estímulo al crecimiento de la agricultura de exportación. Sin embargo, algunos datos revelan que la balanza aun se sesga fuertemente hacia pocas empresas y un número reducido de productos. Según PROCOMER (2010) cinco empresas (de las 2116) exportan el 36 por ciento del total; y 110 productos (del total de 4116) contribuyen con el 82 por ciento del valor total de las exportaciones. La buena noticia es que las oportunidades están abiertas para todas las empresas, pues el 60 por ciento de las empresas que exportan son PYMES y de ellas el 48 por ciento exportan productos en la categoría de productos agrícolas y alimenticios.

5.5 Política de Zonas Francas

Las Zonas Francas (ZF), en las que se ha puesto significativa atención como parte de la estrategia nacional de desarrollo, son espacios de exención tributaria en los que se favorece aquellas actividades para la exportación y en las cuales tiende a aumentar especialmente la inversión externa. Algunas agroindustrias incluidas en este estudio han gozado de este beneficio, como es el caso del procesamiento de tilapia.

Otras agroindustrias no incluidas en este estudio y que operan bajo el régimen de ZF son la de jugo de naranja, la de jugos y conservas de piña, producción de material genético biotecnológico, etc.

Las agroindustrias en ZF en Costa Rica representan el 7 por ciento del total de empresas (215) bajo dicho régimen; generan el 12 por ciento del valor de las exportaciones desde estas ZF; generan en promedio 37 por ciento de gasto nacional (en comparación con el 7 por ciento como promedio de todos los otros sectores; y son las que más se suplen localmente, (90 por ciento en promedio), en comparación con todas las demás empresas en los otros sectores (20 por ciento). Sin embargo, los trabajadores en las empresas agroindustriales en ZF reciben en promedio un salario equivalente al 50 por ciento del que reciben los trabajadores en todas las otras empresas. (PROCOMER, 2008).

Los actores en este sector consideran que este es un gran beneficio y una forma que la agroindustria de mayor escala tenga un poder de arrastre sobre la actividad primaria. Sin embargo, los productores en el componente primario que argumentan no se benefician en forma significativa de la creación del valor agregado en el componente industrial, a menos que haya integración vertical con participación de los productores.

Otros productores argumentan que la ZF es un privilegio y que no tiene por qué favorecer a la inversión de grandes capitales, aun cuando sea para la exportación. Entonces, en su percepción, este no es un factor que promueve el crecimiento del sector en conjunto, sino que está diseñado para beneficiar a un grupo de empresas exportadoras agroindustriales. Si bien debe reconocerse que hay un proceso de arrastre de la agroindustria ejercido sobre la actividad primaria, es necesario replanear la regulación al respecto para que los beneficios de la exención tributaria se traduzcan en mejores precios y acciones de apoyo de la agroindustria a los productores.

6. Políticas sectoriales

A continuación se analizan las políticas sectoriales más reconocidas y se destacan los aspectos que requieren más atención para superar las restricciones existentes al crecimiento y la mayor competitividad en la agricultura:

- Política tecnológica
- Política de sanidad e inocuidad
- Política de riego y drenaje
- Política de desarrollo rural territorial
- Política Información

6.1 Política de innovación tecnológica

Un análisis del INTA y el IICA¹⁷ señaló que no obstante los avances importantes que Costa Rica presenta en tecnología agropecuaria, persisten problemas como son: i) rezago tecnológico y baja productividad ii) escasas propuestas tecnológicas para diversificar efectivamente la oferta de productos con potencial exportador, iii) alto grado de descoordinación entre las organizaciones y predominio de intereses particulares, iv) persistencia de un enfoque centrado en la oferta con serias limitaciones para transferir a los usuarios los resultados de las investigaciones realizadas; (v) ausencia de mecanismos efectivos que permitan orientar y canalizar recursos, según las prioridades nacionales, que evite duplicidades y promueva sinergias para el desarrollo de capacidades.¹⁸

¹⁷ INTA-IICA. 2005. Perfil Proyecto de Inversión en Innovación Tecnológica para la Seguridad Alimentaria y Competitividad Agropecuaria.

¹⁸ En Costa Rica, las organizaciones vinculadas al desarrollo de las capacidades de innovación en la agricultura son tanto de naturaleza pública como privada y del sector académico. Incluyen la Universidad de Costa Rica, el Consejo Nacional de Producción, la Corporación Nacional Arrocera, la Corporación Bananera Nacional, la Corporación de Fomento Ganadero, la Dirección de Investigación y Extensión en Caña de Azúcar, la Escuela Agrícola de la Región del Trópico Húmedo, la Universidad Nacional (Escuela de Ciencias Agrarias), el Instituto del Café de Costa Rica, el

Un análisis crítico de la política tecnológica en el sector público revela que adolece de las siguientes limitantes: Es poco focalizada en cuanto a problemas actuales; sigue especialmente la orientación y motivación de los investigadores; es poco articulada con la investigación que realizan las organizaciones del sector privado y de la academia, es poco articulada entre las acciones de investigación y extensión; y no recibe suficiente apoyo económico del presupuesto del Estrado. Debe reconocerse sin embargo que el sector privado en alianza con el sector público y las universidades, en varios sectores, ha tenido importantes logros. Estos se aprecian en los sectores cafetaleros, caña de azúcar, banano, entre otros. Se han desarrollado también avances en la bioprospección en el caso del INBio y desarrollos en biotecnología por parte de empresas privadas.

6.2 Política de Sanidad e Inocuidad

Las condiciones de sanidad e inocuidad en la agricultura y agroindustria nacional han mejorado considerablemente en los últimos años. La motivación por la participación en el comercio internacional y la experiencia en dicho campo, han contribuido a que el sector privado y las entidades del estado hayan sido cada vez más acuciosos en la implementación de medidas preventivas y de control.

Las dos organizaciones públicas directamente vinculadas al cumplimiento de las regulaciones sanitarias y fitosanitarias así como de la calidad y la inocuidad son, el Servicio Nacional de Salud Animal (SENASA) y el Servicio Fitosanitario del Estado (SFE). El Consejo Nacional de Producción (CNP), el Ministerio de Economía Industria y Comercio (MEIC); el Ministerio de Salud, el Ministerio de Comercio Exterior, así como gremios, el sector productivo (empresas y productores) y el sector académico (Universidad de Costa Rica y la Universidad Nacional) realizan acciones complementarias.

La misión del SENASA es la reglamentación, planificación, administración, coordinación, ejecución y aplicación de las actividades oficiales con carácter nacional, regional e internacional, relativas a la salud animal, los residuos, la salud pública veterinaria, el control veterinario de la zoonosis, la trazabilidad/rastreabilidad, la protección y la seguridad de los alimentos de origen animal, los alimentos para los animales, los medicamentos veterinarios, el material genético animal, los productos y los subproductos, la producción, el uso, la liberación o la comercialización de los organismos genéticamente modificados que puedan afectar la salud animal o su entorno, y las sustancias peligrosas de origen animal. El Servicio Fitosanitario del Estado (SFE), es la autoridad competente para cumplir con los compromisos en materia fitosanitaria y sanitaria de productos vegetales consignados en el Acuerdo de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (AMSF) y en los tratados de libre comercio que se fundamenten en éste.

El mejoramiento de la política de sanidad e inocuidad tendría que dar más atención a fortalecer las alianzas público-privadas que permitan ofrecer servicios de cada vez mayor calidad para mejorar las condiciones sanitarias en las fincas, la inocuidad en las agroindustrias y el acceso y participación en los mercados de los productos agropecuarios en el país y en los mercados externos.

6.3 Política de Riego y Drenaje

La agricultura nacional es desarrollada mayoritariamente en condiciones de secano, o sea dependiente solo de la lluvia. El área irrigada es un porcentaje pequeño del total. Por otro lado, en gran parte del país las tierras agrícolas en zonas planas pero de alta precipitación tienen sistemas de drenaje poco efectivos. Es importante considerar que si bien Costa Rica es un país rico en recursos hídricos, el agua no siempre está donde se requiere ni en el tiempo que se requiere; por lo que se tiene que acudir no solo a fuentes

Instituto Nacional de Aprendizaje, el Instituto Nacional de Innovación y Transferencia en Tecnología Agropecuaria, el Instituto Tecnológico de Costa Rica, el Ministerio de Agricultura y Ganadería, la Oficina Nacional de Semillas, el Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento. Lo anterior revela un elevado número de entidades, pero muy poca colaboración entre ellas.

superficiales de agua, sino también a las aguas subterráneas. Estas últimas, en época seca, constituyen la principal fuente para mantener los caudales mínimos.

Las entidades públicas y organizaciones del sector privado y otras (universidades, etc.) vinculadas a la gestión de recursos suelo e hídrico son principalmente el Servicio Nacional de Riego y Avenamiento (SENARA); el Ministerio de Ambiente (MINAE); el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA); el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE); el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG); el Instituto Nacional de Innovación y Transferencia de Tecnología Agropecuaria (INTA); el FONAFIFO, las Municipalidades; y la Autoridad Reguladora de Servicios Públicos, entre otras. Al respecto la institucionalidad y las responsabilidades son muy dispersas y poco articuladas¹⁹.

La política nacional de riego y drenaje ha sido bastante débil en la agenda sectorial. El desarrollo del riego en la agricultura no tiene un enfoque integral. Hay carencia de inversión en obras y limitada capacidad de administración, operación y conservación de las obras, así como de desarrollos y adopción de mejores tecnologías de gestión productiva.

El Programa de Gestión Integrada de Recursos Hídricos (PROGIRH – SENARA) recientemente aprobado para su financiamiento con recursos de préstamo del BCIE, pretende contribuir a la gestión integrada de los recursos hídricos y servicios estratégicos para su conservación y producción, procurando eficiencia económica, desarrollo social con equidad y sustentabilidad ambiental. Este programa se estructura en cuatro componentes, a los cuales están asociados sub componentes y proyectos específicos a saber: Gestión de las aguas subterráneas; producción Agrícola con riego. Fortalecimiento de las capacidades del SENARA para una mayor productividad de las áreas regadas; mejoramiento de tierras agrícolas con drenaje, y fortalecimiento institucional.

6.4 Política de desarrollo rural territorial

Mediante la coordinación del Programa de Desarrollo Rural, el Ministerio de Agricultura y Ganadería viene desarrollando el “Enfoque Territorial del Desarrollo Rural” que se basa principalmente en describir la creación de capacidades humanas y formación de capital social para mejorar el desempeño, incidencia y efecto multiplicador de tal forma que se genere un desarrollo sostenible. Este enfoque promueve una nueva institucionalidad y la constitución de Grupos de Acción Local con los cuales desarrolla procesos de fortalecimiento y capacitación del liderazgo local, se formula Planes Estratégicos de Desarrollo Local y se impulsan estrategias y alianzas para la ejecución de estos planes.

El país se ha identificado fuertemente con la estrategia Centroamericana para el Desarrollo Rural Territorial (ECADERT) Con recursos de un préstamo del BID se ejecutó el “Proyecto Experiencias Innovadoras de Desarrollo Rural (EXPIDER), el cual impulsa procesos de desarrollo territorial rural basado y adaptado a partir de la experiencia europea para el desarrollo rural (Programas LEADER). La futura creación del INDER se ha considerado una de las acciones más importantes al respecto, sin embargo la transformación del IDA en tal nueva instancia requiere de un cambio real de enfoque sobre el papel del Estado y de los instrumentos de política para el desarrollo en los territorios rurales, tal como se plantea en la *Política de Estado para el Sector Agroalimentario y el Desarrollo Rural Costarricense 2010-2021*. En tal sentido sigue siendo vital la influencia que desde el INDER se pueda tener. En las decisiones de autoridades para canalizar más recursos hacia los territorios rurales.

Tan importantes como estas acciones son las que se relacionan a la descentralización y esto compete a las instituciones del SPA y a las de otros sectores y al fortalecimiento de capacidades de los gobiernos municipales. Al respecto hay avances legislativos, sin embargo la ausencia de un programa efectivo de descentralización y de apoyo para tener mayor capacidad a nivel cantonal en las áreas rurales

¹⁹ Un informe reciente elaborado para el SENARA, con la facilitación del IICA, ha propuesto los cambios requeridos en la política nacional al respecto (ver Pomareda, 2008.b).

(aproximadamente el 60 por ciento) sigue siendo una severa limitante para que el desarrollo rural territorial se haga una realidad. Debe reconocerse sin embargo que varios cantones rurales, por iniciativa de sus gobiernos municipales y organizaciones locales, han logrado el posicionamiento y la identidad positiva de su cantón, la atracción de inversiones privadas y la generación de bienestar rural.

6.5 Política de Información ²⁰

El análisis en esta sección considera dos aspectos: Lo relacionado a la oferta de información y lo pertinente a la demanda, ambas en un sistema de información. En ambos casos es importante diferenciar los actores oferentes y demandantes, los medios y los contenidos. En la práctica desde luego todos los actores son oferentes de alguna información y usuarios de otra, y en general el beneficio de ser parte del sistema como demandante es bastante mayor que lo que se aporta como oferente.

La oferta de información del SPA se materializa principalmente a través del PIMA, el CENADA e INFOAGRO. En cada caso tanto las páginas Web como los boletines electrónicos ofrecen información de mercados y pronósticos de cosechas. Otras instituciones como SENASA, el MAG, INTA, SFE, etc. ofrecen información sobre normas, artículos de interés, notas técnicas, etc. Además a través de sus páginas Web (o directamente) se tienen acceso a información de otras entidades del Estado como el Banco Central, Bancos del Sistema Bancario Nacional, MEIC, COMEX, INEC, etc.

La oferta de información de las Cámaras y organizaciones del sector privado es abundante a través de su páginas Web, boletines electrónicos e impresos que se distribuyen a los asociados. Algunas de las más destacadas son las de ICAFE, LAICA, CORBANA, CORFOGA, CNPL, Dos Pinos, Coopemontecillos, entre otras. Las Cámaras regionales o provinciales no disponen de sistemas de información avanzados, con algunas excepciones tanto por la vía de páginas Web como medios más tradicionales como boletines. En forma similar, varias empresas de insumos, maquinaria y servicios tienen páginas Web utilizadas especialmente como medio de publicidad.

En síntesis, la oferta de información de fuentes nacionales es abundante y a ella debe sumarse la que se obtiene de fuentes internacionales, tanto empresas privadas, gobiernos y organismos internacionales. La mayor parte de esta información está disponible hoy en día por la vía de Internet, pero se tiene conocimiento sobre el grado de aprovechamiento de la misma.

Si bien el conocimiento sobre la oferta es bastante amplio y relativamente fácil de documentar, esta no es la situación en relación al uso de la información en la agricultura. Al respecto, en el caso de Costa Rica es preciso reconocer la diversidad de niveles de educación y cultura de información entre los agricultores. En general en la agricultura hay poca valoración de la información y por lo tanto baja dedicación a obtenerla, analizarla y aprovecharla. Las Cámaras de Agricultores y Ganaderos por ejemplo reportan que los asociados tienen mucha más preferencia por que se les de insumos gratis o muy baratos, que información, aunque sea gratuita. Por otro lado es importante tener claros los medios que se usan para hacerles llegar la información: En Costa Rica la radio sigue siendo uno de los medios más importantes utilizados por los agricultores para obtener información de interés.

Costa Rica se cuenta entre los países que han logrado avances más significativos en cuanto a las TICs, tanto desde la política gubernamental como por iniciativa de organizaciones del sector privado (CAMTIC) y académico (PROSIC). El Foro Económico Mundial 2008–2009 informó que en cuanto al uso de TIC y eficiencia del Gobierno, Costa Rica tiene una nota de 4.15 de 10 posibles, ubicándose en el puesto 70 de 134 naciones evaluadas. Juan Manuel Villasuso, Director del Programa de la Sociedad de la Información y Conocimiento (PROSIC) hizo la presentación del Informe 2009, concluyendo que aunque el país trabaja en

21. No se dispone de un estudio que a nivel nacional aborde el tema del uso de las TIC en agricultura. En el Anexo se ofrece un aporte para desarrollar tal estudio.

el uso de las Tecnologías de Información y Conocimiento (TIC), éstas aun no tienen la visión, la velocidad y el avance deseado y considera que hay dos grandes áreas de mejoría en cuanto al establecimiento de una visión país de hacia dónde se dirigirán las estrategias relacionadas a las TIC en 5 años plazo, el desarrollo en infraestructura y la formación de recurso humano.

El trabajo de Dirven (2008)²¹ señala que Costa Rica es el segundo país de América Latina (después de Chile) con el más alto índice de uso de radio, teléfono, teléfono celular e Internet; tanto en zonas rurales como urbanas; sin embargo el uso en agricultura es el más bajo de todas las ramas de actividad económica. Estas apreciaciones generales no son suficientes para valorar quien recibe y utiliza información, de que tipo, y en qué medida se aprovecha. En general se sabe que los productores con mayor nivel de educación; los afiliados a organizaciones gremiales; los que interactúan más con los mercados y los comerciantes son los mayores usuarios de información; pero la necesidad de una investigación más profunda es evidente. Y aprovechando los resultados de dicha investigación se podrá precisar los elementos de una política de fomento del uso de información en la agricultura del país.

Respecto a otras acciones en el campo de las TICs el país desarrolla varias iniciativas que son de utilidad potencial para la agricultura y el medio rural, entre ellas las que desarrolla CAMTIC como instancia de promoción y el PROSIC como proyecto de investigación. Sus agendas consideran la mayor incursión en el campo de la agricultura y el medio rural y se anticipa que en el futuro lo logren. Otras acciones no públicas incluyen los casos de SIRZE en la Zona Norte, la UNA en la Región Brunca; el programas PLATICAR del INTA, y otros.

6.6 Efectividad en la ejecución de las políticas sectoriales

La efectividad en la ejecución de las políticas públicas en general y de las políticas sectoriales en particular, es limitada y se asocia a dos aspectos principales: Las limitaciones de recursos económicos y la poca capacidad institucional. Según MIDEPLAN (2008), los principales problemas institucionales relacionados a la instrumentación de las políticas por la vía de la inversión pública en el caso del Sector Agropecuario son: Reducida capacidad de programación estratégica para impulsar el desarrollo; ausencia de metodología en los procesos de identificación y ejecución de políticas y proyectos; limitación presupuestaria para la atención de las inversiones que se requieren realizar en el sector rural y de infraestructura productiva; y tendencia a promover inversiones públicas solo con endeudamiento externo.

La capacidad institucional en la agricultura ha sido identificada como un aspecto crítico que dificulta la buena implementación de las políticas y por lo tanto limita el crecimiento del sector. Esta capacidad ha mejorado algo en las organizaciones del sector privado, pero los requerimientos son mucho mayores de los hasta ahora logrados. El objetivo general de la política del Estado en este campo debe ser la consolidación y modernización del MAG, de las entidades satélites del SPA y de las organizaciones gremiales, para una gestión pública y privada determinada por la eficiencia y la calidad de los servicios de apoyo a la agricultura. En el caso de las mayores limitaciones para contar con los recursos adecuados, estas incluyen los procedimientos nacionales para la preparación de proyectos, los procesos legales para concretar el endeudamiento, la autorización del financiamiento y la logística para la ejecución.

22. Dirven, Martine (2008) El papel de las TIC para enfrentar la crisis alimentaria. CEPAL, Santiago de Chile, 2008

7. Política de Estado para la agricultura: Las inclusiones más recientes²²

El 30 de septiembre del 2010, se presentó ante la opinión pública la propuesta de la Política de Estado que orienta y rige las acciones de corto, mediano y largo plazo y se abrió el proceso de consulta, diálogo, concertación y compromiso con los diferentes actores de la sociedad costarricense, con el objetivo de mejorar dicha propuesta. El diálogo fue conducido por las altas autoridades del sector agropecuario, con apoyo de la Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria (SEPSA) y el apoyo de la cooperación internacional (IICA, FAO, RUTA, BID), lográndose una participación total de alrededor de 2.000 personas ligadas al desarrollo del sector agroalimentario, en los ámbitos nacional, regional y local. La Política de Estado se sustenta en cuatro pilares: Competitividad, Innovación Tecnológica y desarrollo de territorios rurales. A continuación se resumen las principales medidas adoptadas en lo que va del año:

7.1 *Pilar 1: Competitividad*

Ampliación de mercados: En septiembre Costa Rica y los otros países de Centroamérica, acordaron llevar a cabo un Tratado de Libre Comercio con Perú, proceso que Costa Rica inició con una consulta interna a los diferentes sectores productivos. En noviembre de este año, se realizó la primera ronda de negociaciones con Perú, para establecer el texto normativo del Tratado y en acceso a mercados se establecieron los métodos y modalidades para el intercambio de ofertas arancelarias. Durante el mes de diciembre se llevó a cabo la segunda consulta sectorial para definir las ofertas arancelarias, que serán intercambiadas en forma bilateral con Perú, en enero del 2011.

Promoción de la oferta exportable: Se está en el proceso de cumplimiento de los requisitos de exportación para optar por el cambio de regulación, para exportar *Dracaena spp* con tallos y follaje de más de 18 pulgadas y hasta 54 pulgadas, a ese mercado.

Fortalecimiento e impulso de espacios internos de comercialización: Se han transferido ¢215.0 millones, para la modernización y el impulso de la calidad y la inocuidad de las ferias del agricultor de Heredia y Curridabat. Se ha hecho la Verificación del cumplimiento de reglamentos técnicos para lo cual el CNP conjuntamente con el MEIC, ha venido inspeccionando a nivel de frontera, centros de acopio y anaqueles cuatro productos sensibles en el mercado como son cebolla, papa, frijol, arroz, mediante la verificación del cumplimiento de los Reglamentos Técnicos de Comercialización, como parte de la protección al consumidor.

Mejora regulatoria y simplificación de trámites (directriz 002-2010 MP-MEIC) se han elaborado los planes de mejora regulatoria y simplificación de trámites para 14 trámites de carácter prioritario, que son realizados por el INTA, SENARA, SFE y SENASA. El plan de mejora consiste en la elaboración de reglamentos para eliminar requisitos innecesarios y las duplicidades de funciones, disminución de tiempos para los usuarios, así como mejorar la coordinación entre las autoridades superiores de otras instituciones involucradas (MINAET, AyA, MEIC, entre otras). En SENASA se identificaron 5 trámites prioritarios (Certificado Veterinario de Operación (CVO), Registro de Medicamentos Veterinarios; Emisión de Certificado de Exportador; Solicitud de Registro de productos destinados a la alimentación animal; y de Importación Cuarentena Animal.

Facilitación de trámites para la inspección fitosanitaria de plagas y enfermedades. Para la Inspección para la exportación en café y banano, a partir del 13 de diciembre se aplica una nueva forma para realizar la certificación fitosanitaria de café y banano, debido a cambios en el sistema de inspección para la exportación de estos productos, donde se deja de inspeccionar el producto terminado, en su punto de salida, para ser inspeccionado en los sitios de procesos o empaque, para lo cual se cuenta con la participación activa de los productores y empacadores. Esta nueva forma de realizar la certificación de los envíos, está basada en la Norma Internacional para una Medida Fitosanitaria, específicamente la NIMF 14. Este sistema se basa en la confianza, en donde el productor coadyuva en la vigilancia fitosanitaria y realiza la documentación del status

²² La presente sección se basa en el informe de la Ministra de Agricultura en Diciembre del 2010.

de las plagas cuarentenarias, en tanto que el Servicio Fitosanitario del Estado (SFE) realiza la inspección y supervisión del proceso y puede de esta forma sustentar la certificación de los envíos”. Para iniciar este proceso se hizo entrega de 140 Certificados Fitosanitarios de Operación a empresas empacadoras y productores, así como la consolidación por primera vez de un registro completo de exportadores.

Fomento de la calidad e inocuidad de los alimentos: Se ha cumplido con el plan nacional de control de residuos para los productos pecuarios de exportación, y en atención a lo que demanda el consumidor costarricense y las políticas en salud pública, también se está monitoreando los residuos en los productos de origen animal que son destinados al consumo humano a nivel interno, este monitoreo abarca a plantas empacadoras y mataderos rurales e incluso, carnicerías.

Programa de Renovación de Cafetales: este programa es un esfuerzo conjunto del Instituto del Café de Costa Rica (ICAFE) y MAG, instituciones que han adquirido el compromiso de posicionar a los productores a la vanguardia de la producción, la productividad y la calidad del café. La meta es lograr la renovación del 30% del área cafetalera, de aquellas plantaciones que ya han cumplido su vida útil comercial estimada en 20 años. Este programa contará con recursos propios aportados por el Banco Nacional de Costa Rica, por un monto de \$140.5 millones, para otorgar crédito a los productores y productoras beneficiarios de dicho programa. El MAG aportará la suma de US\$ 13.2 millones para crédito y ayuda a la inversión al productor con apoyo de asistencia técnica. Asimismo, por medio del FIDEICOMISO MAG/PIPA/SBD/FINADE se dispondrá de ¢10.000 millones en avales para los créditos que otorgue el Banco Nacional y facilitar el financiamiento de proyectos viables y factibles de renovación de cafetales de las variedades aprobadas por el ICAFE. El ICAFE aportará los gastos operativos como personal técnicos, auxiliar y los insumos necesarios para los funcionarios del MAG durante las visitas de campo.

Plan de Acción Ministerial para el Manejo Integrado de la Mosca del Establo *Stomoxys calcitrans*. Este plan de acción para el cultivo de la piña, contempla actividades de capacitación, asistencia técnica en Buenas Prácticas Agrícolas con énfasis en piña, así como la realización de numerosas inspecciones y acciones de vigilancia y control por parte del Servicio Fitosanitario del Estado (SFE) y el Servicio Nacional del Salud Animal (SENASA). Aunado a lo anterior, se desarrollan sistemas de producción agrícola y pecuaria, mediante la implementación de un adecuado manejo integrado de los rastrojos de origen vegetal y subproductos de origen animal, para evitar la proliferación de la “mosca del establo”. A través del Instituto Nacional de Investigación y Transferencia de Tecnología (INTA), se trabaja en la búsqueda de alternativas de aprovechamiento de los rastrojos vegetales (abonos orgánicos, ensilaje, pulpa para papel, extracción de la bromelina y biocombustible, entre otros) y además, se realizan investigaciones para conocer la dinámica poblacional de la plaga y todo el ciclo de manejo con relación a la “mosca del establo. También, se diagnóstica la disponibilidad de parasitoides de *S.calcitrans* en Costa Rica y la producción nacional de control biológico de la “mosca del establo”. Asimismo, se realizan verificaciones in situ en las plantas empacadoras. Se realizó una fuerte campaña en la aplicación de Buenas Prácticas Agrícolas (BPA), por radio y televisión como forma preventiva, para poder minimizar el impacto de plagas que afecten la salud humana y animal.

Infraestructura productiva: Se aprobó el Proyecto Trasvase del Río Corobicí al Canal del Oeste, ubicado en el Distrito de Riego Arenal Tempisque en Guanacaste, con un avance del 95% de la obra, que permitirá ofrecer mayor seguridad hídrica en 2.000 has, beneficiando a 150 usuarios, en los períodos de menor entrega por parte del ICE. La inversión ascendió a ¢ 690.0 millones.

Financiamiento y seguros para el desarrollo agroalimentario: Ley 8835 Ley Apoyo y Fortalecimiento del Sector Agrícola. Realización del trámite de solicitudes de condonación de productores (as) deudores de FIDAGRO ante la Comisión Técnica Evaluadora de la Secretaría Técnica del Consejo Rector del SBD, según ley y reglamento.

Además se han planteado medidas para sectores específicos:

Sector Arrocerero: Se logró con la Junta Directiva de CONARROZ que la industria arrocerera se hiciera cargo de recibir y secar todo el arroz que estaba en riesgo de perderse por incapacidad de secado, garantizándose el proceso y almacenamiento del arroz nacional. Se acordó que CONARROZ analizaría las medidas necesarias para definir las verdaderas necesidades de secado y almacenamiento; y cómo aumentar esas posibilidades más allá de las 11 plantas procesadoras que actualmente existen en el país. Se estableció un diálogo con los productores a fin de lograr definir políticas alternativas a la fijación de precios con horizonte de largo plazo, que implique la mejora en la competitividad de los productores más vulnerables. A partir de este diálogo se estableció una agenda de trabajo en la que participarán el MAG y los representantes de los productores. Se han adquirido compromisos de incremento de la productividad con financiamiento, acceso a semilla mejoradas, disminución de costos y brindando la posibilidad a los productores de participar en el proceso de compra y secado. A partir de la revisión anual de las políticas, se estableció una agenda de competitividad.

Sector ganadero: Mediante la Ley N° 8799 del 17 de abril del 2010, sobre “Control de ganado bovino, prevención, y sanción de su robo, hurto y receptación”. Esta ley fue publicada en abril y se dispone de su respectivo reglamento. Esta ley establece como obligatorio la identificación grupal con una marca de ganado inscrita y la declaración de todos los movimientos con una guía oficial de movilización. Como etapa de prueba en la ejecución de la Ley 8799, con el apoyo de CORFOGA y la Cámara de Ganaderos Unidos del Sur, Cámara de Ganaderos Independientes del Sur y Subasta Cotobrusena S.A. se implementó un plan piloto de rastreabilidad, que ha permitido desarrollar experiencia en campo y en forma regional, sirviendo de base para enfrentar la demandas y necesidades de esta Ley 8799. Dicho plan piloto se ha ejecutado con fondos provenientes de la Organización Mundial del Comercio, por un monto cercano a los US\$ 500.000. También se transfirieron ¢1.328.0 millones a Coopemontecillos, para la construcción y equipamiento de la cámara de enfriamiento y la ampliación de la planta para procesamiento y capacidad de recibo de ganado, para aprovechar las oportunidades del mercado nacional e internacional y contribuir a mejorar las condiciones de competitividad de este sector. Se realizó una fuerte campaña en la aplicación de Buenas Prácticas Agrícolas (BPA), por radio y televisión como forma preventiva, para poder minimizar el impacto de plagas que afecten la salud humana y animal.

7.2 Pilar 2: Innovación, y Desarrollo Tecnológico

Innovación tecnológica: Elaboración propuesta de fortalecimiento del INTA y de la Comisión Nacional de Investigación y Transferencia de Tecnología Agropecuaria (CONITTA), para lograr una mayor articulación entre el sector público, privado y académico, en materia de innovación y transferencia tecnológica, con el propósito de lograr una mayor eficiencia en los procesos productivos a escala comercial y con potencial exportador.

Para abordar la Variabilidad y Cambio Climático se decretó la atención de emergencias por fenómenos naturales extremos: mediante una estrategia de atención integrada y bajo los principios de responsabilidad institucional y civil, el sector agropecuario ha puesto a disposición los recursos logísticos y humanos de primera respuesta, para la atención de las tareas humanitarias fundamentales y restablecimiento de líneas vitales, de manera estructurada y protocolizada. De esta forma se atendieron las emergencias por fuertes lluvias provocadas por el disturbio ciclónico “Tormenta Tropical Tomás” (DE N° 36252-MP).

Programas para la atención de la Emergencia: Subsidio temporal de desempleo para pequeños productores agropecuarios: Mediante la acción conjunta MAG/Ministerio de Trabajo, se dispone de un monto de ¢3.000.0 millones, aportados por el MTSS, para brindar un apoyo económico mensual de ¢180.000 por un plazo de tres meses. Programa de crédito para la reactivación del sector agropecuario, mediante el cual se busca otorgar una línea de crédito de corto plazo a tasa cero, por medio del Banco Nacional de Costa Rica. Este programa se desarrollará con recursos aportados por la Comisión Nacional de Emergencias. Programa de control fitosanitario para el sector cafetalero. Mediante Decreto Ejecutivo se declaró emergencia sanitaria, para facilitar el uso de recursos para el combatir la enfermedad fungosa llamada Ojo de Gallo.

7.3 Pilar 3: Gestión de Territorios Rurales

Para fortalecer la economía Rural de Territorios se han establecido los siguientes programas:

Agricultura Familiar: La realización de un taller nacional y 8 regionales permitió establecer un concepto de agricultura familiar para Costa Rica, y caracterizar este sistema de producción, así como identificar 5 áreas estratégicas de atención: financiamiento, mercadeo, investigación y transferencia tecnológica, mujer y juventud rural, y seguridad alimentaria y nutricional, para la aplicación de instrumentos diferenciados.

Atención de los 15 cantones y 25 comunidades prioritarias: El sector agropecuario está participando en la formulación de los Planes Integrales de Desarrollo Local, cuyo objetivo es mejorar las condiciones de vida de los cantones y comunidades definidas como prioritarias. Estos planes están bajo la coordinación del Ministro de Bienestar Social y Familia.

Proyecto Piloto de Seguimiento y Monitoreo Satelital a Embarcaciones Pesqueras. Este proyecto es desarrollado con el patrocinio de la Agencia Española de Cooperación Internacional y OSPESCA y con recursos de la OEA se adquirieron 26 nuevos dispositivos, que serán instalados en embarcaciones de 18 metros eslora con bandera nacional, con el propósito de establecer el monitoreo sobre la actividad pesquera que desarrollan esas embarcaciones en la jurisdicción de las aguas nacionales e internacionales.

Extensión Agropecuaria: Durante el 2010, el MAG por medio del programa de Extensión Agropecuaria, ejecutó ¢ 450.0 millones para el reconocimiento de beneficios ambientales (RBA): de este monto se destinaron ¢150.0 millones para el pago de RBA a productores orgánicos certificados o en transición a orgánicos, correspondientes a 47 solicitudes que involucran a 1.595 productores en 4.770 hectáreas y ¢300 millones a organizaciones de productores. Con la participación activa de organismos de cooperación internacional, instancias del Gobierno y de organizaciones de productores orgánicos, se ha avanzado en la realización de un plan de acción para el fomento de la producción orgánica para los próximos tres años, en las siguientes áreas: promoción y mercadeo, investigación y transferencia de tecnología agropecuaria y estado de la producción orgánica.

7.4 Pilar 4: Cambio Climático y Gestión Agroambiental

El Objetivo de este pilar es promover los esfuerzos intersectoriales para mitigar y adaptarse al cambio climático, pues se considera que este es un fenómeno global que afectará a toda la agricultura costarricense y a las otras actividades económicas que se desarrollan en el mundo real. Complementariamente, se busca lograr una gestión agroambiental de excelencia, que además de favorecer la sostenibilidad de los procesos productivos, en este contexto, permite una mayor diferenciación de la oferta exportable nacional en los mercados mundiales.

Contiene las siguientes áreas estratégicas: variabilidad y cambio climático, agrobiodiversidad, producción limpia, y manejo sostenible de tierras y otros recursos naturales.

8. Cambios ocurridos en la agricultura y el comercio agroalimentario

El análisis de cambios en la agricultura en Costa Rica debe reconocer dos componentes del sector, el primario y el agroindustrial. Si bien el primero contribuye solo al 10% del PIB, el conglomerado en conjunto contribuye al 32%. Fuera de la provincia de San José (Central), en las otras cinco, este conglomerado representa entre el 45 y el 65% de las economías provinciales.

8.1 Crecimiento agregado sectorial.

La agricultura es en Costa Rica una parte menor de la economía nacional en comparación con los otros países de Centroamérica, con la excepción de Panamá. Representó en el 2009 el 7.3 por ciento en comparación con el extremo de 17.2 por ciento en Nicaragua.

Cuadro 12. Centroamérica, Valor del PIB, PIBA primario para el año 2009 (millones de US\$)

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
PIB	23.272	15.812	23.211	10.424	5.200	19.840
PIBA	1.722	1.647	3.163	1.325	0.893	1.041
PIBA/PIB	7.3	10.3	13.6	12.7	17.2	5.2

Fuente: Base de datos de CEPAL

La economía de Costa Rica ha crecido en forma significativa, pero la agricultura primaria lo ha hecho en forma más moderada. El Cuadro 13 muestra estos indicadores. Como resultado de ello la agricultura primaria es una proporción ligeramente decreciente del PIB nacional. Entre el 2008 y 2009 el impacto negativo global repercutió en la economía y como se aprecia, mas aun en la agricultura.

Cuadro 13. Costa Rica, Tasas anuales de crecimiento del PIB y PIBA, 2000-2009

Variable	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Producto interno bruto total	1.80	1.08	2.89	6.40	4.14	5.95	8.20	7.5	2.7	-0.7
Producto interno bruto por habitante	(1.02)	(1.02)	0.87	4.40	2.24	4.06	6.3	1.2	- 2.5	N.D
PIB Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	0.68	1.39	(3.26)	7.38	0.11	3.29	12.5	5.6	-2.3	-2.5

Fuente: CEPAL

El crecimiento moderado del sector agropecuario primario contrasta con el elevado crecimiento del comercio de productos de la agricultura, debido al valor añadido en la fase de procesamiento.²³ Como se aprecia en el Cuadro 14 el aumento de este comercio ha sido muy significativo. Se han dado también importantes procesos de transformación agroindustrial, en parte con insumos importados (maíz, trigo, soya entre otros) que en las Cuentas Nacionales no se incluyen como parte de la agricultura. En la sección sobre el comercio agroalimentario se hace un análisis más detallado por tipos de productos.

Cuadro 14. Costa Rica, Valor del comercio exterior agroalimentario (miles de US \$)

Componente	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Exportaciones agroalimentarias	1,918,421	1,773,999	1,922,974	2,053,899	2,257,063	2,386,638	2,779,381	3,194,524	3,437,597
Importaciones agroalimentarias	685,155	709,409	798,870	852,133	916,244	1,009,545	1,031,204	1,249,488	1,690,545

Fuente: Banco Central de Costa Rica

8.2 Crecimiento diferenciado por subsectores.

Los indicadores de crecimiento sectorial son el resultado de cambios en los patrones de crecimiento de los diferentes subsectores. La agricultura ha ido adaptándose al entorno de los mercados y de las políticas nacionales y sectoriales, de modo que cada subsector ha evolucionado en forma diferente. En el Cuadro 15 se

²³. Entender este aspecto es fundamental, reconociendo especialmente que el valor de los productos primarios es estimado a nivel de finca. Por ejemplo, el precio pagado por la leche cruda a los productores. Por otro lado, la producción de lácteos requiere un procesamiento que resulta en que el valor del producto original se triplica y es así como aparece en el valor de las exportaciones. En mayor o menor grado esto ocurre con casi todos los productos, incluyendo las hortalizas, las flores, los jugos, el café, etc.

han ordenado los subsectores de la agricultura de acuerdo a su tasa de crecimiento en el período 1995-2008 (SIDE, 2008). Y para explicar la relación entre la producción y el comercio exterior, se incluyen también las tasas de crecimiento o decrecimiento de las exportaciones y las importaciones.

Cuadro 15. Costa Rica, Tasas de crecimiento anual del valor de la producción y del comercio exterior de los principales subsectores de la agricultura, 2005-2008

Rubros	Tasa de crecimiento anual en el período 1995 - 2008 (%)		
	V. Producción	V. Importaciones	V. Exportaciones
Piña	14.68	77.12	19.56
Cebolla *	13.88	12.95	33.20
Naranja	13.60	22.15	22.51
Tilapia *	Nd	--	9.77
Avícola *	5.13	19.08	21.28
Lácteos *	4.11	5.20	18.95
Banano	0.73		0.81
Arroz *	0.67	20.88	--
Maíz	0.27	11.66	--
Café *	0.17	--	-0.65
Carne de res *	- 0.88	--	0.12
Frijol *	- 9.00	23.00	15.00

Fuente: Elaborado por SIDE con información de SEPSA

Se observa claramente una tendencia al aumento de la producción de los rubros más rentables, y cuyas exportaciones también aumentan; mientras que disminuye la producción de los rubros menos rentables y cuyas importaciones aumentan. En este segundo segmento están especialmente los granos básicos (maíz, arroz, frijol) cuyos precios internacionales tendieron a la baja durante los últimos quince años, hasta la escalada transitoria del año 2008.²⁴

Como se aprecia en el Cuadro 16 hay dos factores a destacar. El primero es que a medida que se fue dando el cambio de rubros en la agricultura, fue mayor la tasa promedio de crecimiento. Por otro lado, al mismo tiempo el rango de tasas de crecimiento se fue haciendo más amplio, porque unos sectores desaceleraban su crecimiento y otros lo incrementaban. Esta aclaración es importante por cuanto los efectos distributivos del crecimiento implicarían que mientras a unos productores les ha ido bien, este no ha sido el caso de otros. Ante la ausencia de programas de apoyo a los productores de granos básicos y ante los menores márgenes de rentabilidad en dichos rubros, muchos productores dejaron o disminuyeron las áreas sembradas y se desplazaron hacia otros rubros más rentables y ello les permitió mejorar sus ingresos netos.

²⁴Para información sobre costos de producción y rentabilidad de cultivos, referirse a SEPSA, especialmente el trabajo realizado en cooperación con FAO en el año 2007 www.infoagro.go.cr

Cuadro 16. Costa Rica, Tasa de crecimiento de subsectores agropecuarios en diferentes períodos

Sector	1995-1999	1999-2003	2003-2008
Promedio	1.32	1.45	1.86
Rango (de los incluidos en el cuadro)	-0.87 / 3.78	-1.67 / 8.45	-6.50 / 18.53

Fuente: Estimado con información del cuadro anterior.

En Costa Rica continua el debate de la política agropecuaria y la política nacional. Las organizaciones campesinas argumentan que el Estado focalizó su apoyo a los rubros de exportación y no se apoyaron los cultivos de la canasta básica y que como resultado de ello se creó una excesiva dependencia externa y que ello ha implicado una salida importante de divisas. En un reciente trabajo al respecto, Pomareda (2008) muestra que en realidad la importación de alimentos básicos representa menos del cinco por ciento del total de las importaciones del país. De ese total, dos productos básicos, el trigo y la soya (que no se producen en Costa Rica, por no tener las condiciones agroecológicas), representan el cincuenta por ciento.²⁵ Es decir que los productos agropecuarios básicos que Costa Rica podría producir (si tuviese los apoyos necesarios, permitidos) por ahora representan más o menos el 2.5 por ciento del total de importaciones de bienes.

8.3 Desplazamiento hacia rubros más rentables.

Se aprecia el cambio significativo hacia la menor producción de granos y el aumento de frutas, hortalizas, raíces y tubérculos y otros cultivos, y la disminución evidente del área de granos básicos. Ello ocurre especialmente en respuesta al retiro de los programas de subsidio a precios para los productos como el maíz y el crédito dirigido por rubro de producción, la apertura comercial para la importación de granos y el fomento de alternativas, especialmente para la exportación. Este cambio se puede apreciar en el Cuadro 17.

Como resultado de la liberación de precios y la apertura en las importaciones de granos, aumenta sustancialmente la importación de maíz y soya (se desarrolla la industria de aceite y torta de soya) y disminuye la producción nacional de maíz. La importación de maíz y soya favoreció el crecimiento del sector avícola. Esto fue facilitado a su vez por la tendencia decreciente de los precios internacionales de dichos productos y la protección arancelaria para el sector avícola.

Cuadro 17. Costa Rica, Área de los Principales Cultivos 1990-2008 (1000 Ha)

Rubros	1990	2008
Tradicional (1)	193 737	203 537
Granos (2)	164 918	80 143
Frutas (3)	28 372	81 624
Hortalizas, Raíces y Tubérculos (4)	*19 365	23 781
Otros (5)	34 496	77 795
Total **	440 888	466 880

Fuente: Elaborado con datos de SEPSA

Notas: (1) Banano, Cacao, Café, Caña de Azúcar (2) Maíz, Frijol, Arroz; (3) Coco, Fresa, Mango, Melón, Naranja, Papaya, Piña (4) Cebolla, Chayote, Papa, Plátano, Tomate, Jengibre, Ñame, Tiquizque, Yampí, Yuca. (5) Palmito, Macadamia, Palma Africana, Tabaco

* Estas cifras son del año 1991.

** No incluye algodón, ornamentales, flores, pimienta y sorgo.

²⁵En el año 2007 las importaciones totales de Costa Rica fueron de 8,607 millones de dólares y las de alimentos básicos (maíz, trigo, arroz, soya y lácteos) 422 millones de dólares (Pomareda, 2008)

*** La insuficiente disponibilidad de información no permite incluir en este cuadro la situación en años previos.

En el caso de las actividades pecuarias, en el Cuadro 18 se observa que en la última década ocurre una tendencia al estancamiento de la producción de carne y una expansión muy importante de la producción e industrialización de la leche. La actividad extensiva en la cría de ganado de carne, dejó de ser una alternativa para muchos productores. Entre los de pequeña escala hubo un cambio hacia la lechería y otros rubros; y para quienes decidieron quedarse en la ganadería de carne, las fincas han tendido a hacerse más intensivas y a liberar tierras de pastos para otros cultivos y para la recuperación de bosque. Los mayores precios relativos de la leche respecto a la carne, el apoyo a la reforestación y el pago por servicios ambientales han contribuido a los cambios en este sector.

Cuadro 18. Volumen de Producción de los productos pecuarios (1000 TM)

Producto pecuario	1960	1970	1980	1990	2000	2008
Carne Bovina	23.02	50.60	71.80	87.50	52.30	92.69
Carne de Cerdo	2.11	8.00	9.70	14.30	29.00	53.93
Carne de Ave	2.02	4.21	17.87	42.99	73.24	97.03
Lácteos (ELF)	109.22	212.70	318.10	429.00	722.00	916.65

Fuente: Elaboración de SIDE con datos de FAO

Nota: ELF = Equivalente en Leche Fluida

8.4 La orientación hacia mercados más exigentes

Esta es posiblemente una de las fuerzas de cambio con más influencia en la agricultura. En Costa Rica hay gran influencia de los supermercados, para forjar una producción agropecuaria de más calidad. Por otro lado, los mercados externos, especialmente el de los EUA, al cual se destina alrededor del 50 por ciento de las exportaciones de productos primarios y procesados de la agricultura, han tenido una gran influencia en la orientación productiva.

La exportación de café, carne y banano, que dominaban las exportaciones agropecuarias; han pasado a un segundo plano, ante las exportaciones de una gran variedad de rubros. En tal portafolio destacan la piña, yuca, lácteos, plantas ornamentales y flores y más recientemente jugo de naranja y filetes de tilapia.

8.5 Concentración por rubros en las distintas zonas agroecológicas

La localización de la producción es un fenómeno importante. Se aprecia por ejemplo el afincamiento de la lechería en San Carlos y Zarcero; la piña en la Zona Norte y en la Zona Sur; la tilapia, los melones, la naranja y el arroz en Guanacaste; los ornamentales, flores, avicultura y porcicultura en el Valle Central; etc. Esta concentración ha permitido la formación de clústeres regionales con el consecuente beneficio del surgimiento de empresas de servicios, insumos y equipos, especializadas en atender las necesidades de estas actividades, tanto en la parte primaria como en el procesamiento. Sin embargo, esta concentración en algunos casos acarrea problemas de orden ambiental y podría haber algunos en el orden de la sanidad. Esto ha ocurrido en la avicultura, la porcicultura y las ornamentales en el Valle Central, en creciente competencia con el crecimiento urbano.

8.6 Importaciones y exportaciones agroalimentarias

La economía costarricense se ha tornado en los últimos años en una de las más abiertas del hemisferio en cuanto al comercio de bienes, y en el comercio agroalimentario en particular. Las exportaciones e importaciones agroalimentarias se muestran en el Cuadro 19.

La importación de alimentos procesados es la que más ha crecido en la canasta de importaciones agroalimentarias. Las importaciones agroalimentarias son una proporción creciente del total de importaciones. Mientras en 8 años las importaciones totales casi se duplicaron, las agroalimentarias casi se cuadruplicaron, revelando así la creciente dependencia alimentaria.

Respecto a las exportaciones agroalimentarias, también han aumentado pero menos aceleradamente que las importaciones endecha categoría y han tendido a aumentar ligeramente respecto al total de exportaciones de bienes. Al respecto es importante recordar que en Costa Rica la mayor expansión hacia el mercado externo se ha dado en el sector de servicios, especialmente el turismo.

Cuadro 19. Costa Rica, Comercio Agroalimentario (Miles de US\$)

IMPORTACIONES	2000	2005	2006	2007	2008	2009
Animales vivos y productos pecuarios	37,762	64,695	63,377	79,882	109,162	90,436
Productos del reino vegetal	78,076	356,400	369,019	536,693	685,622	534,352
Grasas y aceites animales o vegetales	10,551	17,418	20,698	29,108	40,590	30,226
Productos de las industrias alimentarias	169,492	300,931	338,442	417,467	522,054	516,398
Total agroalimentarias	295,881	739,443	791,536	1,063,149	1,357,427	1,171,413
Importaciones totales	5,229,314	9,530,898	11,282,339	12,757,853	15,184,842	11,286,135
Importaciones agroalimentarias (% total)	5.7	7.8	7.0	8.3	8.9	10.4
EXPORTACIONES	2000	2005	2006	2007	2008	2009
Animales vivos y productos del reino animal	161,765	179,605	170,169	185,663	217,684	201,330
Productos del reino vegetal	1,280,705	1,463,562	1,733,470	1,888,730	2,079,932	1,910,836
Grasas y aceites animales o vegetales	45,565	101,453	70,772	154,853	172,383	127,056
Productos de las industrias alimentarias	329,398	513,681	569,450	703,874	772,190	750,505
Total agroalimentarias	1,817,434	2,258,301	2,543,861	2,933,120	3,242,219	2,989,726
Exportaciones totales	5,528,818	6,665,311	7,789,897	8,927,763	9,312,745	8,533,867
Exportaciones agroalimentarias (% del total)	32.9	33.9	32.7	32.9	34.8	35.0

Fuente: Base de datos de SIECA

Si bien las exportaciones agroalimentarias han aumentado ligeramente como parte del total de exportaciones, siguen siendo significativas, y su producción se ha desarrollado en base a encadenamientos rurales y representa la principal fuente de empleo para la población rural más pobre.

8.7 Comercio de alimentos básicos

Como se comentó antes el país dejó de producir gran parte de los alimentos de la canasta básica y pasó a importarlos. En el Cuadro 20 se aprecia que el volumen de las importaciones de alimentos es creciente, siendo especialmente notorios los casos de maíz, soya y frijoles. La erogación de divisas se aprecia en el Cuadro 21.

Cuadro 20. Costa Rica, Volumen de las importaciones de alimentos básicos, 1995-2009 (TM)

Producto	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Trigo	nd	209.113	203.458	214.67 1	198.955	238.259	195.961	206.810	223.924	251.004
Maíz	nd	508.507	520.571	544.32 3	540.178	604.770	614.756	687.791	645.536	603.850
Arroz	127.000	80.037	100.069	159.46 6	166.016	173.764	156.994	187.299	105.697	117.689
Soya	nd	210.874	254.024	208.35 5	212.585	225.089	247.092	301.016	203.582	229.824
Frijoles Rojos	nd	2.224	3.332	2.585	2.318	2.315	1.428	Nd	65	Nd
Frijoles Negros	28.492	21.593	28.048	26.914	31.886	42.622	33.990	38.981	52.789	35.813
Lácteos	10.374	10.924	11.833	10.989	10.858	11.139	11.257	9.806	11.904	10.630
Huevos	877	993	1.123	1.030	847	1.065	673	855	802	926
Carne de ave	672	937	1.537	1.938	1.790	1.387	1.921	1.338	2.010	3.564

Fuente: Base de datos de SIECA.

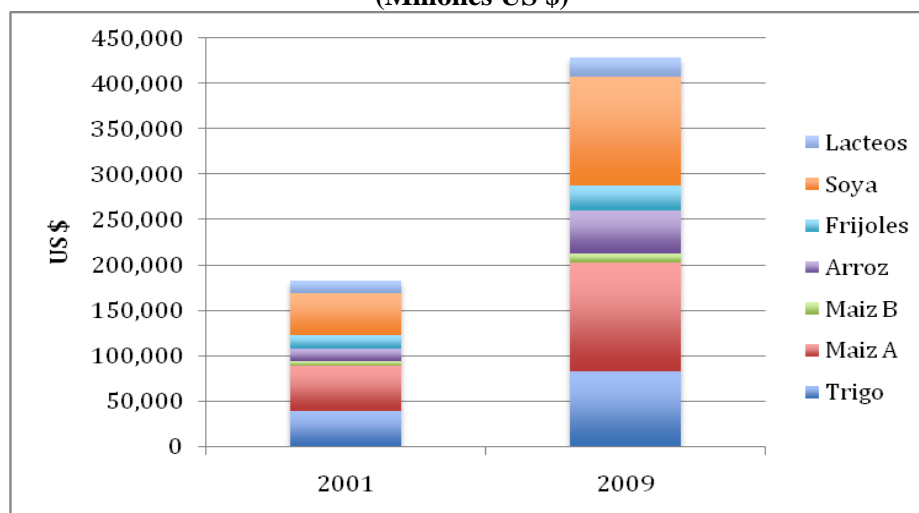
Cuadro 21. Costa Rica, Valor de las importaciones de alimentos básicos, 1995-2009 (Millones de US dólares)

Producto	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Trigo	34.43	0.00	36.65	36.69	42.33	42.26	49.73	44.82	60.28	116.64	74.66
Maíz	52.18	4.26	55.64	60.20	69.16	91.44	78.61	85.47	143.75	190.54	131.25
Arroz	16.22	0.44	13.85	13.36	22.08	41.90	38.23	38.58	63.11	50.73	47.19
Soya	44.94	0.04	45.17	54.82	55.71	76.71	64.87	65.18	107.02	112.83	100.08
Frijoles rojos	1.53	0.40	1.51	1.97	1.41	1.31	1.58	1.01	0.00	0.00	0.00
Frijoles negros	2.22	14.83	13.12	16.00	14.65	18.15	24.87	19.32	28.00	54.56	27.88
Lácteos	9.59	15.07	14.42	15.83	13.94	13.71	16.56	17.06	17.33	29.17	20.19
Huevos	0.30	1.59	2.37	2.42	2.21	1.64	1.97	1.24	2.07	2.23	2.39
Carne de ave	0.04	0.61	0.90	1.16	1.05	1.13	1.66	2.20	1.66	2.70	4.97

Fuente: Base de datos de SIECA

La Figura 7 es claramente ilustrativa del aumento de las importaciones de alimentos básicos en un tiempo muy reducido. En ocho años el valor de dichas importaciones prácticamente se duplicó.

Figura 7. Costa Rica, Valor de las importaciones de alimentos básicos, 2001 y 2009 (Millones US \$)

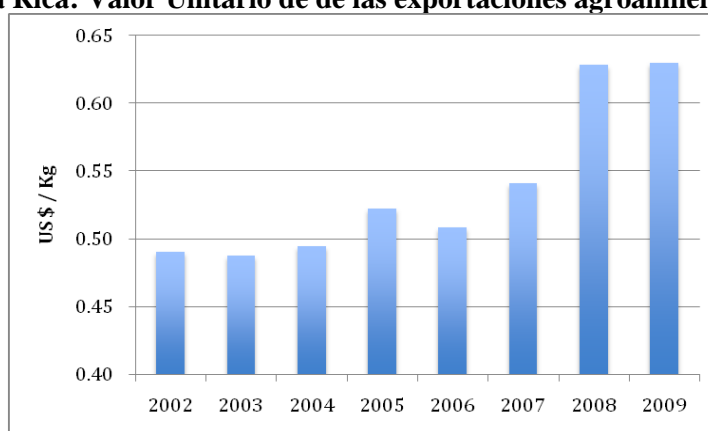


8.8 La tendencia hacia un mayor valor agregado de los productos de exportación

Aun cuando esta tendencia es menos notoria que el cambio de rubros, es un cambio importante que comienza a percibirse tanto para el mercado nacional como para la exportación. Esto se aprecia por ejemplo en cuanto a la producción y exportación de filetes de tilapia (y no solo tilapia entera); la producción y exportación de café con marca (y no solo café en grano sin tostar); producción y exportación de jugo concentrado de naranja y de una gran variedad de productos lácteos; la exportación de muebles y artesanías de madera (en lugar de madera en tabla), entre otros.

Los esfuerzos desarrollados en este campo son pioneros, pero promisorios. Para un país pequeño como Costa Rica, es aquí donde está su verdadero potencial agro-exportador, y es mucho aun lo que se puede ganar al respecto. Esta producción puede además competir en el mercado nacional con productos importados. Los pequeños cambios observados en la Figura 8 revelan como el país está aumentando el valor unitario de las exportaciones.

Figura 8. Costa Rica: Valor Unitario de de las exportaciones agroalimentaria (US\$/Kilo)



Fuente: Elaborado con datos de SIECA

La gran mayoría de productos se está exportando en mayor volumen y con más valor unitario. El segmento “otros” incluye una gran diversidad de productos y representa el 25 por ciento del total. En esta categoría el promedio no permite diferenciar muchos nuevos productos cuyo valor unitario está aumentando en forma significativa por calidad. Ello incluye por ejemplo las artesanías de madera; los filetes de tilapia; el café tostado empacado al vacío que se vende a los turistas en el aeropuerto, las puertas de madera tallada, los jugos concentrados de naranja y piña, etc. Esta tendencia hacia la producción y exportación de productos con más valor agregado responde por un lado al interés de la empresa privada, al desarrollo tecnológico en la agroindustria y en algunos casos, a los beneficios otorgados las agroindustrias de exportación a través de las Zonas Francas.

9. Prospectiva para la agricultura

El análisis que se ofrece a continuación es una motivación para la reflexión sobre la orientación que se debe dar a la agricultura del país, considerando aspectos de demanda y de oferta de los productos del agro y las condiciones estructurales que fueron referidas al inicio de este trabajo, a la luz de la vulnerabilidad internacional. No se trata de pasar a una agricultura de los años 60 en la que el Estado decía y apoyaba con una serie de instrumentos lo que había que producir, pero si es necesaria una reflexión sobre las implicaciones de la vulnerabilidad internacional que afectan tanto los mercados globales como la producción nacional.

9.1 *Perspectiva en los mercados*

Desde el lado de los mercados, dos aspectos requieren ser analizados con miras a una propuesta para el desarrollo de la agricultura en las próximas décadas. El mercado interno y el de exportación.

La población de Costa Rica como en muchos otros países, tiene por lo menos tres segmentos diferenciados en función del poder adquisitivo: La población pobre que consume especialmente arroz, frijol, pollo, lácteos con poco valor agregado, embutidos, hortalizas (especialmente tomate, cebolla y repollo) tortillas y azúcar (incluyendo la contenida en refrescos y jugos naturales); la población de ingreso medio y alto que además de los productos antes referidos (consumidos en menor cantidad) consume más pan, fideos y productos de harina, carne de res y cerdo, otras hortalizas, lácteos con más valor agregado, frutas, incluyendo las importadas, conservas y vinos y licores, algunos importados; y el sector del turismo con hábitos similares al de la población de ingreso medio y alto.

Estos requerimientos continuarán a la luz del aumento de población, la urbanización, el aumento del ingreso y el turismo. Sin embargo, es de esperarse algunos cambios. En general una mayor demanda por frutas y hortalizas frescas, más alimentos procesados y mayor demanda de cárnicos, todos caracterizados por una elasticidad de ingreso entre media y alta. En la medida en que la capacidad adquisitiva de la población no mejore, la demanda por alimentos básicos, continuará en ascenso. Al respecto debe recordarse que algunos de estos productos se logran gracias a los insumos importados incluyendo el maíz blanco para tortillas, el maíz amarillo y la soya para la alimentación animal, además del trigo. Estos productos no se producen en el país y por el momento no hay tecnologías para su producción en forma competitiva. Estos productos se seguirán importando a pesar de que estarán entre los más afectados por el alza internacional de precios en los próximos años.

En cuanto a los mercados para los productos de exportación, también es necesaria alguna desagregación. Los tres productos dominantes en la cartera son banano, café y piña (y derivados) y otros importantes son frutas y hortalizas frescas y procesadas. La demanda internacional por todos estos productos va a continuar en la medida que aumente el ingreso per cápita; sin embargo debe tenerse en cuenta que otros países también están en busca de oportunidades en los mismos mercados.

Otro aspecto que requiere especial atención concierne al precio del petróleo. Es posible que si se mantienen los síntomas de este fin de año y lo que va del año 2011, el precio del petróleo podría llegar a los 100 Dólares por barril o más. El país, afortunadamente no depende solo de petróleo para la generación de energía, y en tal sentido está bastante mejor que los otros países de la región. Sin embargo, es el que tiene el mayor consumo per cápita de energía y de combustibles para movilización. Es decir que de todas maneras se requerirán divisas para la compra de un petróleo, cada vez más caro.

La reflexión necesaria concierne al grado de confianza que el país pueda tener en los mercados internacionales, y por lo tanto por un lado el requerimiento de divisas para comprar lo que no se produce; y las que se generan por la exportación de productos de la agricultura y la de servicios. En tal contexto son tan importantes las tendencias, como la vulnerabilidad en ambos aspectos, lo cual implica la necesidad de aumentar las reservas.

9.2 *La respuesta de la producción primaria y agroindustrial*

La respuesta de la agricultura a los mercados de productos alimentarios requiere plantearse en un sistema en el que tanto la producción primaria como la agroindustria tienen muchas oportunidades, pero también muchos retos. Las oportunidades están dadas por la gran diversidad de productos primarios que es posible producir para generar alimentos de uso humano o para alimentación de muchas especies animales. En el caso particular de Costa Rica, país de gran diversidad biológica, se ha explotado un mínimo del universo de especies que se pueden cultivar.

Un segundo aspecto de oportunidad está dado por las múltiples tecnologías que hacen posible la producción primaria, desde las actuales como el riego tecnificado y la producción en ambientes controlados - que son

utilizadas por un número reducido de productores - hasta las más modernas en los campos de la biotecnología y la nanotecnología. Estas últimas son de tanta aplicación en la producción primaria de cultivos y animales como en el procesamiento. El desafío está en lograr la anuencia al cambio y en pasar de la investigación de laboratorio al desarrollo de productos como semillas y bioabonos entre otros y de esta a la innovación en la agricultura, incluyendo la producción de material genético en escala comercial para exportación. Esto último incluye por ejemplo la exportación de meristemas y tejidos vegetativos y embriones de animales, aprovechando la buena calificación fito y zoonitaria del país. Es decir se trata de una revolución tecnológica con una visión renovada de lo que el país puede producir y exportar.

El reto está desde luego en el cambio para superar lo tradicional. En este sentido la agricultura de Costa Rica, ha cambiado al incorporar nuevos cultivos y tecnologías agrícolas, pecuarias y agroindustriales, y debe seguir cambiando. Debe reconocerse que el esfuerzo del país está bien encaminado hacia la diversificación de la oferta para el mercado interno y el de exportación y la generación de nuevos productos de más calidad y valor agregado, incluyendo el que se pueda añadir con certificaciones por origen y por méritos ambientales.

Un segundo reto es el de disminuir la vulnerabilidad por razones climáticas, dado que la evidencia es clara de que la inestabilidad climática va a continuar. En tal sentido, la inversión en sistemas de riego es prioritaria, con el beneficio adicional de poder producir en el verano, cuando las condiciones climáticas son más estables. Desde luego que tan importante como la inversión en riego es la de drenaje de tierras agrícolas para poder evacuar los excesos de agua que son tan dañinos para la producción agropecuaria en varias zonas del país.

Un tercer desafío es la atención urgente a las condiciones de sanidad agropecuaria e inocuidad de alimentos. Al respecto el país ha avanzado más que otros en Centroamérica pero el reto es todavía muy grande si se considera la mayor incidencia de problemas asociados a la sanidad y el rápido crecimiento del comercio internacional.

9.3 Las políticas públicas y las oportunidades para la inversión privada

Ante la limitada disponibilidad de recursos, el Estado se encuentra ante una doble encrucijada. Por un lado, la reforma de políticas a fin de que su implementación asegure la generación genuina de bienes públicos, y así reducir los beneficios acumulados por determinados segmentos de la población. Y por otro lado, medidas de política tributaria que, nuevamente sin crear privilegios a sectores específicos, estimulen la recaudación tributaria sin penalizar a los segmentos más pobres.

Ambas dimensiones pasan en el caso de Costa Rica necesariamente por la reforma del sector público, y en particular el que atiende las necesidades en la agricultura. Es en este campo donde el Estado debería hacer reformas sustantivas para reducir la burocracia y el centralismo; buscar instrumentos más novedosos que generen bienes públicos de mayor alcance; apoyar a las organizaciones para que todas tengan auto gravámenes o den una mayor y mejor oferta de servicios a los asociados, entre otras. En general, se requiere ver a la agricultura mas como una oportunidad de generación de empleo y riqueza, que como una carga.

Si bien es usual que se considere que la producción agropecuaria es una tarea solo de los agricultores y ganaderos, es necesaria una renovación de enfoque. La agricultura puede ser sujeta de inversiones provenientes de ciudadanos empresas del país, sean estas pequeñas medianas o grandes, siempre que se comprometan con los principios de la responsabilidad social y ambiental.

La inversión privada ha sido realizada primordialmente por empresas transnacionales (banano, piña, naranja, tilapia, entre otras) más que por empresas nacionales y no en todos los casos se ha fomentado la participación de la empresa pequeña y mediana, ni se ha dado oportunidad al inversionista nacional.

Para estimular la inversión en la agricultura de parte de los actores nacionales se requiere una política de creación de imagen sobre las oportunidades que el país ofrece para la inversión en agricultura y la agroindustria. Esto tendrá que iniciarse por expresarse mejor de la agricultura y no como un sector

problemático, riesgoso y en el que prima el atraso. Esas calificaciones ahuyentan a cualquier inversionista y a los jóvenes. Hay mucha evidencia que en la agricultura de Costa Rica hay muchas oportunidades, y así lo demuestran los anaqueles de los supermercados y la cartera de exportaciones de productos de la agricultura.

9.4 De las propuestas a las acciones

Si bien la *Política de Estado para el Sector Agroalimentario y el Desarrollo Rural Costarricense 2010-2021* parte de una consideración sobre las oportunidades y focaliza en aspectos estratégicos, es necesario ahora pasar de las propuestas a las acciones y para ello se requieren dos ingredientes: La capacidad institucional y los recursos económicos para la implementación de las políticas. Para lograr ambas es tan importante la gestión de las autoridades del sector, como el más alto respaldo del Ejecutivo y el Legislativo.

10. Conclusiones y Recomendaciones

10.1 Conclusiones

La agricultura nacional, y en general las cadenas agroalimentarias, se están transformando notablemente durante los últimos años. Se incorporan nuevos actores, se diversifica la producción, se amplían los mercados, se intensifica la competencia, tanto en mercados externos como en el interno, a la vez que se presentan nuevas inversiones, especialmente en algunas agroindustrias, y surgen nuevas modalidades de interacción entre los actores principales, supermercados, agroindustrias, y productores. Todo esto enmarcado en lo que se entiende como el inicio de una nueva “revolución agrícola”, sustentada en notables avances en investigación agrícola e innovación tecnológica.

Puede anticiparse que la producción agrícola continuará siendo cada vez más intensiva, se incrementará la competencia por recursos productivos, los cuales se dirigirán hacia las actividades más rentables, de mayor valor agregado y con vínculos a los mercados. Por esta razón, se debe prestar atención a las posibilidades de diversificación de la agricultura y a tecnologías tales como el riego tecnificado, la producción en ambientes controlados, biotecnología y la nanotecnología.

Aunque deben reconocerse los esfuerzos realizados para diversificar la oferta agrícola con productos de mejor calidad y mayor valor agregado, el país enfrenta el desafío de crear un ambiente adecuado para el crecimiento y la consolidación de sus cadenas agroalimentarias, minimizando los impactos ambientales a raíz de la intensificación productiva, y creando las condiciones para asegurar una distribución equitativa de beneficios entre todos sus integrantes.

Además, debe prestarse especial atención a la vulnerabilidad climática. En tal sentido, la inversión en sistemas de riego y drenajes debe ser una prioridad, con el beneficio adicional de producir en el verano, cuando las condiciones climáticas son más estables. Merece particular atención la sanidad agropecuaria y la inocuidad de alimentos, temas en los que el país ha logrado notables avances, particularmente asociados con el rápido crecimiento del comercio internacional.

En relación con los mercados agrícolas, debe resaltarse la importancia del mercado de Estados Unidos y del Centroamericano, como destinos principales de la producción nacional, sin descuidar el potencial que presentan Canadá, México, el Caribe, la Unión Europea y los países asiáticos. La demanda internacional por la producción agrícola nacional continuará en la medida que aumente el ingreso per cápita de nuestros principales socios comerciales. Los esfuerzos de apoyo deben centrarse en el reforzamiento de servicios para mejorar la vinculación de los productores a la mayor cantidad de mercados posibles.

En el mercado interno, a raíz del crecimiento de la población, la urbanización y el turismo, es de esperar una mayor demanda por frutas y hortalizas frescas, alimentos procesados y productos cárnicos, todos caracterizados por una elasticidad de ingreso, costo medio y alto. La demanda por productos básicos, especialmente aquella dependiente de insumos importados como trigo, maíz blanco, maíz amarillo y soya, mantendrá su vulnerabilidad ante las fluctuaciones en los precios internacionales. La comercialización interna requiere esfuerzos adicionales, sobre todo en mecanismos para facilitar el acceso de pequeños productores a los mercados.

El Estado continuará jugando un papel destacado en la agricultura nacional, a través de una activa participación de las instituciones del agro. Sin embargo, estas requieren procesos de modernización y ajuste que adecúen sus orientaciones y capacidades operativas a un entorno internacional que exige el cada vez mayor protagonismo del sector privado. Es en este campo que el Estado debería hacer reformas sustantivas para mostrar mayores niveles de eficiencia y descentralización administrativa, mejor alineamiento de competencias, la adopción de instrumentos novedosos que generen bienes públicos de mayor alcance; así

también como el apoyo a las organizaciones del sector privado para que mejoren su capacidad operativa y oferta de servicios.

Por otro lado, el medio rural continúa un proceso de cambio acelerado, aunque desigual. Notables inversiones se han dirigido a algunas regiones rurales en los últimos años, en especial inversión privada para el sector turismo y algunas agroindustrias, mientras que otras zonas están cada vez más rezagadas. La inversión pública y el acceso a servicios y recursos productivos se mantienen limitados y de difícil acceso para muchos sectores de la población rural, provocando que se mantenga la polarización en las zonas rurales y se acentúen las asimetrías con respecto a las urbanas.

La economía de la mayoría de las zonas rurales no tiene capacidad para ofrecer las alternativas de desarrollo que demandan sus pobladores y, en aquellas beneficiadas por la inversión externa, se acentúan las críticas al modelo de desarrollo de enclave que implantan, minimizando el beneficio potencial para sus habitantes. Además, la acción estatal ha sido insuficiente debido a numerosas causas, tales como presupuestos limitados, limitada coordinación, escasa representatividad de la sociedad rural, etc.

En cuanto a los retos más importantes para el desarrollo rural vale destacar los siguientes:

El primero se relaciona con la capacidad de articulación institucional para priorizar y canalizar inversiones (públicas y privadas) hacia zonas rurales marginadas. La eficacia de los servicios de apoyo al desarrollo rural se asienta en la adecuada articulación de inversiones en educación, caminos, agricultura, gestión ambiental, turismo comunitario, etc. Asimismo, los esfuerzos del sector productivo se amplifican o limitan dependiendo en buena medida de la interacción con las instituciones de otros sectores.

El segundo reto se refiere a la importancia de revalorizar la ruralidad, reconociendo entre otros aspectos sus aportes en recursos y servicios para las zonas urbanas; el valor de su cultura y tradiciones, disminuyendo así los índices de migración hacia los poblados intermedios y el Valle Central.

El tercer reto, y quizás el más relevante, es el fortalecimiento de la institucionalidad rural, tanto de gobiernos locales como de la sociedad civil.

10.2 Recomendaciones

La nueva administración del IICA tiene como base de sus acciones el Plan Estratégico 2010-2020 y el Plan de Mediano Plazo (PMP) 2010-2014, donde contempla como desafío contribuir a que los países del hemisferio adopten políticas proactivas para “lograr una agricultura competitiva y sustentable”. Para esto, promueve una agricultura que ayude a mejorar los ingresos de los países y las personas, que garantice el logro de la seguridad alimentaria y que se constituya en un baluarte para la mitigación y adaptación al cambio climático.

La actual Administración ha optado por acentuar el énfasis en una planificación concertada y orientada por demandas, a través de un mayor acercamiento con socios estratégicos, la programación de actividades y de recursos humanos y financieros más detallada, y la revalorización de su modelo de cooperación.

De esta forma, la Estrategia de Cooperación de la Oficina del IICA en Costa Rica, guarda correspondencia con las orientaciones institucionales y con la Política de Estado para el sector agroalimentario y rural, concentrando sus acciones en cuatro ejes centrales:

- Fomentar la competitividad por medio de sanidad agropecuaria e inocuidad de los alimentos y desarrollo de agronegocios e innovación tecnológica.
- Desarrollar mecanismos e instrumentos para el desarrollo agrícola rural.
- Promover acciones para la sostenibilidad de los recursos naturales y la mitigación y adaptación al cambio climático.

- Apoyar a la modernización institucional y la política pública.

Además, un apoyo institucional efectivo requerirá de esfuerzos que van más allá de las capacidades instaladas en IICA Costa Rica, que deberá recurrir tanto a las capacidades de su Sede Central, y la amplia red institucional que la institución ha construido, como también a una mejor interacción con otras entidades de cooperación internacional que operan en el país.

En su Estrategia para el periodo 2011- 2014, la Representación del IICA en el país ha planteado la ejecución de varios proyectos estratégicos los mismos que serán complementados con aportes derivados de las siguientes acciones:

Primero, el IICA facilitará el debate y las decisiones en forma más rigurosa sobre las perspectivas y oportunidades para la agricultura con un horizonte de mediano plazo y tomando muy en cuenta la vulnerabilidad esperada. Al respecto es necesario que cada organización del sector privado por cadena valore cual es su plan de expansión (vía áreas, productividad, calidad y valor agregado), las innovaciones e inversiones necesarias, los mercados de destino, etc.

Segundo, el Instituto promoverá el análisis de las políticas, los recursos y capacidades necesarias para responder a las necesidades de los diversos actores en cada sector-cadena en regiones (territorios) específicas, dada la diversidad de productos, ecosistemas y condiciones sociales en las regiones. Al respecto, un aspecto importante es contribuir a que el Estado no se abrogue las políticas por sector, sino más bien las “políticas para apoyar los sectores” y la generación de bienes públicos. En esta forma el Estado puede recurrir en su pleno derecho a los instrumentos más efectivos para alcanzar objetivos múltiples de competitividad, equidad y sostenibilidad.

Tercero, el IICA facilitará la interacción con autoridades responsables de otras políticas que inciden en la agricultura y en el medio rural. Esto es particularmente importante pues las entidades del sector agropecuario no tienen a su alcance todos los instrumentos que se necesitan para la agricultura y el desarrollo rural. Es importante facilitar también la relación con las autoridades que toman las decisiones del gasto y la inversión pública; debiendo antes generar propuestas de inversión renovadas. Al respecto hay una necesidad imperiosa de mejores proyectos de inversión pública, con mayor efecto multiplicador e implementado con mayor eficiencia.

Y finalmente cuarto, el IICA apoyará el desarrollo de sistemas de información que permitan una mejor apreciación de la realidad agropecuaria, agroindustrial y rural en el país.

11. Bibliografía

Academia de Centroamérica- SIDE- INCAE, 2006 Análisis de Prioridades de Políticas y organizaciones para la agricultura de Costa Rica, 2006-2010. Alajuela, Costa Rica.

Alonso, Eduardo. 2008. Presentación en el Foro “La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe y su impacto en la agricultura y el desarrollo rural”, IICA, San José, Costa Rica, Agosto 2008

Arce, Sergio. 2010. Las cadenas de supermercados Wal-Mart, Automercado y Gessa abrirán entre todas 18 nuevos puntos de venta en el 2010. La Nación 18 de abril 2010

Delgado, Félix. 2006. Experiencia de Costa Rica con el sistema de Minidevaluaciones 1994-2006. en Lizano, Eduardo y Grettel López (eds) 2006. Régimen cambiario en Costa Rica. Academia de Centroamérica, San José Costa Rica, 2006

Dirven, Martine, 2008. El papel de las TIC para enfrentar la crisis alimentaria. CEPAL, Santiago de Chile, 2008

Estado de la Nación. Tercer Informe del Estado de la Región - 2008. San José, Costa Rica Diciembre 2008

IICA. 2008 Situación y Perspectivas de la Agricultura y la Vida Rural en Costa Rica-2007. IICA, San José, Costa Rica, Marzo 2008

INTA-IICA. 2005. Perfil Proyecto de Inversión en Innovación Tecnológica para la Seguridad Alimentaria y Competitividad Agropecuaria.

Lizano, Eduardo y Grettel López (Eds.) 2006. Régimen cambiario en Costa Rica. Academia de Centroamérica, San José Costa Rica, 2006

MIDEPLAN. 2008, Plan Estratégico de fortalecimiento de las inversiones públicas en Costa Rica. 2008-2010. San José, Costa Rica, Julio 2008

MIDEPLAN, 2010. Costo de los desastres naturales 2005-2009. Unidad de Inversión Pública, MIDEPLAN, San José Costa Rica

Mora, Jorge. 2005 Política Agraria y Desarrollo Rural en Costa Rica. Agronomía Costarricense, Enero 2005, San José Costa Rica

OIT, 2007 Estudio sobre Zonas Francas en Costa Rica. Organización Internacional del Trabajo. San José Costa Rica

Pomareda, Carlos, 2006. La Agricultura en la Economía y Desarrollo de Costa Rica. En Academia de Centroamérica. Agricultura y Desarrollo Económico: En Memoria de TW Schultz. San José, Costa Rica, 2006.

Pomareda, Carlos. 2007. Contract Agriculture: Lessons from experiences in Costa Rica. Paper prepared under contract with RIMISP, as a contribution to the 2008 World Development Report, Chapter on Agriculture and Rural Development. San José, Costa Rica.

Pomareda, Carlos y Grettel López (Eds.) 2007. Instituciones Públicas y Organizaciones Privadas para la Agricultura de Costa Rica. L Academia de Centroamérica- INCAE-SIDE, San José, Costa Rica, Mayo 2007

Pomareda, Carlos, 2008a Recomendaciones para un Programa de Inversión Pública Estratégica en la Agricultura de Centroamérica. Documento elaborado para el BID. Mimeo, Noviembre 2008

- Pomareda, Carlos, 2008b. El SENARA: Situación, Perspectivas y Recomendaciones para su Mejor Desempeño. SENARA IICA, Noviembre 2008. San José, Costa Rica
- Pomareda, Carlos, 2009 “Estrategias y Políticas para una Agricultura Competitiva y Sostenible” IICA-SEA, Santo Domingo, 7 de diciembre 2009
- Pomareda Carlos y Joaquín Arias, 2010 ¿Recuperan los precios internacionales de productos agropecuarios básicos su tendencia de mediano plazo? *Puente*, Septiembre, 2010
- Pomareda-García, Esther, 2008. Biodiversidad y Producción Ganadera Bajo Sistemas Silvopastoriles en Esparza. Tesis de Maestría. Universidad Nacional, Heredia, Costa Rica
- PROCOMER, 2008. Balance de las Zonas Francas: Beneficio Neto del régimen para Costa Rica 2003-2007. PROCOMER, San José, Costa Rica, Noviembre 2008.
- Rodríguez, Mónica. 2010. Penetración de las TIC en la agricultura y zonas rurales en América Latina. Situación e Implicaciones. III Seminario Internacional TIC Santiago d Chile, Octubre 2010
- RUTA, FAO y La Academia de Centroamérica, 2007 Seminario sobre Financiamiento de las Cadenas Agrícolas de Valor, San José, Costa Rica, 2007
- SENASA-IICA, 2008. “*Propuesta de Proyecto de fortalecimiento del SENASA*” IICA, San José, Costa Rica 2008
- SEPSA. Sistema de Información Sectorial Agropecuaria. MAG, San José, Costa Rica.
- SIDE, 2003. Los Obstáculos para el Comercio en los Estados Miembros de la Asociación de Estados del Caribe (AEC) Reunión Anual de la AEC, Santiago de Cuba, Julio 2003
- SIDE, 2003 Adjustments in the Livestock sector to Supermarkets’ Strategies: the Case of Costa Rica. Report prepared for FAO, Rome.
- SIDE, 2008. Restricciones y Coadyuvantes al Crecimiento y Opciones de Política en la Agricultura de Costa Rica. BID, Washington DC, Julio 2008
- Soto, Fernando. 2009. Crisis Financiera y Financiamiento Agropecuario y Rurales América Latina. FAO, Santiago de Chile, Octubre 2009
- Trejos, Rafael, Carlos Pomareda y Juan Manuel Villasuso, 2006 Instituciones y Políticas para la Agricultura de Centroamérica. IICA, San José, Costa Rica, 2006
- Umaña, Víctor y Luís Rivera. 2007 Coherencia de las políticas públicas para el Desarrollo Sostenible: Agricultura y Política Comercial, INCAE, Alajuela Costa Rica
- UNCTAD, 2011 Global Investment Trend Monitor Number 5, January 2011
- www.elfinanciero.com Diario el Semanal El Financiero. Varios números
- www.cepal.org Informe Anual
- Zegarra, Eduardo, 2008 Oportunidades, restricciones y políticas para el crecimiento del sector agropecuario en la República Dominicana GRADE. Estudio elaborado para el BID.
- IICA y CONCOPE, Quito 2011 Enfoques de Asociatividad entre Actores del Sistema Productivo: conceptos, casos reales y metodologías.

12. ANEXO

Propuesta de Investigación sobre La oferta y Uso de Información en la agricultura de Costa Rica

Justificación

Esta propuesta parte de una observación inicial: No se hace para investigar sobre las Tecnologías de Información (TICs) en la agricultura, sino que pretende actualizar la información que se requiere para mejores decisiones de parte de los múltiples actores involucrados en la agricultura; que características debe tener dicha información; a través de qué medios se debe hacer llegar; y que capacidades hay que desarrollar para su mejor aprovechamiento.

Diagnóstico de situación

El análisis considera dos aspectos: Lo relacionado a la oferta de información y lo pertinente a la demanda. En ambos casos es importante diferenciar los actores oferentes y demandantes, los medios y los contenidos.

La información básica o más bien los datos que captan las entidades del sector agropecuario proviene especialmente de los mercados locales en los que se hacen muestreos y encuestas o se toma información reportada por organizaciones y empresas. Esto incluye por ejemplo los precios diarios de productos, cotizaciones internacionales, subastas ganaderas, etc. Una de las fuentes más utilizadas es el muy atrasado Censo Agropecuario y el algo más reciente Censo Ganadero y su actualización al año 2000.

La oferta de información del sector público agropecuario se materializa a través del MAG, PIMA, el CENADA e INFOAGRO. En cada caso tanto las páginas Web como los boletines electrónicos ofrecen información de mercados y pronósticos de cosechas. Otras instituciones como SENASA, el MAG, INTA, etc. ofrecen información sobre normas, artículos de interés, notas técnicas, etc. Además a través de sus páginas Web (o directamente) se tienen acceso a información de otras entidades del Estado como el Banco Central, Bancos del Sistema Bancario Nacional, MEIC, COMEX, INEC, etc.

La oferta de información de las Cámaras y organizaciones del sector privado es abundante a través de su páginas Web, boletines electrónicos e impresos que se distribuyen a los asociados. Algunas de las más destacadas son las de ICAFE, LAICA, CORBANA, CORFOGA, CNPL, Dos Pinos, Coopemontecillos, entre otras. Las Cámaras regionales o provinciales no disponen de sistemas de información avanzados, con algunas excepciones. En forma similar varias empresas de insumos, maquinaria y servicios tienen páginas Web utilizadas especialmente como medio de publicidad.

En síntesis, la oferta de información de fuentes nacionales es abundante y a ella debe sumarse la que se obtiene de fuentes internacionales, tanto empresas privadas, gobiernos y organismos internacionales.

Si bien el conocimiento sobre la oferta es bastante amplio y relativamente fácil de documentar, esta no es la situación en relación al uso de la información en la agricultura. Se ha tomado nota del trabajo de Dirven (2008)²⁶ que Costa Rica es el segundo país de América Latina (después de Chile) con el más alto índice de uso de radio, teléfono, teléfono celular e Internet; tanto en zonas rurales como urbanas; sin embargo el uso en agricultura es el más bajo de todas las ramas de actividad económica. El trabajo de Rodríguez (2010) respalda algunos de dichos hallazgos y argumenta a favor de la importante penetración de las TICs en la agricultura del país.²⁷

²⁶ Dirven, Martine (2008) El papel de las TIC para enfrentar la crisis alimentaria. CEPAL, Santiago de Chile, 2008

²⁷ Rodríguez, Mónica. 2010. Penetración de las TIC en la agricultura y zonas rurales en América Latina. Situación e Implicaciones. III Seminario Internacional TIC Santiago de Chile, Octubre 2010.

Estas apreciaciones generales distan de ser útiles para valorar si se recibe y utiliza información, quienes la reciben, de que tipo y en qué forma, y especialmente en qué medida se aprovecha. En general se sabe que los productores con mayor nivel de educación; los afiliados a organizaciones gremiales; los que interactúan más con los mercados y los comerciantes, son los mayores usuarios de información; pero la necesidad de una investigación más profunda es evidente. Y aprovechando los resultados de dicha investigación se podrá precisar los elementos de una política de fomento del uso de información en la agricultura.

Reconocer las propuestas del SPA

EL SPA en el marco de la Política de Estado tiene previsto fortalecer sus acciones en este campo a través de las siguientes medidas:

- **Sistema de Información del Sector Agroalimentario Costarricense.** Se fortalecerá InfoAgro, en cuanto a la sistematización en el proceso de captura, procesamiento, análisis y divulgación de las estadísticas agroalimentarias; así como, el mejoramiento de contenidos de información en temas de gestión integral de riesgo, gestión ambiental, comercio internacional, investigación y tecnologías, medidas fito y zoonosanitarias, entre otros. Se propiciarán mejores condiciones de accesibilidad al sistema para brindar un mejor servicio a los usuarios. Se dará sostenibilidad a los Centros de Información institucionales (CI), en materia de infraestructura, equipamiento y software. Se incentivará a las organizaciones de productores y productoras a constituirse como Centros de Información (CI). Se propiciará la estandarización de diseño (imagen única) y la interactividad de los sistemas de información existentes en el Sector Agroalimentario y en otros sectores.
- **Programa de fortalecimiento de las plataformas de información y comunicación del Sector Agroalimentario.** Se fortalecerá financieramente las plataformas de información y comunicación del Sector, para facilitar el acceso de los usuarios a las nuevas tecnologías de producción y transformación; se reforzarán sus sistemas de capacitación y transferencia de tecnología.
- **Sistema de información e inteligencia de mercados.** Se fortalecerá el Sistema de Información de Mercados (SIM) para transformarlo en el Sistema especializado en información e inteligencia de mercados de productos agroalimentarios, principalmente perecederos, para favorecer la toma de decisiones y la planificación de la producción, tanto para el mercado externo como el interno.
- **Plataforma celular para difusión de precios al productor.** Se fortalecerá el uso de la telefonía celular como plataforma de difusión de precios al productor.
- **Programa de información y comunicación en cambio climático y normativa ambiental.** Se desarrollará un programa de información y comunicación para concientizar y desarrollar una cultura de cambio climático ligado al Sector Agroalimentario, en aspectos como: la naturaleza del fenómeno y sus efectos, los problemas por enfrentar y las oportunidades para superarlos; así como, sobre la normativa ambiental vigente y vinculante al Sector.
- **Centro de información sobre el uso y consumo de productos biotecnológicos.** Se creará este Centro en los servicios Fito y Zoo sanitarios del Estado para divulgar información sobre el uso y consumo responsable de productos provenientes de procesos biotecnológicos.
- **Servicio al cliente agro-productivo.** En el Sector Agroalimentario se establecerá una plataforma de atención al sector agro-productivo que sirva de orientación y respuesta a sus demandas.
- **Censo Agroalimentario.** Se gestionará el levantamiento de un Censo Agroalimentario para tener estadísticas confiables y actualizadas sobre este Sector.
- **Centros Comunitarios Inteligentes (CECI).** Se coordinará con el MICIT para el aprovechamiento de la infraestructura existente en los CECI a fin de mejorar la promoción y el acceso a los sistemas de información del Sector Agroalimentario.

- **Conferencias virtuales.** Se aprovechará la Red tecnológica existente en la UNED para el desarrollo de conferencias virtuales en temas de interés del Sector Agroalimentario y desarrollo rural, para la gestión del conocimiento.
- **Alianzas estratégicas con universidades.** Se utilizará este instrumento para la atención de los grupos vulnerables en temas previamente definidos por el Sector Agroalimentario y negociados con las Universidades Públicas, lo que permitirá un mayor acercamiento de los estudiantes a la realidad de los territorios.
- **Alianzas estratégicas para la información climática y meteorológica.** Se establecerá alianzas con las entidades especializadas para mejorar la disponibilidad y oportunidad de información sobre información climática y meteorológica en que se desarrollan las actividades agro-alimentarias.
- **Red Nacional de Información Agropecuaria- REDNIA.** Se fortalecerá REDNIA, para promover e incrementar la capacidad de gestión y uso de la información documental, mediante el desarrollo de la Biblioteca Digital Agroalimentaria y de Desarrollo Rural de Costa Rica, como instrumento colaborativo que asegure que la información documental de carácter técnico, que generan las diversas dependencias del Sector Agroalimentario y afines, sea de acceso abierto y esté disponible en forma ágil y oportuna, en apoyo a las actividades de sus usuarios. Se impulsará la aplicación de criterios de calidad, para provocar una mejora continua en los procesos y servicios de información.

La investigación

El trabajo a realizar parte del reconocimiento de las acciones que el SPA plantea desarrollar, pero va más allá, reconociendo que la oferta de información debe considerar también el papel de las organizaciones del sector privado (gremios) universidades y otros actores.

Los objetivos de la investigación que se sugiere son entender cual es la información que se requiere para mejores decisiones de parte de los múltiples actores involucrados en la agricultura; que características debe tener dicha información; a través de que medios se debe hacer llegar; que capacidades hay que desarrollar para su mejor aprovechamiento y que acciones del Estado son las más pertinentes para tales fines.

En este sentido la investigación no trata solamente de realizar un análisis del uso de las TICs, sino que trata de ser prospectivo en relación a las necesidades y oferta, considerando que las instituciones del Estado requieren mejor información para sus decisiones de política; las organizaciones del sector privado (gremios) para su oferta de servicios y los actores privados para sus decisiones de negocios.

El trabajo debe diferenciar los requerimientos de datos de la oferta de información. Esto es particularmente necesario para superar la extensiva oferta de cuadros y gráficos, no acompañados de análisis. Debe diferenciar también la publicación y difusión de documentos incluyendo leyes y reglamentos, de aquellas notas explicativas sobre las implicaciones de tales leyes y reglamentos.

La investigación debe partir por una tipificación de actores, tanto por su tipo de actividad como sus capacidades para utilizar información recibida a través de medios alternativos. Y estos incluyen la radio, televisión, mensajes por celular, internet, documentos impresos en formatos varios, etc.

Como realizar la investigación?

Para el desarrollo de esta investigación es deseable el concurso de varias entidades como el IICA, el MAG, CNAA, CACIA, PROCIC y CAMTIC en calidad de entidades que aporten al diseño y la obtención de información

El trabajo debe ser contratado con un centro de investigación o empresa independiente a fin de que tenga plena libertad tanto para el análisis como para la opinión y las recomendaciones.

Debe considerarse un tiempo de por lo menos doce meses para la realización de esta investigación.