

# MUNDIALIZACIÓN, COMPETITIVIDAD Y SOSTENIBILIDAD DEL SECTOR AGROPECUARIO EN PAÍSES EN VÍAS DE DESARROLLO: POLÍTICA AGRÍCOLA Y SOSTENIBILIDAD EN COSTA RICA

FERNANDO SÁENZ SEGURA\*

## INTRODUCCIÓN

Durante los últimos veinte años, Costa Rica ha experimentado una serie de cambios socioeconómicos y tecnológicos, impulsados principalmente por el seguimiento de continuos paradigmas económicos. Así, el modelo de sustitución de importaciones y economía centralizada de fuerte intervención estatal terminó con la crisis de principios de los 80, iniciándose un inacabado proceso de reforma y ajuste que todavía continúa. Así, se han visto pasar "temas de moda" en la discusión económica, tales como el ajuste estructural; la irrupción de dogmas económicos de corte neoliberal; el surgimiento de corrientes económicas alternativas que contrapesan dichos dogmas, tales como la economía ambiental, la economía ecológica, la economía institucional; la reforma fiscal y, finalmente, una creciente presión para integrar más la economía al exterior y abrir más las fronteras al comercio internacional. Si bien es cierto que el modelo de sustitución de importaciones llegó a su fin por obsolescencia, fue la base de un modelo de desarrollo que primó por treinta años y que respaldó una movilidad social de la cual el país todavía se beneficia. En cambio, hoy no hay claridad en cuanto a cuál es el modelo de desarrollo que se quiere, ni cual es la estrategia que el país debe seguir para conseguirlo. Más bien se da la adopción continua de paradigmas económicos de corto plazo, bajo los cuales algunos sectores se han perjudicado y otros se han beneficiado, sin un adecuado proceso de análisis y reflexión nacional.

---

\* Economista agrícola, investigador y docente del CINPE, Universidad Nacional de Costa Rica. La dirección electrónica en donde se puede contactar es [fsaenz@una.ac.cr](mailto:fsaenz@una.ac.cr)

Uno de los sectores más desatendidos y que más ha sufrido cambios importantes es el agropecuario. En menos de veinte años, Costa Rica dejó de ser un país con una economía basada principalmente en la agricultura, y pasó a apostarle más a otras actividades económicas, principalmente los servicios, el turismo y, más recientemente, la alta tecnología. Sin embargo, este cambio no se ha dado de forma ordenada con los actores involucrados, de tal forma que el sector agropecuario se renovará en términos de tecnología, sistemas de producción, organización, industrialización y capacidades empresariales. Todo lo contrario, "el cambio" se ha dado bajo una suerte de "sálvese quien pueda", en donde el Estado se ha desatendido del sector, un grueso de pequeños y medianos productores se han visto negativamente afectados, un grupo agroexportador ha tenido un éxito relativo, y un naciente grupo de importadores de alimentos se ha visto beneficiado. Esto es particularmente preocupante, si se toma en cuenta que el sector agropecuario es importante en la generación de empleo a nivel nacional y es la única opción de desarrollo de muchas de las zonas rurales de Costa Rica.

El presente documento tiene el objetivo de llamar una vez más la atención sobre estos aspectos, y hacer un análisis de cómo la política económica afecta el desarrollo del sector agropecuario y cómo se puede interpretar este efecto en términos de sostenibilidad. El documento empieza definiendo qué se entiende como política económica, desarrollo sostenible, competitividad y mundialización. Después se establece que en agricultura hay campesinos y productores, los cuales no son lo mismo y existen grandes diferencias entre ellos. Se sigue con un recuento de lo que ha sido la política agropecuaria en Costa Rica, qué efectos positivos y negativos ha tenido para estos diferentes tipos de productores, y por qué se ha dado una situación desigual. Posteriormente, se aborda el tema de los tratados de libre comercio, sus implicaciones para el sector y el reto que plantea un inminente acuerdo comercial con Estados Unidos. Finalmente se propone una agenda de discusión, hacia la búsqueda de una estrategia real de desarrollo del sector agropecuario, que sea incluyente y no excluyente del grupo de pequeños y medianos productores de Costa Rica.

## **Política económica, competitividad y sostenibilidad**

Política económica "es el curso de acción que sigue el Gobierno en un aspecto específico de la economía, para lo cual se fija metas y escoge métodos para alcanzarlas" (Ellis 1992). Otra definición es: "aquel conjunto de actuaciones económicas realizadas por el Gobierno y otros órganos del Estado para alcanzar ciertos objetivos macroeconómicos en el corto y en el largo plazo" (Fernández *et*

al. 1995). A nivel sectorial, sería el efecto deseado por el Gobierno sobre un sector específico de la economía, como el agropecuario. De esta forma, hay tres categorías más comunes de acción estatal:

1. A nivel de precios: de insumos y productos.
2. A nivel de instituciones: mercadeo de la producción, acceso a tecnología e insumos, acceso a información.
3. A nivel de cambio tecnológico: creación, difusión y adopción de tecnologías de producción.

Sin embargo, como el mismo Ellis lo reconoce, la ausencia de intervención del Estado es una opción de política posible que, como se verá más adelante, se ha venido implementado cada vez más en países como Costa Rica.

Se supone que la política económica debería promover competitividad de un sector. Competitividad es un término complicado de definir y depende del tipo de indicadores que se use para tal fin, tales como desempeño, eficiencia, cambio tecnológico, salarios, productividad, y condiciones de producción (Gitli y Arce 2000). A pesar de esto, la competitividad asociada al avance tecnológico parece ser más apropiada para aplicarla al sector, ya que la tecnología e innovación son variables muy sensibles dentro de sistemas de producción agropecuarios. Así, la competitividad estará más determinada por la capacidad de diferenciación de productos que respondan a las demandas del mercado, en donde el nivel tecnológico utilizado determinará la participación dentro del mismo. Entonces, un país o el sector de un país tendrá una participación sólida en el mercado internacional, en la medida en que agregue mayor valor intelectual a la dotación natural de recursos con que se cuenta. A partir de esto, se pueden distinguir entre dos tipos de competitividad:

1. **Competitividad espuria:** la que se obtiene basándose en depredación social y ecológica (dumping ambiental y social), manipulaciones del tipo de cambio, alta rentabilidad de un mercado interno cautivo, subsidios directos e indirectos a la producción.
2. **Competitividad auténtica:** la que obtiene aumentos en la productividad por medio de la innovación tecnológica.

(Fanjzilber 1989, pp 165, citado por Gitli y Arce 2000).

Finalmente, está el tema de cómo se relaciona la competitividad con el ambiente. Aunque algunos autores argumentan que las consideraciones ambientales pueden reducir la competitividad, otros como Michael Porter (1995) establecen que más

bien las regulaciones ambientales pueden convertirse en una ventaja comparativa, al provocar las innovaciones tecnológicas en los procesos productivos. Así se obtiene una doble ganancia: mayor competitividad y mejores condiciones ambientales a la hora de producir (Gitli y Vargas 1996, citado por Gitli y Arce 2000).

Lo anterior lleva al último concepto de este apartado: *desarrollo sostenible*. Este es un término también bastante complicado de definir y en el cual abundan definiciones vagas y carentes de sustento real. Para efectos prácticos, se prefiere partir de un marco conceptual que involucre aspectos socioeconómicos y biofísicos, a nivel de finca, a nivel de unidad familiar campesina, y a nivel de toma de decisiones de política (Kruseman *et al.* 1993). Los tres niveles están interrelacionados de forma jerárquica, en donde lo que se decide en el nivel de política económica determinará la toma de decisiones de la unidad de producción familiar campesina y, a la vez, afecta las decisiones sobre el uso de la finca o parcela y sus recursos.

Para entender mejor la anterior idea, se puede partir del hecho de que se caracterice como *sostenible* a una unidad de producción familiar campesina. Ésta es económicamente viable cuando tiene capacidad de producción y consumo en el largo plazo (Kruseman *et al.* 1993). Esta unidad estará afectada por el entorno económico externo definido en el nivel de política económica, y afectará las decisiones conflictivas o *trade offs* sobre el uso y reproducción de la base de recursos, y hace referencia sobre consumo. Cuando se habla de uso y reproducción de la base de recursos, se refiere a recursos biofísicos (suelo, agua, flora, y fauna), y a recursos socioeconómicos (capital de trabajo, mano de obra familiar, acervo de conocimientos particulares). En términos muy clásicos, este stock de recursos debería de asegurar un flujo continuo de producción en períodos sucesivos de tiempo (Ellis 1988, citado por Kruseman *et al.* 1993). Esto hace necesario que parte del producto del sistema sea invertido o "agregado" a la base original de recursos, con el fin de mantener la capacidad de producción futura, tales como reposición del stock de nutrientes, resiembras, renovación del stock de semovientes y otros (nivel de finca), alimentación y educación del grupo familiar (Kruseman *et al.* 1993).

## **Estructura agraria en Costa Rica**

El "receptor" final de la política sectorial termina siendo el productor agropecuario, que se diferencia en términos de una estructura agraria, la cual es bastante diversa en Costa Rica. Así, unidades de producción altamente intensivas en el uso del capital y tecnología, y más orientadas hacia el mercado exportador,

coexisten con haciendas ganaderas extensivas en el uso de la tierra, y con pequeñas y medianas fincas o parcelas.

Este último grupo es particularmente importante porque es el más numeroso y diverso. Generalmente está conformado por unidades de producción que son empresa y familia al mismo tiempo, por lo que tienen un carácter dual implícito (Ellis 1988). En otras palabras, se trata de familias que producen bienes y servicios agrícolas y no agrícolas, que generalmente viven en la misma parcela o finca en donde trabajan, que generan una economía familiar que se articula con la economía local. Como se indicó en el apartado anterior, estas familias toman decisiones de producción, consumo y reproducción de forma simultánea (Ellis 1988).

Este grupo de pequeños y medianos productores es bastante diverso en cuanto a dotación de recursos e integración a los mercados. Así, pues, existen unidades con bastante tierra (especialmente en zonas remotas) y también existen parcelas de menos de cinco hectáreas. También hay productores más integrados al mercado, que producen productos tradicionales y no tradicionales (tales como café, caña de azúcar, banano, plátano, hortalizas, plantas ornamentales, y raíces y tubérculos) y otros más subsistentes, que prefieren garantizar su propia alimentación antes de pensar en comercializar alguno de sus productos.

Es importante tener claro también cuál es la diferencia entre un productor y un campesino. Mientras el primero simplemente se puede pensar como un ejecutor de una relación de insumos y productos, el segundo implica una cultura, una tradición, una herencia. Cualquiera con una finca, con recursos y un buen plan puede intentar producir cualquier producto de la tierra, pero decir que se es campesino implica una pertenencia a un modo de vida, a una filosofía, y a un bagaje de conocimientos de tipo transgeneracional.

## **Evolución de la política agropecuaria en Costa Rica**

### ***De 1950 a 1980: Impulso e inversión.***

#### ***Sustitución de importaciones***

En este período la política agropecuaria se orientó a estimular el agro como motor de desarrollo. Durante esos años se promovió que el productor agropecuario, y muy en especial el sector campesino tradicional<sup>1</sup>, se beneficiara

1. Sector campesino tradicional se refiere a productores de bajo ingreso, ubicados en antiguas zonas de frontera agrícola o en asentamientos creados por el Instituto de Desarrollo Agrario (IDA), quienes tradicionalmente producían granos básicos, maíz y ganado (a veces a nivel de subsistencia), utilizando niveles bajos de tecnología.

con programas estatales tales como crédito subsidiado, precios de sustentación para granos básicos, seguros de cosechas, subsidios a los insumos y otros factores de producción, y programas de investigación y extensión. Adicionalmente, el Estado ejerció un papel muy activo en la regulación de las exportaciones e importaciones de productos (incluyendo los agropecuarios), y en la inversión en infraestructura de apoyo a la producción (carreteras, puentes, plantas procesadoras y almacenadoras, estaciones de investigación y extensión) (Cartín y Piszak 1980).

Estas políticas agrícolas tenían básicamente dos objetivos:

1. Asegurar en una economía cerrada todo el alimento que la naciente y urbana clase media iba a necesitar, así como también la "materia prima" que el sector agroindustrial requería. En especial se apostó a los siguientes productos: lácteos, arroz, maíz, frijoles y sorgo.
2. A que la economía del país iba a descansar principalmente en la producción de café, caña de azúcar, banano, cacao y ganadería.

La inversión en investigación para mejorar los sistemas de producción fue un elemento clave para alcanzar los dos objetivos anteriores, y en esto las tecnologías desarrolladas por la revolución verde fueron de vital importancia. El Cuadro 1 muestra el crecimiento experimentado, en términos de volúmenes producidos, de los principales productos mencionados:

**CUADRO 1.**  
**Tasas de crecimiento del volumen de producción agropecuaria**  
**para el período 1950-1979.**

Producto	Tasa de crecimiento
Café	5.6
Arroz	5.3
Caña de azúcar	5.3
Ganado vacuno	5.1
Leche	4.4
Banano	4.2
Cacao	2.8
Maíz	0.6

Fuente: Mora 1994. Datos de OFIPLAN 1984.

Como se puede apreciar, entre los productos con mayor crecimiento estuvieron uno de exportación (café), uno de consumo interno (arroz), y dos que fueron importantes para los mercados internacionales y doméstico (azúcar y carne). El caso del maíz es el que presentó menos crecimiento, con tasas negativas para los períodos 1950-60 y 1970-79 (-1.5% y -0.5%, respectivamente), mientras que solo durante el período 1960-1970 experimentó un crecimiento del 3.7%.

La implementación de estas políticas durante treinta años trajo modernidad al agro costarricense e implicó un carácter incluyente de familias campesinas en la economía nacional, al promover la organización campesina y la distribución de tierras. Esto trajo estabilidad social y política al país por medio de un mayor desarrollo rural (Mora 1994).

Un aspecto importante fue la política de distribución de tierras, la cual se institucionalizó con la creación del Instituto de Tierras y Colonización (ITCO), el cual posteriormente se convirtió en el Instituto de Desarrollo Agrario (IDA). De acuerdo con Mora (1994), entre 1963 y 1986 se distribuyeron 1 376 095 hectáreas, lo que benefició a 56 668 familias. De la anterior cantidad de tierras, 663 889 hectáreas fueron compradas por el IDA. De esta forma, la política de distribución de tierras ha derivado en una estructura agraria que se caracteriza por tener una gran variedad de tipos de unidad de producción.

Sin embargo, la política de distribución de tierras no contempló un apoyo integral a los nuevos productores, en términos de asistencia técnica, crédito, y acceso a mercados. La separación operativa de las tres instituciones públicas del sector (MAG, CNP e IDA) no permitió una agenda de trabajo común, que habría hecho más eficiente la inversión pública. En los peores casos se adquirieron tierras sin vocación agrícola y con problemas de acceso (Mora 1994). También en muchos casos las políticas de soporte estatal terminaron beneficiando más a grandes productores con contactos políticos, que al amplio sector de pequeños y medianos productores campesinos, para los cuales fueron pensadas (Cartín y Pizsk, 1980).

### ***1980 en adelante: Crisis, ajuste estructural y apertura comercial***

El anterior modelo de desarrollo colapsó a principios de la década de los 80 debido a su fuerte naturaleza intervencionista y proteccionista, que resultó en un crecimiento exagerado y poco eficiente del Estado. Otras razones importantes fueron:

- Presencia de mercados distorsionados.
- Dependencia de pocos productos de exportación.
- Fomento del consumo interno y desestímulo al ahorro.
- Fuerte proceso de endeudamiento externo.
- Corrupción y clientelismo político.
- Producción agrícola para consumo nacional dominada por pequeños y medianos productores, altamente dependientes de ayuda estatal y con muy poca o nula vinculación con la agroindustria.

Esta situación devino en un deterioro general de la economía y en una disminución en el ingreso real, con el consecuente impacto en la calidad de vida del costarricense (SEPSA 1997).

Con el fin de corregir los anteriores problemas se negociaron con el Banco Mundial tres Programas de Ajuste Estructural (PAE), para un período que transcurrió entre 1980 a 1994, comprendiendo tres administraciones alternadas entre los entonces partidos políticos mayoritarios (Liberación Nacional y Unidad Social Cristiana). Al tener estos PAE's un estricto objetivo de estabilidad macroeconómica, se subrogaron las diferentes políticas sectoriales (agropecuaria incluida) a lo que se decidiera en el Banco Central de Costa Rica. De esta forma la política agraria en Costa Rica cambió radicalmente, pasando de un esquema de protección y sustitución de importaciones, a uno de continua incorporación del sector agropecuario a la economía global de mercado, sin intervención estatal (Pomareda, 1996; SEPSA, 1997) y sin una estrategia real que preparara a los diferentes productores a las nuevas reglas del juego.

En este sentido, se implementaron nuevas políticas tales como:

- Reducción de impuestos a las exportaciones e importaciones.
- Devaluación monetaria.
- Una mayor disponibilidad de financiamiento con tasas de interés atractivas, para actividades agroexportadoras.
- Fortalecimiento de actividades tradicionales de exportación (café, caña de azúcar, y banano).
- Promoción de productos no tradicionales de exportación (piña, flores, plantas ornamentales, raíces y tubérculos, y pescado fresco).

(González 1994; Masís y Rodríguez 1994; Mora et al. 1994).



El concepto de seguridad alimentaria que se manejaba se comenzó a poner en entredicho, pues se partía del supuesto de que los consumidores accederían a alimentos de origen extranjero a precios más baratos, debido a las diferencias en ventajas comparativas entre países.

De esta forma se buscaba un desarrollo agropecuario basado en la especialización de la producción regional, con altas productividades, y apoyándose en políticas de mejoramiento del mercadeo, de promoción de la agroindustria, y de inversión en riego y drenaje. Sólo en el período 1983-1988 se firmaron 49 leyes y decretos relacionados con el Sector Agropecuario y el manejo de recursos naturales (Mora *et al.* 1994). Un ejemplo de esto fue la Ley de Equilibrio Financiero para el Sector Público de 1984, que benefició las exportaciones no tradicionales con:

- Deducción de 100% de impuestos a las exportaciones a nuevos mercados.
- Eliminación de impuestos a las importaciones de insumos, equipo, y maquinaria.
- Tasas de interés preferenciales, lo que implicó un abaratamiento del capital de trabajo.

Así mismo, a partir de la administración Monge se implementó una política de minidevaluaciones que también benefició al sector exportador, que pagaba buena parte de los costos en colones cada vez más devaluados y recibía ingresos en dólares (Mora *et al.* 1994).

Se pretendió involucrar dentro de esta lógica agroexportadora a todos los productores agropecuarios, sin mayores distinciones en cuanto a los tipos de productor que componen la heterogénea estructura agraria de Costa Rica. El primer esfuerzo en ese sentido fue el Programa Agricultura de Cambio en la Administración Monge, el cual buscaba estructuras de precios similares al mercado internacional (en especial para granos básicos), disminuir constantemente las pérdidas de operación por manejo de granos básicos, e incrementar productividad y diversificación de productos (Mora, *et al.* 1994).

Las políticas de ajuste tuvieron el objetivo de aumentar la productividad y competitividad del sector agropecuario, con el fin de generar también mayores ingresos en la mano de obra empleada. Así, se esperaban un efecto positivo sobre el bienestar de la población rural y una mayor equidad social. Al estar estas políticas fuertemente orientadas a la exportación, permitieron un mayor flujo de recursos financieros que fueron principalmente invertidos en la agricultura no tradicional, y promovieron un mayor cambio tecnológico. Adicionalmente se atrajo inversión

extranjera, especialmente en la producción de flores, ornamentales y follajes, macadamia, y cítricos (Kaimowitz 1992, citado por Mora 1994). En general, un cambio tecnológico tiene su efecto inmediato en aumentos en la productividad. Algunos datos que ilustran mejor el efecto del ajuste sobre el sector se ilustran en el Cuadro 2.

**CUADRO 2.**  
**Comportamiento del Sector Agropecuario a partir del ajuste estructural.**

Variable	Períodos	
	1985-89	1990-1998
Crecimiento promedio del sector agrícola	7.6%	5.5%
Contribución al Producto Interno Bruto (PIB)	19.4%	18.6%
La productividad total de la agricultura	0.5%	1%
Crecimiento del empleo agrícola	3.4%	-0.1%
Contribución al empleo nacional	26.7%	23%

Fuente: Sánchez Castillo, con base en datos del Banco Central, 1999.

Adicionalmente, la contribución de la agricultura no-tradicional dentro del Producto Interno Bruto Agropecuario (PIBA) pasó de un 8.7% en 1984 a un 16.3% in 1998, mientras que para el período 1983-1997 las exportaciones agrícolas representaron un 63.2 % del total de bienes exportados. (Datos tomados del Banco Central de Costa Rica, 1999). Finalmente, es importante indicar que de acuerdo con la Encuesta de Hogares del 2001, el Sector Agropecuario emplea al 15.1% de la población ocupada, siendo la segunda rama de actividad en importancia y superada solamente por la rama Comercio y Reparación (18.9%).

En general, la política sectorial agropecuaria ha variado muy poco desde entonces, y sólo se ha creado el Programa de Reconversión Productiva (aprobado en diciembre de 1997 por la Asamblea Legislativa), y se ha promovido de algún modo más la participación campesina y la conservación ambiental.

### **Problemática: ¿A quiénes han afectado estas políticas y cómo?**

Las políticas de ajuste afectaron mayoritariamente al sector tradicional campesino, quienes enfrentaron altos costos de producción (altos precios por

insumos importados) y bajos precios por su producción tradicional (Mora *et al.* 1994). Esta situación se ha visto particularmente agravada por la constante devaluación y el equiparamiento del valor de la producción nacional (especialmente granos básicos), con precios internacionales distorsionados por subsidios otorgados en países económicamente más fuertes.

Particularmente importante es la pérdida de acceso a fuentes de financiamiento formal por parte de los productores más pequeños. Anteriormente, el hecho de que el Consejo Nacional de la Producción garantizara la compra de granos básicos y que el Instituto Nacional de Seguros otorgara seguros de cosechas, hacía fácil que muchos productores tuvieran acceso a crédito bancario. Sin embargo, las políticas de ajuste eliminaron o limitaron fuertemente estas funciones, y más bien desestimularon la producción de alimentos que costaran más que lo que ofreciera el mercado internacional. Por otro lado, involucrarse en actividades agroexportadoras intensivas en capital no es fácil para cualquier pequeño productor. Generalmente los pequeños productores más pobres escasamente tienen alguna garantía que no sea su propia parcela. Este hecho ya los elimina de muchos esquemas de financiamiento formal, además de que muchos productores prefieren buscar otras fuentes de dinero a poner en peligro su tierra. La tierra es para un campesino su bien máspreciado, porque es su fuente de trabajo y sustento (Ellis 1988). En el siguiente cuadro se aprecia la evolución seguida por las tasas de interés activas, para las colocaciones de crédito en el Sector Agropecuario:

### CUADRO 3.

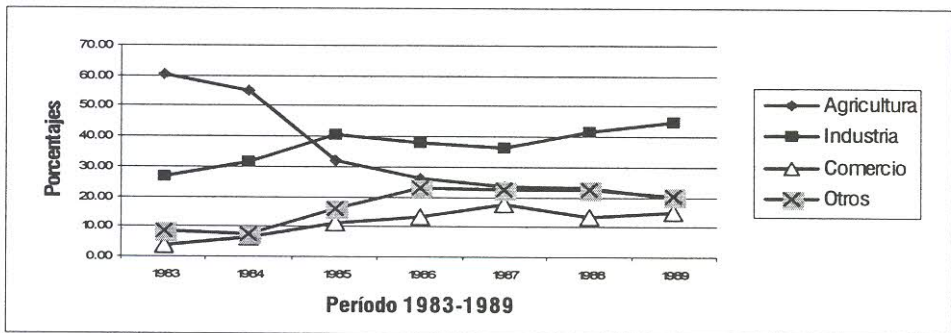
#### Evolución de las tasas de interés activas para el sector agropecuario.

Año	Interés
1984	10.00%
1985	21.50%
1986	20.50%
1987	24.50%
1988	26.00%

Fuente: Mora *et al.* (1994), con base en datos de la CEPAL (1989).

Obviamente, un aumento tan marcado en la tasa activa para agricultura conlleva a una reducción en la cantidad de crédito que los bancos colocan en el sector. El gráfico 1 ilustra esta situación:

GRÁFICO 1.  
Colocaciones de crédito del SBN.



Fuente: Congreso Nacional de Productores Agropecuarios (CNAA), 1990. Citado por Mora *et al.* (1994).

A falta de dinero para trabajar; el pequeño productor recurre a fuentes informales de financiamiento, o a trabajo fuera de la finca de él o de alguno de los miembros de la familia. En el primer caso se recurre a prestamistas locales, en donde paga más caro por el dinero que obtiene, entra en un arreglo institucional con el prestamista que le disminuye el riesgo de la transacción, y evita la burocracia y demás impedimentos y riesgos que encuentra en la banca formal. En el segundo caso, uno o más miembros del grupo familiar busca trabajar total o parcialmente fuera de la parcela. Ambas estrategias de financiamiento están escasamente estudiadas por las autoridades del sector agropecuario, y ha faltado desarrollar estrategias que permitan potencializar positivamente estos mecanismos de financiamiento.

Las políticas de ajuste causaron indirectamente un efecto negativo en la calidad de los recursos naturales que se utilizan en agricultura (suelo, agua, y bosque) (Kruseman *et al.* 1997). Ya para 1985 Costa Rica presentaba una tasa de deforestación del 4%, una de las más altas de Latinoamérica (Chaverri 1985, citado por Mora *et al.* 1994). Esto significó un ritmo de deforestación anual de 60.000 ha (Rodríguez & Vargas, 1988, citado por Mora *et al.* 1994) No obstante, el país ha hecho un esfuerzo para detener la destrucción de los bosques, estableciendo diferentes categorías de áreas de manejo, tales como los parques nacionales, reservas forestales, reservas biológicas, refugios de vida silvestre, zonas protectoras, monumentos naturales, y reservas indígenas. Hoy, Costa Rica tiene aproximadamente un 25% de su territorio bajo alguna de las anteriores categorías de manejo.

Otro problema persistente es la degradación del suelo por sobreuso de áreas no aptas para el uso actual. Adicionalmente, y sin entrar a analizar el abuso en el

uso de agroquímicos que hay en Costa Rica, los cultivos comercialmente más atractivos presentan paquetes tecnológicos muy intensivos en el uso de los agroquímicos. Empujados por la necesidad de elevar competitividad, muchos productores caen fácilmente en la tentación de usar más agroquímicos y aumentar la presión sobre los recursos naturales.

A falta de recursos económicos para trabajar y de más investigación, los pequeños productores enfrentan el dilema de precios inestables por su producción, con alzas crecientes en los precios de los agroquímicos. Por lo general, los productores más pobres sustituirán las fertilizaciones que no puedan pagar con extracción de nutrientes del suelo, causando deterioro del mismo. También, habrá tumba del bosque de sus parcelas en busca de suelo fresco, con un mejor stock de nutrientes. Otro ejemplo es el de los ganaderos, mientras no haya mejores estímulos para la producción e investigación en sistemas viables de intensificación, la ganadería de carne en Costa Rica seguirá siendo extensiva en tierra y de baja productividad, lo que mantendrá o aumentará la presión negativa sobre la tierra (de acuerdo con Mora *et al.* 1994, el 50% de la tierra de las fincas en Costa Rica están usadas bajo pastos).

Así, muchos pequeños productores sufrieron y todavía sufren de exclusión económica y pobreza<sup>2</sup> (Mora *et al.* 1994). Adicionalmente, durante los últimos veinte años se ha venido arraigando la idea de que la agricultura tiene que ser pobre, subdesarrollada, altamente demandante de esfuerzo físico, y mal pagada. Lo preocupante de esto es que los hijos de los agricultores de hoy cada vez sienten menos estímulos para seguir los pasos de sus progenitores. Si se pone atención a los mensajes del Gobierno, sumados a lo que el medio dominante promueve (por medio de televisión, radio, etc.), los hijos de agricultores querrán cada vez más buscar su futuro en otras actividades, e incluso lejos de sus zonas de origen. De esta manera, se pone en peligro la construcción de un tejido social en las zonas rurales y se fomenta la inmigración hacia zonas urbanas.

## Causas de esta problemática y otros efectos

Si repasamos lo que se ha dicho anteriormente, tenemos que la problemática reside básicamente en que las políticas de ajuste en Costa Rica se aplicaron por igual de forma homogénea, sin tomar en cuenta que la estructura agraria es

2. Exclusión económica se refiere a una disminución al acceso a los mercados de insumos y productos (Mora *et al.* 1994).

he-terogénea, y que el entorno económico en que se desarrollan las fincas no es tan homogéneo, ni tan perfecto como se supuso. El Cuadro 3 resume esta doble problemática.

**CUADRO 3.**  
**La doble realidad que el ajuste ignoró del Sector Agropecuario (SA) en Costa Rica.**

Diferencias entre fincas o unidades de producción <sup>1</sup>	Factores externos a la finca
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dotación de recursos.</li> <li>• Disponibilidad y demanda de mano de obra.</li> <li>• Acceso relativo a capital de trabajo.</li> <li>• Nivel tecnológico.</li> <li>• Integración al mercado.</li> <li>• Escala de producción.</li> <li>• Acceso a información, lo que puede resultar en malas interpretaciones de las señales del mercado.</li> <li>• Objetivos y comportamientos del productor.</li> <li>• Uso de instituciones de mercado alternativas que no han sido muy bien estudiadas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alta dependencia de insumos importados y de capital de trabajo.</li> <li>• Falta de una infraestructura apropiada para mercadear sus productos.</li> <li>• Mercados de insumos y productos fragmentados, imperfectos, o inexistentes.</li> <li>• Limitado grado de desarrollo institucional y organizacional.</li> <li>• Predominio del cálculo político sobre el criterio técnico, a la hora de establecer decisiones en el SA (distribución de tierras por ejemplo).</li> <li>• Fuertes recortes en programas de investigación y extensión, con efectos negativos en acceso a tecnologías y fuentes de información.</li> </ul>

Adicionalmente, los siguientes factores contribuyen a que las cosas sean más difíciles para los más pequeños del sector agropecuario:

- Alta dependencia de intermediarios para comercializar<sup>4</sup>, con muy poca o ninguna información sobre los márgenes de comercialización que se manejan en agricultura. De hecho, Kaimowitz (1992) señala que los pequeños productores aportan cerca del 35% del total de exportaciones no tradicionales de Centro América, lo que representaba cerca de US\$ 100 millones al momento del estudio. Sin embargo solo reciben US\$ 30 o 40 millones, quedándose el resto en manos de procesadores, exportadores, y transportistas. En Costa Rica por ejemplo, no existe un sistema de control y monitoreo de los márgenes de comercialización que manejan las grandes cadenas de supermercados.

3. Estas diferencias hacen que los productores tengan diferentes costos a la hora de transar en los mercados (diferentes costos de transacción), por lo que enfrentan también diferentes precios y diferentes percepciones de riesgo (Ellis 1988; Sadoulet y de Janvry 1995).

4. Cuando se habla de intermediación se refiere desde el que compra en finca, hasta el que vende directamente al consumidor (supermercados incluidos).

- Desmantelamiento casi total de la investigación agropecuaria en el país, lo que ha dejado en muchos casos el uso de variedades agotadas, el abuso de agroquímicos, y la persistencia de bajos niveles tecnológicos en muchas unidades de producción.
- La aplicación de generosos subsidios a la producción agrícola por parte de países económicamente fuertes. Solo en Estados Unidos se invirtieron US\$ 92 000 millones en los últimos cinco años y actualmente se da un debate para un nuevo programa de 10 años por unos US\$ 170 000 millones<sup>5</sup>.
- La carencia de una estrategia nacional de largo plazo que desarrolle y modernice al sector, incluyendo y no excluyendo a todos sus actores. Las últimas dos administraciones (Figueres Olsen y Rodríguez Echeverría) se caracterizaron por cambiar de ministro de agricultura casi cada año, lo que revela una falta real de interés en el futuro del sector y la ausencia de un norte definido.
- La implementación reciente por parte de Costa Rica de una política comercial miope, más empecinada en firmar tratados de libre comercio a diestra y siniestra, que en analizar los efectos y evolución de los mismos, y establecer negociaciones para corregir defectos.
- La carencia de un censo agropecuario (el último fue en 1984) que permita tener un diagnóstico real y completo de la situación del sector en el país, y que oriente una estrategia de trabajo de largo plazo.
- Políticas de educación mayoritariamente desvinculadas de la anterior realidad, que asume que los problemas y realidades de un hogar campesino son iguales a las de un hogar urbano.

Con respecto al punto de comercio internacional, la política ha sido particularmente dura con la producción doméstica de granos básicos. Repasando brevemente el historial de Costa Rica en estos acuerdos se tiene:

1. *Tratado General de Integración Económica Centroamericana*. Suscrito el 23 de julio de 1962. Disponible en lo fundamental la zona de libre comercio en la región, sin cobro de aranceles a la importación de productos originarios de la misma.

---

5. De hecho, en Estados Unidos ya se promulgó la ley Farm Bill, que implica destinar US\$ 300 000 millones para respaldar la agricultura de ese país, y la cual ya está anunciada como fuera de toda negociación en un eventual Tratado de Libre de Comercio entre Centro América y Estados Unidos (La Nación, 7 de Octubre de 2002, página 20 A).e hecho, en Estados Unidos ya se promulgó la ley Farm Bill, que implica destinar US\$ 300 000 millones para respaldar la agricultura de ese país, y la cual ya está anunciada como fuera de toda negociación en un eventual Tratado de Libre de Comercio entre Centro América y Estados Unidos (La Nación, 7 de Octubre de 2002, página 20 A).

2. *Protocolo de Adhesión de Costa Rica al GATT*. Ley 7207, del 23 de noviembre de 1990. Disponible en lo fundamental la eliminación de licencias de importación a más tardar el 24 de noviembre de 1994 y fija un máximo aplicable de los aranceles a la importación de un 55% en 1995 a productos provenientes de terceros mercados.
3. Costa Rica se convierte en miembro fundador de la OMC a partir de 1994, en donde se establecieron en tres ejes de acción fundamentales:
 

**Acceso a Mercados:** Eliminación de barreras no arancelarias (permisos, cuotas, licencias, etc).

**Mercados preferenciales:** Tratados de libre comercio.

**Mercado Centroamericano:** Libre comercio, eliminación de toda barrera arancelaria y no arancelaria.
4. *Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor*. Ley 7472 del 20 de diciembre de 1994.
5. *Ejecución de Acuerdos de la Ronda Uruguay de negociaciones multilaterales*. Ley 7473 del 20 de diciembre de 1994. Disponible en lo fundamental la eliminación de las licencias de importación para granos básicos.
6. *Aprobación del Acta Final de la Ronda Uruguay*. Ley 7475, del 20 de diciembre de 1994. Disponible en lo fundamental la fijación como máximo aplicable a las importaciones de frijol desde terceros mercados un arancel de 55% en 1995 que se desgrava linealmente hasta un 45% en el año 2004.
7. *Aprobación del Tratado de Libre Comercio Costa Rica-México*. Ley 7474, 23 de diciembre de 1994. En lo fundamental dispone fijar una desgravación tipo E3 para el arancel de frijol originario de México, es decir se desgrava a 15 años en forma no lineal, en 4 etapas anuales; a partir del 1° de enero del año 2006, y por tanto, desaparece hasta el 1° de enero del 2009.

(Fuente: Programa Nacional de Maíz, Ing. José Joaquín Salazar Rojas. Información Suministrada: Dirección de Servicios de Protección Fitosanitaria, MAG. Dirección de Mercadeo, CNP. 2001)

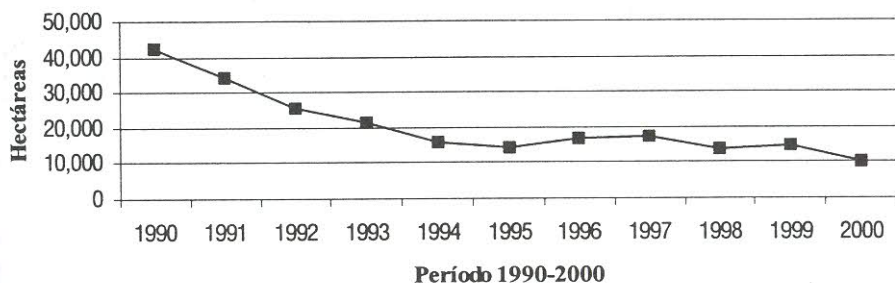
Todos estos pasos en materia comercial se han hecho sin un verdadero proceso de consulta con los sectores productivos interesados, y sin una estrategia clara de largo plazo que permita preparar a los productores en términos de organización, estrategia de mercadeo, e innovación tecnológica. En el peor de los casos, los contenidos de estos acuerdos se han revelado una vez que el país ha firmado los compromisos.

Los siguientes dos gráficos muestran como el área de producción de maíz blanco y frijol han caído dramáticamente en los últimos 10 años, siendo estos dos cultivos importantes en la dieta del costarricense.



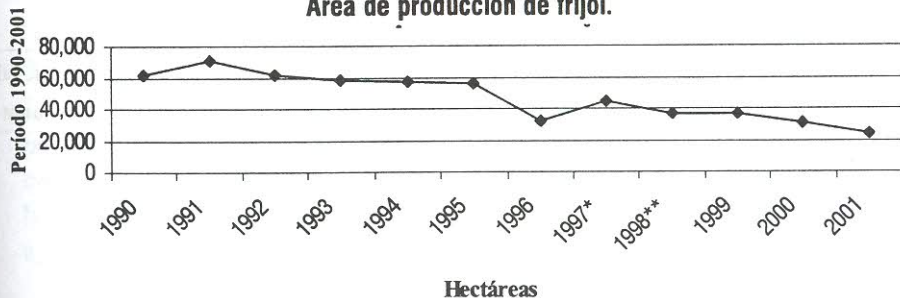
De acuerdo con la fuente consultada, en 1994 había unos 10 900 productores involucrados en la siembra de maíz blanco. Para 1999 había 5 900 y para el 2000, 4 100 (o sea 45.8% y un 30.5% menos de un año a otro, respectivamente). Para frijol habían 21 450 productores involucrados, 11 250 en 1999 y para el 2000, 9 075, (o sea 48% y un 19.3% menos de un año a otro, respectivamente). Obviamente, si el consumo de frijol y maíz se mantiene entre la población costa-

**GRÁFICO 2.**  
**Área de producción de maíz blanco.**



**Fuente:** Elaboración propia con datos del Programa Nacional de Maíz, Ing. José Joaquín Salazar Rojas; Dirección de Servicios de Protección Fitosanitaria, MAG, Dirección de Mercadeo, CNP (2001).

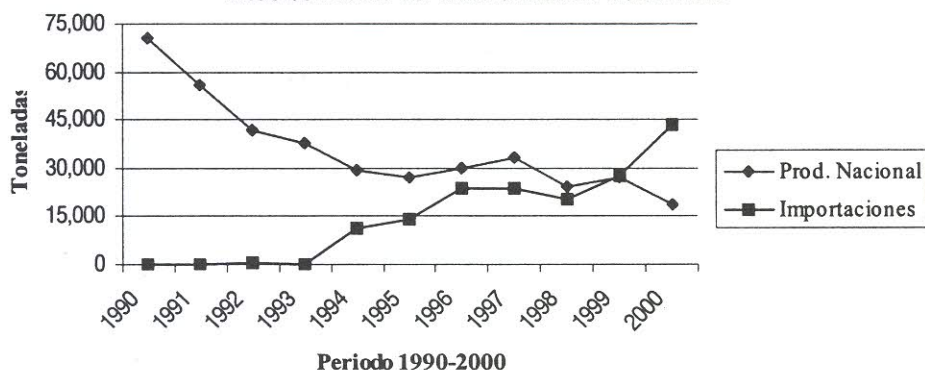
**GRÁFICO 3.**  
**Área de producción de frijol.**



**Fuente:** Elaboración propia con datos del Programa Nacional de Maíz, Ing. José Joaquín Salazar Rojas; Dirección de Servicios de Protección Fitosanitaria, MAG, Dirección de Mercadeo, CNP (2001).

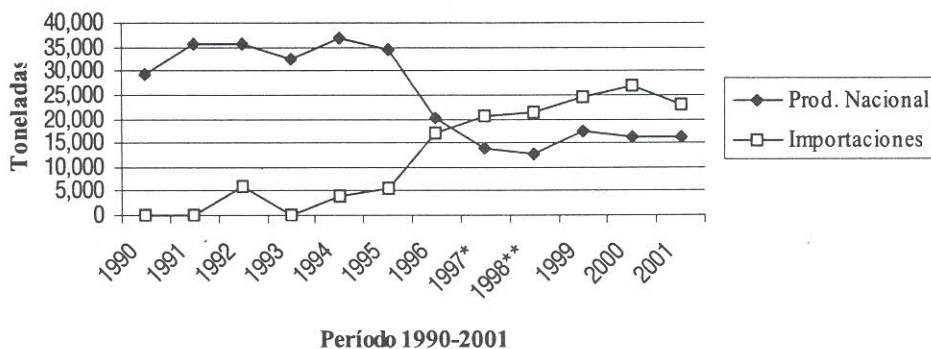
rricense, los faltantes de la producción nacional se tienen que cubrir con importaciones. Los gráficos 4 y 5 ilustran el comportamiento de las importaciones de frijol y maíz, en donde es clara una sustitución de producción nacional por producción extranjera.

**GRÁFICO 4.**  
**Abastecimiento del maíz blanco en Costa Rica.**



**Fuente:** Elaboración propia con datos del Programa Nacional de Maíz, Ing. José Joaquín Salazar Rojas; Dirección de Servicios de Protección Fitosanitaria, MAG, Dirección de Mercadeo, CNP (2001).

**GRÁFICO 5.**  
**Producción de frijol vs. importaciones.**



**Fuente:** Elaboración propia con datos del Programa Nacional de Maíz, Ing. José Joaquín Salazar Rojas; Dirección de Servicios de Protección Fitosanitaria, MAG, Dirección de Mercadeo, CNP (2001).

## CONCLUSIONES

1. El cambio del esquema de sustitución de importaciones por un modelo de economía de libre mercado trajo oportunidades y amenazas para el sector agropecuario de Costa Rica. Por un lado, se aumentó el potencial competitivo de muchas actividades (algunas novedosas), pero por otro lado, hay ausencia de estrategias apropiadas de coordinación e interrelación entre el sector privado, el sector campesino, y el Gobierno, con el fin de enfrentar los nuevos retos que la globalización<sup>6</sup> plantea y sacarles provecho (SEPSA, 1999).
2. La estructura agraria del país es heterogénea, lo que produce diferentes reacciones ante políticas agrarias homogéneas. Sin embargo esta heterogeneidad se está perdiendo, pues el productor agropecuario se ha venido dividiendo cada vez más en dos grandes categorías distantes entre sí: los que fueron exitosos ante el cambio y los que no. Los primeros pasaron a engrosar el sector agro-exportador, usan nuevas tecnologías de producción, y han logrado integración vertical, acumulación de capital, y diversificación económica. Los segundos se mantienen en las mismas actividades, usan bajo nivel tecnológico, y están engrosando lentamente un sector rural cada vez más pobre (Pomareda 2000).
3. El paradigma económico de que el país debe producir solo en lo que es competitivo, asume una rápida y automática integración de todos los diferentes tipos de productores al sector agroexportador. Sin embargo, siguiendo este paradigma no han podido superar los problemas existentes en cuanto a integración de mercados, innovación tecnológica, mercados de insumos y productos deficientes, mercados de tierra imperfectos, y asimetrías de información (González 1998). De seguir el camino actual, se seguirá teniendo un sector agropecuario que será insostenible para los productores más pequeños, que son los más numerosos.
4. La realidad agropecuaria del país indica que el paradigma de la agroexportación es un proceso más lento y complejo de lo que se esperaba, por lo que todavía hay un papel importante del Estado y de la sociedad civil rural en la promoción e implementación de nuevos servicios e instituciones entre agentes económicos.

---

6. Se entiende por globalización al proceso mundial que busca reducir costos de comunicación y transporte de bienes y servicios, la promoción del comercio de los mismos, y el aumento de flujos de capital internacional e intercambios de tecnología (van den Noord 1996).

## Puntos propuestos para una agenda de discusión

1. **Inversión en tecnología:** producción de nuevas variedades, e investigación en nuevos sistemas de producción que impliquen aumentos de productividad, menos dependencia de insumos importados, y un máximo provecho de las potencialidades de nuestros agroecosistemas.
2. **Inversión en sistemas de información:** Se deben promover la creación de fuentes de información imparcial y precisa, de tal manera que sea asequible y de fácil comprensión para pequeños productores. Estos sistemas de información deberían enfocarse en: mercados y sus condiciones, oferta nacional de la producción, sistemas de producción, tecnologías, precios de insumos y productos. De igual forma, los consumidores deben ser informados sobre que tan cierto es que tiene precios bajos en los supermercados. Mientras no exista un sistema de monitoreo imparcial y continuo, esta afirmación es inválida y sólo contribuirá a difundir desinformación entre consumidores.
3. **Valor agregado:** La producción en finca y/o en las fases primarias de una agrocadena deben de orientarse hacia la incorporación cada vez mayor de un valor agregado al producto.
4. **Organización campesina:** Sigue siendo un factor muy importante y clave en el fortalecimiento de agro cadenas, en la disminución de asimetrías de información, en la diversificación de mercados, y en la reducción de márgenes de comercialización.
5. **Política comercial:** Debe incorporar los intereses de pequeños y medianos productores, los cuales solo podrían verse representados por actores sociales transparentes. La política comercial tiene que dejar de ser sesgada hacia el simplismo de que se importa o que no, y ser más bien una promotora de desarrollo.
6. **Política de educación diferenciada:** Esta debería de formularse diferente de la planteada para las zonas urbanas, al menos en los siguientes dos ejes: 1) Tomar en cuenta que los horarios y distancias en las zonas rurales son muy diferentes. Los currículos escolares deben de tomar en cuenta que los niños aportan a la economía campesina, por lo que deberían dar herramientas más útiles que le sirvan al niño en esa dirección. 2) Los currículos escolares deberían promover más la formación de "campesinos más educados", no solamente como productores sino como los pequeños empresarios que deberían ser.

## BIBLIOGRAFÍA

- Cartín S. y Piszcz, I. 1980. La Producción de Granos Básicos en Costa Rica, Instituciones Estatales y Fuerzas Sociales. Período de Diversificación Económica. Revista de Ciencias Sociales, No 19-20. Universidad de Costa Rica.
- Chaverri, Adelaida. 1985. El Manejo de los Bosques Tropicales: una necesidad real. Ponencia al I Congreso Ambiental de Costa Rica, Escuela de Ciencias Ambientales, Universidad Nacional.
- Ellis, F. 1992. Agricultural policies in developing countries. Cambridge University Press.
- Ellis, F. 1988. Peasant Economics, Farm Household and Agrarian Development. 2 ed. Cambridge University Press, UK. 309 pp.
- Fanjzilber, Fernando. 1989. Industrialización en América Latina: de la "caja negra" al "casillero vacío", comparación de patrones contemporáneos de industrialización. Santiago de Chile, Cuadernos de la CEPAL.
- Fernández Díaz, Andrés; Parejo Gamir, José Alberto; Rodríguez Sáiz, Luis. 1995. Política Económica. Mc Graw-Hill, Madrid. 554 pp.
- Gitli, Eduardo y Arce, Randall. 2000. Conceptos clave para el uso de bases de datos de comercio internacional. Heredia, Costa Rica. Documento de trabajo CINPE-UNA.
- Gitli, Eduardo y Vargas, Leiner. 1996. Estado del Arte de la Investigación Competitividad: Costa Rica, El Salvador, y Nicaragua. Heredia, Costa Rica. Documento de trabajo CINPE-UNA.
- González Mejía, H. 1998. Agricultura y Competitividad en el Contexto de la Apertura Comercial. Trabajo presentado en el congreso Costa Rica Hacia el Siglo XXI. Balance de las Reformas Económicas para el Sector Agropecuario: 1983-1997 y Perspectivas. San José, Costa Rica.
- González Mejía, H. 1994. Desarrollo Agropecuario y Políticas Macroeconómicas en la Década del 80 en Costa Rica. En: Mora Alfaro, J., Oviedo Sánchez, O., Fernández Alvarado, L.F. 1994. El Impacto de las Políticas Macroeconómicas en el Agro Costarricense. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Nacional. Editorial Universidad Nacional. pp. 53-73.

- Kaimovitz, David. 1992. Las Exportaciones Agrícolas No Tradicionales en América Central: su volumen y estructura. En: Exportaciones Agrícolas No Tradicionales del Istmo Centroamericano ¿Promesa o Espejismo? CADESCA-PREALC (OIT), Panamá.
- Kruseman, G.; Hengsdijk, H.; Ruben, R.; Roebeling, P.; Bade, J. 1997. Farm Household Modeling System for the Analysis of Sustainable Land Use and Food Security: Theoretical and Mathematical Description. Wageningen: AB-DLO/WAU, DLV Report No.7, 56 pp.
- Kruseman, G.; Hengsdijk, H.; Ruben, R. 1993. Disentangling the concept of sustainability: Conceptual definitions, analytical framework and operational techniques in sustainable land use. Wageningen: AB-DLO/WAU, DLV Report No.2, 60 pp.
- La Gaceta. 1998. Decreto N°26639-Ministerio de Agricultura y Ganadería. Año CXX, número 23. 1-4.
- La Nación, 7 de Octubre de 2002, página 20 A.
- Masís, G. y Rodríguez, C. 1994. La Inserción del Campesinado en un Proceso de Modernización no Incluyente. En: La Agricultura Campesina en Costa Rica: Alternativas y Desafíos en la Transformación Productiva del Agro. Masís, G. y Rodríguez, C. (Eds). IDEAS. San José, Costa Rica. 17-71 pp.
- Mora Alfaro, J., Oviedo Sánchez, O., Fernández Alvarado, L.F. 1994. El Impacto de las Políticas Macroeconómicas en el Agro Costarricense. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Nacional. Editorial Universidad Nacional.
- Mora Alfaro, J. 1994. Costa Rica: Políticas Agrícolas y Apertura Económica en los Años Noventa. Serie Política Económica No 14. Maestría en Política Económica para Centro América y el Caribe, Universidad Nacional. 31 pp.
- Noord, P.J. van der. 1996. Globalization and the European Disease. In: *The Economist* (144): 195-222.
- Pomareda, C. 2000. Evolución y Perspectivas para la Agricultura de Costa Rica. Documento presentado en el congreso Nacional Agropecuario: Agricultura Costarricense al 2020. Organizado por la Cámara Nacional de Agricultura y Agroindustria. San José, Costa Rica.
- Pomareda, C. 1998. Las Políticas Públicas y el Sector Agropecuario: Administración Figueres Olsen. 1 Edición, San José, Costa Rica. MIDEPLAN y Asesorías Organizacionales. 138 pp.

- Pomareda, C. 1996. Institutional Aspects of Sustainable Development. En: E. Castro y G. Kruseman (eds) Policies for Sustainable Land Use in Costa Rica. Editorial Guayacán, CINTERPEDS-UNA / WAU, 41-54 pp.
- Rodríguez, Silvia y Vargas, Emilio. 1988. El Nuevo Recurso Forestal en Costa Rica. Políticas Públicas y Sociedad. EUNA, Heredia, Costa Rica.
- Sadoulet, E y de Janvry, A. 1995. Quantitative Development Policy Analysis. The Johns Hopkins University Press. Baltimore and London. 397 pp.
- Salazar Rojas, José Joaquín. 2001. Programa Nacional de Maíz, Dirección de Servicios de Protección Fitosanitaria, MAG y Dirección de Mercadeo, CNP.
- Sánchez Castillo, M.V. 2000. Trade Reform, Agrarian Change, Income Distribution and Poverty. A General Equilibrium Analysis with Special Reference to Costa Rica. Propuesta de investigación de doctorado, Institute of Social Studies, The Netherlands.
- Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria (SEPSA). 1999. Políticas para el Desarrollo Agropecuario y del Medio Rural Costarricense. 26 pp.
- Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria (SEPSA). 1997. Políticas del Sector Agropecuario (Revisión y Ajuste). 13 pp.