



**Revisión de la OCDE de Políticas  
Agroalimentarias**

# **Políticas Agrícolas en Costa Rica**

**EXTRACTO: EVALUACIÓN Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICA**





# Políticas Agrícolas en Costa Rica

## Evaluación y Recomendaciones de Política



El presente documento se publica bajo la responsabilidad del Secretario General de la OCDE. Las opiniones expresadas y los argumentos utilizados en el mismo no reflejan necesariamente el punto de vista oficial de los países miembros de la OCDE.

Esta traducción es publicada en acuerdo con la OCDE. No es una traducción oficial de la OCDE. La OCDE no garantiza la exacta precisión de esta traducción y no se hace de ninguna manera responsable de cualquier consecuencia por su uso o interpretación. La versión original de este extracto ha sido publicada bajo el título en inglés *Agricultural Policies in Costa Rica*.

## Prólogo

La presente “*Revisión de las Políticas Agrícolas: Costa Rica*” forma parte de una serie de revisiones sobre las políticas agrícolas realizadas por el Comité de Agricultura de la OCDE. El Comité de Agricultura es uno de los comités técnicos de la OCDE, al cual le fue encomendado por parte del Consejo de la OCDE, la realización de esta revisión de adhesión para Costa Rica.

El Consejo de la OCDE decidió abrir las discusiones con Costa Rica sobre su eventual adhesión el 9 de abril de 2015. El 8 de julio de 2015, el Consejo adoptó una hoja de ruta para la adhesión de Costa Rica a la Convención de la OCDE [C(2015)93/FINAL] (de ahora en adelante “la Hoja de Ruta”) la cual establece los términos, condiciones, así como el proceso de adhesión. La Hoja de Ruta establece que, para que el Consejo de la OCDE pueda tomar una decisión informada, Costa Rica será objeto de una serie de exámenes en profundidad efectuados por los veintidós comités técnicos de la OCDE, lo que incluye al Comité para la Agricultura. Posteriormente se proporcionará al Consejo un dictamen formal en el que se evaluará la disposición y capacidad de Costa Rica para adoptar los instrumentos legales de la OCDE y se valorarán las políticas y prácticas de Costa Rica comparándolas con las mejores políticas y prácticas de la OCDE en lo referente a la agricultura. Costa Rica emitió un Memorándum Inicial estableciendo su posición inicial sobre cada uno de los instrumentos legales *sustantivos* de la OCDE vigentes al 16 de febrero de 2016.

La presente *Revisión* está siendo usada como un documento de referencia para el examen de adhesión que está llevando a cabo el Comité para la Agricultura de la OCDE como parte del proceso de adhesión de Costa Rica a la OCDE. Conforme al párrafo 14 sobre la Hoja de Ruta de adhesión de Costa Rica, el Comité para la Agricultura concordó en desclasificar el informe en su versión actual y publicarlo bajo la autoridad de la Secretaría General, con el fin de permitir que un público mayor pueda conocer los temas que trata el mismo. La publicación de este documento, el análisis y recomendaciones en el contenido no prejuzgan en modo alguno los resultados del examen de Costa Rica por parte del Comité para la Agricultura en el marco de su proceso de adhesión a la OCDE.

La presente *Revisión* examina la política agrícola en contexto, así como las principales tendencias de este sector en Costa Rica. En ella se mide y se clasifica el apoyo brindado a la agricultura utilizando el mismo método empleado por la OCDE para el monitoreo de las políticas agrícolas en sus países miembros y en un creciente número de economías de países que no son miembros tales como: Brasil, China, Colombia, Indonesia, Kazajistán, Rusia, Sudáfrica, Ucrania y Vietnam. A solicitud de las autoridades costarricenses, la *Revisión* incluye un capítulo especial sobre la adaptación de la agricultura frente al cambio climático. La *Revisión* es también precursora de un compromiso regular por parte de Costa Rica en lo que concierne a las políticas agrícolas con la OCDE a través de la publicación regular de la OCDE *Evaluación y Monitoreo de Políticas Agrícolas*.

El estudio fue llevado a cabo por la División de Desarrollo de la OCDE: la Dirección de Comercio y Agricultura (TAD); en cooperación con la División de Políticas de Recursos Naturales (TAD). Dalila Cervantes-Godoy coordinó el reporte y fue una de las autoras al lado de Laura Munro. El Capítulo 1 se benefició de un primer borrador entregado por Julianne Jansen y Emily Gray. El capítulo sobre la evaluación y las recomendaciones de política se sirvió en gran manera de los aportes brindados por Julia Nielson. La información que concierne a los antecedentes fue suministrada por Carlos Pomareda, Rafael Trejos y Francisco Sancho (todos de Costa Rica). Clara Thompson-Lipponen brindó apoyo editorial. La base de datos del Apoyo Estimado al Productor más el trabajo analítico asociado fueron realizados por Florence Bossard y

Dalila Cervantes-Godoy. El apoyo estadístico fue brindado por Florence Bossard con las contribuciones de Karine Souvanheune. Anita Lari suministró asistencia administrativa y secretarial. Anita Lari, Michèle Patterson, Janine Treves y Carmen Fernández Biezma (las dos de OCDE/PAC) brindaron su apoyo para la publicación. Ken Ash, Carmel Cahill, Julia Nielson, Frank Jesus, Pedro Caro de Sousa (OCDE/DAF), Jared Greenville, Andrzej Kwiecieński, Julien Hardelin, Natalie Limbasan (OCDE/LEG), así como las delegaciones de los países miembros de la OCDE quienes aportaron valiosos comentarios a este reporte.

Asimismo, esta *Revisión* se vio beneficiada en gran medida por el apoyo brindado por la Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria (SEPSA) y del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG). Ana Isabel Gómez, Miriam Valverde, Edgar Mata, Francini Araya y Ricardo Quesada, todos colaboradores de SEPSA, fueron las principales personas de contacto en todos los aspectos del estudio.

Este estudio también contó con la contribución del equipo de expertos del gobierno de Costa Rica: Roberto Azofeifa (MAG), Lorena Jiménez (SEPSA), Roberto Flores (SEPSA), María Mercedes Flores (SEPSA), Henry Benavides (COMEX), Federico Arias (COMEX), Vivian Campos (COMEX), Manuel Tovar (COMEX), Andrea Meza Murillo (MINAE), Pascal Girot (MINAE) y Marianela Borbón (exfuncionaria del MAG). Expertos de otras agencias gubernamentales tales como: el Banco Central de Costa Rica, Ministerio de Hacienda, el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), el Ministerio de Economía Industria y Comercio (MEIC), el Ministerio de Planificación y Política Económica (MIDEPLAN), el Instituto Nacional de Seguros (INS), el Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD), el Instituto Meteorológico Nacional (IMN), la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE), etc. Todos los anteriores contribuyeron con datos e información esencial. El estudio del mismo modo se vio beneficiado gracias a las contribuciones del equipo del MAG y entidades relacionadas, así como de varios participantes durante las reuniones preliminares y consultorías en San José, incluyendo a investigadores de la academia y a expertos de organizaciones internacionales tales como: el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDP), la Embajada de los Estados Unidos, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), y el *Banco Centroamericano de Integración Económica* (BCIE).

Información adicional de importancia fue brindada por instituciones del Sector Agropecuario tales como: el Instituto Nacional de Innovación y Transferencia en Tecnología Agropecuaria (INTA), el Servicio Nacional de Salud Animal (SENASA), el Servicio Fitosanitario del Estado (SFE), la Oficina Nacional de Semillas (ONS), el Consejo Nacional de Clubes 4-S (CONAC), el Instituto de Desarrollo Rural (INDER), el Consejo Nacional de Producción (CNP), el Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento (SENARA), el Programa Integral de Mercadeo Agropecuario (PIMA) así como el Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura (INCOPECA). Otras informaciones fueron del mismo modo suministradas por diferentes organizaciones agrícolas tales como: la Corporación Arrocera Nacional (CONARROZ), el Instituto del Café de Costa Rica (ICAFE), la Corporación Bananera Nacional (CORBANA), la Liga Agrícola Industrial de la Caña de Azúcar (LAICA), la Corporación de Desarrollo Ganadero (CORFOGA), la Cámara Nacional de Productores y Exportadores de Piña (CANAPEP), la Cámara Nacional de Productores de Palma (CANAPALMA), la Cámara Nacional de Productores de Leche (PROLECHE), la Cámara Costarricense de Porcicultores (CAPORC), la Cámara Nacional de Avicultores de Costa Rica (CANAVI), la Cámara Nacional de Cafetaleros, la Cámara Nacional de Agricultura y Agroindustria (CNAA), y la Unión Nacional de Pequeños Productores (UPANACIONAL).

La preparación de la *Revisión* ha sido llevada a cabo con la cercana cooperación del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) de Costa Rica, así como del Ministerio de Comercio (COMEX) y del Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE). Este estudio se revisó en

el país en una mesa redonda en San José en julio de 2016 con la participación del MAG y agencias asociadas, representantes del Ministerio de Comercio Exterior y del Ministerio de Ambiente, y partes interesadas. Subsecuentemente, la delegación costarricense liderada por el Ministro de Agricultura el Sr. Luis Felipe Arauz Cavallini, participó en la revisión de pares de las políticas costarricenses para la agricultura del Comité para la Agricultura de la OCDE en su sesión 167<sup>a</sup> en noviembre de 2016. Agradecemos a Mitchel Wensley, y a Sudarma Samarajeewa (Canadá), a Carla Boonstra y a Jen Sevenster (Holanda) así como a Mark Cropper (Unión Europea) por su labor como moderadores durante la revisión de pares. La OCDE aprecia mucho la participación de funcionarios costarricenses desde el momento en que se dieron las discusiones iniciales del estudio y durante todo el proceso de elaboración hasta la revisión final de pares, si bien el reporte final es responsabilidad exclusiva de la OCDE.



## Índice

<b>Resumen ejecutivo</b> .....	8
<b>Evaluación y recomendaciones de política</b> .....	11
Evaluación .....	11
Recomendaciones de política.....	27
Notas .....	34
Referencias .....	35

### Tabla

Tabla 1. Indicadores Contextuales, 1995, 2015 .....	13
-----------------------------------------------------	----

### Figuras

Figura 1. Costa Rica: Indicadores macroeconómicos seleccionados, 1990-2015 .....	13
Figura 2. La agroindustria en Costa Rica, 1994-2015 .....	13
Figura 3. La participación mundial de Costa Rica en la exportaciones de productos seleccionados, 1994-2015 .....	13
Figura 4. Crecimiento del producto atribuible al crecimiento de la productividad y al crecimiento de los insumos, por período.....	13
Figura 5. Nivel y composición del Estimador al Apoyo Total en Costa Rica, 1995-2015 .....	24

### Recuadros

Recuadro 1. Costa Rica: La agricultura en contexto.....	13
Recuadro 2. Panorama de los instrumentos de política agrícolas aplicados en Costa Rica	16
Recuadro 3. Estructura Institucional del Sector Agrícola Público (SPA). 18	

## Resumen ejecutivo

La agricultura en Costa Rica cuenta con una base sólida en la cual cimentarse. El éxito de este sector se sustenta en la estabilidad política del país, en un robusto crecimiento económico y en los altos niveles de salud y educación básica. El sector agropecuario ha alcanzado un éxito significativo en las exportaciones concentradas tanto en cultivos nuevos, tales como la piña y el aceite de palma, así como en cultivos tradicionales como el café y el banano. Costa Rica lidera de forma altamente competitiva la exportación de piña, con una participación de más del 50% de en el mercado mundial (COMEX, 2016). Asimismo, el sector agropecuario se beneficia gracias al fuerte compromiso gubernamental en la reducción de la pobreza, el desarrollo rural y agropecuario, así como con en la prestación de una serie de servicios generales a la agricultura, incluidos servicios de extensión, investigación y desarrollo (I&D), y servicios de salud animal y vegetal. Finalmente, los alcances de protección ambiental de Costa Rica le han permitido reducir su vulnerabilidad ante amenazas naturales. Y aunque el énfasis en la protección ambiental ha incluido sacrificios de corto plazo -notablemente, con la creciente presión sobre la disponibilidad de la tierra- también ha brindado *beneficios* de largo plazo al sector, incluyendo nuevas oportunidades potenciales para una comercialización "verde" de mayor valor.

El apoyo a la agricultura, de acuerdo con el indicador de la OCDE: Estimado de Apoyo al Productor (EAP), se mantiene relativamente bajo en un 10.1% para el periodo 2013-15, comparado con el promedio OCDE de 17.6% durante el mismo periodo. A pesar de que el apoyo total a la agricultura es bajo, Costa Rica todavía mantiene el Apoyo a los Precios de Mercado (MPS, por sus siglas en inglés) en cultivos clave (notablemente el arroz) y ese es justamente el tipo de apoyo que más distorsiona la producción y el comercio. En el periodo 2013-15 el MPS representó del 97% del EAP. Este tipo de apoyo eleva el precio de los alimentos básicos, afectando principalmente a las familias necesitadas, y apoyando en mayor medida a grandes productores y a molineros, reduciendo también la flexibilidad del agricultor de elegir cultivos más productivos y adaptables frente a la amenaza del cambio climático. El apoyo en términos de desembolsos presupuestarios del gobierno presenta un panorama más positivo. Alrededor del 80% del apoyo gubernamental otorgado a través de la asignación presupuestaria al sector agropecuario en el periodo 2013-15 fue en forma de servicios generales, un porcentaje mayor al promedio de la OCDE, que fue del 20% para el mismo periodo. Sin embargo, el valor total de todas las formas de apoyo al sector, representa un costo importante para la economía, equivalente al 1.1% del PIB, subrayando la necesidad de reformar costosas políticas como el apoyo al precio o MPS, y de asegurar la eficacia en las inversiones en servicios generales otorgados a la agricultura.

El gobierno enfrenta desafíos en lo que se refiere a alcanzar sus objetivos de incrementar la productividad, de mantener el éxito continuo en las exportaciones, de reducir la pobreza rural, y por último el de incrementar la contribución de la agricultura en la economía. Por ejemplo, el sector agropecuario tradicional (dominado por pequeños productores) continúa teniendo baja productividad, y poco avances se han logrado en el tema de la reducción de la pobreza rural, debido a factores como los bajos niveles de escolarización, la falta de infraestructura agropecuaria y la limitada integración del pequeño productor a las cadenas de valor. En términos más generales, el crecimiento de la productividad se ha estancado en varios productos agropecuarios, incluyendo productos del sector competitivo de exportación, y sumado a una limitada disponibilidad de tierra, el aumento de la producción deberá provenir de mayores rendimientos mediante el uso más eficiente de insumos y de una mejora en la productividad de la mano obra y en la innovación. Para incrementar la productividad y mantener el éxito de las exportaciones dentro del marco competitivo de los mercados globales, se requerirán esfuerzos que resuelvan los cuellos de botella para la creación de un ambiente propicio – notablemente en

lo concerniente a la infraestructura, la innovación y el acceso a servicios financieros – así como para maximizar la ventaja comparativa de Costa Rica en productos de alto valor agregado. El incremento en la productividad también dependerá de una eficiente prestación de servicios con el fin de apoyar el desarrollo integral del sector, especialmente aquellos servicios que faciliten la innovación y mejoren el acceso a los mercados de insumos y de producción. Es primordial que para alcanzar lo anterior se dé una mejor implementación de los programas, una mejor coordinación entre las instituciones, y una reducción en los procesos burocráticos.

El sector agropecuario costarricense debe posicionarse de manera que pueda enfrentar dos nuevos desafíos: la liberalización programada del sector en virtud de una serie de acuerdos comerciales y el incierto impacto del cambio climático. El manejo de la transición hacia la liberalización presenta una oportunidad para la reforma de costosas políticas particularmente la protección de productos de importación. Un paquete de políticas alternativas que permita una transición suave hacia mercados más abiertos incluiría nuevas inversiones en innovación, productividad y diversificación que apoyen al sector agropecuario competitivo y también incluiría una asistencia de transición para aquellos productores que no puedan continuar en el sector y que tengan que recurrir a actividades fuera de la agricultura.

Se espera que la vulnerabilidad de Costa Rica a eventos climáticos extremos empeore con el cambio climático, lo que representa una amenaza para las expectativas a largo plazo del sector agropecuario. Costa Rica se encuentra entre los líderes globales en temas de respuesta al cambio climático, con un largo historial en protección ambiental, desarrollo sostenible y acciones de mitigación para el cambio climático. Así mismo son dignos de mención los esfuerzos continuos para promover la adaptación entre los agricultores - aunque todavía existen oportunidades para un mayor desarrollo en esta área. En particular, la alineación entre la adaptación y otros objetivos agrícolas podrían ser reforzados con el fin de prepararse para el cambio climático. La sensibilización de los agricultores también podría mejorarse mediante una coordinación fortalecida en lo que a I&D y asistencia técnica se refiere. Por último, las regulaciones actuales y los programas de incentivos financieros para agricultores podrían fomentar la adaptación centrándose en las vulnerabilidades futuras y no en las actuales como se hace hoy en día.

## Recomendaciones clave de política

### *Aumentar la productividad*

- Incrementar la efectividad de los servicios gubernamentales otorgados al sector agropecuario.
- Fortalecer la coordinación institucional así como los mecanismos presupuestarios.
- Fortalecer el ambiente propicio para el crecimiento de la productividad y la reducción de la pobreza.

### *Aumentar el valor agregado y la inclusión*

- Buscar la diversificación de nichos de mercado o productos diferenciados.
- Fomentar una mayor competencia dentro de las estructuras de mercados agropecuarios.

### *Reducir el apoyo al precio del mercado y promover el ajuste*

- Enviar señales de políticas creíbles sobre la reforma– en particular, anunciar un cronograma para la reducción del apoyo a los precios mercado.
- Anunciar un cronograma para la liberalización gradual y así facilitar un ajuste ordenado.
- Identificar vías alternativas para aquellos que no pueden competir en el sector y brindar redes de protección social para los agricultores más desfavorecidos.
- Facilitar la salida de la agricultura mejorando la educación y capacitación rural.

*Adaptación al cambio climático*

- Alinear objetivos, instituciones y financiamiento en una perspectiva de largo plazo con el fin de prepararse e incrementar la resiliencia al cambio climático.
- Reforzar la conciencia en los agricultores sobre la vulnerabilidad al cambio climático y las soluciones adaptativas.
- Incrementar el cumplimiento de las regulaciones sobre el suelo, el agua y la infraestructura para promover el comportamiento adaptativo.
- Promover la adaptación a través de herramientas financieras existentes.

## Evaluación y recomendaciones de política

### Evaluación

La presente *Revisión*, fue llevada a cabo en estrecha cooperación con la Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria de Costa Rica (SEPSA) y otras instituciones del Sector Público Agropecuario (SPA), evalúa el desempeño del sector agropecuario en Costa Rica durante las últimas dos décadas, valora las reformas de políticas agrícolas, y ofrece recomendaciones para abordar los principales desafíos que podría enfrentar el sector en el futuro. La evaluación se basa en el enfoque adoptado por el Comité para la Agricultura de la OCDE en el cual se establece que las políticas agrícolas deben basarse en la evidencia, y ser cuidadosamente diseñadas e implementadas para dar respaldo a la productividad, competitividad y la sostenibilidad, y al mismo tiempo evitar distorsiones innecesarias en las decisiones comerciales y de producción. La *Revisión*, así mismo incluye, un capítulo especial el cual recalca los avances recientes y los desafíos clave relacionados a la capacidad adaptativa de la agricultura al cambio climático.

### Contexto de las políticas agropecuarias

#### *Las condiciones políticas, económicas y ambientales de Costa Rica han beneficiado el sector agropecuario*

Costa Rica es un pequeño país (51 000 km<sup>2</sup>), con una población de 4.8 millones en el 2014. La larga **tradición democrática** del país y su estabilidad política han apuntalado su importante **progreso económico** – lo que incluye el desarrollo de su sector agropecuario. La estabilidad política ha ayudado a asegurar los derechos de propiedad de la tierra y así atraer la Inversión Extranjera Directa (IED). Impulsada por una estrategia de crecimiento orientada hacia el exterior en los años ochenta, la economía ha crecido alrededor de un 4.2% por año durante los últimos quince años, excediendo el crecimiento promedio en otras economías de la región (INEC, 2016). La inflación ha seguido una tendencia decreciente, del 19% en 1990 al 0.8% en el 2015; la reciente baja en la inflación se debió a la caída de los precios de los productos, y por la capacidad no utilizada en la economía y la apreciación del tipo de cambio (OCDE, 2016a). Sin embargo, Costa Rica se encuentra enfrentando un importante **déficit fiscal** que en el 2015 alcanzó el 6% del PIB. El desempleo era bajo, rodando el 5% hasta el 2008, sin embargo, ha aumentado considerablemente resultante de la crisis económica global, y subsecuentemente se ha mantenido constante en torno al 8% (Figura 1). A pesar del impacto de la crisis, Costa Rica ha alcanzado altos estándares de vida y reducido los índices de pobreza en comparación con otros países de la región con un ingreso per cápita de USD 15 377 – en términos de paridad del poder adquisitivo (PPA) – en 2015. No obstante, la desigualdad, según el *coeficiente Gini* (donde 1 es la máxima desigualdad), ha aumentado durante los últimos veinte años alcanzando 0.49 en el 2012<sup>1</sup> (WDI, 2016; INEC, 2015).

La **riqueza de recursos naturales** de Costa Rica; y su preservación a través de alcances significativos en temas de **protección ambiental** también ha colaborado con el desarrollo del sector agropecuario. A pesar de que se trata de una pequeña porción de tierra, la rica biodiversidad del país y la fertilidad de su tierra sumado a condiciones climáticas favorables son la base de su ventaja comparativa y de su diversa gama de productos agrícolas. Costa Rica también cuenta con un abundante abastecimiento de agua, aunque la escasez de agua es una preocupación creciente en algunas regiones. Las regulaciones ambientales han llevado a la reforestación de amplias y extensas porciones de tierra en el país, aunado a que el 25% del territorio costarricense se encuentra hoy en día bajo alguna categoría ambiental de protección (INBio, 2016). Una fuerte priorización en lo que concierne a sostenibilidad y conciencia

ambiental en las políticas agroambientales, también han ayudado a reducir la vulnerabilidad del sector agropecuario ante riesgos naturales. Sin embargo, la resiliencia es un desafío continuo: Costa Rica tiene el séptimo el lugar en riesgos por desastres naturales a nivel mundial (ADI, 2014), y se espera que su severidad y frecuencia aumente debido al cambio climático.

***La agricultura cuenta con un sector exportador altamente competitivo junto a un sector tradicional doméstico de baja productividad.***

La **participación** de la agricultura en el **PIB** ha decaído en las últimas dos décadas, del 13.7% en 1995 a 5.6% en el 2013 (Tabla 1); esto debido a las transformaciones estructurales en la economía costarricense. Durante el mismo periodo, la participación de la agricultura en lo que a **empleo** se refiere igualmente decayó, del 21.4% al 12.7%. A pesar de esta baja, el sector agrícola continúa siendo la segunda mayor fuente de empleos en Costa Rica (INEC – ECE, 2016), acentuando su papel central en las zonas rurales.

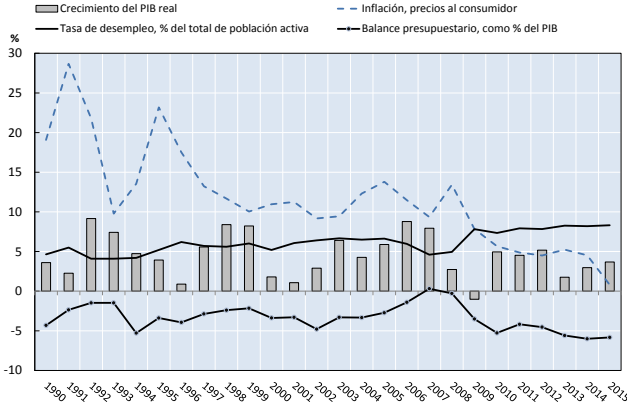
El sector agropecuario ha desarrollado un exitoso y **dinámico sector exportador** en décadas recientes. Basándose en la estrategia de crecimiento orientada al exterior en los años ochenta y en la integración en los mercados internacionales, las exportaciones agrícolas crecieron un promedio del 5.6% anual desde 1994 a 2015. Si bien las exportaciones decayeron debido a la baja en la demanda durante la crisis económica global en el 2009, se han recuperado rápidamente. La participación de las exportaciones agroalimentarias en el total de exportaciones ha estado decayendo desde los noventa, lo que refleja el éxito de las actividades de manufactura y servicios, sin embargo, se ha estabilizado en un alrededor del 38% desde el 2010 en adelante (Tabla 1).

A pesar de que las exportaciones costarricenses se encuentran dominadas por **materia prima**, los productos procesados han ganado en importancia. Costa Rica ha sido particularmente exitosa en la exportación de nuevos cultivos como la piña, en lo que es un exportador líder con una participación en el mercado mundial de un 55% en el 2015, así como también ha tenido un éxito continuo en la exportación de cultivos más tradicionales como lo son el banano, el café y el azúcar. Los productos procesados en particular el jugo de piña (el cual tiene una participación en el mercado mundial de 19.5% en el 2015), jarabes y concentrados son también comunes. Las exportaciones de la industria agroalimentaria han crecido de forma dramática en la última década, alcanzado una tasa del 4% en el 2014-15 (PROCOMER, 2016). Los principales alimentos de exportación son los jarabes y los concentrados (20%), jugos y concentrados (13%), aceite de palma (7.8%), salsas y preparados (6.9%), repostería (5.4%) y azúcar (6%) (PROCOMER, 2016). El número de productos exportados aumentó de 289 en el 2006 a 342 en el 2015 para toda la industria alimentaria (PROCOMER, 2016).

**El destino principal de las exportaciones** de los productos agroalimentarios de Costa Rica es Estados Unidos (registrando el 35% de las exportaciones agroalimentarias en el 2015), aunque las exportaciones a otros países de América Latina están incrementándose (26% de las exportaciones agroalimentarias durante el mismo año). Los acuerdos comerciales parecen haber jugado un papel importante en la diversificación de los destinos de exportación; todos los países miembros del Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos de América (TLC): Estados Unidos, Nicaragua, Guatemala, Honduras, El Salvador y República Dominicana, se encuentran hoy en día en el Top 15 de los mercados exportadores para Costa Rica contabilizando más del 50% de todo el comercio (Base de Datos Comtrade ONU, 2016).

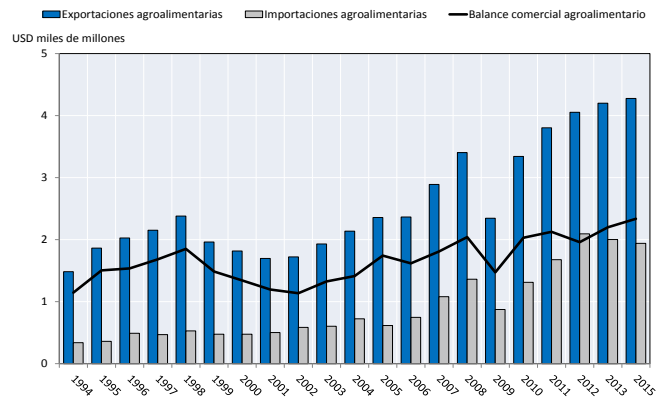
**Recuadro 1. Costa Rica: La agricultura en contexto**

**Figura 1. Costa Rica: Indicadores macroeconómicos seleccionados, 1990-2015**



Fuente: Fondo Monetario Internacional (IMF) (2016); Base de datos del informe *Perspectivas de la Economía Mundial* (WEO) (2016).

**Figura 2. La agroindustria en Costa Rica, 1994-2015**



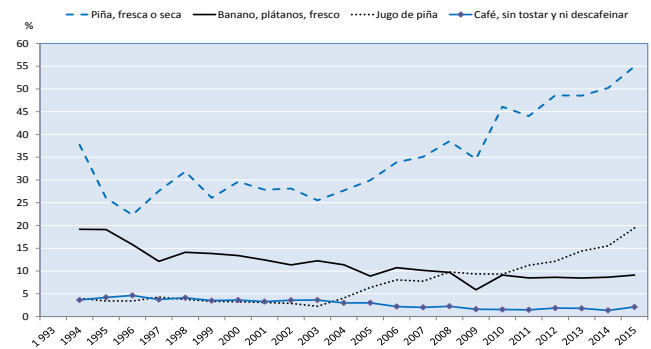
Nota: En Agroindustria se incluye el pescado y productos relacionados  
Fuente: ONU, Base de datos de la Comtrade de la ONU (2016).

**Tabla 1. Indicadores Contextuales, 1995, 2015**

Costa Rica		
	1995	2015 <sup>(a)</sup>
<b>Contexto económico</b>		
PIB (USD, miles de millones en PPA)	22	74
Población (millones)	3.5	4.8
Territorio (miles de km <sup>2</sup> )	51	51
Superficie Agropecuaria (SA) (miles de hectáreas)	2 048	1 817
Densidad poblacional (habitantes/km <sup>2</sup> )	69	94
PIB per capita (USD en PPA)	6 136	15 377
Comercio <sup>(b)</sup> como % del PIB	50	49
<b>Agricultura dentro de la economía</b>		
Contribución de la agricultura al PIB (%)	13.7	5.6
Contribución de la agricultura al empleo (%)	21.4	12.7
Exportaciones agroalimentarias <sup>(c)</sup> (% del total de las exportaciones)	69.0	44.7
Importaciones agroalimentarias <sup>(c)</sup> (% del total de las exportaciones)	11.2	12.5
<b>Características del sector agropecuario</b>		
Cultivos en la producción total agropecuaria (%)	77	67
Ganadería en la producción total agropecuaria (%)	23	33
Contribución de la tierra arable a la superficie agropecuaria (SA) (%)	11	13

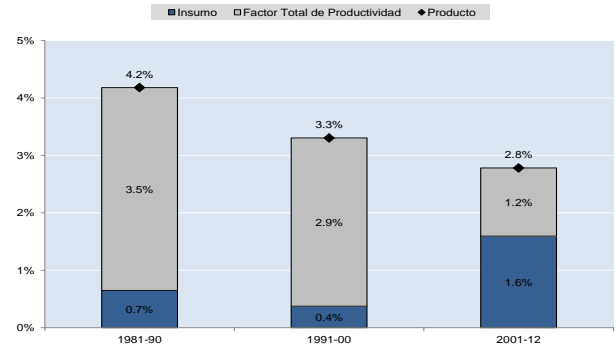
(a). O último año disponible.  
(b). Relación entre la suma de las exportaciones e importaciones y el PIB.  
(c). Incluye el pescado y productos relacionados.  
Fuente: Banco Mundial (2016), *Indicadores del Desarrollo Mundial*; ONU, Base de datos Comtrade ONU (2016).

**Figura 3. La participación mundial de Costa Rica en la exportaciones de productos seleccionados, 1994-2015**



Fuente: ONU, Base de datos de la Comtrade ONU (2016).

**Figura 4. Crecimiento del producto atribuible al crecimiento de la productividad y al crecimiento de los insumos, por período**



Fuente: Fuglie y Rada (2015), *International Agricultural Productivity Dataset*, ERS, USDA.

Las **importaciones** agroalimentarias han aumentado de manera significativa durante las últimas dos décadas, cerrando la brecha entre las exportaciones y las importaciones. Las importaciones aumentaron de 0.3 billones USD en 1995 a 1.9 billones USD en 2015 (Base de Datos Comtrade ONU, 2016; Figura 2), aunque la importancia en el total de importaciones agroalimentarias no ha cambiado, y continúa representando alrededor de 11%. Alimentos básicos para el consumo doméstico dominan las importaciones. El maíz, la soya, el trigo y el arroz estuvieron entre las más importantes importaciones agroalimentarias en 2015. Otros productos de importación clave incluyen: pollo, cerdo y productos lácteos, así como productos de panadería. Mientras aún se concentran en los Estados Unidos (40% en 2015), las importaciones agroalimentarias se han desplazado hasta un cierto punto a América Latina (donde las importaciones aumentaron de un 30% del total de las importaciones en 1995 a 35% en 2015) y China (3%) en ese mismo año.

El sector agrícola en Costa Rica posee una **estructura dual**, con un fuerte sector exportador que va de la mano con un sector tradicional con baja productividad reservado principalmente al mercado doméstico. La derrama económica por parte del exitoso sector exportador ha sido limitada, el cual está dominado por medianos y grandes productores en comparación con el sector tradicional caracterizado por una competitividad menor y por pequeños agricultores que experimentan un crecimiento lento. La fragmentación es del mismo modo una preocupación. Mientras que los medianos y grandes productores se consolidan, el número de fincas de menos de cinco hectáreas ha aumentado en décadas recientes y ahora el número representa a la mayoría de las fincas (52.1%), más de un tercio (36.3%) de los pequeños productores agrícolas (menor a 5 ha) producen café como actividad principal (INEC, 2014). Algunos de los productos comunes en el sector tradicional incluyen frutas, vegetales y granos básicos. Muchos de ellos producen granos básicos para autoconsumo (incluyendo el 72% de los arroceros, el 71% de los productores de maíz, el 65% de los productores de frijol (INEC, 2014)); en muchos de estos cultivos, la integración del pequeño agricultor en las cadenas de valor es limitada (SEPSA, 2016).

Aunque la tasa de pobreza en Costa Rica es menor que en la mayoría de países latinoamericanos, la *incidencia* de la pobreza no ha mejorado durante los últimos veinte años. En áreas rurales, para el 2014 el 30.3% de los hogares vivía bajo la línea de la pobreza (INEC, 2016). Los índices más altos de pobreza se encuentran en la región fronteriza con Nicaragua, que a su vez es la principal fuente de emigrantes y una parte significativa de la mano de obra informal en el sector agropecuario. El trabajo informal está creciendo en el sector agrícola, con un aumento alrededor del 50% al 60% del total del trabajo agrícola para el 2014 (INEC-ECE, 2016).

### ***El crecimiento de la productividad se ha desacelerado***

El crecimiento de la productividad en el sector agropecuario ha bajado la velocidad (Figura 4), y es bajo con relación a otros países latinoamericanos. Durante los ochentas y los noventas, los cambios estructurales en el sector indujeron un rápido crecimiento en la Productividad Total de los Factores (PTF). No obstante, el crecimiento PTF ha disminuido en la última década. Desde los años noventa, el rendimiento promedio ha permanecido estable para muchos de los cultivos principales de Costa Rica, entre los cuales se encuentran: el café, el arroz, el azúcar y la palma. Entre las excepciones notables están el aumento del rendimiento de la piña, y hasta un cierto punto, el del banano. Algunos de los factores de esta desaceleración en el rendimiento y el crecimiento de la productividad incluye la expansión de ciertos cultivos en tierras menos productivas, la creciente fragmentación del pequeño agricultor, la exposición ante los peligros naturales, la baja productividad laboral (debido al bajo nivel educativo y la falta de destrezas), acceso limitado a mejores agroquímicos de más eficiencia. Asimismo, el crecimiento de la productividad se ha visto restringido a un nivel más amplio debido a las deficiencias en lo que se refiere a la creación de un entorno propicio, tales como la baja calidad de la infraestructura rural y el limitado acceso al crédito para inversiones dirigidas a mejorar la productividad.

## Evaluación de las políticas agropecuarias

### Antecedentes

En décadas recientes, las políticas agrícolas en Costa Rica han progresado a través de tres fases distintas:

- Entre las décadas de 1960 a 1980 – como en cualquier otro lugar en América Latina – el sector agrícola de Costa Rica siguió el camino de la **sustitución de importaciones**, con apoyo de la intervención del gobierno.
- Desde mediados de los años ochenta, Costa Rica realizó reformas agrícolas de gran importancia, movilizándose de la sustitución de las importaciones hacia la **liberalización del comercio**. El objetivo principal de las políticas para el sector agrícola y alimentario fueron el reforzamiento de las exportaciones agrícolas a través de la diversificación de productos y el desarrollo de nuevos mercados. En línea con esta estrategia de crecimiento orientada hacia el exterior el nivel de intervención del Estado en el mercado disminuyó de forma significativa.
- Desde la crisis de los precios de los alimentos (2007-08), **la seguridad alimentaria** se ha transformado en un objetivo importante. Se han desarrollado estrategias para reducir la pobreza al **mejorar las condiciones en áreas rurales** desde el año 2014, así como para incrementar la participación de la agricultura en la economía<sup>2</sup> a través de un aumento en la **productividad sostenible**, con un énfasis en el pequeño agricultor y a través de la continuación en el éxito de la agricultura orientada a la exportación. Varios de los objetivos específicos para aumentar la productividad con metas en rendimiento fueron definidos para algunos de los granos básicos tales como el arroz, los frijoles así como para la papa y la leche.

Hoy en día, las prioridades de las políticas agrícolas de Costa Rica han sido articuladas en tres planes estratégicos principales: (i) una estrategia a largo plazo para el sector agrícola, *Política de Estado para el Sector Agroalimentario y el Desarrollo Rural Costarricense 2010-2021* (SEPSA-MAG, 2011); (ii) una estrategia a corto plazo para el sector agrícola, las *Políticas para el Sector Agropecuario y el Desarrollo de los Territorios Rurales 2015-2018* (SEPSA-MAG, 2014); y, a nivel nacional, (iii) *El Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018* (PND) articulados a través del *Plan Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Rural 2015-2018* (MIDEPLAN, 2014).

Las estrategias actuales de Costa Rica definen dos objetivos principales para el sector agrícola: contribuir a reducir la pobreza y aumentar el crecimiento de la productividad. Con el fin de alcanzar estas metas, la estrategia a corto plazo le otorga prioridad a cinco lineamientos de la política (o “pilares”): (i) seguridad y soberanía alimentaria<sup>3</sup>, (ii) la creación de oportunidades para la juventud rural, (iii) desarrollo rural territorial, (iv) adaptación y mitigación del cambio climático, y (v) fortalecimiento del sector orientado a las exportaciones.

Mientras que el sector agrícola trabaja para alcanzar estos objetivos definidos por el gobierno, dos desafíos que emergen: la apertura programada del mercado y el cambio climático. Costa Rica se encuentra comprometida dentro del marco de varios acuerdos comerciales lo que conlleva la eliminación gradual de una serie de medidas de protección agrícolas en la próxima década – esto requerirá de estrategias para el manejo de la transición, así como preparar a los agricultores para la competencia, y dar asistencia a aquellos que no sean competitivos. El cambio climático representa también una preocupación creciente para el sector agropecuario; se proyecta que la producción agrícola se vea seriamente afectada en las próximas décadas por el aumento en las temperaturas y el aumento en los desastres naturales severos.

### ***Los servicios generales para promover la productividad son una característica clave del apoyo presupuestario agropecuario***

La mayoría del apoyo presupuestario del gobierno de Costa Rica para la agricultura (80% en el periodo 2013-15) está dirigido a los servicios generales del sector, tales como la extensión, inversiones en irrigación, salud animal y vegetal, proyectos de desarrollo rural, mercadeo y promoción, así como información comercial (Recuadro 2). La participación de los servicios generales en el apoyo total (Estimado de Apoyo Total, EAT), medido por el GSSE fue del 12%, el cual se encuentra alineado con el promedio de los países de la OCDE (también del 12%) (OCDE, 2016b). Los servicios generales benefician al sector como *un todo* y son mucho menos distorsionadores que las medidas que influyen directamente en las decisiones de producción y en el uso de insumos.

Sin embargo, la mayoría del apoyo brindado a los agricultores costarricenses ha sido en forma de instrumentos de política comercial y doméstica (Recuadro 2). Estos instrumentos incluyen: medidas para el apoyo a los precios, algunos subsidios para insumos y algunos pagos por servicios ambientales. Los instrumentos de políticas comerciales incluyen aranceles, contingentes arancelarios, licencias de importación, así como medidas sanitarias y fitosanitarias. Mucho del apoyo proviene de las aranceles y el apoyo a los precios, los cuales resultan altamente distorsionadores del mercado y el comercio.

#### **Recuadro 2. Panorama de los instrumentos de política agrícolas aplicados en Costa Rica**

##### ***Instrumentos de políticas domésticas***

Costa Rica ha mantenido y administrado un precio mínimo para el arroz en décadas recientes. En el 2015 se llevaron a cabo reformas al precio mínimo, lo que se convirtió en el **precio mínimo de referencia para el arroz**; sin embargo, la realidad es que el precio de referencia continúa funcionando como precio mínimo; y aunque cabe señalar que la reforma es aun relativamente reciente, el precio mínimo de referencia se basa en un análisis de costos de la producción doméstica realizado por la Corporación Arrocera Nacional (CONARROZ). Costa Rica posee uno de los precios domésticos para el arroz más altos del mundo. Los consumidores, en especial aquellos con menos recursos lo que incluye al pequeño arrocero, deben destinar una porción significativa de sus ingresos para comprar este alimento básico a un precio más alto que en el mercado internacional.

**Tasas de interés en los créditos subsidiados.** Algunos de los créditos subsidiados implícitos menores derivados de las tasas de interés preferenciales los brinda el Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD). El SBD provee diferentes tipos de crédito para los agricultores, entre los que incluye crédito para capital de trabajo, préstamos para la comercialización, así como para la inversión en adquisición de maquinaria y equipo. Del mismo modo instituciones públicas tales como el Instituto de Desarrollo Rural (INDER) y el ICAFE (organización que representante del sector cafetalero), proveen créditos limitados al pequeño productor a tasa de interés preferenciales.

**Subsidios implícitos de seguros** les fueron suministrados a los productores por el Instituto Nacional de Seguros (INS) hasta finales de 2015. Aunque no hubo subsidios para los premium, al INS se le prohibió por ley la obtención de ganancias lucrativas por la venta de seguros agrícolas, lo que resultó en un subsidio implícito reflejado en una tasa de seguro menos costosa para los productores. Sin embargo, esta prohibición está abolida hoy en día.

**Subsidios para la formación de capital fijo** son brindados a través de varios programas: 1) Programa de Diversificación Productiva, un programa administrado por el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) e implementado únicamente en el área del Sixaola. Éste provee subsidios para la compra de maquinaria y equipo para proyectos de producción con la misma meta de diversificar el portafolio de producción del pequeño agricultor y de promover otras fuentes de empleo; 2) Transferencias dirigidas los agricultores gestionadas por el MAG, para la inversión de proyectos de producción. Los agricultores deben contribuir al costo total del proyecto y las transferencias son realizadas por medio de subastas en las cuales los productores compiten para obtener el subsidio; 3) Un programa dirigido por el INDER le brinda a los pequeños productores subsidios para la formación de capital fijo para la creación de módulos de producción de autoconsumo; 4) El SENARA financia inversiones en sistemas de riego a través del programa Pequeñas Áreas de Riego y Drenaje (PARD). En el caso de pequeños productores y agricultores en condición de pobreza, el SENARA paga el total del costo total de la inversión; al mediano y productor el SENARA le otorga una contribución parcial.

**Pagos directos por servicios ambientales:** Las políticas agroambientales del gobierno incluyen pagos directos por servicios ambientales por medio de los siguientes fondos: 1) El Fondo de Financiamiento Forestal de Costa Rica (FONAFIFO), implementado por el Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE), promueve servicios ambientales forestales y ha jugado un papel importante en la recuperación del área forestal del país. El FONAFIFO financia el programa (PSA), el cual proporciona reconocimiento financiero a los agricultores por servicios ambientales (tanto de protección ambiental como de mejora) 2) El Reconocimiento de Beneficios Ambientales para la Producción Orgánica (RBAO) para los productores orgánicos se trata de un pago directo realizado por el período máximo de tres años. 3) El MAG posee un pequeño fondo para el "Programa de Reconocimiento de Beneficios Ambientales, por el uso de vallas y terrazas "verdes o vivas", y por el mejoramiento de las

condiciones del suelo por medio de acuerdos con pequeños y medianos productores. 4) El Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), una institución gubernamental de electricidad y comunicaciones, a través de la Unidad de Manejo de Cuencas le brinda suministros y materiales a agricultores que desarrollen actividades y proyectos que garanticen un uso sostenible de los recursos naturales, sociales y económicos con un abordaje integrado y participativo.

### **Prestación de servicios generales**

**El I&D agrícola** es regido por el Instituto Nacional de Innovación y Transferencia en Tecnología Agropecuaria (INTA), el cual maneja el I&D agrícola, así como el sistema de innovación.

**Los servicios de extensión agrícola** le competen al MAG. La prestación de estos servicios no involucra pagos directos a productores o procesadores. No obstante, incluye servicios tales como capacitaciones generales y especializadas, servicios de extensión y asesoría los cuales facilitan la difusión de información e investigación dirigida los productores.

**La sanidad vegetal** es supervisada por el Servicio Fitosanitario del Estado (SFE). La mayoría de los servicios proporcionados por el SFE los debe pagar el agricultor. **La Sanidad Animal** es supervisada por el Servicio Nacional de Salud Animal (SENASA). Al igual que en el caso del SFE, la mayoría de los servicios brindados por SENASA corren por cuenta de los agricultores.

**Las ferias del agricultor** buscan vincular a productores y consumidores.

El sector costarricense agropecuario tiene un **sistema de información de mercado llamado InfoAgro**. La Promotora de Comercio Exterior de Costa Rica (PROCOMER) es la responsable por la **promoción de las exportaciones costarricenses**, lo que incluye a los productos agrícolas.

**Los programas de irrigación** son dirigidos por el Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento (SENARA). Hay dos tipos de programas: programas off-farm (extra-prediales) que involucran obras de riego a gran escala así como programas on-farm (intra-prediales) involucrados en la construcción de irrigación privada y en operaciones de avenamiento; para esto el SENARA administra el Distrito de Riego *Arenal Tempisque (DRAT)*, una inversión pública a gran escala. El SENARA, del mismo modo, financia inversiones de irrigación privada a través del programa anteriormente mencionado, el PARD.

**El desarrollo territorial rural** lo lleva a cabo el INDER, con dos áreas de acción principales: 1) gestión y regulación de la tierra, lo que cubre la adquisición de la tierra, concesiones y títulos, y asegura el establecimiento rural en tierras distribuidas por el Estado; y 2) gestión del desarrollo territorial, lo que incluye el desarrollo de proyectos de desarrollo de infraestructura, gestión organizativa y empresarial, así como crédito rural – con tasas de interés preferenciales en lo que son servicios financieros, agricultura, ganadería, pequeñas industrias rurales, comercio, and ecoturismo.

Costa Rica mantiene **exoneraciones tributarias** aplicables a algunos de los impuestos de venta en lo que son productos básicos para la alimentación, maquinaria agrícola, a algunos productos veterinarios e insumos agrícolas, y al agricultor orgánico se le brindan incentivos tributarios y financieros. Una excepción en el pago de impuestos también se le aplica a actividades inclusive si se encuentran en el Régimen de Zona Franca (RZF), e inclusive si se trata de productos agrícolas seleccionados.

Se carece de subvenciones directas para los **consumidores** relacionados con la agricultura. Sin embargo, Costa Rica cuenta con varios programas de **protección social**.

Durante el periodo 2013-15, alrededor del 48% de los gastos totales del GSSE fueron destinados al conocimiento agrícola y a sistemas de innovación (más específicamente: 33% a los servicios de extensión y 15% a I&D). El desarrollo y el mantenimiento de la infraestructura (en particular de riego y reestructuración agraria) contabilizó el 32% de los gastos totales del GSSE, del mismo modo la inspección y auditoría de servicios contabilizó el 14%. Juntas, estas tres categorías representaron el 94% del presupuesto del GSSE.

### **Instrumentos de política comercial**

**Los aranceles de importación** son el mayor instrumento de protección comercial con el que cuenta el sector agrícola de Costa Rica, aunque los mismos han declinado desde Costa Rica se unió a la WTO en 1995. Entre 1995 y el 2014, en el arancel promedio: Nación más Favorecida (MFN), la media de los aranceles para los productos agrícolas disminuyó en un 31%. Sin embargo, el arancel promedio MFN para productos agrícolas en el 2014 fue del 11.5% – más del doble del promedio de aranceles MFN para el total de bienes comerciales e industriales. Los productos agrícolas son principalmente importados libre de impuestos (38% de las líneas arancelarias agrícolas), o con aranceles menores al 15% (51%). No obstante, los aranceles en productos agrícolas seleccionados son muy altos, con aranceles MFN aplicados al 151% en aves de corral; 66% productos lácteos; 46% tanto para la carne de cerdo como para el azúcar y 36% para el arroz. Casi todas las importaciones provenientes del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) (excluyendo a Panamá) ingresan a Costa Rica libres de impuestos con excepción del azúcar y el café.

Costa Rica cuenta con **contingentes arancelarios** para veintisiete productos agrícolas. El Ministerio de Comercio Exterior (COMEX) designa cuotas basándose el record histórico, el 80% del volumen disponible es asignado a los solicitantes que ya han importado bajo la cuota durante el calendario previo. La cuota se emite en proporción a la participación en términos de importaciones totales bajo la cuota. El 20% restante se emite a nuevos solicitantes sobre una base proporcional. Fuera de los productos lácteos, el uso de cuotas ha sido bajo, los contingentes arancelarios con mejores condiciones fueron negociados dentro del marco de Acuerdos de Libre Comercio para casi todos los productos. Costa Rica aplica contingentes arancelarios de importación preferenciales a productos agrícolas provenientes de Canadá, China, Estados Unidos, República Dominicana, Panamá, la Unión Europea, Perú y Colombia bajo los acuerdos de libre comercio correspondientes.

**Licencias** o autorizaciones – generalmente en lo relacionado a la salud, protección fitosanitaria, seguridad pública y protección ambiental – son requeridas en los que se refiere a la protección de ciertos productos. En la mayoría de los casos, las licencias de importación deben obtenerse a través de la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE). Desde su lanzamiento en el 2011, el Sistema VUCE 2.0 automatiza el 100% de los procesos de importación y exportación durante todo el año con el fin de reducir costos y tiempo para los usuarios.

Las medidas **sanitarias y fitosanitarias** (MSF) con respecto a las importaciones y a las regulaciones técnicas son responsabilidad del SFEy SENASA, la Dirección General de Aduanas y el MAG. Desde el 2007, Costa Rica ha adoptado ciento veinticinco regulaciones técnicas, la mayoría de las cuales se encuentran relacionadas a productos como: pesticidas, combustibles, medicamentos, textiles, cosméticos y alimentos. Muchas de estas regulaciones fueron emitidas a través del Tratado General de Integración Económica Centroamericana. Del mismo modo, Costa Rica ha continuado reforzando su capacidad institucional y de infraestructura para implementar las MSF con el objetivo de facilitar el comercio mientras que al mismo tiempo protege al país de plagas y enfermedades.

### ***Desafíos claves para el desarrollo del sector agropecuario y para el crecimiento de la productividad***

#### ***El progreso en la prestación de servicios comienza con la mejora de coordinación y eficiencia institucional***

El sector agropecuario está regido por una estructura institucional pública compleja, la cual consiste en once instituciones bajo la rectoría del Ministro de Agricultura y Ganadería (Recuadro 3). Estas instituciones disfrutan de varios grados de autonomía, y algunas de ellas deben que seguir mandatos establecidos por la legislación, lo que presenta algunos desafíos para el Ministro Rector de coordinación con actividades transversales con el Sector Público Agropecuario (SPA).

#### **Recuadro 3. Estructura Institucional del Sector Agrícola Público (SPA)**

El **Sector Público Agropecuario (SPA)** está conformado por once instituciones bajo la responsabilidad del Ministro de Agricultura. Una de estas instituciones es el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), el cual es responsable por el manejo de la gestión del SPA y de la formulación e implementación de políticas agrícolas, tales como el sistema de extensión agrícola.

De las once instituciones en el SPA, cinco están bajo el mandato directo del MAG: el Instituto Nacional de Innovación y Transferencia en Tecnología Agropecuaria (INTA), el Servicio Nacional de Salud Animal (SENASA), el Servicio Fitosanitario del Estado (SFE), la Oficina Nacional de Semilla (ONS) y el Consejo Nacional de Clubes 4-S (CONAC). Estas instituciones reciben recursos financieros por parte del MAG, con la excepción del SFE, el cual es financiado en gran medida por el pago de servicios por parte de los usuarios. Únicamente dos de esas instituciones – la ONS y el INTA – cuentan con una Junta Directiva propia, mientras que las otras son regidas directamente por el MAG.

Las otras cinco instituciones del SPA son descentralizadas y poseen un grado importante de independencia política. Estas son: el Instituto de Desarrollo Rural (INDER), el Consejo Nacional de Producción (CNP), el Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento (SENARA), el Programa Integral de Mercadeo Agropecuario (PIMA), y el Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura (INCOPECA). El PIMA y el INDER se financian de forma independiente al MAG, pero el resto puede recibir transferencias.

Además de estas once instituciones el Ministro de Agricultura también es responsable por otros cinco cuerpos coordinadores y administrativos: la Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria (SEPSA), el Consejo Agrícola Nacional (CAN), y el Comité Técnico Sectorial Agropecuario (COTECSA); así como los órganos de trabajo para el diálogo público-privado y la asesoría para soluciones conjuntas (el Foro Nacional y Regional Mixto de Organizaciones Campesinas y los Comités Regionales del Sector Agrícola, CSRA). El órgano más importante es el CAN, un órgano de coordinación sectorial de asesoramiento consultivo que aprueba los planes. El Ministro de Agricultura también es cabecera del Foro Mixto Público-Privado, de órganos de agentes interesados constituidos por representantes de organizaciones que representan a pequeños y medianos productores agrícolas.

El **sector privado agropecuario** está organizado en cadenas de valor, tales como las “corporaciones”, las cuales se involucran de forma importante con el gobierno habiendo sido creadas por la legislación y con el Ministro de Agricultura como miembro de la Junta Directiva. Hay seis corporaciones: el ICAFE (para el sector cafetalero, tal y como se mencionó en el Recuadro 2), LAICA (para el sector azucarero), CORBANA (para el sector bananero), CORFOGA (para el sector ganadero), CONARROZ (para el sector arrozero también mencionado en la Recuadro 2), y la CHN (para el sector horticultor). Estas corporaciones cumplen un papel importante en la negociación de políticas, así como en el suministro de servicios agrícolas, y algunas inclusive han estado a cargo de implementar políticas públicas agrícolas. Aunque algunas de las corporaciones inicialmente recibieron algún apoyo del gobierno actualmente son exclusivamente financiadas por sus miembros.

Una **coordinación compleja y débil** entre las instituciones del SPA impide que la prestación de servicios sea eficaz. Mientras que el Consejo Agrícola Nacional, CAN fue originalmente establecido para facilitar la coordinación en el sector, no ha estado activo desde hace algunos años y el intercambio de información entre las instituciones sigue siendo limitado. La coordinación es débil, en parte, porque la fragmentación de la autoridad en las instituciones y la autoridad limitada del MAG para desempeñar un papel de coordinación general. Algunas instituciones están anexadas al MAG, pero otras están descentralizadas y además, pueden poseer su propio mandato legislativo así como la habilidad de generar sus propios recursos a través de la venta de servicios. Una gobernanza eficaz también ha sido impedida por el hecho de que el sector agrícola y su estructura institucional son reguladas por cientos de leyes y decretos ministeriales. En estos momentos el gobierno se encuentra realizando numerosos esfuerzos para abordar estos desafíos, así mismo varias instituciones actualmente se encuentran revisando sus funciones así como su estructura operacional; incluidas el MAG, el INTA, el SFE y el CNP en un esfuerzo para robustecer la coordinación entre las mismas.

Los desafíos de coordinación también se extienden a las medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF). Los asuntos relacionados a las MSF no siempre se resuelven prontamente debido a lo fragmentado de la coordinación entre el SFE y el SENASA y el Ministerio de Salud. Debido a la naturaleza perecedera y de alto valor de los productos de las exportaciones agrícolas de Costa Rica, y a las tensiones que han surgido con los socios comerciales en lo que concierne las MSF, son cruciales los mecanismos de diálogo y de coordinación para resolver en tiempo los asuntos concernientes a las MSF.

Las dificultades relacionadas a la coordinación también contribuyen al **exceso de burocracia**. Por ejemplo, los procesos de registro para agroquímicos pueden tomar hasta cuatro años; más del doble del periodo de registro en otros países de América Latina. Aunque lo minucioso de estos controles está dirigido a la protección ambiental, los largos periodos de registro realmente ralentizan la introducción de insumos más eficientes permitiendo que insumos obsoletos se usen más de lo necesario. Periodos prolongados para la obtención de una licencia (por ejemplo: para cambiar los cultivos, diversificarse en el procesamiento o cavar un pozo) también impide la toma de decisiones productivas. El aplicar para la obtención de una licencia puede tomar de dos a tres meses en el mejor de los casos, y de 6 a 12 meses cuando involucra a varios ministerios.

En adición, los bajos niveles de **ejecución presupuestaria** por parte de algunas de las instituciones contribuyen a **desafíos más amplios de implementación**. El promedio de las tasas de ejecución presupuestaria es 80% en todas las instituciones del SPA, sin embargo, para algunas es considerablemente más bajo. El cronograma del presupuesto nacional y la llegada tardía de recursos a ciertas instituciones significa que un número de programas no están siendo implementados a tiempo o no están siendo implementados del todo (e.g. los programas del INDER y el INTA). Aunado a los desafíos de implementación resultantes de una coordinación débil y de un sistema burocrático pesado entre las agencias públicas, los servicios prestados a los agricultores son limitados y no siempre se dan en un plazo debido.

Además, la asignación de **recursos presupuestarios** en el sector agrícola no parece ir acorde con la importancia que el gobierno le otorga a cada objetivo y a cada pilar. Únicamente una pequeña asignación presupuestaria se dirige hacia la innovación de sistemas agrícolas; los recursos en lo que respecta a la infraestructura agrícola, los sistemas de información de mercado y el sistema de información estratégica para el sector son bastante limitados. La ausencia de una evaluación sistemática del impacto del gasto público en agricultura (particularmente en la prestación de servicios) dificulta el determinar si el presupuesto está siendo asignado en donde pueda tener mayor impacto. Finalmente, las inversiones potenciales en el sector agrícola se ven limitadas debido a las restricciones presupuestarias desde el 2013 en línea con la situación fiscal de Costa Rica.

*Fortalecer la eficacia de los servicios generales será clave para elevar la productividad*

**Los Servicios de Extensión** son una función fundamental del SPA, pero las restricciones de su capacidad además de los recursos mal asignados limitan su efectividad; y aunque los servicios de extensión reciben alrededor de un tercio (30%) del presupuesto del MAG, el personal carece de capacitación adecuada, por ejemplo, en lo que concierne a los sistemas de producción, así como en lo referente a la capacidad de gestión. El creciente déficit en lo relativo a la capacidad se debe en parte a la edad de la mayoría de sus funcionarios; el 32% de personal se calcula esté en edad de pensionarse en los próximos tres años. De la misma manera, la no renovación de plazas técnicas se debe a que sólo se permite una nueva contratación por cada siete pensionados. La inclusión de numerosas tareas administrativas se suma a las responsabilidades del personal técnico, lo que también limita la eficacia en la prestación de servicios, el personal de extensión es frecuentemente apartado de sus principales tareas de asesoramiento. Los servicios de extensión también se ven afectados por la limitada coordinación entre I&D, la generación de conocimiento y las necesidades del agricultor.

La innovación agrícola (un determinante clave para el crecimiento de la productividad) se encuentra restringida por (i) el bajo gasto en **investigación y desarrollo** (e.g. el INTA recibe sólo el 1% del total del presupuesto del SPA), (ii) una agenda de investigación fragmentada y (iii) la integración limitada con los servicios de extensión. La investigación agrícola la asumen las universidades y organizaciones dentro de la cadena de valor como las corporaciones, entre otras, no obstante, las agendas de investigación no están coordinadas y los resultados no se comparten de forma sistemática. Además, el intercambio de información entre los agricultores, el INTA y el programa de servicios de extensión no han sido institucionalizados. El gobierno ha dado pasos recientemente para abordar esta situación, emitiendo una serie de directrices en el 2016 con el objetivo de mejorar la coordinación entre el INTA y los Servicios de extensión y de ese modo satisfacer mejor las necesidades de los productores.

Costa Rica se encuentra trabajando en un abordaje **de gestión de riesgos**, aunque los seguros agrícolas están aún en una fase de desarrollo. En línea con la Política Nacional de Gestión del Riesgo 2016-2030, la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE) trabaja de cerca con el sector agrícola con el fin de evaluar los riesgos actuales, reducir la exposición al riesgo, y prepararse para responder emergencias. Tales esfuerzos incluyen: el monitoreo de los fenómenos climáticos en áreas de alto riesgo, y el manejo de un portal público en-línea para la recolección de datos generados por las universidades y centros de investigación. La CNE también opera un sistema de alerta temprana con el apoyo y la participación activa de la comunidad (Sancho, 2016). Conjuntamente, en el evento de un desastre, la CNE provee algo de apoyo financiero para el agricultor; lo que incluye el acceso al financiamiento (o periodos extendidos en los préstamos), y del mismo modo proporciona insumos, maquinaria y pagos de emergencia en efectivo. No obstante, el mercado de seguros agrícolas se ha desarrollado poco en Costa Rica. Durante décadas, los seguros para los granos fueron suministrados casi exclusivamente a los productores de arroz por el INS (institución estatal de seguros). En el 2015, el INS inició esfuerzos para expandir su cobertura, por medio de un seguro para varios de los productos principales de Costa Rica. Actualmente, sólo el 1.3% de la tierra dedicada a la agricultura está asegurada, del mismo modo los planes de expansión casi no se han desarrollado.

Los **esfuerzos público-privados**, tales como el de las *corporaciones* (organizaciones o “corporaciones” dentro de la cadena de valor, ver Recuadro 3), complementan a un número de servicios gubernamentales incluidos la asistencia técnica, la investigación, el desarrollo de cadenas de valor y el mercadeo de ciertos productos. Estos servicios han tenido un impacto positivo en el desarrollo de los sectores tales como el café, el banano y la caña de azúcar. Sin embargo, no todos los agricultores tienen acceso al apoyo brindado por las corporaciones: menos del 30% del total de los agricultores pertenece a algún tipo de asociación agrícola, incluyendo las corporaciones (INEC, 2014).

*Las amplias restricciones a la creación del entorno propicio también deben ser abordadas*

**La infraestructura**, en particular la infraestructura vial, está definida por varios índices<sup>4</sup> como una de las mayores limitaciones para la competitividad en Costa Rica, así como la mala condición de las carreteras, el almacenamiento y la infraestructura de riego limitan la productividad agrícola. Inversiones limitadas en el sistema de transportes, combinado con la creciente severidad de las amenazas naturales, han llevado al deterioro de las carreteras: mientras que las inversiones en los años sesenta y setenta resultó en una extensiva red de carreteras, la calidad de las carreteras está por debajo del promedio en América Latina (WEF, 2015). La baja calidad de los caminos rurales aumenta los costos de transporte y las pérdidas de producción, limitando la competitividad de grandes productores y evita que el pequeño productor tenga acceso a los mercados. La falta de centros de distribución y de instalaciones de cadenas de frío en ciertas regiones incrementan los costos de transporte y limitan la capacidad de los productores a conectarse a las cadenas de valor. Finalmente, el poco desarrollo de la infraestructura agrícola, tales como riego y drenaje también contribuyen a la baja en productividad a nivel de fincas (un problema que se estima empeore con el aumento de los desastres naturales derivados de cambio climático).

El acceso a **herramientas financieras** es también limitado. En particular, el acceso a créditos agrícolas es muy bajo, muy por debajo del ranking de otros países latinoamericanos tales como Chile, México, Brasil y Colombia. En el 2014, menos del 14% de los agricultores recibió algún tipo de financiamiento. El Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD) fue establecido en el 2008 para mejorar el acceso al financiamiento, con tasas de interés preferenciales para los agricultores que aplique, sin embargo, el financiamiento bancario sigue siendo insuficiente. Estrictos requisitos le impiden al pequeño productor el tomar ventaja de las fuentes crediticias disponibles, y los bancos comerciales privados carecen de incentivos para que se incorporen al mercado. Tal y como se mencionó anteriormente, el mercado de los seguros agrícolas no se ha desarrollado mucho, pero se está expandiendo.

*Incrementar el valor de la agricultura también significa explotar las oportunidades para expandir los nichos de mercado o productos diferenciados*

El gobierno costarricense ha priorizado el reforzar las exportaciones y el incremento de la contribución de la agricultura a la economía. Dada las restricciones en la disponibilidad de la tierra, el valor agregado de la agricultura para Costa Rica descansa en una mayor explotación de nichos de mercado y de productos diferenciados y en la consolidada reputación de conciencia ambiental. Las oportunidades clave para la próxima ola de éxito en las exportaciones yacen en la expansión de productos diferenciados, tales como los productos orgánicos y un mayor valor agregado como la industria de alimentos procesados. Ambas áreas cuentan con el potencial para reducir la dependencia de la concentración de productos exportados existentes, así como con el potencial para aumentar las oportunidades de empleo en áreas rurales incluyendo (en caso de los alimentos procesados) a aquella mano de obra relativamente mal preparada proveniente del sector rural.

**La producción orgánica** es un nicho de mercado que puede beneficiarse con la reputación del sector en lo que respecta a la calidad y a la sostenibilidad. Sin embargo, a pesar de ser un pionero (en el sector la primera ley relacionada a la producción orgánica se pasó en 1995) la producción orgánica continúa siendo limitada con aproximadamente 1.6% de la producción total (base de datos ambiental del PEN, 2016; SFE 2015). La participación de Costa Rica concernientes al área de producción orgánica se encuentra por debajo del promedio mundial, más bajo aún que muchos otros países de la región (FAOSTAT, 2016). Entre algunos de los factores que contribuyen con esta situación se encuentran: el escaso desarrollo en mercadeo y de canales de distribución y comercialización; el poco apoyo tanto público como privado, en los limitados servicios de extensión y sistemas de innovación; e igualmente la falta de confianza por parte de

los productores de obtener un precio premium por su producción orgánica (PEN, 2015; IBS Soluciones Verdes, 2013).

La **agroindustria** está creciendo, pero se espera que haya posibilidades para una mayor expansión. Las empresas procesadoras también existen en productos tales como: la carne y productos derivados, frutas, vegetales, productos lácteos, bebidas sin alcohol y jugos, confitería y chocolatería, así como el procesado de pescado y mariscos (USDA, 2015); sin embargo, no todos estos subsectores están bien desarrollados. De la misma forma, el gobierno actualmente está explorando las oportunidades para la diversificación en nuevos productos, como la palma y el arroz para un desarrollo superior de la agroindustria.

Los **vínculos internacionales** han sido un factor importante en la expansión de las exportaciones costarricense hasta la fecha y continuarán siendo la clave para la promoción de las exportaciones agropecuarias. Los incentivos de las políticas de inversión extranjera por parte de Costa Rica, y las inversiones de compañías internacionales han ayudado al fortalecimiento dentro de mercados internacionales y ha cambiado la estructura de producción del sector hacia la exportación de ciertos cultivos. La inversión extranjera es particularmente alta en el cultivo de banano, de la piña y la palma, más del 50% de las plantaciones de estos cultivos son controladas por inversionistas extranjeros (FAO, 2010a). Los vínculos internacionales en productos más procesados y en frutas tropicales no tradicionales son actualmente más limitados y podrían ser incentivados por medio de una inversión mayor, por ejemplo, en asistencia técnica e infraestructura agrícola, del mismo modo por medio de esfuerzos para promover regímenes agrícolas contractuales, y a través de alianzas estratégicas con socios internacionales para integrarse más a los mercados internacionales, y a través de esfuerzos para el desarrollo del mercado.

*La promoción del desarrollo rural y la reducción de la pobreza requerirán de grandes esfuerzos para fomentar la inclusión del pequeño productor a las cadenas de valor, cuando sea posible, así como la creación de opciones económicas fuera del sector agropecuario en el largo plazo.*

El gobierno costarricense ha recalcado la importancia del **desarrollo rural** como una prioridad para el sector agrícola. Esto requiere de atención a las necesidades del pequeño productor a través de una serie de asuntos identificados en esta *Revisión*: servicios generales mejorados, tales como extensión e información de mercados; mejor infraestructura y acceso al financiamiento; y el desarrollo de mercados de valor agregado. Dichos esfuerzos también son necesarios para garantizar la integración efectiva de productores más pequeños en las cadenas de valor, además de un aumento en la inversión en destrezas y educación.

La **prestación de servicios** es una base crítica para la inclusión, sin embargo, lo mencionado anteriormente sobre los desafíos en lo que a extensión se refiere (esto es, capacidad técnica limitada y las responsabilidades que competen al personal asesor) reducen los beneficios de extensión para el agricultor en condiciones de pobreza. La desigual distribución de la información del mercado también restringe el desarrollo agropecuario. Mientras que las organizaciones de cadena de valor agrícola (por ejemplo, las corporaciones) pueden complementar los servicios públicos, los esfuerzos público-privados no están coordinados por lo que la prestación de servicios en general sigue siendo insuficiente en muchos subsectores.

Factores más amplios para crear el **ambiente propicio**, tales como infraestructura y acceso a financiamiento, dicho ambiente tiene implicaciones para la inclusión de pequeños productores al mercado. Pese a las inversiones recientes en infraestructura, la mala calidad de los caminos rurales conforma una barrera para que el pequeño productor tenga acceso al mercado particularmente en áreas propensas a las inundaciones. La falta de centros de distribución y de instalaciones de cadenas de frío en ciertas regiones representa otro obstáculo para la conexión con el mercado para el agricultor en condición de pobreza. Igualmente, el acceso limitado a

créditos y seguros ha debilitado particularmente al pequeño agricultor lo que restringe las inversiones e impide que los ingresos sean estables.

Adicionalmente, la inclusión al mercado también es limitada por causa de **la integración desigual del pequeño productor en las cadenas de valor**. Aunque hay algunos vínculos entre el pequeño productor y otros actores de la cadena en algunos productos, tal es el caso del café con el ICAFE, donde muchos productores cafetaleros están involucrados en el procesamiento de sus granos, mercadeo y exportación. No obstante, otros productos, incluyendo la piña y el banano, no incluyen al pequeño productor en sus cadenas. Destrezas limitadas, barreras crediticias, aunados a la falta de organización, imposibilitan al pequeño productor participar en las cadenas de valor. Finalmente, el desarrollo dispar de los mercados regionales también impide el acceso al pequeño productor.

En otros casos el crecimiento de productividad y las oportunidades para el pequeño productor también se ven limitadas por la **competencia** en la cadena de comercialización de ciertos productos. Por ejemplo, el sector arrocero y el azucarero poseen estructuras de mercado concentradas. De acuerdo con la Ley N 7818, LAICA (la organización de productores de azúcar) puede regular todas las actividades involucradas en su cadena de valor, todo desde la compra, la exportación, el almacenamiento hasta la comercialización a nivel minorista en Costa Rica. La misma situación se puede observar en el sector arrocero: CONARROZ (Ley 8285) controla de forma completa el mercado del arroz. La falta de competencia es un obstáculo para la competitividad de los sectores y le reduce las oportunidades al pequeño productor.

Por último, los bajos **niveles de educación** en zonas rurales impiden un crecimiento agrícola inclusivo. A pesar de décadas de inversiones en educación pública y salud que resultaron en el acceso casi universal a estos servicios, el impacto de la educación costarricense en lo que concierne el sector agropecuario es limitado, particularmente para aquellos que están empleados en la agricultura tradicional. Comparado con el promedio nacional de nueve años, el nivel promedio de escolarización de aquellos dedicados a la agricultura para el mercado doméstico y al sector de exportaciones tradicionales es de 5.5 años, y el promedio de nivel de escolarización de aquellos dedicados a la agricultura de exportación no tradicional es de 6.1 años (PEN, 2013). Los bajos niveles educativos y formativos de la fuerza laboral agrícola suponen varios desafíos para la mejora de la productividad agrícola y la movilización a través de la cadena de valor. Por ejemplo, aquellos que han dado un giro hacia la producción orgánica tienen el potencial de aumentar la participación del pequeño productor en la cadena de valor, estos productores pueden enfrentar desafíos al adoptar nuevas prácticas y al cumplir con los estándares. Los bajos niveles de formación y escolaridad también representan un impedimento para la salir laboralmente del sector agropecuario, lo que significa un desafío para el ajuste.

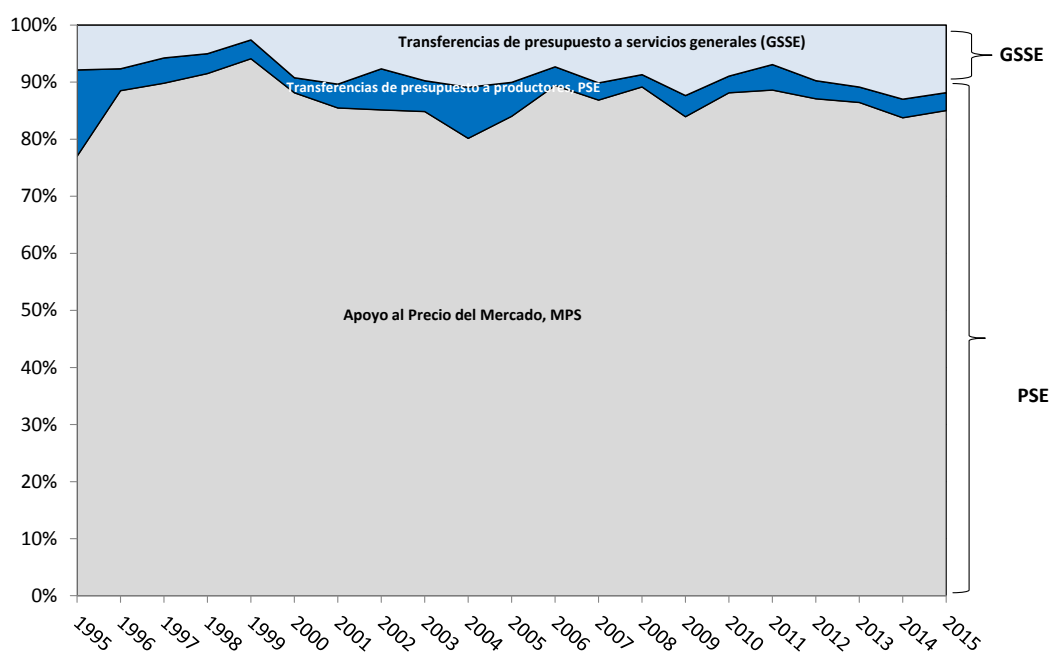
En efecto, eventualmente no todos los pequeños productores podrán sobrevivir dentro del sector agrícola (sobre todo debido a la creciente fragmentación de las explotaciones agrícolas), por lo tanto, se debe prestar atención a las necesidades de este grupo las cuales requerirían un **ajuste** dentro del contexto de un proceso de ajuste estructural mayor en el sector y en la economía. Esto incluiría el descenso de la participación de la agricultura en el PIB a medida que la economía se desarrolla y se diversifica, así como un descenso de la participación de la agricultura en el empleo, a medida que disminuyen los puestos de trabajo en el sector y crece la demanda laboral en sectores no agropecuarios, elevando todo el tiempo el rendimiento agrícola. Para algunos de los pequeños productores el mejorar la productividad y la competitividad es una opción viable (lo que requeriría el involucramiento de algún medio de consolidación de los resultados del pequeño productor). Para otros, la diversificación de fuentes de ingreso (dentro y fuera del sector agrícola) será crucial; y para un número importante que estaría abandonando el sector del todo, pasarse a un mundo laboral no agropecuario sería la única solución viable. Esto habla del papel importante que juegan las políticas sociales al abordar las necesidades de aquellos que no podrían ajustarse (esto se discute ampliamente más adelante), así como *la mejora* efectiva de la *educación* básica en las *zonas rurales* para así posicionar a estas comunidades para que

puedan tomar ventaja y crear nuevas alternativas de fuentes de ingresos (e.g. Costa Rica posee una base consolidada en ecoturismo sobre la cual se puede edificar en este respecto). Las políticas gubernamentales para abordar la pobreza rural no pueden enfocarse únicamente en un desarrollo orientado a la agricultura; las políticas agrícolas necesitan situarse en panorama de desarrollo agropecuario más amplio con políticas dirigidas a la creación de oportunidades no agrícolas en la zona rural y así evitar la migración masiva hacia las ciudades. (OCDE, 2008, 2012).

*El combate a la pobreza también significa abordar algunas de las políticas existentes que dañan a los hogares en condición de pobreza y entorpecen la gestión de la transición a mercados más abiertos.*

El nivel de apoyo total de Costa Rica para el productor agrícola es relativamente bajo, y además toma una forma que resulta particularmente dañina para los esfuerzos en el combate a la pobreza y promover un ajuste manejable a los cambios tanto en los mercados como en el clima. El Apoyo a los Precios de Mercado (APM) fue el mayor componente (85%) del Estimado de Apoyo Total (EAT) para la agricultura en el periodo 2013-15 (Figura 5). Las transferencias presupuestarias, por otro lado, han sido comparativamente escasas (15%). Los servicios generales (basado en medidas GSSE) constituyen la categoría predominante de las transferencias presupuestarias (80%).

**Figura 5. Nivel y composición del Estimador al Apoyo Total en Costa Rica, 1995-2015**



Fuente: OCDE (2016a), "Estimados del Productor y el Consumidor", base de datos de estadísticas agrícolas de la OCDE.

**El Apoyo al Productor**, medido por el PSE, generó un promedio del 10.1% en los ingresos brutos de los productores agrícolas en el periodo 2013-15. Aunque esto no es muy comparable con el promedio de la OCDE, alrededor de 17.6%, este apoyo se basa casi enteramente (97%) en la forma de comercio más distorsionadora: MPS; y si bien es cierto este apoyo ha sido dirigido a la seguridad alimentaria y promulgado a través de un precio de referencia para el arroz y aranceles en algunos productos (productos que contribuyen en gran parte al MPS son arroz, aves,

carne de cerdo y azúcar), da paso a un número de consecuencias negativas que afectan los objetivos de reducción de la pobreza.

Primeramente, el **apoyo al productor** para el arroz le está imponiendo **una carga significativa al consumidor, especialmente al más pobre**. Costa Rica posee uno de los precios domésticos más altos para el arroz en el mundo. Los consumidores (especialmente de los hogares de escasos recursos) asignan una parte significativa de sus ingresos a la adquisición de este grano básico a precios más altos que en el mercado internacional. De acuerdo con el *Estimado de Apoyo al Consumidor (EAC)* las políticas de apoyo a los precios agrícolas generan un impuesto implícito para el consumidor (el primer comprador del producto), y aumentan el gasto de consumo en un 21% en el periodo 2013-15. Mientras que los hogares más necesitados realizan un gasto mayor en alimentación, esto en efecto funciona como un impuesto regresivo, y, contrario al objetivo establecido, tiene el efecto de debilitar la seguridad alimentaria de los hogares de escasos recursos.

En segundo lugar, las medidas de apoyo tienden a **beneficiar a un grupo selecto de grandes productores y de molineros de arroz**. La producción de arroz es dominada por grandes productores, quienes representan más del 76% del área cultivada (INEC, 2014), mientras que el pequeño agricultor (72%) produce mayoritariamente para el autoconsumo. Por otra parte, como muchos de los pequeños arroceros son compradores netos de arroz, son literalmente lastimados por un precio más alto de este producto básico. Este apoyo preferencial hace que se desvíen recursos que podrían utilizarse en actividades productivas y sostenibles; también ralentiza el proceso de ajuste del sector, un proceso que se necesita dada la liberalización programada dentro del marco de los tratados de libre comercio.

Costa Rica se ha comprometido a la eliminación gradual de los aranceles bajo el CAFTA-DR al 2025. En este contexto, el apoyo al productor vigente, en el caso del arroz, impide el que se dé un manejo fluido del desafío que consiste en el ajuste para los productores (entre los cuales no todos resultarán competitivos en un mercado más abierto), y reduce los incentivos para que los arroceros adopten prácticas más eficientes. La experiencia sugiere que un ajuste ordenado sería facilitado por:

- **Señales claras sobre la dirección de las políticas:** El que el gobierno brinde señales claras con respecto a las medidas de apoyo resulta importante para asegurarse de contar con un proceso de toma de decisiones informado, y que así mismo se informe a los agricultores sobre cuáles son las perspectivas de continuar siendo competitivos en un mercado más abierto. Reformas en el precio mínimo del arroz se dieron en el 2015, cuando se volvió precio mínimo de *referencia*, sin embargo, este precio de referencia continúa funcionando como un precio mínimo; ya que esta reforma es aún reciente. Por el momento no se prevé una calendarización para la eliminación de este precio de referencia.
- **Eliminación gradual del apoyo al mercado:** La eliminación gradual del apoyo al mercado crearía incentivos para aumentar la eficacia previo a la apertura comercial. La eliminación escalonada de los aranceles ya cuenta con un cronograma, y el gobierno está ahora tomando medidas específicas que indican que el apoyo disminuirá. Por ejemplo, las pólizas de seguro subsidiadas para los arroceros fueron canceladas en el 2015. En el 2019, el SENARA eliminará los subsidios cruzados de otros cultivos a los productores de arroz en el sistema de precios del agua.
- **Esfuerzos para incrementar el crecimiento de la productividad:** El aumento en el tipo y en la efectividad de los servicios brindados a los agricultores, más I&D y los servicios de extensión incluyen: el proporcionar apoyo a cooperativas y organizaciones agrícolas; infraestructura mejorada; así como un acceso al financiamiento expedito y asequible, además de herramientas para fomentar la resiliencia y el manejo de riesgos, todos aspectos claves para habilitar el buen posicionamiento de los productores frente a la creciente competencia.

- **El fomento de oportunidades alternativas para aquellos que no puedan competir:** Apoyos para las cadenas de valor y para los servicios están solamente disponibles para algunas corporaciones o cooperativas de ciertos cultivos en algunas regiones. Servicios de asistencia técnica e incentivos financieros para promover la diversificación de productos alternativos no están disponibles para todo el sector agropecuario. Programas dirigidos al desarrollo rural para la generación de actividades económicas no agropecuarias son limitados, -en particular, para facilitar la transición hacia el ecoturismo y al procesamiento agroalimentario.

*Mientras que ha habido un buen proceso en lo que concierne la adaptación al cambio climático, aún existen muchas oportunidades sin explorar.*

Se prevé que las pérdidas provocadas por el cambio climático en la producción agrícola reducirían la contribución de la agricultura al PIB entre un 8% y un 12% para el año 2100, relativo al 2007 (Ordaz et al., 2010). En reconocimiento de la vulnerabilidad del sector agrícola frente al cambio climático, el gobierno costarricense ya se encuentra haciendo avances notables para promover la adaptación entre los agricultores. Sin embargo, quedan algunas oportunidades sin explotar que llevarían a un desarrollo mayor para alcanzar los objetivos del sector de crecimiento de la productividad y reducción de la pobreza en un clima cambiante. Tanto el progreso como los desafíos restantes pueden ser vistos a través de las cuatro dimensiones de la política de adaptación: (i) priorización estratégica, (ii) generación de información y diseminación, (iii) regulación basada en normas, e (iv) incentivos financieros.

Costa Rica ha identificado a la adaptación como una **prioridad** política clave en varias estrategias, con todo, la falta de alineación con otros objetivos y el límite inadecuado de financiamiento limitan su implementación e impacto. Costa Rica le ha dado prioridad a la adaptación a través de estrategias nacionales y sectoriales. Las medidas de adaptación también pueden beneficiarse indirectamente de un enfoque integrado del gobierno en el desarrollo sostenible y la mitigación. Al mismo tiempo, el progreso se ha visto ralentizado por la falta de alineación con otras prioridades, (tal como la soberanía alimentaria) lo que promueve la producción de cultivos que no están adaptados al cambio climático en todas las regiones. Es más, las asignaciones presupuestarias no cubren todos los objetivos relacionados con la adaptación identificados por el gobierno, lo que limita la capacidad de adaptación del sector.

Son notables los pasos que se han dado en lo que se refiere a la **generación de información y diseminación** en temas de vulnerabilidad climática, cambio climático y soluciones adaptativas. No obstante, la agenda de investigación sobre la adaptabilidad todavía no ha sido desarrollada, y su difusión para que llegue al agricultor es limitada. Un número de instituciones privadas y públicas están realizando investigaciones sobre posibles soluciones adaptativas, las evaluaciones de vulnerabilidad en los cultivos principales de Costa Rica aún están incompletas. En adición, se carece de un programa de investigación coordinado e interinstitucional sobre soluciones adaptativas en conjunto con las instituciones que llevan a cabo actividades de investigación fragmentada. Si bien un número de programas persisten en lo que es la diseminación y la asistencia técnica, la sensibilización de los agricultores en lo tocante a los cambios en el clima a largo plazo y a las soluciones adaptativas sigue desigual. Entre las razones por las que esto se da están: el enfoque en las vulnerabilidades presentes, debilidades en la coordinación, deficiencias en la capacidad de las instituciones gubernamentales, así como las asignaciones de recursos públicos deficientes.

Muchas **regulaciones basadas en normas** afectan de forma indirecta a las prácticas de adaptación. Sin embargo, su impacto se ve limitado de forma frecuente debido a la ausencia de objetivos de adaptación, sumado a una implementación limitada y a un déficit en la ejecución de las mismas. Por ejemplo, mientras que un número de regulaciones ambientales para garantizar la calidad de la tierra y de los suelos han ayudado a mejorar la resiliencia en el caso de eventos

extremos, su impacto ha sido obstaculizado por los desafíos de implementación. Asimismo, otras reformas recientes han fortalecido el manejo del recurso hídrico pero la coordinación y el monitoreo más el reto que conlleva la ejecución reducen el impacto de estas mejoras. Igualmente, se sugiere desarrollar *infraestructura* adaptada al cambio climático, sin embargo, ésta no es obligatoria para los proyectos privados; una omisión importante que deja al sector agrícola expuesto a pérdidas significativas. Así mismo, esfuerzos agrícolas para adaptarse a través de la diversificación de cultivos se ven obstaculizados por los largos procesos para la solicitud de permisos.

Finalmente, la mayoría de los **incentivos financieros** de Costa Rica consisten en medidas no distorsionadoras y que podrían generar efectos positivos para la adaptación si fuesen complementadas con información sobre las proyecciones del cambio climático. Costa Rica es un modelo de buenas prácticas en lo que se refiere el evitar la mayoría de los subsidios para los insumos (incentivos financieros que puedan poseer efectos distorsionadores en lo que es adaptación). La adaptación también podría ser promovida de forma indirecta a través de un número mayor de incentivos financieros; por ejemplo, programas de beneficios ambientales, Acciones Nacionales Apropriadas de Mitigación (NAMAs) y esquemas de crédito podrían estimular de forma indirecta un gran número de medidas adaptativas aunque éstas se enfoquen en vulnerabilidades presentes sin considerar las proyecciones hacia el futuro. El desarrollo reciente en el programa de seguros agrícolas de Costa Rica ha permitido la eliminación de una serie de barreras a la adaptación, a pesar de las distorsiones que aún subsisten. Sin embargo, otras regulaciones basadas en incentivos, a saber, los precios de referencia y las restricciones comerciales, distorsionan los incentivos y podrían fomentar elecciones desadaptativas.

## Recomendaciones de política

Basándose en el análisis realizado en la presente *Revisión*, esta sección propone medidas para apoyar los esfuerzos del gobierno en promover el crecimiento de la productividad y combatir la pobreza en el contexto de la apertura de mercados y el cambio climático.

El primer set de recomendaciones se enfoca en el **aumento en la productividad** a través de mejoras en la efectividad de los servicios brindados al agricultor, a través de una mayor eficiencia de la coordinación gubernamental y la ejecución presupuestaria, del fortalecimiento del papel que juegan el sector privado, corporaciones y las organizaciones de cadena valor, en el abordaje de las limitaciones a un nivel más amplio; notablemente en lo que a *infraestructura* y acceso al financiamiento se refiere. La mejora de la productividad subyace a los esfuerzos para combatir la pobreza rural en los hogares de agricultores, para garantizar la competitividad actual del sector de exportación agrícola, así como posicionar a los productores para competir en mercados más abiertos y fortalecer la resiliencia del sector ante el cambio climático.

El segundo set de recomendaciones identifica las oportunidades para mejorar el **valor y la inclusión** en el sector agrícola. Las recomendaciones inicialmente se enfocan en nuevas oportunidades para expandir las exportaciones agrícolas a un nivel de más alto valor, de nichos de mercado y productos diferenciados, recalando la sólida reputación de Costa Rica en lo que concierne a los records ambientales. Luego se aborda la necesidad de aumentar la participación del valor obtenido por los productores, y de promover una inclusión mayor del pequeño productor en las cadenas de comercialización a través de reformas a las mismas y a través del mejoramiento de los niveles de educación y de formación rural. En conjunto con las recomendaciones referentes a la productividad, las siguientes tienen como objetivo el forjar un sector agrícola competitivo, productivo e inclusivo que se posicione mejor con el fin de satisfacer las nuevas condiciones de mercado, así como las climáticas.

El tercer set de recomendaciones se enfoca en la **alineación de los incentivos y el fomento al ajuste** a la apertura del mercado. Las recomendaciones se enfocan en la necesidad de contar con señales claras de cuál será la dirección de las políticas, de la mano con una apertura comercial paulatina, con la finalidad de enviarle las señales e incentivos correctos a los productores en lo concerniente al futuro del mercado. Estas recomendaciones abordan de forma específica lo referente al apoyo del precio de mercado del arroz, así como la necesidad de abordar los incentivos creados para la producción arrocería y el impacto negativo de los mismos en los hogares de escasos recursos. Del mismo modo, la planificación de una transición efectiva requeriría de apoyo al ajuste a aquellos agricultores que no podrán ser competitivos en el marco de las condiciones impuestas por una apertura comercial.

Un último set de recomendaciones propone un número de oportunidades para desarrollar los esfuerzos del sector agrícola referentes a la **adaptación al cambio climático** más ampliamente. Estos esfuerzos están siendo edificados sobre la base del compromiso activo que Costa Rica ya ha demostrado tener al proponer una mejor alineación de las políticas y el financiamiento con las necesidades de adaptación a más largo plazo, al buscar fortalecer la conciencia sobre la vulnerabilidad climática y así como de las opciones de adaptación, al mejorar la ejecución de regulaciones clave, y al usar las herramientas financieras existentes para incentivar el comportamiento adaptativo.

En lo posible, las recomendaciones sugieren aquellas medidas que puedan ser abordadas más fácilmente y a un plazo menor, así como aquellas a las que se les daría enfoque a mediano y largo plazo. Del mismo modo, esto también se refleja a áreas en donde el sector agrícola tiene la responsabilidad principal y aquellas en donde otros ministerios jugarían un papel más protagónico. Las presentes recomendaciones no son exhaustivas, y deberán ser interpretadas como punto de partida para consideración, refinamiento y elaboración ulterior por parte del gobierno.

## 1. Aumentar la productividad

### *Incrementar la efectividad de los servicios gubernamentales otorgados al sector agropecuario*

- **Revisión y reforma de los servicios de extensión para incrementar la efectividad.** Dada la escasez actual en lo que a capacidad técnica se refiere aunado a la mala asignación de recursos a tareas no consultivas, una evaluación podría ser un primer paso útil en la tarea de identificar dónde se necesita más el personal técnico y más habilidades. Los límites para el reemplazo de los jubilados, al mismo tiempo que limitan los recursos humanos actuales, también crean una oportunidad para la renovación y reestructuración de las habilidades.
- **Fortalecimiento del I&D público y su conexión con los servicios de extensión.** El aumento del sistema de innovación agrícola es crucial para alcanzar un crecimiento productivo de la sostenibilidad. Es más, los vínculos fortalecidos entre I&D y los servicios de extensión brindados a los agricultores aumentarán la relevancia y el impacto de los descubrimientos investigativos. Existe la necesidad contar con una mayor priorización presupuestaria para el I&D agrícola, equiparada por los esfuerzos para replicar a asociaciones exitosas del sector público y privado con las organizaciones de la cadena de valor agropecuario en lo que a I&D y transferencia de tecnología para cultivos específicos se refiere. Los esfuerzos cada vez mayores en la cooperación internacional son una forma relativamente rentable e importante de apoyo a la innovación, tanto en términos de I&D per se como en términos de aprender de los otros con miras a la adaptación de la tecnología.
- **Reducción de los trámites burocráticos.** Procesos burocráticos lentos y complicados frenan el crecimiento de la productividad. El acortar el proceso de registro en el caso de los agroquímicos resulta crucial a corto plazo, dado las bajas tasas de aprobación y las quejas tanto por parte de socios comerciales como por parte del productor doméstico sobre lo

prolongado, oneroso e impredecible del proceso. Algunos de los socios comerciales del mismo modo se han quejado del sistema de registro para las importaciones, el cual también resulta ser un proceso demorado; sin mencionar los retrasos en la emisión de los permisos sanitarios para la importación. Igualmente existe la necesidad de acortar y agilizar las solicitudes de permisos para el cambio de cultivos así como para el establecimiento de pequeños negocios procesadores. Por ejemplo, el sistema de solicitud de permisos en línea del MINAE se encuentra actualmente introduciendo permisos relativos a los recursos hídricos lo que podría extenderse a otros sistemas de permisos.

- **Mejorar el papel de las organizaciones de la cadena de valor agrícola (por ejemplo, las corporaciones) para complementar los servicios gubernamentales.** En principio, dichas organizaciones otorgan una gama de servicios que incluyen investigación, extensión, acceso al crédito, capacitación en lo que a regulaciones y estándares internacionales se refiere, asesoramiento jurídico, transporte y almacenamiento, así como mercadeo y exportaciones. Pero en la práctica los servicios brindados varían según la organización, creando un margen para el fortalecimiento del papel de estas organizaciones en algunos sectores, donde no existen, y que son clave para el pequeño agricultor. En el caso de algunos productos, podrían desarrollarse nuevas organizaciones; en el caso de otros, tales como los ganaderos y los productores de palma, podrían expandirse tanto en el número de productores cubiertos así como en la gama de servicios disponibles. Un primer paso de gran utilidad a corto plazo sería la evaluación de los servicios existentes que ofrecen las organizaciones de cadena de valor con el fin de identificar las brechas así como las duplicaciones. Sobre la base de esta evaluación, se podrían implementar medidas específicas que fortalecerían el papel de estas organizaciones como complemento estratégico a los servicios públicos del sector agropecuario.

#### *Fortalecer la coordinación institucional así como los mecanismos presupuestarios*

- **Mejorar los mecanismos de consulta y la coordinación dentro de la SPA.** El gran número de instituciones en el SPA corre el riesgo de que la responsabilidad se vea fragmentada, ralentizando las decisiones y duplicando las funciones. La coordinación entre las instituciones de la SPA podría ser fortalecida, y a corto plazo la prioridad sería mejorar la operación de los mecanismos de coordinación existentes, tales como el CAN.
- **La recolección regular y sistemática de información** también podría contribuir a una toma de decisiones más coordinadas al proporcionarle a todos los participantes un panorama común y actualizado sobre el desempeño de sector, y una base de evidencias consistentes para la toma de decisiones de política pública. Mientras que la secretaría del CAN, SEPSA podría servir como un punto de recolección de dichas informaciones. A mediano plazo la *Revisión* podría ser realizada bajo el mandato de las instituciones, a fin de reducir la duplicación y asegurar la cobertura de nuevos desafíos.
- **Fortalecer los mecanismos de diálogo y el incremento de la transparencia resolverá los asuntos relacionados a las MSF de forma eficiente.** La coordinación entre SFE y SENASA con otras instituciones como COMEX y aduanas en relación con las medidas sanitarias y fitosanitarias es actualmente limitada. Una mejor coordinación de las medidas sanitarias y fitosanitarias entre los diferentes organismos que participan en el comercio agrícola podría ayudar a gestionar tensiones potenciales con los socios comerciales y los productores nacionales. Un liderazgo y una transparencia eficaces también son esenciales para mejorar la coordinación.
- **Mejorar la asignación presupuestaria es prioridad clave.** Aunque el 80% de los gastos presupuestarios se destinan a servicios generales, los recursos son limitados para: los programas de innovación agrícola, transferencia de tecnología y asistencia técnica, así como para la infraestructura agrícola, servicios de inspección y seguridad de productos agrícolas,

sistemas de información comercial, sistemas de inocuidad de los alimentos y sanidad animal y vegetal. Una mayor alineación de los presupuestos con los objetivos políticos establecidos será clave para mejorar el desempeño en el sector.

- **Incrementar la ejecución presupuestaria.** la tasa de ejecución presupuestaria debería incrementarse en las instituciones agrícolas con el fin de maximizar el impacto de los recursos disponibles. El desembolso oportuno de los fondos permitirá una mejor planificación, así como una mejor prestación de servicios. Del mismo modo, mejores mecanismos de coordinación dentro y fuera del SPA, podrían ayudar a reducir el peso de la burocracia el cual también obstaculiza la ejecución presupuestaria. Todo eso además de fortalecer un entorno propicio para el crecimiento de la productividad y para la reducción de la pobreza.

***Fortalecer el ambiente propicio para el crecimiento de la productividad y la reducción de la pobreza***

- **Mejorar la infraestructura.** Una infraestructura vial que sea funcional se hace necesaria para conectar a los productores con los procesos de industrialización y con el mercado nacional. Al mejorar las redes de transporte (los caminos rurales, en particular) ayudará garantizar el acceso al mercado, así como a bajar las pérdidas post-cosecha y del mismo modo serviría de incentivo para que el agricultor dé un giro hacia productos de más valor agregado. Un desarrollo más amplio en lo que a las bodegas regionales se refiere también mejoraría el acceso al mercado, así como las oportunidades de obtención de ingresos para el pequeño agricultor. Por último, igualmente se necesitan sistemas de irrigación eficientes para garantizar el crecimiento de la productividad y también para prepararse ante una futura escasez del agua. A fin de reconciliar estas inversiones con el actual déficit fiscal, podrían crearse asociaciones público-privadas.
- **Incrementar el acceso al financiamiento.** El incremento del acceso a créditos a través de mecanismos que eviten el daño moral resulta crítico a la hora de impulsar el crecimiento productividad entre los pequeños productores. Se podrían expandir los programas de crédito agrícola existentes por parte de las organizaciones agrícolas como un primer paso. Así mismo se podrían introducir incentivos y mecanismos para que la banca privada se comprometa con el pequeño prestatario, por ejemplo a través del uso del producto almacenado como garantía. Además, los estrictos requisitos para el acceso a préstamos impuestos al pequeño productor deberán flexibilizarse.

## **2. Aumentar el valor agregado y la inclusión**

***El promover el valor agregado de la producción, así como el reformar las cadenas de comercialización con el fin de impulsar los aportes del productor así como la participación de pequeño productor***

- **Buscar la diversificación de nichos de mercado o productos diferenciados.** El SPA ha identificado a los productos orgánicos como un mercado importante y creciente: la demanda por productos orgánicos ha crecido globalmente (el 69% de la producción orgánica Costa Rica ya se encuentra dirigida a las exportaciones) y las oportunidades domésticas también están creciendo a la medida en que crece la clase media urbana y se desarrollan los hoteles y restaurantes dedicados al ecoturismo. La capitalización de estos mercados requerirá de inversiones en la comercialización de productos orgánicos. Los productos que se benefician por medio de los “Ecolabels” cuentan con un buen potencial para las exportaciones de Costa Rica, dada la reputación del país en lo que a protección ambiental se refiere y ya se cuenta con iniciativas sobre las cuales edificar (por ejemplo, marca país *Esencial Costa Rica*). Por último, un mayor desarrollo de productos derivados, tales como la piña congelada y los biocombustibles de paja de arroz, ofrece oportunidades prometedoras.

- **Integrar al pequeño productor en las cadenas de valor.** La integración del pequeño productor (incluyendo mujeres y jóvenes) en las cadenas de valor es clave para ayudar a elevar los ingresos. Las organizaciones agrícolas de la cadena de valor pueden cumplir un papel importante; como por ejemplo el del modelo del ICAFE para la inclusión del pequeño productor dentro de la cadena de valor podría expandirse a otros cultivos, por ejemplo, el del frijol. El mejorar los mecanismos de distribución de la información del mercado, aumentando la cobertura en los sistemas de información de la telefonía celular, por ejemplo, también ayudaría a la inserción del pequeño productor en los mercados. Por último, el pequeño productor podría recibir capacitaciones durante las primeras etapas de procesamiento de ciertos productos, tales como en el rebanado, empaçado, secado o espolvoreado, etc.
- **Considerar maneras de fomentar una mayor competencia dentro de las estructuras de mercados agropecuarios** a fin de aumentar los beneficios para los productores. Los bajos niveles de competencia de hoy en día en algunos de los mercados agrícolas limitan potencialmente la productividad y afectan negativamente a las oportunidades para los pequeños productores. El abordaje de los temas relacionados a la competencia en las cadenas de comercialización es un elemento importante de considerar dentro del marco de la reforma sectorial.

### 3. Reducir el apoyo al precio del mercado y promover el ajuste

#### *Enviar señales creíbles sobre las políticas y el manejo de la transición*

- **Anunciar un cronograma para la reducción del apoyo al mercado (e.g. el precio mínimo de referencia para el arroz).** Esto debería ser una prioridad a corto plazo para la acción y la carga frontal de la reforma, dado el impacto negativo que el apoyo al precio actual del arroz en el mercado ha tenido sobre los hogares de escasos recursos y sobre el desafío al ajuste en el futuro.
- **Anunciar un cronograma para la eliminación gradual de los aranceles agrícolas para facilitar un ajuste organizado.** El apoyo al productor todavía se provee en forma de protección arancelaria para varios de los productos, por ejemplo el arroz, aves de corral, carne de cerdo, leche y azúcar, en detrimento del cultivo de productos más productivos y adaptativos. Costa Rica ha firmado varios TLC's bajo los cuales los aranceles para un número de estos productos se deberán eliminar de forma gradual<sup>5</sup>. El aviso a los productores sobre el calendario preciso para una eliminación gradual de la protección ayudará a la planificación futura.
- **Identificar vías alternativas para aquellos que no pueden competir en el sector y brindar redes de protección social para los agricultores más desfavorecidos.** No todos los pequeños productores se encuentran en una situación económica viable que les permita integrarse a las cadenas comerciales; por lo que, oportunidades económicas alternativas en áreas como el ecoturismo o del procesamiento agroalimentario serían importantes para combatir el desempleo en el sector rural. Es posible que se necesiten programas específicos de información y de asistencia para facilitar a los productores la adaptación y la transición a actividades económicas no agrícolas.
- **Garantizar medidas de seguridad social suficientes para los agricultores desplazados.** Construyendo a partir de las importantes inversiones que Costa Rica ha hecho en brindar servicios sociales a su población, las medidas para proteger y asistir a los desplazados de la agricultura podrían incluir asistencia específica para el ajuste y capacitación, además de la garantía al acceso continuo a los servicios de salud y educación en áreas rurales. Los programas de protección social existentes en Costa Rica (tales como el programa de transferencia de efectivo operado por el IMAS) también podrían jugar un papel importante.

Las políticas agrícolas requieren ser enmarcadas dentro del enfoque económico lo que incluye a otras políticas (y ministerios), tal como iniciativas regionales (desarrollo económico territorial), desarrollo social y protección. Los programas sociales de la economía en general, tales como las transferencias de efectivo, resultan más eficientes, eficaces y orientadas a transferir ingresos a las personas de escasos recursos, que las políticas de precios o los subsidios a los insumos.

- **Facilitar la salida de la agricultura mejorando la educación y capacitación rural.** Las mejoras educativas en zona rural crearían oportunidades para una diversa gama de actividades económicas en zonas rurales y urbanas, lo que contribuiría al aumento de los ingresos y facilitaría una transición hacia actividades económicas no agropecuarias, según sea necesario.

#### 4. Adaptación al cambio climático

*Alinear objetivos, instituciones y financiamiento en una perspectiva de largo plazo con el fin de prepararse e incrementar la resiliencia al cambio climático.*

- **Adoptar una perspectiva de largo plazo en todos los objetivos para alinearlos a las metas relativas al cambio climático.** Una evaluación sistemática con el fin de valorar hasta donde las políticas agrícolas se encuentran alineadas con la adaptación ayudaría a maximizar el impacto de los recursos existentes al fortalecer las sinergias y minimizar las concesiones a largo plazo. En particular, los objetivos actuales, tales como el de soberanía alimentaria, necesitan realizar cambios en las consideraciones a futuro en lo que concierne a las vulnerabilidades climáticas. La Estrategia Nacional de Adaptación programada para el 2018 podría ser un vehículo útil para este proceso de alineamiento.
- **Mejorar la coordinación en la agenda de adaptación.** Se necesita un intercambio de información fortalecido y una consolidada coordinación; en particular entre el IMN, la DCC, el MAG, las organizaciones agrícolas y servicios de extensión para impulsar la agenda de adaptación. Los planes de la DCC para la expansión a través de los sectores, más la iniciativa del MAG para una integración generalizada de la adaptación entre instituciones, conforman dos importantes pasos iniciales. A lo interno del MAG, se deberá identificar un liderazgo claro para el programa de adaptación del sector agrícola y así coordinar las iniciativas de adaptación. La cadena de valor de las organizaciones agropecuarias debe estar mejor integradas en la agenda de adaptación. El Plan Nacional de Adaptación podría ayudar en la formalización de las responsabilidades y al reforzamiento de la coordinación entre las instituciones.
- **Fortalecer el alineamiento de la adaptación con los recursos gastos y objetivos pertinentes.** El papel y los objetivos del gobierno han de ser claros y deben servir de guía para el gasto presupuestario en lo que refiere a la adaptación. El dar seguimiento a los recursos presupuestarios dirigidos la adaptación resulta difícil, sin embargo resultan clave para revelar la existencia de las brechas financieras. La denominación sistemática de los programas con componentes adaptativos sería también un primer paso en el marco de un objetivo más a largo plazo para evaluar los esfuerzos de adaptación de Costa Rica mediante el desarrollo de un programa de monitoreo y evaluación; aunado al fortalecimiento de la conciencia en lo referido a la vulnerabilidad ante el cambio climático y soluciones adaptivas.

*Reforzar la conciencia en los agricultores sobre la vulnerabilidad al cambio climático y las soluciones adaptativas.*

- **Esfuerzos coordinados de investigación entre las universidades y el sector privado en lo que refiere el desarrollo de evaluaciones de vulnerabilidad y de soluciones adaptativas para productos agrícolas de mayor importancia.** La revisión de las investigaciones actuales tanto públicas como privadas en temas de adaptación y desarrollo que cuenten con

una agenda de investigación integral es clave para cerrar las brechas de conocimiento y reducir la duplicación. La difusión de la información a través de las distintas instituciones también debería ser fortalecida con el fin de facilitar este proceso, en particular, los datos meteorológicos en el historial del IMN, así como las proyecciones del cambio climático deberían ponerse a disposición del público. Una gama de proyectos transversales entre el gobierno, las universidades y las organizaciones agrícolas ya se enfocan en las vulnerabilidades actuales lo que podría extender su alcance si los datos estuviesen fueran disponibles. Esfuerzos continuos para promover la cooperación internacional serían de utilidad para expandir la base de conocimiento sobre la vulnerabilidad del sector agrícola y sobre las oportunidades de adaptación.

- **Aumentar la concientización agrícola sobre los efectos del cambio climático e integrar la adaptación en los programas de asistencia técnica existente.** Los servicios de extensión incorporarían sistemáticamente en programas más actuales información sobre las vulnerabilidades del cambio climático y sobre las alternativas de adaptación (e.g. variedades más resilientes, técnicas de irrigación eficientes, prácticas de agricultura alternativa y de cultivos). La prestación de asesoramiento técnico a través de teléfonos móviles para aumentar la concientización podría ser una herramienta potencialmente rentable en términos costo-efectividad. La Estrategia Nacional de Educación, Desarrollo y Comunicación sobre el Cambio Climático propuesta en la Tercera Comunicación Nacional, producida por MINAE y IMN podría ser utilizada con el fin de avanzar en dichos esfuerzos.

*Mejorar el cumplimiento de las regulaciones para fomentar el comportamiento adaptativo.*

- **Incrementar el cumplimiento de las regulaciones relativas a la calidad del suelo y la conservación.** Se hace necesario el incrementar el cumplimiento de las regulaciones sobre la tierra y el suelo para reducir la vulnerabilidad del sector agrícola ante al cambio climático. La intención del gobierno de conducir una evaluación comprehensiva del marco legal y de las responsabilidades institucionales concernientes a la legislación de la tierra es un primer paso importante.
- **Incrementar el monitoreo, el cumplimiento, y la coordinación del manejo de recurso hídrico.** A medida que el cambio climático exacerba el estrés hídrico, se hace crucial un monitoreo mejorado y el cumplimiento de las regulaciones relacionadas al recurso hídrico. Tales esfuerzos requerirán de una coordinación fortalecida a través de todo el espectro de instituciones involucradas, tal y como se ha previsto en desarrollos conjunto actuales como el del SENARA, con el MAG y la estrategia DCC del MINAE sobre la protección y mantenimiento del recurso hídrico.
- **Implementar y hacer cumplir los estándares mínimos infraestructura adaptada al cambio climático.** Los impactos del cambio climático deben ser considerados cuando de proyectos de infraestructura se trate, con todo, los proyectos de infraestructura privados continúan careciendo de regulación. El cumplimiento de estándares mínimos para la infraestructura a prueba de clima es esencial para la reducción de pérdidas económicas durante eventualidades extremas en el futuro.

*Promover la adaptación a través de herramientas financieras existentes*

- **Alinear los programas de pago voluntario existentes y a los esquemas de pagos directos con la adaptación.** Incentivos financieros que fomentan prácticas contrarias a la adaptación deberán ser evitadas. De la misma manera, los incentivos financieros actuales también podrían colaborar con la preparación de los agricultores al cambio climático al incorporar componentes adaptativos explícitos. En particular programas elegibles que puedan estar vinculados con las proyecciones de cambio climático específicas de las regiones y los cultivos. Esto incluye al Programa Reconocimiento de los Beneficios Ambientales de la Producción

Sostenible, a los NAMAs, a programas de crédito preferencial, así como a los programas de pagos directos para los productores de bajos recursos en lo atañe a la compra de maquinaria agrícola y a la inversión en irrigación.

- **Continuar desarrollando el nuevo programa de seguros y alineándolo con la adaptación.** Los seguros son importantes pues permiten el que inversiones productivas sean realizadas y aumenta la conciencia sobre la vulnerabilidad al cambio climático y sobre la necesidad de reducir la exposición al riesgo. Al mismo tiempo, el facilitar pagos en la eventualidad de un desastre, el seguro corre el riesgo de socavar los incentivos a favor de elegir productos agrícolas más resistentes. El sistema de seguro agrícola con el que se cuenta hoy en día está más estrechamente alineado con la adaptación y el crecimiento de la productividad al combinarse con seguros por área, desarrollando así un producto “híbrido” el cual ofrece desembolsos más a tiempo y reduce el riesgo moral. Con el fin de limitar el fomento a la toma de decisiones contra la adaptación, la cobertura debe continuar a un precio de acuerdo con la exposición al riesgo y del mismo modo debería ir acompañada de amplias campañas de información para aumentar la conciencia en lo que respecta el riesgo y los esfuerzos continuos para aumentar las tasas de absorción.

## Notas

1. Un número mayor en comparación al promedio de la OCDE de 0.32 o al de Dinamarca (uno de los países más equitativos) de 0.25, para el mismo año.
2. Se estableció una meta para incrementar la participación del valor agregado agrícola en el PIB por 2 puntos porcentuales a partir de 6% en el 2014 al 8% para el 2018.
3. La definición de soberanía alimentaria usada en la estrategia a corto plazo (Políticas para el Sector Agropecuario y el Desarrollo de los Territorios Rurales 2015-2018, p. 23) es: “*La soberanía alimentaria será entendida como el derecho que tiene el país de definir sus propias políticas y estrategias de producción sostenible, distribución, acceso, consumo y utilización biológica de los alimentos; así como promover legislación que garantiza el acceso a los recursos de producción para la pequeña y mediana agricultura; esto da prioridad a la producción nacional para la demanda local, respetando la diversidad cultural y la conservación de los sistemas productivos y la diversidad biológica. Para lograr este objetivo, el gobierno propone una política de fuerte apoyo a la pequeña y mediana agricultura productora de alimentos*”.
4. Tal como el del *Índice Global de Competitividad* del Foro Económico Mundial 2015 y el Agricultural Growth Enabling Index-AEGI (OCDE, 2014a).
5. Por ejemplo, bajo el CAFTA-DR (un importante socio comercial), todos los productos agrícolas pagarán cero aranceles en el 2025 excepto la papa y la cebolla.

## Referencias

- ADI (2014), *World Risk Report 2014*, Alliance Development Works (ADI).
- COMEX (2016), *Estadísticas COMEX*, [www.comex.go.cr/estadisticas/exportaciones.aspx](http://www.comex.go.cr/estadisticas/exportaciones.aspx).
- FAO (2010a), *The Land Market in Latin America and the Caribbean: Concentration and Foreignization*, FAO, Santiago, Chile.
- FAOSTAT (2016), *FAOSTAT Database*, <http://faostat3.fao.org>.
- Fuglie and Rada (2015), *International Agricultural Productivity Dataset*, USDA Economic Research Service, [www.ers.usda.gov/data-productos/international-agricultural-productivity](http://www.ers.usda.gov/data-productos/international-agricultural-productivity).
- IBS Soluciones Verdes (2013), “Estudio sobre el Entorno Nacional de la Agricultura Orgánica en Costa Rica”, prepared for *Programa Nacional de Agricultura Orgánica, C.R.*
- IMF (2016), *World Economic Outlook Database (WEO)*, [www.imf.org/external/ns/cs.aspx?id=28](http://www.imf.org/external/ns/cs.aspx?id=28).
- INBio (2016), “Biodiversity in Costa Rica”, Instituto Nacional de Biodiversidad, [www2.inbio.ac.cr/en/biod/bio\\_biodiver.htm](http://www2.inbio.ac.cr/en/biod/bio_biodiver.htm).
- INEC (2016), *Statistical Database*, Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), [www.inec.go.cr](http://www.inec.go.cr).
- INEC (2015), “Índice de Pobreza Multidimensional: Metodología”, Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), San José, CR.
- INEC (2014), *Censo Nacional Agropecuario XI 2014*, Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), San José, CR.
- INEC-ECE (2016), *Encuesta Continua de Empleo (ECE)*, Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), San José, CR.
- MIDEPLAN (2014), *Plan Nacional de Desarrollo [National Development Plan 2015-2018 (NDP)]*, San José, Costa Rica.
- OCDE (2016a), *OCDE Economic Surveys: Costa Rica 2016: Economic Assessment*, OCDE Publishing, Paris, [http://dx.doi.org/10.1787/eco\\_surveys-cri-2016-en](http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-cri-2016-en).
- OCDE (2016b), *Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2016*, OCDE Publishing, Paris, [http://dx.doi.org/10.1787/agr\\_pol-2016-en](http://dx.doi.org/10.1787/agr_pol-2016-en).
- OCDE (2015), *OCDE Revisión of Agricultural Policies: Colombia 2015*, OCDE Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264227644-en>.
- OCDE (2014a), “Enabling Environment for Agricultural Growth and Competitiveness: Evaluation, Indicators and Indices”, by Diaz-Bonilla, E., D. Orden and A. Kwieciński in *OCDE Food, Agriculture and Fisheries Papers*, No. 67, OCDE Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5jz48305h4vd-en>.
- OCDE (2012), *Agricultural Policies for Poverty Reduction: A Synthesis*, OCDE Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264167698-en>.
- OCDE (2008), *OCDE Revisión of Agricultural Policies: Chile 2008*, OCDE Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264042247-en>.

- Ordaz, J.L. et al. (2010), *Costa Rica: Efectos del Cambio Climático sobre la Agricultura [Costa Rica: Climate Change Effects on Agriculture]*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), D.F. México.
- PEN (2015), *Vigésimo Primer Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*, Programa Estado de la Nación (PEN), San José, CR.
- PEN (2013), *Decimonoveno Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*, Programa Estado de la Nación (PEN), San José, CR.
- PROCOMER (2016), *Estadísticas de Comercio Exterior Costa Rica 2014*, Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica (PROCOMER), San José, CR.
- Sancho, F. (2016), “Role of Policies in Supporting Adaptation to Climate Change of the Agricultural Sector”, Background Report.
- SEPSA (2016), Sector Information Provided by SEPSA from the Ministry of Agriculture and Livestock for the OCDE Revisión of Agricultural Policies: Costa Rica, July 2016.
- SEPSA-MAG (2014), *Políticas para el Sector Agropecuario y el Desarrollo de los Territorios Rurales 2015-2018 (Policies for the Agricultural Sector and Rural Territorial Development 2015-2018)*, San José, Costa Rica.
- SEPSA-MAG (2011), *Política de Estado para el Sector Agroalimentario y el Desarrollo Rural Costarricense 2010-2021*, San José, Costa Rica.
- UN (2016), *Comtrade Database*, <http://comtrade.un.org/>.
- USDA (2015), “Costa Rica Exporter Guide”, *Global Agricultural Information Network (GAIN) Report*, Nr. 3/12/2015, USDA Foreign Agricultural Service, San José, CR.
- WDI (2016), *World Development Indicators Database (WDI)*, The World Bank Group, Washington, DC.
- WEF (2015), *The Global Competitiveness Report 2015–2016*, <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2015-2016>.

Revisión de la OCDE de Políticas Agroalimentarias  
**Políticas Agrícolas en Costa Rica**

Consulte en línea la versión en inglés de la publicación en <http://dx.doi.org/10.1787/9789264269125-en>.