ALGUNOS APUNTES SOBRE EL AGRO COSTARRICENSE

Alberto Trejos - INCAE

Argumentos centrales

- Nuestros agricultores, y el cambio en nuestra agricultura de los últimos años, son muestras de éxito y fortaleza
  - El país tiene en la agricultura una enorme oportunidad y un instrumento valiosísimo, no una carga
- La agricultura tica no es la misma de hace 30 años
- En particular, la apertura comercial ha inducido en la agricultura costarricense un aumento significativo en productividad, que era esencial para avanzar en este sector

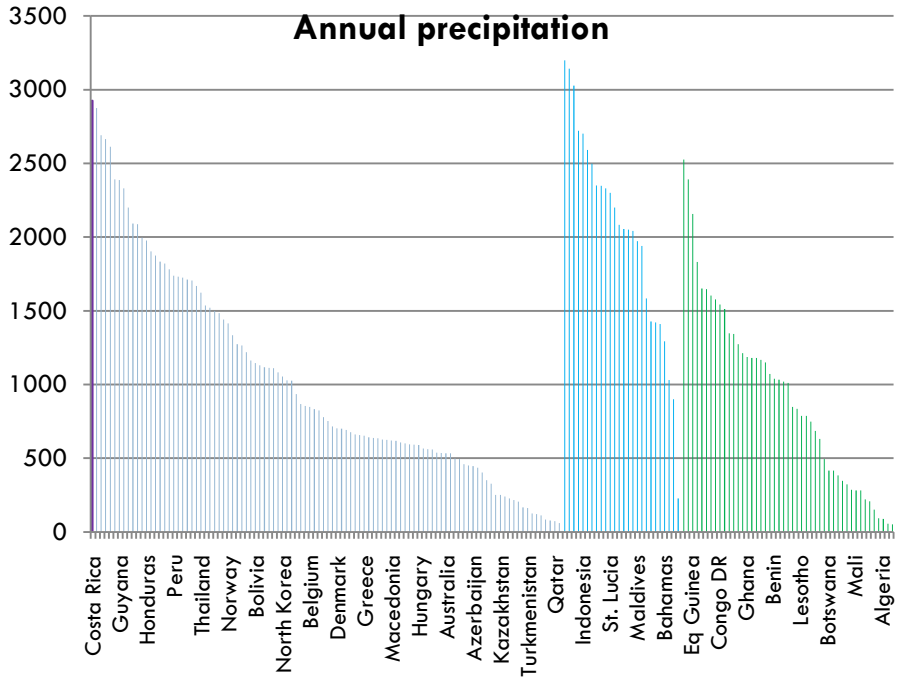
Argumentos centrales

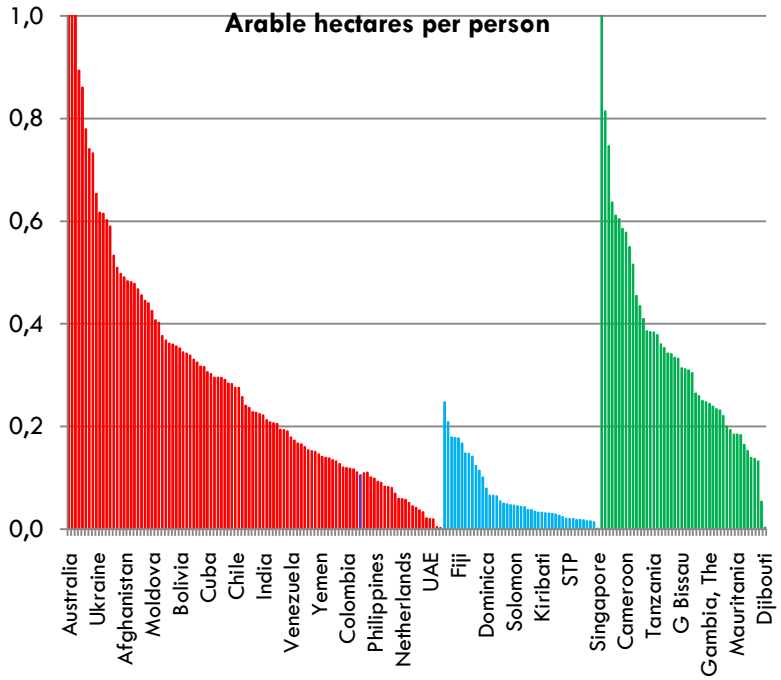
- También es bastante evidente, sin embargo, que
  - En política agrícola el Estado costarricense tiene un gran vacío
  - En algunas dimensiones hemos fracasado
  - En algunos temas, nuestros objetivos parecieran no ser los más constructivos para el desarrollo sostenible

Una historia positiva

Cómo llegó Costa Rica a aumentar su productividad agrícola total

El punto de partida





El país continental con más lluvia en el mundo, pero con solo 1/10 hectárea arable por habitante. Fértil porque tiene biomasa, volcanes y altura. Topografía accidentada poco amigable a la mecanización. Tropical. Buena infraestructura de "capilares" para el movimiento de cosechas. Agricultor siembra para el mercado

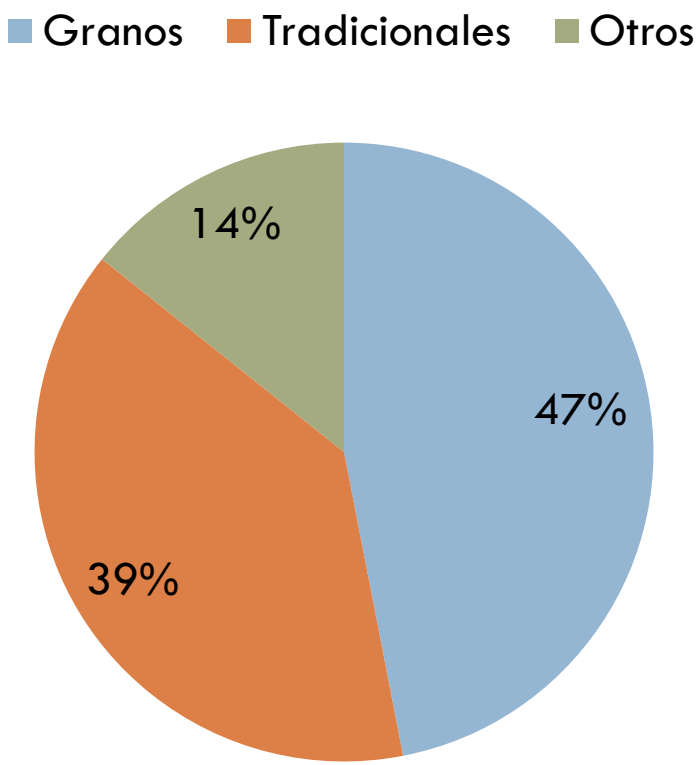
El peor lugar del mundo para sembrar granos o cosechas extensivas; el mejor para sembrar ciertas cosechas tropicales.

Sustitución de importaciones

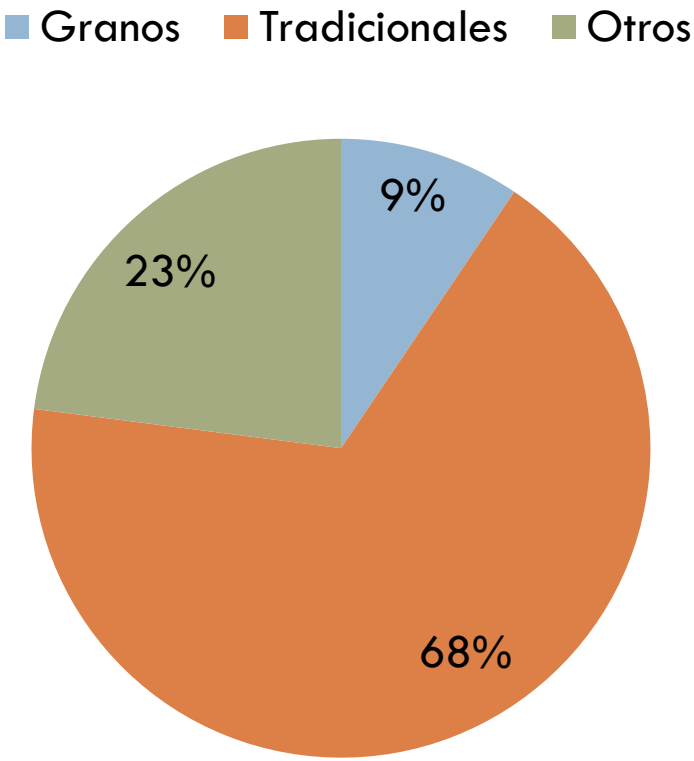
- Históricamente, Costa Rica había tenido una economía muy aislada de la del mundo, y muy protegida
- Sus necesidades de consumo se orientaban a granos y oleaginosas, más cantidades muy pequeñas de otras cosechas
- Sembraba buena parte de sus necesidades. Tenía ventajas comparativas tan fuertes en dos cosechas (café y banano) que trascendían las barreras comerciales

Composición del agro en 1980

Proporción del área sembrada



Proporción del valor producido



Error estratégico

Aumentaba la pobreza

De pequeños agricultores en cosechas extensivas

Al encarecer la comida

Empujó el uso de la tierra hacia los productos que otros subsidian

Nuestras ventajas comparativas está en productos que nadie subsidia

Limitó el acceso a moneda extranjera

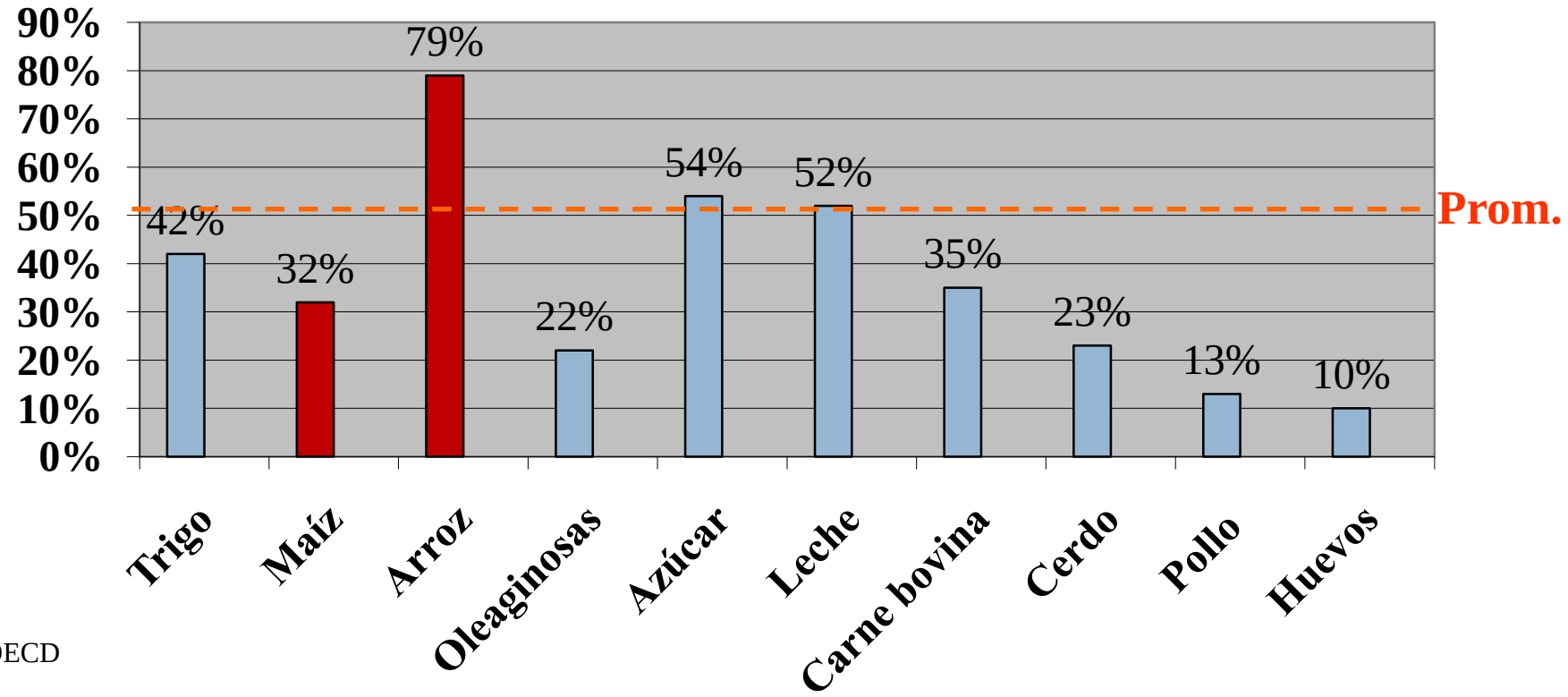
Igual había que importar mucha comida, y no había agro-exportación para pagarla

Donde teníamos una fortaleza, se creó una debilidad

Productividad de 3.3TM/Ha en granos

Potencial enorme en otras cosechas

Nivel de subsidio por producto (%PSE)



Source: OECD

Two of the three most encouraged products face significant subsidies worldwide

Resultados pobres aún cuando

- En los años 70 el país todavía invertía recursos públicos de manera importante en elevar la productividad de los agricultores
  - Extensionismo, investigación, infraestructura dedicada, fomento a integración vertical, etc
- La iniciativa de los agricultores en Costa Rica ha creado una serie de entidades privadas y semi-privadas que desempeñan esos mismos papeles efectivamente

Cooperativas	• Café, lácteos…
Organizaciones de productores	• Horticult.
Org pub-priv de comercialización	• Azúcar • Café
Arreglos de transferencia tec.	• Piña
Centros de investigación	• Banano
ONGs de fomento	• CINDE en los 80s
Escuelas	• Earth, CATIE, IICA

Con el cambio en los años 80

Se abre la economía y se da la transición a un mejor uso de la tierra

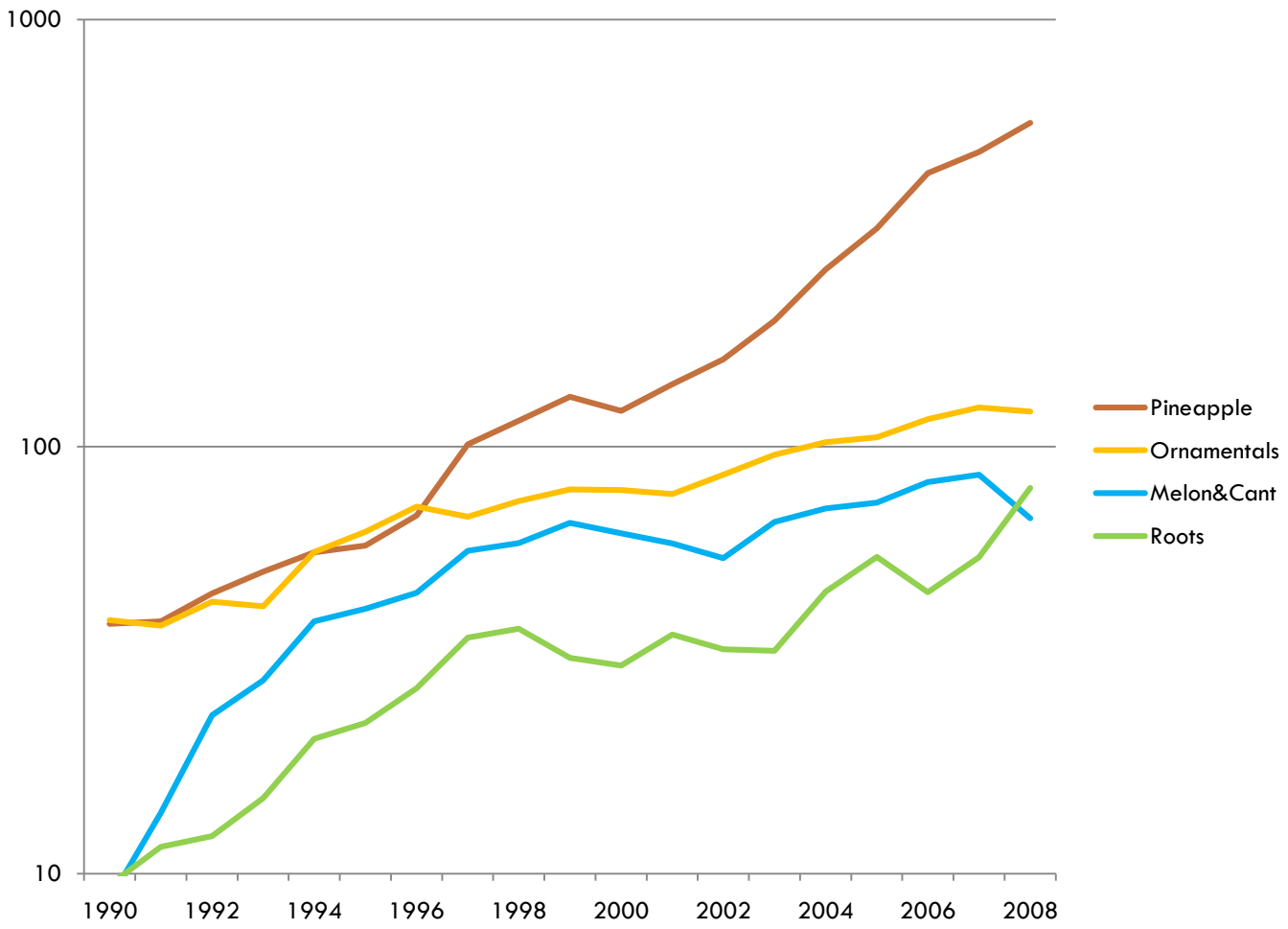
Se debilitan las instituciones públicas de apoyo hasta su casi-irrelevancia

La parte positiva del cambio

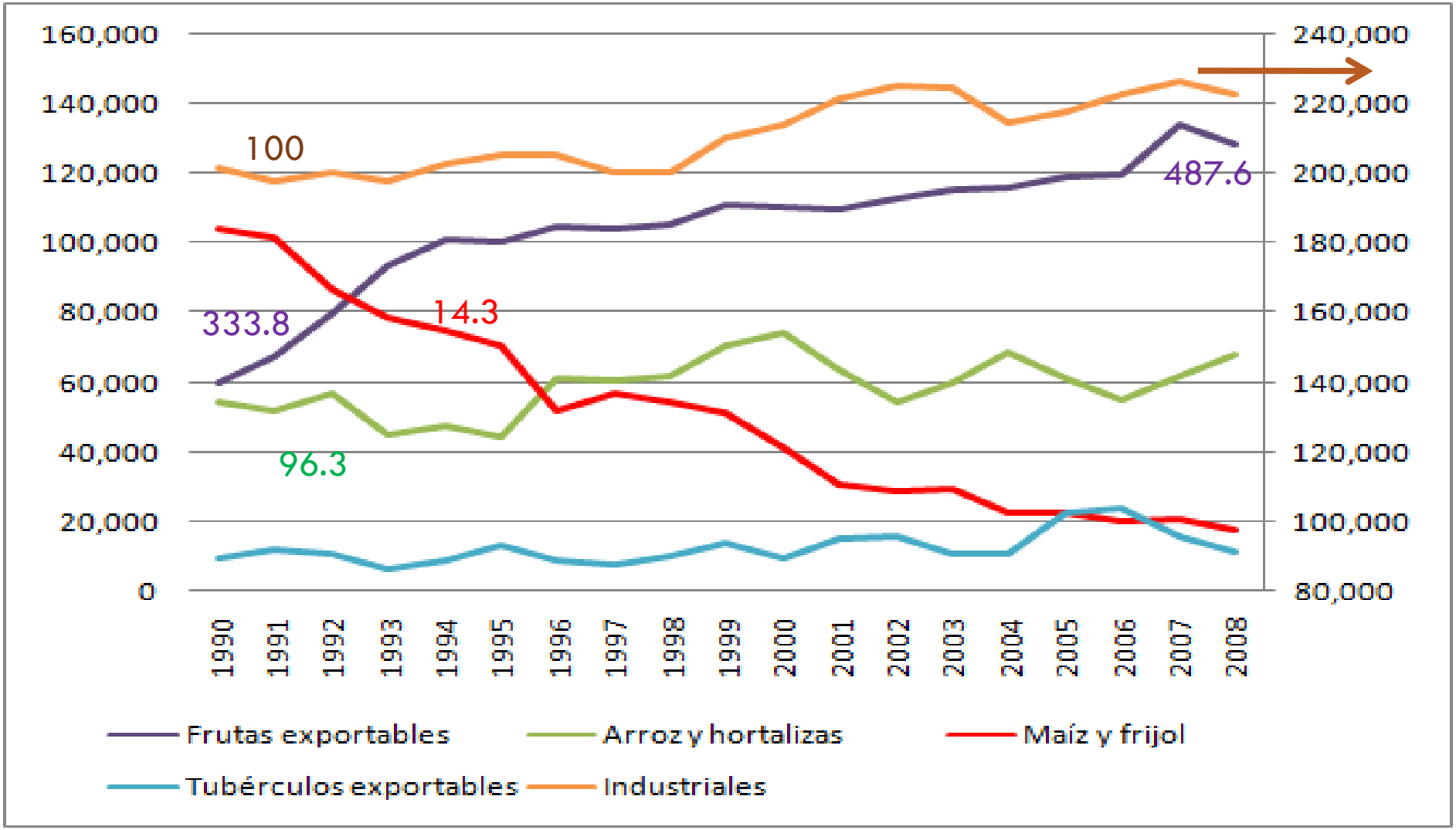
Resultados: ¡Descubrimientos!

En algunas cosechas el potencial competitivo era enorme pese a que la barrera anti-exportadora era insalvable

Algunos constituyen ejemplos de "descubrimientos" (Hausman-Rodrik) que liberan un alza en la productividad



Resultados: Cambio en el uso de la tierra



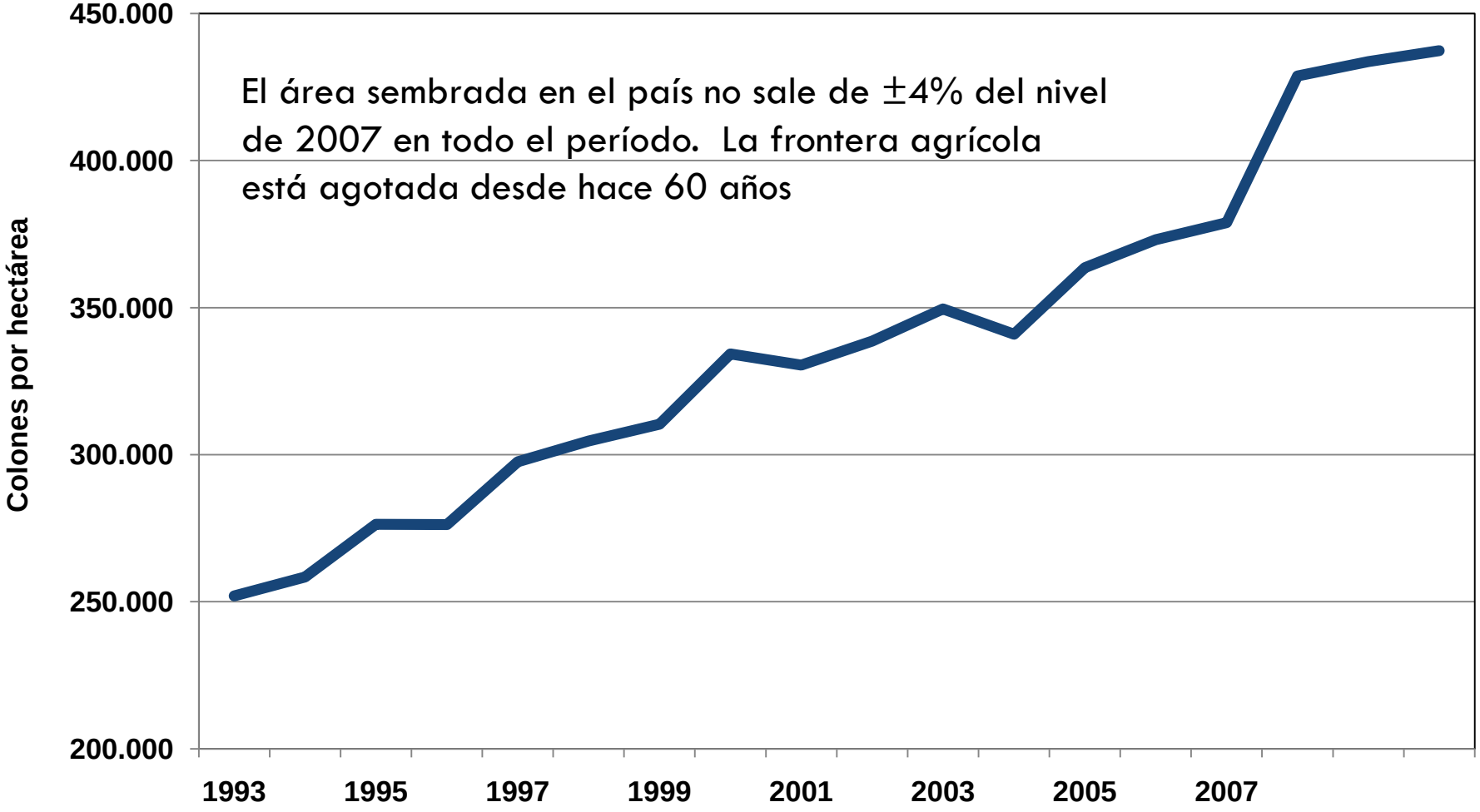
¿Por qué es eso bueno?

- Porque hay una diferencia de productividad entre cosechas
- Si yo cambio la cosecha en una hectárea a un producto con el doble de productividad, es como si tuviera dos hectáreas
  - La tierra es 7 veces más productiva en productos tradicionales, y 23 veces más productiva en nuevos exportables, que en granos básicos
- El cambio de uso de la tierra es como si hubiéramos ampliado el territorio nacional sembrable x 2.21 veces

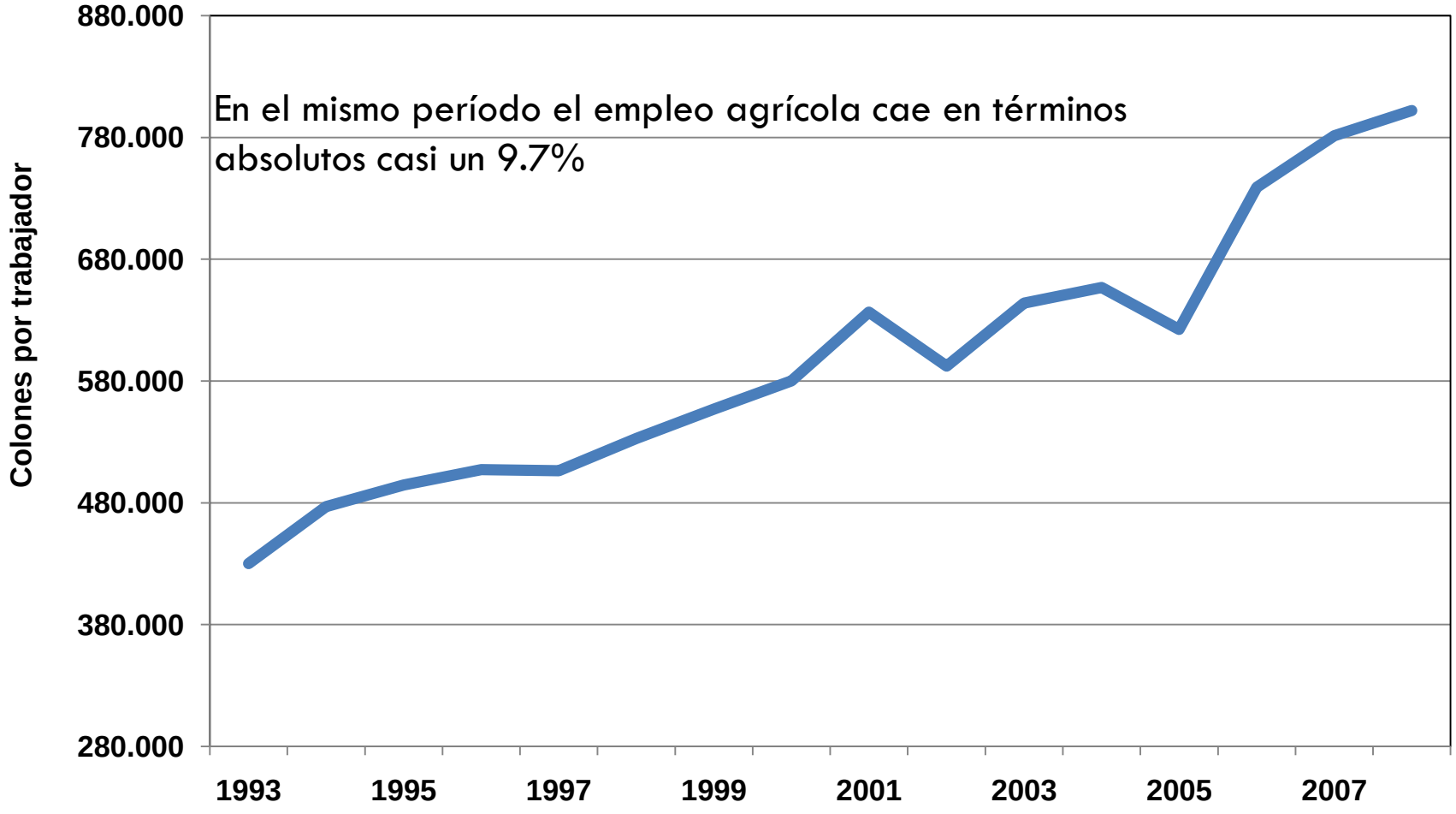
Por lo tanto

- Aunque el país le está dedicando menos tierra, menos trabajadores y menos recursos al agro, la producción ha subido 78%
- La productividad agrícola, y la remuneración agrícola promedio, refleja lo anterior
- También lo vemos en algunos indicadores sociales sobre la brecha entre el campo y la ciudad

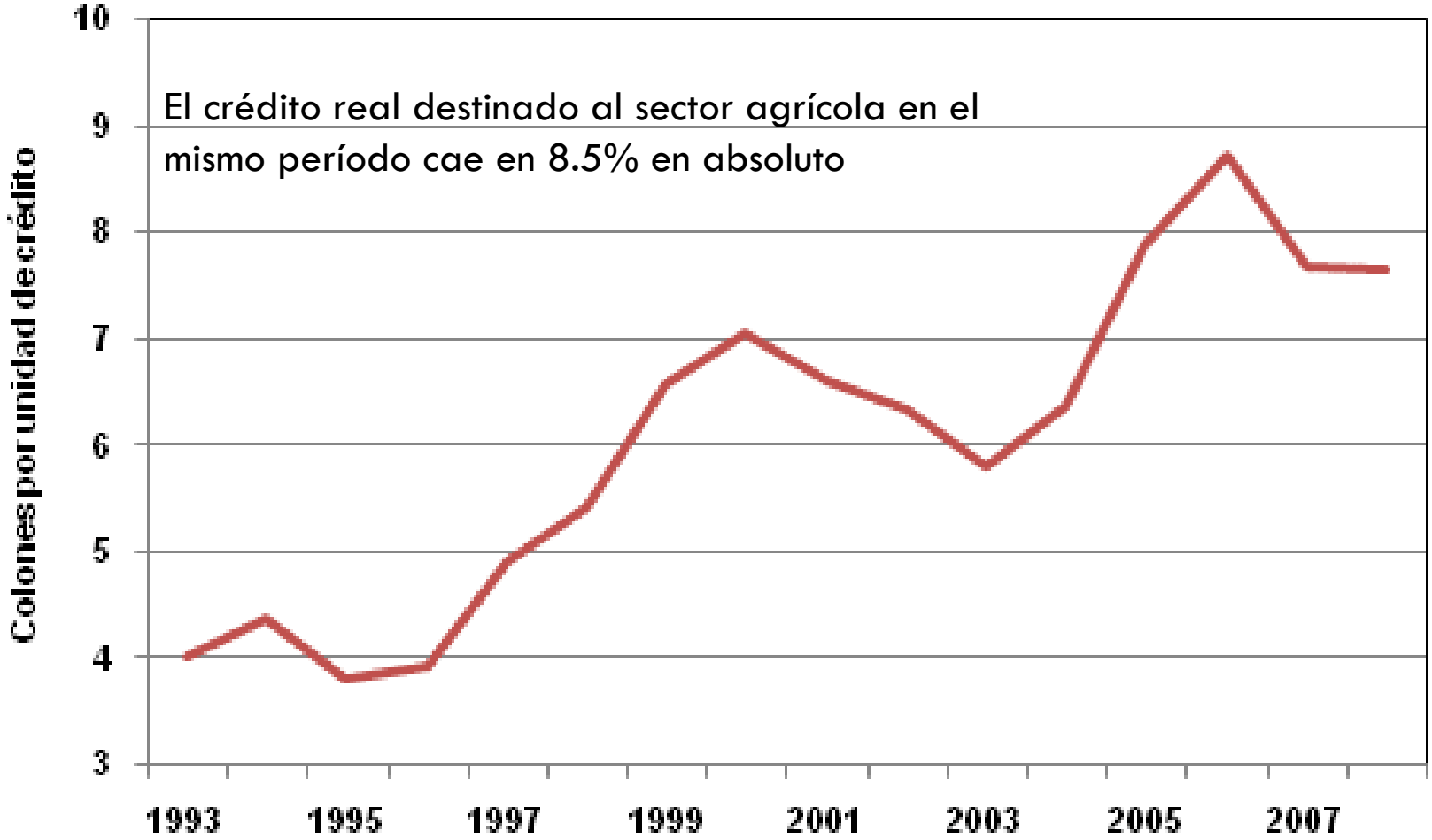
PIB AGROPECUARIO REAL POR HECTÁREA SEMBRADA. (En colones de 1991)



PIB AGROPECUARIO REAL POR TRABAJADOR. (En colones de 1991)



PIB AGROPECUARIO REAL POR UNIDAD DE CRÉDITO. (En colones de 1991)



Un ejemplo ilustrativo

- Consideremos el maíz amarillo y la piña dorada, dos cosechas que se pueden sembrar en los mismos lugares. El maíz es un carbohidrato base en la dieta del tico, y el principal alimento de la industria avícola,que es la proteína base.
- El mercado nacional de maíz en 2007 alcanzó 607KTM. Como no somos los mejores en esto, hubiera tomado 281.878 hectáreas –más de la mitad de toda la tierra disponible– para producir esa cantidad de maíz
  - El costo que esto hubiera involucrado habría sacado del mercado a la industria avícola nacional
- Mientras tanto, la misma cantidad de maíz se puede comprar en el mercado internacional con $124.5MM, y solo hacen falta 8.958 hectáreas para sembrar la piña necesaria para conseguir ese dinero
- La diferencia de productividad implícita en las dos alternativas (sembrar la piña para comprar el maíz, o sembrar el maíz directamente en la misma tierra) es de **31 x 1**

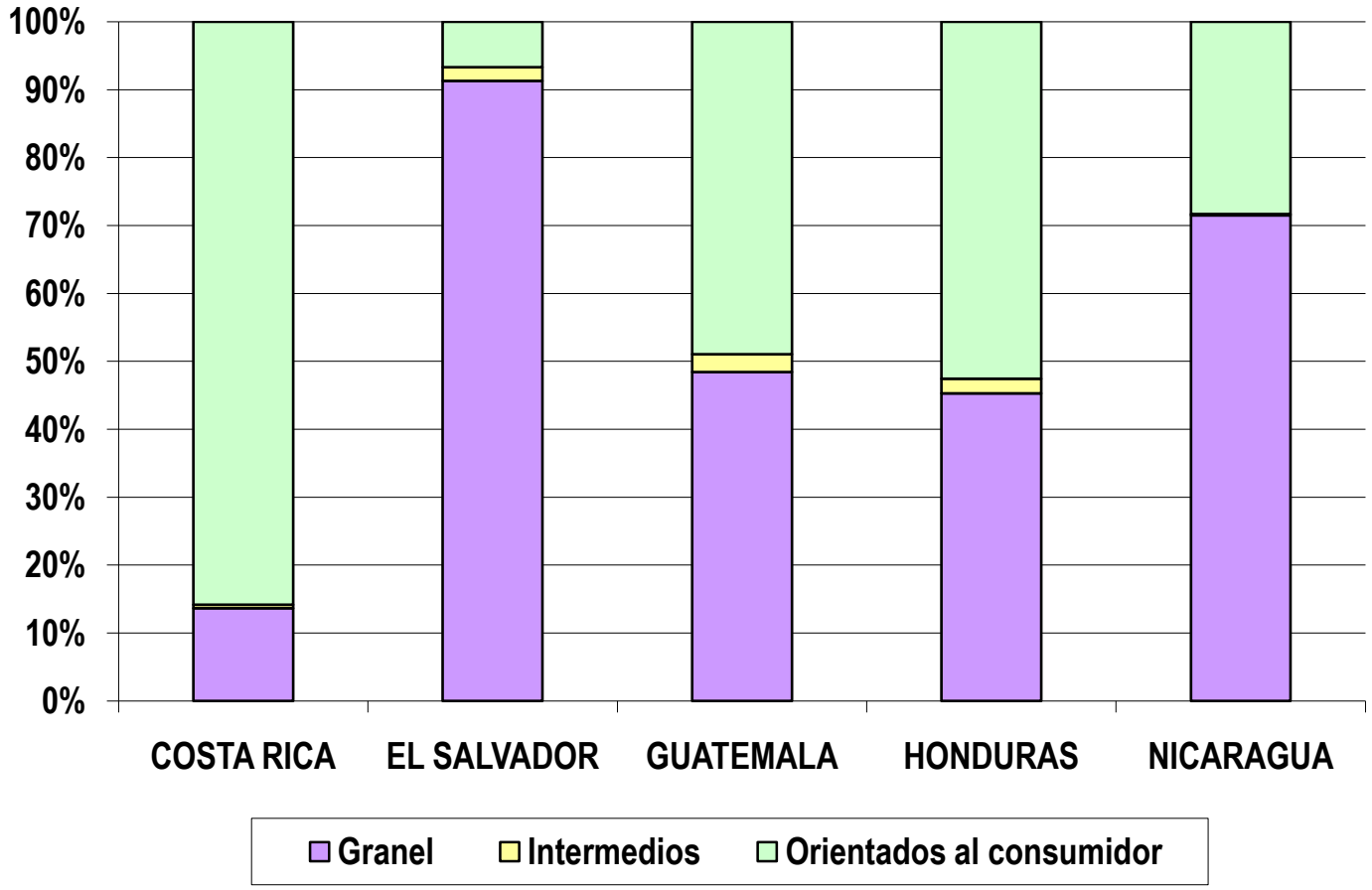
Otros efectos

- Ambientalmente, un uso más eficiente de la tierra permite ahorrar tierra y biomasa para la preservación
- Socialmente, el abaratamiento relativo de la comida ha permitido reducir la pobreza urbana
- La brecha de productividad entre un trabajador no-agrícola y uno agrícola era de 2.5x1 en 1990. Es de 5x4 en 2008
- La tasa de pobreza rural en 1990 era 13 puntos más alta que la urbana; en 2008 es 6 puntos más alta
  - La tasa de pobreza extrema rural en 1990 era 3 veces la urbana; ahora es menos del doble
- Los casi $1.500 MM de superávit comercial agrícola han sido centrales en estabilizar la economía nacional

Calidad de nuestras exportaciones

Centroamérica:

Composición de las exportaciones a EE.UU, 2000



Fuente: FAS/USDA BICO REPORTS, 2001

Un resultado ejemplar

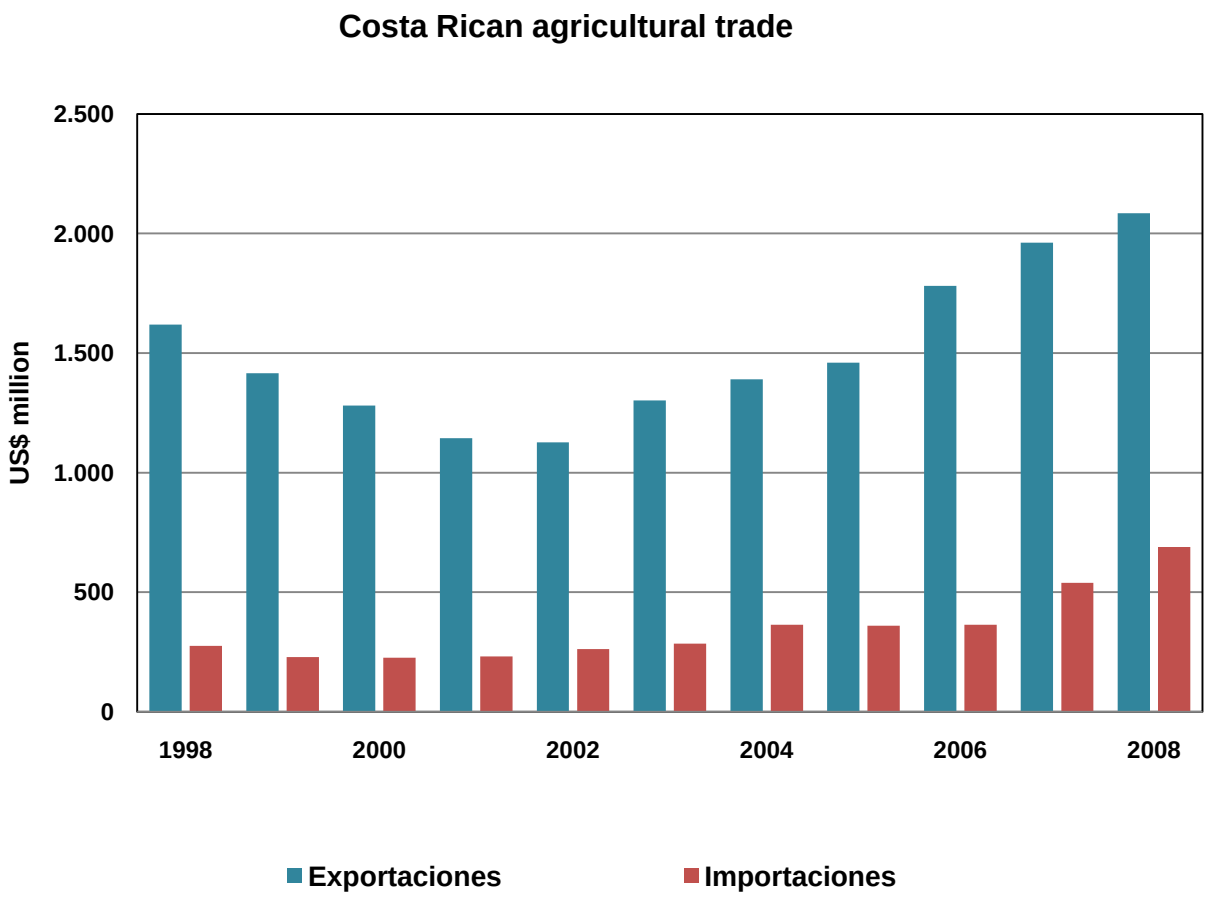
Entre los 120 países con más de 10.000 hectáreas y 500.000 habitantes, Costa Rica es el 3er exportador por hectárea y el sexto por habitante del planeta

	Exports MM	Population M	Hectares K	X per person
New Zealand	6,320	4	1,500	$1,510.41
Australia	13,480	21	49,402	$651.26
Uruguay	1,701	3	1,370	$513.08
Canada	16,016	33	45,660	$490.56
EUROPEAN UNION	167,837	388	73,272	$432.34
Costa Rica	**1,898**	**4**	**425**	**$431.46**
Cyprus	327	1	100	$387.29
Argentina	13,940	39	27,900	$356.21
Lithuania	1,208	3	1,906	$355.84
Latvia	791	2	1,092	$345.85

	Exports MM	Population M	Hectares K	X per hect
Switzerland	2,385	7	410	$5,817.15
EUROPEAN UNION	167,837	388	73,272	$5,298.09
Costa Rica	**1,898**	**4**	**425**	**$4,465.62**
Malaysia	7,982	26	1,800	$4,434.28
New Zealand	6,320	4	1,500	$4,213.63
Kuwait	50	3	15	$3,361.00
Cyprus	327	1	100	$3,274.95
Mauritius	301	1	100	$3,011.16
Israel	761	7	317	$2,402.05
Jordan	343	6	184	$1,865.72

Un ejemplo de aporte al país

La agricultura tica cubre la mayoría de nuestras necesidades alimentarias, paga por aquello que necesitamos comprar, y encima aporta en neto casi $1.500 MM de divisas por año al país



Los defectos

Esta historia le falta mucho para ser perfecta

La transición fue dolorosa

- Contraste con el proceso de los próximos años

La transición está inconclusa

- En algunos productos hay distorsiones importantes

El aparato estatal agrícola se debilitó mucho

- ¿Para qué jugar el partido sin tacos?

La velocidad de la transición

- La reducción arancelaria de finales de los 80s y principios de los 90s fue relativamente rápida y sorpresiva, y no fue calendarizada claramente
- La ayuda para hacer la transición de las cosechas viejas a las nuevas fue limitada
  - Algunas fincas tuvieron que cambiar de manos para cambiar de cosecha
- El costo social posiblemente fue mayor porque coincidió la necesidad de reconversión con la reducción del presupuesto agrícola del estado
  - Resultó más expedito financiarle movimientos políticos a los líderes agrícolas, que financiarle apoyo de reconversión a los agricultores que esos líderes supuestamente representaban

Una transición diferente

- Costa Rica todavía tiene 6 productos con alta protección arancelaria en su sector agropecuario
  - Res, pollo, cerdo, lácteos, arroz, papa/cebolla
- La desgravación arancelaria queda calendarizada con los acuerdos comerciales con EEUU y la Unión Europea
  - Con la posibilidad de implementar una agenda complementaria de transición

Los seis productos sensibles en CAFTA

Res	• Tiene oportunidades de exportación superiores a las sensibilidades de importación • Arancel es solo 15% y ya es superavitario
Cerdo	• Negoció las medidas necesarias para poder enfrentar la competencia para cerdo fresco • Da por perdido el mercado de cerdo congelado • Tiene 15 años de mercado cerrado para implementar
Pollo	• Tiene 17 años de mercado MUY cerrado para implementar • Tiene potencial exportador a EEUU en algunos subproductos, a la vez que perderá el mercado doméstico de otros subproductos
Lácteos	• Tiene 20 años de mercado MUY cerrado para implementar • Mantiene sus preferencias en el mercado centroamericano • Tiene potencial exportador en unos subproductos y puede proveerse para aprovechar ventaja comparativa en procesar
Papa/cebolla	• Eventual apertura se haría en los términos nacionales pues están excluidos de todos los acuerdos internacionales • Tienen una agenda de modernización avanzada en proceso de implementación
Arroz	• El 60% del arroz se importa de por sí • Los productores de otro 25% son competitivos sin protección, y ricos • El otro 15%, de 800 agricultores pequeños, tiene 20 años de mercado MUY cerrado para hacer la transición a usos con mayor productividad

En el agro hay un rol para el Estado

Abundan en el sector las externalidades y bienes públicos específicos, los servicios ambientales, las distorsiones distributivas, las ausencias de competencia y otros elementos que imperfeccionan el mercado

Caja Ámbar: Ayudas distorsionantes al productor

- Precios de soporte, pagos por producción, protección arancelaria, subsidios al costo de los insumos, requisitos de desempeño, precios controlados, etc.

Caja Verde: Medidas tendientes a elevar la productividad

- Investigación, extensionismo, transferencia tecnológica, estándares, inocuidad, calidad, sanidad y fitosanidad, integración vertical, infraestructura, financiamiento, acceso a la tierra, capacitación, reconversión

La debilidad del aparato estatal

- El aparato estatal costarricense en relación a la agricultura es muy débil
  - Presupuestariamente pequeño
  - Ha perdido su mejor gente y su motivación
  - Sin instrumentos
  - Se han desviado sus propósitos
  - Más orientado a paliar debilidades que a resolver problemas o liberar fortalezas
  - Ha delegado en entidades privadas funciones que en otros lugares tiene el estado

PRESUPUESTO DEL MAG EN EL 2010

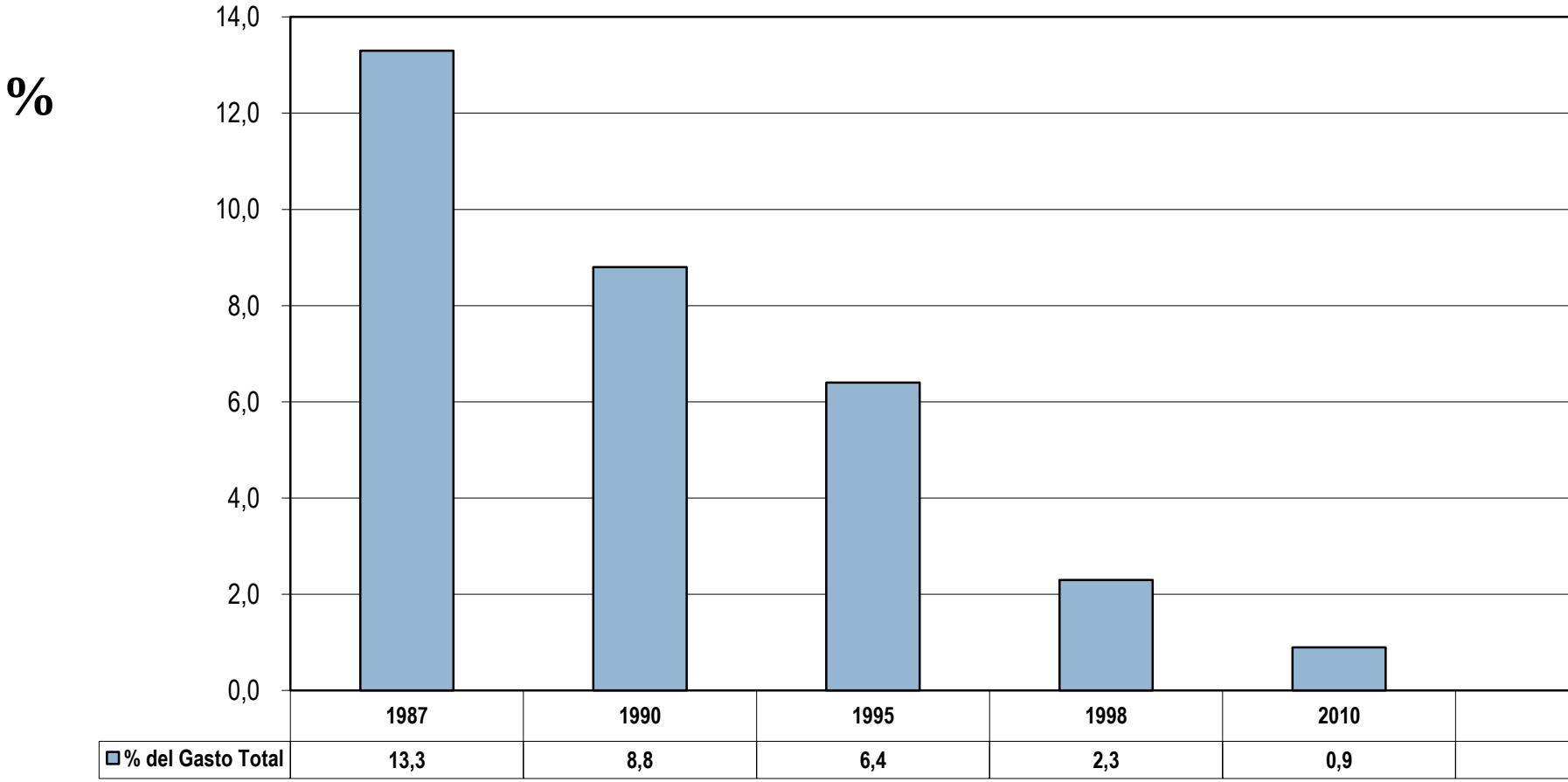
(Millones de Colones)

	Presupuesto 2010	
Total	**35.945,0**	**100,0%**
Actividades Centrales	**21.314,4**	**59,3%**
SEPSA	**822,2**	**2,3%**
INTA	**3.814,8**	**10,6%**
Dir. Sup. Oper. Regionales y extens. Agrop.	**9.962,6**	**27,7%**
Desarr. Sostenible Cuenca Río Sixaola	**30,9**	**0,1%**

Fuente: Presupuesto 2010 MAG

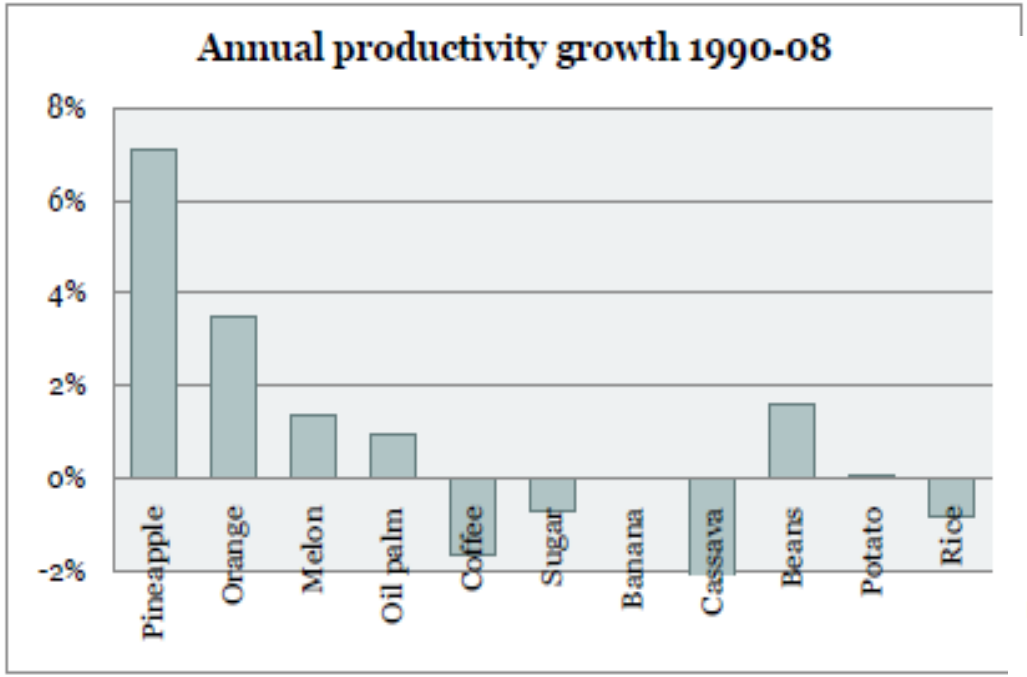
$70 millones directamente, y $200 millones en total, para un agro que todavía emplea el 10% de la fuerza laboral y produce más de $3 billones anuales (la mitad exportada) se queda muy corto

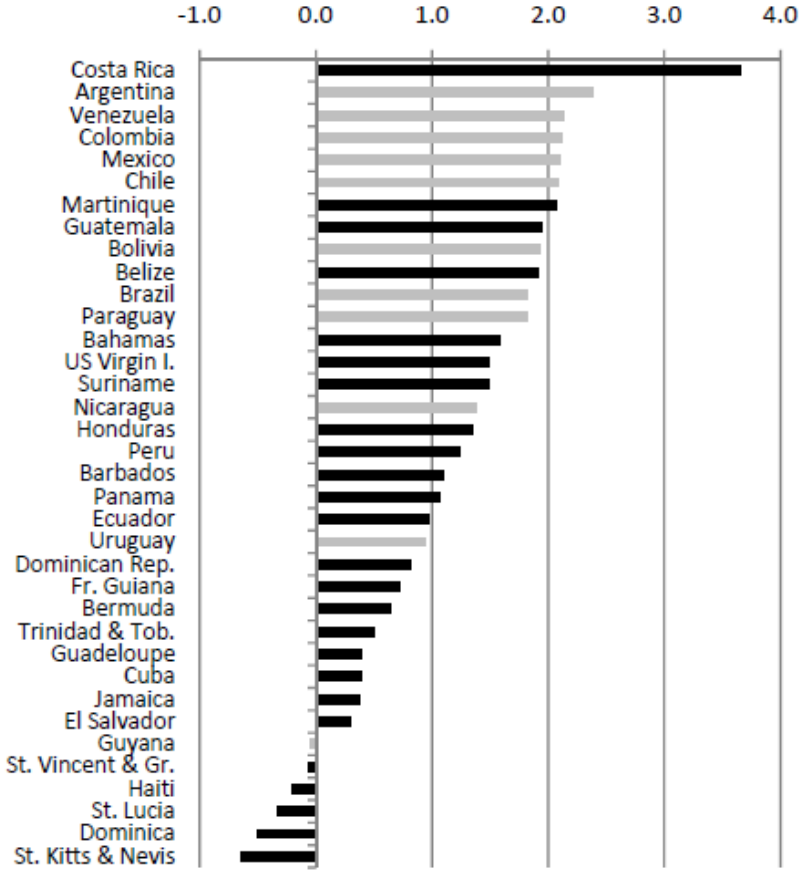
Gasto agropecuario como % del gasto público total



Fuente: CEPAL con base en SEPSA

La productividad crece, pero solo por el cambio en el uso de la tierra, no por la eficiencia dentro de un mismo uso

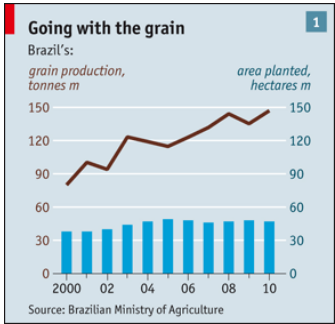




El margen extensivo aporta 2.17% de crecimiento anual de productividad entre 1990-2007…más de dos tercios del 3.26% de expansión total

Benchmarking

- En la mayor parte de las cosechas importantes en Costa Rica, la productividad por hectárea ha crecido muy poco en los últimos años
  - El estado costarricense casi no invierte en investigación, ni en ningún tipo de ayudas de "caja verde"
- En Brasil, EMBRAPA invierte modestamente y sube en 50% la productividad en la cosechas importantes en la década actual
- En EEUU, el promedio por década fue de 19,6% a lo largo del siglo XX

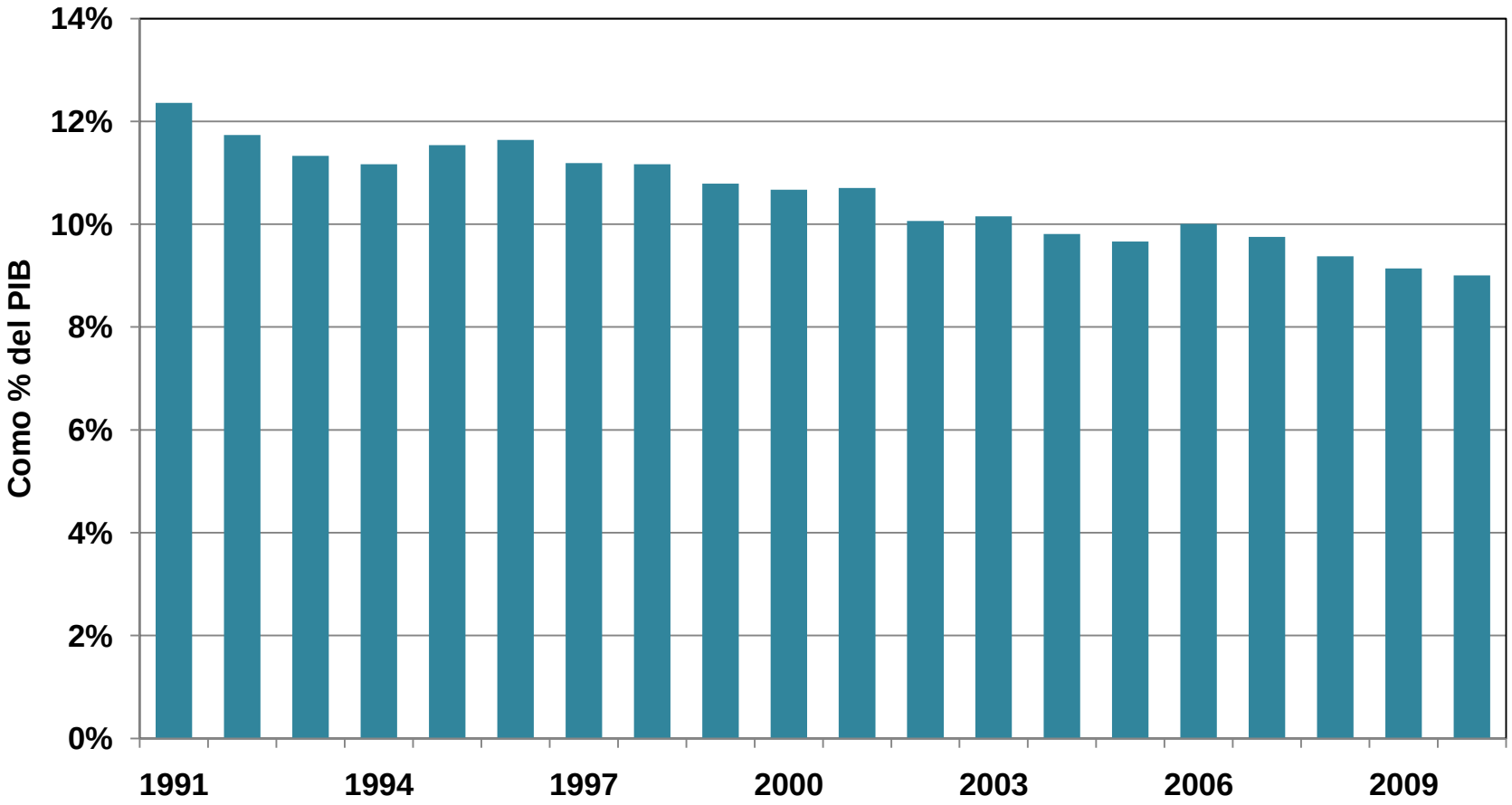


Algunos otros temas

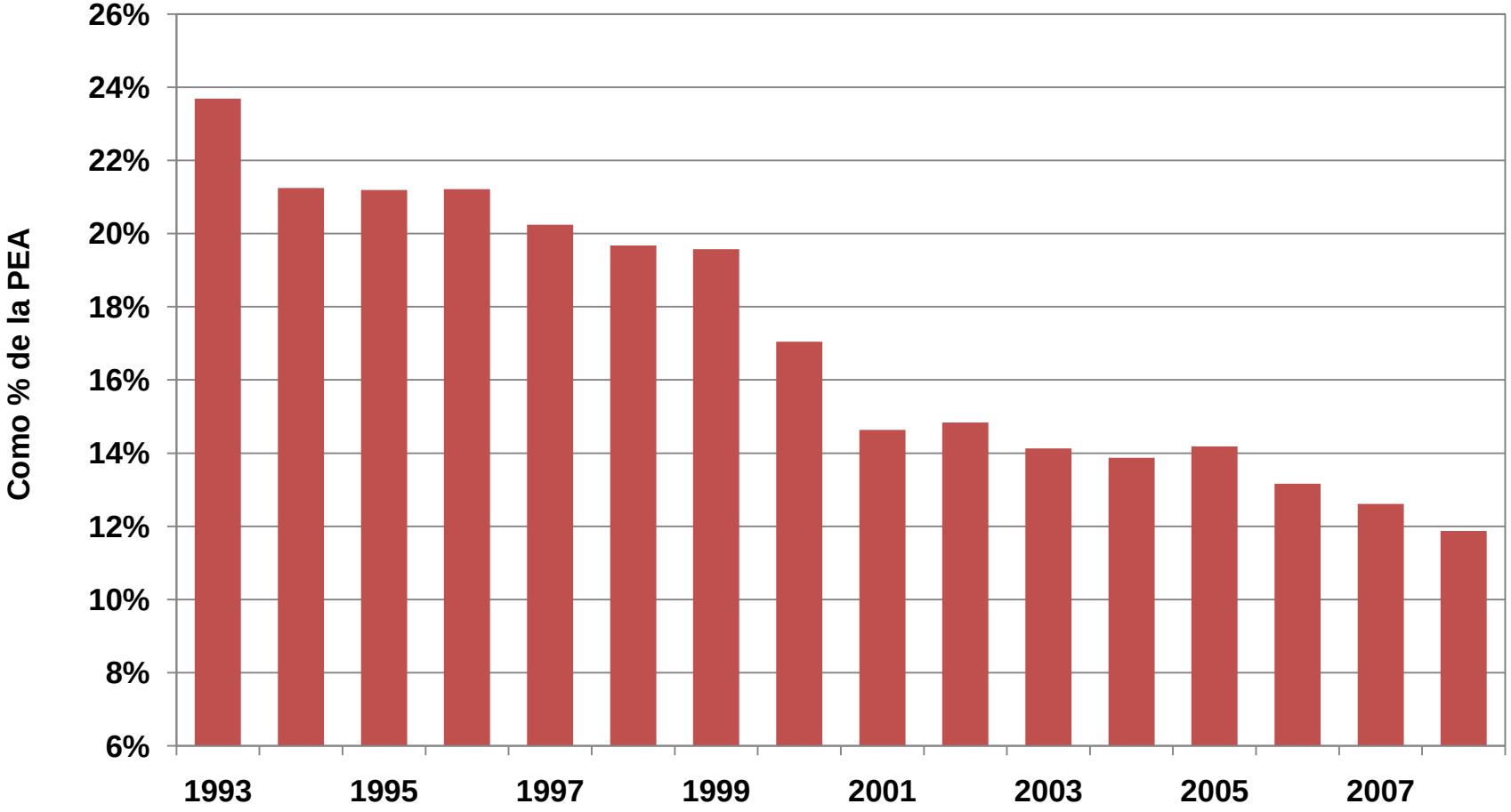
Tema 1: ¿Es un problema que el agro se encoja?

- Es claro que el agro ha crecido en términos absolutos pero caído en importancia relativa para la economía nacional
- En empleo, en producción, en exportaciones totales, y prácticamente en cualquier otra forma que se mida, esto es así

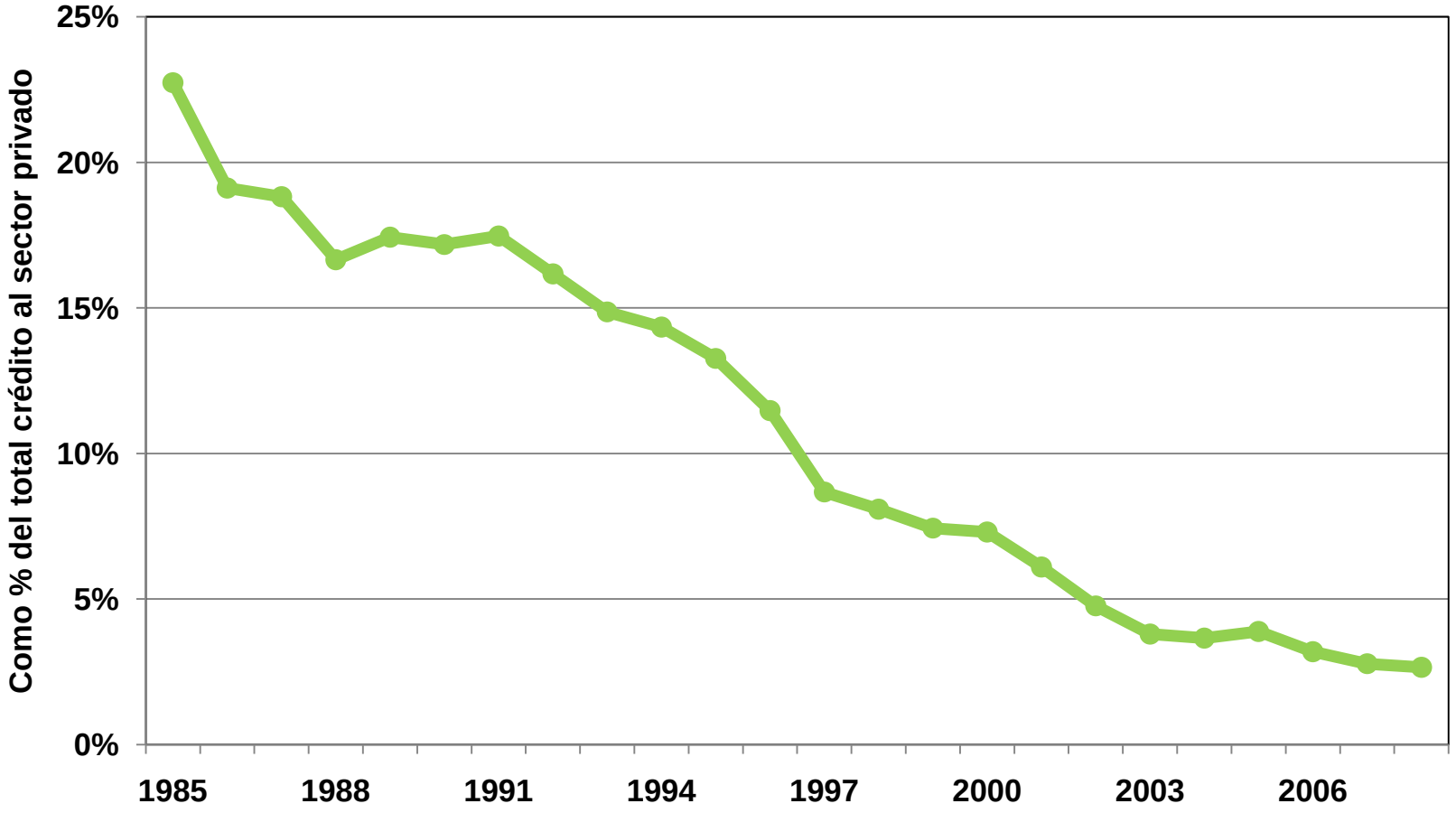
Agro como % del PIB



Agro como % del empleo



Agro como % del crédito



¿Es esto malo?

- DEFINITIVAMENTE NO
  - Si la tierra arable ya se está usando toda, la única manera de tener más agricultores es tener menos tierra por cada uno…empobrecimiento
    - Máxime con la dirección de la tecnología
  - En Costa Rica, la finca es a menudo un mecanismo informal de seguro de desempleo
- La meta es tener agricultores que vivan bien y que aporten el máximo posible a los objetivos nacionales. No necesariamente es tener MAS agricultores

Tema 2: Soberanía alimentaria

- En círculos académicos y políticos se oye mucho hablar de soberanía alimentaria: la necesidad de que un país produzca directamente la totalidad de sus necesidades alimentarias, en vez de importar nada. Se expresa como una meta normativa, que se intuye meritoria cueste lo que cueste

El problema es:

- No se puede
  - Costa Rica puede vender productos tropicales para comprar sus necesidades de arroz, maíz, trigo y soya 5 veces. Pero no puede sembrar ese maíz, trigo y soya ni media vez
- Lo que cuesta
  - Aún si tuviéramos la tierra, habría que duplicar/triplicar el precio de esos alimentos, a costa del consumidor. Equivaldría a rebajarle a los más pobres en 30% su ingreso
- No tiene sentido
  - Tenemos dos costas. Tenemos 150 años sin una guerra internacional. Tenemos instrumentos jurídicos. La perspectiva de que nos cierren los puertos es ridícula
  - Tenemos un sistema de almacenaje suficiente, y la reconversión en una hiper-emergencia no sería imposible. No hay por qué vivir en ella desde antes por si acaso

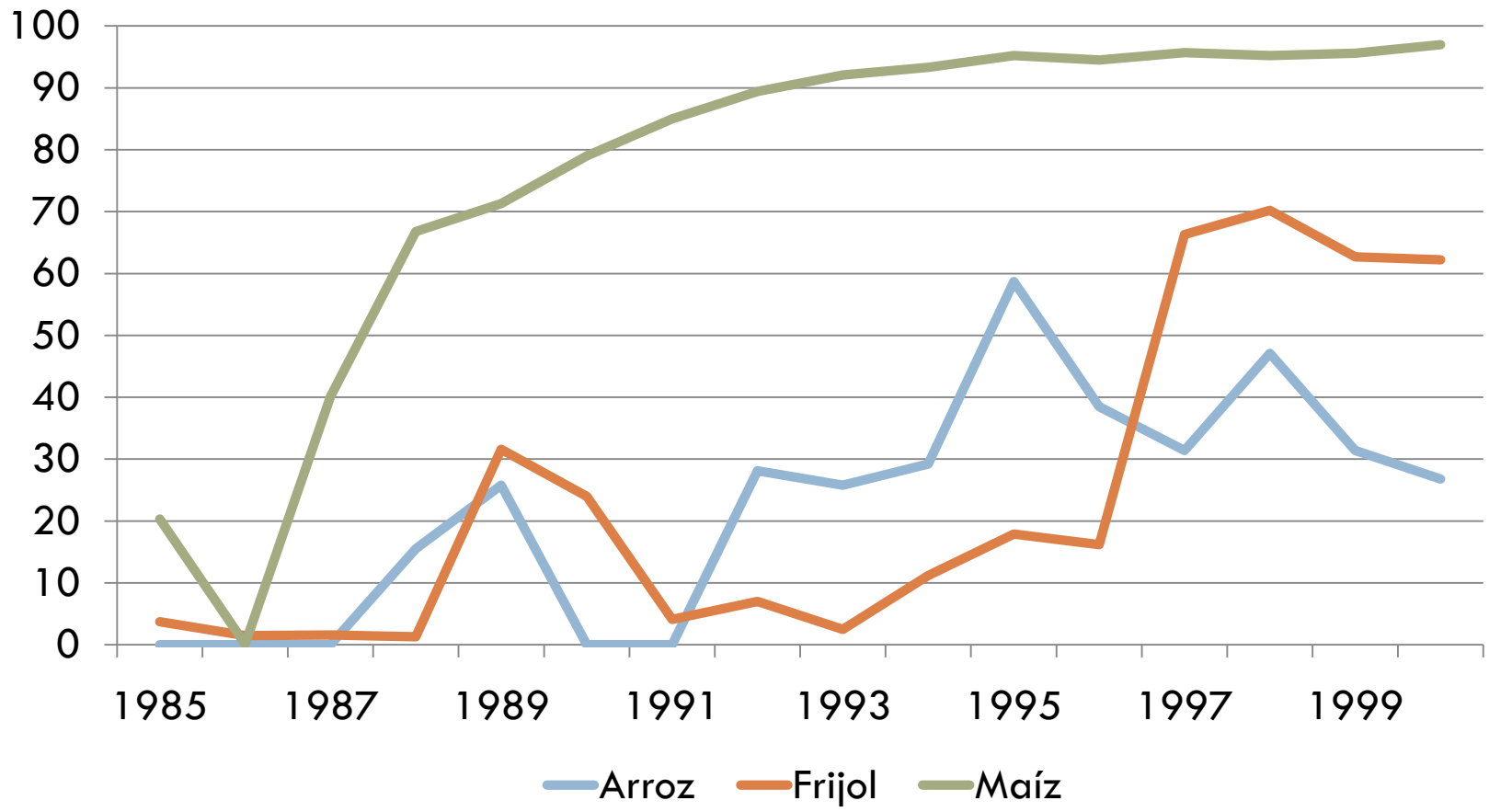
Seguridad alimentaria

- Lo relevante es, más bien, la seguridad alimentaria: la capacidad del país de proveerse de manera adecuada, segura y justa de sus alimentos por diversas vías

Grado de dependencia
Principales granos de consumo nacional

porcentaje del consumo abastecido por importaciones

Lácteos	4%
Cerdo	3%
Pollo	1%
Res	0.5%



Fuente: CEPAL sobre la base de cifras oficiales

No andamos tan lejos

- Costa Rica ya produce una gran mayoría de sus necesidades alimentarias aparte de los carbohidratos
- Sus excedentes exportados compran dichos carbohidratos por lo menos 5 veces a cualquier precio internacional esperable
- ¿Echar a perder $3BB para completar el cuadro?

Auto-suficientes y exportadores

- Frutas, tubérculos, hortalizas, granos, parte importante de las proteínas (lácteos, res, pescado, ¿pollo?

Auto-suficientes

- Misceláneos e industriales (azúcar, café, ornamentales, aceite)

Producción parcial

- Arroz, frijol, cerdo

Faltantes

- Maíz, más los carbohidratos no-tropicales

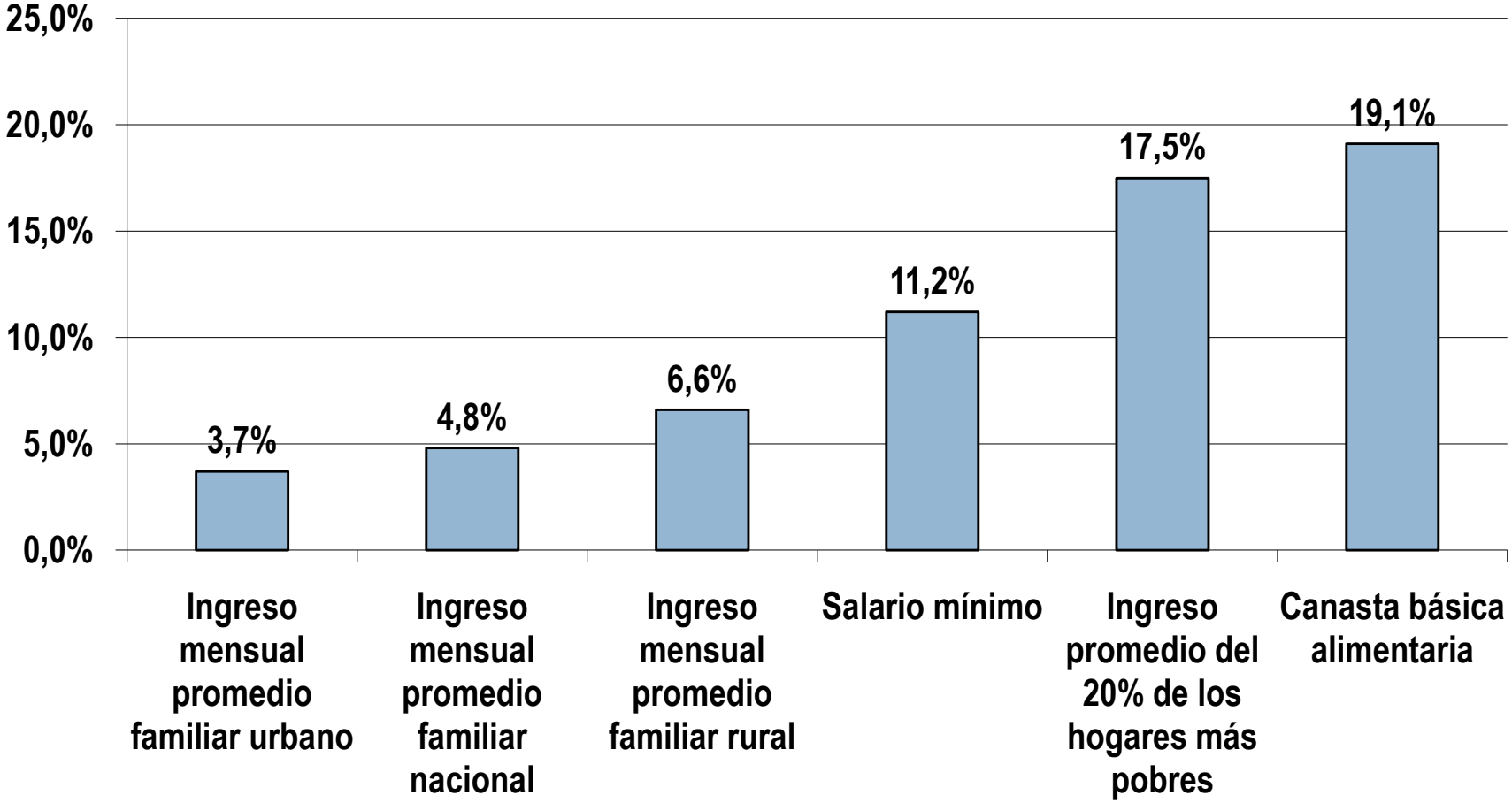
Pese a ser el más abierto y principal exportador, Costa Rica es el más autosuficiente de la región

Porcentaje del consumo abastecido por importaciones

	Lácteos	Maíz	Arroz	Frijol	Azúcar	Bovino	Cerdo	Pollo
CR	**4%**	95%	27%	70%	11%	**>1%**	**3%**	**1%**
ES	30%	37%	43%	15%	15%	23%	27%	**2%**
GU	32%	24%	49%	**>1%**	20%	10%	32%	12%
HO	14%	19%	75%	**2%**	**5%**	**>1%**	20%	**7%**
NI	22%	**4%**	35%	**9%**	**9%**	**>1%**	11%	**5%**

Fuente: Cálculos propios con datos de SIECA y FAO

Impacto Teórico de la Protección Arancelaria en el Ingreso Familiar y en la CBA. Costa Rica, 2001



Fuente: Cálculos propios con base en información de la Encuesta de Hogares y Propósitos Múltiples del INEC, 2001

Tema 3: El enredo del arroz

- Costa Rica consume mucho arroz y produce buena parte del mismo
- Las políticas que afectan el sector están entre las más distorsionantes y menos "productivas" a la vez que absorben una fracción importante de los recursos agrícolas
- Hay diversas razones por las que estas políticas son costosas para el país

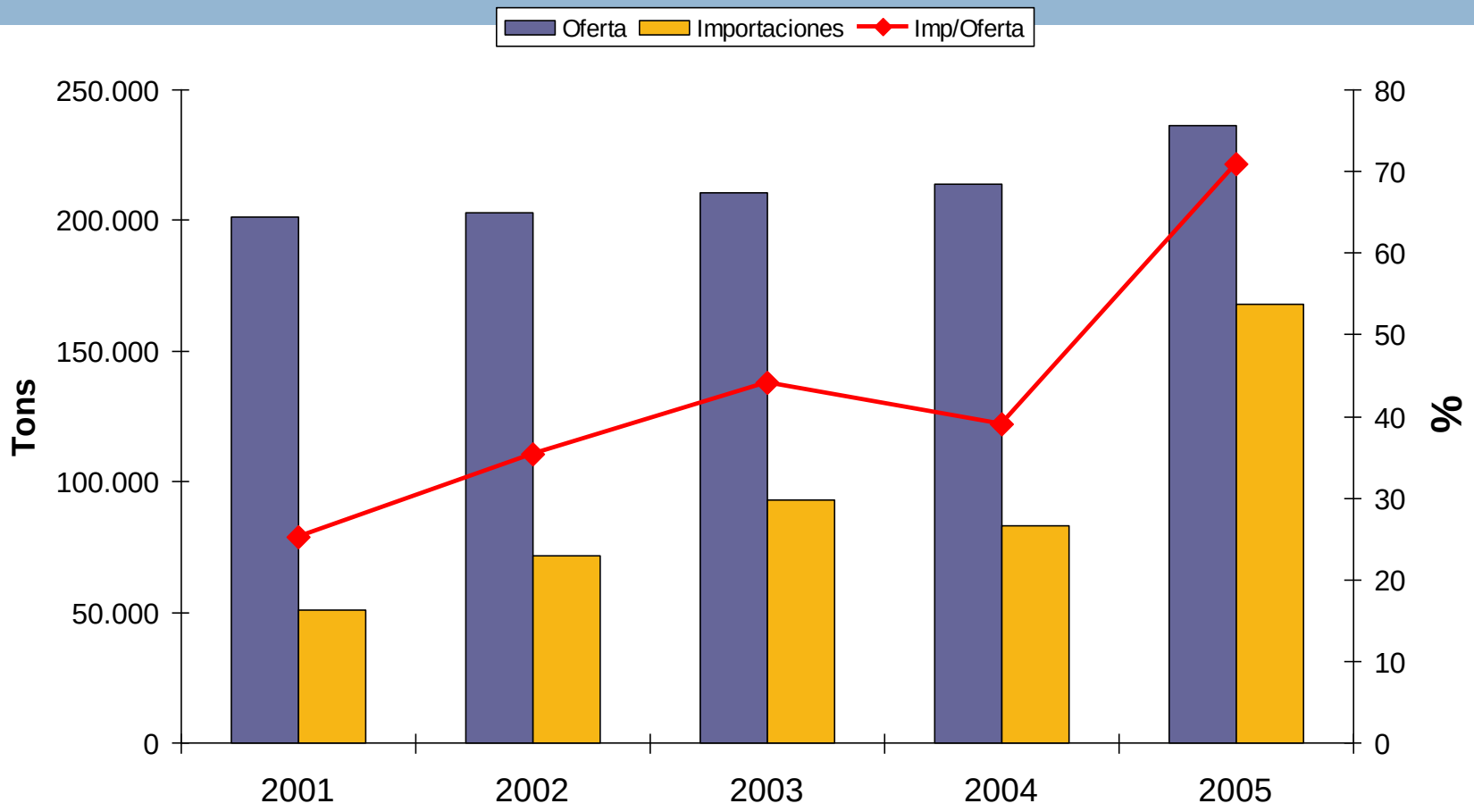
Relevancia

- Alimento principal en CR
- Fuente clave de calorías (22%) y proteínas (16%)
- Consumo/hab de 56 kg
  - Representa el 8% del costo total de la canasta básica alimentaria
- Costa Rica es segundo consumidor per cápita en AL después de Cuba
- Consumo similar al de Japón

País	kg/per capita
Myanmar	197
Vietnam	169
Filipinas	111
Tailandia	104
China	79
Cuba	75
Japón	57
Costa Rica	56
Perú	49
Ecuador	46
Panamá	40

Fuente: FAOSTAT (2006)

Arroz: Oferta vs Importaciones (Mt)



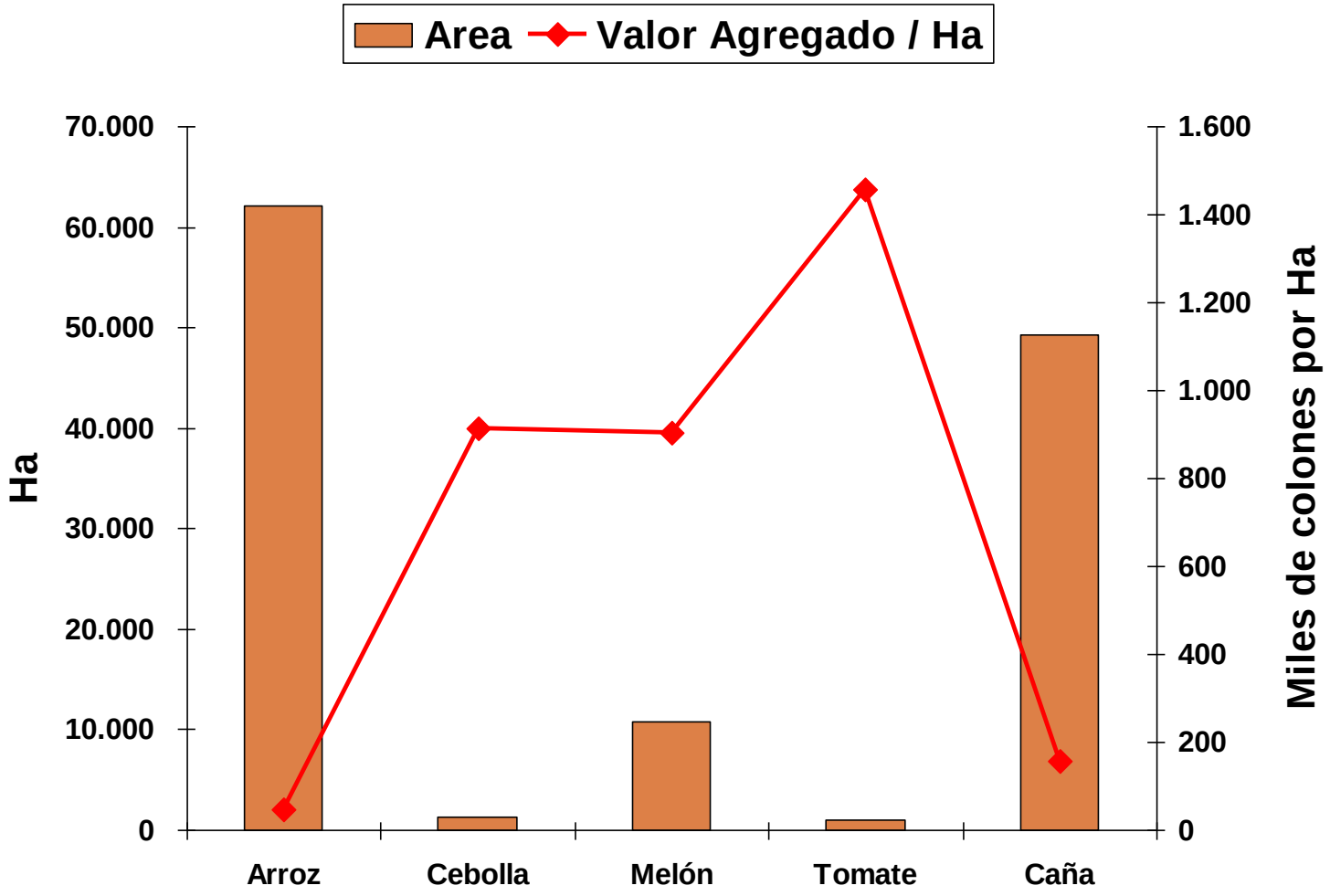
Costa Rica importó casi el 70% de la oferta total en el 2005, pero bastante menos que eso en el 2009

Fuente: CONARROZ (2006)

Fotografía del sector

- 970 productores
- Alta concentración
  - 33 los productores producen 50% del total nacional. Cada uno tiene más de 300 hectáreas (el más grande, 3000). Entre ellos está además la totalidad de los participantes en el procesamiento y la comercialización
    - Concentrados en buena parte en la cuenca del Tempisque, siembran anegando. Productividad internacional (6-7.5 TM/Ha)
  - 100 productores medianos de productividad mediana producen otro 30% de la cosecha nacional
    - Muchos de ellos con riego
  - Más de 800 productores pequeños siembran el otro 20%
    - Por lo general, en muy poca tierra y sin irrigación
    - Si la reconversión fuera posible / deseada, hay cosechas alternativas de mayor productividad
- La media nacional de productividad es 3.5 TM/Ha

Ejemplo: usos alternativos en la zona arrocera del Tempisque (incluye secano y anegado)



Fuente: INCAE con base en SEPSA (2006)

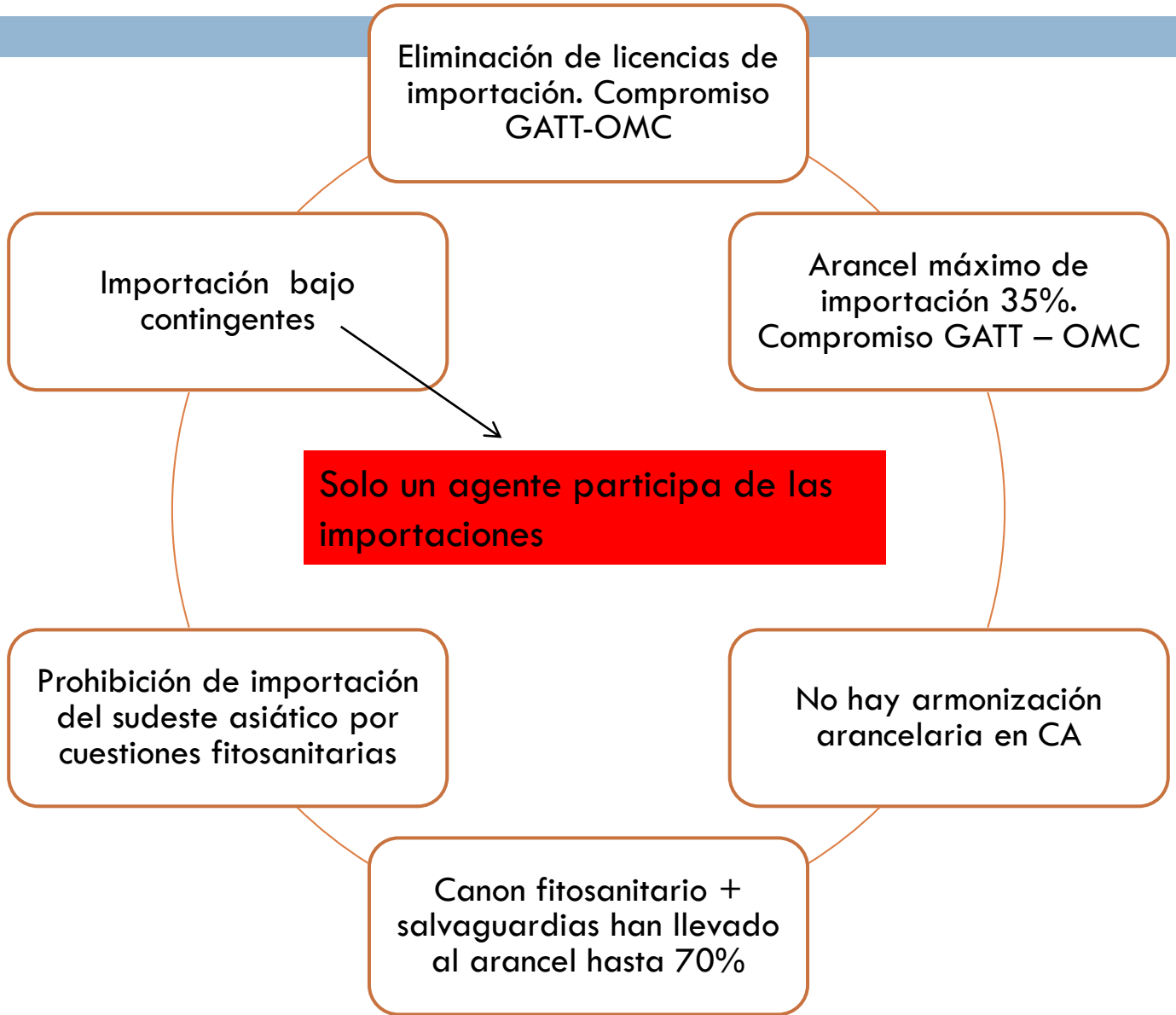
Subsidio contra subsidio

- El único producto que Costa Rica produce en cantidades significativas, en el que hay un comercio importante, y en el que los competidores tienen altas tasas de ayudas distorsionantes al comercio, es el arroz
- Costa Rica tiene consolidado ante OMC un compromiso de $16MM en ayudas de caja ámbar, y mucho apostado en la lucha sobre el tema
  - Solamente da ayudas a un producto: arroz
  - En 2008, esas ayudas alcanzaron $100MM
  - Se reparten de acuerdo a la producción: la mitad va a los 30 productores con más de 1000 Has. cada uno
    - Los principales productores no lo necesitan para ser rentables, y a los pequeños no les alcanza para prosperar

El mecanismo del arroz

- Existe un arancel de 35%, más otras barreras y cobros sanitarios que elevan la protección (dependiendo del precio) a 70%
  - Eso significa que se puede vender 70% más caro que en el resto del mundo sin que nadie quiera importar
- CONARROZ importa por desabasto, sin arancel, más o menos la mitad del consumo nacional
  - Al venderlo al mismo precio, se gana un sobreprecio de 70%
- Las rentas de esa importación se reparten entre los productores en proporción a la cosecha entregada
  - Lo que quiere decir que el sobreprecio es de 140%
- El precio doméstico al consumidor es fijado por ley, calculando que el productor pequeño pueda ganar rentabilidad de mercado (contando el sobreprecio pero no la renta
  - Los grandes, que producen el 50%, reciben el 50%. Como su productividad es casi el doble, casi todo lo recibido es ganancia
  - El sobreprecio lo paga el consumidor más pobre

Protección


Eliminación de licencias de importación. Compromiso GATT-OMC
Arancel máximo de importación 35%. Compromiso GATT – OMC
No hay armonización arancelaria en CA
Canon fitosanitario + salvaguardias han llevado al arancel hasta 70%
Prohibición de importación del sudeste asiático por cuestiones fitosanitarias
Importación bajo contingentes
Solo un agente participa de las importaciones

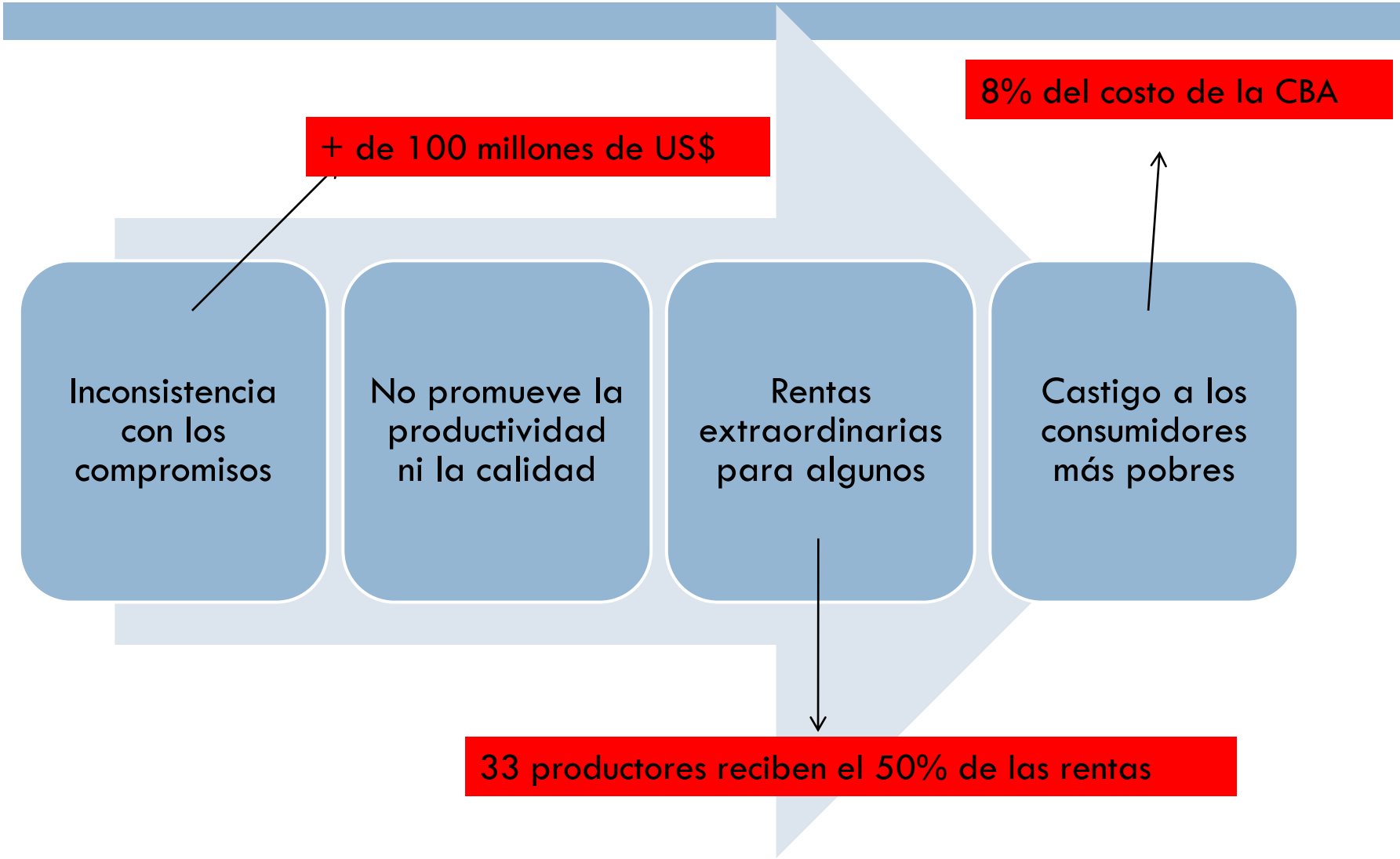
Este mecanismo

- Fue creado en un momento en que el precio internacional estaba en su mínimo $95/TM
  - Aún con arancel y flete, un pequeño productor con un costo de $220/TM no podía competir
- El objetivo era evitar la quiebra repentina de 800 pequeños productores
  - Inicialmente, se planteó que el pago se hiciera independiente de si se seguía sembrando arroz, como un mecanismo de apoyo a la reconversión
  - Inicialmente, se planteó que solo los pequeños recibieran el pago (aumentado)
- El sistema se aplicó a todos los productores, vinculado a la producción, y se mantuvo durante la bonanza de precios (que alcanzaron $600/TM en 2008)
  - ¡Por diseño, cuando el precio sube, el subsidio más bien aumenta!

¿Necesidad?

- Los productores más grandes posiblemente son competitivos a $95. No necesitan el subsidio y aún así reciben más de la mitad
- Si el mecanismo era suficiente para mantener la producción a $95, ¿es necesario a $300?
- El tamaño del subsidio crece con el precio
- El subsidio está sirviendo para mantener en esta cosecha agricultores que estarían mejor a largo plazo en otro producto
- ¿Qué papel juega el resto de la cadena de valor en el proceso? Los productores grandes, industriales, comercializadores y exportadores son las mismas compañías

Consecuencias de las políticas



Usémoslo mejor

- El agro costarricense merece y necesita que el estado invierta más en él
  - Tecnología y productividad
  - Bienes públicos y externalidades
  - Reconversión y aprovechamiento de oportunidades
  - Apoyo a los más pobres
- Que la tercera parte de los recursos redirigidos por el estado se vayan a menos de 40 productores ricos, como una transferencia, y poniendo en peligro el acceso a mercado del resto del agro no es el uso más inteligente

Conclusiones

- El agro costarricense es más exitoso y está mucho más cambiado de lo que el debate nacional parece creer
  - Tiene algunos faltantes y fracasos importantes
- El estado costarricense podría estar más presente haciendo las cosas correctas
  - Y también eliminando las cosas incorrectas
- Hay que limpiar de mitos la discusión sobre estos temas