

Cambio estructural en la agricultura costarricense: Crecimiento, ingresos y reducción en la pobreza, 1980-2010

Bernard Kilian, Ronald Arce y Luis Rivera

Seminario:
**Comercio y Pobreza: Políticas Públicas
Complementarias y los Beneficios del Comercio**

INCAE, 9 de diciembre 2010

Contenido

- **Antecedentes Históricos**
- **La Transición de los 80s**
- **Apertura y Diversificación**
- **Pobreza y Distribución del Ingreso**
- **Los Retos de Política**

Antecedentes Históricos

Antecedentes

Costa Rica antes de la “Reforma Agraria” de los 60’s

La situación antes de la Ley de Tierras y Colonización de 1961 se caracterizaba por:

- Inseguridad jurídica en la tenencia de la tierra
- Divorcio entre la tenencia y el uso de la tierra el que trabajaba la tierra no era necesariamente el dueño de la producción, que frecuentemente tampoco era el dueño de la tierra pero con el agravante de que no siempre eran operaciones consentidas
- Inadecuada utilización de las tierras por falta de acceso a crédito, además estos agricultores preferían los cultivos transitorios a permanentes por temor a perder las cosechas en caso de disputas legales

Antecedentes - Titulación de tierras puso una base importante para el proceso de reforma y transformación productiva del agro en CR

Principales Beneficios:

- Derechos de propiedad claramente establecidos
- Mayor acceso a servicios: crédito bancario y asistencia técnica
 - Desde que se otorgaron títulos de propiedad el crédito bancario aumentó
 - Incremento significativo en la cantidad de productores que recibieron asistencia técnica. El total, de capacitaciones técnicas fue de menos del 10% de quienes habían recibido la titulación
 - 2/3 partes de quienes recibieron el título de propiedad sentía que su situación económica había mejorado después de haber recibido el título de propiedad

La política agrícola ha estado ligada al modelo de desarrollo

- **Modelo de Sustitución de Importaciones en los años 60-70:** fomento de desarrollo agroindustrial nacional
- **Crecimiento exportador en los 80:** apoyo al sector exportador no tradicional (políticas dirigidas a impulsar una mayor diversificación agropecuaria y de la economía en general)
- **Liberalización Comercial (bilateral, regional, y multilateral):** política agrícola altamente determinada por política comercial (los cambios en el agro responden a políticas comerciales más que a políticas agrícolas)

Sustitución de importaciones (desde los años 60 hasta inicios de los 80)

- Fomento de la agroindustria local a través de proyectos + subsidios y ventajas fiscales + una agresiva protección arancelaria (Ley de Protección Industrial)
- Creación de instituciones estatales enfocadas en la provisión de bienes y servicios: el “Estado Empresario” CODESA (Corporación Costarricense de Desarrollo): Cementos del Pacífico, **Central Azucarera del Tempisque**, Aluminios Nacionales, etc.
- Instituto de Fomento Cooperativo (INFOCOOP): promoción y -en ciertos casos- el apoyo financiero a proyectos en manos de cooperativas

Sustitución de importaciones

- Se tomaron medidas con el objetivo de estimular la producción de granos básicos, entre otras:
 - Programa de seguro de cosechas (1970),
 - Creación de la Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria y de recursos Naturales (SEPSA) en 1974,
 - Mejores condiciones de crédito para los productos tradicionales,
 - La compra de FERTICA por parte del Estado (1980) para poder ofrecer fertilizantes a precios más bajos
 - precios garantizados por el CNP, que se basan en los costos de producción.
- El resultado de estas medidas fue un incremento muy significativo de la producción de granos básicos, pero la productividad permaneció estancada. El crecimiento del sector obedeció principalmente a los subsidios entregados y no al desarrollo de un programa de estímulo a la productividad que permitieran sostener la producción en caso de recortes a los estímulos.

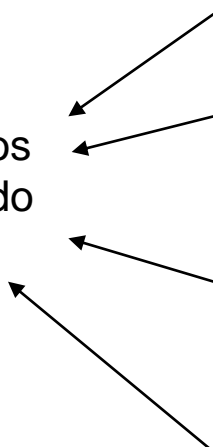
Agricultura costarricense a inicios de los años 80

- Mantienen los vestigios del modelo de sustitución de importaciones
- Centrada en productos de consumo local y tradicionales de exportación (café, banano, azúcar y carne)
- Altos niveles de protección en productos para consumo local

Principales cultivos a inicios de los años 80 según hectáreas cosechadas

Producto	1980	1981	1982	1983	1984	2009
Café	81,750	85,000	85,000	87,000	90,000	98,681
Arroz	60,000	80,000	77,098	73,196	72,335	63,171
Maíz	38,847	46,920	53,812	62,083	61,222	11,277
Caña de azúcar	44,937	45,018	43,682	45,419	52,425	53,030
Frijoles	22,000	23,681	38,485	38,500	43,279	15,776
Banano	25,822	26,725	27,398	24,846	24,985	42,591
Sorgo	20,000	20,735	15,847	19,808	22,590	0
Palma	11,000	12,000	12,300	14,923	13,831	55,000
Naranja	9,200	9,300	8,000	7,900	7,600	25,000
Yuca	5,327	5,402	5,477	4,521	5,179	30,113

Orientados
al mercado
local



La Transición de lo 80s

Políticas implementadas a mediados de los años 80

- Estímulo de las exportaciones no tradicionales
- Se pasó de un enfoque proteccionista a uno de mayor liberalización y desregulación. Las medidas tomadas incluyeron:
 - Reducción de la protección arancelaria
 - Reducción de impuestos a las exportaciones → no fijación de impuestos a las exportaciones de productos no tradicionales o eliminarlos si existieran
 - Exoneraciones para empresas exportadoras → exoneraciones de impuestos a la importación de insumos para productos de exportación fuera de Centroamérica.
 - Agilización de trámites para exportar
 - Certificados de Abono Tributario (CATs) y Certificados de Incremento de Exportaciones (CIEX)

Políticas implementadas a mediados de los años 80

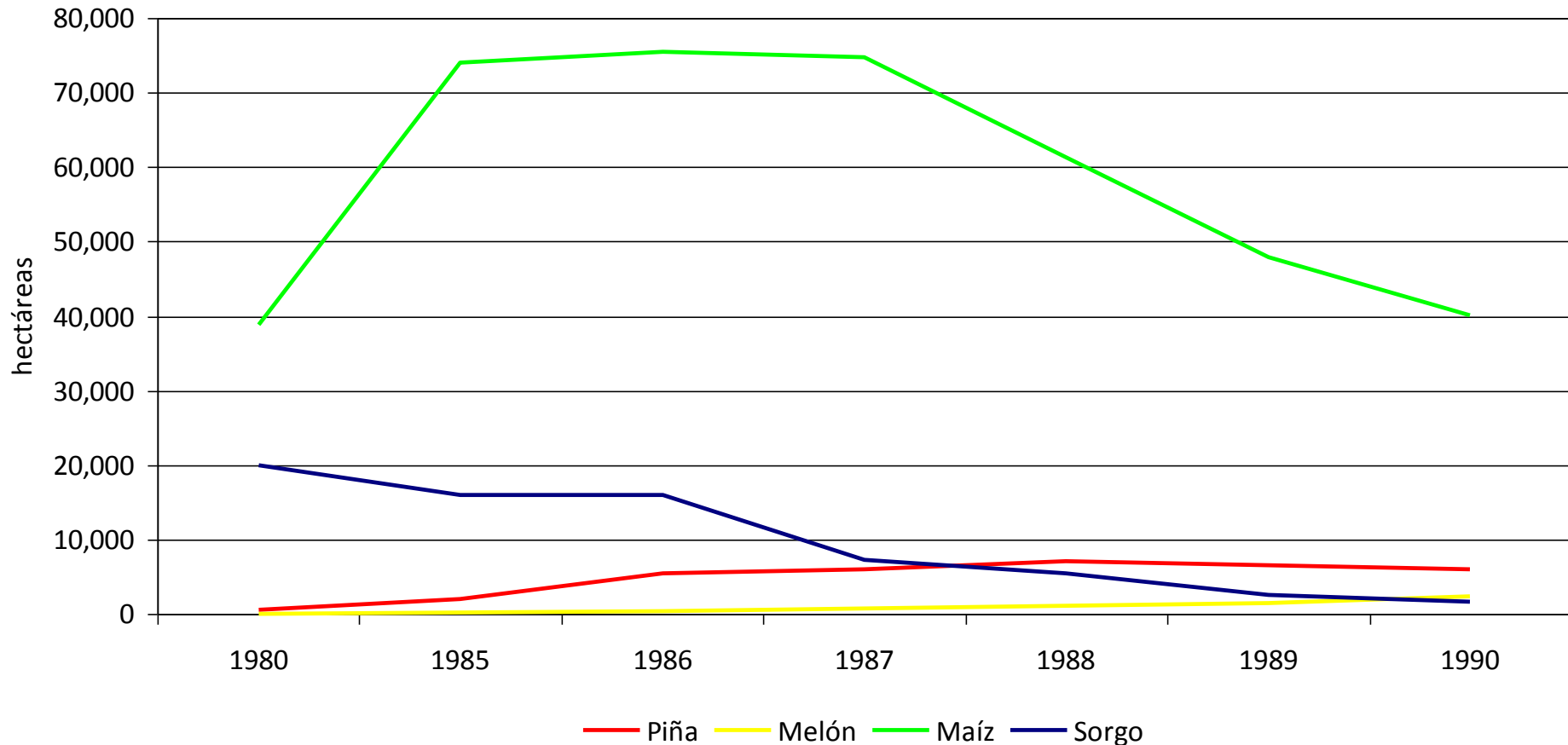
Algunas otras medidas específicas para incentivar las exportaciones no tradicionales:

- Créditos bancarios con tasas de interés preferenciales y depreciaciones aceleradas.
- Incentivos de Zonas Francas y el Régimen de Admisión Temporal

El sector exportador se benefició de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC)

- EE.UU. aprobó en 1983 (entró en vigor el 1 de enero de 1984) la Ley para la Recuperación de las Economías de la Cuenca del Caribe de manera unilateral
- Garantizó un tratamiento preferencial de EE.UU. en materia arancelaria a la mayoría de las exportaciones costarricenses (y centroamericanas)
- Dichas concesiones fueron extendidas hasta el año 2008 con la aprobación de la Ley de Comercio y Desarrollo (año 2000)
- Las preferencias establecidas en la ICC y las reformas comerciales permitieron una mayor diversificación de las exportaciones y un incremento importante del intercambio comercial de los países de la región.

Efectos sobre la agricultura



- Surgimiento de “nuevos” productos de exportación: piña, melón, flores, plantas ornamentales, etc.
- Comienza la disminución en la producción de algunos granos y cereales

Apertura y Diversificación

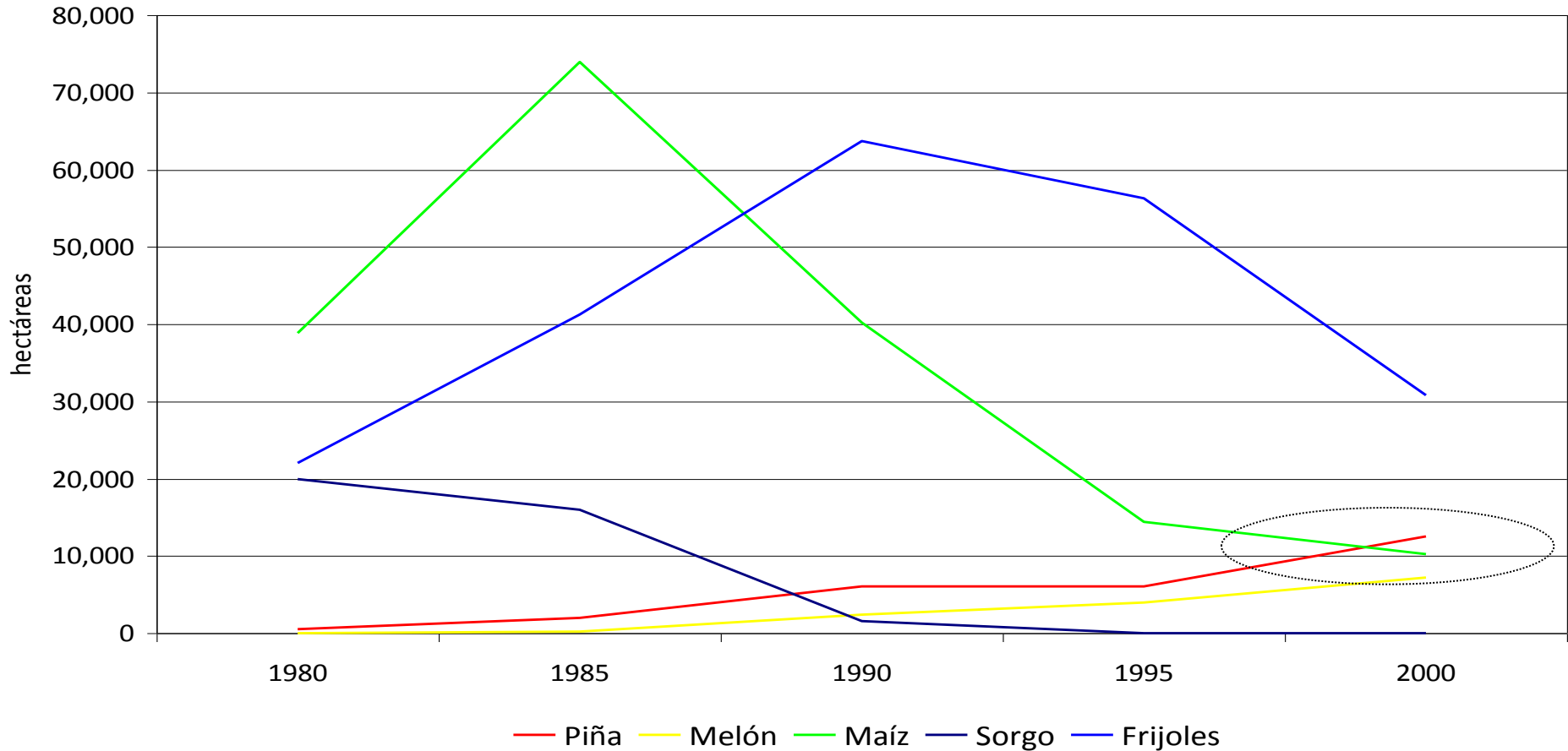
Durante los 90 la política comercial de Costa Rica se valió de varios instrumentos

- Apertura unilateral
 - eliminación de las sobretasas a la importación que alcanzaban el 10 por ciento y que afectaban cerca del 50 por ciento de las partidas arancelarias;
 - reducción y consolidación en el arancel de un impuesto sobre el valor aduanero del 3 por ciento que afectaba todas las importaciones;
 - eliminación de los depósitos previos a la importación que llegaron a alcanzar hasta un 100 por ciento del valor del bien importado;
 - apertura total de la cuenta de capitales;
 - reducción y gradual eliminación prevista de los subsidios a la exportación;
 - eliminación de los subsidios a la producción;
 - eliminación de la participación estatal en la comercialización de productos agropecuarios;
 - eliminación de la gran mayoría de los impuestos a la exportación

Durante los 90 la política comercial de Costa Rica se valió de varios instrumentos

- Sistema multilateral de comercio (GATT y OMC):
 - Adhesión al GATT en 1990
 - Miembro fundador de la OMC (1995)
- TLCs: México (1995); Canadá; Chile; República Dominicana a finales de los 90 e inicios de la siguiente década
- El proceso de integración centroamericana (MCCA)
- Se mantuvo el esquema de promoción de exportaciones

Efectos sobre la agricultura



- Se mantiene tendencias de cambio, menor nivel de producción de granos, aumento en la producción de productos “nuevos”

Política Reciente: se profundiza el modelo de apertura

- Se negocian nuevos tratados comerciales con socios de mayor relevancia por el tamaño de su mercado y la importancia como destino de exportación: EE.UU., UE, China
- La política comercial para el sector agropecuario en el proceso de apertura se ha venido orientando bajo los principios de gradualidad, reciprocidad, consulta, asimetría y estudio de impacto, reconociendo la existencia de distorsiones en los mercados que ponen en riesgo las actividades agropecuarias que no están aún en capacidad de competir.
- Algunos productos agropecuarios destinados principalmente al consumo interno (carne y despojos de aves, lácteos, cebollas y chalotes, papas, arroz, embutidos y preparaciones de carnes) reciben protección arancelaria superior a la media, han sido excluidos de los procesos de desgravación arancelaria en los TLCs con algunos países, o reciben un trato preferencial

Un ejemplo: Calendario de Reducción de Aranceles DR-CAFTA Sector Agropecuario Costarricense

	<i>Nivel arancelario inicial</i>	<i>Período de eliminación gradual</i>	<i>Período de gracia</i>	Arancel Final
Carne	15	15	4	0
Cerdo	47	15	6	0
Aves	164	17	10	0
Lácteos	66	20	10	0
Maíz Amarillo	15	15	***	0
Frijoles	47	15	***	0
Arroz	36	20	10	0
Legumbres	15	15	***	0

***: sin período de gracia

Para Costa Rica el CAFTA-DR entra en vigencia a partir del 1 de enero de 2009.

Las reformas y los compromisos en materia comercial también han dado un giro hacia el tipo de apoyos al sector productivo

Agenda Complementaria del DR-CAFTA:

- Conjunto de políticas y proyectos que impulsa el gobierno para maximizar oportunidades y minimizar riesgos del DR-CAFTA
- Comprende proyectos en las áreas de:
 - Creación del sistema de banca de desarrollo
 - Mejora de caminos rurales
 - Fomento a la producción agropecuaria
 - Otros
- Incluye proyectos de préstamos con el BID, el BM y el BCIE

Síntesis de las políticas implementadas en el período 1980-2010

- Las políticas han ido buscando un cambio de un modelo paternalista y clientelista a uno basado en la competitividad/productividad y eficiencia de las empresas
 - Eliminación de la protección arancelaria
 - Eliminación de compras estatales a precios “predeterminados”
 - Subsidios a la exportación (CAT’s) en una primera etapa, luego fueron eliminados
 - Apertura de mercados, pero es el productor el que debe hacer el esfuerzo por penetrar en el mercado
 - Acceso a insumos extranjeros (mediante la reducción de la protección arancelaria)
 - Apoyo financiero: reconversión productiva; banca de desarrollo (este tipo de apoyo ha sido poco exitoso)
 - Se mantiene la protección a “productos sensibles” para beneficiar al productor y sin considerar al consumidor

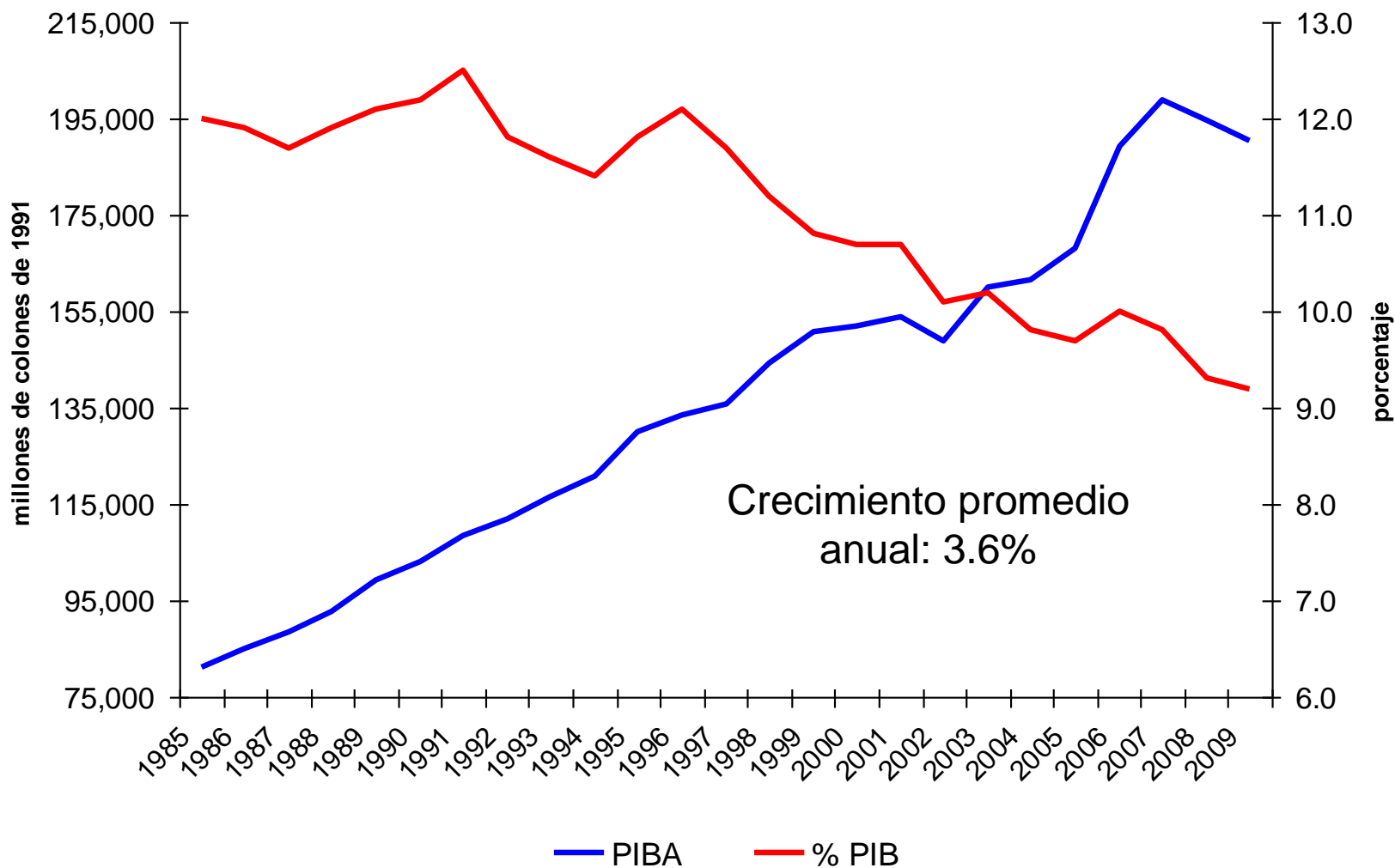
Intervencionismo “hacia fuera”

- Subsidios de exportación a exportaciones no tradicionales (CATs)
- Minidevaluaciones (certeza en riesgo cambiario)
- Modelo “corporativo” público no-gubernamental: LAICA (azúcar), CORBANA (bananos), ICAFE (café), CORFOGA (ganado), entre otras
- Tratados de Libre Comercio con énfasis en acceso de oferta exportable agrícola

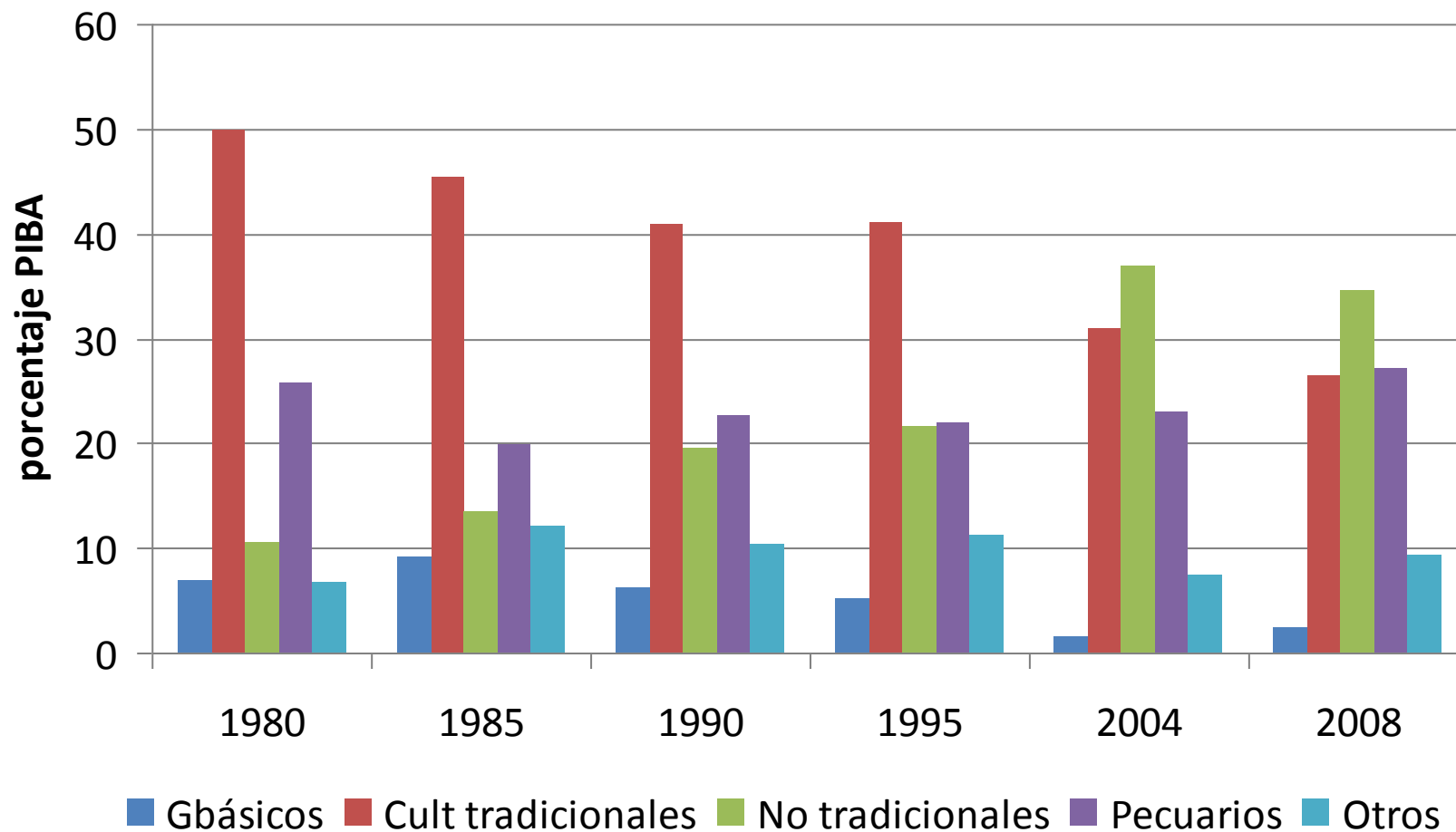
Intervencionismo “hacia adentro”

Arancel promedio (%)	Costa Rica
Arancel externo promedio	7.1
Bienes de capital	0
Insumos	0
Bienes intermedios	5 – 10
Bienes finales	15
Industrias más protegidas (%)	
Lácteos	65
Arroz	35
Azúcar	50
Carne porcina	48
Pollo	150
Barreras no arancelarias (NTBs)	
Anti-dumping	X
Salvaguardas	X
Permisos no automáticos	X
Prohibiciones SPS	X
Quotas basadas en aranceles	X
Control de precios	X

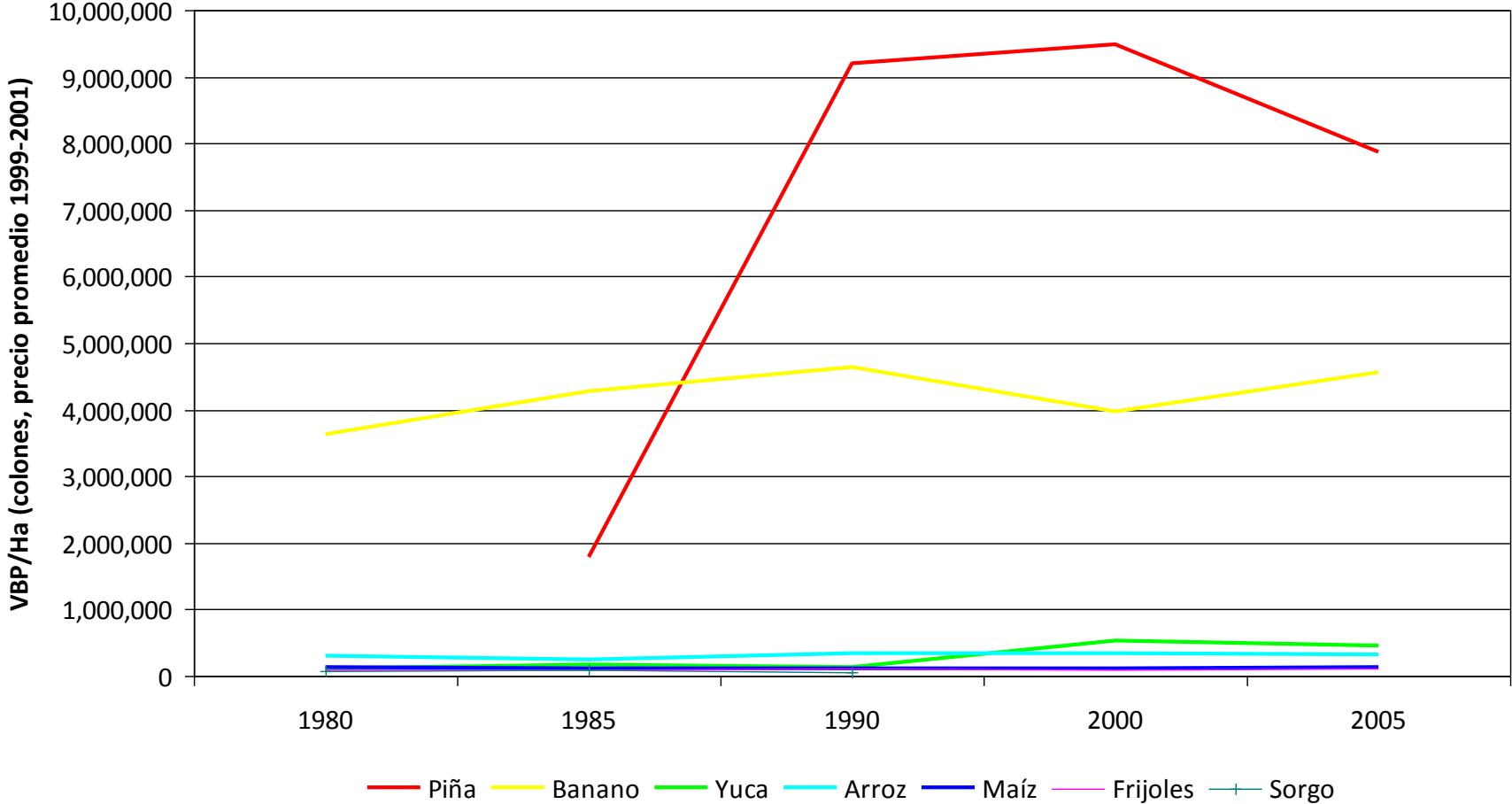
Importancia de la Agricultura en el PIB



Estructura de la producción agrícola % del PIBA



Efectos sobre la agricultura: Especialización en cultivos más rentables



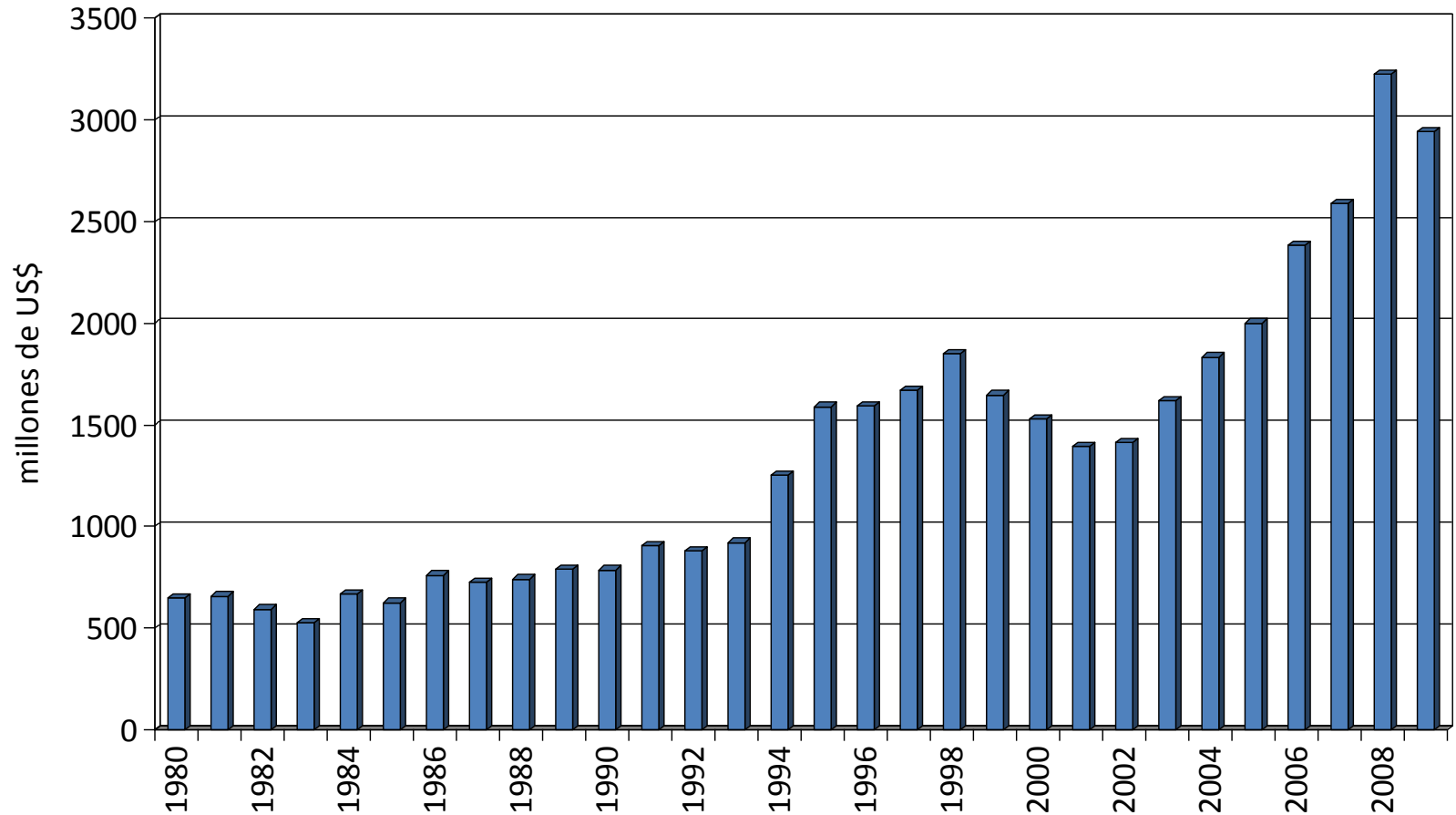
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la FAO

Efectos sobre la agricultura:

Expansión de áreas cultivadas de productos más rentables y menores áreas en otros productos (ha cosechadas)

Producto	1980	1985	2000	2008	Variación promedio anual
Café	81,750	90,000	106,000	96,681	0.6%
Banano	25,822	19,982	47,982	44,313	1.9%
Frijoles	22,000	41,261	30,827	11,026	-2.4%
Yuca	5,327	5,000	18,400	26,760	5.9%
Maíz	38,847	73,945	10,216	6,837	-6.0%
Mango1/	0	2,500	8,200	8,500	5.5%
Melón1/	0	200	7,185	8,640	17.8%
Piña	500	2,000	12,500	33,488	16.2%
Arroz	60,000	73,949	68,357	62,411	0.1%
Sorgo	20,000	15,990			n.a.

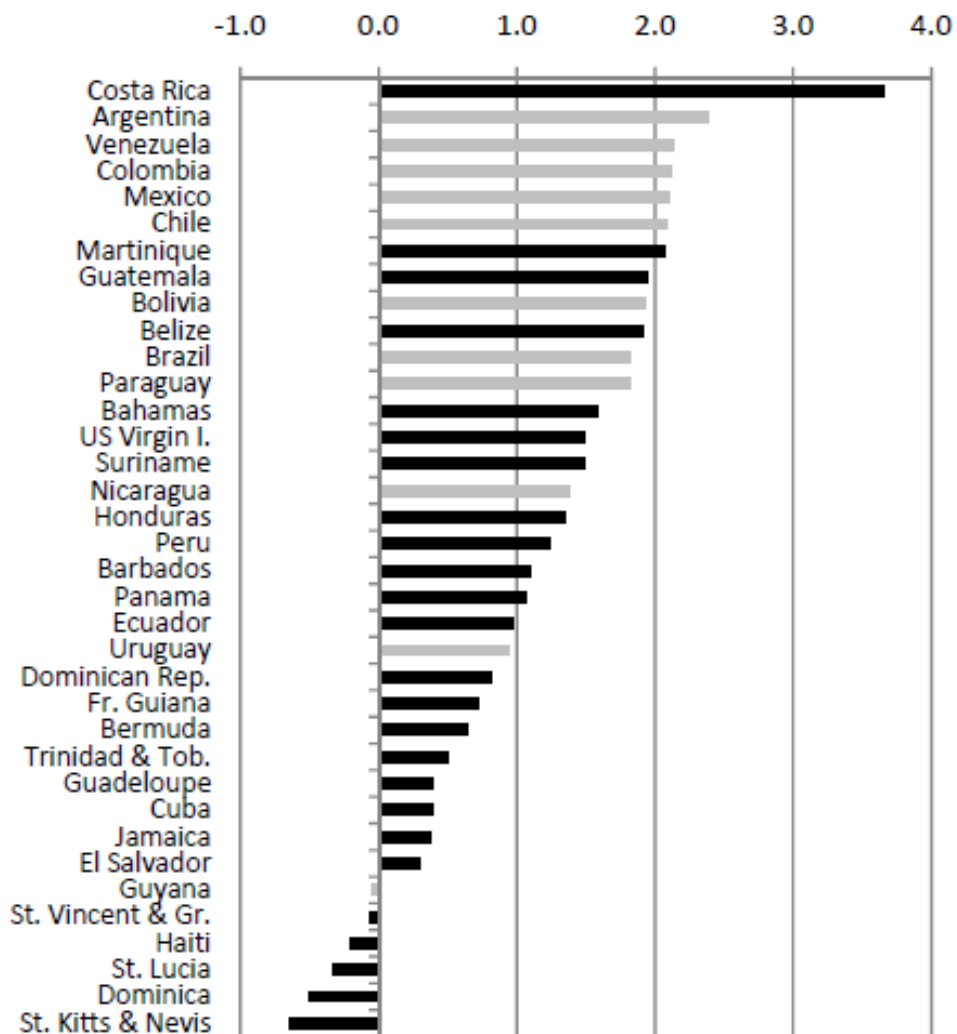
Efectos sobre la agricultura: Aumento en las exportaciones y mayor diversificación



Efectos sobre la agricultura: Aumento en las exportaciones y mayor diversificación

- Diversificación generó una menor exposición a riesgos de cambios en precios (Sánchez, 2004)
- Piña es el segundo producto agrícola de exportación superando al café y en niveles similares a los que registra el banano
- Mayor presencia en el mercado internacional ha obligado a una mayor “profesionalización” de la agricultura debido al aumento en estándares de calidad, higiene, etc.

Productividad Agrícola: Crecimiento Promedio 1961-2007



Fuente: Ludena (2010). Países en negro: menos de 10 ha por trabajador

El Caso de la Piña Dorada

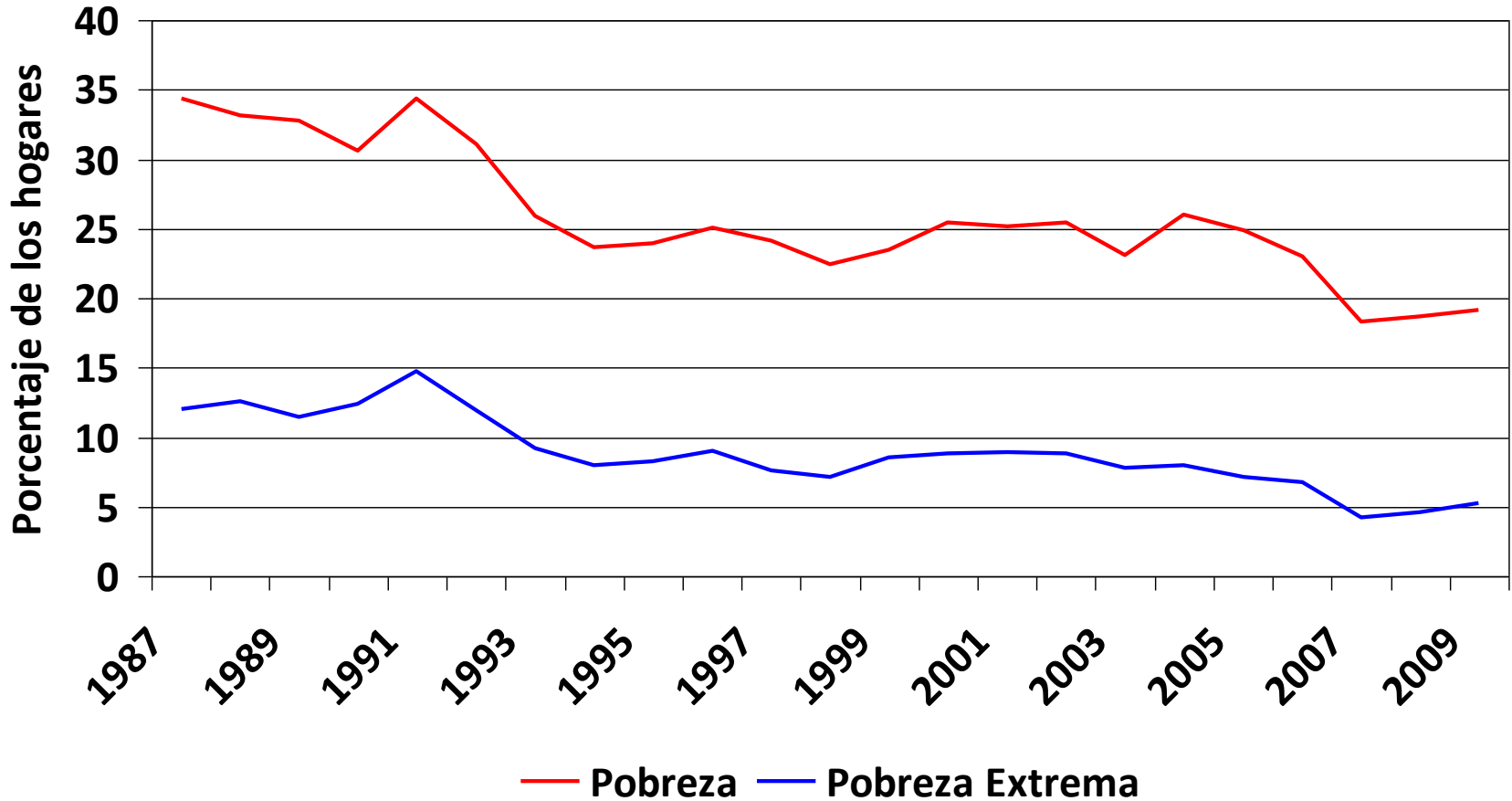
- Proceso para el desarrollo de nuevos productos y/o mercados para la diversificación de las exportaciones e ingresos para un amplio número de productores (CR mayor exportador de piña fresca en el mundo)
- PINDECO desarrolló variedad para adaptarla a las condiciones agroecológicas del país
- Desarrollo de paquete tecnológico (costos y beneficios sociales y privados de la imitación).
- Transferencia (imitación) de conocimiento a empresas / productores locales que permitió el aumento en el número de exportadores de este producto

El Caso de la Piña Dorada

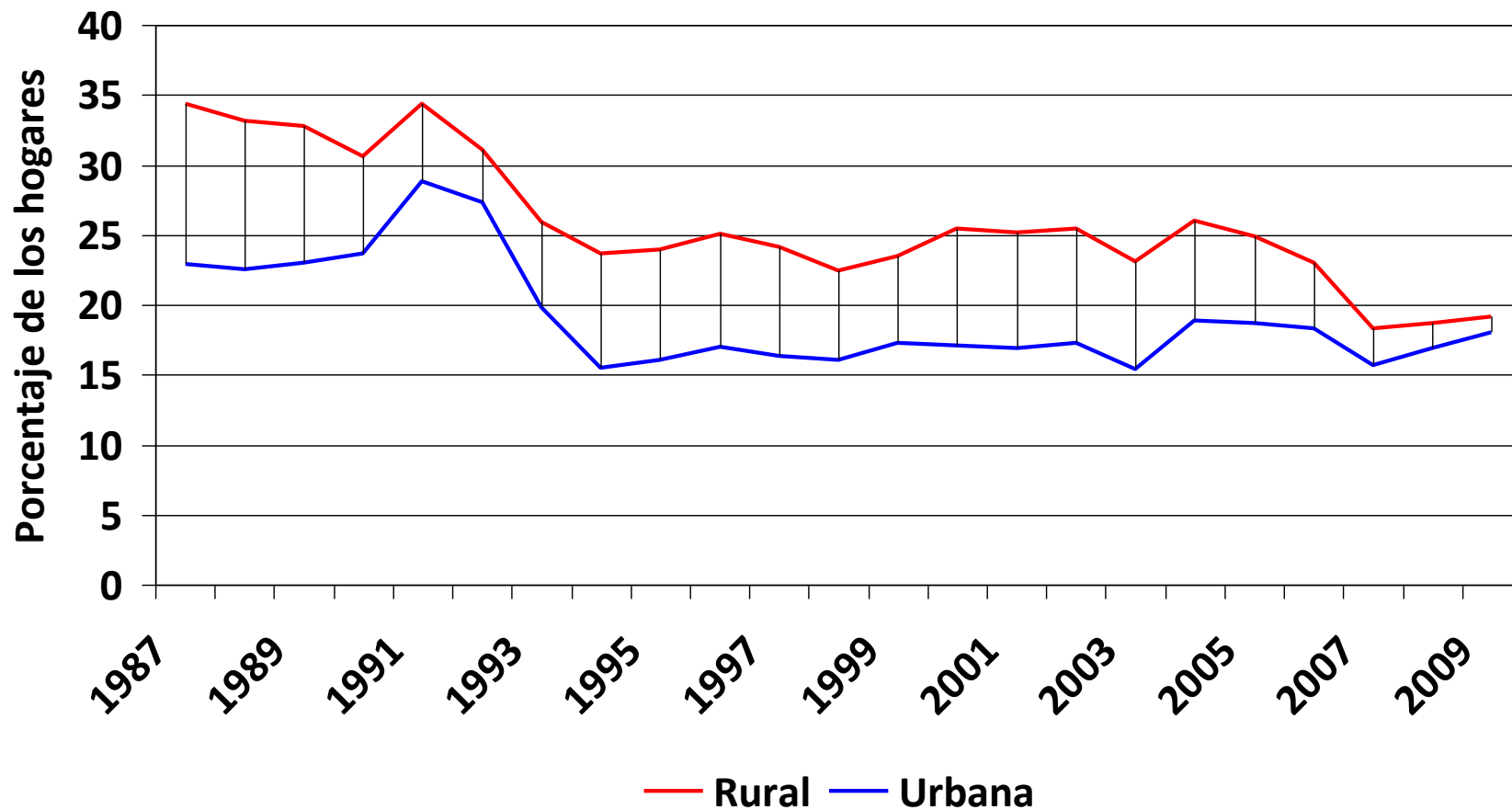
- El precio de la piña se encuentra cayendo desde el 2003
- Actualmente, el cultivo alcanzó límites de expansión, y la productividad por hectárea media está disminuyendo (en el 2000 era 72 ton / ha; en 2008: 50 ton / ha)
- Impacto ambiental negativo, con constantes denuncias locales e internacionales sobre contaminación
- Necesidad de políticas y programas que incentiven los “descubrimientos”
 - En la actualidad los productos exportados son consecuencia de los esfuerzos realizados hace 25 años

Pobreza y Distribución del Ingreso

Evolución de la Pobreza Rural



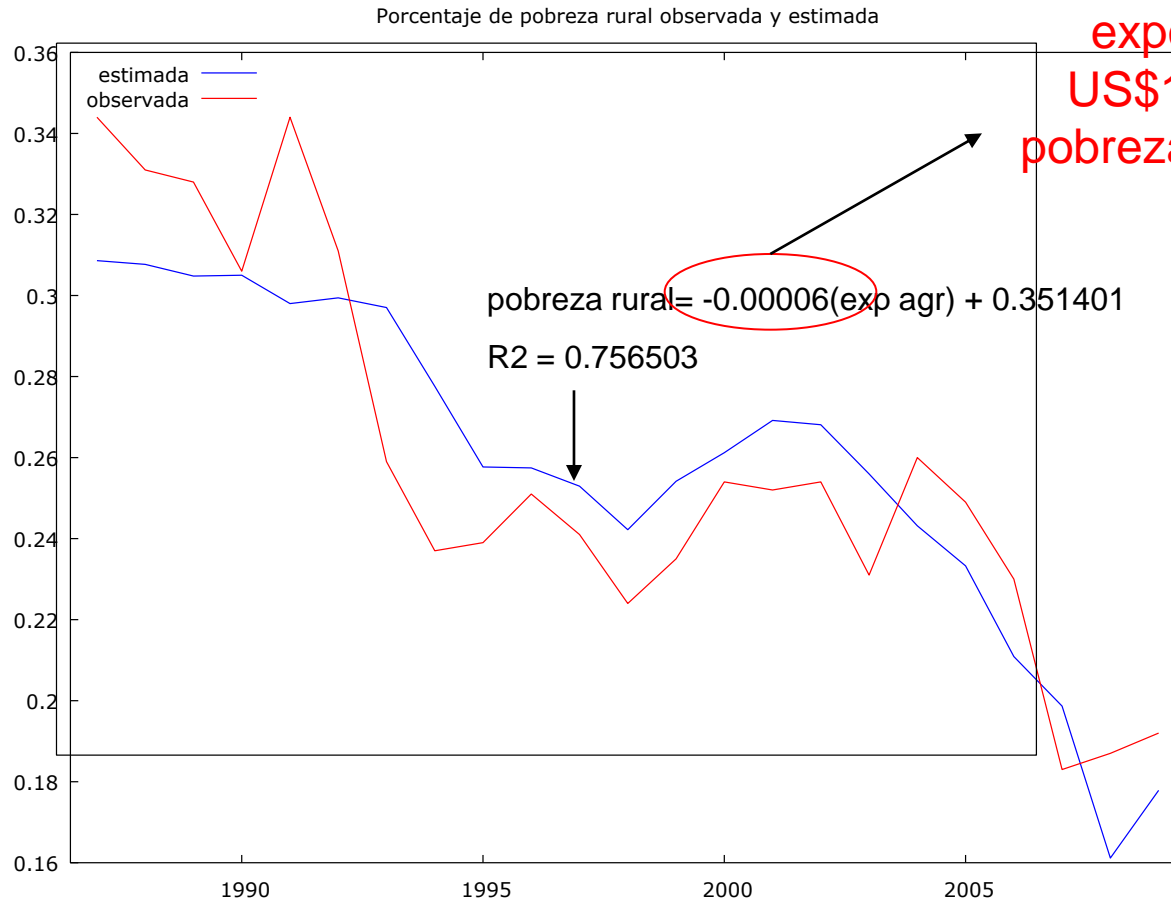
La brecha entre la pobreza rural y la urbana tiende a disminuir



Exportaciones y crecimiento económico

- La evidencia empírica (Jung y Marshall 1985, Anwer y Samptath 1997, Arce 2000), señala que en Costa Rica el crecimiento de las exportaciones genera crecimiento de la producción
- Por tanto, el incentivo a las exportaciones pueden ser utilizado como un mecanismo para generar riqueza y disminuir la pobreza

Relación entre exportaciones agrícolas y pobreza rural

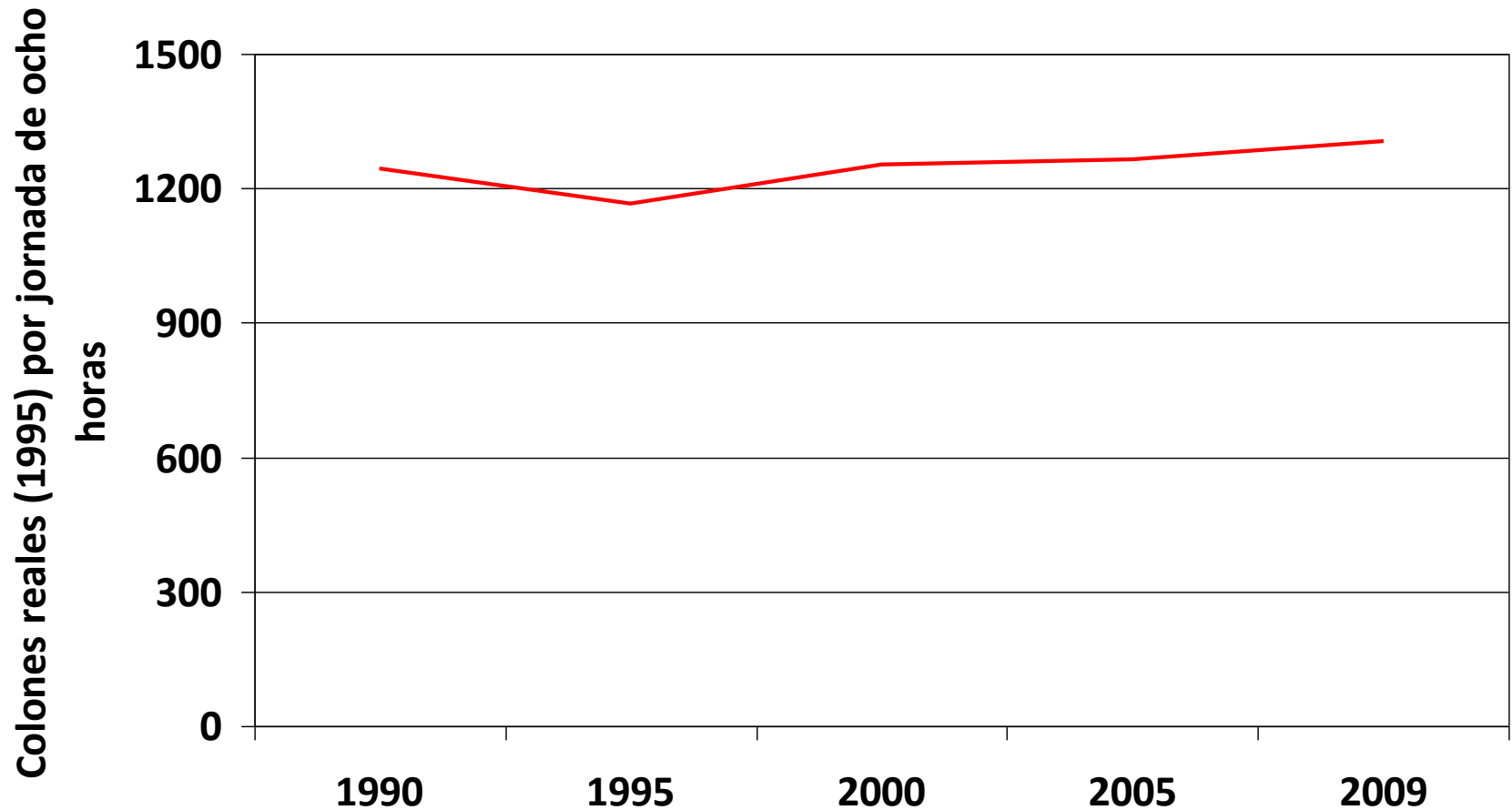


Implica que por cada aumento en las exportaciones de US\$100 millones la pobreza rural se reduce en 0.6%

Efectos de la transformación agrícola sobre la pobreza rural

- La producción de bienes más sofisticados debido a la mayor exigencia de los mercados generó una agricultura cada vez más intensiva en capital (Sánchez, 2004)
- En el mercado laboral aumentó la demanda de mano de obra agrícola calificada, lo cual ha generado un aumento en la desigualdad con respecto a la mano de obra menos calificada (Sánchez, 2004)
- También se presenta un aumento en la demanda de servicios para la agricultura (transporte, almacenes especializados, estudios de suelos, etc.)
- Estos cambios generan efectos en el ingreso y en la distribución de estos

Salarios reales de trabajadores agrícolas menos calificados (jornalero) permanecen estancados



Generación de Ingresos en la Zona Rural

Tipología de hogares	Hogares (%)	Personas (%)	Ocupados en la agricultura en cada tipo de hogar (%)	Distribución de los ocupados en agricultura (%)
Agropecuarios	31.9	32.9	100	72.4
Mixtos con predominancia agropecuaria	5.2	6.8	56.3	13.9
Mixtos con predominancia no agropecuaria	5.1	6.2	44.2	10.7
No agropecuarios	44.2	44.5	0	0
Sin ingreso en ocupación principal	12.3	7.9		0
TOTAL	98.7	98.3	41.1	97

En la zona rural, la generación de ingresos está relacionada con actividades complementarias a la agricultura y no solamente con esta actividad

Distribución de los Ingresos en la Zona Rural

Tipología de hogares	Quintiles de Ingreso corriente per cápita				
	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5
Agropecuarios	28.5	25.0	18.2	14.7	13.6
Mixtos con predominancia agropecuaria	13.4	23.1	22.7	30.6	10.2
Mixtos con predominancia no agropecuaria	8.3	17.6	27	27.7	19.5
No agropecuarios	7.8	17	21.9	24.7	28.7

Los hogares dependientes de los ingresos agrícolas se ubican en los quintiles más bajos

Pobreza Rural

- La incidencia de la pobreza rural ha disminuido por dos motivos:
 - Creación de empleos formales y un aumento en la demanda de trabajadores calificados (Sánchez, 2004)
 - El empleo más productivo ha permitido mayores salarios reales en el caso de los trabajadores calificados
- Esto a pesar de que existen campesinos y trabajadores no calificados que no pudieron hacer el ajuste a los cultivos actuales modernas, ya sea como productores o como mano de obra

Retos de Política

Agenda Pendiente: crecimiento sostenido de la productividad agrícola

- Tecnología
- Infraestructura
- Industrialización (conglomerados e industrias de apoyo)
- Educación y capacitación técnica
- Estándares ambientales y sociales
- Superar el proteccionismo (en sus diversas dimensiones) como “única” variable de política

Desafíos y retos de la Agricultura para disminuir la pobreza rural

- La tecnificación agrícola genera efectos de exclusión sobre los grupos menos preparados e inclusive inter generacional
- Proceso debe estar acompañado de políticas de re - entrenamiento laboral que permitan insertarse a las personas excluidas

Desafíos y retos de la Agricultura

Hay otros factores que toman una importancia creciente:

- Crecimiento poblacional y urbanización. Ej. Café en la GAM
- Conservación de la biodiversidad
- Protección de fuentes de agua y manejo de aguas
- Provisión de servicios ambientales

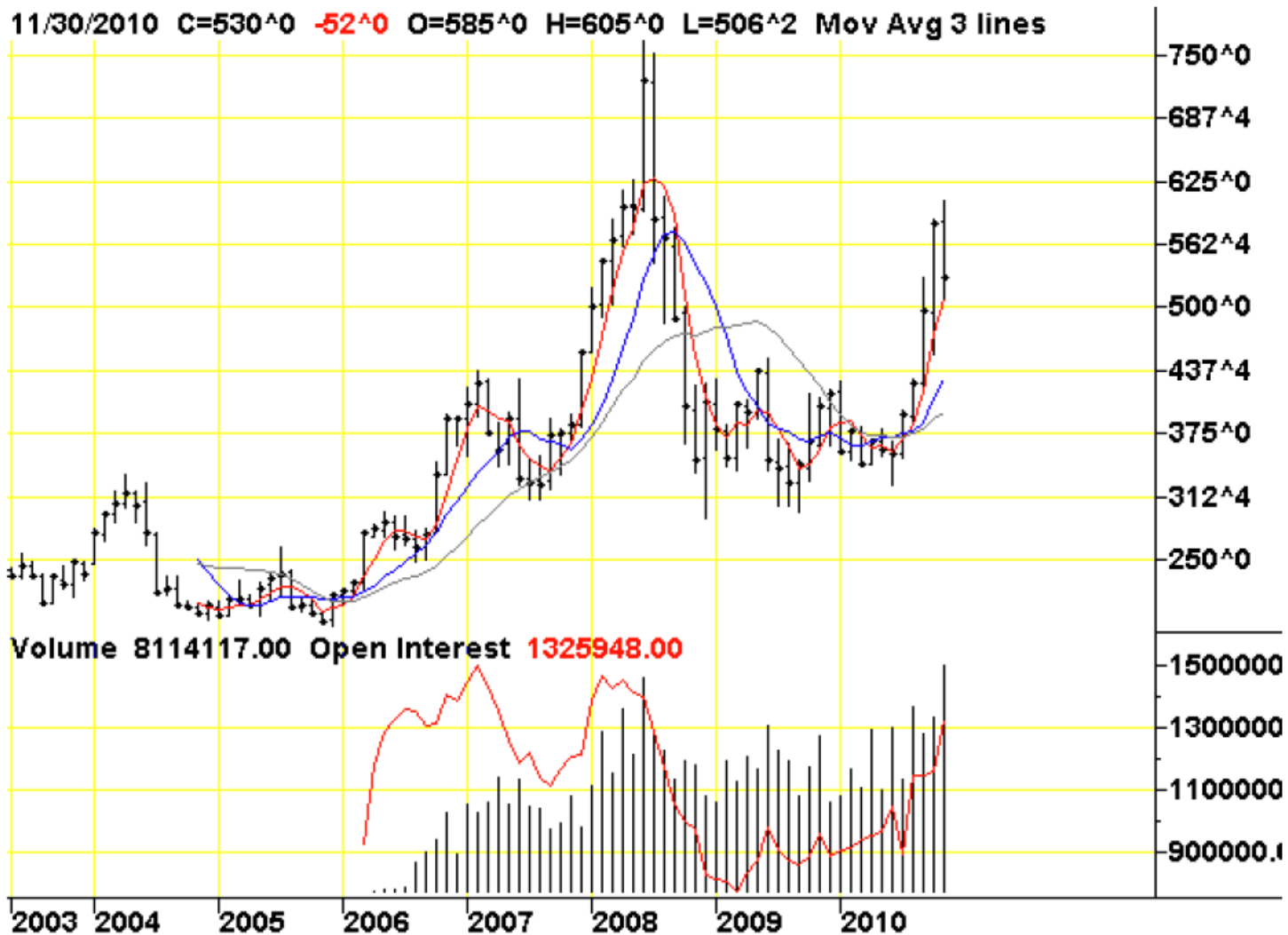
- Nuevas opciones / nichos de mercado: agroturismo y servicios ambientales

- Todos estos factores están muy relacionados al hecho de que la demanda por tierra ya no es sólo para producción agropecuaria

NYBOT Café



CBOT Maís



Desafíos y retos de la Agricultura

Hoy se cosechan los frutos de la transformación agrícola de los años 80 e inicios de los 90, pero la cosecha puede estar por pasar. ¿se está cultivando para recoger en el futuro?, o ¿se está viviendo de las rentas?