

SITUACION ACTUAL Y PERSPECTIVAS DEL SECTOR AGROPECUARIO EN COSTA RICA*

Ottón Solís Fallas

Se habla de una crisis en el sector agropecuario. Creo que hay que dividir la aplicación de ese término en cuanto a qué sector nos referimos, porque hay una parte del sector agropecuario que no está en crisis: el sector bananero no está en crisis, ha seguido creciendo; el sector exportador de piña, de cítricos, etc., no está en crisis.

Cuando hablamos de crisis debemos limitar ese concepto a una parte del sector agropecuario nacional que es aquella compuesta, principalmente, por los productores para el mercado interno, por lo general medianos y pequeños. Delimitada así la geografía de la situación del agro, quisiera plantear unas cuantas hipótesis y tratar de demostrar su validez. La primera hipótesis es que no debemos sorprendernos de que haya crisis en el sector agrícola; más bien debemos sorprendernos de que alguien se sorprenda, porque fue una crisis y una debacle totalmente planeada; no fue obra de la casualidad. Las políticas económicas que se impulsaron en los últimos años han tratado al productor de granos básicos, al productor de la mayoría de los productos para el mercado interno, casi como un estorbo. Hay economistas que consideran un desperdicio de recursos que un agricultor explote veinte hectáreas con lo que llaman "ineficiencia", cuando podía estar trabajando para una compañía bananera o para una compañía exportadora, ganando más de lo que se gana en esa parte de la agricultura.

La tesis neoliberal pura plantea que es mejor que ese agricultor abandone la tierra y alguien que sí sabe trabajar la explote, para que él trabaje para quien sí sabe competir en el mercado internacional.

Digo que fue planeada y que no debemos sorprendernos de esa crisis porque en los últimos años (y me refiero aquí, para que no nos confundamos, a gobiernos de dos principales partidos políticos) se aplicaron políticas en las cuales se le eliminaron al sector de pequeños y medianos agricultores todos los apoyos que existían. Se eliminó el crédito subsidiado, se eliminó la asistencia técnica, se eliminó la garantía de mercado por medio del Consejo Nacional de la Producción (CNP) y se eliminó la garantía de precios. Además, se abrieron las fronteras, eliminando la protección arancelaria o mediante licencias que existían; o sea, que se abrieron en gran parte las fronteras.

* Intervención del diputado Ottón Solís Fallas, en el Primer Foro sobre el Sector Agropecuario, realizado en la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica el 22 de agosto de 1996.

Algunas veces, se dice que éstos son los nuevos tiempos, que el mundo moderno y la globalización exigen hacer esto y que no tenemos más alternativa que aplicar las leyes de la oferta y la demanda, las leyes del mercado, a todos los sectores económicos. Y quienes osan preocuparse porque se eliminaron esos subsidios a la pequeña y a la mediana agricultura están fuera de época y son enemigos del progreso. Pero aquí planteo la segunda hipótesis: la parte exitosa del sector agropecuario tampoco debe sorprendernos. Fue planeada.

¿Por qué el sector bananero ha seguido creciendo? Porque hubo un tratamiento tributario especial, porque se indujo a los bancos a establecer programas crediticios en los cuales, por ejemplo, se ha aceptado como garantía la cosecha, dando enormes facilidades y acceso a esos créditos. ¿Por qué el sector de piñas ha crecido tan aceleradamente y hoy exportamos alrededor de 42 millones de dólares en piñas? En parte, porque hubo empresarios osados y valientes - no tenemos que olvidarnos de eso- pero también porque al sector piñero no le han aplicado lo que le han aplicado al sector frijolero, al cual le aplicaron las fuerzas del mercado: oferta y demanda, eliminación de subsidios. Mientras tanto, al sector piñero se le dan exoneraciones fiscales totales, certificados de abono tributario que sobrepasan los tres mil millones de colones.

¿POR QUE LAS DIFERENCIAS DE RESULTADOS EN LOS SECTORES?

No estoy criticando a quien ha recibido esos subsidios; yo no los he recibido porque no produzco piña. Lo que estoy analizando es por qué un sector es exitoso y por qué el otro está en crisis. A una gran parte del sector productivo nacional, por lo general grandes productores, no se le han aplicado las fuerzas del mercado ni se le han eliminado los subsidios; por el contrario, se han incrementado en mucho más de lo que nunca costó el subsidio, por ejemplo, el que daba el CNP por medio de la garantía de precios.

Veamos un ejemplo: el CNP gastó más de 1 500 millones de colones, a precios del año 1995, en subsidiar el precio de los granos básicos que compraba, es decir, en comprar un poco caro y en vender un poco barato al consumidor, porque eran productos de canasta básica. El año pasado se gastaron 14 000 millones de colones en certificados de abono tributario (CAT) que se dan a los sectores que generan exportaciones. Este año, por cierto, la cifra va a llegar a 21 000 millones de colones, que son apoyo del Estado, intervencionismo del Estado, distorsión de las fuerzas del mercado, precisamente los eslóganes a nombre de los cuales a la pequeña y a la mediana agricultura se le han quitado los subsidios y se las ha librado a las fuerzas del mercado.

Las exoneraciones fiscales al sector exportador llegan, aproximadamente, según datos de hace un año, a 60 000 millones de colones, que son tres puntos porcentuales del PIB. Agreguémosle un punto porcentual en concepto de certificados de abono tributario y tendremos cuatro puntos porcentuales del PIB dedicados a la promoción de ciertos sectores; es decir, al intervencionismo del Estado en ciertos sectores. (...).

Es una enorme contradicción, y una enorme mentira, la afirmación neoliberal de que en esta época se han eliminado los subsidios y las exoneraciones y el apoyo del Estado. Por el contrario, fiscalmente cuesta muchísimo más de lo que nunca costó apoyar a la pequeña

agricultura. Las fuerzas del mercado se han aplicado al pequeño agricultor. Hoy es el pequeño frijolero el que tiene que competir con las fuerzas del mercado y con la oferta y la demanda para vender, y tiene que ir al campo a pagar las tasas de interés de mercado, lo que no sucede para el gran exportador.

Conste que no estoy criticando que se haya apoyado a un sector de la economía. Creo en el intervencionismo estatal, creo en el apoyo del Estado. Lo que ha sido una enorme y salvaje mentira, y una enorme y salvaje hipocresía de los economista neoliberales y de quienes han impulsado políticas neoliberales en este país, es afirmar que la época de las fuerzas del mercado llegó, pero sólo a aplicársela a la pequeña y la mediana agricultura. Y yo reto a alguien, de quienes están aquí, a que me diga si no es cierto que así han sido los últimos 12 años de política económica en este país. (...)

¿Por qué no hablamos de cosas concretas y de subsidios a la agricultura? ¿Por qué no habla el Ministerio de crédito subidiado para la agricultura? ¿O de precios?.

En síntesis mi segunda hipótesis es que no hay que sorprenderse de que a cierto sector le vaya bien. La intervención del Estado en la economía siempre ha operado; este país se industrializó con intervención del Estado en la economía. Por eso a estos sectores les ha ido bien, porque el Estado se ha canalizado en esa dirección.

SOLO SE HA APLICADO EL AJUSTE A LOS PEQUEÑOS Y MEDIANOS AGRICULTORES

En tercer lugar, debo decir que el ajuste estructural en Costa Rica se ha aplicado sólo en un sector de toda la economía: sólo al sector de pequeños y medianos agricultores se le ha aplicado el ajuste estructural, definido como “aplicación de las fuerzas del mercado”; a los demás sectores se les ha dado una batería de incentivos nuevos y de apoyos para que puedan producir. Me parece que ha sido una aplicación asimétrica, porque el resto del mundo no lo ha hecho así.

La Unión Europea, por ejemplo, destina entre un 70 y un 75% de su presupuesto, aproximadamente, 55 millones de ecus a proteger y subsidiar la agricultura. Allí no hay “fuerzas del mercado”. Estamos hablando de invertir, más o menos, ocho veces el producto interno bruto (PIB) total de Costa Rica, 80 000 millones de dólares, en subsidiar a la agricultura.

Entre Estados Unidos y Japón gastan, aproximadamente, 100 000 millones -diez veces el PIB costarricense- subsidiando a la agricultura. Japón tiene tarifas de importación para productos que aún no produce, pero que compiten con algunos productos que sí produce. Es decir, los países exitosos, los países capitalistas, los países amigos de las fuerzas del mercado, no han aplicado “fuerzas del mercado” a la agricultura, como en Costa Rica se han intentado aplicar a cierto sector de pequeños agricultores.

Entonces, ¿por qué sorprendernos de la crisis?. Vuelvo a mi primer punto: han sido medidas económicas aplicadas sólo a un sector, no a otros sectores, y en el resto del mundo no se han aplicado esas medidas y, por lo tanto, no podemos competir con ellos (aunque produjéramos barato, no podríamos competir con ellos), porque ellos logran mediante el subsidio y el

proteccionismo del Estado- hacer las cosas de tal manera que su productor sea quien abastezca a su consumidor y, sobre todo, venderle al resto del mundo a precios *dumping* que causan aún más daño a la producción nacional.

Como cuarta hipótesis, planteo que lo grave, lo más grave no son las contradicciones expuestas. Lo más grave es que este país los historiadores siempre han coincidido en explicar el éxito relativo, sobre la base de la democratización de la propiedad, de la existencia de una base de pequeños y medianos propietarios muy amplia.

Eso viene desde tiempo de la Colonia. Recuerden ustedes la historia, o la leyenda, de que no había aborígenes. El español que venía no podía acaparar grandes fincas y haciendas, porque lo que podía trabajar era lo que tenía que hacer con sus propias manos. De ahí surge un sistema de pequeña y mediana propiedad.

Creo que en Costa Rica todos los partidos políticos, y todos los ciudadanos en general, tenemos como punto de partida la justicia social y la equidad, por esa razón histórica. No hemos aprendido de justicia social porque vino algún comunista a enseñarnos, ni tampoco porque -con todo respeto por la gente religiosa- el cristianismo nos habló de justicia social. La justicia social es inherente a la historia de pequeños y medianos propietarios de este país.

Nosotros estamos, hemos estado y hemos vivido, en la práctica, totalmente enfrentados a la tesis de Carlos Marx, que decía que la propiedad era fuente de esclavitud. En este país, una gran mayoría hemos estado convencidos de que, lejos de ser fuente de esclavitud, la propiedad es fuente de libertad. Ser propietario le da libertad al individuo.

Lo que nosotros podríamos estar perdiendo con estas políticas, es la libertad de un gran sector de costarricenses. Porque, por supuesto, cuando es mejor abandonar la finca de veinte hectáreas, porque el salario que pagan las compañías que sí están recibiendo subsidios y exoneraciones es más alto de lo que se ganaría con esas veinte hectáreas, aunque el ingreso pecuario fuera mayor, la libertad, ese activo tan importante, es mucho menor.

Tengo los nombres de personas que he recogido en mi carro algún sábado por la tarde, que se dirigen a Plantanales. Pregunta: ¿dónde vive? Me contestan: en Platanales. ¿De dónde viene? De Buenos Aires, de trabajar en PINDECO. ¿Qué hacen en Platanales? “Bueno, yo vivo en una finca que tengo, de veinte hectáreas, pero me da más trabajar en PINDECO que producir en esa finca”, contesta uno de ellos.

Hay que felicitar a PINDECO por lo que ha hecho en Buenos Aires. Buenos Aires es una zona de tierras muy estériles para la agricultura tradicional. Repito, no es de eso de lo que esto hablando. Estoy hablando de que si le dimos incentivos a ese gran productor y exportador? ¿Por qué no hicimos lo mismo con el pequeño productor, ¿por qué nos escandalizamos cuando algunos pedimos crédito subsidiado? Pedimos que se distorsionen las fuerzas del mercado para mantener la pequeña y la mediana agricultura.

CAMBIO TECNOLÓGICO Y CRÉDITO

¿Qué podemos hacer? Por supuesto, al plantear esto comienzan las dificultades. El diagnóstico es, me parece, menos complejo, pero me voy a permitir, con toda humildad y

más bien esperando que me corrijan, reiterar algunas recomendaciones que en otras partes se han hecho, y que hemos planteado en algunas partes donde nos ha tocado tomar parte en la toma de decisiones.

En primer lugar, el gran problema de la pequeña agricultura es que la tecnología que se utiliza no permite los ingresos necesarios para competir. O sea, el problema fundamental es tecnológico, es cuánto cuesta producir por hectárea en esas condiciones. A un sector que no ha recibido apoyo, que no ha recibido ese incentivos para mejorar la tecnología y tampoco algunas garantías en los mercados, se le ha hecho difícil lograr un avance. La tecnología es uno de esos insumos que provocan externalidades muy grandes; producir tecnología genera beneficios que van más allá de los beneficios inmediatos de quien generó esa tecnología.

Hay un problema de agotamiento de la frontera agrícola. Ahora, para absorber a la población agrícola, por ejemplo, las hectáreas existentes dentro de la frontera agrícola tienen que producir más, con el fin de absorber más mano de obra y producir más. Eso no está ocurriendo. Entonces, las grandes áreas que absorbían población, en la zona norte San Carlos y en la zona sur Pérez Zeledón, San Vito y otras, hoy expulsan población. Ya llevan unos 10 o 15 años de haber comenzado a expulsar población, porque la tecnología fue alcanzada y superada por el crecimiento poblacional. No hay capacidad de absorción. De allí surgen los flujos de emigrantes a San José o Estados Unidos, que disimulan un tanto la crisis que realmente padece el agro.

¿Cómo lograr ese cambio tecnológico? En primer lugar, con un paquete de subsidios relacionados con el crédito y relacionados con precios, mercados y garantías de mercado. Creo que los subsidios deben darse con dos condiciones: la primera es que se acepte el paquete tecnológico de los técnicos. Permítanme un paréntesis: sé que me van a mencionar el ejemplo de la semilla de cacao de la zona norte, que fue un fracaso; eso probablemente muchas veces va a ocurrir, pero creo que en general el agricultor debe aceptar el paquete tecnológico. Los errores van a ser uno sobre veinte, no sé, pero eso no puede ser excusa para que no aceptemos que hay ingenieros agrónomos que saben y que hay agricultores que no sabemos cómo producir y desconocemos cuáles son las técnicas.

Entonces, el primer requisito para que alguien reciba un subsidio debe ser que acepte el paquete tecnológico. Eso es lo que creo que MAG debería estar haciendo: identificando el paquete, dándoselo al agricultor y, si no lo acepta, que siga siendo un agricultor ineficiente. Y ese sí -lo digo aquí, enfrente de ustedes, agricultores- lo que merece es pasar a ser peón de alguna compañía, si no le gusta la tecnología.

En segundo, lugar, los subsidios deben ser por tiempo limitado, en el caso de cada agricultor. Digamos cinco, diez año, eso deben decidirlo quienes más saben. ¿Cuáles deben ser esos subsidios? crédito parece una herramienta importantísima, porque reduce los costos sustancialmente. Aquí hay una enorme contradicción: los neoliberales dicen que no hay que subsidiar el crédito, porque la tasa de interés no es lo importante, sino que haya crédito, que haya disponibilidad de crédito. Eso no es cierto; siempre hubo disponibilidad de crédito. Hoy hay crédito, ayer había crédito, en los períodos de más restricción monetaria y crediticia hay crédito.

Cuando la gente dice que no hay crédito, está diciendo que es muy caro, no que no lo hay. Porque no conozco un banco que diga “no tengo crédito” en los tiempos modernos. Antes sí: había la línea de café, y se agotaba la línea de crédito del café; la línea de ganado, y se agotaba la línea de la ganadería. Pero hoy no hay topes de cartera específicos, lo que hay son tasas de interés. Y cuando se habla de subsidios, si queremos ser responsables tenemos que decir cómo están financiados.

En las reformas financieras que aprobó esta Asamblea Legislativa, en que se da a la banca privada acceso al redescuento y a las cuentas corrientes, se da esa posibilidad a condición de que los bancos privados canalicen una porción de sus captaciones subsidiadamente y muy subsidiadamente, por cierto, a los sectores que escoja el Poder Ejecutivo de turno. Este año ese fondo, si se hubiese aplicado ya la Ley, que comienza a aplicarse en estos días, hubiese significado 15 000 millones de colones, aproximadamente, que se podrían haber prestado a una tasa de interés aproximada del 17%.

O sea, ya eso está subsidiado, eso no cuesta fiscalmente nada, eso le cuesta al que pide crédito a tasas de mercado 0.15%, o sea, menos de un 1%, ni siquiera un medio por ciento, 0.15% de la tasa de interés. Nadie puede decir que por eso va a quebrar el gran empresario.

Por otra parte, creo que debemos trasladar parte del 4% en subsidios y exoneraciones a financiar el programa de garantía de precios y garantía de mercados, al sector de la agricultura que está en crisis.

Si los exportadores van a recibir este año 22 000, 21 000 millones de colones en certificados de abono tributario (estos desaparecerán supuestamente en dos años), una parte de esos recursos, desde ya, negociadamente, y otra parte importante, cuando desaparezcan, no deberían desaparecer, sino que deberían reorientarse hacia el fortalecimiento de la pequeña y la mediana propiedad, con subsidios y exoneraciones y un tratamiento fiscal especial, como se le ha dado a ciertos sectores durante casi quince años. No estoy hablando de recursos nuevos, de déficit fiscal nuevo; ahí están esos recursos.

Por otra parte, caímos en una política social desastrosa. La política social vieja era ésa; por ejemplo, subsidiarle al pequeño productor la tasa de interés. Para ganarse ese subsidio, la persona tenía que trabajar; si no estaba produciendo frijoles o maíz, no recibía el subsidio, porque éste se otorgaba contra producción, contra trabajo, contra sudor. Esa era la vieja política social de nuestro país. Era una política social filosóficamente enmarcada en aquello de que es mejor dar una caña y enseñar a pescar, que regalar un pescado.

En esta nefasta era neoliberal del país, nosotros evolucionamos de una política en la cual se subsidiaba, por ejemplo, el precio de compra y la tasa de interés (un subsidio que exigía trabajar para ganárselo), a la era de los bonos y los regalos. Actualmente hay que demostrar que no se tiene nada y no se trabaja, para poder ganarse el subsidio. Es decir, hay que ser bien vagabundo para ganárselo. Esa es la era neoliberal en Costa Rica. La postura que se ha opuesto al paternalismo estatal ha generado una política pro-producción basada en exoneraciones y certificado de abono tributarios y una política social basada en regalos y subsidios, ya no del tanto por ciento como el de la tasa de interés, sino del ciento por ciento, como cuando se regala un bono alimentario. Y entonces hoy, caricaturizando y exagerando, vemos una Costa Rica donde los ticos pobres están en el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS),

haciendo fila, para pedir algo regalado, y ante las fuentes de trabajo están los nicas migrantes, haciendo fila. (...)

La política vino a matar la esencia de lo que estábamos buscando: competir internacionalmente con trabajo. ¿Qué tiene que ver promover la vagabundería con competir internacionalmente? Y eso es lo que hemos hecho. Y, claro, el Banco Mundial ha aceptado esos programas de asistencialismo. Se comenzó en Bolivia, en 1988, cuando se dieron cuenta de que los ajustes estructurales estaban incrementando la pobreza y, para no conducir a hambrunas, han estado de acuerdo y hasta han financiado esa enorme barbaridad, que a los políticos nuestros, latinoamericanos y a los ticos, les ha caído muy bien. Porque hay ex presidentes que se atreven a decir que hay que quitar los bonos, pero yo no conozco un precandidato presidencial que diga que el presupuesto de Asignaciones Familiares y el del IMAS, hay que reducirlo en un 60%, que es lo que a mí me parece. Claro, eso quita votos. (...)

Ahí hay una gran cantidad de recursos, 60 000 millones de colones, entre plata del IMAS y de Asignaciones Familiares. De ese monto, 36 000 millones de colones, digamos 30 000 millones, digamos 20 000 millones de colones, podemos utilizarlos para subsidiar al que trabaja y quitarlos de subsidiar al que no trabaja. Ahí hay un dineral: entre esto y el 4% del PIB que corresponde a las exoneraciones y los subsidios al sector exportador, tenemos, el 7% del PIB metido en paternalismo estatal, en distorsionar fuerzas del mercado; una situación generada en estos 12 años de ajuste estructural, mientras se decía que se iban a eliminar todas esas prácticas políticas.

Hay que revisar los mercados. También hay que hacer una gran tarea en mercadeo. Ya hay mucho que se está realizando, con el CENADA, las ferias del Agricultor, pero todavía hay algo por hacer. ¿Por qué al pequeño cañero le va bien?. Porque el mercado no fija los precios, el mercado no establece los precios de la caña, ni del café. Finalmente, las fuerzas del mercado no operan en esos sectores, que no son competitivos; de lo contrario, en las localidades donde solo hay un ingenio le pagarían al productor lo que quisiera el ingenio.

Sin embargo nunca van a existir tantos ingenios como productores. Siempre van a existir menos ingenios que productores, y entonces el mercado haría que se pusieran de acuerdo para fijar el precio. Lo mismo sucede con los beneficios de café. Son ICAFE y la Liga de la Caña quienes fijan los precios, no la oferta y la demanda; no es el productor que llega a decir "cuánto me paga usted por mi café", porque entonces los beneficiarios se podrían de acuerdo y pagarían lo que quisieran. Es un mercado oligopólico.

Tenemos que ver esto en otros mercados. En el mercado de la carne, que es el caso típico, hay una gran cantidad de vendedores de animales vivos, una gran cantidad de consumidores y gran cantidad de carniceros, pero hay en medio de ellos una, dos o tres plantas que procesan esa carne. Ahí no debe haber fuerzas del mercado, porque las fuerzas del mercado conducen a precios monopólicos, bajo precio al productor y alto precio al consumidor; allí el Estado debe intervenir para fijar los precios; la Ley de Competencia y protección efectiva del consumidor cuenta con herramientas apropiadas.

En consecuencia, hay que revisar los mercados, porque hay mercados que sí son competitivos, y en ellos no debe actuar el Estado, hay que evitarlo. Pero donde sí tiene que estar el

Estado, no tenemos que avergonzarnos de creer en el intervencionismo estatal, menos ante los neoliberales, que han subsidiado y promovido las exportaciones sobre la base de paternalismo estatal e intervención en las fuerzas del mercado.

Finalmente, creo que hay que hacer algo en información de mercados, es decir, no sólo se trata de producir altos rendimientos, hay que saber qué producir. Existen formas de proyectar los mercados para diversos productos, y esa información debe ser gratuita y entregada a los productores. En lugar de la propaganda gubernamental sobre una serie de locuras, debería gastarse el dinero en indicar a los agricultores qué productos apuntan bien hacia el futuro. La competencia no se puede lograr simplemente recomendando a la gente el libre albedrío, sino que se necesitan políticas específicas: en el campo del crédito, la asistencia técnica, la tecnología, el mercadeo, la información.

Considero que debemos detener tres cosas terribles. Una, tener al tico, que antes era propietario, haciendo fila en el IMAS. Segunda, el tico que antes era propietario, lavando platos en Estados Unidos; eso no es desarrollo. Y tercera, debemos evitar, y lograr que eso se convierta en historia, que todos los costarricenses propietarios de tierras, o prácticamente todos, estén soñando con el gringo que venga a comprarles la tierra. No están ilusionados en producir e invertir, sino que muestran el cartel "*Se vende*" o hasta en inglés, *For sale*, porque el sueño es vender la tierra, no trabajarla.



Pascal Berqué / IICA - PRODAR