

LA COMIDA CARA, EL PEQUEÑO AGRICULTOR SIN ESPERANZA Y EL CONSUMIDOR INDEFENSO

Jorge Cornick Montero¹

I. Introducción

Costa Rica es un país de comida cara. Los precios de los alimentos sorprenden a los extranjeros en su primera visita a un supermercado, no menos que a los costarricenses cuando visitan un supermercado en el exterior, pero las razones de la sorpresa son opuestas: es el alto costo (más alto aún si se toma en cuenta la calidad) de la comida en Costa Rica lo que sorprende a los visitantes, y es la posibilidad de adquirir mejores productos, a precios más bajos, la que sorprende a nuestros compatriotas cuando salen a comprar “el diario” en España, Estados Unidos o la mayor parte de los países latinoamericanos.

La evidencia estadística se alinea perfectamente con la evidencia anecdótica: los precios al productor son, en promedio, un 6,2% más altos que los precios mundiales (OCDE, 2021), pero como la protección está concentrada en un número reducido de productos (OCDE, 2017; 2021), las diferencias de precios en productos específicos pueden ser mucho mayores. La leche en Costa Rica es 143% más cara que en Estados Unidos, 76% más cara que en España, 67% más cara que en Francia y 27% más cara que en Chile (OCDE, 2020). En el caso del arroz, los precios son 112% más elevados que en España, 57% superiores a los de Chile, 47% superiores a los de Francia y 40% superiores a los de México (OCDE, 2020).

En una comparación internacional más amplia, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) compara los precios del arroz en 48 países distribuidos a lo largo de Asia, África y América y encuentra que Costa Rica tiene el precio al consumidor más alto, solo superado por los precios en Corea, los territorios palestinos ocupados, Arabia Saudita, Angola, Namibia y los Estados Unidos (2018).

Y los alimentos en Costa Rica son caros en un doble sentido: en términos absolutos y más aún en relación con el poder adquisitivo de los costarricenses, comparado con el de esas economías de mayores ingresos y más alto nivel de desarrollo. El impacto de estos precios, como se puede prever, alcanza a todos los residentes del país, pero es particularmente severo, a veces devastador, para los grupos de menores ingresos. La clase media alta, y no se diga las clases altas, pueden quejarse del precio de la cebolla, del aguacate o de la corvina, pero no se ven obligadas a prescindir del consumo de nada. La cosa es muy distinta para la gente pobre.

¹ PhD en Economía Agrícola y Aplicada, Universidad de Wisconsin-Madison. Socio director de DRP Trejos & Cornick. Research Fellow, Academia de Centroamérica. Profesor invitado de INCAE Business School, ULACIT y Lead University.

¿Se quedó alguien sin comer aguacate?, preguntaba el expresidente Carlos Alvarado (2022). La expresión ignora la perspectiva de toda la gente que dejó de comprar aguacate una vez que se elevaron los precios como consecuencia de la prohibición de importarlo de México, justificada con criterios técnicos carentes de técnica y de criterio.

Además de ser un país en el que la comida es cara, somos un país en el que el ingreso de la mayor parte de la población es modesto y a veces paupérrimo. Según el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), a julio de 2021 el 23% de los costarricenses vivían en pobreza² y un 6,3% de ellos en pobreza extrema. En la región Chorotega, el porcentaje se eleva a un 26,2% de hogares en condiciones de pobreza. En las regiones Brunca, Huetar Norte y Huetar Norte supera el 30% (INEC, 2021).

No son solo los pobres, sin embargo, quienes enfrentan una situación económica precaria. El ingreso per cápita de las personas en el segundo quintil de la distribución del ingreso era de ¢128.477 al mes en 2021 y el del tercer quintil de ¢217.989 (INEC, 2021).

Para todas estas personas, el peso de la comida en el presupuesto familiar es significativo; representa, para los tres primeros quintiles de la distribución del ingreso, el 37,7%, el 32,9% y el 27,9% del gasto de consumo del hogar, por su orden (INEC, 2018).

II. Diagnóstico

¿Cómo se explica el alto costo de la comida en Costa Rica? ¿Enfrenta el país un conjunto de circunstancias desfavorables e inescapables, que lo condenan irremediablemente a esta situación?

La tesis central de este ensayo es que no es así: la comida es cara como resultado de políticas que la encarecen en perjuicio de los pobres, sin proveer medios para la prosperidad de los agricultores especializados en producción para el mercado interno y en beneficio de empresas navieras, transportistas, almacenes fiscales y grandes productores agroindustriales, verticalmente integrados, de alta eficiencia y elevados (a veces elevadísimos) ingresos.

1. Liberalización del comercio

El comercio exterior de Costa Rica ha sido sustancialmente liberalizado como resultado, tanto de la política unilateral de desgravación arancelaria que se inició en el gobierno de Luis Alberto Monge, como de la suscripción de acuerdos comerciales con los principales socios comerciales del país. Aunque tardíamente, esta liberalización eventualmente alcanzó a los productos agrícolas y, en el contexto de los tratados de libre comercio con Estados Unidos (DR-CAFTA) y la Unión Europea (AACUE), se establecieron calendarios de desgravación y eliminación de contingentes arancelarios para casi la totalidad de los productos agropecuarios. Las excepciones son la papa fresca y las cebollas en el DR-CAFTA; la carne y despojos porciones en el tratado de libre comercio

² Medida según línea de pobreza.

con Canadá; los jamones, carne porcina en conserva, leche en polvo y quesos en el AACUE, y los frijoles en el tratado de libre comercio con China³.

El azúcar también está excluido de hecho de la liberalización, ya que la desgravación arancelaria para este producto solo tendrá lugar en los años en que Estados Unidos sea un exportador neto de azúcar, un evento cuya probabilidad de ocurrencia es, para fines prácticos, igual a cero.

En términos globales, el apoyo que reciben los productores como resultado de políticas públicas es modesto: equivale a un 6,3% de los ingresos brutos a nivel de finca, un porcentaje inferior al promedio de la OCDE. Sin embargo, el 92% de ese apoyo tiene lugar mediante mecanismos de apoyo a los precios de mercado (MPS, por sus siglas en inglés) y se concentra en pocos productos. El resultado es que el apoyo total equivale al 37% del precio en la carne de pollo, el 31,5% en la carne de cerdo, 27,2% en azúcar y 52,4% en arroz (OCDE, 2021).

El problema principal con las políticas de apoyo al sector agrícola basadas en apoyo al precio de mercado es que, por definición, a mayor producción, mayor porcentaje del beneficio total que es capturado por cada productor. El caso del arroz ilustra este punto de manera dramática. En primer lugar, se trata de un cultivo en que el número de pequeños agricultores (fincas de hasta 50 ha) se redujo de 908 en 2004-2005 a 575 en 2016-2017. Asimismo, el área cultivada por ellos se redujo de 17.206 ha a 9.138 ha y su participación total en el área cultivada pasó del 28,5% a apenas el 12,6%. Esto debería bastar para concluir, sin ambigüedad, que si el apoyo al pequeño agricultor es la justificación de las políticas arroceras de las últimas décadas, dichas políticas han fracasado rotundamente en su cometido.

Al mismo tiempo, el número de grandes productores (más de 200 ha) se redujo ligeramente, al pasar de 39 a 36, mientras que el área cultivada por ellos pasó de 26.900 a 46.426 ha, para un cambio de su participación total en el área cultivada de 44,5% a 64,4% (Monge y Rivera, 2020). Como la política arroceras se focaliza en el precio del producto, no en el apoyo a los productores de menores ingresos, el resultado, de acuerdo con las estimaciones de Monge y Rivera, es que los productores con menos de 10 ha reciben el equivalente a una transferencia anual de \$6.186, mientras que los productores grandes reciben una transferencia equivalente a \$517.304.

La política arroceras golpea a los consumidores pobres, beneficia abundantemente a los grandes productores y es incapaz de sacar de apuros a los productores pequeños, como lo evidencia la reducción en el número de pequeños productores y en el área que ellos cultivan. Aunque por razones de espacio solo se ha presentado con cierto detalle el caso del arroz, lo que se ha ilustrado es un problema general de las políticas de apoyo al precio de mercado. En contraste con las políticas de apoyo al productor de bajos ingresos, que solo benefician a esos productores, las políticas basadas en precio generan beneficios cuando mayor la escala de producción.

3 F. Chacón, entrevista personal, 28 de abril de 2022.

2. Barreras no arancelarias

Aun así, podría pensarse que la tarea de la liberalización del comercio de productos agropecuarios en lo fundamental se ha completado y que, en el peor de los casos, lo único que se requiere es un poco de paciencia y esperar que transcurra el calendario de desgravación y eliminación de restricciones cuantitativas (contingentes) a la importación de estos productos. Esa conclusión, sin embargo, sería prematura y engañosa, ya que la eliminación de las barreras arancelarias ha sido acompañada de la construcción de barreras no arancelarias que en unos casos mitigan -y en otros casos anulan por completo- uno de los beneficios más importantes que todos los costarricenses, pero sobre todo los de menores ingresos, deberían estar disfrutando: acceso a comida más barata y de alta calidad⁴.

El laberinto de obstáculos empieza con la demora -a veces indefinida- en la emisión de permisos de importación y culmina con procedimientos de inspección, carencias de infraestructura y normas técnicas cuyo resultado no es una sólida garantía de la salud de los costarricenses y la protección de la agricultura nacional frente al peligro de plagas importadas, sino un incremento de los costos del producto importado que beneficia a navieras, transportistas y almacenes fiscales; que protege a los agricultores nacionales frente a la competencia para la que han tenido décadas para prepararse y de este modo compensa, perversamente, los obstáculos que el mismo sector público crea para el incremento de la productividad de esos productores.

La descripción de estos obstáculos desafía la credulidad de los lectores y recuerda aquella frase según la cual lo que se conoce como realismo mágico no es sino realismo, pero realismo latinoamericano. Aun así, esa descripción no puede evadirse.

En el punto de ingreso se inspecciona físicamente la totalidad de los contenedores que ingresan con productos agropecuarios, En un mundo que avanza raudo hacia el uso masivo de datos, la inteligencia artificial y el aprendizaje de máquinas, insistimos en usar métodos de control aduanero que no utilizan ni siquiera los métodos estadísticos de control de calidad que ya se usaban en los años setenta del siglo pasado.

Como esa inspección no se puede realizar en el puerto, los contenedores son trasladados a almacenes fiscales, en donde deben permanecer hasta que puedan ser inspeccionados. Como no se permite descargar el producto, tanto los contenedores como el chasis de los camiones que se usaron para transportarlos deben permanecer en el recinto aduanero. Las empresas navieras reciben ingresos por renta de los contenedores (que pertenecen a las navieras, no a los importadores); los transportistas reciben ingreso por renta de los chasis, que permanecen en el almacén. El almacén percibe ingresos por bodegaje. El importador paga, además, por la electricidad necesaria para mantener los productos que requieren refrigeración. Cada día, el costo del producto importado se acrecienta.

⁴ La descripción de los procesos de importación que sigue se basa en F. Chacón, entrevista personal, 28 de abril de 2022, complementada con fuentes adicionales que se indican en el texto.

Pero no termina allí la historia. No existen laboratorios para el análisis de plagas ni residuos químicos en los puertos de entrada; los laboratorios se encuentran en el aeropuerto Juan Santamaría y en las instalaciones del MAG en la Sabana, hasta dónde deben transportarse las muestras. Mientras las muestras van y vienen, el contenedor sigue en almacén fiscal y los costos se siguen acumulando. El proceso puede tardar días, pero puede tardar semanas. Si se determina que es necesario fumigar el producto importado, el único proveedor en el mercado, que opera también en el resto Centroamérica, carga en Costa Rica las tarifas más altas de la región y puede pasar un mes antes de que el desalmacenaje del producto sea autorizado.

Finalmente, el Consejo Nacional de Producción (CNP), con evidente conflicto de interés puesto que propugna por el productor nacional -que compite con el producto importado-, inspecciona el 100% del producto importado para verificar el cumplimiento de normas técnicas, que una buena parte de la producción nacional no cumple, aunque se comercializa en el mercado sin problema.

Debe sumarse a lo anterior la notoria ineficiencia de los procesos aduaneros nacionales, aun dejando de lado las particularidades del sector de alimentos y productos frescos. El tiempo promedio para completar los trámites de importación en los países de la OCDE es de 10 horas; en México supera las 40 horas y en Chile las 50. En Costa Rica demora 80 horas (OCDE, 2020). El resultado neto es que el costo del producto puede duplicarse desde el momento en que se desembarca en el puerto hasta el momento en que es desalmacenado. Aun así, la importación es rentable, cosa que debería entenderse como una señal urgente de alarma y un llamado a la impostergable a la acción por parte de quienes deberían promover el incremento en la productividad del agro nacional.

Al mismo tiempo que la ineficiencia en aduanas, el uso de métodos primitivos de control en el puerto de entrada y la inexistencia de laboratorios encarecen el producto importado en perjuicio de los consumidores, las políticas de apoyo al sector agrícola benefician de manera desproporcionada a los empresarios agrícolas y agroindustriales de grandes dimensiones y mayor eficiencia, sin brindar a los pequeños productores orientados al mercado interno las herramientas necesarias para elevar su productividad e ingresos, cuando ello es posible; o bien para trasladarse hacia nuevos cultivos o actividades fuera del sector agrícola, cuando el tamaño del terreno, sus condiciones agronómicas u otros factores lo hacen imposible.

3. Cadenas de comercialización y margen de intermediación de productos agrícolas

Con alguna frecuencia se reportan en prensa o redes sociales diferencias importantes entre los precios de los productos frescos en la puerta de la finca y en los establecimientos de venta al detalle, particularmente supermercados, y se presentan tales diferencias como evidencia que al menos sugiere que márgenes de comercialización injustificadamente altos son uno de los factores que contribuye al alto precio de los alimentos en Costa Rica.

Es necesario distinguir, sin embargo, entre dos tipos de factores que explican la diferencia entre el precio del producto en la finca y el precio del producto en el establecimiento minorista: **los costos** relacionados con transporte, acopio, selección, procesamiento, empaque y distribución de

los productos, por una parte, y **los márgenes de utilidad** de los diversos agentes que participan en el proceso, incluyendo transportistas, intermediarios y vendedores al detalle.

El primer tipo de factores, es decir, los costos, se ve afectado, por ejemplo, por el mal estado y/o la insuficiencia de la red vial, así como la congestión resultante, que incrementa tiempos y costos de transporte (que a su vez se puede traducir en deterioro de una parte del producto y reducción de su tiempo esperado de vida en el comercio minorista). La reducción de estos costos no depende entonces, fundamentalmente, ni de la reorganización de la cadena de comercialización ni de la introducción de un mayor grado de competencia en algunos de sus segmentos, sino de la solución de los problemas de infraestructura subyacentes. De manera semejante, los costos relacionados con explotaciones de dimensiones que no permiten aprovechar economías de escala, sea en la producción o en las fases posteriores del proceso de comercialización, solo se pueden reducir cambiando la estructura de la producción agrícola, no la organización de la cadena de comercialización.

En cuanto al otro tipo de factores, es decir, los márgenes de utilidad, cabe preguntarse si existen eslabones en la cadena de comercialización en que la concentración del mercado es suficiente para que ciertos agentes tengan poder para influenciar unilateralmente los precios de los productos y, en tal caso, si lo hacen en perjuicio del consumidor.

La evidencia disponible sugiere que no es así. En primer lugar, porque los consumidores disponen de múltiples canales para adquirir productos alimenticios (ferias del agricultor, verdulerías y pulperías, cadenas de supermercados, mercados municipales, entre otros) y la demanda se divide de manera bastante pareja entre ellos: 21,2% ferias del agricultor, 19,6% verdulerías independientes, 18,8% cadenas de supermercados, 8,9% mercados municipales y 31,5% otros canales (FAO, 2021).

Por otra parte, el alto grado de concentración en el segmento de supermercados parece ejercer una presión **a la baja** en los precios al consumidor, ya que este segmento goza de poder de negociación y economías de escala que no están al alcance de los demás canales de distribución y que se traducen en menores precios al consumidor (y por lo tanto, limitan el margen de los otros canales, aun cuando condiciones como conveniencia y cercanía les permitan cobrar precios superiores a los de los grandes cadenas) (FAO, 2021).

4. Apoyo al sector agropecuario

El análisis se ha centrado, hasta el momento, en el impacto de las políticas comerciales del sector agrícola sobre los ingresos de pequeños y grandes productores y sobre el precio de la comida, con impactos particularmente severos para los consumidores de menores ingresos. Es necesario ahora complementar esa discusión con el análisis de las políticas directas de apoyo al sector agropecuario, pero antes de iniciar esa discusión, es necesario hacer algunas consideraciones sobre la estructura del sector agrícola, que hasta ahora solo hemos ilustrado en el caso de la producción de arroz.

Una primera distinción es entre la agricultura de exportación y la agricultura orientada al mercado interno⁵. La primera ha mostrado un alto dinamismo, con niveles altos de productividad y eficiencia de los cuales da testimonio, precisamente, su exitosa inserción en el mercado internacional. Este sector, acaso de manera sorprendente, incluye un considerable número de pequeños y medianos productores, particularmente en café, pero también en plantas ornamentales, flores y tubérculos; incluso en la piña y el banano participan productores de dimensiones relativamente modestas.

Una segunda distinción es entre productores que van de medianos a grandes y el resto de los productores. En 2014, año en que se realizó el primer censo agrícola, las fincas de más de 50 ha representaban el 10% del total de fincas, pero el 73,5% del área cultivada; el 90% de fincas restante representaba el 26,5% del área cultivada (OCDE, 2017).

En la intersección de estos dos grupos, es decir, los pequeños y medianos agricultores orientados al mercado interno, se encuentra el nudo gordiano de la agricultura costarricense⁶. Para estos agricultores, los beneficios provistos por las barreras arancelarias y no arancelarias a la importación de productos con los que ellos compiten no son suficientes para compensar la debilidad de los servicios de investigación y extensión agrícola del Estado, ni las deficiencias de infraestructura de transporte, red de frío y distribución (OCDE, 2017; 2021). Sufren los consumidores, sin que prosperen los agricultores.

Este grupo de productores es la principal víctima del desmantelamiento de los servicios de extensión agrícola que en algún momento -y con notable éxito- ofreció el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG). En los años noventa, al impulso de los apremios fiscales se inició lo que pretendía ser un proceso de modernización del MAG. En vez de contar con personal permanente dedicado a la extensión agrícola, se planteó la opción de tercerizar esos servicios y permitir a los productores agrícolas ejercer control sobre servicios que contratarían directamente. El modelo funcionó en algunos sectores como los servicios de investigación y extensión agrícola del Instituto del Café de Costa Rica (ICAFE), de la Corporación Bananera Nacional (CORBANA), de algunas cooperativas agrícolas, entre otros, que atienden razonablemente bien los requerimientos de sus miembros.

El productor del segmento medio, el que produce papas, cebollas y hortalizas para el mercado nacional, en cambio, quedó abandonado a su suerte, sin los ingresos ni la organización necesaria para crear o pagar por su propia cuenta los servicios de investigación y extensión agrícola que si fueron un elemento central para el incremento de la productividad agrícola desde el inicio de la revolución verde en adelante. Hoy en día, con el surgimiento de la agricultura de precisión y la incorporación de la informática, la automatización, la ciencia de datos y eventualmente la inteligencia artificial en la agricultura moderna, se han convertido en un requisito de supervivencia en una actividad que empieza a dejar de ser agricultura y empieza a convertirse en producción industrial de alimentos, con el mismo grado de precisión y control de la producción fabril.

⁵ Esta sección se apoya en G. Abraham, entrevista personal, 29 de abril 2022.

⁶ No se toman en cuenta, en este análisis, los agricultores de subsistencia, ni los asalariados del sector agrícola que cultivan pequeñas parcelas en las que cultivan parte de la comida que consumen.

Los servicios de extensión que hoy ofrece el MAG son un pálido reflejo de lo que alguna vez fueron, sin los recursos ni la capacidad técnica para inducir el cambio tecnológico del que tiene necesidad urgente el productor del estrato medio. Este atraso y la concepción anacrónica de la agricultura en el imaginario nacional, quedó en evidencia cuando un intento de comprar drones para ser utilizados en colegios técnicos agropecuarias dio lugar a un pequeño escándalo, como si se tratase de una compra exótica y un evidente despilfarro de recursos públicos. Por otra parte, los servicios de investigación del MAG, que desarrolla el Instituto Nacional de Innovación y Transferencia en Tecnología Agropecuaria (INTA), se encuentran desconectados de la extensión agrícola, tienen un enfoque estrecho y una mínima incidencia en el agro costarricense.

A la falta de servicios de investigación y extensión agrícola se suma la decisión de impedir que los productores costarricenses utilicen insumos agrícolas modernos, de mayor efectividad y potencialmente de menor impacto sobre el medio ambiente, a los que si tienen acceso sus competidores en América Latina y el resto del mundo. El tiempo promedio de registro de un nuevo agroquímico en Costa Rica llega casi a los 14 años, de acuerdo con declaraciones de la Asociación de Formuladores y Comercializadores de Agro Insumos para Costa Rica, mientras que el expresidente Carlos Alvarado, al anunciar la firma de un decreto para agilizar ese proceso, estimaba el rezago en 10 años (Umaña, 2022). Según datos de la OCDE, entre 2004 y 2009 solo 4 nuevos productos fueron registrados y entre 2009 y 2017 solo se aprobaron 8 de 170 solicitudes de registro de nuevos ingredientes activos y 8 de 178 solicitudes de registro de pesticidas sintéticos (OCDE, 2017).

Si la justificación de estos prolongados procesos de registro es la protección ambiental, la política es un fracaso. En 2019, Costa Rica utilizaba 45,5 kg de nitrógeno balanceado por hectárea, mientras que el promedio de la OCDE es de 28,9 kg. En ese mismo año se utilizaban 11,8 kg de fósforo balanceado por hectárea, contra un promedio de 2,6 kg en la OCDE (2017).

El resultado es que los agricultores costarricenses compiten contra sus pares en el resto del mundo, ya sea en los mercados de exportación o con las importaciones al mercado doméstico, utilizando agroquímicos obsoletos, frecuentemente de menor efectividad y peores efectos ambientales que los agroquímicos modernos a los que esos competidores tienen acceso.

A diferencia de los programas de proteccionismo agrícola vigentes, que encarecen la comida sin ofrecer un camino de salida para los agricultores pobres, los programas orientados a incrementar la productividad o el cambio de cultivos, cuando estas sean opciones viables, o bien la transición fuera de la actividad agrícola, cuando no lo sean, pueden beneficiar simultáneamente a productores agrícolas y a los consumidores de esos productos.

III. Propuestas de mejora

1. Consideraciones generales

Afortunadamente, ninguno de los problemas que se han descrito en este ensayo son imposibles de resolver. Es posible, en el corto plazo, eliminar algunos de los obstáculos al comercio que contribuyen al elevado precio de los alimentos en Costa Rica y al mismo tiempo implementar un programa que proteja los ingresos de los agricultores pequeños y pobres. En el mediano plazo, se pueden eliminar de manera más completa las barreras a la competencia y las deficiencias en infraestructura que encarecen los alimentos y transformar el sector agrícola orientado al mercado interno, para elevar su eficiencia y rentabilidad, de manera análoga a como se logró elevar la eficiencia y rentabilidad de la agricultura de exportación.

Ninguna de las medidas que a continuación se propone es particularmente difícil desde un punto de vista técnico, aunque una elaboración cuidadosa de los instrumentos jurídicos requeridos para implementarlas es una condición indispensable para su éxito. Lo que sí cabe esperar es que todas las propuestas enfrenten una oposición política vigorosa. No es por casualidad que un conjunto de políticas manifiestamente regresivas e ineficientes hayan perdurado por décadas en nuestro país y que todas las propuestas de cambio hasta ahora hayan sido derrotadas.

Ya se han descrito anteriormente intereses económicos poderosos que se benefician de las reglas del juego actuales, pero si la reforma de las políticas conlleva reformas de la institucionalidad pública -como inevitablemente es el caso, según se explicará enseguida- surgirá sin duda una fuente adicional de oposición: la de la burocracia que se vería afectada por procesos más eficientes, mejor diseñados y que aprovechen plenamente nuevas tecnologías asociadas con el “big data”, el aprendizaje de máquinas y la inteligencia artificial. Ya sea que la oposición surja por la genuina convicción de que los métodos actuales son superiores y, en particular, constituyen mejor garantía de protección del medio ambiente y de los agricultores nacionales, o que surja de la muy humana y comprensible defensa de puestos de trabajo que, aún si dejan de ser necesarios desde el punto de vista de la sociedad, son de importancia capital para quienes hoy los ocupan⁷.

2. En el corto plazo

En el corto plazo, a nivel de puestos fronterizos, la inspección del 100% de los contenedores podría y debería sustituirse por métodos de inspección basados en el análisis estadístico del riesgo y los laboratorios para el análisis de plagas, residuos químicos y otros deberían ubicarse en los puertos de entrada del producto importado. Esto último demandaría, obviamente, la movilización de ciertos recursos para el pago de equipo y personal, pero los costos que el sistema actual impone sobre los importadores son tan altos que no debería de ser imposible financiar estos gastos mediante algún mecanismo de colaboración público-privada.

⁷ En la medida en que la oposición surja de esta segunda causa, programas eficaces de apoyo económico, reentrenamiento y reinserción laboral podrían contribuir, si no a eliminarla, por lo menos a reducirla.

De manera simultánea, se deberían reducir los aranceles de los productos que aún gozan de protección arancelaria alta y utilizar los recursos generados por esos aranceles para financiar programas de apoyo al desarrollo productivo, o la transición fuera del agro, de agricultores pequeños y pobres.

3. En el mediano plazo

A mediano plazo, se podrían tomar medidas de mucho mayor impacto en los puestos fronterizos y desarrollar programas de investigación y extensión agrícola que permitan elevar la productividad de los pequeños agricultores, cuando la actividad agrícola sea económicamente viable en las parcelas que cultivan, o facilitar la transición hacia nuevas actividades económicas, cuando aquello no sea viable.

En los puestos fronterizos, se debería establecer un programa de homologación y reconocimiento mutuo de los laboratorios y servicios fitosanitarios de nuestros socios comerciales, en los casos en que no haya duda de sus capacidades científicas y de la integridad de los procesos de verificación; sujeto, como es usual en estos casos, a visitas de inspección mutua y de revalidación periódica del reconocimiento mutuo de los certificados fitosanitarios. El producto que venga de países cuyos laboratorios hayan sido homologados a nivel nacional no tiene por qué pasar por inspección en frontera, por las mismas razones que las naranjas valencianas no deben pasar por inspección en frontera antes de ingresar a Alemania.

De la misma manera, se podría avanzar en el reconocimiento automático de los registros de nuevos agroquímicos otorgados por nuestros socios comerciales, en aquellos casos en que las capacidades científicas sean indiscutibles y en los que, además, los criterios de protección de la salud humana y el medio ambiente sean iguales o más estrictos que los que se aplican en nuestro país.

Al mismo tiempo que se transforman los procesos recién descritos, sería necesario reconstruir, casi desde cero, los servicios de investigación, desarrollo y extensionismo agrícola orientados al pequeño y mediano productor que vende su cosecha en el mercado nacional, así como los de capacitación de trabajadores y técnicos agrícolas. Afortunadamente, el país cuenta con numerosos recursos que aún no aprovecha plenamente y que podrían mobilizarse con ese propósito, como los centros de investigación de las universidades públicas; pero también con los servicios del Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE), la universidad Earth, la posibilidad de actualizar e incrementar el número de programas de formación de los colegios técnicos agropecuarios y de movilizar recursos del Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) y del Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD).

4. En el largo plazo

En el largo plazo, las transformaciones podrían y deberían ser más profundas. Las deficiencias de la infraestructura agrícola (transporte, drenaje, riego, distribución, cadenas de frío) deberían

ser atendidas y la agricultura debería dejar de pensarse como una “actividad tradicional” y transformarse, como está sucediendo ya en los países más avanzados en estos temas, en una actividad de precisión, intensiva en tecnología, de mínimo impacto ambiental, de elevada productividad y que empieza a realizarse, no a campo abierto y sujeta a condiciones ambientales incontrolables y cada vez más vulnerables al cambio climático, sino como una actividad intramuros, que se organiza verticalmente y puede, en virtud de ello, ubicarse mucho más cerca de los consumidores finales que la agricultura tradicional.

5. La urgencia

La pandemia primero y, posiblemente con efectos más drásticos y duraderos, la guerra en Ucrania, han contribuido al encarecimiento de los alimentos y con ello al aumento del hambre y la pobreza. En los próximos dos años, o quizá incluso por un período más prolongado, no solo se incrementará el precio de los alimentos, sino que puede verse disminuida su disponibilidad. El incremento de los precios del petróleo incide directamente sobre el precio de los alimentos, puesto que incrementa los costos de transporte y los de producción de fertilizantes. El suministro de fertilizantes provenientes de Rusia se ha visto interrumpido por las sanciones económicas impuestas contra ese país y la guerra ha diezmando la capacidad tanto de Rusia como de Ucrania de abastecer el mercado internacional de granos utilizados como insumo para la alimentación de animales para el consumo humano.

Reducir el costo de la comida e incrementar la productividad de la agricultura orientada al mercado doméstico eran tareas urgentes desde antes de la pandemia y la guerra; tras ellas, se han convertido en factores que harán la diferencia entre el hambre y la saciedad, entre la pobreza y la satisfacción digna y adecuada de las necesidades básicas para decenas de miles de costarricenses. El momento para actuar es ya. No hay un segundo que perder.

IV. REFERENCIAS

- Carlos Alvarado: ¿Se quedó alguien sin comer aguacate? (2022, 5 de mayo). La Nación.
<https://www.nacion.com/videos/el-pais/carlos-alvarado-se-quedo-alguien-sin-comer/afd291ce-253c-4b4a-a4a7-180cc896e0fd/video/>
- FAO. (2018). Rice Market Monitor.
<https://www.fao.org/publications/card/en/c/I9243EN/>
- FAO. (2021). Grandes cadenas de supermercados en Costa Rica. Efectos de su concentración sobre la producción agropecuaria y la nutrición.
<https://www.fao.org/3/cb4509es/cb4509es.pdf>
- Gobierno prevé baja en tiempo de registro de agroquímicos con nuevas reglas de inscripción. (2022, 6 de abril). La Nación.
<https://www.nacion.com/economia/agro/gobierno-preve-baja-en-tiempo-de-registro-de/OVIXJGKCFZGYXCUTK7TEPPFDZY/story/>
- INEC. (2018). Encuesta Nacional de Hogares.
<https://www.inec.cr/encuestas/encuesta-nacional-de-hogares>
- INEC. (2021). Encuesta Nacional de Hogares.
<https://www.inec.cr/encuestas/encuesta-nacional-de-hogares>
- Monge, R. y Rivera, L. (2020). Costa Rica: Un proceso de apertura inconcluso. Análisis de economía política de la apertura comercial y episodios reveladores. Editorial ULEAD.
https://dspace.ulead.ac.cr/repositorio/handle/123456789/92?locale-attribute=pt_BR
- OCDE. (2017). Agricultural Policies in Costa Rica. OECD Publishing.
<https://doi.org/10.1787/9789264269125-en>
- OCDE. (2020). Estudios Económicos de la OCDE: Costa Rica 2020. OECD Publishing.
<https://doi.org/10.1787/84cbb575-es>
- OCDE. (2021). Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2021. OECD Publishing.
<https://doi.org/10.1787/2d810e01-en>