

LA PROBLEMÁTICA AGRARIA EN UN ENTORNO DE APERTURA

German Masís M.¹

La Apertura Comercial

En la última década, el entorno de apertura y liberalización, ha privilegiado los aspectos de equilibrio macroeconómico, inserción en el nuevo contexto mundial y protagonismo del sector privado, junto al debilitamiento del Estado.

La estrategia aperturista ligada al modelo exportador, privilegia la apertura indiscriminada de mercados y estimula el desarrollo del sector externo de la economía, excluyendo a los sectores que no se vinculan a la actividad exportadora.

La política comercial derivada del proceso de apertura, abrió una mayor incertidumbre en el comportamiento de los mercados y posibilidades de competencia desleal y dumping en muchos de los rubros de la pequeña y mediana producción.

Se ha insistido por parte de sectores sociales y políticos, que la inserción comercial sin la existencia de condiciones de reciprocidad y de igualdad relativa, no es lógica, ni prudente. El Gobierno deberá garantizar mecanismos de simultaneidad y de gradualidad en las negociaciones comerciales y las políticas agropecuarias deben estar basadas en un sistema de compensación que apoye la preparación de las actividades productivas del sector².

La inclusión de las actividades y productos agrícolas en los tratados comerciales suscritos (México, Chile, Canadá) ha sido muy limitada y con la excepción del TLC con el Caribe, no plantean posibilidades significativas de exportación para los pequeños productores.

Producto de la ausencia de participación de los productores en la determinación de las políticas de comercio exterior, principalmente en materia de negociaciones comerciales, se ha establecido una contradicción permanente entre los intereses agropecuarios y los propósitos de la política comercial.

Productores de granos, hortalizas y productos lácteos entre otros, han demandado atención y participación en la definición de condiciones de vinculación de sus actividades a los acuerdos comerciales y de medidas para una adecuada preparación para competir con los productos importados.

El TLC Centro América-Estados Unidos

El proceso de negociación del TLC Centroamérica y Estados Unidos, mostró la escasa posibilidad de participación de los sectores de pequeña producción en la determinación de los compromisos de apertura, desgravación y protección.

¹ Investigador de la Escuela de Economía de la Universidad Nacional

² Asamblea Legislativa. Informe de la Comisión mixta del agro. 1999, p.33

Un análisis preliminar del posible impacto del TLC sobre el agro, permite establecer previsibles efectos negativos desde su entrada en vigencia, sobre la estructura y la capacidad productiva de la pequeña producción y sobre la seguridad alimentaria del país³.

En relación a la estructura productiva, se prevé el desplazamiento de pequeños productores en algunas actividades agropecuarias, como la producción de arroz, frijol, carne de cerdo y de pollo, muy sensibles a la importación de productos y a los precios en que éstos ingresan.

Este fenómeno podría profundizarse, como resultado del ingreso progresivo de cuotas de importación sin aranceles de los estados Unidos y a posibles importaciones de los demás países centroamericanos, las cuales tienden a desestabilizar el mercado nacional a desplazar a los productores con menor capacidad de competir con el producto importado y a afectar la capacidad productiva del sector de pequeña producción.

La erosión y reducción de la capacidad productiva, podría significar en el mediano plazo, la pérdida de áreas productivas, de infraestructura y capital productivo, así como del conocimiento y la biodiversidad vegetal, como sucedió en el pasado con algunos productos, como el sorgo, el algodón y el maíz amarillo.

Así mismo, el posible aumento de las exportaciones de algunas frutas, hortalizas y vegetales, permite visualizar una mayor concentración de la producción agrícola en grandes empresas, muchas de las cuales ya exportan a los Estados Unidos favorecidos con los incentivos a la promoción de exportaciones y que con el TLC ampliarán de manera abrumadora su participación en ese mercado.

Dicha concentración se proyecta en actividades agrícolas, como la producción de piña, melón, naranja, mango, banano y mango, en las que es conocido predominan pocas empresas en su fase de producción y sobretodo en su fase de comercialización externa.

Unicamente la producción de tubérculos, hortalizas y verduras(chayote y minivegetales) y parcialmente la producción de flores y plantas ornamentales y la producción de azúcar, podrían suponer un aumento relativo de los pequeños productores en la oferta exportable.

Por su parte, la expectativa de fortalecimiento de las cadenas productivas, resulta poco probable en vista de la tendencia a la verticalización de las actividades de exportación y a la escala de producción que aplican los consorcios agroindustriales en las principales actividades de exportación.

Estos consorcios crecientes, característicos de la producción de piña, melón, naranja y alcohol, tienen altos niveles tecnológicos y avanzados mecanismos

³ Masís, German Efectos previsibles del TLC sobre la actividad agropecuaria. campus UNA, marzo 2004

de comercialización, que los diferencia y distancia de los demás actores involucrados en la agroexportación.

De ahí que, las posibilidades de vinculación de los pequeños y medianos productores en esas actividades, mediante el logro de encadenamientos importantes con las grandes empresas, parecen escasas y más bien excepcionales.

Mientras la ley sobre Seguridad Agrícola e Inversión Rural (conocida como Farm Hill) busca “fortalecer la capacidad productiva del sector agrícola estadounidense” y considera estratégica la producción de leche, carne, cereales y hortalizas, manteniendo grandes programas de asistencia y subsidios, nuestro país con el TLC con esa nación, favorece el desmantelamiento de nuestra capacidad productiva, la concentración y transnacionalización de la producción exportable y el debilitamiento de la producción alimentaria del país.

Las Reformas Económicas e Institucionales

Las medidas que caracterizaron las reformas económicas, han implicado un deterioro en las inversiones y en la prestación de servicios, afectando actividades sustanciales para el desarrollo agropecuario, como caminos, telecomunicaciones, riego, educación y capacitación rural.

La ausencia de políticas sectoriales, el debilitamiento de las instituciones del sector agropecuario y el deterioro de las inversiones en infraestructura, dejaron al sector de pequeños productores sin los servicios necesarios y sin un sistema institucional de apoyo.

A nivel de la reforma institucional, se impulsó el proceso de movilidad laboral dirigida a reducir la planilla estatal del sector agropecuario, el traslado interinstitucional de funciones y personal y la transformación de nuevas instancias para atender servicios tradicionalmente prestados por el Estado.

En ese marco de reformas económicas e institucionales, se generaron un conjunto de proyectos legislativos para enfrentar los problemas del agro, procurar la modernización de algunas instituciones e impulsar el mejoramiento de algunas actividades productivas, que se conoció como el “Combo agrícola”.

Estos proyectos, aunque no generaron cambios de trascendencia en la actividad agropecuaria, al menos pusieron en evidencia la necesidad de un proceso de modernización productiva e institucional en el nuevo contexto.

En la práctica, la acción estatal se redujo en particular a organizar y entregar información sobre precios y evolución de los mercados, sobretodo externos y al impulso para la operación de bolsas de productos agropecuarios.

La reducción sustancial de la cobertura de crédito, asistencia técnica y comercialización, junto a los altos costos de producción y el deterioro de la infraestructura, han afectado de manera sensible la competitividad de los

pequeños y medianos productores y han puesto en peligro su contribución a la producción alimentaria del país.

En conjunto estos procesos, han implicado simultáneamente procesos de descapitalización y de empobrecimiento de algunos sectores de la pequeña producción, como resultado de la pérdida de ingresos y activos en la actividad agropecuaria.

La Pérdida de Importancia de la Actividad Agropecuaria

Aunque el dinamismo del sector agropecuario en la década de los 90, fue menor que el de la economía en su conjunto, se podría decir que la producción agropecuaria mostró un comportamiento relativamente estable, con un crecimiento moderado de 3.4% entre 1990-2001, un crecimiento aceptable del 4.1% del valor agregado y una balanza comercial favorable en más de \$ 1.100 millones⁴.

A pesar de lo anterior, es incuestionable que el sector ha perdido importancia en la economía nacional y en relación a otras actividades económicas. En este período, ocurre un cambio decisivo en el papel de la agricultura, pasando de contribuir con el 18% del PIB en 1994 al 10% en el 2001, de aportar el 58% de las exportaciones al 23% y de generar el 21% del empleo nacional al 19% de éste, entre los mismos años.

El agro ingresa en esta década, en una situación crítica que afecta con mayor claridad a los pequeños productores, originada en el endurecimiento de las condiciones en los mercados externos, la caída en el valor y volumen de las exportaciones de café y banano y las fluctuaciones en las exportaciones de otros productos como palmito, palma aceitera, melón y piña.

La crisis del sector agropecuario, también está ligada a los efectos internos de la apertura comercial, tales como el incremento de las importaciones, la inestabilidad de la producción interna y las distorsiones que afectan la productividad y la competitividad del sector.

En el mercado local, la sobreoferta de algunos productos resultado del ingreso de importaciones de bajo costo como el caso de la papa, cebolla y frijol y otros, empujan los precios a la baja y han puesto en peligro la producción nacional.

Además, se comienzan a identificar prácticas de comercio ilícitas, como la ocurrida con la importación de cebolla de Norte y Centro América, que obligó a aumentar los aranceles de importación.

La protección a la producción nacional, ha sido poco efectiva debido a los bajos niveles arancelarios negociados, frente a los precios artificialmente bajos del mercado, con valores menores al costo de producción.

⁴ Umaña, Víctor. agricultura. 8°. Informe sobre el estado de la Nación. 2002, p.6

En ese contexto, ha sido explicable que las importaciones hayan crecido más de un 120% en la última década, en maíz, frijol, arroz y cebolla, las cuales han contribuido a la inestabilidad de la producción nacional, refleja en constantes variaciones de los productos de consumo interno.

A los problemas productos y comerciales, se han sumado en ocasiones los problemas climáticos, afectando la condición de seguridad alimentaria, que ha venido siendo claramente deficitaria en maíz, frijol y arroz y que podría ampliarse con el ingreso de otros productos importados.

El Descontento y Conflicto en el Agro

Los problemas vinculados a la producción interna y las dificultades de la apertura comercial, generaron una situación de descontento y un clima de efervescencia que se incrementó a lo largo de la década de los 90.

Las protestas y movilizaciones de las organizaciones agrícolas a principios del 2000, pusieron en evidencia la crisis del sector agropecuario y el deterioro de las condiciones productivas y socioeconómicas de los pequeños y medianos productores.

Sus peticiones y reivindicaciones se orientaban a resolver:

- el problema crediticio y la necesidad de declarar emergencia nacional los créditos agrícolas morosos y la creación de un fondo agropecuario.
- elevar los aranceles a productos agrícolas, para evitar importaciones baratas y la competencia desleal.
- aumentar los recursos para reconversión productiva y la transferencia de instalaciones para el desarrollo de proyectos estratégicos.

Frente a esas demandas, el sector oficial llegó a reconocer que la respuesta gubernamental era lenta, que el plan de reconversión agropecuaria, que iba a preparar a los agricultores para afrontar los desafíos de la apertura comercial no había despegado por falta de recursos y que la reforma del Estado en el Ministerio de Agricultura, favoreció un cierto debilitamiento institucional.

Esta cartera reconoció que el agro se encontraba en crisis y que está se había gestado unos 20 años atrás con el cambio de las políticas económicas y se agudizó cuando las negociaciones comerciales no tomaron en consideración las distorsiones internas, como altas tasas de interés, altos precios de servicios e insumos y malos caminos.

Al final aunque se dieron algunas soluciones parciales, como la creación de los fondos compensatorios y los fideicomisos agrícola y cafetalero y el pago de las pérdidas agrícolas a productores de varias regiones, el reclamo de buena parte de los actores del sector, señalaba la carencia de una política agropecuaria y el apoyo inadecuado en servicios indispensables, como crédito, asistencia técnica e infraestructura, así como de medidas compensatorias ante la eliminación de aranceles que demandan los acuerdos comerciales.

Bibliografía

- Alfaro, M. y y Porras, J. Apertura económica y balance de la situación del sector agropecuario en la década de los 90. UNA. 2001
- Asamblea Legislativa. Informe de la comisión mixta del agro. 1999
- Chiriboga, M. Desafíos de la pequeña agricultura familiar frente a la globalización. Alacea. 1996
- Estado de La Nación VIII Informe. 2002
- González, H. Transformación productiva y competitividad sistémica de la agricultura costarricense. 2000
- Masís, G. Efectos previsibles del TLC sobre la actividad agropecuaria UNA. 2004
- Pomareda, C. Las políticas públicas y el sector agropecuario. Mideplan. 1998