

E16  
3260



Secretaría Ejecutiva  
PLANIFICACION SECTORIAL AGROPECUARIO

21 SET 1984

DIRECCION

Recibido: *Dire*

*Colegio de Ingenieros Agrónomos*



# Análisis de la situación actual del Sector Agropecuario de C. R.



Setiembre, 1984.

# ANALISIS DE LA SITUACION ACTUAL DEL SECTOR AGROPECUARIO DE COSTA RICA



## I. INTRODUCCION

Costa Rica, país eminentemente agrícola, ha fundado sus bases históricas en la explotación de sus recursos suelos, aguas y bosques, como fuentes de alimento, vestido y abrigo.

El Costarricense ha estado apegado al campo desde los albores de la República y así seguirá, por sus recursos, tradición y convicción.

El desarrollo agropecuario del país se ha sustentado en soportes fundamentales como la investigación, la extensión agrícola, el apoyo económico, con su gama de variantes como mercadeo, crédito, seguro, etc.

Sin embargo, debido a que estos pilares del fomento productivo han sido establecidos dispersa y descoordinadamente, el desarrollo del Sector Agropecuario y de Recursos Naturales Renovables no ha sido armónico, aunque se hacen esfuerzos, en varias direcciones, pero descuidando algunas otras. Lo anterior implica que es imperioso reorientar y coordinar los esfuerzos que se realicen para desarrollar el Sector como un todo y no, únicamente, aspectos parciales de él. Complementario a esto, los planes nacionales de desarrollo que se elaboren deberán ser fielmente acatados y respetados por los responsables de su ejecución.

La situación crítica del Sector, está ligada a una gama de problemas complejos, cuya solución total requiere un análisis, más profundo, de los factores causales de los problemas y los limitantes de sus soluciones.

El Colegio de Ingenieros Agrónomos en el afán de hacer un efectivo aporte a esta tarea de reorientación sectorial, ha deseado hacer este primer análisis técnico, con enfoques de la situación del agro desde ángulos diferentes, para descubrir fuerzas débiles e identificar las medidas que induzcan a su fortalecimiento. Para ello se organizó un Seminario-Taller en el mes de abril del corriente, con la participación de un importante número de colegas, siendo los objetivos del mismo:

1. Determinar el estado actual de desarrollo del Sector Agropecuario, mediante el análisis de las diversas actividades llevadas a cabo por éste y los resultados obtenidos en la investigación, transferencia de tecnología, crédito, comercialización, zonificación, disponibilidad y distribución de insumos agrícolas, apoyo y coordinación intra-interinstitucional, política agrícola, regionalización y otros aspectos conexos.
2. Establecido un primer diagnóstico, determinar las correspondientes recomendaciones a las principales autoridades del Sector Agropecuario.
3. Orientar posteriores acciones del Sector Agropecuario, que se efectúen con un mayor detalle y que permitan brindar lineamientos técnicos para el desarrollo del Sector en un largo plazo.

Este documento recoge los resultados del evento realizado, y tiene como norte, la no crítica destructiva ni el menosprecio a lo realizado, que ha sido mucho y muy valioso, sino el sentimiento de colaborar en el descubrimiento de fórmulas para mejorar todo lo que, del sector agropecuario, sirva al bienestar del país. Es contribución, es deseo de dar ayuda y cooperación.

Este análisis comprende la producción agrícola, la pecuaria y los recursos naturales renovables.

## II. LA PRODUCCION AGRICOLA.

### 1. Políticas agrícolas.

El país no dispone de un plan agropecuario que defina claramente la política de desarrollo y fomento agropecuario y establezca las metas de producción y su distribución, regional y espacial, a mediano y largo plazo.

La inexistencia de este plan agropecuario impide, a las instituciones y organismos que brindan los servicios de apoyo a la producción (investigación, asistencia técnica, crédito, seguros, comercialización, etc.), poder elaborar, con eficacia, planes operativos de desarrollo sectorial que faciliten la coordinación institucional, en beneficio de los productores; y a los empresarios, incluidos los agricultores y organizaciones de productores, poder establecer sus estrategias y planes de acción, con metas y objetivos comunes.

Hasta la fecha, el desarrollo agrícola se debe, principalmente, a la iniciativa de la empresa privada, y se ha fundamentado en instancias institucionales o personales, realizadas sobre apreciaciones subjetivas caracterizadas por ser de corto plazo y expuestas a marcados cambios de criterio.

Las condiciones señaladas dificultan el desarrollo sostenido o ajustado de los cultivos, principalmente los anuales, lo que crea incertidumbre en los agricultores y aumenta el alto grado de riesgo que caracteriza a la actividad agrícola. Por su parte, en relación con las actividades en cultivos perennes, aún no se ha definido una política clara, de producción y comercialización, que respalde y fomente las acciones de diversificación, salvo el caso de café, banano y caña de azúcar.

### 2. Aspectos institucionales y legales.

La falta de un plan de desarrollo agropecuario fundamentado en una política

claramente definida y continúa, ha propiciado la creación de gran número de instituciones dentro del sector y la atomización de funciones sustantivas, duplicando esfuerzos, y propiciando una subutilización de los recursos, técnicos y económicos, de estas instituciones y organismos, en detrimento de los servicios que deben prestar.

Sin embargo, la integración de entes "semiautónomos", con la participación del Estado y la empresa privada, y el establecimiento de algunos programas cooperativos, en los que la investigación y la transferencia de tecnología han funcionado bajo un sistema de coordinación íntimamente relacionado, han permitido una abierta y decidida participación de la empresa privada, con frutos muy satisfactorios. Esta experiencia (café, caña de azúcar, tabaco, etc.) debe evaluarse y ajustarse, puesto que algunos organismos, como la Junta de Defensa del Tabaco y la Oficina Nacional de Semillas, no han logrado su pleno desarrollo. Por otra parte, falta establecer algunas oficinas similares para otros productos agrícolas, que aglutinen las funciones y actividades que, en la actualidad, realizan diferentes instituciones estatales o privadas.

Tampoco existen adecuados mecanismos de coordinación para el fomento de los cultivos, en especial los perennes. Asimismo, la tecnología, el volumen de insumos y la generación de mano de obra, obligan a definir, con prioridad, las políticas de exportación.

### 3. Disponibilidad de tecnología.

En mayor o menor grado, existe tecnología disponible para los cultivos de exportación (café, caña de azúcar, banano) y los de consumo interno (granos básicos, hortalizas, raíces y tubérculos), con características adecuadas y al alcance de los productores. Sin embargo, la tecnología disponible para cultivos no tradicionales es, en términos generales, incipiente, salvo en el caso de la palma africana, coco y pejibaye para palmito, que tiene una tecnología más avanzada. En plantas ornamentales y palma africana, esta no está disponible en forma abierta, por

encontrarse en manos de las empresas privadas.

#### 4. Zonificación Agropecuaria.

No existe una zonificación agropecuaria que permita, en forma adecuada, la regionalización de los cultivos con base en un sustento técnico, y que facilite, a las instituciones y organismos, la asignación racional de los recursos.

La ausencia de este instrumento ha impedido orientar, técnicamente, el desarrollo agropecuario, así como la ubicación de los cultivos en aquellas regiones que presenten condiciones agroecológicas adecuadas y que tengan la infraestructura necesaria para su fomento.

Sin embargo, se reconoce que tanto SEPSA, como el MAG y MIDEPLAN, en acción conjunta, están haciendo esfuerzos para orientar la ubicación de los cultivos a nivel nacional, contando para ello con el apoyo de las instituciones del Sector Agropecuario, lo que ha permitido normar algunas acciones.

Así, desde el punto de vista agroecológico, tanto el cacao como el banano, tienen en general una buena ubicación, mientras que la caña de azúcar aún no tiene una zonificación que permita verificar si está óptimamente localizada, lo que es válido también para piña y plátano.

En café, se presenta un serio problema de zonificación, pues aunque existe restricción para sembrar a menos de 500 m.s.n.m., no hay un mecanismo legal que impida que se realicen plantaciones en áreas más bajas. Si bien es cierto que no se otorga crédito para este tipo de siembras, el productor las hace con sus propios recursos, sin que nada se lo impida y, una vez que su cafetal está en producción, entonces tiene acceso al crédito.

Para los cultivos no tradicionales, aún no se dispone de una zonificación adecuada, salvo algunos avances logrados en palma africana, pejibaye y ornamentales.

Asimismo, el proceso de regionalización no se ha podido desarrollar y consolidar, por no disponerse de los instrumentos necesarios para su ejecución (Plan Nacional de Desarrollo y Zonificación). Como una consecuencia de esta situación, se ha limitado la coordinación con otros sectores, tendiente a lograr el desarrollo integral y ordenado de las diferentes regiones del país, según una política debidamente establecida contenida en un plan general.

Esto ha propiciado que el desarrollo rural, iniciado por la empresa privada, no disponga de la infraestructura adecuada (vías de comunicación, agroindustrias, almacenamiento, agencias regionales y otros servicios), provocándose con ello altos costos de transporte, grandes pérdidas por cosecha, y, por ende, el desaliento del agricultor.

Un ejemplo claro de lo expuesto lo constituye la región Huetar Norte, con los casos de los excedentes de la producción de yuca y los problemas sociales que le está ocasionando la roya del café.

#### **5. Investigación Agrícola y Transferencia de Tecnología.**

Aún reconociendo los magníficos logros que se han obtenido en muchos rubros agrícolas, es necesario señalar que la investigación agrícola a nivel nacional no está coordinada ni organizada para satisfacer plenamente las necesidades integrales del sector productivo, y los esfuerzos que en este sentido se realizan a veces se duplican.

No existe un ente que dirija y coordine las labores de la investigación agrícola que se efectúa en el país, que determine las prioridades y sirva de enlace de las instituciones responsables de la investigación.

Tanto en la investigación como en la transferencia de tecnología, hay ausencia de una legislación adecuada, en la que se determinen las responsabilidades, lo que origina las

las deficiencias anotadas.

Por otro lado, la investigación agropecuaria nacional dispone de insuficientes recursos, tanto humanos como económicos, para el pleno desarrollo de sus funciones.

En general, la transferencia de tecnología está afectada por problemas propios de la metodología de extensión agrícola, por la limitación de recursos del agricultor, principalmente el pequeño, para hacer uso de la tecnología que se le recomienda y por la subutilización del personal técnico disponible, quienes realizan esfuerzos aislados, descoordinados o, lo que es peor, deben dedicarse a veces a labores distintas de su área de capacitación.

El sistema vigente de transferencia de tecnología, como consecuencia de la situación antes señalada, está agotada. Falta una estrategia completa que incluya la investigación y el proceso de transferencia.

#### 6. Costos de producción.

Algunos rubros importantes de los costos de producción de las actividades agrícolas, se ven afectados por la política implantada en otros sectores sobre los cuales, el productor no tiene ningún poder de decisión, tales como fijación de salarios mínimos, beneficios, cargas sociales e impuestos. Sin embargo, lo más importante en este campo es la falta de control sobre los servicios complementarios de la fase agrícola, que tiende a incrementar los costos; igualmente, contribuyen a ello los precios crecientes de la maquinaria agrícola, los repuestos, combustibles, servicios aéreos de fumigación, transportes, etc. Debe agregarse, además, que la baja calidad de algunos de los insumos y sus valores de reposición, inciden en los altos costos.

Esta situación afecta, directamente, el precio de venta de los productos y los eleva a niveles mayores que los ofrecidos en los mercados internacionales, lo que impide su exportación y limita su incremento para el mercado nacional.

**7. Importaciones de productos agrícolas.**

Anualmente se destinan sumas considerables a la importación de productos agrícolas, entre ellos trigo, tortas proteicas, aceites, pasta de tomate industrial, granos, semillas, etc.

Para algunos de estos rubros, se dispone de la investigación y del conocimiento tecnológico adecuado para iniciar su desarrollo en el país, pero falta voluntad y apoyo político para incentivar su fomento y sustituir así sus importaciones.

En esta situación se encuentran el trigo y el tomate industrial, que no se han podido desarrollar por carecer de un programa debidamente formulado y por falta de apoyo institucional; y en el caso de la soya, por no existir una planta agroindustrial adecuada para su proceso integral que garantice a los productores nacionales la colocación de sus cosechas.

**8. Agroindustrias.**

En el proceso productivo, la fase agrícola es la de mayor riesgo, en muchos casos, incontrolable por el hombre, mientras que, en la etapa agroindustrial, los riesgos son menores.

A pesar de lo anterior, salvo pocas excepciones, no se han normado y regulado las relaciones de los agricultores con los agroindustriales, situación que va en detrimento directo de la etapa agrícola, pues depende, en gran parte del poder y la habilidad de negociación de cada agricultor, el precio final de su producto, que además, frecuentemente, recibe castigos y mala calificación lo que repercute en su valor.

Hasta el momento no existe una política agroindustrial coherente que permita un desarrollo sostenido de los productos anuales.

**9. Crédito.**

Los procedimientos administrativos y operativos del crédito, a través del Sistema

Bancario Nacional, no son uniformes, de manera que ésta falla en su oportunidad y cantidad indispensable, lo que impide realizar las inversiones de acuerdo con los requerimientos técnicos de los diferentes cultivos, y con la forma de plazo y amortización que requiere la generación de recursos de las inversiones financieras o la capacidad de pago de las empresas.

Si bien es cierto que el programa crediticio destina recursos para financiamiento de cultivos permanentes, la política de las entidades bancarias limita este esfuerzo, obligado por la decisión de financiar actividades anuales. Debido a que los cultivos permanentes se han venido financiando con recursos externos, actualmente existe una gran limitación en la disponibilidad de estos, entre otras cosas porque son escasos y la demanda es muy elevada.

El crédito para este tipo de cultivo, además de lo escaso, presenta el problema de que, en el otorgamiento de la financiación no se han considerado las características y el comportamiento de los flujos de efectivos que los cultivos generan. Por otra parte, los entes crediticios no fomentan los rubros permanentes, que implican horizontes a largo plazo. Además, el otorgamiento del crédito no está respaldado por el servicio de transferencia de tecnología lo que hace riesgosa la operación, para la entidad financiera.

Otro problema es que los agricultores, principalmente los pequeños, con frecuencia no saben como gestionar el crédito.

En el caso del café, que es objeto de una importante asignación financiera, el crédito presenta dos características problemáticas:

- Existe una marcada concentración del mismo y los mecanismos de otorgamiento, por deficiencias de asignación y de control, con frecuencia, van en perjuicio del productor.

- No se han establecido líneas de crédito complementarias para hacer frente, a corto plazo al problema de la roya del café, tanto para permitir la adquisición de equipo como para dar asistencia oportuna a la plantación o como para emprender actividades alternas de diversificación.

En lo que a caña de azúcar se refiere, se ha dispuesto de crédito, pero no se han definido las prioridades, por zona, y, con frecuencia, los recursos económicos no están disponibles en forma oportuna.

En cacao no existe una línea específica y el acceso a las fuentes de financiamiento es limitado.

En el caso del plátano, hay restricciones por las expectativas fitosanitarias actuales del cultivo.

En cuanto a cultivos no tradicionales, existen algunas líneas de crédito, pero en general, el mismo es restringido y no se ajusta a las características propias de estos cultivos en lo que a plazos, períodos de gracia e intereses se refiere.

#### 10. Mercadeo y comercialización.

En los productos perecederos que se venden sin procesar, especialmente los hortícolas, el agricultor no dispone de organización, ni de canales adecuados para su comercialización, que le permitan establecer relaciones ventajosas con los intermediarios. Esta situación perjudica, tanto al sector productivo como al consumidor, ya que estos productos se manejan bajo el régimen de la ley de la oferta y la demanda, manipulada por los intermediarios, quienes obtienen, así, las mayores utilidades.

Esta situación se ve agravada por la falta de programas que establezcan metas de

producción, que, en forma oportuna, suministren información a los agricultores sobre demanda del mercado, y su distribución espacial, y que, además permita a las instituciones de crédito regular la asignación de recursos.



En el cultivo del banano, la comercialización del producto está en manos de compañías transnacionales y la participación de los productores nacionales, en el proceso, está totalmente limitada.

Para cacao, plátano y piña, no existen entidades reguladoras del proceso de comercialización y siguen presentando un sistema deficiente, con canales no estables, mecanismos injustos en la fijación de precios y sin que se tenga un sistema de normas de calidad.

Se considera que la actual competencia, entre industriales y exportadores de cacao, ante la escasez del producto, ha favorecido el nivel de precios, pero, para el mediano plazo, las perspectivas son menos favorables.

Por otro lado, la comercialización de cultivos no tradicionales presenta serios problemas, sobre todo cuando se realizan exportaciones, situación que es aprovechada por los pocos que conocen los canales de comercialización y están bien relacionados en el exterior. Por otra parte, no hay tradición de mercado y los mercados recién se están explorando. Aunque existen regulaciones para exportar productos no tradicionales, los trámites son complejos, engorrosos, poco estimulantes y las oficinas encargadas de sus trámites están dispersas.

## RECOMENDACIONES

### 1. Política.

Establecer un Plan Nacional de Desarrollo Agropecuario, que, entre otros defina la

política de incremento y fomento de los diferentes cultivos, así como su comercialización.

**2. Coordinación y apoyo institucional.**

Deben regularse en forma clara, los aspectos de coordinación y apoyo institucional, para que los técnicos y productores conozcan los mecanismos de acción y los pasos que deben seguirse, en relación con las acciones productivas que desean tomar.

**3. Zonificación.**

Debe establecerse la zonificación de los cultivos y ofrecer alternativas viables y competitivas.

Se debe completar e implementar el Plan Nacional de Desarrollo y Zonificación, que coordine el Sector Agropecuario y permita el desarrollo integral y ordenado de las diferentes regionales del país.

**4. Investigación y Transferencia.**

Debe establecerse un ente coordinador, con autonomía técnica y científica, que oriente y ordene la investigación, que programe e identifique las prioridades, a corto y mediano plazo, con miras a obtener resultados de impacto inmediato en la problemática actual del sector agropecuario, tomando en cuenta las necesidades por regiones y por cultivos.

Se debe dictar una ley que regule convenientemente, en el país, la investigación y la transferencia de tecnología, donde se establezcan responsabilidades y se determine la coordinación y priorización de estas actividades.

Se debe organizar un servicio de transferencia de tecnología de cultivos prioritarios, teniendo en consideración que las actividades perennes requieren de apoyo permanente, por lo que debe haber un compromiso de asistencia técnica continua y a largo plazo.

Debe revisarse la metodología y organización de la extensión agrícola, para adecuarla a las necesidades de los cultivos y los productores involucrados, especialmente los pequeños.

Asimismo, debe establecerse un sistema de asistencia técnica ligada al crédito, exceptuando de ella a los pequeños agricultores.

5. Costos de producción.

Establecer los controles adecuados para evitar el costo creciente de los insumos agrícolas, así como los impuestos que afectan estas actividades. Que se instituyan mecanismos de control para que la calidad de los insumos necesarios para la agricultura, sean los apropiados en cada caso y de conformidad con las normas establecidas.

6. Sustitución de importaciones.

Incentivar el desarrollo y fomento de productos agrícolas que se están ahora importando y, sobre los cuales, existen los conocimientos para su cultivo en el país, solicitando el apoyo político que haga posible este desarrollo.

7. Agroindustria.

Otorgar apoyo político y recursos para establecer una o más plantas integrales para la extracción y el procesamiento de la soya.

Normar y regular, convenientemente, las relaciones de los agricultores con las empresas agroindustriales, para que los productores obtengan beneficios de la fase de menor riesgos del proceso de sus cultivos.

8. Créditos.

Que el diseño de los créditos, para los rubros permanente, se ajuste al flujo de efectivo que el cultivo genere.

Que el crédito se adecúe a los cultivos prioritarios, incluidos en los programas específicos que tenga el sector agropecuario de cada región, con base en la zonificación.

Que en el crédito se incluya el costo de la asistencia técnica obligatoria para medianos y grandes agricultores y se considere la posibilidad del financiamiento de los intereses.

**9. Mercadeo y comercialización.**

Incentivar a los agricultores para que se organicen de manera que puedan actuar en la comercialización de sus productos.

Que las entidades responsables de la comercialización den al agricultor la orientación sobre los posibles mercados y sus exigencias.

Establecer programas definidos, para los cultivos anuales, que determinen metas de producción y que, en forma adecuada, suministren información a los agricultores sobre demanda periódica de mercado y su distribución espacial, que permita a las instituciones crediticias regular la asignación de recursos.

**10. Desarrollo Institucional.**

Fortalecer los organismos del sector que, como la Junta de Defensa del Tabaco y la Oficina Nacional de Semillas y otras, no han logrado su pleno desarrollo.

Crear otros entes de regulación, desarrollo y fomento necesarios en el Sector Agropecuario, como la Oficina de Granos Básicos, Oficina Nacional de Productos Hortícolas, Oficina del Cacao, etc. mediante la promulgación de las leyes correspondientes, estableciendo claramente la participación de los agricultores en la producción y comercialización de esos productos.

### III. SITUACION ACTUAL DE LAS ACTIVIDADES PECUARIAS Y RECOMENDACIONES SUGERIDAS.

#### Análisis de la situación actual de la actividad pecuaria.

##### 1. Aspectos generales.

Analizada la situación actual de la actividad pecuaria, se encuentra que ésta, con excepción de la ganadería de leche, muestra un deterioro generalizado, el cual se evidencia en la reducción de la producción.

Entre las causas generales de este deterioro se identifican: déficit en los niveles de producción y productividad, escasez de transferencia de tecnología (asistencia técnica), sistema crediticio deficiente.

La producción lechera del país está llegando a niveles cercanos al autoabastecimiento donde la demanda creciente y una capacidad instalada ociosa para industrializar un volumen del 30 al 50 por ciento sobre los niveles actuales de producción, hacen necesario cuidar y fortalecer esta actividad mediante la apertura de mercados para la exportación de derivados de la leche.

La ganadería de carne está afectada por factores externos e internos de difícil solución, algunos de los cuales incluso, escapan a las posibilidades de solución por parte del país.

La actividad porcina muestra un marcado deterioro en los últimos años debido a múltiples factores que inciden en sus costos de producción y en su mercado.

La explotación de las especies caprinas y ovinas, se ha venido incrementando por medio de programas de fomento, realizados por varias instituciones, algunas de ellas de gran importancia económica.

En lo que a producción de carne se refiere, la actividad avícola está integrada por pocas compañías, de gran capacidad de producción y procesamiento.

**2. Política.**

No existe una política bien definida de apoyo al desarrollo pecuario.

**3. Aspecto Institucional.**

Algunas actividades carecen del debido apoyo interinstitucional para la solución de sus problemas, tal es el caso de la ganadería de carne, la de leche y la porcina.

**4. Crédito.**

El sistema de manejo y otorgamiento de créditos al sector pecuario es deficiente, tanto en oportunidad como en accesibilidad.

**5. Mercadeo.**

La mayoría de las actividades pecuarias afronta problemas de comercialización.

La ganadería vacuna de carne ha soportado una situación desfavorable durante los últimos años, como resultado del comportamiento de los precios en los mercados internacionales.

La ganadería porcina sufre las consecuencias de un sistema deficiente de mercado tanto del cerdo como de la carne porcina.

La producción de carne de aves es afectada por problemas en su mercadeo al por menor; y las actividades menores, como los caprinos, no tienen aun canales establecidos y se enfrentan a barreras culturales, en relación con los hábitos de consumo, que limitan las posibilidades de una rápida expansión.

**6. Insumos.**

Los problemas fundamentales están ligados a fluctuaciones en los precios y calidad de las materias primas y fórmulas balanceadas, que son de gran variabilidad.

Las actividades más afectadas por los problemas del abastecimiento de insumos son la avícola, la ganadería porcina y la caprina.

**7. Investigación.**

Falta más investigación para desarrollar las actividades con una mayor utilización de los recursos nacionales.

**8. Tecnología.**

Los mayores problemas señalados en relación con la ganadería vacuna, son los siguientes:

- Baja productividad (carga animal y fertilidad, etc.);
- Deficiencias en el tipo y en el manejo de los pastos; y
- Exceso de "encaste" con razas cebuinas cuyos índices de productividad son bajos.

**9. Asistencia técnica.**

Hay un déficit generalizado en la transferencia de tecnología al productor, que se traduce en una menor producción y en menores índices productivos.

## RECOMENDACIONES

De acuerdo con el diagnóstico realizado sobre la actividad pecuaria se recomienda:

**1. Política.**

Definir la política pecuaria.

- Enfatizar que los esfuerzos en el fomento de la producción de carne de vacuno, deben fundamentarse en la actividad de cría.
- Incrementar la producción de carne de pollo, que es la más barata para el consumidor.
- Fomentar el establecimiento de unidades comerciales y comunitarias para la explotación de cabras, en áreas donde haya déficit de leche.
- Cuidar y fortalecer la actividad lechera mediante la apertura de mercados para la exportación de derivados de leche.

## 2. Apoyo Institucional.

Creación inmediata de la Comisión de la Leche, integrada por miembros del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC), Productores de Leche, Plantas procesadoras de leche, Universidades, cuyas funciones serían:

- Definir la política de fomento lechero.
- Determinar y mantener actualizado un mecanismo de revisión de costos.
- Reglamentar la exportación de vaquillas lecheras.
- Fomentar y reglamentar la exportación de productos lácteos.
- Pedir a la Junta de Fomento Porcino que coordine con la Cámara Nacional de Porcicultores la realización de un estudio con el fin de organizar el sector, para solucionar, con prioridad, los problemas de mercadeo.
- Reactivar la Comisión de Especies Menores.

## 3. Crédito.

Proponer al Banco Central que, en la formulación de programas crediticios, de

mayor atención a los criterios productivos que a los monetarios. Asimismo, sugerirle solicitar el criterio sobre dicho programa a otros organismos, tales como el Colegio de Ingenieros Agrónomos, Ministerio de Agricultura y Ganadería, etc.

Pedir al Banco Central que garantice, por medio de los Bancos Comerciales, crédito suficiente y oportuno para el financiamiento de todas las actividades pecuarias.

Promover la obtención de créditos blandos, ante instituciones internacionales, para el fomento de la actividad de cría.

Recomendar al Banco Central el mantenimiento de créditos disponibles, para el ganadero de carne, a lo largo de todo el ciclo productivo.

Asimismo, se recomienda fijar una tasa de interés acorde con la rentabilidad de esta actividad.

#### 4. Mercadeo.

Proponer a la Cámara de Agricultura que realice un estudio de mercadeo de carne, leche de cabra y carne ovina, así como la factibilidad de su industrialización.

Fomentar, canalizar y facilitar el mercado de carne de pollo a comerciantes minoristas.

#### 5. Insumos.

Pedir al Consejo Nacional de Producción la importación de materias primas requeridas en la formulación de concentrados.

Exigir a la Universidad de Costa Rica y al Ministerio de Agricultura y Ganadería el pronto funcionamiento del laboratorio de control de calidad de alimentos, para establecer el verdadero valor de las materias primas y fórmulas balanceadas usadas en la alimentación de cerdos.

**6. Investigación.**

Instar a las Universidades para que den un decidido apoyo a los programas de investigación porcina, pues, urgentemente, se requieren soluciones a los problemas relacionados con sistemas de alimentación, manejo y mejoramiento genético.

**7. Tecnología.**

Recomendar el establecimiento de Centros de Pruebas de Sementales, para garantizar el mejoramiento de la ganadería de carne. Pedir a las Asociaciones de Criadores de Ganado de Carne que apoyen este programa con sus recursos. Asimismo, pedir al Banco Central y a los Bancos Comerciales del Estado dar prioridad al financiamiento de los sementales probados, como un medio de mejorar la ganadería.

Fomentar el doble propósito como actividad complementaria de producción en la ganadería de carne, por medio de un programa de hibridización de los hatos cebuinos.

**8. Asistencia técnica.**

Se considera que es preciso sustraer, de las instituciones públicas, el servicio de asistencia técnica; que éste sea realizado por profesionales, de manera privada, y esté debidamente regulado por un ente rector, que fiscalice la prestación de los servicios.

Que los Bancos, por su parte, exijan a los usuarios del crédito, la contratación de estos servicios. De este modo se mejoraría la normal recuperación de los créditos.

Se recomienda que las Cooperativas, Cámaras y otras asociaciones privadas fomenten la prestación de la asistencia técnica privada a los productores, tanto con personal propio, como con profesionales o empresas que presten dichos servicios.

#### IV. SITUACION ACTUAL DE LOS RECURSOS NATURALES RENOVABLES Y RECOMENDACIONES SUGERIDAS

##### Análisis de la situación actual de los Recursos Naturales Renovables

##### 1. Aspectos Generales.

Uno de los principales recursos naturales de Costa Rica es el forestal. Del territorio nacional, dos tercios (3.28 millones de hectáreas) son de aptitud forestal.

Por las características de topografía, productividad, accesibilidad, tipo de bosques, etc., un 50 por ciento del área boscosa corresponde a forestas comerciales.

El país no ha sabido conservar y manejar este recurso, por lo que ha reducido su potencial productivo y, por ende, su capacidad para generar, en productos forestales, importantísimos recursos económicos. La tasa de corta ha oscilado entre 40.000 y 60.000 has. anuales, en la última década, mientras que ha plantado menos de 4.000 has., en los últimos veinte años. El ritmo actual de deforestación implica que los bosques comerciales se agotarán antes de que concluya el presente siglo. La corta que se realiza anualmente oscila alrededor de los 6 millones de metros cúbicos, pero el volumen que se utiliza es muy reducido. Los bosques que cubrían la mitad del área con vocación forestal han sido derribados, principalmente los correspondientes a los mejores y más accesibles suelos forestales, para destinar esos suelos a uso agropecuario, con el consecuente perjuicio para el país y pobres resultados para los productores.

En lo que a recurso suelo se refiere, debido a la ausencia de un adecuado sistema de zonificación agropecuaria y la creciente expansión irracional de la frontera agrícola, no se ha dado una utilización adecuada del mismo.

En efecto, no solo se le ha dado con frecuencia, un uso que no corresponde a su aptitud, sino que se le ha venido practicando sistemas de manejo y conservación deficientes, que están provocando su destrucción y poniendo en peligro la disponibilidad de otros recursos, tal es el caso del agua.

El recurso agua, es uno de los más valiosos para el país por su cantidad, calidad y distribución.

Presentes usos múltiples y competitivos en varios sectores, como el urbano, el industrial, el energético y el agropecuario, por lo cual se ve afectado por muchos factores y acciones del hombre, que lo deterioran.

Entre los aspectos que más inciden desfavorablemente en este recurso están la creciente contaminación de las aguas, producida por desechos industriales, deforestación acelerada, inadecuado uso de tierras y deficiente manejo de cuencas hidrográficas, por cuanto están provocando un deterioro no solo de la cantidad sino de la calidad de este recurso.

Valga señalar que, actualmente, la mayor posibilidad de ampliar la frontera agrícola, haciendo un uso adecuado del suelo, es mediante el manejo racional de las aguas, desarrollando áreas bajo riego y drenando tierras con exceso de agua.

## 2. Política.

No existe una política bien definida en materia de uso y conservación de los recursos.

La ausencia de políticas ha dado ocasión a que, el mismo Estado, haya contribuido a incrementar los problemas relacionados con los recursos naturales por medio de: distribuciones de tierras mal planificadas y, en gran parte, ubicadas en terrenos no aptos para el desarrollo

agropecuario intensivo; fomento del crédito en áreas con capacidad agrológica restringida; deficiencia en los servicios de manejo y conservación de suelos; falta de servicios de apoyo (asistencia técnica); aspectos que, en conjunto, propician que el agricultor continúe con prácticas inadecuadas de cultivo, con el agravante de acelerar el fenómeno de la deforestación y, por ende, a la degradación de los recursos suelo y agua.

### 3. Investigación.

Se realiza investigación básica pero, por la poca experiencia que existe en el país, en actividades de producción forestal, todo lo que se hace tiene un alto grado de experimental.

Lamentablemente no se lleva el control y seguimiento adecuado, de esas acciones, ni en el sector público ni en el privado. Por otra parte los recursos de investigación destinados a esta actividad, son mínimos.

### 4. Transferencia.

La transferencia, como consecuencia de la situación de la investigación, no es dinámica. Falta una estrategia completa que incluya la investigación y el proceso de transferencia.

Se debe tal vez a la gravedad de los problemas relacionados con lo industrial, el agotamiento de reservas y la reforestación, lo que opaca este campo de acción, tan importante pero de baja prioridad política.

### 5. Crédito.

Existe disponibilidad crediticia para la actividad forestal según se ha previsto en los Programas de Crédito de 1983 y 1984, pero esos recursos no son desembolsados. La causa de esto es que existen impedimentos, de tipo legal, en la Ley de Reforestación Nacional, que requerirán un mayor empeño del Poder Ejecutivo para que sean eliminados y puedan utilizarse los recursos asignados.

## 6. Agroindustria.

La industria forestal tiene una capacidad instalada de consumo de trozas (operando 8 horas por día) de 1.25 millones de metros cúbicos anuales, distribuida en 220 aserraderos, 4 plantas de tableros, 2 fábricas de fósforos y una planta de pulpa.

Esta industria cuenta con maquinaria de regular calidad y mal mantenida y operada; lo que, unido al sistema de aserrío, da como resultado un bajo aprovechamiento de la materia prima recibida pues sólo el 46 por ciento es transformada en producto. Registra, además, pérdidas considerables en su posterior manipulación y comercialización, las que se estiman en un 20 por ciento.

La mayor parte de las plantas procesadoras se encuentran mal ubicadas en relación con la localización del recurso forestal, requiriéndose con frecuencia fletes de entre 200 y 300 km (viaje redondo) y determinando que el costo de transporte represente, en promedio, un 60 por ciento de la materia prima puesta en fábrica.

Sólo puede operar a estos niveles de ineficiencia, debido al subsidio indirecto que significa el bajo costo de la materia prima ya que, a pesar de que la explotación del recurso, con fines industriales, es altamente selectiva, tanto en cuanto a especies como en cuanto a calidad de las trozas, el valor de la materia prima es muy bajo (menos de ¢250,00 por metro cúbico) y representa menos del 3 por ciento del valor de la madera aserrada.

## 7. Comercialización.

El sistema de comercialización de productos forestales no tiene características que lo asemejen a los tipos más conocidos de mercadeo. No existen reglas claras en compra, venta, ni fijación de precios; no hay normas de calidad y existen diferentes sistemas de medición de volúmenes.

La deficiencia del proceso permite tener sistemas de corta, extracción, transporte, almacenamiento y distribución tales que, del volumen cortado en la montaña, se pierde, en el proceso, más del 60 por ciento y origina una distribución del ingreso o valor agregado de la madera, tan desigual que el precio del metro cúbico de madera, en pie, es menos del 3 por ciento del precio de la madera aserrada, lo cual significa un desincentivo a la actividad.

La producción industrial (con excepción de parte de la de tableros) está destinada al mercado interno. La industria del aserrío (la principal) carece de normas de dimensionamiento y clasificación y su producto está mal manufacturado. Por ello no puede competir en los mercados internacionales, a pesar de la calidad de la materia prima y la ventajosa posición geográfica e infraestructura del país.

#### 8. Precios.

A precios internos, el valor de la producción industrial forestal fue superior a US\$70 millones, en 1983. En el mismo año, el país tuvo una balanza comercial deficitaria de US\$60 en el sector forestal.

El alza de los precios del petróleo y sus derivados ha revitalizado el uso de leña para uso doméstico por lo que la importancia económica de esta debe destacarse ya que genera más energía que todas las demás fuentes combinadas, por lo que se debe estimular la sustitución de bunker, por carbón vegetal, en una serie de industrias.

El precio de la leña al usuario se ha duplicado en los últimos dos años por su creciente escasez, llegando a igualar el precio de la materia prima de la industria maderera, en algunas localidades.

#### 9. Tenencia.

El tamaño de las plantaciones forestales y las características de la actividad le llevan

a enfrentar problemas relacionados con la política de tenencia.

En lo que a forestales se refiere, no se ha dado un apoyo decidido a su fomento, que incentive a los agricultores a invertir en una actividad tan relativamente nueva sino que, el que tiene bosques, los corta por temor a invasiones de precaristas o a la expropiación que, no solo amparan, sino, parecieran promover algunos entes gubernamentales, en algunos casos aún en explotaciones sometidas al régimen forestal.

#### 10. Aspectos Institucionales.

Relacionadas con el sector forestal existen diferentes instituciones, siendo las principales la Dirección Forestal y el Servicio de Parques Nacionales del Ministerio de Agricultura y Ganadería, de acuerdo con las respectivas leyes que los crearon.

A pesar de las obligaciones como instancias de servicio, el presupuesto de estas entidades, en más del 93 por ciento, es para gastos fijos, principalmente salarios, por lo cual los recursos disponibles para apoyar su labor son muy reducidos.

En relación con el recurso suelo no existe un ente, claramente definido, que rijas las políticas y metodologías oficiales de determinación de la verdadera vocación agrícola de las tierras. Asimismo se carece de un servicio de conservación de suelos que regule, debidamente las prácticas de uso, manejo y protección de suelos y aguas.

Se adolece de coordinación entre las instituciones públicas y privadas que tienen que ver con el uso del suelo, y no se está dando una adecuada transferencia de información, ya que se carece de una entidad oficial donde se centralice y correlacione ésta, en forma sistemática.

Las instituciones que tienen que ver con el recurso hídrico no han logrado, conjuntamente, generar políticas coherentes y acordes con las necesidades actuales del país, en términos

de uso, manejo y conservación de este recurso.

Por otra parte con frecuencia no se presta debida atención al criterio técnico de las instituciones cuando se toman decisiones que, de no ser correctas podrán tener consecuencias irreparables para el país.

#### 11. Aspectos legales.

La legislación existente sobre los recursos naturales renovables, en la mayoría de los casos están desactualizadas y no cumplen su cometido.

### 5 PERSPECTIVAS

De continuar la presente situación, el país, tendrá que enfrentarse a una de las siguientes dos <sup>x</sup> perspectivas:

- a. Incrementar el déficit de la balanza comercial forestal, importando 1.5 millones de metros cúbicos de madera en rollo, con un valor mínimo, fob, país de origen, de US\$75 millones (con el agravante que sería de menor calidad y que pocos países del mundo aún autorizan la exportación de madera en rollo) y sustituir, por otra fuente, la energía generada por la leña (más del 50 por ciento del total consumido por el país).
- b. Explotar el recurso forestal existente en las reservas y parques nacionales, con los consecuentes problemas económicos y recreativos (turismo), y continuar aumentando el déficit de la balanza comercial por incremento de la demanda. Esta alternativa tiene validez hasta el agotamiento del recurso forestal de las reservas y de los parques nacionales.

### RECOMENDACIONES

Ante este panorama con respecto al uso inadecuado de los recursos tierras y aguas,

coadyuvado por el incremento acelerado e irracional en la destrucción del bosque, es que se debe pensar, para el corto y mediano plazos, en soluciones alternativas específicas, que permitan ordenar esta situación que irremediamente, está conduciendo a la destrucción y subutilización de los recursos naturales indicados, con graves perjuicios al desarrollo agropecuario nacional.

Se propone, por tanto:

1. En forma prioritaria, abocarse a la elaboración de inventarios confiables de los recursos suelos, agua y bosques, en el nivel nacional, con el fin de definir esquemas de zonificación agropecuaria, que permitan un desarrollo más acorde con las necesidades del país.
2. Procurar una coordinación entre todas las instituciones y, de ser posible, con las compañías privadas, relacionadas con trabajos de investigación de los recursos naturales indicados.
3. Promover la restauración de un servicio de conservación de suelos, que procure disminuir el acelerado deterioro de este recurso. Asimismo, impulsar la aprobación de un nuevo proyecto de Ley de Aguas, que permita el ordenamiento integral en cuanto al uso y preservación de este recurso.
4. Identificar claramente y reforzar, técnica y económicamente, a la oficina rectora encargada de dictar las políticas y metodologías oficiales, en lo que se refiere a la determinación de la capacidad de uso de la tierra.
5. Desarrollar como acciones inmediatas las siguientes:
  - a. Dar apoyo y trámite, por parte del Consejo de Gobierno y del Cuerpo Legislativo, al proyecto de modificaciones a la Ley Forestal No. 4465, que está en la Asamblea

Legislativa.

- b. Dar trámite a la modificación de la Ley de Reforestación Nacional No. 6184, para: ajustar tasas de interés, períodos de gracia, pago de intereses y amortización a la actividad forestal, según sea el caso de aplicación; eliminar los límites de asignación de recursos y ajustarlos a la demanda, en forma racional; eliminar la limitación porcentual o tope para cada operación individual de financiamiento a proyectos forestales; y la creación de una póliza forestal como la indica la citada Ley.
- c. Otorgar al organismo rector en materia forestal el presupuesto que corresponde, año con año, de acuerdo con lo que ordena la Ley de Reforestación Nacional No. 6184, o sea el 1 por ciento del presupuesto nacional del año anterior.
- d. Actuar de acuerdo con lo establecido en la Constitución y leyes vigentes, y modificar los procedimientos administrativos/ para evitar la destrucción de fincas forestales, que por tener bosque natural o haber sido reforestadas, se consideran incultas y sobre ellas se promueve el precarismo e invasión de tierras.
- e. Que el proceso de colonización y redistribución de tierras, que efectúe el Gobierno, se base en el criterio profesional y no en el político, considerando la capacidad de uso de la tierra, tanto para el uso que se lleve a cabo, como para la parcelación misma.
- f. Que las decisiones políticas sobre el uso de los recursos naturales, que se dictan en la Asamblea Legislativa, Procuraduría General de la República, Municipalidades y entes directamente vinculados al sector agropecuario, se tomen de acuerdo con la legislación vigente y consultando el criterio profesional de las instituciones a las que,

**legalmente, les compete dictar las pautas que rigen las actividades relacionadas con el Sector Forestal y el uso y manejo de suelos y aguas.**