



Proyecto TCP/COS/3001(A)

“Desarrollo de la capacidad técnica para la evaluación de la competitividad de los productos agropecuarios y los efectos de la apertura comercial”

RESUMEN DEL PROYECTO

Costa Rica



El Gobierno de Costa Rica con asistencia técnica de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) capacitó a funcionarios públicos y privados, en respuesta a las mayores exigencias detectadas para entender y anticipar los cambios y los efectos de las políticas comerciales, mejorando su capacidad de negociación, de formulación de políticas para el mejoramiento de la competitividad y de implementación de los acuerdos comerciales que involucran a la agricultura.

La institución oficial de contraparte encargada de la ejecución del proyecto fue la Secretaría Ejecutiva de Planificación del Sector Agropecuario (SEPSA), ente asesor del Despacho del Ministro de Agricultura y Ganadería (MAG). El proyecto dio inicio en el mes de agosto del año 2004 y finalizó en octubre del 2006.

OBJETIVOS

General

El objetivo general del proyecto fue fortalecer la capacidad en las instituciones públicas y privadas del sector agropecuario, para comprender los alcances de los acuerdos comerciales internacionales y medir su impacto sobre los sectores productivos agropecuarios, de manera que se puedan diseñar estrategias y programas concertados, dirigidos al mejoramiento de su competitividad.

Objetivos específicos

- a. Capacitar al personal del sector público y privado agropecuario en los elementos básicos de los acuerdos comerciales internacionales y en metodologías aplicables para:
 - La medición del impacto de la apertura comercial
 - El análisis de la competitividad
 - La elaboración de planes de acción concertados para el mejoramiento de la competitividad de cadenas productivas.
- b. Determinar, a partir de los compromisos adquiridos en los acuerdos comerciales, el impacto y la competitividad de las cadenas productivas de rubros seleccionados, así como disponer de estrategias y planes de acción concertados.
- c. Disponer de un módulo de comercio y competitividad, como parte del sistema de información del sector agropecuario (Infoagro).
- d. Difundir, a nivel nacional, los resultados de los estudios técnicos y de las estrategias concertadas para el fortalecimiento competitivo del sector.
- e. Proponer un mecanismo sostenible de coordinación institucional público – público y público - privado (Gobierno – Organizaciones de Productores), los arreglos institucionales pertinentes, los elementos básicos y los instrumentos para la aplicación de la política comercial agropecuaria, y un sistema de seguimiento y evaluación, que permitan la efectiva implementación de las estrategias y planes de acción concertados para el mejoramiento de la competitividad del sector agropecuario nacional, dentro del marco de la estrategia Agro 21, y que contribuyan a la adecuada administración de los acuerdos comerciales internacionales.

RESULTADOS POR COMPONENTE

Capacitación

Se capacitaron 25 funcionarios del sector público y privado agropecuario en comercio internacional y en el manejo y aplicación de la metodología Matriz de Análisis de Políticas (MAP), para medir la competitividad de sistemas productivos agropecuarios y formular recomendaciones de política.

- Curso de comercio internacional agropecuario, utilizando el Manual de Referencia de las Negociaciones Comerciales Multilaterales de la FAO.
- Curso sobre Acuerdos Comerciales
- Taller sobre el Estado de las Negociaciones en la Ronda Doha.
- Seminario Taller Administración de Acuerdos Comerciales
- Seminario Taller Matriz de Análisis de Política (MAP)
- Taller Aplicación metodología Matriz de Análisis - MAP- (laboratorio de cómputo).

Estudios de competitividad

Se realizaron estudios cuantitativos y cualitativos que determinen el impacto de los acuerdos comerciales y la competitividad en las cadenas productivas de arroz, frijol y porcinos, bajo diversos sistemas productivos, utilizando la metodología Matriz de Análisis de Política (MAP). Estos estudios consideran:

- La situación internacional y de la situación del mercado nacional, incluyendo la producción primaria, la industrialización así como de la situación que enfrentan esos productos a la luz de los tratados y acuerdos comerciales actuales (incluyendo el CAFTA, que aunque firmado aún está pendiente de aprobación por parte de la Asamblea Legislativa).
- Los análisis de competitividad, calculando tanto la rentabilidad privada como la rentabilidad social de cada sistema productivo y calculando los coeficientes de protección nominal, protección efectiva y del costo de los factores de producción.
- Análisis de sensibilidad, calculando las modificaciones de la rentabilidad privada y de la rentabilidad social, según cambios que pudieran darse en el entorno (cambios en los precios internacionales de referencia, profundización de los procesos de apertura económica, entre otros).

De los estudios se desprenden conclusiones acerca de la competitividad y las ventajas comparativas de cada sistema productivo, y se extraen implicaciones de política. Estas implicaciones de política no son exhaustivas y tienen el único propósito de contribuir a las deliberaciones que los tomadores de decisiones deben realizar para el diseño de políticas y acciones a desarrollar ante los retos de competitividad identificados por los estudios.

Sistema de información

Se fortaleció la disponibilidad y acceso a la información relativa a comercio y competitividad como parte de los servicios que brinda el Sistema de Información del sector agropecuario costarricense- Infoagro-. Al respecto se dispone de infraestructura y bases de datos, administradas por la Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria (SEPSA), sustentada en herramientas de procesamiento analítico en línea (OLAP). En el almacén de datos se incluyeron bases de datos que permiten gestionar en forma actualizada información sobre:

- Exportaciones e importaciones,
- Área y producción de las actividades agropecuarias;
- Precios al consumidor (IPC), precios mayoristas y precios al productor, entre otros
- Indicadores macroeconómicos

A partir de las bases de datos, construidas con datos de diversas fuentes como son el Banco Central de Costa Rica (BCCR), el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) y el Consejo Nacional de producción (CNP); se pueden generar “cubos” de información sobre desempeño del comercio según las demandas de los usuarios, así como doce diferentes reportes para acceder, crear y agregar valor a la información en forma más ágil y eficiente.

La información en el almacén de datos y la utilización de cubos de información para generar reportes a “gusto del cliente” es un elemento esencial para monitorear la competitividad de la agricultura en áreas clave, tales como la participación en los mercados y su rentabilidad.

Fortalecimiento Institucional

Se dispone de una propuesta de mecanismo sostenible de coordinación institucional público – público y público – privado para la aplicación de la política comercial agropecuaria y un sistema de seguimiento y evaluación para la efectiva implementación de las estrategias y planes de acción concertados para el mejoramiento de la competitividad del sector agropecuario nacional y que contribuyan a la adecuada administración de los acuerdos comerciales internacionales.

Con respecto a la coordinación al interior de las instituciones del sector agropecuario, se recomienda recuperar el rol de Ministro rector, mediante la reactivación del Consejo Agropecuario Nacional (CAN), debilitado por la existencia de Juntas Directivas en las diferentes instituciones, que operan como un contrapoder, dificultando la centralización y el direccionamiento del sector.

Con respecto a la coordinación del sector agropecuario con otras entidades públicas, se recomienda lograr una mayor participación del sector agropecuario en la Dirección de Aplicación de Acuerdos Comerciales Internacionales (DAACI) del COMEX, a través de funcionarios de SEPSA. Asimismo, se recomienda reformular el rol del Consejo Asesor Intergubernamental, creado para la negociación del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, la República Dominicana y los Estados Unidos (CAFTA por sus siglas

en inglés) para convertirlo en un órgano permanente. Finalmente, se recomienda establecer niveles de coordinación operativa entre el CNP y la Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica (PROCOMER) para enrumbar, en una sola dirección, a los entes de fomento de la producción agrícola y al ente de fomento de las exportaciones.

La coordinación entre el sector agropecuario público y las instituciones del sector privado se aborda desde dos perspectivas:

- El comercio exterior, y
- Las políticas de fomento – incluyendo la competitividad -, así como la interacción entre ambos.

En relación con el comercio exterior, se recomienda recuperar la instancia de la Comisión Mixta de Trabajo en Comercio Internacional MAG/CNAA, para mejorar la coordinación con el sector privado agropecuario en los temas relacionados con el comercio exterior. Con respecto a las políticas de fomento se recomienda elaborar una Agenda Única, a partir de las agendas existentes (la Estrategia Agro 21, la Agenda de Acompañamiento para la Competitividad del Sector Agropecuario, y la Agenda de Competitividad del Sector Agropecuario y Agroindustrial ante la Apertura Comercial), complementada por agendas por rubros, dando un nuevo impulso a las Comisiones por Rubro.

En cuanto a los instrumentos para la aplicación de la política agropecuaria, ésta está determinada por la política comercial nacional, pero a su vez debe estar en línea con la política sectorial agropecuaria. Para ello se propone una nueva estructura organizacional de SEPSA, capaz de diseñar la política sectorial agropecuaria. Para ello, se recomienda reorientar su labor de planificación, enfocándose hacia la gestión de la política sectorial, a partir de la identificación y solución de los obstáculos que impiden la competitividad de las agrocadenas, atendiendo la demanda de los clientes externos -el sector productor-, que es quien finalmente le da sentido al quehacer de las instituciones del sector agropecuario. En ese sentido, se recomienda incorporar a SEPSA la Dirección Superior de Operaciones Nacionales y Regionales, además de un mayor involucramiento de SEPSA en el quehacer de las instituciones de algunas agrocadenas que cuenta con un desarrollo institucional propio, como es el caso de LAICA, CORFOGA, CORBANA, CONARROZ, Corporación Hortícola Nacional e ICAFE. Para facilitar el proceso de reorientación de las actividades de SEPSA se sugieren las funciones del área de política agropecuaria y rural, orientadas a la ejecución de labores de coordinación en gestión de las políticas sectoriales y en atención a las demandas de los sectores productivos.

Adicionalmente, se propone la creación del área de comercio exterior, justificándola en el hecho de que la política comercial del país no puede ser diseñada sin tomar en consideración las particularidades del sector agropecuario y que es indispensable institucionalizar las capacidades profesionales, valorizando la acumulación de experiencias en negociaciones comerciales. Su ubicación en SEPSA se fundamenta en la misión que le otorga la ley.

Se sugiere crear un Comité de Seguimiento a nivel de SEPSA y el Despacho Ministerial para la evolución de la implementación y el grado de avance de las reformas, pero que también dé seguimiento a la Agenda Única y las agendas por rubro, los procesos de acceso a mercados, la administración de comercio y la promoción comercial.

CONSIDERACIONES PARA LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LOS APORTES DEL PROYECTO

Las actividades desarrolladas en la ejecución del proyecto constituyen una base muy importante para que las instituciones del sector agropecuario reorienten su quehacer hacia la definición y ejecución de políticas, planes y programas de fomento del sector agropecuario en función de la apertura económica y comercial que el país ha venido implementando y profundizando en los últimos años, pero también en respuesta al proceso de globalización, como una realidad de la que un país pequeño como Costa Rica no puede escapar.

Las actividades de capacitación en temas de comercio exterior realizadas sirvieron para que una cantidad considerable de funcionarios del sector público y del sector privado del país hayan adquirido conocimientos básicos sobre teoría del comercio internacional, los principios fundamentales del comercio internacional, las negociaciones comerciales internacionales y, en general, sobre la importancia del comercio internacional para una economía pequeña y abierta como la costarricense. Quedó claro a los participantes de que la única vía viable para impulsar el desarrollo económico y social es mediante una participación más activa en el comercio internacional, que propicie mayores niveles de producción e ingreso para la población. Dentro de ese contexto, también se generó conciencia de que la apertura económica genera presiones a la asignación de recursos generada bajo un entorno económico y comercial diferente y que los movimientos de recursos resultantes generan cambios importantes en la estructura productiva del país, afectando sectores productivos enteros, pero al mismo tiempo generando nuevas oportunidades para el desarrollo de nuevos sectores productivos.

Sin embargo, a lo largo de la ejecución del proyecto se evidenció la necesidad y conveniencia de realizar más estudios de competitividad, que den cuenta de los impactos de la apertura comercial sobre los sectores productivos y determinen su grado de competitividad en un ambiente comercial más abierto. También se evidenció la posibilidad de identificar elementos para el diseño de políticas que minimicen los impactos negativos de la apertura comercial sobre determinados sectores productivos, faciliten el movimiento de recursos hacia nuevos sectores productivos y contribuyan al mejoramiento de su competitividad.

De los resultados obtenidos con el desarrollo del proyecto, dos son ya una realidad. Su aprovechamiento puede ser de gran utilidad para la definición de la política sectorial agropecuaria dentro del contexto de la apertura comercial y la inserción en los mercados internacionales: (a) la existencia de 25 funcionarios del sector público y del sector privado capacitados en comercio internacional y en el manejo de la metodología MAP para la realización de estudios de competitividad; y (b) la existencia y puesta en marcha de un sistema de información útil para la toma de decisiones en materia de política de fomento a los sectores productivos y comercio internacional agropecuario; no obstante, es necesario asignar recursos humanos y financieros permanentes para el mantenimiento y desarrollo del sistema de información sobre comercio y competitividad.

Los otros dos resultados del proyecto, la adopción de las recomendaciones en cuanto al fortalecimiento institucional – con las modificaciones del caso – y la inclusión de la realización de estudios de competitividad dentro de la institucionalidad del sector agropecuario, dependen de la voluntad política por parte de las más altas autoridades del sector agropecuario.

Con respecto a esos dos resultados del proyecto, se recomienda a las autoridades superiores desarrollar las acciones necesarias para crear los espacios institucionales para mejorar la coordinación entre las entidades del sector agropecuario, entre las entidades del sector público agropecuario y otras entidades del sector público así como entre las entidades del sector público agropecuario y el sector privado. Asimismo, se recomienda fortalecer la capacidad institucional en materia de comercio exterior y competitividad; habiendo hecho un gran esfuerzo para capacitar a los funcionarios en esta materia, sería provechoso constituir un grupo multidisciplinario a la mayor brevedad posible que, bajo la coordinación del área de comercio exterior de SEPSA, continúe con el trabajo de elaboración de estudios de competitividad.

Existen ya algunos mecanismos e instancias de coordinación que deben ser reactivados y fortalecidos, tanto en materia de políticas para el fomento productivo –incluyendo la competitividad- como en materia de comercio exterior.

Con respecto al tema de comercio exterior, la creación del Área de Comercio Exterior en SEPSA y la dotación de personal y presupuesto para esta área, es de la mayor importancia, dado que las funciones que se atribuyen a esta área no sólo crearía la instancia institucional para el manejo del tema, creando memoria institucional, sino que también haría posible una coordinación más efectiva y una participación más activa del sector agropecuario, tanto en las negociaciones de futuros acuerdos comerciales como en la administración de los acuerdos comerciales existentes, facilitando el proceso.

De ahí que la reestructuración de SEPSA, revisando y ampliando las funciones de sus actuales dos áreas y la incorporación del Área de Comercio Exterior, con las funciones propuestas por el proyecto, son acciones que se recomienda se realicen a la mayor brevedad. Claro está que estas acciones deben estar enmarcadas de los mecanismos legales pertinentes, pero no pareciera ser un asunto de falta de recursos financieros adicionales para lograrlo. Es importante determinar si la reestructuración que se está llevando a cabo en las instituciones del sector agropecuario, que tienen mucha relación con la racionalización en el uso de recursos, podría proveer los recursos requeridos para realizar esas labores. Desde ese punto de vista, la finalización del proyecto precisamente en el momento que se inicia una nueva administración en el sector público costarricense es beneficiosa, sobretodo por la intención de la nueva administración de propiciar una reorganización de la institucionalidad en el sector productivo, mediante la creación del Ministerio de Producción (MIPRO).