



Hacia el fortalecimiento del Sector Agropecuario en Costa Rica

PROPUESTAS PARA EL FORTALECIMIENTO DEL SECTOR

GINA CARVAJAL VEGA, Economista y Gerente General del Conglomerado Financiero
Banco Popular y de Desarrollo Comunal

Tabla de Contenido

Hacia el fortalecimiento del sector agropecuario	2
1. Prólogo	2
2. Introducción	2
3. El contexto del sector agropecuario	4
3.1. Las políticas agrícolas en costa Rica en la visión de la OCDE	5
4. El mercado de seguros y la gestión de riesgos	9
4.1. Seguros en el sector agropecuario	9
4.2. El mercado de seguros agropecuarios en Costa Rica.....	12
4.3. Recomendaciones para el fortalecimiento del mercado de seguros agropecuarios	16
5. El financiamiento de La Agenda Agro-Ambiente en Costa Rica como base para la apertura del acceso al crédito para el sector agropecuario.	18
5.1. Estado de Situación de la Agenda Agro-ambiente	19
5.2. Brechas identificadas para el financiamiento de la Agenda Agroambiente.....	20
5.3. Recomendaciones para mejorar el financiamiento de la Agenda Agroambiente	22
6. ¿Cómo mejorar la gobernanza del sector agropecuario, pesquero y rural?	24
6.1. Debilidades identificadas sobre el sistema de gobernanza actual:.....	26
6.2. Aspectos por considerar para la Modernización del MAG	27
7. Conclusiones:	28
Referencias.....	30

Hacia el fortalecimiento del sector agropecuario

1. Prólogo

En el año 2022, la Junta Directiva del Consejo para la Promoción de la Competitividad definió su Plan Estratégico 2022-2024. En dicho documento estratégico se reconoce el rol del Estado como facilitador de las condiciones requeridas para la mejora de la competitividad en el país, así como el importante papel de los Gobiernos Locales para el fortalecimiento de las mismas en sus propios territorios.

Bajo este marco, es claro que el Estado debe promover y asegurar las condiciones que resulten atractivas para que el sector privado pueda desarrollarse y generar el crecimiento económico y los empleos que Costa Rica necesita en todas las ramas de la actividad económica, y, con particular atención, en aquellas más rezagadas y donde los encadenamientos sean mayores.

El sector agropecuario nacional es, además de lo anterior, una instancia clave que se ve constantemente impactada por choques y contingencias externas. Es decir, sus afectaciones no sólo provienen del comportamiento y los vaivenes de los precios internacionales de algunos de sus principales insumos, sino, al mismo tiempo, de factores como las condiciones climáticas cambiantes en la actualidad e incluso de plagas, difíciles de predecir, y que pueden destruir cosechas enteras en un corto periodo.

Precisamente ante los altos niveles de riesgo que enfrenta el sector y su importancia relativa en la economía costarricense, en donde la agricultura ampliada representó el 9,6% del PIB en el año 2021, desde el CPC se decidió analizar con detalle el contexto de este sector, su dinamismo y el rol del Estado y de los mercados en la búsqueda de soluciones viables para promover algunas iniciativas de política pública que contribuyan a la mejora de la competitividad de la agroindustria costarricense.

2. Introducción

Ante los efectos de la globalización, el aumento en la frecuencia y severidad de los eventos climáticos y fitosanitarios - en donde por cierto las actividades agropecuarias siguen siendo centrales en las economías tanto nacionales como familiares -, muchos países se encuentran en la búsqueda de estrategias, planes y propuestas en torno a la gestión integral de riesgo, que no solo cubra y proteja los cultivos, el ganado y las pérdidas millonarias que ocasiona ya el cambio

climático, sino también a los intereses de las y los productores, su sostenibilidad y cadena de valor.

La incertidumbre en la que se desarrolla el sector agrícola y pecuario evoluciona y cambia constantemente, y se ve influenciada, además, por distintas áreas y factores que intervienen directa e indirectamente en el rumbo de las decisiones que se adopten sobre el particular y, por consiguiente, para su desarrollo; cabe mencionar en este sentido, por ejemplo, el mercado nacional e internacional, las finanzas, la tecnología, la legislación y gobernanza del sector a nivel nacional, así como el clima, entre otros.

Ahora bien, es evidente que hoy más que nunca es necesario un sector agrícola fortalecido y resiliente que pueda satisfacer las actuales demandas económicas, sociales y ambientales del país, las cuales, por cierto, se traducen en desafíos cada vez más importantes como son las crecientes necesidades alimentarias, de seguridad y soberanía alimentaria, lo relacionado al empleo informal, el impacto ambiental, entre otros, y todo en un contexto dinámico y cambiante.

Dicho dinamismo requiere de una adecuada articulación del sector y la debida preparación de los actores; de lo contrario, podrían tomarse decisiones que desemboquen en errores o contratiempos que causen perjuicios y pérdidas medibles, u otras que pongan en riesgo la disponibilidad de alimentos en términos de lugar y tiempo y, por lo tanto, la seguridad alimentaria, lo que se resume en un riesgo latente para el país en su totalidad.

En ese ámbito, conocer y anticipar la dinámica es fundamental, porque disminuye el factor sorpresa y da seguridad aún en escenarios adversos. Por ello, es importante definir y contar con herramientas que permitan un manejo adecuado de dichos riesgos y efectuar un análisis del contexto y la situación en la que se desarrollan los mismos para asegurar los mejores sistemas productivos.

El presente documento analiza tres de las principales aristas que afectan en la actualidad el desempeño del sector agropecuario en Costa Rica:

1. El aseguramiento ante eventualidades;
2. El acceso a crédito;
3. Su gobernanza.

Como primer punto, los elementos analizados buscan promover un marco regulatorio que satisfaga la implementación de un seguro agropecuario que responda a la realidad del país, que además sea orientado a la protección de las inversiones de los agricultores, y todo con una mejor

operación técnica, incorporación de tecnología y sistemas de información y data, y, principalmente, administrado de manera ágil, eficaz y eficiente.

Por su parte, desde el análisis de lo relativo al acceso al crédito, se identifican en la actualidad brechas y asimetrías de información que deben ser consideradas para cerrar la distancia entre la oferta y la demanda de créditos para el sector agropecuario y asegurar el acceso a los recursos necesarios para la transformación del sector hacia la sostenibilidad y la agricultura climáticamente inteligente.

Finalmente, planteando y definido el sistema público como el eje principal para la ejecución de las estrategias definidas para los dos temas anteriores, se recomiendan elementos esenciales para impulsar la reforma de la gobernanza política y técnica del sector.

3. El contexto del sector agropecuario

La agricultura –incluyendo la ganadería, la pesca, la acuicultura y la industria alimentaria– ha sido históricamente un sector fundamental de la economía costarricense. Su contribución al empleo, la generación de divisas, la seguridad alimentaria y el progreso social, es incuestionable.

Las actividades agropecuarias generan un 12% del empleo nacional y son particularmente importantes para la creación de encadenamientos con otras industrias y, a la vez, generar múltiples y siempre necesarias oportunidades laborales en zonas rurales. Hoy, la agricultura ampliada contribuye con un 40% de las exportaciones de bienes, cuyas divisas generadas son vitales para poder importar lo que consumimos (Umaña Vargas, 2021).

Su impacto no se queda ahí. La agricultura contribuye de varias formas a la seguridad alimentaria. Primero, asegura la disponibilidad física de los alimentos que se producen en nuestro territorio, como hortalizas, carnes, leche y frutas. Segundo, las divisas generadas al exportar permiten importar una gran cantidad de otros alimentos claves en la dieta nacional, como son el arroz, frijoles, maíz y trigo, además de la maquinaria, agroquímicos y fertilizantes necesarios para producir. Tercero, la producción agrícola promueve la actividad económica en las zonas rurales, generando ingresos para que las familias puedan prosperar, mantenerse y comprar alimentos (Umaña Vargas, 2021).

El sector agropecuario nacional emplea actualmente a cerca de 215 mil personas y provee el 29,1% de los empleos en la zona rural. Además, representa el 19,6% de las exportaciones de bienes (Santos Pasamontes & Durán Monge, 2022). Asimismo, es un sector clave de las futuras

apuestas estratégicas que orientan la construcción de polos de desarrollo a lo largo del territorio, por concentrar las actividades productivas que pueden impulsar el progreso económico y social de los próximos treinta años, según lo plantea la Estrategia Económica Territorial para una Economía Inclusiva y Descarbonizada 2020-2050 Costa Rica (MIDEPLAN, 2021).

Pese a lo señalado, la Cámara Nacional de Agricultura y Agroindustria (CNAA), así como distintos expertos del sector, han llamado la atención sobre la desatención que afecta al sector (Santos Pasamontes & Durán Monge, 2022). Varios argumentos han justificado esa alerta, incluyendo las dificultades de acceso al crédito (en 1987 la banca estatal dirigía el 35% de sus créditos al agro, mientras que en 2019 esa cifra representa solo un 3,3%), los débiles encadenamientos productivos en algunos productos y sectores, un mercado de seguros concentrado y poco diversificado, y la ausencia de políticas claras que promuevan el desarrollo del sector (Carvajal, 2021 y 2021b, Murillo 2021).

3.1. Las políticas agrícolas en Costa Rica en la visión de la OCDE

En el año 2017, en el marco del proceso de adhesión de Costa Rica a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), dicha instancia emitió el documento denominado: *“Políticas Agrícolas en Costa Rica: Evaluación y Recomendaciones de Política”*, en el cual se examinó la política agrícola en contexto, así como las principales tendencias del sector en Costa Rica, midiendo y clasificando el apoyo brindado a la agricultura, y utilizando para ello el mismo método empleado por la OCDE para el monitoreo de las políticas agrícolas en sus países miembros (OCDE, 2017).

El documento presenta una serie de recomendaciones en distintas áreas que conciernen al sector agropecuario, pero en esta sección se destacan las relacionadas a las tres temáticas ya indicadas y que son analizadas en este documento: el aseguramiento, el acceso a crédito y la gobernanza.

Las recomendaciones de la OCDE en materia de seguros para el sector agropecuario

Si bien Costa Rica se encuentra trabajando en un abordaje de gestión de riesgos, lo vinculado a los seguros agrícolas aún se encuentra en una fase de desarrollo.

Por eso mismo, en línea con la Política Nacional de Gestión del Riesgo 2016-2030, la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE) trabaja de cerca con el

sector agrícola con el fin de evaluar los riesgos actuales, reducir la exposición al riesgo y prepararse para responder ante eventuales emergencias. Dichos esfuerzos incluyen: el monitoreo de los fenómenos climáticos en áreas de alto riesgo y también el manejo de un portal público en línea para la recolección de datos generados por las universidades y centros de investigación.

La CNE también opera un sistema de alerta temprana con el apoyo y la participación activa de la comunidad. Conjuntamente, en el evento de un desastre, la Comisión provee algo de apoyo financiero para el agricultor. Lo anterior incluye el acceso al financiamiento (o periodos extendidos en los préstamos), y, del mismo modo, proporciona insumos, maquinaria y pagos de emergencia en efectivo.

No obstante, el mercado de seguros agrícolas se ha desarrollado poco en Costa Rica. Durante décadas, los seguros para los granos fueron suministrados a los productores de arroz casi exclusivamente por parte del INS (Instituto Nacional de Seguros). En el 2015, dicha instancia inició esfuerzos para expandir su cobertura, por medio de un seguro para varios de los productos principales de Costa Rica. Sin embargo, actualmente sólo el 1.3% de la tierra dedicada a la agricultura está asegurada, y, del mismo modo, los planes de expansión casi no se han desarrollado.

Por eso, hoy es tarea prioritaria continuar desarrollando el nuevo programa de seguros y alineándolo con la adaptación. Esto es clave, porque los seguros permiten el que más inversiones productivas sean realizadas y aumenta a la vez la conciencia sobre la vulnerabilidad que tenemos como sociedad al cambio climático y sobre la necesidad de reducir la exposición al riesgo. Al mismo tiempo, el facilitar pagos en la eventualidad de un desastre, el seguro corre el riesgo de socavar los incentivos a favor de elegir productos agrícolas más resistentes.

El sistema de seguro agrícola con el que se cuenta hoy está más estrechamente alineado con la adaptación y el crecimiento de la productividad, al combinarse con seguros por área, desarrollando así un producto “híbrido” que ofrece desembolsos más a tiempo y reduce el riesgo moral.

Con el fin de limitar la toma de decisiones que puedan ir contra la adaptación, la cobertura debe continuar a un precio de acuerdo con la exposición al riesgo y, del mismo modo, debería ir acompañada de amplias campañas de información y divulgación para hacer conciencia en lo que respecta el riesgo y los esfuerzos continuos para aumentar las tasas de absorción.

Las recomendaciones de la OCDE en materia acceso a herramientas financieras para el sector agropecuario

El acceso a herramientas financieras es también limitado en la actualidad. En particular, el acceso a créditos agrícolas es muy bajo, incluso, en el caso de Costa Rica, por debajo del ranking que ocupan otros países latinoamericanos tales como Chile, México, Brasil y Colombia.

En el año 2014, menos del 14% de los agricultores nacionales recibió algún tipo de financiamiento. El Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD) fue establecido en el 2008 precisamente para procurar mejorar el acceso al financiamiento, con tasas de interés preferenciales para los agricultores que apliquen; sin embargo, el financiamiento bancario sigue siendo insuficiente en la actualidad.

Estrictos requisitos le impiden al pequeño productor el tomar ventaja de las fuentes crediticias disponibles, a la vez que los bancos comerciales privados carecen de incentivos para que se incorporen al mercado. Tal y como se mencionó anteriormente, el mercado de los seguros agrícolas no se ha desarrollado mucho, pero hay luces de una incipiente expansión.

Para avanzar en ese sentido, será determinante promover la adaptación a través de herramientas financieras existentes, en otras palabras, alinear los programas de pago voluntario existentes y a los esquemas de pagos directos con la adaptación.

También se requiere evitar incentivos que hoy fomentan prácticas contrarias a la adaptación. De la misma manera, es urgente que los incentivos financieros actuales puedan colaborar con la preparación de los agricultores al cambio climático, al incorporar componentes adaptativos explícitos. Nos referimos en particular a programas elegibles que puedan estar vinculados con las proyecciones de cambio climático específicas de las regiones y los cultivos. Esto incluye al Programa Reconocimiento de los Beneficios Ambientales de la Producción Sostenible, a los NAMAs, a programas de crédito preferencial, así como a los programas de pagos directos para los productores de bajos recursos en lo que atañe a la compra de maquinaria agrícola y a la inversión en irrigación.

Las recomendaciones de la OCDE en materia de gobernanza y coordinación

Otra coyuntura actual es que una coordinación compleja y débil entre las instituciones del SPA impide que la prestación de servicios sea eficaz. Un solo ejemplo: si bien el Consejo Agrícola Nacional (CAN) fue originalmente establecido para facilitar la coordinación en el sector, no ha

estado activo desde hace algunos años y el intercambio de información entre las instituciones sigue siendo limitado. Esta coordinación es débil, en parte, por la fragmentación de la autoridad en las instituciones y la autoridad limitada del MAG para desempeñar un papel de coordinación general. Si bien algunas instituciones están anexadas al MAG, otras están descentralizadas y, además, pueden poseer su propio mandato legislativo, así como la capacidad de generar sus propios recursos a través de la venta de servicios.

Una gobernanza eficaz también ha sido compleja, por el hecho de que el sector agrícola y su estructura institucional son reguladas por cientos de leyes y decretos ministeriales. En estos momentos el Gobierno de la República se encuentra realizando numerosos esfuerzos para abordar estos desafíos, a la vez que varias instituciones llevan a cabo procesos de revisión y actualización de sus funciones, así como de su estructura operacional; entre estas últimas cabe citar al MAG, INTA, SFE y el CNP en un esfuerzo para robustecer la coordinación entre las mismas.

Sumado a lo anterior, los bajos niveles de ejecución presupuestaria por parte de algunas de las instituciones contribuyen a desafíos más amplios de implementación. El promedio de las tasas de ejecución presupuestaria es 80% en todas las instituciones del SPA; sin embargo, para algunas es considerablemente más bajo. El cronograma del presupuesto nacional y la llegada tardía de recursos a ciertas instituciones significa que un número de programas no están siendo implementados a tiempo o no están siendo implementados del todo (e.g. los programas del INDER y el INTA).

Aunado a los desafíos de implementación resultantes de una coordinación débil y de un sistema burocrático pesado entre las agencias públicas, los servicios prestados a los agricultores son limitados y no siempre se dan en un plazo debido. Además, la asignación de recursos presupuestarios en el sector agrícola no parece ir acorde con la importancia que el Gobierno le otorga a cada objetivo y a cada pilar.

Únicamente una pequeña asignación presupuestaria se dirige hacia la innovación de sistemas agrícolas; los recursos en lo que respecta a la infraestructura agrícola, los sistemas de información de mercado y el sistema de información estratégica para el sector son bastante limitados. La ausencia de una evaluación sistemática del impacto del gasto público en agricultura -particularmente en la prestación de servicios- dificulta el determinar si el presupuesto está siendo asignado en dónde pueda tener un efectivo mayor impacto.

4. El mercado de seguros y la gestión de riesgos

La gestión de riesgo en el sector agropecuario, entre sus múltiples objetivos, busca proteger la sostenibilidad de la agricultura mediante sistemas productivos más resilientes y sostenibles. Por lo mismo, es necesario que la aplicación de dichas políticas y estrategias sea planeada y efectuada bajo una visión y marco integral, mediante la sinergia de los diferentes factores que afectan al sector. De esta forma, una gestión de riesgo oportuna debe iniciar por un análisis exhaustivo de éste y de todas sus facetas, lo que permita, en consecuencia, priorizar la gestión de estos en función de la prevención, la exposición y la respuesta en casos de siniestros.

Para ello, se requiere que toda la institucionalidad referente cuente con estrategias definidas, responsabilidades claras y planes de trabajo con metas específicas que permitan que la gestión se dé de manera eficiente y efectiva, por lo que se vuelve relevante insistir y reforzar en políticas institucionales que busquen fortalecer la gobernanza y el quehacer institucional. Esto va de la mano, sin lugar a duda, con la consecuente inversión en tecnologías, métodos y prácticas, que reduzcan el riesgo en la búsqueda de una mejor respuesta ante un desastre, por ejemplo, a través de sólidos planes de contingencia.

Es importante considerar en este sentido que la gestión de riesgos puede ser desarrollada desde estrategias de retención y de transmisión de estos. Al hablar de estrategias de retención nos referimos a *“establecer fondos de reserva a partir de los propios ahorros, ya sea en forma individual o en esquemas colectivos (...) que les permite cubrir pérdidas en su actividad productiva y en los ingresos para poder sostener a sus familias y recuperar la capacidad productiva en caso de una mala temporada productiva”*, mientras que la transmisión de riesgos *“permite obtener una compensación económica si ocurre algún evento con un impacto significativo sobre la producción”*, siendo el seguro la herramienta para la transferencia del riesgo, por lo que a continuación, en el ítem 4.1, se detallarán los diferentes tipos de seguros agropecuarios según su clasificación y modalidad de cobertura (Carvajal Vega, 2021).

4.1. Seguros en el sector agropecuario

La actividad agropecuaria, como tal, difiere según el tipo de cultivo, el sistema de producción, la zona de producción, la extensión, entre otros factores, por lo que a nivel internacional ha sido necesario manejar una oferta aseguradora amplia, capaz de satisfacer las necesidades de los diversos clientes y sus activos.

Actualmente, la actividad aseguradora agraria ofrece diversos tipos de seguros climáticos, diseñados según características propias, no solo desde un análisis biológico y agrario, sino también desde la evaluación y cuantificación de los daños.

De una manera más general y amplia estos seguros se pueden clasificar en dos grandes ramas: los **seguros tradicionales**, en donde el procedimiento consiste en evaluar directamente el daño ocasionado en el campo; mientras que en la segunda categoría se ubican los **seguros por índices**, donde más bien el procedimiento de evaluación de daños es indirecto. Ambas categorías presentan a su vez distintas modalidades.

Seguros tradicionales:

- a) **El seguro de cultivos contra riesgos nombrados:** Este tipo de seguros implica la evaluación de las pérdidas provocadas por uno o varios riesgos específicos (riesgos nombrados). La indemnización se calcula midiendo el porcentaje de daños en el campo y la evaluación la hace un ajustador de pérdidas (perito tasador de daños). Este tipo de seguros es comprensible y transparente, ya que se utilizan reglas definidas de medición de daños y el monto asegurado se acuerda previamente.
- b) **Los seguros multirriesgo:** Este tipo de seguro de cultivos se basa en los rendimientos por unidad de superficie. Para que opere esta cobertura es necesario establecer un rendimiento crítico, por debajo del cual se activa el seguro. El rendimiento asegurado es generalmente entre el 50% y el 70% del rendimiento promedio de la finca. Si el rendimiento obtenido es menor que el rendimiento asegurado, se paga una indemnización igual a la diferencia entre el rendimiento real y el rendimiento asegurado. El monto asegurado surge de multiplicar el rendimiento garantizado por un precio del producto previamente acordado. Como ventaja relevante, el seguro multirriesgo cubre todos los riesgos de daños, salvo aquellos que sean excluidos específicamente. Las desventajas más importantes están asociadas a la selección adversa (los agricultores menos eficientes son los que tienden a asegurar), el riesgo moral (incremento artificial de las pérdidas por parte de los agricultores) y el alto costo para el ajuste de pérdidas.

Seguros por índice:

Indemniza a los agricultores con base en el comportamiento de un indicador (índice) indirectamente relacionado con las pérdidas en el campo. Se utilizan índices de rendimiento en áreas de riesgos homogéneas que comprenden a varios agricultores, o bien, parámetros

climáticos o indicadores indirectos asociados al comportamiento del clima. Entre los seguros por índice están:

- a) **Seguros por índice de rendimiento de área:** Se basan en estimaciones del rendimiento en una zona/región homogénea. Las indemnizaciones se activan siempre que los rendimientos de la zona/región caigan por debajo de un umbral preestablecido. Por lo tanto, la diferencia con el seguro multiriesgo individual radica en que en este se mide la historia de los rendimientos individuales en un periodo de varios años; mientras que, en el seguro por índice de rendimiento por área, se toma en cuenta el comportamiento de los rendimientos del conjunto de los agricultores comprendidos en la zona, en un periodo de varios años. Los agricultores deberán asumir aquellas pérdidas que no alcancen dichos valores (50 o 30% según sea el valor del umbral establecido).
- b) **Seguros por índices climáticos:** Se basan en series de tiempo de variables climáticas, como las precipitaciones y la temperatura. Las variables climáticas, informadas por las estaciones meteorológicas, se consideran en lapsos de tiempo específicos (por lo general, diariamente). El seguro se estructura con base en el comportamiento de estas variables, de manera que, los pagos por concepto de indemnizaciones sean recibidos por los asegurados en la medida en que el valor que toma la variable esté por debajo de un umbral determinado por el análisis estadístico de la serie de datos y que, a su vez, esté altamente correlacionado con las pérdidas en el campo. Esta modalidad se utiliza para brindar protección, sobre todo, contra eventos sistémicos como el exceso o el déficit de precipitación. Para las aseguradoras conlleva la dificultad que suele involucrar el pago de compensaciones a un gran número de productores al mismo tiempo, por lo que en países en desarrollo las compañías aseguradoras requieren de una participación económica preestablecida del sector público, de modo que puedan asumir los riesgos de carácter catastrófico.
- c) **Seguro por Índice de Vegetación de Diferencia Normalizada (IVDN o INDV):** El procedimiento consiste en caracterizar el comportamiento histórico de la cobertura vegetal que se pretende asegurar en base a imágenes satelitales. A partir de dichas imágenes y mediante la aplicación de determinados algoritmos, se determina el valor de este índice. Con base en la información de series históricas relativas al valor de dicho índice a lo largo del año (datos decenales, mensuales, etc.), se definen los umbrales o gatillos que estarían asociados con niveles de daños en la cobertura vegetal y que activan el pago de indemnizaciones. Su uso actual más frecuente es para seguros por eventos de sequía en pastizales naturales.

Otra forma empleada para clasificar el seguro de índice es una nueva modalidad empleada a partir de la asistencia ante desastres que, en este caso, cubre eventualidades climáticas altamente correlacionadas con pérdidas significativas para las que se brinda asistencia pública. Están diseñados para un desembolso rápido a las instituciones que responden ante desastres en el sector rural (sector público y organizaciones no gubernamentales) o a los mismos afectados, con el fin de asegurar la inmediata disponibilidad de fondos para financiar la respuesta temprana.

De igual manera, se presenta en la oferta aseguradora el Seguro de índice para la promoción del desarrollo el cual cubre a los productores contra eventos altamente correlacionados con la producción agrícola regional o contra la pérdida de activos productivos principales, protegiendo sus inversiones y facilitando el acceso a contratos rurales o al crédito, contribuyendo a la sostenibilidad de sus emprendimientos.

Más allá de la clasificación general antes detallada, la cual es más orientada al método de indemnización, la CEPAL y SICA presentan clasificaciones basadas en otras características en las que se pueden agrupar los productos del mercado asegurador agropecuario; por ejemplo, según la protección que ofrecen (seguros para pérdida de cosechas, seguros de garantía de calidad y seguros para pérdidas de ingresos), según los límites de protección (seguros restrictivos o amplios), según el número de riesgos que protegen (seguros nominados), según el tipo de evento que cubren (seguros por eventos no correlacionados y seguros catastróficos) y según quien contrata la cobertura (seguros individuales, colectivos o seguros adquiridos por el Estado).

4.2. El mercado de seguros agropecuarios en Costa Rica

En Costa Rica, la mayor empresa aseguradora es el Instituto Nacional de Seguros (INS), anteriormente llamado durante su fundación Banco de Seguros, y fue un monopolio desde entonces hasta la entrada en vigor en el 2008 de la “Ley Reguladora del Mercado de Seguros” con lo que se apertura el mercado (Carvajal Vega, 2021).

Actualmente, en el país existen nueve aseguradoras debidamente inscritas. Solo el INS pertenece al sector público y es quien ofrece cobertura al sector agropecuario. Cabe resaltar que en el año 2019 el Gobierno anunció una nueva medida para ayudar a los productores y gestionar seguros para sus actividades; dicha iniciativa fue desarrollada por el Banco Nacional de Costa Rica (BNCR) y el INS, y consiste en que el seguro está incluido en los préstamos que se soliciten

a esta entidad financiera y cuenta a la vez con tarifas preferenciales, cubriendo productos como el banano, café, palma aceitera, piña, entre otros, y brindando protección ante daños causados por contingencias como sequías, inundaciones, plagas y enfermedades, ya que es recurrente el embate de tormentas tropicales, huracanes y otros fenómenos atmosféricos que causan pérdidas considerables en el sector; por ejemplo, según un comunicado oficial de Presidencia (2019), con el paso de los huracanes Nate y Otto se perdieron 13 788 millones y 18 409 millones de colones, respectivamente.

Es importante también considerar que, según datos de la Secretaria Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria (SEPSA), para el año 2020 el saldo otorgado en créditos para actividades agropecuarias por parte las instituciones que reportan a la Superintendencia de Entidades Financieras (SUGEF) superaba los 938 mil millones de colones. El 44,5% de este saldo correspondió a actividades meramente agrícolas, aproximadamente el 28% a la agroindustria, cerca del 17% a ganadería y solo el 0.3% para pesca. Los cultivos que se destacan son la piña, café, banano, caña de azúcar y palma aceitera, mientras que entre las actividades pecuarias el ganado bovino fue predominante.

Cabe destacar al mismo tiempo que el Instituto Nacional de Seguros (INS) ha venido realizando esfuerzos por configurar un portafolio de seguros agropecuarios con bases técnicas actualizadas y amigables con el ambiente. Se incrementaron la cantidad de pólizas en un 16%, se disminuyeron las pérdidas (de 2 300 millones de colones a 642 millones de colones en un plazo de menor a una década), se mejoraron las condiciones y características de los productos e incluso se modificaron sus nombres a Seguro Agrícola y Seguro Pecuario. Dentro de los cambios ejecutados también están: definición de tarifas individuales por cultivo y por tipo de animal, la concesión de descuentos por buenas prácticas agrícolas que permitan la disminución de los riesgos y contribuyan con el ambiente, aplicación individualizada de la siniestralidad, creación de nuevas modalidades de aseguramiento de acuerdo con los métodos de siembra y por ciclo de cultivo, así como por el tipo de animal que se trabaja y la diversificación de la cartera, ampliando la cantidad de cultivos y animales a cubrir.

Se logró, además, el respaldo de reaseguradores internacionales y se tecnificó el proceso de suscripción y ajuste de pérdida. En la actualidad, todas las fincas o explotaciones aseguradas se encuentran georreferenciadas. Además, se crearon alianzas con el sector financiero para que utilicen estos seguros como un mitigador de riesgo que brinde mayor seguridad a los acreedores y productores.

El costo de adquisición de seguro es variable dependiendo del cultivo y las circunstancias de aseguramiento, principalmente el historial de siniestralidad y el acatamiento de las prácticas agrícolas señaladas por el INS para minimizar los efectos de la selección adversa y el riesgo moral. El costo de las primas se ajusta con descuentos por baja siniestralidad y volumen, participación en pérdidas, recargos y deducibles, los cuales están en función directa al tipo de cultivo y sistema de producción.

Ahora bien, los seguros colectivos disponen de descuentos y recargos por siniestralidad y manejo técnico que busca incentivar la correcta agronomía de los cultivos y minimizar los efectos de la asimetría en la información derivada del aseguramiento. El esquema se aplica a la póliza sombrilla colectiva, no a los productores individuales. Se incluyen dentro de los costos de aseguramiento el porcentaje de participación de los productores en las pérdidas, acompañados generalmente de deducibles en el orden del 5% sobre la pérdida indemnizable.

En general, los créditos agrícolas, sobre todo en arroz y café, están atados a pólizas de seguros en esquemas de aseguramiento de la inversión y por planta, por medio del Sistema de Banca para el Desarrollo, cooperativas y microfinancieras.

En cuanto a la operatividad funcional, actualmente se pueden suscribir pólizas directamente con bancos públicos y privados, cooperativas e industrias. Agentes y corredores de seguros son el principal canal de comercialización, todos ellos vinculados. En el año 2015 se lanzó el programa de cosechas colectivo con el apoyo del Sistema de Banca para el Desarrollo. Sin embargo, **la baja demanda, la falta de cultura de aseguramiento, la escasa promoción, divulgación, la voluntariedad del seguro y la alta siniestralidad**, sobre todo en el caso del arroz, hace que sea un mercado permanentemente restringido (CEPAL y SIECA 2015).

Cabe señalar también que el INS cuenta con diversas modalidades de aseguramiento agropecuario de cosechas que varían según las características específicas del público meta. El seguro de cosechas es un seguro no comercial, que tiene como objetivo básico el proteger los cultivos contra los riesgos naturales que están fuera del control del ser humano, tanto de origen climático, como biológico (plagas y enfermedades incontrolables), aminorando los efectos desastrosos de las pérdidas económicas que sufren los agricultores en sus cosechas por esos eventos.

Pero, además, este seguro cumple con otros propósitos importantes:

- a) Sirve como medio de extensión agrícola, en el tanto que el asegurador exija, como requisito para otorgar la cobertura, la aplicación de ciertas prácticas agrícolas que por investigación científica se han definido como las más adecuadas.
- b) Mejora la posición del agricultor frente al crédito agrícola. Especial importancia reviste en este sentido el seguro sobre todo para los agricultores de escasos recursos, quienes sin esa protección arriesgan perder sus pocos bienes por incumplimiento en el pago de las deudas, hasta dejar de ser sujetos de crédito en los bancos.
- c) La propagación del Seguro de Cosechas entre los agricultores desarrolla un sentimiento de confianza en sí mismos y en la ayuda y cooperación mutua, contribuyendo así al desarrollo de los esquemas de economía social (cooperativas, asociaciones, entre otras) en otras áreas de la vida económica.
- d) Es una gran opción para el gobierno, pues lo releva de afrontar las situaciones de emergencia y de tener que buscar fondos extraordinarios para ayudar a los afectados en casos de pérdidas catastróficas como sucedió recientemente con el problema de la roya del café. A su vez, sitúa a los agricultores en una posición de independencia en cuanto a ayudas y donativos y así contribuye al mejoramiento del nivel cultural de los agricultores pequeños.
- e) La experiencia e información estadística que se genera con el paso del tiempo en este seguro puede ser utilizada en labores de planificación agrícola y definición de estrategias y políticas agrícolas, tendientes a reducir el impacto de los riesgos.
- f) La masificación de este tipo de seguros permite una mejor distribución de riesgos y por lo tanto primas más accesibles.

No obstante, parece ser que dichos beneficios no se traducen directamente en una demanda constante de esta herramienta de gestión de riesgo. Para el año 2021 el Instituto Nacional de Seguros contabilizaba únicamente 875 pólizas, de las cuales más del 54% corresponden al cultivo de café y estos números parecen dirigirse a la baja, aunque de manera lenta. Por su parte, en términos generales a nivel nacional el seguro de cosechas enfrenta, entre otros, los siguientes problemas que inciden negativamente en su demanda:

- a) Los agricultores generalmente **no tienen conciencia sobre la importancia y necesidad de esta protección**, por lo que **son pocos quienes aseguran sus cultivos** por convicción propia y en su gran mayoría, los que lo utilizan, es para cumplir con un requisito impuesto por las entidades agro-crediticias para la concesión de los préstamos.

- b) Indiscutiblemente la agricultura es una de las actividades económicas más riesgosas, entre otras razones por su alta exposición a los fenómenos adversos de la naturaleza, que cada vez por cierto se presentan con mayor frecuencia, ocasionando pérdidas cuantiosas a muchos productores y afectando también la economía nacional. Esta alta **exposición a riesgos de los cultivos**, sumado a la falta de cultura que afecta la demanda se conjugan, dando como resultado que **las tarifas (primas) sean elevadas, superiores a cualquiera de las otras líneas de seguro que ofrece el INS.**
- c) El seguro agrícola es una rama de seguros muy diferente a las demás, ya que la agricultura tiene un efecto importante en la economía nacional. Si bien corresponde al Estado velar por el bienestar de los ciudadanos, en la rama de la agricultura este interés se refleja en el apoyo a los mecanismos de gestión de riesgos como lo es el Seguro de Cosechas; por ende, el nivel de desarrollo y cobertura de **este tipo de seguros depende sobremanera del apoyo gubernamental.** En este sentido, el **seguro de cosechas se debe ver como parte de una política agraria**, en conjunto con otros temas como el crédito, el subsidio o incentivo de primas, la asistencia técnica, garantías de mercado, entre otros.

4.3. Recomendaciones para el fortalecimiento del mercado de seguros agropecuarios

- a) Es deber de los entes garantes de la promoción y el desarrollo del sector agropecuario, principalmente en el caso nacional, aquellos de carácter público, desarrollar sistemas de información para la gestión de riesgo, lo que implica trabajar en la integración de datos meteorológicos, de redes privadas y públicas, y todo el desarrollo del sistema de alerta temprana e índice climático para el diseño de cobertura.
- b) A través del sector público, en apoyo de organismos de cooperación internacional y la academia, transformar los paradigmas del sector agropecuario nacional para que este promueva el uso de tecnologías para aumentar la resiliencia de los productores frente a los eventos climáticos.
- c) La Comisión Nacional de Emergencias, como ente gestor, debe generar políticas, mecanismos, procesos y/o acciones que mejoren y brinden mayores grados de eficiencia a las declaraciones de emergencia agropecuaria, generando un sistema de información con bases de datos de productores que entran en emergencia y promover el desarrollo de coberturas mediante estudios de factibilidad.
- d) Las instituciones financieras (institutos y agencias de seguros, Banca Nacional, Cooperativas de ahorro y crédito y cualquier otra institución que identifique el seguro

agropecuario como herramienta de gestión de riesgos) deben generar estrategias y productos específicos que tengan como meta incrementar el seguro para la agricultura familiar, para gestiones de actividades que no contratan un seguro rural.

- e) Se requerirán altas inversiones públicas y privadas para crear sistemas agroalimentarios con menor huella de carbono, que protejan y conserven el medioambiente y la biodiversidad, impulsando una mayor equidad para los pequeños agricultores, pueblos indígenas, mujeres y jóvenes rurales, por lo que se recomienda que desde la institucionalidad pública, en apoyo de organizaciones privadas y gremiales, se desarrollen estrategias y modelos financieros que permitan el acceso al crédito, la disminución de costos y conocer el costo beneficio de las prácticas que permitirán el desarrollo sostenible en los sistemas agroalimentarios.
- f) El Ministerio de Agricultura y Ganadería debe de procurar que los planes, políticas y otras estrategias sean actualizadas periódicamente y adaptadas a las condiciones actuales, así como que éstas definan claramente encargados y recursos disponibles. Debe hacerse el esfuerzo de mejorar la coordinación entre los organismos promotores de la gestión del riesgo, puesto que la articulación y el flujo de experiencia aún no está del todo consolidada.
- g) Se recomienda impulsar y desarrollar mayores estudios sobre los riesgos y las herramientas para combatirlos. Aún con la ayuda financiera y técnica de organismos internacionales hacia las autoridades competentes, el análisis de la vulnerabilidad y el riesgo está en sus primeros pasos.
- h) Incrementar la participación privada que puede participar en términos de protección de medios de subsistencia y el fortalecimiento de la resiliencia local. Aún falta consolidar el mecanismo de gestión financiera para apoyo de pequeñas empresas y productores agrícolas cuando sufren impactos de los desastres. Esto requiere de mecanismos flexibles para el financiamiento adecuado en esas situaciones.
- i) Es necesario el desarrollo de metodologías que permitan identificar de mejor manera la exposición ante las amenazas y formular políticas o planes más incluyentes y equitativos que tomen en cuenta y respeten los derechos de las diferentes comunidades locales. Las alianzas estatales con la academia y sus exitosos programas de investigación pueden ser claves para dar el paso en este aspecto.
- j) El gobierno central, así como los gobiernos locales, deben atender de forma prioritaria la mala planificación urbana, el inadecuado aprovechamiento territorial y la inequidad social,

en donde se ven afectados principalmente aquellos sectores más vulnerables como indígenas, afrodescendientes y las mujeres.

- k) La atención de emergencia aún está muy centralizada; se requiere la estimulación para que otros sectores del Estado se sumen a los esfuerzos, y además se debe incorporar al sector académico, alcaldías locales, instituciones no gubernamentales y la misma población civil.

5. El financiamiento de La Agenda Agro-Ambiente en Costa Rica como base para la apertura del acceso al crédito para el sector agropecuario.

Costa Rica se comprometió internacionalmente en el logro de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas y con el Acuerdo de París. En esta dirección, ha planteado iniciativas piloto en sectores como son el agropecuario, pesquero y ambiental por medio de la Agenda Agro-Ambiente, como en otras áreas que impactarían la descarbonización de la economía nacional, como es el sector de transporte.

Sin embargo, no todos los programas cuentan con las mismas facilidades y condiciones crediticias para poderlos escalar. Para lograrlo y transformar igualmente los sistemas productivos, se requiere acceso al crédito real y con condiciones que respondan a las necesidades de los distintos sectores, en particular ante los eventos ocasionados por el cambio climático. Por tanto, para alcanzar las metas país y la Agenda Agro-Ambiente, se debe partir de la hipótesis en la que el sistema financiero nacional no se está adaptando oportunamente a la necesidad de transformación del sector agropecuario costarricense.

En la actualidad, la agenda Agroambiente es un programa de trabajo conjunto entre el Ministerio de Ambiente y Energía, y el Ministerio de Agricultura y Ganadería. Tiene como propósito, la transformación de la producción agropecuaria, pesquera y forestal costarricense para lograr una mayor productividad, seguridad alimentaria y calidad ambiental. Dicha transformación persigue mejoras en competitividad, en consonancia con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), los acuerdos para la protección de la Biodiversidad y la lucha contra la desertificación y el Cambio Climático suscritos por el país.

Esta agenda tiene cinco ejes principales:

- ✓ Paisajes productivos, terrestres, marinos y sostenibles.
- ✓ Acción climática: adaptación mitigación y vulnerabilidad.

- ✓ Bioeconomía, cadenas de producción, y seguridad alimentaria y nutricional.
- ✓ Desarrollo tecnológico e investigación.
- ✓ Valoración de la persona habitante rural.

A la fecha, la Agenda Agroambiente cuenta con contenidos de implementación y resultados específicamente en cuanto al eje de Acción Climático, en el que se ubican los programas NAMA. *(El concepto NAMA de Fincas Ganaderas Costarricense representa una ruta hacia a un sector más eco-competitivo, promoviendo la implementación de tecnologías y medidas bajas en emisiones; permitiendo a los productores ver un incremento en sus niveles de productividad e ingresos y mejorando su calidad de vida; y reduciendo o evitando el riesgo de eliminación de importantes sumideros de carbono situados en las fincas ganaderas* (<https://cambioclimatico.go.cr/wp-content/uploads/2019/01/Concepto-NAMA-Fincas-Ganaderas.pdf>)

Por su parte, es de esperar que en el eje de Paisaje Productivos se podría contar con los resultados en los próximos años, producto de los dos proyectos de Pesca Sostenible que cuentan con financiamiento del Banco Mundial y el Proyecto Transforma, cuya financiación proviene de la GIZ, todo lo cual apoyará el escalamiento de los NAMA y del programa de Pesca Sostenible, a través de sus ejecutores.

Sin embargo, los otros tres ejes no cuentan aún con mecanismos o instrumentos claros de financiamiento, por lo que aún persiste terreno por recorrer para consolidar esta Agenda Agroambiente. Para ello es vital hacer especial énfasis en la percepción de las entidades financieras respecto a esta Agenda dentro de sus estrategias comerciales y de servicios, así como la identificación de posibles instrumentos financieros disponibles en el mercado nacional, que pudieran colaborar con esta agenda.

5.1. Estado de Situación de la Agenda Agro-ambiente

Es claro a esta altura que, en términos de implementación real en el país, no se ha tenido el suficiente apoyo para dar un impulso sostenido a la Agenda y su plataforma.

Actualmente se cuenta con contenidos de implementación y resultados en el eje de Acción Climática, donde se ubican los programas NAMA Café y Ganadería. Mientras, como ya se indicó, en el eje de Paisaje Productivos se podría contar con resultados en los próximos años, producto de los dos proyectos de Pesca Sostenible y el proyecto Transforma. Además, se apoyará el

escalamiento de los NAMA y del programa de Pesca Sostenible, a través de sus ejecutores. En caso de que el MAG logre dar sostenibilidad a su plataforma Agro-Ambiente, esto podría reportar impactos en tales ejes ojalá de manera articulada.

El problema mayor está de momento en la ausencia de contenido para los demás ejes, siendo urgente avanzar en términos de la articulación y alcanzar resultados en estas materias con otros programas y estrategias; a la fecha, por ejemplo, en el caso de la Estrategia Nacional de Restauración de Paisajes o la Estrategia de Bioeconomía, no existen avances significativos. Por su parte, en términos del desarrollo de mecanismos financieros o el impulso de las finanzas climáticas, la Agenda Agro-Ambiente no cuenta con resultados concretos.

Por lo tanto, la existencia misma de la Agenda Agro-Ambiente y su plataforma dependen, al menos, de los siguientes factores:

- a) Es indispensable contar con una política pública y el compromiso decidido para que se legitime e impulse el proceso y, al mismo tiempo, se garantice una efectiva institucionalización de la Agenda y su desarrollo e implementación.
- b) La Plataforma Agro-Ambiente debe contar con apoyo de cooperación técnico y financiero, que permita avanzar en su operatividad, aprovechando los avances de la agenda climática para ir transversalizando los avances hacia los demás ejes.

5.2. Brechas identificadas para el financiamiento de la Agenda Agroambiente

Dentro de los resultados en esta materia, destacan las siguientes brechas identificadas (Carvajal Vega, 2021 (b)):

- a) El sector financiero “no comprende” cómo transformar los productos crediticios hacia un abordaje de mitigación y adaptación para reducir los efectos del cambio climático. Lo mismo ocurre con las definiciones técnicas asociadas al combate contra el cambio climático, a los sistemas productivos y las políticas, programas y demás esfuerzos actuales; es más, se desconoce también el cómo aplicarlas.
- b) Pocas entidades financieras están realizando esfuerzos en la colocación de créditos “verdes”, basados principalmente en eficiencia energética y energía renovable (compra de paneles, vehículos eléctricos y otros).

- c) Existen entidades financieras que no conocen, o ni siquiera entienden, los diferentes riesgos que se pueden presentar, aunque si están conscientes de las afectaciones en riesgos de transición y físicos.
- d) Según la información obtenida, las superintendencias están iniciando con la construcción de una taxonomía que abarque los conceptos de adaptación y mitigación; en este proceso se deberían incorporar por cierto al sector agropecuario y pesquero.
- e) El sector agropecuario, pesquero y rural es altamente informal, por lo tanto, la oferta de producto crediticio demanda formalidad.
- f) Se requiere propiciar un paquete de intervención y transformación que tenga un impacto de biodiversidad. La idea central debe ser ir generando una conexión entre los indicadores que se miden en términos de biodiversidad, salud de agua, calidad de suelo, entre otros, y en relación con la transformación productiva y la inversión que se necesita en sostenibilidad.
- g) Las superintendencias de momento no expresaron un interés en cuanto a cambios en la regulación financiera, y, más bien, consideran que es una definición propia de cada institución financiera y su apetito de riesgo.
- h) Las entidades financieras recomiendan que se desarrolle desde el Gobierno Central una regulación homogénea, sin distinción respecto a la definición de productos específicos que garanticen la competencia equitativa. Dichas entidades financieras definen como actores claves el Ministerio de Hacienda (para generar incentivos fiscales), así como al MAG, MICIT y MIDEPLAN.
- i) El sector agropecuario debe tener un acompañamiento técnico constante, para que la reconversión de los sistemas productivos no lleve en su desarrollo problemas por errores técnicos.
- j) Existe una brecha importante entre las necesidades y solicitudes del sector agropecuario y alimentario en términos de productos crediticios y la capacidad de oferta y adaptación del sector financiero.

Este es un tema determinante, porque es precisamente a partir de estas brechas que se identifican opciones y oportunidades de mejora para el desarrollo de una estrategia de financiamiento para el desarrollo del sector agropecuario, pesquero, rural y ambiental y en general, finanzas climáticas.

5.3. Recomendaciones para mejorar el financiamiento de la Agenda Agroambiente

- a) Es necesario acercar el conocimiento sectorial a las entidades financieras, para poder apoyar la transformación de los sistemas productivos y del acceso del financiamiento.
- b) Las entidades financieras necesitan contar con información actualizada de las características del sector productor: cultivos, ciclos de producción (siembra, cosecha), sistemas de producción y condiciones de siembra, planes de cultivo, avíos, entre otros.
- c) Para considerar cerrar o disminuir las brechas citadas anteriormente se debe de generar un instrumento de unificación de conceptos, además de un programa de crédito al sector agrícola.
- d) Es imperativo crear mesas de trabajo interinstitucionales entre las superintendencias financieras, representantes de las instituciones financieras, el Ministerio de Agricultura y Ganadería y diferentes organizaciones de productores, con el objetivo de la creación de un manual de políticas que identifiquen que acciones de adaptación y/o mitigación y si son financiables.
- e) Las entidades requieren modelos de transferencia de riesgo (avales y seguros, por ejemplo) para apoyar a los sectores asociados a la agenda agroambiental y con esto brindar un mayor y constante acompañamiento técnico.
- f) Desde el año 2022 el CONASSIF atiende los requerimientos de la Ley N° 10051, “Ley para potenciar el financiamiento y la inversión para el desarrollo sostenible, mediante el uso de valores de oferta pública temáticos”, y su posterior normativa definida por SUGEF 2-10, con el objetivo de reformar una serie de reglamentos que atañen a los sector de intermediación financiera, pensiones, seguros y valores en materia de inversión para el desarrollo sostenible, mediante el uso de valores de oferta pública y gestión de riesgos asociados a factores ambientales, sociales y de gobernanza. Pese a ello, es importante considerar la revisión de la política referente al tema, así como la creación de nuevos lineamientos actualizados para que estas no se traduzcan en mayores barreras de entradas y contracción del crédito.

Dicho lo anterior, la Agenda y su plataforma deben de utilizarse como condición habilitante para la estructuración de vehículos financieros y el flujo económico requerido para la transformación productiva.

Esto es clave, porque el siguiente paso, que marcará un hito estratégico fundamental para el avance del sector agropecuario hacia una producción resiliente y baja en emisiones, es la necesaria coordinación intersectorial, que permitirá el planteamiento estructural de

soluciones; en otras palabras, facilitará la articulación de los distintos mecanismos de los NAMAs (siendo los programas NAMA la unidad de gestión de la transformación productiva) y el intercambio de experiencias y gestión del conocimiento. Será posible, además, identificar los vacíos comunes, así como las necesidades particularizadas, con lo cual se establecerían prioridades y el planteamiento de soluciones a una escala mayor.

Mientras, en lo que interesa al incremento del flujo financiero hacia la transformación productiva, es relevante indicar que:

- De la adecuada gestión de la información y de la articulación de esta con distintos propósitos y sentidos, depende la innovación, los mecanismos de MRV y la generación de mecanismos financieros. Esto a su vez permitirá:
 - i. La generación de nuevas tecnologías, el ajuste de las existentes y la interpretación de las prácticas desde distintos ángulos. Con lo cual, la misma práctica podría tener indicadores de mitigación y de adaptación. Como también, las lecciones aprendidas del aprovechamiento de los residuos de una actividad, puede aprender otra actividad productiva.
 - ii. La información analizada con criterios financieros permitirá la estructuración de mecanismos, vehículos financieros e incentivos, atendiendo a los sectores. Por tanto, se podría crear productos para la recuperación del suelo, o un programa que atienda capital semilla para cambios tecnológicos.
 - iii. Los mecanismos de MRV, se nutren de la investigación y de la innovación, mientras favorecen la viabilidad del financiamiento.
 - iv. Es imperativo favorecer el flujo de recursos y de información, del Sector Ambiente al Sector Agropecuario y viceversa. De la misma manera, deben generarse puentes de gestión y beneficios entre ambos y con otros sectores. En este sentido deben aprovecharse los programas y estructuras existentes, como sería el caso de articular los comités de Corredores Biológicos y la estructura más local de los programas NAMA; o bien la generación de un sistema de incentivos común a varios sectores.

6. ¿Cómo mejorar la gobernanza del sector agropecuario, pesquero y rural?

El Sector Agropecuario realiza un importante aporte a la economía nacional, al producir y abastecer parte del consumo agrícola, pecuario y pesquero del país; a la vez, sus exportaciones generan recursos económicos y divisas y es también un importante generador de empleo.

La contribución del Sector Agropecuario al Producto Interno Bruto (PIB) en el 2019 fue de un 9%, solo considerando el sector primario. Esto se debe al posicionamiento de algunos de los productos de exportación en el comercio mundial, como son la piña, el banano y el café. Si se analiza su contribución en el Valor Agregado Agropecuario (VAA), más la agroindustria, la contribución total representa cerca de un 41%.

Un aporte tan relevante se traduce también en altas inversiones, costos y gastos asociados que deben ser atendidos por el Ministerio de Agricultura y Ganadería desde sus múltiples brazos y aristas que se encargan de la extensión agropecuaria, la innovación tecnológica, la comercialización, la fiscalización, entre otros factores claves. El presupuesto en este rubro para el año 2023 es de ₡52.807 millones; es decir, ₡1.458,2 millones menos que los ₡54.265,2 que se presupuestaron para el 2022, por lo que la búsqueda de la mejor administración de dichos fondos para una mejor atención al sector agropecuario es fundamental para el desarrollo rural y agroalimentario.

Sin embargo, la duplicación de estructuras de las dependencias adscritas al Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) tiene importantes implicaciones operativas y presupuestarias, por lo que se deben valorar alternativas de modelos de gobernanza que permitan aumentar la eficacia y redireccionar la estructura de costos de operación en beneficio de los consumidores y de los productores. Eso sí, para lograr lo anterior es indispensable modificar el marco legal para una gestión institucional más eficiente, eficaz, simple y que amplíe el acceso de los ciudadanos a los servicios que presta el sector.

Cada una de las entidades que conforman el sector agropecuario posee un marco sustentado en leyes, decretos y reglamentos. Es decir, la estructura legal no es uniforme, pues tiene órganos descentralizados y también desconcentrados de forma máxima o mínima; las personerías jurídicas varían, así como su relación con el MAG, lo que se refleja o repercute en una dispersión en el manejo presupuestario del sector en su conjunto, y esto claramente atenta contra la unidad de la gestión estratégica del sector, limitando a su vez la capacidad de rectoría.

Las principales entidades en el sector son:

- a) Dirección de Riego y Drenaje del Ministerio de Agricultura y Ganadería y el Servicio Nacional de Aguas Subterráneas (SENARA), constituida en 1983 con la Ley N°6877; es una instrucción semiautónoma, sin Personería Jurídica.
- b) Programa Nacional de Control Oficial de Calidad de Semillas (ONS) tiene un rango de naturaleza jurídica adscrito al MAG, con una desconcentración máxima y Personería Jurídica propia.
- c) Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria (SEPSA), es un órgano adscrito al MAG, amparado por su propia Ley N°7064 “Ley de Fomento a la Producción Agropecuaria FODEA y Orgánica del MAG”; la misma no se encuentra desconcentrada, ni posee Personería Jurídica propia.
- d) Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura (INCOPECA) fue creado por la Ley No. 7684 de marzo 1994, como una institución autónoma y con una Desconcentración Máxima y una Personería Jurídica Plena.
- e) Programa Integral de mercadeo agropecuario (PIMA) fue creado en 1996 bajo la Ley No. 6142, “Ley de Creación del Programa Integral de Mercadeo Agropecuario”; es una institución Semiautónoma, con Personería Jurídica Plena.
- f) Servicio Fitosanitario del Estado es un órgano adscrito al MAG, creado por la “Ley de protección fitosanitaria” No. 7664 en julio 1993; posee una desconcentración mínima y una Personería Jurídica Instrumental.
- g) Clubs 4 S, fue creada bajo la Ley 2680, publicado en La Gaceta 266 del 25 noviembre 1996, es un órgano de desconcentración mínima adscrito al Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG).
- h) Servicio Nacional de Salud Animal (SENASA) fue creado por Ley No N° 8495 de marzo 2006; tiene una desconcentración mínima y una Personería Jurídica Instrumental
- i) El Consejo Nacional de Producción (CNP) y el Instituto Nacional de Desarrollo Agrario (INDER), se mantienen igual para fines de esta propuesta de ley.

El 17 de febrero de 2023, mediante oficio MIDEPLAN-DM-OF-0312-2023, el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica remite al Ministerio de Agricultura una resolución positiva respecto a dos propuestas de reorganización administrativa del Ministerio de Agricultura y Ganadería y sus órganos desconcentrados, planteadas previamente por el propio MAG. De acuerdo con MIDEPLAN, fue aprobado lo siguiente:

1. Aprobar la integración de las funciones, procesos y productos jurídicos del Ministerio de Agricultura y Ganadería, así como de sus órganos desconcentrados en una única y

general Asesoría Jurídica del MAG, así como la subdivisión de esta en la Unidad de Gestión Jurídica y la Unidad de Asesoría y Contratación Pública, las cuales desarrollaran las funciones y procesos establecidos en la propuesta presentada.

2. Suprimir las unidades asesoras de Asesoría Jurídica de la estructura organizacional del Instituto Nacional de Innovación y Transferencia en Tecnología Agropecuaria (INTA) y el Servicio Nacional de Salud Animal (SENASA), así como la unidad asesora de Asuntos Jurídicos del Servicio Fitosanitario del Estado (SFE).
3. Registrar el cambio de denominación y funciones de la actual unidad asesora de Prensa, para que se denomine Comunicación Institucional, la cual integrará las funciones y procesos en la materia para el MAG y sus órganos desconcentrados.
4. El Ministerio de Agricultura y Ganadería deberá realizar los ajustes a las normativas respectivas para actualizar las funciones en materia de asesoría jurídica y comunicación institucional, tanto para las dependencias referidas, como para el ministerio y los órganos desconcentrados. De igual forma, se recomienda tomar las previsiones jurídicas y administrativas para mitigar el riesgo de que se vuelvan a crear estas dependencias en los órganos desconcentrados, así como valorar realizar este mismo ejercicio en otras dependencias con características similares que subsisten tanto en el ministerio, como en sus órganos desconcentrados.

6.1. Debilidades identificadas sobre el sistema de gobernanza actual:

- a) Las necesidades y amenazas del sector crecen exponencialmente y son altamente cambiantes en un contexto global; aunado a lo anterior, la organización del sistema gestor del desarrollo rural y agropecuario se ha estancado en las necesidades que obedecen a la época de su construcción y no cuentan con la capacidad de atención y resolución de dichas necesidades.
- b) El apoyo técnico, el diseño de proyectos y principalmente su implementación se ven altamente truncadas en la actualidad por la comunicación poco fluida, la duplicidad de labores y los reglamentos que rigen cada una de las instituciones que componen la red de apoyo del sector agropecuario nacional.
- c) Se detectan de igual forma procesos heterogéneos entre instituciones que debilitan ampliamente la articulación y más bien se traducen en obstáculos que requieren de altas y mayores inversiones.
- d) La estructura legal es ampliamente desuniformada, con descentralización de entes, diversas personerías jurídicas, lo que se ve reflejado en una dispersión en el manejo

presupuestario del sector en su conjunto, limitando con ello la capacidad rectora del propio MAG.

- e) Altos tiempos de respuesta ante situaciones como emergencias, negociaciones, atención de programas, superación de trabas técnicas y/o administrativas, transformándose estos en otros obstáculos para el cumplimiento de los objetivos del Ministerio.
- f) Actualmente no existe una vinculación explícita con las necesidades de la población objetivo; no se considera a las partes interesadas externas en el proceso de planificación institucional.
- g) Pérdida de poder de acción de la máxima autoridad del Ministerio en términos de dirección, establecimiento, coordinación y seguimiento de planes, programas y proyectos.
- h) Existe una necesidad de replanteamiento de la estructura operativa del Ministerio de Agricultura, con base en las necesidades presentes y futuras del sector, y para lograr un efectivo uso de los recursos presupuestarios cada vez más restringidos.

6.2. Aspectos por considerar para la Modernización del MAG

En general para la reestructuración de la administración pública del sector agropecuario es obligatorio pensar en un proyecto de ley que asegure la reestructuración del Ministerio de Agricultura y Ganadería y sus unidades organizacionales. No obstante, para que dicho proyecto asegure la disminución o eliminación de las brechas y deficiencias detalladas anteriormente se recomienda que garantice de manera clara y concisa lo siguiente:

- a) Eliminación de la dispersión institucional de unidades organizacionales del Ministerio de Agricultura.
- b) Establecimiento claro de roles y funciones de la estructura organizacional del Ministerio, con especial énfasis en los de la persona ministra o ministro.
- c) El fortalecimiento a la capacidad de rectoría de la persona ministra o ministro de agricultura para la toma de decisiones, ejecución, seguimiento, control, etc.
- d) La no desatención de funciones claves de organismos que pasen a ser responsabilidad de la rectoría del Ministerio de Agricultura, así como los recursos correspondientes a estos.
- e) La continua y abierta transparencia para con todo el sistema público y hacia la ciudadanía costarricense, mediante canales de comunicación fluidos y rápidos.
- f) La orientación a la cultura de servicios y apoyo a la comunidad rural y agropecuaria.

- g) La también orientación hacia resultados concretos y principalmente medibles y no a procesos.
- h) El mayor apoyo de criterios técnicos, sobre criterios políticos.
- i) Amplio marco de interés en temas que promueven e intensifiquen la modernización del sector agropecuario costarricense.
- j) Apoyo en el desarrollo tecnológico actual para la gestión de información.
- k) La generación de una nueva estructura que esté mejor integrada, más sencilla y, por lo tanto, más eficiente.
- l) El mejor uso de los recursos y presupuestos estipulados a través de proyecciones financieras certeras y precisas.
- m) Establecimiento de pautas de control y rendición de cuentas en particular respecto del presupuesto y las finanzas de la institución, conforme lo dicte las leyes correspondientes.
- n) La continuidad de la línea de trabajo en la búsqueda de la descarbonización de la agricultura y ganadería costarricense, así como el cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible.
- o) Consecución de las políticas y metas nacionales en torno al desarrollo nacional.

De esta forma, una estructura integrada permitirá al Ministerio avanzar hacia nuevas modalidades de los mercados, fortalecer las capacidades empresariales y mejorar la articulación interinstitucional, con la finalidad prioritaria de tener un sector agropecuario modernizado, eficaz y eficiente.

7. Conclusiones:

El fortalecimiento y escalamiento del sector agropecuario nacional es una tarea pendiente y , ante todo, una urgencia latente de solución.

El sector no solo juega un papel sustancial en la economía del país, sino que desde un ámbito social es fundamental en torno a la seguridad alimentaria, la generación de empleo, la prolongación de costumbres y tradiciones, el empoderamiento de la mujer costarricense, entre otros aspectos determinantes. No se puede obviar, además, su función en los servicios ecosistémicos que benefician a toda la población nacional y su relevancia en la ruta decidida hacia el desarrollo sostenible.

Debe considerarse también que, a la par de su relevancia, hablamos de un sector que es especialmente sensible ante el impacto de una crisis mundial sanitaria, las diversas

consecuencias de múltiples conflictos bélicos, la desaceleración económica, los fenómenos climáticos y a una gestión política cada vez más alejada de las necesidades de la persona productora. Por ello, más que necesarios, son urgentes nuevos lineamientos para que se designe al sector agropecuario como el actor clave en la recuperación frente a la pobreza, el lento crecimiento social y económico, y en la promoción de la equidad, igualdad y prosperidad de nuestra sociedad.

Para ello, se han planteado en esta propuesta diversas recomendaciones que se centran no solo en reducir ineficiencias, sino también en desarrollar capacidades institucionales, de preparación ante riesgos catastróficos y las oportunidades de acceso financiero a través de reformas y planteamientos transformadores que marquen los lineamientos hacia el sector agropecuario que merece y necesita el país.

Por ello, desde las aristas que se presentaron es posible concluir que:

- a) Se debe apuntar a modernizar la infraestructura gestora y administrativa pública del sector agropecuario a través de su estructura organizacional, de información y de comunicación para poder administrar el presupuesto respectivo de manera más eficiente y enfocado en resultados.
- b) Se debe iniciar a la mayor brevedad un proceso de integración entre el sistema financiero y el sistema agropecuario nacional que se dirija a atender no solo las necesidades puntuales de los distintos gremios dentro del sector, sino también a profundizar los mercados financieros rurales y agropecuarios en torno a la sostenibilidad ambiental.
- c) La gestión de riesgos es base en el desarrollo del sector agropecuario al brindar mitigadores y desarrollar la capacidad de resiliencia de cara a las actuales amenazas múltiples que van desde cambio climático, presiones demográficas, enfermedades zoonóticas y otros desastres y trastornos negativos.

Es clave considerar en este ámbito que, a medida que el ritmo de los cambios económicos, sociales, técnicos y tecnológicos globales se aceleren, se hacen más necesarias una serie de reformas políticas e inversiones de respaldo que garanticen la seguridad y la continuidad de la actividad agropecuaria, así como una mejora en oportunidades que se puedan traducir en desarrollo rural y alimentario.

Las medidas recomendadas pueden ayudar a garantizar la viabilidad a largo plazo de la capacidad de producir alimentos y la sostenibilidad del medio ambiente natural, del cual depende todo tipo de actividad agropecuaria y la vida en general. Las prácticas actuales deben ser

reemplazadas por modelos superiores que aumenten la producción, fortalezcan los recursos naturales, construyan herramientas que permitan la seguridad financiera y mejoren la resiliencia y gestión de riesgos de forma inclusiva. Para ello, los gestores y diseñadores de política deben estar a la altura de este desafío y se deben aprovechar y fortalecer las estrategias y planes que ya se encuentran en la búsqueda de la transformación y fortalecimiento del sector agropecuario.

Referencias

- Carvajal Vega, G. (2021 (b)). *Análisis de factibilidad: estrategia de seguro agropecuario para la región centroamericana*. Instituto interamericano de cooperación para la agricultura. Setiembre 2021.
- Carvajal Vega, G. (2021). *Propuesta de seguro agropecuario para la región Centroamericana: propuesta a corto, mediano y largo plazo*. Instituto interamericano de cooperación para la agricultura. Julio 2021.
- MIDEPLAN. (2021). *Estrategia Económica Territorial para una economía inclusiva y descarbonizada 2020-2050*. Costa Rica. San José, Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. Marzo 2021.
- Murillo. (2019). *El agro en crisis: una tormenta que podría cambiar el terreno*. San José: Universidad de Costa Rica. Semanario Universidad. 24 setiembre 2019. Obtenido de <https://semanariouniversidad.com/pais/el-agro-en-crisis-una-tormenta-que-podria-cambiar-el-terreno/>
- OCDE. (2017). *Políticas Agrícolas en Costa Rica: Evaluación y Recomendaciones de Política*. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
- Santos Pasamontes, M., & Durán Monge, E. (2022). *Más y mejor recurso humano para el agro*. Programa Estado de la Nación.
- Umaña Vargas, V. (2021). *Sector Agrícola. Cómo ser líderes en exportaciones agrícolas y agroindustriales sostenibles*. En: Diez propuestas para mayor bienestar. San José: Academia de Centroamérica, 2021. Hacia un debate nacional que impulse las oportunidades del país.