

PJ-AAK-196

ISN 50364

62

ANALISIS DE LAS POLITICAS ECONOMICAS QUE PUEDEN INCIDIR  
NEGATIVAMENTE EN UN AUMENTO DE LA OFERTA DE BIENES  
AGRICOLAS HACIA EL MERCADO INTERNO DE COSTA RICA

Trabajo preparado para

AGENCIA PARA EL DESARROLLO INTERNACIONAL (AID)

Contrato FIC/T 515-190-3-30038, por:

Jorge Corrales Quesada

Febrero 1984

## I N D I C E

I.	INTRODUCCION .....	1
II.	POLITICAS ECONOMICAS QUE PUEDEN INCIDIR NEGATIVAMENTE EN UN AUMENTO DE LA OFERTA DE BIENES AGRICOLAS HACIA EL MERCADO INTERNO DE COSTA RICA .....	3
	II.1 Políticas de controles de precios .....	4
	II.2 Políticas de precios "mixtos" .....	16
	II.3 Efectos de importaciones subsidiadas .....	19
	II.4 Subsidios a las exportaciones .....	21
	II.5 Regulaciones a la producción y venta .....	21
	II.6 Cuotas de importación .....	22
	II.7 Monopolios estatales en la producción de insumos .....	24
	II.8 Delimitación de zonas de siembra .....	25
	II.9 Prohibición de importaciones de semillas y otros insumos .....	25-a
	II.10 Prohibición de exportaciones y venta interna forzosa .....	26
	II.11 Política cambiaria sobrevalorada .....	28
	II.12 Efectos de la política de industrialización for- zosa y de sustitución de importaciones .....	30
	II.13 Política de patentes genéricos .....	33
	II.14 Políticas del Sistema Bancario Nacional .....	34
	II.15 Otras políticas estatales .....	39
III.	METODOLOGIA DE LA FIJACION DE PRECIOS MINIMOS Y MAXIMOS EN COSTA RICA .....	42
IV.	APLICACION DE POLITICAS ECONOMICAS QUE PUEDEN INCIDIR NEGATIVAMENTE EN UN AUMENTO DE LA OFERTA DE BIENES AGRICOLAS HACIA EL MERCADO INTERNO DE COSTA RICA, SE- GUN DIVERSOS PRODUCTOS ESPECIFICOS .....	52
	IV.1 Arroz .....	53
	IV.2 Maíz y sorgo .....	68
	IV.3 Frijoles .....	92
	IV.4 Azúcar .....	103
	IV.5 Ganado de carne para consumo interno .....	113
	IV.6 Café para consumo interno .....	125
	IV.7 Producción de huevos .....	133
	IV.8 Producción de tabaco .....	139
	IV.9 Hortalizas .....	145
	IV.10 Leche .....	146
V.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....	167

## I. INTRODUCCION

El objetivo fundamental de este estudio consiste en analizar una serie de políticas gubernamentales que, de una forma u otra, constituyen o pueden constituir, en ser obstáculo para un eventual crecimiento de la oferta de algunos productos agropecuarios, para el mercado interno. A partir de esa evaluación, se brindarán sugerencias acerca de cómo deben de modificarse dichas políticas, a fin de que se estimule la producción de esos bienes y su oferta hacia el mercado nacional.

Debe hacerse énfasis que mucha de la información fue obtenida con carácter confidencial, debido a la naturaleza altamente política de la determinación de los precios de algunos bienes. Esta confidencialidad se extiende al grado de evitar dar por escrito, las fuentes de procedencia; sin embargo, debe señalarse que, además de los grupos empresariales involucrados en los productos bajo estudio, las fuentes públicas fueron sumamente receptivas a este trabajo, en especial, colaborando con excelente información en lo pertinente. A las diversas personas que colaboraron en brindar la información requerida para este trabajo, me permito manifestarles mi sincero agradecimiento.

El trabajo comprende, además de esta breve introducción, una sección dedicada a señalar aquellas políticas económicas que pueden incidir negativamente en un aumento de la oferta de bienes agrícolas hacia el mercado interno de Costa Rica. Posteriormente, se presenta un análisis del proceso de fijación de precios mínimos y máximos en Costa Rica. En el capítulo siguiente se hace una descripción de la serie de políticas económicas proseguidas por el Gobierno, fundamentalmente, que pueden incidir

negativamente en un aumento de la producción antes citada, sólo que por producto. Se enfatiza, según sea el mayor o menor grado de importancia de las diversas políticas, en el efecto negativo antes mencionado.

Finalmente, con base en lo señalado en los capítulos mencionados, se formulan una serie de recomendaciones acerca de cómo deben de modificarse las políticas ya referidas, a fin de, por una parte, estimular la producción interna y, por otra parte, evitar un exceso de producción interna sumamente costosa de ciertos bienes, cuya utilización de recursos significa que no se empleen en la producción de otros bienes.

## II. POLITICAS ECONOMICAS QUE PUEDEN INCIDIR NEGATIVAMENTE EN UN AUMENTO DE LA OFERTA DE BIENES AGRICOLAS HACIA EL MERCADO INTERNO DE COSTA RICA

Existen una serie de políticas de naturaleza económica con las cuales las autoridades gubernamentales buscan alterar la determinación de los precios del mercado, con el fin de alcanzar un objetivo que esas autoridades consideren deseable. Esto es, la solución que el mercado brinda, no satisface a los criterios deseados por los políticos, de manera tal que alteran el precio económico e introducen un precio político. Los resultados que brinda la alteración del precio económico, por el precio político, deben de ser tomados en cuenta, en tanto que, como cualquier otra decisión económica, al hacer una cosa, se deja de hacer otra. La importancia del criterio del costo de oportunidad no debe ser enfatizado aquí, pero, en todo caso, es un elemento fundamental que estará presente en el análisis de cualquier política económica que pretenda sustituir los precios económicos, por los políticos.

Normalmente, las autoridades gubernamentales diseñan políticas contradictorias en cuanto a la consecución de objetivos, como puede ser, por ejemplo, un precio de sustentación elevado para el productor, al mismo tiempo que se fija un precio máximo para el consumidor. Otras veces lo que las autoridades buscan es el beneficio de las ventajas comparativas del comercio internacional, en cuanto a que esto aumenta las posibilidades de consumo doméstico, pero, al mismo tiempo, estimulan la producción interna de todo tipo de productos, lo cual es contradictorio con los criterios de especialización internacional.

A continuación, se presentan una serie de políticas económicas internas, esencialmente de naturaleza estatal, que pueden estar incidiendo negativamente para lograr un incremento de la oferta interna de bienes. Al analizar cada una de ellas, se señalarán aquellos productos específicos a los cuales les afectan, aún cuando en el capítulo IV de este estudio, se analizará cada uno de esos productos por separado. De esta manera, en esta sección se analizan los efectos por política sobre aquellos productos en los que son aplicadas, en tanto que en el capítulo IV se hará por productos, cualesquiera que sean las políticas.

#### II.1 Políticas de Controles de Precios

Para muchos bienes y servicios, se aplica la política gubernamental que impide que surja un precio de equilibrio resultante de la interacción de oferentes y demandantes en el mercado, lo cual permitiría que el mercado se "limpiara". Esto es, que no haya ni excedente, ni escasez.

En algunos casos, lo que el Estado hace es fijar un precio superior al de equilibrio, denominados precios garantizados, de soporte o mínimos, de manera tal que las autoridades gubernamentales impiden que el precio de ciertos bienes caiga por debajo de ese precio garantizado. Si el precio que las autoridades determinan para ese soporte es superior al precio de equilibrio, se originará un excedente de esos productos.

En Costa Rica, tal como se verá con mayor detalle en el capítulo III, el Consejo Nacional de Producción es la entidad encargada de fijar los precios de sustentación a ciertos productos agrícolas, con el objetivo político de evitar que el precio de equilibrio del mercado, ocasione

pérdidas o bien reduzca las utilidades de esas actividades económicas.

El Estado costarricense fija un precio de sustentación a los denominados granos básicos; esto es, el arroz, el maíz, tanto el blanco para consumo humano, como el amarillo para alimento animal, los frijoles y el sorgo. En el capítulo siguiente se expone la metodología y el proceso administrativo de la fijación de los precios de sustentación de los granos básicos y en el capítulo IV se efectúa un análisis específico para el arroz, los frijoles, el maíz, tanto el blanco, como el amarillo, en conjunto con el sorgo.

El cultivo del arroz ha jugado un papel fundamental en la política gubernamental de autosuficiencia en la producción de granos básicos. Esto se ha traducido a que, para este producto, se haya proseguido -al menos para el período 1978-1983, caracterizado por la seria crisis económica ya conocida- una política de precios de sustentación reales en crecimiento e incluso, en cierto momento, hacia 1981-82, se duplicaron los precios reales de sustentación, con el fin de autoabastecerse de este grano.

La anterior política económica se tradujo en lo que era predecible: actualmente existe un elevado excedente de producción de arroz (a la fecha en que esto se escribe, las estimaciones del excedente exportable oscilan entre 40.000 a 50.000 toneladas métricas de arroz pilado), con el agravante de que el precio interno es mucho mayor que el precio internacional; esto es, el costo interno relativo es mucho mayor que aquél del producido en otros países, originándose con ello una pérdida por la exportación nacional de arroz.

En el capítulo IV se efectúa una estimación de la pérdida por la exportación del arroz, aunque el dato es tentativo, por no conocerse el precio final de la tonelada métrica exportada que a la fecha se estima en \$ 250.

En el análisis del maíz que se efectúa en el capítulo IV de este estudio, se muestra la relativamente mayor rentabilidad de la producción del arroz ante la del maíz. Esto se debe, en gran parte, según aseveran algunos conocedores, a la política de sustentación de precios que ha proseguido el Estado, que al favorecer relativamente más a la producción del arroz, ha hecho más rentable esta actividad, con lo cual la del maíz ha pasado a un segundo plano y, principalmente, como un cultivo casi marginal al del arroz. Esto es, la política de sustentación de precios, especialmente la del arroz, que ha tenido un tratamiento "mejor", ha inducido a una sustitución de cultivos de otros granos básicos hacia el de arroz.

Puede señalarse que la política de precios de sustentación del arroz ha provocado una muy seria distorsión en la producción de granos básicos en el país, por la sustituibilidad de la producción del arroz con la de estos. Por lo tanto, la existencia del precio de sustentación del arroz se ha convertido en una pieza fundamental de andamiaje de los precios políticos en el sector agrícola, en especial, la de los granos básicos, lo cual origina una seria distorsión en ese sector.

Otro producto de importancia, al cual la política de precio mínimo de sustentación ha ocasionado un efecto semejante, se refiere a la producción de maíz blanco. Se estima que en este año agrícola, se presenten, por primera vez, excedentes en la producción, los cuales deberían de ser

exportados. Según algunas autoridades conocedoras del asunto, al igual que como sucede con el arroz, el maíz blanco nacional tiene un costo mucho mayor en el país en comparación con el de los mercados internacionales, por lo que su exportación ocasionará pérdidas adicionales a las derivadas del precio de sustentación.

En lo que se refiere a los precios mínimos garantizados del maíz amarillo y del sorgo, por ser relativamente menos rentables estas actividades que la del arroz y, además, al competir por tierras de una misma calidad, estos dos granos se convierten en cultivos relativamente marginales, con lo cual la política de autosuficiencia buscada por las autoridades nacionales, aún no ha sido totalmente satisfecha, por lo que se requiere de importaciones de ambos granos. Este aspecto se analiza con más amplitud en la sección de las políticas de precios "mixtos", en este mismo capítulo.

Al igual que como sucede para el caso del maíz amarillo y del sorgo, la producción nacional de frijoles en Costa Rica es relativamente marginal. Existe una producción pequeña, con técnicas de producción modernas, pero, fundamentalmente, es llevada a cabo con sistemas tradicionales relativamente ineficientes. La baja rentabilidad de la producción nacional, en contraste con la de otros cultivos, ha originado que, como es lógico, las tierras mejores se dediquen al cultivo de otros granos básicos, principalmente, del arroz. Así, cuando el Estado ha llevado a cabo proyectos deliberados para lograr el aumento de la producción interna de frijoles para sustituir las importaciones, se ha observado que las mayores áreas sembradas traen aparejadas fuertes reducciones en la producción promedio.

Como conclusión, la política de fijación de precios de sustentación mayores que los precios de equilibrio, ha provocado, en el caso del arroz y del maíz blanco, serias pérdidas, además del mal uso de los recursos internos y del subsidio asociado a esta política, por los excedentes, que deben ser colocados en los mercados internacionales a precios menores que el costo de producción interno. Esto provoca que el consumidor generalmente concluya por pagar un precio mayor por esos productos, en comparación con el resultante de importaciones del exterior. Las pérdidas derivadas del precio de esa sustentación más elevado que el precio de mercado, así como los recursos para financiar el subsidio que se le da, en algunas ocasiones, al consumidor a través de un precio menor que el de sustentación, son sufragadas con fondos del Banco Central, el cual, por ley, está obligado a hacerlo, además de las utilidades que obtiene el Consejo Nacional de Producción, proveniente de la venta de maíz amarillo y sorgo importados a un precio menor. (También, en el pasado, una parte de los recursos se financió con las ganancias por las importaciones de trigo a través del Consejo Nacional de Producción (CNP), además de otros ingresos del CNP, tales como los de la Fábrica Nacional de Licores).

Considero que el precio de sustentación o mínimo garantizado a los granos básicos, y fundamentalmente, al arroz, parece constituir la política estatal más distorsionadora en este sector, por su impacto en la creación de excedentes de elevado costo, tanto en lo interno, como en comparación con aquel de los mercados internacionales.

El otro lado de la medalla en la decisión estatal de fijar precios

políticos, lo constituye la determinación de un precio tope o máximo inferior al que equilibraría al mercado. Esto va a provocar una demanda excesiva a ese precio.

Por supuesto, si no existiera una política simultánea de precios de sustentación superiores a los de equilibrio, se experimentaría una reducción de la producción nacional, de manera tal que, la simultaneidad de las medidas citadas, lo que ocasiona es, por la fijación de un precio máximo, un excedente de demanda y, por la fijación de un precio de sustentación, un excedente de oferta interna.

Lo anterior significa que el Estado tendrá que introducir medidas que eviten el arbitraje: esto es, que las personas compren barato, para luego vendérselo al precio más alto al Estado. Normalmente, con este fin en mente, decide restringir los volúmenes de ventas a través de los denominados estancos del Consejo Nacional de Producción.

El caso más interesante es de los frijoles, los que a la fecha tienen un precio superior al de equilibrio para el productor, al mismo tiempo que existe un precio máximo, inferior al de equilibrio, para el consumidor. Lo que el Consejo Nacional de Producción hace para evitar una manipulación del sistema (compre barato, venda caro), es distribuir los frijoles importados, que son de una calidad y configuración distinta, a través de comerciantes particulares, en tanto que los subsidiados de producción nacional, los vende a través de los estancos del Consejo Nacional de Producción.

Por supuesto, es evidente la presencia de una poderosa fuerza para que se den operaciones de "arbitraje". Y así ha sucedido, como era de

esperarse, en diversas ocasiones.

Dado lo anterior, la fijación de un precio tope para el consumidor, como tal, no tiene un efecto negativo sobre los volúmenes de producción, debido a la presencia simultánea de un precio mínimo de garantía o de sustentación para el productor, tal como se expuso en el caso de los frijoles.

Para los restantes granos básicos los precios fijados por ley (el Ministerio de Economía y Comercio es la entidad encargada de ello), son superiores a los precios de sustentación. Sin embargo, tal como se verá luego, para el maíz y el sorgo se determina un precio "mixto", resultante del valor interno y del internacional.

El desincentivo resultante de las políticas de precios máximos o topes, inferiores al de equilibrio del mercado, es más evidente en otros productos distintos a los granos básicos, tales como el azúcar para consumo interno, la producción de huevos, la de café para consumo doméstico y la de la leche, no así para los cortes de carne para consumo nacional, en el que el sistema no parece operar negativamente a nivel de productor.

Para el caso del azúcar, se presenta con suma evidencia el efecto nocivo de una política de precios internos máximos, por el que se subsidia al consumo interno, en comparación con el internacional. Esto ha ocasionado que en Costa Rica no sólo se dé uno de los consumos per cápita más elevados del mundo, sino que, también, en ciertas ocasiones, se provoquen fuertes salidas ilegales del producto hacia otros países, en donde los precios internos sí guardan proporciones adecuadas con los precios internacionales. Tal como se analiza detalladamente en el capítulo IV,

en la parte correspondiente al azúcar, la fijación de precios internos máximos e inferiores a los precios internacionales, ha provocado un crecimiento de la cantidad demandada para el consumo interno, en tanto que la producción ha crecido muy lentamente, con lo que Costa Rica, durante este lapso, ha sufrido un cambio radical de su posición exportadora hacia la satisfacción del consumo interno, con el consiguiente deterioro de la actividad azucarera. Esta política de precios topes aparenta ser la más nociva, en este sector, para impedir cualquier aumento de la producción nacional destinada al consumo interno.

El caso de los productores de huevos es semejante, en tanto que también la política de fijación de precios máximos ha afectado seriamente a dicha actividad. A la fecha, los productores señalan que la negativa de las autoridades del Ministerio de Economía y Comercio, para ajustar el precio máximo actual de venta del producto al consumidor, significa un incremento en la desaparición de productores que, al precio fijado vigente, no pueden cubrir sus costos. Esto es especialmente válido para los productores pequeños, quienes son relativamente ineficientes, los cuales terminarán por ser absorbidos paulatinamente por otros más grandes y eficientes. Aquí se presenta con claridad cómo la intención de un precio máximo a que se puede vender, se traduce, a su vez, en un precio mínimo al cual se debe colocar el bien en el mercado. De esta manera, la fijación de precios conspira contra el interés del consumidor, quien no puede beneficiarse de precios menores.

En este caso, en realidad el precio de equilibrio del mercado parece ser inferior al que los productores pretenden lograr, al menos en lo que

se refiere a los productores pequeños, pues los mayores sí consideran apropiado el actual precio. Por lo tanto, la política de fijación de un precio máximo, en este caso, significará la desaparición de productores marginales relativamente ineficientes, los cuales serán absorbidos por productores intramarginales, quienes más bien consideran "alto" el precio máximo vigente fijado por ley.

El café para consumo interno también tiene un precio máximo fijado por ley. Sin embargo, a diferencia de los dos casos antes citados, su materia prima -el café proveniente de los beneficios- tiene un precio determinado en una bolsa, en donde el café es objeto de una subasta. Sin embargo, la intervención del Estado también se hace presente en ésta, pues las cantidades allí ofrecidas, están sujetas a los remanentes de producción disponibles, una vez considerada, por parte de la Oficina del Café, qué cantidad de café es la deseable de exportar. La ausencia de una relación entre el precio interno para el consumidor, con respecto al precio de las partidas subastadas en la bolsa antes mencionada, las cuales sí reflejan, en una gran parte, los precios internacionales del producto, han provocado una seria situación a las empresas torrefactoras del café para consumo nacional debido a la política de fijación de precios máximos. Es evidente que la política óptima, desde el punto de vista del estímulo a la producción, radica en la paridad de los precios internos y externos (en tanto que los últimos sean mayores que los internos), aunque el sistema vigente traslada gran parte del efecto negativo del productor hacia el torrefactor, lo cual provoca una seria situación conflictiva entre estas partes, debido a la política estatal de precios.

A la fecha, la relación precio interno/precio externo es la más baja en el período 1970-1982, siendo superado el problema tan sólo durante la denominada "helada del Brasil", que provocó en los años 1975-1978 récords de precios internacionales.

Si a lo anterior se une el serio problema que actualmente experimenta el gremio torrefactor debido a la ausencia de definición de políticas oportunas de aumento en el precio del producto, esta actividad terminará por desaparecer, o bien sus actividades se desvían hacia actividades no lícitas, como lo sería la exportación a otros mercados en que haya precios internos acordes con los niveles internacionales de estos.

Es muy factible que la situación descrita, aunada a la aparición de la roya en el país, lo cual provocará aumentos en los costos de producción, vaya a ocasionar el abandono de la política estatal de precios internos excesivamente subsidiados para el consumidor nacional, a riesgo de que, de no hacerlo, se provoque un serio daño a esta actividad productiva.

Debe de enfatizarse que el principal problema que confronta la actividad torrefactora de café para consumo interno es la política de precio máximo para su producto, en conjunto con la relativa libertad en el precio de su materia prima principal.

En lo que se refiere a los efectos de la fijación de precios máximos a la leche, es interesante hacer notar que esta actividad ha sufrido un fuerte descenso en el precio real máximo durante la última década. Sin embargo, a pesar de que dicha política es conducente a un deterioro de la actividad, la introducción de nuevas zonas de producción, en las cuales

usualmente se cría ganado de doble propósito, ha evitado la disminución de la producción de leche. Al darse un descenso en los precios internacionales de la carne, dicho ganado ha tenido que dedicarse a la leche. Si bien esto ha implicado un descenso considerable en el rendimiento promedio del hato lechero, especialmente a partir de 1978. En todo caso, el efecto del descenso en los precios reales, debido a la política de fijación de precios nominales, en un medio inflacionario, ha incidido negativamente sobre dicha actividad, de manera tal que, a pesar de que la producción de leche ha crecido en los años 1972-1981 (descendió en 1982), el crecimiento ha ido en descenso. A la fecha se teme que si la actividad continúa con una fijación de precios irreal, no generará el capital de trabajo necesario para atender al ganado y a los pastizales, lo cual puede provocar un serio decaimiento del hato lechero, lo que puede tomar de tres a ocho años en ser recuperado.

Los productores de leche consideran que la política de fijación de precios irreales, es el factor más importante en el deterioro de su actividad, además de la ausencia de financiamiento bancario apropiado, lo cual se analiza en mayor detalle posteriormente.

En lo que se refiere a los efectos de las políticas de fijación de precios máximos sobre la carne para consumo interno, se considera que es mínimo el impacto negativo al productor en lo que se refiere a carne propiamente, no es así en lo que concierne a los derivados. Debido a que el precio del ganado de carne para consumo interno se obtiene en la denominada plaza, este refleja las condiciones de oferta y de demanda, lo cual se traslada al productor del ganado, en tanto que el perjudicado por la

política de fijación de precios es fundamentalmente el carnicero, quien tiene que acudir a una serie de prácticas muy particulares a fin de evitar la restricción del precio, pero que le ponen, en muchas ocasiones, en conflicto directo con los consumidores.

En todo caso, el efecto nocivo de los precios máximos sí se presenta para el caso de los derivados de la carne, tales como cueros, sebo y tankage, cuya fijación afecta al productor, pues las plantas industrializadoras se le liquida al precio oficial fijado, aun cuando por medio de ciertos mecanismos descritos con mayor detalle en el Capítulo IV, se logra evitar los efectos de control de precios, si bien no en beneficio necesariamente de los productores de ganado. En todo caso, la política de fijación de precios topes no parece ser muy significativa en sus efectos nocivos sobre la oferta de carne para consumo interno.

Para otros productos analizados en este estudio, tales como tabaco y diversas hortalizas, las políticas de control de precios y de precios de sustentación no son aplicables.

En resumen, las decisiones gubernamentales de fijación de precios tienen un impacto muy significativo en el caso de los granos básicos. Para estos, los sistemas de precios mínimos garantizados, han provocado una subreproducción sumamente costosa (las cifras estimadas para cada uno de ellos, se encuentran indicadas en el Capítulo IV), especialmente para el caso del arroz y del maíz blanco para consumo humano. En lo que respecta al sorgo, los frijoles y el maíz amarillo, el hecho del tratamiento relativamente preferencial, en lo que se refiere al precio de sustentación, que ha tenido el arroz, ha ocasionado que esos cultivos tengan una

rentabilidad relativamente mucho menor, por lo cual se han convertido en cultivos secundarios, que generalmente se siembran en las tierras menos fértiles, utilizando sistemas de cultivo relativamente ineficientes.

Por otra parte, la política de fijación de precios máximos, inferiores a los de equilibrio, ha tenido un serio impacto negativo en la producción de azúcar, huevos, café para consumo interno y en la producción de leche. El efecto sobre la oferta de ganado de carne para consumo interno, como resultado de la fijación de precios tope, no ha sido muy significativa, al menos en la época actual.

## II.2 Política de Precios "Mixtos"

Por política de precios mixtos se entiende aquella por la cual las autoridades gubernamentales consideran que el precio de un producto debe ser visto como el resultado de la ponderación del precio interno con el externo. Bajo este criterio, existen dos enfoques que utilizan las autoridades gubernamentales: uno se refiere a que, dado que un producto nacional está fundamentalmente destinado a los mercados internacionales, en donde, supuestamente, el precio es más elevado que en el país, es, entonces, factible que se fije un precio máximo o tope a la producción destinada al consumo interno, pues la actividad en conjunto es lo suficientemente rentable. El segundo enfoque se refiere a que la venta de un producto en el mercado interno se hace a un precio ponderado entre el de sustentación interno, relativamente más elevado y el de importación, el cual es normalmente muy inferior.

El primer caso se aplica en Costa Rica para el café de consumo interno,

la carne para consumo doméstico y para el azúcar de consumo nacional. Esto fue analizado en la sección previa, bajo el concepto de políticas de controles de precios y, con más detalle, en la parte correspondiente a cada producto específico, en el capítulo IV de este estudio.

El segundo caso se aplica en Costa Rica al maíz amarillo, destinado a la elaboración de alimento animal, así como para el sorgo, el cual tiene el mismo uso.

Tal como se analiza en el aparte correspondiente del capítulo IV, tanto al maíz amarillo, como al sorgo -que para efectos de cultivo y consumo son sustitutos- se les fija un precio de sustentación o mínimo garantizado, por encima del precio de equilibrio. Si bien, tal como sucede en el caso de otros granos básicos, estas actividades son menos rentables que la del arroz, el objetivo de las autoridades nacionales ha sido fijar un precio relativamente "alto", a fin de aumentar la producción de ambos granos. Sin embargo, el precio de sustentación es sumamente elevado en comparación con el precio internacional, con lo cual existe una seria distorsión en los costos, que termina por afectar a los usuarios de las mezclas animales. El Consejo Nacional de Producción lo que hace es determinar un precio interno para los productores de esos alimentos, que no es tan alto como el precio de sustentación, ni tan bajo como el internacional.

Las ganancias que el Consejo Nacional de Producción obtiene por la venta del maíz o del sorgo a un precio mayor que el internacional, son utilizados para cubrir el subsidio a la producción nacional de granos básicos, en conjunto con los recursos que legalmente tiene que otorgar

el Banco Central al Consejo Nacional de Producción. Debe hacerse notar que, sin embargo, esta fuente de recursos es cada vez menos significativa, pues el país va haciéndose autosuficiente en la producción de estos dos granos, disminuyendo la importación de estos y por tanto, las ganancias por la venta al mayor precio.

El problema que origina esta política de precios mixtos es que, al igual que como sucede cuando el Estado fija un precio mínimo garantizado superior al precio de mercado, se da un estímulo para utilizar recursos en la producción de un bien, en el cual, tal vez muy posiblemente, el país no tiene las ventajas comparativas del caso. El argumento de las autoridades para utilizar esta política, falaz por muchas razones, es el ahorro de divisas que se genera al producir internamente, así como por las virtudes de la autosuficiencia.

Por otra parte, el precio interno ponderado o "mixto", el cual es mayor que el del mercado internacional, eleva los costos para los productores de alimentos para animales, que son utilizados, fundamentalmente, por los productores de huevos, de leche y de carne, cuyos precios están fijados por ley, además de otros productores, tales como los de cerdos y pollos, que tienen en muchos casos, que competir con productores del exterior, o bien, si desearan entrar en los mercados internacionales, quedarían fuera de mercado, por tener este mayor costo artificialmente determinado. (Por ejemplo, en la producción de embutidos, el país no ha podido entrar a mercados internacionales fuera del área, en gran parte debido al costo de la materia prima, que es alto por el relativamente mayor costo del alimento animal).

Tanto los productores de leche, como los de huevos y, en menor grado, los de la carne, atribuyen al alto costo interno del alimento animal, debido a la política de precios "mixtos", ser un gran freno a sus posibilidades de expansión y abaratamiento de su producción. Incluso, para el caso de los productores de leche, en el eventual caso de tener que competir con productores extranjeros en los mercados internacionales, la política bajo análisis les coloca en evidente desventaja, por lo cual no es rentable la actividad para la exportación.

### II.3 Efectos de Importaciones Subsidiadas

Según manifiestan los industrializadores del maíz blanco para consumo humano, existe una fuerte competencia proveniente de la importación de trigo subsidiado, unido al precio interno, relativamente más elevado del maíz, que afecta seriamente la cantidad demandada de este producto. Esto explica que el consumidor prefiera, unido a la tradición, el pan a la tortilla, con lo cual esta actividad se ve afectada. Esto es puesto que el precio de sustentación del maíz blanco es mayor que el precio de mercado y si a esto se le une el subsidio que se da a las importaciones de trigo proveniente, entre otros países, principalmente de los Estados Unidos, como parte de programas de ayuda, significa que el usuario continuará prefiriendo el pan a la tortilla. Sin embargo, el efecto neto sobre la producción es difícil de evaluar, pues el alto precio de sustentación estimula aumentar la producción, en tanto que el precio subsidiado del sustituto disminuye el incentivo, aunque si hubiera excedentes, estos serían para comercializar el producto en el exterior (el Consejo Nacional

de Producción asume las pérdidas), por lo cual la demanda interna es relativamente poco importante para el productor, el cual observa como, de hecho, al precio fijado por ley, su demanda es infinita.

Por otra parte, los productores nacionales de leche mencionan que si se permitiera importar sólidos lácteos al país, con precios subsidiados en sus países de origen, ello ocasionaría la desaparición de su actividad. Opinan que estarían dispuestos a enfrentar la competencia internacional siempre y cuando los precios de importación no fueran subsidiados y, según se analizó en la sección previa de precios "mixtos", que se permita la libre importación, a precios internacionales, de los granos que se utilizan en la producción de alimento animal.

En síntesis, para el caso de las importaciones subsidiadas, los productores de leche manifiestan su preocupación por una potencial competencia desleal. En el caso de los productores de maíz blanco, el subsidio a su sucedáneo, el trigo, no les afecta, puesto que ellos tienen un precio de sustentación que garantiza la compra a un precio mayor que el del mercado, cualesquiera que sea el volumen de producción. Sí afecta a las empresas productoras de bienes procesados que compiten con aquellas que incorporan trigo, puesto que tienen que pagar un precio relativamente más alto por el maíz blanco, que lo que relativamente tiene que pagarse por el trigo.

En todo caso, no parece haber un serio problema de desincentivo a la producción interna debido a las importaciones de bienes o insumos subsidiados en su lugar de origen.

#### II.4 Subsidios a las Exportaciones

Conceptualmente, si se dan subsidios a las exportaciones, en contraste con la producción dirigida al mercado interno, ello ocasionaría un estímulo para la exportación y, a la inversa, una retracción en la producción dirigida al mercado doméstico. De los productos analizados en este trabajo, tan sólo se subsidian algunos derivados de la leche por el sistema denominado de Certificados de Abono Tributario o CATS; sin embargo, dichas exportaciones son marginales en la producción total de leche o sus derivados.

Por otra parte, si bien en el pasado se subsidió a través de CATS a las exportaciones de café semitostado; cuya materia prima competía con aquella destinada a la producción de café de consumo interno, dicha práctica, la cual incluso fue criticada por tratarse de una exportación que comprendía muy poco valor agregado adicional a la simple exportación de café, actualmente no recibe dicho subsidio.

En síntesis, los posibles efectos negativos contrarios al aumento de la oferta interna de productos debido al subsidio a las exportaciones no se presenta en la generalidad de los casos analizados en este trabajo.

#### II.5 Regulaciones a la Producción y Venta

En ciertas circunstancias, el Estado utiliza sistemas que regulan la producción o la venta de un producto, de manera tal que se discrimina en la dirección en que se ofrece un producto. En general, todos los productos analizados en este trabajo no tienen regulaciones estatales en su producción o venta que incida notoriamente y en un alto grado en las

posibilidades de oferta de estos. Por ejemplo, para el caso de la leche, el Estado requiere cierto grado de higiene del producto a fin de evitar problemas de contagios en la salud del costarricense, criterio que es aplicable para todo tipo de leche. Sin embargo, en la práctica resulta que aquella leche que se vende sin un proceso de pasteurización o similar, no es objeto de un control intenso, sino que más bien es ocasional. En general, todos los productos analizados tienen limitaciones de naturaleza sanitaria; sin embargo, estas son plenamente aceptadas y no afectan negativamente a la producción de ninguno de ellos.

#### II.6 Cuotas de Importación

Un sistema de cuotas de importación puede permitir la existencia de una oferta nacional que satisfaga una demanda excedente, sólo que a un costo, supuestamente, mayor. Esto es, la cuota existe para evitar la libre importación más barata de cierto producto, de manera tal que el proteccionismo que a ello da lugar, permita la existencia de una producción interna relativamente más ineficiente.

Estas cuotas se han utilizado, para algunos casos, tan sólo como un mecanismo transitorio u ocasional, en tanto que, en otros, es una política permanente. Sin embargo, en ambas circunstancias, existe el elemento común de que dichas cuotas se emplean para satisfacer demandas excedentes internas.

En determinados momentos, el Estado ha permitido la importación de sólidos lácteos para hacerle frente a excesos de demanda por parte de las plantas procesadoras. Tal como se mencionara anteriormente, el precio internacional actual de la leche (en gran parte por ser un mercado de

excedentes) es mucho menor que el precio interno. Los productores estiman que dichas importaciones bajo cuota son necesarias únicamente para satisfacer esas demandas excedentes, pues de existir la libre importación, en las circunstancias señaladas previamente y con más detalle en el capítulo IV en la parte correspondiente a la producción de la leche, daría al traste con la producción nacional de este producto. Es más, señalan los productores de leche, a la fecha existe una fuerte acumulación de leche en polvo nacional que puede cubrir cualquier faltante previsto.

Otro producto sobre el cual se ejerce un fuerte control de cuotas de importación es el huevo, por medio de la Junta de Fomento Avícola, entidad en la que participan conjuntamente personas ligadas a la actividad y al sector público. La existencia de precios menores para el maíz en el resto de los países de Centro América (especialmente en El Salvador), motiva a que dichas importaciones sean permanentemente reguladas a fin de no provocar una quiebra de las empresas nacionales que producen con costos más elevados. Evidentemente, la política de precio "mixto" para el caso del maíz, descrito previamente, tiene una fuerte influencia en la decisión de limitar las importaciones.

En el resto de los productos analizados en este estudio no existe un sistema de cuotas de importación. Debe recordarse que, para el caso de los granos básicos, el Consejo Nacional de Producción sí regula cuidadosamente -incluso en muchos casos importa directamente- la importación de estos, a fin de satisfacer la totalidad de la demanda interna.

Dado lo anterior, no parece existir un efecto "negativo" sobre la oferta interna de productos debido a políticas de cuotas de importación,

pues en el caso de que existan, son, normalmente, cuidadosamente reguladas con el fin de proteger a la producción nacional.

### II.7 Monopolios Estatales en la Producción de Insumos

Sorprende, si se tiene presente la frecuente crítica pública que ciertos grupos de productores hacen a la empresa monopolista productora de fertilizantes FERTICA, que no existiera preocupación de los productores de los bienes analizados en este estudio, acerca de los precios internos de fertilizantes. Aparentemente, el diferencial de precios internos, en comparación con los internacionales a la fecha, y tal vez, por el relativamente poco peso de este insumo en los bienes analizados (con excepción de las hortalizas), no amerite que la eliminación del monopolio influya significativamente en la producción dirigida al mercado interno. Sí, se logró saber, es de interés hacer notar que intentos de ciudadanos privados para producir fertilizantes en condiciones semejantes a la empresa FERTICA e incluso para dirigirlos a los mercados de exportación, han sido obstaculizados por funcionarios de entidades gubernamentales, tales como en el Banco Central, según lo probaron interesados en esa actividad y que fueron objeto de entrevista por el que esto suscribe.

Un factor que, según se explica en el Capítulo IV con mayor detalle, incide significativamente en la producción de azúcar, es el precio monopolístico, relativamente alto, de los derivados de petróleo. Es muy posible que esto afecte a otras actividades productivas; sin embargo, tan sólo se cuantificó para el caso del azúcar. Los grupos de productores de

este artículo, señalaron que este precio monopolístico afecta en un grado relativamente alto cualquier esfuerzo para aumentar la producción de azúcar.

En todo caso, no parece que esta política pública de monopolio en la producción de ciertos insumos -específicamente, fertilizantes- sea un detrimento significativo en la oferta interna de los bienes analizados, con excepción del precio de los derivados de petróleo sobre la oferta de azúcar.

#### II.8 Delimitación de Zonas de Siembra

En ciertos países, por ejemplo, en los Estados Unidos, debido a que los precios de sustentación por encima del precio de mercado han dado lugar a grandes excedentes de producción (por ejemplo, en tabaco), el Estado ha decidido delimitar las áreas de siembra de dichos productos, a fin de evitar los excedentes. Por supuesto que el efecto inmediato es el aumento de la renta de las parcelas privilegiadas, pero el caso teórico no es de nuestro interés en este estudio.

En Costa Rica, según nuestro conocimiento, el único caso de delimitación de áreas de siembra fue el de las solanáceas; esto es, tabaco, tomate, berenjena, entre otros productos, debido a la existencia de un virus denominado Y, el cual afectaba seriamente la producción de tabaco en el país. De esta investigación se logró determinar que, en ninguna instancia, dicha prohibición tuvo vigencia de manera tal que no constituye ninguna limitación a la producción interna de bienes agrícolas.

En momentos en que se concluye este trabajo, autoridades gubernamentales han señalado ciertas formas de delimitación de áreas de siembra del arroz, por las que, del 100 % de superficie sembrada de arroz, un 15 % debe dedicarse a la producción de oleaginosas, si descan disponer del financiamiento bancario para la producción de arroz. El objeto que persigue esta nueva política gubernamental, es evitar la elevada producción arroceras nacional, lo cual provoca enormes pérdidas al Consejo Nacional de Producción, tal como se expuso anteriormente. Sin embargo, es muy posible que, dado el alto nivel de renta que actualmente tiene el productor de arroz por el elevado precio de sustentación que tiene este producto, esté anuente a aceptar esta restricción, con tal de que se mantengan el financiamiento fácil y expedito que le otorga el Sistema Bancario Nacional, así como el precio mínimo de sustentación por parte del Consejo Nacional de Producción.

#### II.9 Prohibición de Importaciones de Semillas y Otros Insumos

En cierto momento, en Costa Rica se ha aducido que la importación de ciertas semillas, debido a las enfermedades que poseen, puede afectar la producción de ciertos productos agrícolas, por lo cual debería de prohibirse su ingreso al país. Esto es especialmente cierto en lo que a la semilla de papa se refiere, aduciendo que el nemátodo dorado afectaría la producción interna, cuando en realidad lo que se ha logrado, aunque lentamente se ha ido erosionando, es restringir las áreas de siembra del producto, a fin de mantener un precio interno relativamente elevado. La

posibilidad de importar semilla de países que tienen prescripciones sanitarias conocidas, cada vez hace más difícil esa restricción arbitraria.

En general, no existen delimitaciones serias para importar semillas de productos agrícolas, siempre y cuando se certifique su condición sanitaria, para evitar la propagación de enfermedades. Cada vez este argumento proteccionista es menos significativo, aún cuando ocasionalmente se presenta.

En lo que se refiere a la importación de otros insumos, casi la totalidad de los gremios consultados manifestó que, en caso de que lo producido no se origine en Centro América, y aún si así lo fuera, en ciertos casos, las autoridades gubernamentales, directamente a través del Consejo Nacional de Producción, o bien por medio de las asociaciones gremiales, otorgan los permisos de importación respectivos libres de impuestos. Tan sólo el grupo de productores de huevos manifestó que, si bien ciertas leyes les brinda el beneficio de importar los insumos libres de gravámenes, la decisión administrativa del Ministerio de Hacienda generalmente les impide dicha importación, en especial en lo que se refiere a equipo de transporte. Ellos consideran que esas limitaciones sí inciden en cierto grado en la producción de huevos, aunque si bien no documentan su opinión.

#### II.10 Prohibición de Exportaciones y Venta Interna Forzosa

En general, la política por la cual se fijan precios internos inferiores a los precios internacionales (con las simplificaciones del caso), origina que el Estado deba de disponer de un sistema de prohibición de ventas al exterior, a fin de que, obligadamente, la oferta se dirija a

satisfacer la demanda interna.

Los productos en que se presenta este caso son, además de los granos básicos, el café y el azúcar, lo cual requiere de una prohibición de las exportaciones de lo que se produce, para abastecer al consumo interno. Evidentemente, si el diferencial de precios es lo suficientemente alto como para cubrir todo tipo de costos que involucra el contrabando, este se hace presente, tal como se analiza en el capítulo IV, en la sección correspondiente al azúcar. Ahí se logra estimar el monto del comercio "ilegal" proveniente de Costa Rica realizado en un año "típico", cuando el precio interno es considerablemente inferior al internacional.

Para el caso del café, la Oficina del Café acude a mecanismos, tales como teñir el café que se remata en la bolsa para el consumo doméstico, de manera tal que se pueda controlar el eventual contrabando al exterior. Sin embargo, esto no parece significar más que un costo adicional, pues dichas exportaciones no autorizadas continúan presentándose, en tanto que tal diferencial de precios persista.

Los demás productos analizados no tienen restricciones internas para su exportación, a no ser aquellas propias de no competitividad en los mercados internacionales, debido al relativamente mayor costo interno, o bien a regulaciones internas de otros países, tales como la ausencia de libre comercio de granos básicos, hortalizas y, en general, de productos agrícolas en el marco del Mercado Común Centroamericano.

Dado lo anterior, la prohibición de exportaciones, a fin de que la oferta de productos se dirija a la satisfacción de la demanda interna, es un corolario de la política de fijación de precios internos inferiores a

los internacionales. Estos elementos, en conjunto, muestran ser una de las más serias, sino la mayor, limitaciones al aumento de la oferta interna del café y del azúcar.

#### II.11 Política Cambiaria Sobrevalorada

Los representantes de los gremios de productores, a los cuales se les formularon preguntas relacionadas con este estudio, estuvieron de acuerdo con que el tipo de cambio vigente (fines de 1983) estaba sobrevalorando al colón, por lo que se observaba un efecto adverso de esto sobre las exportaciones del país. Sin embargo, sobre la conveniencia de una devaluación que fijara (al menos en un momento dado, bajo ciertos supuestos) un valor real al colón, los distintos gremios manifestaron posiciones divergentes, según esto les permitiera aumentar sus ingresos o no.

Así, aún cuando este estudio no tiene como objeto las relaciones de los distintos productos con los mercados internacionales, por el hecho de que las autoridades muchas veces dan como fundamento a la política de fijación de precios máximos, con el consiguiente subsidio a los consumidores nacionales, a la existencia de "altos" ingresos que se obtienen por las exportaciones, es importante ver la reacción de los distintos productores, cuyos bienes son objeto de este estudio, ante un posible ajuste en la paridad cambiaria.

A favor de ello se manifestaron los productores de carne, quienes enfatizaron que su actividad no sólo se ha visto afectada por un descenso en las cotizaciones internacionales, sino, también, por el tipo de cambio sobrevalorado y, en especial, por el denominado impuesto al diferencial

cambiario vigente en ese entonces (este ya ha sido eliminado para esa actividad), todo lo cual conspira contra la rentabilidad de su producción. De aquí que ese grupo se manifiesta, en general, de acuerdo con una política de que el colón tenga un valor real. El hecho de que se estimule la producción de ganado para la exportación, tiene un impacto sobre la oferta interna de carne, pues parte de lo que se exporta, se debe dejar para el consumo nacional. Al mismo tiempo, señalaron que una devaluación debería traer aparejada una revisión de los precios internos, de manera tal que se guarde una proporción con el precio internacional, a fin de evitar un subsidio al consumidor nacional.

Un criterio semejante fue manifestado por los productores de azúcar, aún cuando ellos enfatizan que, debido a que se ha dado un cambio en la proporción de la producción que se dedica a consumo interno, el cual ha ido creciendo respecto a lo exportado, lo más importante es mantener un precio interno adecuado al vigente en los mercados internacionales.

Una posición idéntica a la de los productores de carne fue expresada por los productores de café; sin embargo, los torrefactores o industriales de café para consumo interno manifestaron que su preocupación era que, si se devaluaba y no se realizaba el ajuste correspondiente en el precio interno, los precios de la bolsa reflejarían los precios internacionales, lo cual les elevaba la materia prima, propiciando más pérdidas a los industriales. Por lo tanto, no se manifestaban muy dispuestos a aceptar una devaluación como conveniente para aumentar su producción de café para consumo interno, en tanto los precios internos continuaron fijados.

En lo que respecta a los productores de leche, debido a que su actividad

es importadora neta, señalaron que una devaluación sería sumamente nociva sobre sus empresas. No consideran que una revisión del valor del colón les permita competir en los mercados internacionales, pues la práctica de precio "mixto" expuesto previamente, que afecta los costos del alimento, así como los subsidios que hay en los mercados internacionales a los productos lácteos en general, les impiden ser eficientes competidores. De esta manera, una devaluación más bien les ocasionaría un serio perjuicio.

Un criterio parecido, aun cuando no tan enfático como el expresado por los productores de leche, fue el brindado por los productores de granos básicos.

En general, los diversos grupos no consideran que la fijación del tipo de cambio del colón, el cual es sobrevalorado, esté afectando su oferta para consumo interno, con la excepción de los ganaderos, quienes enfatizaron este problema, así como los productores de café y azúcar, aunque en un grado menor. El resto de los productores se mantuvieron indefinidos o bien contrarios a dicho ajuste, pues no creen que ello ocasionaría un aumento de la oferta interna de esos bienes, sino todo lo contrario.

## II.12 Efectos de la Política de Industrialización Forzosa y de Sustitución de las Importaciones

No es esta la ocasión para efectuar un análisis comprensivo del modelo económico basado en la industrialización forzosa, a partir de la sustitución de importaciones por la creación de una barrera arancelaria.

Sin embargo, dicha estrategia económica proseguida por el país,

conceptualmente incide sobre la oferta para la producción interna, en tanto que afecta una serie de precios relativos de la economía.

En primer lugar, desde el punto de vista de los productos analizados en este trabajo, el efecto del aumento del precio interno de aquellos insumos protegidos por un arancel, en comparación con el precio de mercado internacional, no se traduce en un efecto notoriamente significativo sobre su producción, tal vez con excepción de las hortalizas.

Lo anterior es explicable, porque, en general, muchos de los insumos que utilizan las otras actividades productivas analizadas, están exentos de gravámenes, en gran parte porque no se producen en el Area Centroamericana, por lo que no están sujetos a los costos del proteccionismo.

Por otra parte, normalmente los gremios productores de los bienes estudiados (granos básicos, carne, leche, en ciertos casos) pueden importar, directamente o por medio del Consejo Nacional de Producción, los insumos libres de impuestos, si los hubiera.

En segundo lugar, el fenómeno asociado al proceso de industrialización forzosa, a fin de atraerse mano de obra y otros factores productivos de la agricultura hacia la industria, significó un aumento en los costos de producción en las actividades agrícolas tradicionales, en donde se tuvo que pagar más, a fin de retener esos recursos en tales actividades.

La característica anterior no es hecha patente por los productores como un elemento conducente al deterioro de la producción hacia el interior del país, aunque sí para la exportación de sus productos. Esto se puede ejemplificar en la opinión de algunos productores de leche (especialmente asociados a la industrialización de ésta), quienes señalan que

el surgimiento de los grupos de ingresos medios en el país, que consideran consecuencia del modelo de sustitución de importaciones, más bien permitió que se generara un mercado hasta ese entonces pequeño y de pocas posibilidades de crecimiento. En esto, señalan, tuvo que ver mucho el fenómeno de urbanización del Area Metropolitana de San José, lo cual también ven como un resultado del proceso de industrialización forzosa.

En tercer lugar, algunos de los gremios son plenamente conscientes de que entre los sectores más protegidos del país, se encuentran ellos propiamente, puesto que no existe libertad de importación de estos productos.

En cuarto lugar, consideran que si se eliminara el proteccionismo, lo que se favorecería, más bien, es la producción para la exportación, lo cual afecta apenas indirectamente a la oferta interna de esos productos, tal como el caso de la carne, del café y del azúcar.

Finalmente, tal como se vio en la sección de este capítulo que trató acerca del posible efecto nocivo de una moneda nacional sobrevalorada con respecto a las del exterior, no existe una idea clara entre muchos gremios acerca del posible impacto de una devaluación sobre la oferta interna de esos productos. Más bien, algunos gremios se mostraron contrarios a tal política, por ser fuertes importadores de insumos, tales como los productores de leche.

Dentro del tema del proteccionismo, debe destacarse la petición usual, especialmente de parte de los productores de hortalizas, de regular las importaciones de esos productos, así como que se les otorgue, por autorización del Estado, de un precio mínimo garantizado. Esto, aseveran, permitirá aumentar la producción interna de sus productos, pues señalan que la

existencia de intermediarios y la fluctuación de los precios, conspiran negativamente contra esa actividad.

En resumen, me parece que el posible impacto de los efectos del proteccionismo sobre la oferta interna de los productos estudiados, no parece ser muy significativa, en algunos casos, porque pueden realizar importaciones de bienes libres del impuesto arancelario y, en otros casos, porque su producción se dirige, fundamentalmente, al mercado interno, en el cual más bien son sumamente protegidos. A esta posición se agrega la idea que considera que los esquemas proteccionistas más bien permitieron el surgimiento de un mercado apropiado para sus productos, como es el caso de la leche.

#### II.13. Política de Patentes Genéricas

Dé acuerdo con los distintos grupos de productores de los bienes estudiados, no existe un impacto muy significativo contrario a la producción a causa de la existencia de sistemas de patentes sobre insumos de naturaleza genérica, que, por esa sanción legal, provoque un precio mayor que si no la hubiera. Los productores de granos básicos manifestaron su complacencia de que se revisara la protección brindada al Propanil; pero, en general, no se considera que la existencia de tales patentes, afecte sustancialmente su oferta para el mercado interno (después de todo, el precio de sustentación está dado por costo más margen, tal como se analiza con más profundidad en el capítulo III denominado Metodología de la Fijación de Precios, así como en el capítulo IV; en que se expone más ampliamente sobre cada producto específico).

## II.14 Políticas del Sistema Bancario Nacional

Es importante hacer notar, desde un principio, que de los productos estudiados, existen dos categorías sumamente definidas: una de ellas en que se da una fuerte integración gremial, como es el caso de los productores de granos básicos y, fundamentalmente, el de los productores de arroz, además de los agricultores e industriales de la caña de azúcar y de los ganaderos, tanto de carne, como de leche. El otro grupo es más disperso, como lo es el de productores de hortalizas y de algunos granos básicos, como los pequeños productores de frijoles y de maíz.

La anterior clasificación nos permite, si bien no con total exactitud, analizar sus opiniones con respecto al Sistema Bancario Nacional, en cuanto a que éste sea un obstáculo para aumentar la producción interna de sus productos.

Así, los azucareros manifiestan que nunca les ha faltado el financiamiento necesario para su producción y que están de acuerdo con una política de intereses reales positivos, lo cual asegura la existencia de suficientes recursos prestables en los Bancos. Igualmente, el gremio de los industrializadores del arroz manifiestan que el financiamiento bancario siempre es oportuno y apropiado, aún cuando expresan su preocupación por el elevado monto de capital de trabajo requerido en su operación. Apparently tampoco existen mayores problemas de crédito para los productores de otros granos básicos, pues es política usual del Sistema Bancario Nacional otorgar el financiamiento que se requiera a fin de hacer frente a las demandas de crédito de esos sectores.

Algunos grupos de productores de los bienes analizados, normalmente

no hacen uso de crédito en el Sistema Bancario Nacional -algunos manifestaron haber desistido de ello- para sus operaciones. Tal es el caso de los productores de café para consumo interno, que normalmente proveen su propio financiamiento, así como los productores de tabaco, quienes obtienen sus recursos, fundamentalmente, de las compañías tabacaleras y, como complemento del Sistema Bancario.

El gremio productor de ganado, tanto de carne como de leche, sí enfatizó la existencia de serios problemas de financiamiento en sus actividades, lo cual sí incide significativamente en la oferta que pueden llevar a cabo.

Los productores de ganado de carne manifiestan su actual preocupación por la ausencia de crédito a largo plazo. Señalan que, si bien consideran que los intereses actuales son altos para la rentabilidad de su operación, el mayor problema lo constituye la ausencia de recursos bancarios a largo plazo, indispensables en su actividad. En el capítulo IV, en la sección dedicada al análisis de la carne para consumo interno, se analiza con mayor profundidad el alcance de este serio problema que señala esa actividad.

Los ganaderos de leche manifiestan una total insatisfacción con las políticas de financiamiento a ese sector proseguidas por el Sistema Bancario Nacional. Indican que no hay financiamiento para rubros importantes del sector, además de que la aprobación de créditos es lenta y tediosa. El hecho de que se incorpore dentro de una misma cartera de financiamiento al dedicado al ganado lechero con el de ganado de carne, ha significado, aseveran los productores de leche, que, dada la preferencia

que el Estado brinda al ganado de carne, sea éste el que obtiene la mayor parte del crédito. El efecto de la insuficiencia de crédito para el sector lechero se ha reflejado, fundamentalmente, en la poca nueva inversión en bienes de capital que se efectúa. Este problema se agrava por la escasez de liquidez que están experimentando por las políticas de fijación de precios que el Estado propugna y que, a la fecha, por la falta de reajuste en el valor de la leche, tiene al sector en una situación financiera bastante delicada, que incluso puede llevar a un serio desmejoramiento del hato lechero nacional.

Los productores de huevos manifestaron que, en general, aquellos que poseen granjas grandes, no sufren problemas con el financiamiento bancario en un grado elevado; sin embargo, los productores pequeños y medianos cada vez acuden en mayor grado a mercados informales de crédito, en los cuales, a pesar de que tienen que pagar tasas de interés sumamente elevadas, disponen del crédito oportuno y sin trámites lentos o engorrosos, tal como sucede con el Sistema Bancario Nacional. Indican que la ausencia de crédito oportuno y apropiado es uno de los problemas más serios que tienen para poder aumentar su oferta de productos.

Uno de los grupos que manifestó mayor malestar con la política crediticia del Sistema Bancario Nacional, es el de los productores de hortalizas, quienes indican que ese factor es un serio limitante para expandir su producción (sin embargo, consideran más significativo para aumentar la oferta, que se les fije un precio mínimo de sustentación por parte del Estado).

En general, parece que existe una correlación entre el grado de organización de los gremios y la satisfacción con el financiamiento del

Sistema Bancario Nacional. Tal como ha sido estudiado para Costa Rica en otros trabajos, la existencia de una política subsidiada de intereses origina una limitación de recursos, que deben ser distribuidos, normalmente bajo criterios distintos al precio, siendo el poder político de negociación de algunos de estos gremios, lo que les garantiza acceso al mercado financiero privilegiado. En todo caso, parece que las limitaciones de crédito a ciertos sectores sí constituye una limitación fundamental a la posible expansión de su producción.

#### II.15 Otras políticas estatales

Un obstáculo indicado reiteradamente por los distintos grupos de productores, algunos de ellos, como se verá, con un mayor énfasis, es la política tributaria, en lo que se refiere a las altas tasas de impuestos, especialmente, sobre la renta, lo cual impide la reinversión de utilidades de las empresas.

El grupo azucarero manifestó concretamente que, si proseguía una política tributaria de altas tasas marginales de impuesto sobre la renta, por parte de las autoridades estatales, no sería posible aumentar la producción, pues no habría recursos internos generados por la actividad suficientes para llevar a cabo las adquisiciones de instalaciones industriales que se requería, incluso en el caso de que existiera un financiamiento bancario a largo plazo. Sobre este asunto, se presenta mayor información en el capítulo IV, en la sección dedicada al azúcar.

También la política tributaria proseguida por el Estado con relación a los cigarrillos, aunado a la campaña contra el fumado por parte de

instituciones públicas, ha incidido fuertemente en contra de la cantidad demandada de cigarrillos, lo cual se traduce en un descenso de la demanda de tabaco. Esto ha afectado seriamente a esta actividad agrícola.

Otro aspecto acerca del cual manifestaron los productores que contribuía un obstáculo al aumento de su producción, en lo que se refiere a las hortalizas, fue la poca asistencia técnica brindada; sin embargo, no tienen una idea concreta del grado de limitación que esto significa. Igualmente, este grupo de productores indicó otra serie de medidas estatales que deberían de introducirse a fin de mantener su actividad en buena posición económica: estas variaron desde reformas en la tenencia de la tierra y subsidios en las compras de herramientas y combustibles, hasta la limitación compulsiva de las áreas de siembra y de sistemas de mercadeo forzoso que evite la existencia de intermediarios. Ejemplo de esto último es la ampliación de sistemas cooperativizados de mercadeo de las hortalizas.

También los productores de huevos hicieron manifiesta su preocupación por la falta de asistencia técnica, especialmente a los pequeños y medianos productores. Consideran que, con un costo relativamente bajo, estos pequeños y medianos productores podrían incrementar notoriamente su productividad, lo cual evitaría que sean los aumentos de precios los que se convierten en el elemento de su supervivencia, debido al gran diferencial de productividad entre éstos y los productores más grandes, quienes utilizan tecnologías más modernas. En apariencia, una política de asistencia técnica a este grupo sí puede significar un aumento sustancial de la producción de los agricultores pequeños.

Muy interesante puede ser el impacto que un incremento en la asistencia técnica pueda tener sobre la producción de ganado, según lo muestra la información suministrada acerca de la eficiencia reproductiva-productiva del hato nacional, que se consigna en el capítulo IV, en la sección dedicada al ganado de carne. Los montos de pérdida en la producción nacional debido a factores, tales como retardo entre partos, sacrificio de vacas gestantes, baja productividad de terneros, entre otros, cuyos resultados negativos podrían amortiguarse significativamente a través de la información apropiada por medio de asistencia técnica, exige una consideración seria de parte tanto de las autoridades, como de los propios productores. Es más, estos últimos señalan que podrían organizarse a través de sus organismos regionales para dar la asistencia generalizadas -incluso venderla- en lugar del sistema individualizado, como actualmente lo hacen las autoridades gubernamentales.

Los productores de arroz señalan que el Ministerio de Agricultura es muy lento en la concesión de permisos para la exportación de semillas para arroz, lo cual les hace perder mercados internacionales al no poder abastecerseles con la debida antelación. Sin embargo, la magnitud del problema no es, en el agregado, muy significativa.

Igualmente, los productores de arroz solicitan que el Estado les de un tratamiento tributario igual al que reciben las compañías de fumigación aérea, las cuales, dicen dichos productores, tienen un cartel en la fijación de tarifas.

### III. METODOLOGIA DE LA FIJACION DE PRECIOS MINIMOS Y MAXIMOS EN COSTA RICA

Es interesante describir el proceso metodológico que las autoridades gubernamentales prosiguen en el proceso de la fijación de precios mínimos, o de sustentación, o bien máximos a que se pueden vender ciertos productos. Esto nos permite entender mucho del proceso político y del conflicto, que en muchas ocasiones surge entre las autoridades gubernamentales y las personas o agrupaciones privadas involucradas en el proceso. Por otra parte, el proceso de fijación de precios de productos en Costa Rica tiene un efecto sumamente importante en lo que a asignación de recursos y a las decisiones de producción se refiere, por lo cual conocer este proceso administrativo reviste especial importancia para la formulación de políticas respecto a los esquemas de fijación de precios mínimos y máximos.

Actualmente existen diversas instituciones encargadas, de una u otra manera, de fijar los precios de diversos artículos. Algunas de ellas tienen como función fijar los precios de innumerables artículos, en tanto que otras se especializan en la determinación del precio de un producto o conjunto de productos específicos. Este análisis se centra en ciertos productos agrícolas destinados al consumo interno.

El principal organismo estatal encargado de la fijación de los precios de una amplia gama de productos, es el Ministerio de Economía y Comercio, el cual tiene un departamento denominado de Comercio Interior, cuya función más importante es definir los precios máximos de una serie de productos y, una vez fijados, controlar que los mismos sean efectivamente puestos en práctica. El Ministerio de Economía y Comercio es el organismo

oficial y legalmente, encargado de fijar los precios en el país.

Por otra parte, el Consejo Nacional de Producción también es un activo participante estatal en la fijación de precios, aunque, a diferencia del Ministerio de Economía y Comercio, se encarga de la fijación de precios de sustentación de ciertos productos agrícolas, especialmente de aquellos llamados granos básicos.

Existen otros organismos especializados en la atención de ciertos sectores específicos y, entre otras actividades, están a cargo de la fijación de precios, en unos casos, como por ejemplo, la Junta de Defensa del Tabaco, que se encarga de la fijación del precio de compra del tabaco al agricultor por parte de la industria de los cigarrillos, en tanto que otros organismos especializados, si bien no participan directamente en la fijación de precios, sí tienen influencia definitiva en este aspecto. Así, por el hecho de que, normalmente, en sus Juntas Directivas hay una significativa representación estatal, la cual es muchas veces decisiva ante la contraposición de intereses que a veces se presenta entre sectores de una misma actividad, la decisión de ese organismo de participación estatal, es "casi" obligante para el Estado. Por ejemplo, la decisión adoptada por la Junta de Defensa del Tabaco, es aceptada por el Ministerio de Economía y Comercio, que es el organismo público supuestamente encargado desde el punto de vista legal, de la fijación de precios.

Sin embargo, la "fácil" situación anterior no siempre resulta ser así, y lo contrario parece ser la regla. Por ejemplo, aún cuando es el Ministerio de Economía y Comercio el encargado por ley de fijar los precios de los denominados granos básicos, el precio de sustentación (o

precio mínimo de compra) de éstos, es determinado, de acuerdo con su propia Ley, por el Consejo Nacional de Producción. Para el resto del proceso de comercialización, es el Ministerio de Economía el encargado de fijar los precios. Pero, debido a que el precio de sustentación que se fija a los granos básicos (arroz, frijoles, maíz, tanto el blanco, para consumo humano, como el amarillo, para alimentación de animales, así como el sorgo, también para uso animal), incide sobre los precios que debe fijar el Ministerio de Economía, en muchas ocasiones este manifiesta -usualmente en forma privada dentro de la estructura político-burocrática- su oposición a los precios que ha fijado el CNP.

Lo anterior es, en muchas ocasiones, objeto de un serio conflicto entre ambas instituciones, aunque la intervención de dos cuerpos de decisión administrativamente distintos, constituye una protección para aquel productor, cuyo producto se fija el precio, pues así él dispone de más instancias ante la posible fijación arbitraria de un solo ente. Esta protección surge porque, en muchas ocasiones, el productor es, al mismo tiempo, industrial o comerciante de su producto. Además, aún cuando el productor no sea el industrial o el comerciante del producto, el bienestar de estos dos últimos participantes en el mercado, es crucial para la comercialización exitosa del producto, aunque si bien la obligación de comprar el producto al precio de sustentación, por ley, por parte del CNP, teóricamente garantiza la comercialización del producto, lo cual libera al agricultor-productor de ese problema.

Con frecuencia los productores se alían con el CNP frente al MEC, para evitar que este último impida u obstaculice el alza en los precios

de sustentación por razones esencialmente políticas. De esta manera, los grupos de presión utilizan generalmente el elemento políticamente positivo de una elevación del precio de sustentación, a sabiendas de que, una vez logrado éste en el CNP, el MEC simplemente se limita a la fijación de los márgenes de utilidad correspondientes en las distintas etapas de comercialización. La fijación de los precios de sustentación se convierte, así, en la base para la fijación ulterior de los precios en distintas etapas.

Sin embargo, a veces el conflicto se presenta entre el MEC y los industriales o comerciantes, puesto que, una vez que se fija el precio base, al Estado tan sólo le queda la posibilidad de evitar el problema político derivado del aumento de precio al consumidor, afectando directamente a los márgenes de utilidades del industrial o del comerciante. Esto origina, muchas veces, que la negociación entre el Estado (MEC) y los empresarios se oriente a mantener un margen de utilidad fijo en precios absolutos o bien que el margen porcentual sea mínimo, lo cual provoca serios conflictos institucionales. Sin embargo, en muchas ocasiones, por el hecho de que los agricultores, industriales y comerciantes se encuentran integrados verticalmente, se permite la aplicación de una utilidad total global "aceptable", aunque para una etapa de producción específica, la actividad tenga un margen de utilidad que lo haga poco o no rentable.

En resumen, el Consejo Nacional de Producción es el encargado de fijar los precios a nivel de productor, en lo que se refiere a los granos básicos, en tanto que el Ministerio de Economía y Comercio parte de esos precios de sustentación para, dado un margen de utilidades y una

estructura de costos, tanto de la industria, como de la actividad comercial, para fijar los precios en los distintos niveles de comercialización (esto es, se aplica el sistema de fijar precio con base en el costo más margen).

A pesar de lo anterior, existen otros productos a las cuales el Ministerio de Economía les fija el precio desde el propio nivel de productor y a todo el resto de la cadena productiva. Por ejemplo, el precio de compra de la leche del industrial al productor es fijado por la Dirección de Comercio Interior. Algo semejante sucede con el precio del café para consumo nacional, aunque para este producto intervienen otros elementos. El método también se aplica para productos tales como el azúcar para consumo interno, los huevos, diversos cortes de carne para consumo nacional, entre otros bienes.

Administrativamente, el sistema de fijación de precios opera de la manera siguiente, dependiendo del tipo de producto y de las instituciones gubernamentales involucradas.

#### Caso 1: ~~Grupos~~ Básicos

Para el caso de los frijoles, maíz, arroz y sorgo, el Consejo Nacional de Producción realiza estudios para la fijación del precio de sustentación. Para ello, parte de un estudio de campo, en el cual se ajustan los costos de producción de un modelo previamente establecido. Esto es, dada una función de producción pre-establecida, se ajustan todos los parámetros de costos, según hayan variado los mismos. En períodos de frecuentes variaciones de costos, el CNP realiza ajustes de los precios de sustentación con la frecuencia necesaria, usualmente bajo petición de grupos organizados

de productores. El CNP realiza la fijación del precio de sustentación con la antelación suficiente, para que el agricultor tenga la certeza acerca de su precio de sustentación. En caso de que el producto sea sembrado en distintas zonas del país y que se siembra en distintas épocas del año, los ajustes se realizan con la periodicidad del caso.

En relación con los frijoles (rojo y negro), del arroz y del maíz blanco para consumo humano, el Ministerio de Economía fija el precio para el industrial, tomando en cuenta sus costos de operación, los costos de la materia prima que adquiere y su respectivo margen de utilidad. Este nivel de fijación se denomina a nivel de mayorista. Adicionalmente, por un proceso semejante, se fija el precio a nivel de detallista y, finalmente, a nivel de consumidor.

El problema que normalmente se le presenta a las autoridades del Ministerio de Economía es que, en muchas ocasiones, el precio de sustentación debe de fijarse mucho tiempo antes del inicio de la siembra, y, al así hacerlo, de hecho se sabe, todo lo demás constante, cuál va a ser, aproximadamente, el precio a nivel de mayorista, minorista y consumidor. Esto provoca que el producto sea acaparado para obtener ganancias extraordinarias al vender el producto al precio nuevo generalmente más elevado. Por otra parte, las autoridades del Ministerio de Economía sufren la presión de grupos políticamente vocales opuestos al alza prevista del precio.

Lo que normalmente sucede en el Ministerio de Economía es, entonces, una fuerte negociación entre los mayoristas y minoristas, por un lado y, por el otro, el Estado, el cual a su vez sufre la presión de grupos

organizados, los que, supuestamente, representan a los intereses de los consumidores. A veces el lapso entre la solicitud de aumento de los precios de los granos básicos y la oficialización del incremento por su publicación en La Gaceta, toma mucho tiempo, ocasionando serios trastornos en el sistema de mercadeo del producto, así como severas críticas a los funcionarios gubernamentales.

#### Caso 2: Productos sin Precio de Sustentación

Se refiere a productos tales como el azúcar, el café para consumo interno, algunos cortes de carne para el consumo nacional, leche y huevos, entre los más significativos y objeto de análisis en este informe.

Podemos dividir a este tipo de productos en dos subgrupos muy definidos: aquellos cuya solicitud de aumento en el precio es presentada por una institución, generalmente de naturaleza pública, en la cual el Estado posee representación formal de su Junta Directiva. Este es el caso de la Liga de la Caña, la cual se encarga de velar por los intereses de los productores e industriales de la caña de azúcar, tanto en lo que se refiere al mercado interno, como al internacional. El gobierno tiene una influencia sumamente fuerte en dicha institución.

Por otra parte, están aquellos productos cuya solicitud de aumento de precios ante el Ministerio de Economía es presentada directamente por los grupos interesados. Este es el caso de la Asociación de Torrefactores, que agrupa a los industriales del café para consumo interno, de la Cámara Nacional de Productores de Leche, de las diversas Cámaras de Ganaderos y de la Asociación de Productores de Huevos. En todos estos grupos, estrictamente privados, el Estado no tiene ninguna

representación directa o indirecta.

A pesar de que una solicitud que presenta el primer subgrupo antes citado, tiene mayor peso político ante las autoridades del Ministerio de Economía, por venir, al menos teóricamente, promovido por un representante del Estado ante dicha asociación, los del segundo subgrupo, normalmente, traen, también, el patrocinio de miembros relacionados con el Estado o bien de funcionarios del aparato estatal. Así, por ejemplo, es frecuente el apoyo que el Ministerio de Agricultura brinda a las solicitudes de aumentos de precio presentadas por los productores de leche y de carne (y en menor grado, por los productores de huevos), aunque no así a los torrefactores de café, pues estos se consideran industriales y no productores agrícolas. Sin embargo, estos últimos, en ciertas circunstancias enlistan el apoyo del propio Ministerio de Economía, a través de la representación que éste tiene en la Junta Directiva de la Oficina del Café, aunque, por la naturaleza del sistema de asignación de cuotas de café, como materia prima para la elaboración del café de consumo interno, normalmente el Ministerio de Economía es sumamente reticente a otorgar el aumento en el precio de este producto.

Generalmente, el primer subgrupo obtiene más rápidamente el aumento de precio solicitado, en tanto que el segundo, usualmente, logra el incremento después de un proceso que consume mucho tiempo y ocasiona la elaboración de múltiples estudios. No es extraño que una autoridad superior ordene a los empleados del Departamento de Comercio Interior, que los estudios "tomen su tiempo", a fin de poder negociar que el aumento se haga en un momento "oportuno" o en un monto "apropiado". Toda esta situación

desemboca en circunstancias sumamente extrañas. Por ejemplo, en cierta instancia, una solicitud para un aumento en el precio del café para consumo interno, se demora más de seis meses. Cuando éste al fin se dio, ya se tenía presentada otra solicitud para un nuevo aumento, debido a que en el lapso citado los costos habían subido vertiginosamente. Es más, la Ley de Protección al Consumidor protege al solicitante de tal abuso, garantizando al productor que, una vez presentada la solicitud de aumento, el Ministerio dispone de un mes de tiempo para resolverla. Sin embargo, rara vez es esta salvedad puesta en práctica y, como sucedió en un caso, cuando se pide enfáticamente aplicar esta provisión de la ley antes citada, se acude a subterfugios, tales como solicitar información que ya ha sido previamente entregada, e incluso hasta volver a publicar el precio vigente antiguo en el periódico oficial, a fin de reiniciar el proceso del trámite de la solicitud de aumento. Incluso, se llega a dar el caso de que el aumento en el precio logrado es inferior a aquel solicitado (y cuya veracidad ha sido obtenida en los propios análisis del Ministerio) y, cuando se solicita una explicación de por qué sucede ello, no hay respuesta alguna.

La naturaleza de precio político para estos productos, en contraposición con el precio económico, es evidente, pero lo ridículo de la situación es que, en innumerables instancias, es directamente el Presidente de la República, en persona, quien decide, después de numerosas consultas con los diversos interesados (tanto con los que solicitan el aumento, como con los que no lo quieren), el monto y oportunidad del ajuste en el precio. Normalmente los funcionarios de categoría inferior al Presidente,

no desean ser un chivo expiatorio por el aumento en el precio, y transfieren la decisión al propio Presidente, bajo el supuesto de que ello les brinda el máximo apoyo político posible.

IV. APLICACION DE POLITICAS ECONOMICAS QUE PUEDEN INCIDIR  
NEGATIVAMENTE EN UN AUMENTO DE LA OFERTA DE BIENES AGRI-  
COLAS HACIA EL MERCADO INTERNO DE COSTA RICA, SEGUN  
DIVERSOS PRODUCTOS ESPECIFICOS

Tal como se vio en el capítulo II, existen una serie de políticas económicas proseguidas por el Estado que afectan, o se supone que afectan, en mayor o menor grado, un eventual incremento de la oferta dirigida hacia el mercado interno. En dicho capítulo el análisis se efectuó según fueran las políticas, en tanto que en éste, el énfasis es según sea el producto. Este enfoque, le parece a este autor, permite otro ángulo de visión al problema, en especial porque, en primer lugar, en muchos de los casos estudiados, un producto está influenciado por diversas políticas aquí consideradas como detractoras de la producción para el mercado interno y, en segundo lugar, porque en muchas ocasiones es difícil separar una política de otra, sino que forman un todo integral (por ejemplo, fijación de un precio interno en conjunto con una prohibición para exportar el producto, o bien, que el precio interno es función, también, del precio internacional, por la parte exportada de la oferta total nacional del producto).

Adicionado a lo anterior, el análisis por producto permite determinar con mayor claridad, la existencia de políticas claves respecto a un producto, pero que tienen una incidencia definida sobre productos similares o sustitutos en lo que al cultivo se refiere. Esto es especialmente importante en la política del precio de sustentación del arroz, cuyo efecto

trasciende a este grano básico, influyendo notoriamente en la producción de los restantes granos básicos; esto es, el maíz blanco y el amarillo, los frijoles y el sorgo.

El orden en que se presenta el análisis por producto no es enteramente azaroso: de nuevo, se destaca la importancia de la política estatal ante la producción de arroz y su impacto sobre los otros granos básicos, para que sea el primer producto analizado en este capítulo. Los demás granos básicos le siguen en el estudio y, a partir de éstos, el orden de presentación no es indicativo de la mayor o menor importancia que en este estudio se le haya brindado a los restantes productos.

#### IV.1 Arroz

El arroz es un producto que tiene su precio fijado por ley en las distintas etapas de su producción y distribución. Al Consejo Nacional de Producción le corresponde, según el artículo 8 de su Ley Orgánica N° 6050, no sólo fijar un precio de sustentación de compra del agricultor, sino que, también, si a ese precio el industrial no adquiere el producto, el CNP adquiriría la producción de arroz a fin de venderlo a usuarios finales últimamente. La fijación del precio del arroz a nivel de mayorista (industrial), de mayorista a detallista y de detallista a consumidor, es efectuada por el Ministerio de Economía y Comercio, de acuerdo con la Ley de Protección al Consumidor.

En lo que se refiere a la fijación de los precios de sustentación por parte del CNP, esta funciona en dos etapas:

1. Aquella fijación que se efectúa previa a la época de

siembra, de manera tal que sirva para garantizar al productor-agricultor un precio mínimo de sustentación, de acuerdo con las distintas zonas de producción y, en especial, para la primera y segunda cosechas, y,

2. Una revisión del precio anterior, en caso de que la estructura de costos del momento, difiera sustancialmente de aquella que se utilizó en la determinación del precio de sustentación.

Debido al proceso inflacionario que Costa Rica ha experimentado recientemente, la revisión del precio señalada anteriormente, se ha hecho cada vez más frecuente, tal como se puede deducir del cuadro siguiente:

<u>Año</u>	<u>¢ x TM</u>	<u>Año</u>	<u>¢ x TM</u>
1978-79	1.848.00	1981-82	5.080.00
1979-80	2.024.45	1981-82	5.760.00
1979-80	2.173.91	1981-82	9.753.00
1980-81	2.404.90	1981-82	10.940.00
1980-81	2.527.20	1981-82	9.678.00
1980-81	2.608.70	1982-83	10.270.00
1980-81	2.934.80	1982-83	11.223.00
1981-82	4.400.00	1982-83	12.182.00
1981-82	4.750.00		

Es notorio que, de todos los granos básicos a los cuales el Consejo Nacional de Producción les fija el precio de sustentación, el del arroz es el que más variaciones ha experimentado durante el último quinquenio,

no sólo por la necesidad de efectuar ajustes lógicos en los precios de sustentación durante un período inflacionario, sino, también, por el hecho de que las agrupaciones de productores de arroz, se han caracterizado por ser muy activas en la pronta y necesaria revaloración del precio en este período.

A continuación se describe brevemente el sistema que el CNP utiliza para fijar el precio de sustentación del arroz:

1. Se establece una estructura de costos correspondiente a una producción de alta productividad. En ella se incorporan los insumos requeridos para obtener el costo de producción de una hectárea mecanizada. Dicho estudio de costos incorpora los siguientes elementos:

COSTO TOTAL

1. Costos de Producción

A. Mano de obra directa

a. Ronda y desmonta

B. Labores Mecanizadas

a. Rastroada fuerte (1)

b. Rastroada liviana (3)

c. Siembra, fertilización y aplicación de insecticidas granulados

d. Aplicación de herbicida e insecticida

e. Segunda aplicación de fertilizantes

f. Segunda aplicación de herbicida

g. Tercera aplicación de fertilizantes

h. Aplicación de insecticida y fungicida

- i. Aplicación de insecticida fosforado
  - j. Recolección
  - k. Acarreo en la finca
  - C. Materiales
    - a. Semilla (certificada)
    - b. Fertilizantes
      - Primera aplicación a la siembra
      - Segunda y tercera aplicación
    - c. Insecticidas
      - Granulado
      - Piretrina
      - Fosforado
    - d. Herbicidas
      - Gramíneas
      - Hormonal (hoja ancha)
  - D. Otros
    - a. Alquiler del terreno
    - b. Prima Instituto Nacional de Seguros
    - c. Transporte de materiales
2. Gastos Administrativos y de ventas
- A. Administración
  - B. Flete al centro de ventas
  - C. Uso de sacos
3. Gastos Financieros
- A. Intereses
  - B. Timbres

2. La fijación de precios se efectúa con base en los costos del momento, lo que determina cuál ha de ser el precio de sustentación. Sin embargo, en la práctica, esa fijación es objeto de revisión hasta el momento de la salida de la cosecha; o sea, hay una revisión constante del costo base. Esto explica por qué durante el período inflacionario reciente, existe multiplicidad de precios de sustentación en un mismo año.

Es interesante hacer notar que la estructura de costos que actualmente utiliza el Consejo Nacional de Producción para fijar los precios de sustentación, data, de hace cinco años. No sólo pueden darse cambios tecnológicos en la forma en que se produce en ese período, sino que, también, la reciente crisis económica que ha tenido Costa Rica, puede haber inducido a los productores a cambios significativos en los sistemas de producción, en lo que al uso de insumos se refiere.

De igual manera, durante los últimos años se han experimentado variaciones en la calidad del producto aceptado por el CNP; por ejemplo, en la humedad e impureza en que se entrega el grano, de lo cual depende el precio neto que recibe el productor.

En lo que se refiere a la fijación de los márgenes de utilidad sobre el costo, lo cual debe de tomarse en cuenta en la determinación del precio de sustentación, éste es resultado estrictamente de un deseo político. Lo anterior por el efecto que un aumento en el precio de sustentación tiene sobre, en última instancia, el precio al consumidor. Este dilema para las autoridades, las cuales, por un lado, desean un precio elevado para el productor-agricultor, pero, por el otro, querrían precios bajos del producto para el consumidor, es especialmente árduo en épocas de

inflación, cuando, incluso, se ven obligados a optar por políticas que buscan mantener un porcentaje de ganancias igual en términos absolutos, pero que equivale a una reducción del porcentaje de ganancias.

La relativamente cómoda posición del CNP es, generalmente y al fin de cuentas, aceptada por el Ministerio de Economía, el cual tiene ahora la menos confortable posición de tener que elevar el precio al consumidor. Son innumerables las ocasiones en que este dilema político en el sector público ha trascendido al público en general.

A pesar de lo anterior, hay un elemento de costo importante en que incurre el CNP, y lo cual no es aceptado como un costo, para efectos de la fijación de precios, por parte del Ministerio de Economía, como lo es la pérdida por la venta de excedentes de la producción nacional de arroz, el cual se mercadea en los mercados externos. Se estima que, para 1984, tal pérdida sea la siguiente:

Producción estimada : 150.000 toneladas métricas (pilado)

Consumo estimado : 110.000 toneladas métricas (pilado)

Excedente estimado : 40.000 toneladas métricas (pilado)

Pérdida estimada : US\$ 250 por tonelada métrica = ¢ 10.912.50  
por tonelada métrica.

Total: ¢ 10.912.50 x 40.000 TM = ¢ 436.500.000.

Sin embargo, tal como se verá ulteriormente, el excedente exportable es mucho mayor, elevando considerablemente estas pérdidas.

Los recursos para satisfacer este subsidio usualmente tienen tres orígenes distintos: uno de ellos, tal como se verá posteriormente en este capítulo; en la sección dedicada al análisis del maíz, por las

utilidades que obtiene el Consejo Nacional de Producción por las ventas de maíz amarillo y sorgo; en segundo lugar, por recursos que por ley debe proveer el Banco Central, fuente que cada vez tiene mayor importancia absoluta y relativa en la financiación mencionada y, en tercer lugar, por los ingresos de las operaciones comerciales del CNP, tal como, por ejemplo, las provenientes de la Fábrica Nacional de Licores, que se espera asciendan, en 1984, a  $\$$  140 millones, aproximadamente.

Normalmente el CNP utiliza el criterio de que la utilidad neta para el productor de arroz sea de un 15 % sobre los costos. Esto origina una serie de problemas, de los cuales hay plena conciencia en las autoridades del CNP.

1. El sistema de precio igual a costo más margen, constituye un fuerte incentivo para que los costos sean aumentados innecesariamente. La política del CNP de llevar sus propios cálculos de costos, da origen a fuertes encuentros con los productores privados y, de ese estira-encoge, sale la determinación de los costos "verdaderos" de producción. Debe recordarse que el productor de arroz tan sólo tiene instancia ante el CNP para hacer "valer" sus costos; ante el Ministerio de Economía, el agricultor no tiene ninguna participación, sino sólo los industriales y comerciantes.

2. La determinación de los rendimientos con base en un modelo tecnológico, utilizado para fijar el precio de sustentación, generalmente está influida por consideraciones políticas, orientadas a que la eficiencia sea "baja", lo cual determina mayores utilidades a los eficientes intramarginales, además de que la tecnología modelo utilizada

por el CNP, no es empleada por todos los agricultores. Este problema es especialmente significativo con otros granos básicos distintos del arroz, en donde hay sectores modernos y tradicionales dedicados a la producción del grano, ambos con tecnologías sumamente disímiles.

A pesar de que el margen de utilidades sobre el costo, que actualmente fija el CNP para el agricultor, es de un 15 %, en el año 1983, este es mayor, estimándose que ascienda a un 25 %. Esto se debe al exceso de capacidad instalada en las etapas de industrialización y comercialización, por lo que se da una fuerte puja por parte de las empresas procesadoras del arroz por obtenerlo y así lograr niveles altos de utilización de la capacidad instalada, que les permita reducir sus costos de operación. Adicionalmente, y relacionado con la vigencia de los márgenes de utilidad que fija el CNP, existe una fuerte integración vertical entre productores e industriales, lo cual evita que un margen insuficiente en una etapa específica del proceso productivo, sea un límite al desarrollo de esa actividad específica, aunque sí resulta rentable (incluso desde el punto de vista tributario) si se toma a la actividad en conjunto.

A fin de determinar la capacidad instalada en la industria arrocera, se brindan los datos siguientes, haciendo la salvedad que la fuente de información de los mismos es el sector industrial y que las cifras sobre producción y consumo nacional estimadas para 1983-1984, difieren de las obtenidas en el CNP, que sirvieron para estimar el excedente exportable y la pérdida derivada de él. En todo caso, ambas estimaciones divergen en que el excedente de este año sea de, aproximadamente, 40,000 toneladas métricas.

Para el período junio de 1983 a julio de 1984, se estima una producción total de arroz de 221.230 toneladas métricas, lo cual equivale a 199.907 toneladas métricas de arroz seco, lo cual se convierte en 124.442 toneladas métricas de arroz pilado. (El CNP estima esta cifra en 150.000 toneladas métricas y, posteriormente, esta cifra ha sido ampliada).

En lo que se refiere al consumo interno, éste se estima en 99.410 toneladas métricas de arroz pilado. Lo anterior significa que, según el sector industrial, el excedente exportable de arroz pilado, sea de 25.032 toneladas métricas.

Las estimaciones sumamente recientes acerca del punto del excedente exportable oscilan entre 60.000 y 70.000 toneladas métricas de arroz pilado, lo cual, se considera, origina una pérdida de US\$ 250 por tonelada métrica, lo que haría ascender la pérdida entre ¢ 654.750.000 y ¢ 763.875.000, según fuentes muy bien informadas. Esta enorme pérdida debería ser sufragada por recursos del Banco Central, según señalan autoridades de entidades relacionadas con el sector.

Aunque si bien las cifras inmediatamente citadas, tienen como propósito analizar la capacidad y su utilización en el sector industrial, es muy posible que la estimación del excedente exportable brindada por el CNP sea la más cercana a la realidad, especialmente después de los resultados de la cosecha en la zona de Guanacaste, la cual rindió una inesperada y elevada producción, debido a condiciones de clima sumamente bueno.

La capacidad actualmente instalada por los industrializadores del

arroz es la siguiente:

- Secado : 828.000 toneladas métricas de arroz de campo
- Almacenamiento : 170.913 toneladas métricas de arroz de campo, pero con un flujo máximo de almacenamiento en el mes de diciembre de 110.456 toneladas métricas de arroz de campo. Estas cifras excluyen la capacidad de almacenamiento del CNP, que agregaría un 10 % adicional.
- Pilado : 253.000 toneladas métricas de arroz pilado (esta estimación proviene de una utilización de diez horas diarias en un año de 313 días).
- Almacenamiento del arroz pilado: 15.410 toneladas métricas, pero con un flujo máximo estimado de dos semanas promedio, lo cual requiere un almacenamiento de 4.786 toneladas métricas de arroz pilado.

Una comparación entre las diversas capacidades instaladas y su utilización se muestra a continuación:

- Secado: Capacidad instalada: 828.000 toneladas métricas  
Utilización : 221.230 toneladas métricas  
Porcentaje utilizado: 26.7 %
- Almacenamiento de arroz de campo  
Capacidad instalada: 170.913 toneladas métricas  
Utilización : 110.456 toneladas métricas  
Porcentaje utilizado: 64.6 %. Además, el CNP agregaría un 10 % de capacidad de almacenamiento adicional.
- Pilado: Capacidad instalada: 253.000 toneladas métricas  
Utilización : 124.448 toneladas métricas  
Porcentaje utilizado: 49.1 %.

- Capacidad de almacenamiento de arroz pilado

Capacidad instalada : 15.410 toneladas métricas

Utilización : 4.785 toneladas métricas

Porcentaje utilizado: 31.1 %

A partir de los datos inmediatamente presentados, es evidente que el proceso de industrialización del arroz, es subutilizado en un alto grado, lo cual explica la fuerte competencia en el sector por disponer del arroz suficiente, a fin de poder diluir sus costos.

Aún cuando los productores e industrializadores del arroz manifiestan que, generalmente, no hay problemas con la consecución de financiamiento en el Sistema Bancario Nacional, sí manifiestan su preocupación por el elevado monto del capital de trabajo requerido, al menos en lo que se refiere al proceso industrial.

Así, el Banco presta el 90 % del precio de compra, por lo que, para un saco de 160 libras, cuyo precio de compra es de ¢ 896.60, el crédito asciende a ¢ 806.95 y, el resto, ¢ 89.65 es provisto por la arrocera. Para una empresa de tamaño mediano, considerada eficiente, se pilan 200.000 sacos de arroz, lo cual requiere un inventario promedio de 100.000 sacos, con un financiamiento propio de ¢ 8.965.000, a lo que hay que agregar los intereses bancarios, a un 25.5 % anual, por un período de dos meses, lo cual asciende a ¢ 3.430.000. Todo lo cual significa un capital de trabajo propio de ¢ 12.395.000, cifra que los industrializadores consideran sumamente elevada y que les ha puesto en serios problemas financieros.

A pesar de que los industrializadores se quejan de la elevada tasa marginal de tributación sobre la renta, esto no constituye, para ellos, un problema desde el punto de vista de la necesidad de reinversión de utilidades para la reposición de activos fijos, pues más bien existe un exceso de capacidad instalada en el sector.

Un problema que señalan los productores de arroz se refiere a la producción nacional de semilla, pues los agricultores nacionales tan sólo absorben entre un 60 y un 70 % de ésta, por lo cual el resto se dedica a la exportación. Sin embargo, los permisos para realizar esas exportaciones normalmente tardan mucho en ser concedidos por el MAG, por lo cual, cuando se puede ya exportar, en esos países extranjeros ya se ha iniciado la siembra, por lo cual hay pérdidas innecesarias al no poder realizarse la exportación.

Otro problema adicional que señalan los agricultores del arroz, especialmente los considerados "grandes", es el elevado costo de la fumigación aérea, producto, alegan ellos, de la existencia de acuerdos entre los oferentes de dicho servicio. Proponen que una solución podría ser que a los agricultores se les dé un tratamiento tributario igual que el que reciben las compañías de fumigación aérea; esto es, que también se les otorgue la exención de impuestos en la compra de aviones para fumigar.

En general, los agricultores grandes señalan que si se resolvieran las dificultades para el riego, los precios, al menos el del arroz, podría reducirse a la mitad, debido a la alta productividad del arroz bajo riego, especialmente en la zona de Guanacaste.

Es interesante conocer cuál ha sido el comportamiento de los precios

de sustentación en términos reales. Aún cuando este método posee serias limitaciones, se utilizará el índice de precios al por mayor para deflatar la serie de precios nominales; de esta manera, para cada uno de estos últimos datos, se le aplica el índice de precios del mes respectivo. Se reitera el carácter limitado del análisis, pero sirve para brindar una idea del comportamiento de los precios reales como una tendencia en todo ese lapso de tiempo:

<u>Año</u>	<u>Colones por T.M.</u>	<u>Índice de precios al por mayor</u>	<u>Colones reales por T.M.</u>
1978-1979	1.848.00	100.00	1.848.00
1979-1980	2.024.45	105.42	1.920.37
1979-1980	2.173.91	120.71	1.800.94
1980-1981	2.404.90	133.35	1.803.45
1980-1981	2.527.20	138.11	1.829.85
1980-1981	2.608.70	141.78	1.839.96
1980-1981	2.934.80	145.65	2.014.97
1981-1982	4.400.00	151.52	2.903.91
1981-1982	4.750.00	176.56	2.690.30
1981-1982	5.080.00	198.28	2.562.03
1981-1982	5.760.00	216.64	2.658.79
1981-1982	9.753.00	224.33	4.347.61
1981-1982	10.940.00	239.28	4.572.05
1981-1982	9.678.00	248.87	3.888.78
1982-1983	10.270.00	461.93	2.223.28
1982-1983	11.223.00	563.66	1.991.09
1982-1983	12.182.00	616.99	1.974.42

Del cuadro anterior se puede observar que el precio real de sustentación, en general, se mantuvo durante el período; es más, en cierto momento se dio un aumento de ese precio en términos reales, aún cuando en el último año, tiende a normalizarse, al llegar a niveles reales semejantes a los del inicio del período analizado.

Una información interesante se presenta en el cuadro siguiente, el cual muestra el precio de sustentación del arroz en granza, por saco de 46 kilogramos, para el período agrícola 1982-1983 y para distintos países de Centroamérica:

<u>País</u>	<u>Precio de Sustentación</u>	<u>Tipo de cambio empleado</u>
Costa Rica	\$ 10.89 / 20.65	¢ 40 x US\$ 1
Nicaragua*	\$ 16.40	¢ 10 x US\$ 1
Honduras	\$ 13.30	L. 2 x US\$ 1
El Salvador	\$ 13.20	¢ 2.50 x \$ 1

\* Se refiere a precios para el período 1983-1984.

En resumen, la política de fijación de un precio de sustentación del arroz, ha causado una enorme producción de excedentes, los cuales tienen que colocarse en los mercados internacionales a precios muy inferiores al costo de producción interno. Las pérdidas son sufragadas con recursos del Consejo Nacional de Producción y, cada vez más significativamente, con fondos del Banco Central.

Debe enfatizarse que las pérdidas por la producción racional de arroz

llegan a sumas exorbitantes, que pueden ascender, en este año, y dependiendo de ciertos supuestos acerca de los precios internacionales, a casi 850 millones de colones, lo cual requiere, de acuerdo con el artículo 66 de la Ley del Sistema Bancario Nacional, que los fondos provengan del Banco Central, en última instancia.

Por otra parte, el exceso de producción de arroz debido al alto precio de sustentación, tal como se verá en las respectivas secciones dedicadas a los restantes granos básicos, ha tenido un impacto nocivo sobre estos otros cultivos, que han pasado a ser actividades casi marginales.

El problema de este elevado precio de sustentación es un factor explicativo muy importante en toda la producción nacional de granos básicos, por lo que considero que una revisión de esta política hacia la eliminación del precio de garantía, se traducirá en un uso más racional de los recursos escasos.

Adicionalmente, existe un serio problema por el exceso de capacidad industrial instalada y de almacenamiento del grano, lo cual se ha traducido en un precio mayor que el de sustentación obtenido por el agricultor. Esto refuerza el incentivo antes mencionado, para que se incremente la producción del grano.

Aparte del papel vital que juega el elevado precio de sustentación del arroz, otras políticas estatales que juegan una menor influencia son: a) el sistema de fijación de precios, basado en el concepto de costo más margen, lo cual se traduce en los altos precios de sustentación antes citados, b) el elevado monto de capital de trabajo requerido por los industriales del arroz, c) las limitaciones para la exportación oportuna de

semilla de arroz, y d) el alto costo de la fumigación aérea, por lo que solicitan un tratamiento tributario similar al que tienen dichas compañías.

#### IV.2 Maíz y Sorgo

Al igual que con los otros granos básicos, al Consejo Nacional de Producción le corresponde la fijación del precio de sustentación, tanto del maíz amarillo, destinado fundamentalmente al consumo animal, en conjunto con el sorgo, así como del maíz blanco, utilizado en el consumo humano. Al Ministerio de Economía y Comercio le corresponde, a partir del precio de sustentación, aplicar los márgenes de utilidades y determinar los costos para fijar el precio a nivel de mayorista, minorista y consumidor.

Tal como sucede con los otros granos básicos, el Consejo Nacional de Producción fija los precios de sustentación del maíz en dos etapas:

1. La fijación anterior al inicio de la siembra, y
2. Revisión del precio anterior, cuando, en el lapso entre la fijación del precio de sustentación y la siembra, hayan ocurrido variaciones sustanciales en los costos.

Recientemente, debido a la inflación, el segundo ajuste se ha dado con suma frecuencia, aunque no tanto como en el caso del arroz, debido a que el maíz es sembrado por agricultores pequeños, generalmente, quienes utilizan técnicas de producción tradicionales y poco eficientes y, para aquellos productores que utilizan la mecanización, la actividad es, normalmente, simplemente una utilización de las tierras que son marginales

para la producción del arroz. También, al contrario de las organizaciones formales de productores de arroz, no existen instituciones privadas que agrupen a los productores de maíz (excepto ciertos sindicatos comunistas), para utilizarlas como una fuente de presión política para lograr los ajustes requeridos en los precios de sustentación.

A continuación se presenta un cuadro que muestra los precios de sustentación de la tonelada métrica de maíz, tanto el blanco, como el amarillo, para el período 1978-1983:

<u>Año</u>	<u>Blanco: Colones por Ton. Métrica</u>	<u>Amarillo: Colones por Ton. Métrica</u>
1978-1979	1.782.86	1.782.86
1979-1980	2.130.45	1.934.80
1980-1981	3.739.15	3.500.00
1981-1982	9.092.00	8.728.00
1982-1983	11.508.00	11.048.00

De la misma forma que se utiliza para los otros granos básicos, para fijar el precio de sustentación, el CNP utiliza una estructura de costos previamente establecida, la cual incluye las siguientes partidas de gastos necesarios para cosechar una hectárea de maíz semimecanizado:

## 1. Costos de Producción

A. Mano de obra directa

- a. Deshierba
- b. Doblada del maíz

B. Labores mecanizadas

- a. Arada (1)
- b. Rastreadas (3)
- c. Siembra, fertilización y aplicación de insecticida granulado
- d. Aplicación herbicida
- e. Aplicación fertilizante
- f. Primera aplicación insecticida
- g. Segunda aplicación insecticida
- h. Recolección
- i. Acarreo en la finca

C. Materiales

- a. Semilla (registrada).
- b. Fertilizantes
  - A la siembra
  - Nitrogenado
- c. Insecticidas
  - Al suelo granulado
  - A la planta
- d. Herbicidas

- D. Otros
  - a. Alquiler del terreno
  - b. Prima Instituto Nacional de Seguros
  - c. Transporte de materiales
- 2. Gastos Administrativos y de Ventas
  - A. Administración
  - B. Flete al centro de ventas
  - C. Uso de sacos
- 3. Gastos Financieros
  - A. Intereses
  - B. Timbres y otros

Para el caso del maíz, se aplican los mismos comentarios efectuados acerca de los métodos administrativos por parte del CNP, para la fijación de los precios de sustentación del arroz, en lo que trata del ajuste constante del precio, al anticuado modelo de costos, al tratamiento de la humedad y a las impurezas con que viene el maíz, así como a la fijación política de los márgenes de utilidad al agricultor..

También, al igual que como sucede con el caso de los frijoles, el hecho de que en la producción de maíz existan dos tipos de tecnología -una avanzada, mecanizada, y otra, atrasada, ineficiente- determinan dos formas de producir el mismo producto, por lo que una fijación de precios que atienda a los costos más elevados de los productores tradicionales, tiende a que se perpetúen esos sistemas de producción, con lo cual resulta una producción nacional de maíz sumamente cara, en comparación con aquella de otros países más eficientes.

Es por lo anterior que la determinación del precio de sustentación del maíz tiene fuertes connotaciones políticas, lo que impide que, aún cuando resulta más barato importar el maíz, que producirlo en el país, se continúe, por medio del proteccionismo, con una producción nacional sumamente ineficiente.

A continuación se presentan los datos de producción, área de siembra y rendimiento del total del maíz sembrado en el país, para el período 1970-1984. No existe información equivalente por separado para cada tipo de maíz.

<u>Año Agrícola</u>	<u>Area Ha.</u>	<u>Rendimiento TM / Ha</u>	<u>Producción T.M.</u>
1970-1971	43.466	1.415	61.525
1971-1972	44.010	1.470	64.696
1972-1973	42.369	1.523	54.506
1973-1974	60.503	1.439	87.037
1974-1975	41.071	1.024	42.061
1975-1976	64.070	1.416	91.745
1976-1977	52.902	1.681	88.945
1977-1978	43.756	1.772	77.524
1978-1979	44.057	1.703	75.272
1979-1980	38.843	1.676	65.102
1980-1981	46.920	1.877	88.062
1981-1982	49.120	1.687	82.868
1982-1983	56.312	1.557	87.647
1983-1984*	56.245	1.622	91.232

\*Estimación al 31 de agosto de 1983.

A partir de 1980, el CNP lleva estadísticas separadas de cada uno de los dos tipos de maíz, lo cual se presenta a continuación:

MAIZ BLANCO

<u>Año Agrícola</u>	<u>Area Ha.</u>	<u>Rendimiento TM / Ha</u>	<u>Producción T.M.</u>
1980-1981	34.991	1.682	65.154
1981-1982	39.547	1.674	66.199
1982-1983	43.973	1.562	68.673
1983-1984*	45.158	1.629	73.555

\*Estimación al 31 de agosto de 1983.

MAIZ AMARILLO

<u>Año Agrícola</u>	<u>Area Ha.</u>	<u>Rendimiento TM / Ha</u>	<u>Producción T.M.</u>
1980-1981	11.929	1.916	22.853
1981-1982	9.573	1.741	16.669
1982-1983	12.339	1.538	18.974
1983-1984*	11.087	1.594	17.677

\*Estimación al 31 de agosto de 1983.

A continuación, el análisis se presenta separadamente para el maíz blanco, destinado al consumo humano, y el maíz amarillo, que, en conjunto con el sorgo, se utiliza básicamente en la producción de alimento animal.

MAIZ BLANCO

Según información obtenida en el Consejo Nacional de Producción, se estima que esa entidad adquiera, aproximadamente, unas 55.000 toneladas métricas de una producción nacional estimada en 73.555 toneladas métricas; en tanto que se proyecta un consumo en el país de más o menos, 65.000 toneladas métricas. Esto convierte a la nación en autosuficiente en la producción de maíz blanco, estimándose, más bien, un excedente pequeño de, aproximadamente, 8.500 toneladas métricas, al cual habrá que buscar colocación en los mercados externos.

El subsidio que el Consejo Nacional de Producción da al maíz blanco es de, aproximadamente, ₡ 1.200 por tonelada métrica, lo cual significa que, para este año, el subsidio total para el maíz blanco sea de ₡ 66.000.000. Dicho subsidio será financiado, en parte, con recursos propios del Consejo Nacional de la Producción, pero, fundamentalmente, con aquellos provenientes del Banco Central de Costa Rica.

Según opinan personas vinculadas y conocedoras de la producción de maíz blanco en Costa Rica, los esquemas actuales de precios de sustentación a diferentes granos básicos, ha afectado el cultivo del maíz en contraste con el del arroz, puesto que el elevado precio de sustentación del arroz ha provocado grandes utilidades en ese sector, además de que su siembra es sumamente rápida, lo cual permite, en algunos casos, obtener más de una cosecha al año, con la consiguiente rotación del capital. Por ello, los agricultores más eficientes se han dedicado a la siembra del arroz, en contraste con la del maíz, la cual, en muchas ocasiones, se lleva a cabo a un nivel artesanal.

Es oportuno señalar que, aún cuando la información disponible se refiere a la producción de ambos tipos de maíz, en el país existe una categoría de pequeños agricultores, quienes siembran un promedio de 1.6 hectáreas, los cuales producen un 87 % de la cosecha del país y que corresponde al 97 % de las fincas dedicadas a la siembra de maíz. Por otra parte, la categoría de agricultores, a los cuales puede llamárseles "grandes", quienes tienen un área promedio sembrada entre 6 y 25 hectáreas, producen el 13 % de la producción nacional de maíz y que corresponde al 3 % de las fincas dedicadas a la siembra de ese grano.

El precio de sustentación actual de la tonelada métrica de maíz blanco es de ₡ 11.508, que resulta ser de, aproximadamente, ₡ 11.000, después de los castigos por humedad y suciedad. Estos precios contrastan con el costo de esa misma tonelada importada del mercado internacional, la cual asciende a ₡ 5.700.

El hecho de que en Costa Rica exista una gran tradición de consumo de trigo en comparación con el de maíz, además de que el precio del trigo está subsidiado, se refleja en el consumo relativamente bajo de maíz en Costa Rica. Es por ello que el consumo per capita de maíz es de 25 kilos al año, y así ha permanecido durante mucho tiempo, en tanto que el del trigo es de, aproximadamente, 44 kilogramos al año. Es más, en tanto que la tonelada métrica de maíz nacional cuesta, aproximadamente, ₡ 11.000 (en contraste con ₡ 5.700 en los mercados internacionales), la tonelada métrica de trigo, puesta en planta en Costa Rica, cuesta ₡ 9.100. El precio menor del trigo, en comparación con el del maíz nacional, refleja no sólo el precio internacional, sino que, también, el que haya un

elemento de ayuda internacional, así como esquemas de financiamiento preferencial, que le confiere un precio subsidiado en Costa Rica.

Se ha mencionado el carácter competitivo en la agricultura nacional entre el maíz y el arroz, así como que, por el hecho de que el arroz tiene un precio de sustentación relativamente "mejor", se incentive relativamente el cultivo del arroz en comparación con el maíz.

Normalmente, al agricultor pequeño, al que no le resulta rentable sembrar arroz, opta por la producción de maíz. Esto le confiere un carácter "tradicional" a la siembra del último grano, a lo cual se une el hecho de que, en Costa Rica, la infraestructura para el arroz es mucho mejor que para el maíz (por ejemplo, existe abundancia de cosechadoras de arroz, e incluso empresas que se dedican a prestar ese servicio, en contraste de la casi ausencia total para el maíz), contribuye a la ineficiencia relativa en la siembra del maíz. Las siguientes cifras muestran claramente dicho diferencial:

- Rendimiento por Ha. de maíz: 1.5 toneladas métricas
- Ingreso bruto del agricultor de maíz: ₡ 13.044 por hectárea
- Costo del agricultor de maíz: ₡ 15.000 por hectárea
- Utilidad del agricultor de maíz: -₡ 1.956 por hectárea
- Rendimiento por Ha. de arroz: 3 toneladas métricas
- Ingreso bruto del agricultor de arroz: ₡ 33.600 por hectárea
- Costo del agricultor de arroz: ₡ 28.000 por hectárea
- Utilidad del agricultor de arroz: ₡ 5.600 por hectárea

La explicación del por qué el pequeño agricultor de maíz pierde, aproximadamente, ¢ 1.956 por hectárea, radica en que este es un cultivo básicamente artesanal, por lo que los agricultores no computan los jornales familiares, el propio, o el costo de la tierra. Algunas estimaciones de estos montos suman, aproximadamente, ¢ 4.000 por hectárea, lo cual da un "neto" al agricultor de, aproximadamente, ¢ 2.044 por hectárea. Esto significa que, en el largo plazo, haya salida de esos agricultores hacia otras actividades, tales como la siembra de arroz, a no ser que su comportamiento tradicional, les haga permanecer en la producción de maíz.

El análisis anterior se refiere a agricultores pequeños, tradicionales; a continuación se presentan los rendimientos de los agricultores llamados "grandes" (aquel 3 % que genera el 13 % de la producción nacional):

- Rendimiento por Ha. de maíz: 3 toneladas métricas
- Ingreso bruto del agricultor de maíz: ¢ 26.086 por hectárea
- Costo del agricultor de maíz: ¢ 23.000 por hectárea
- Utilidad del agricultor de maíz: ¢ 3.086 por hectárea

De nuevo, debe señalarse que la utilidad esperada del agricultor de maíz "grande" es menor que la esperada por el agricultor de arroz, aún cuando ese, también, es "pequeño". Las cifras comparables para un agricultor de arroz "grande", son las siguientes:

- Ingresos esperados: ¢ 50.400 (60 sacos de 160 lbs. a ¢840 cada uno)
- Costos esperados por hectárea: ¢ 33.000.
- Utilidad esperada por hectárea de arroz: ¢ 17.400.

La última cifra se compara muy favorablemente con la utilidad esperada del agricultor relativamente eficiente de maíz, que es tan sólo de  $\$$  3.088 por hectárea.

Sin embargo, a pesar de las cifras anteriores, que deberían traducirse en un abandono de la producción de maíz hacia la de arroz, resulta que los productores "grandes" de maíz suelen ser también grandes productores de arroz, quienes usan tierras marginales, no aptas para la siembra del arroz, en la del maíz, lo cual parece ser su mejor opción.

Es interesante conocer cuál ha sido el comportamiento de los precios de sustentación del maíz blanco, pero en términos reales. Para deflactar la serie, utilizamos el índice de precios al por mayor, el cual es aplicado en el respectivo mes en que se practicó el ajuste en el precio de sustentación. Debido a las serias dificultades propias de este método, la evolución debe ser vista tan sólo como un indicador del comportamiento a largo plazo:

Año	Colones por tonclada métrica	Indice de precios al por mayor	Colones reales por T.M.
1978-79	1.782.86	100.00	1.782.86
1979-80	2.130.45	120.71	1.784.93
1980-81	2.434.80	145.65	1.671.68
1980-81	2.826.10	170.43	1.658.22
1980-81	3.739.15	224.33	1.666.81
1981-82	4.270.00	248.87	1.715.76
1981-82	4.770.00	312.00	1.528.85
1981-82	5.100.00	358.95	1.420.81
1981-82	7.500.00	406.25	1.846.15
1981-82	9.092.00	461.94	1.968.22
1982-83	10.435.00	563.68	1.851.29
1982-83	11.091.00	576.01	1.925.49
1982-83	11.508.00	605.68	1.900.01
1983-84	11.508.00	616.99	1.865.18

Del cuadro anterior parece deducirse que las variaciones en los precios de sustentación, no sólo han tomado en cuenta el efecto de la inflación, sino que, también, durante el lapso 1978-1984, se ha dado un ligero aumento en el valor real del precio de sustentación de maíz blanco.

En resumen, la política de precios de sustentación superiores al precio de equilibrio, en el caso del maíz blanco, debe verse en relación al precio mínimo equivalente del maíz.

El hecho de que este último cultivo compita con el mismo tipo de tierras en que se siembra el arroz, aunada a la mucho mayor rentabilidad de éste, ha hecho que la producción de maíz blanco para consumo humano sea una actividad marginal a la del arroz. Sin embargo, el precio real de sustentación del maíz blanco ha tenido un ligero crecimiento en el período 1978-1983, lo cual puede explicar que se empiecen a experimentar excedentes para exportar, los que, al igual que como sucede con el arroz, originarán pérdidas por el relativamente elevado costo interno.

Dado lo anterior, una política apropiada debe tener en mente no sólo la eliminación del precio de sustentación más elevado, que evitaría esos excedentes tan caros en su utilización de recursos, en el caso del maíz blanco, pero en conjunto con una decisión semejante para el caso del arroz.

Por otra parte, desde el punto de vista del consumo interno, la existencia de una sustituibilidad casi perfecta, en Costa Rica, entre el consumo del maíz blanco y del trigo, significa que el subsidio de las importaciones de este último va en detrimento de la demanda de maíz, lo

cual se traduce en un descenso en la cantidad ofrecida de maíz. Sin embargo, la existencia de un precio mínimo de sustentación, por medio del cual el CNP adquiere toda la producción, significa que, de hecho, el productor experimenta una demanda infinitamente elástica, por lo cual puede colocar, a ese precio, cualquier cantidad que produzca. De esta manera, la existencia de un precio mínimo garantizado sobrepasa cualquier efecto negativo sobre la oferta interna que pueda surgir de los subsidios a la importación de bienes sustitutos, como es el caso del trigo.

No existen, aparentemente, otras políticas estatales que incidan negativamente sobre la producción interna de maíz blanco. La estructura de precios de sustentación, basados en el método del costo más margen, es conducente a la ineficiencia por la excesiva producción a que esto da lugar, con el consiguiente mal uso de los recursos escasos.

#### MAIZ AMARILLO

El maíz amarillo es usualmente utilizado en mezclas, principalmente con el sorgo, para la alimentación animal. A la fecha, el precio de venta del maíz amarillo por parte del CNP, es el resultado de una ponderación del precio mínimo de compra del maíz amarillo producido en el país por parte del Consejo Nacional de Producción, con aquel que importa de los mercados internacionales. Las proporciones actualmente empleadas son un 40 % del precio nacional y un 60 % del internacional.

Dado lo anterior, puesto que el precio de sustentación actual de la tonelada métrica de maíz amarillo es de, aproximadamente, ¢ 11.000, en tanto que el de la tonelada métrica del importado, asciende a ¢ 7.000,

aproximadamente, el precio de venta del maíz amarillo a nivel del usuario industrial es de ¢ 9.400 la tonelada métrica, lo cual significa un costo mayor en un 34.3 %, que el de la tonelada métrica importada. Esto es fuente de malestar entre muchos productores, entre ellos ganaderos de carne y leche, avicultores y otros usuarios de alimento animal, quienes solicitan que se les permita importar directamente el maíz amarillo para hacer sus propias mezclas, o, bien, que el Consejo Nacional de Producción venda al precio de mercado internacional.

Debe hacerse notar que el diferencial entre el precio de venta ponderado más alto a que vende el maíz amarillo el Consejo Nacional de Producción, en contraste con el costo ponderado de adquisición de este grano, es una fuente de recursos financieros sumamente importante, la cual se utiliza en financiar los programas subsidiados de los restantes granos básicos, al menos en cierta proporción.

Debido a que el maíz amarillo se utiliza conjuntamente con el sorgo en la producción de alimento animal, en lo pertinente, en esta sección se analizarán conjuntamente estos dos granos, a menos que se especifique lo contrario.

Se estima que, para el año 1983, el consumo nacional de sorgo o de maíz amarillo ascienda a, aproximadamente, 120.000 toneladas métricas, las cuales son enteramente manejadas por el Consejo Nacional de Producción. De esas 120.000 toneladas métricas, se estima que la producción nacional de maíz amarillo sea de, aproximadamente, 17.500 toneladas métricas en tanto que la de sorgo nacional se estima en 30.500 toneladas métricas; esto es, la producción nacional de ambos granos se estima

ascienda a, aproximadamente, 48.000 toneladas métricas. Por lo tanto, para satisfacer la demanda total de ambos granos, se requiere de una importación de aproximadamente, 72.000 toneladas métricas. Ahora bien, según estima el CNP, el subsidio por tonelada métrica se aproxima a ¢ 1.200, todo lo cual significaría un subsidio de ¢ 144.000.000, en este rubro.

Para este año (1984) se ha realizado estimaciones, de que únicamente se importarán, aproximadamente, 30.000 toneladas métricas de maíz amarillo y de sorgo, lo cual significa un costo de, más o menos, ¢ 196.5 millones, a lo cual se adiciona un costo de administración y otros, de ¢ 45.0 millones de colones, lo cual determina un costo total aproximado de ¢ 241.5 millones. Se estima que esto genere ingresos de ¢ 300.0 millones, lo cual da una utilidad de, aproximadamente, ¢ 58.5 millones. Pero, tal como debe recordarse, esta es una de las fuentes de recursos a ser utilizados en el programa de subvenciones a los granos básicos, por lo cual la mayor producción doméstica y, por ende, menor importación, significa menores recursos para subsidiar los programas de referencia. De manera que las autoridades del Consejo Nacional de Producción se manifiestan sumamente preocupadas por la erosión de este flujo de recursos, lo cual significa un creciente acceso a fondos provenientes del Banco Central.

Las observaciones efectuadas previamente en el análisis del maíz blanco, en lo que se refiere a su comparación con la siembra de arroz, son también aplicables al caso del maíz amarillo.

Para conocer cuál ha sido el comportamiento real de los precios de sustentación del maíz amarillo, por un procedimiento semejante al indicado en el análisis del maíz blanco y con todas las limitaciones allí indicadas, se presenta el cuadro siguiente:

<u>Año</u>	<u>Colones por tonelada métrica</u>	<u>Índice de pre- cios al por mayor</u>	<u>Colones rea- les por T.M.</u>
1978-1979	1.782.86	100.00	1.782.86
1979-1980	1.934.80	120.71	1.602.85
1980-1981	2.434.80	145.65	1.671.67
1980-1981	2.608.70	170.43	1.530.66
1980-1981	3.500.00	224.33	1.560.20
1981-1982	4.000.00	248.87	1.607.26
1981-1982	4.500.00	312.00	1.442.31
1981-1982	4.820.00	358.95	1.342.81
1981-1982	7.200.00	406.25	1.772.31
1981-1982	8.728.00	461.94	1.889.42
1982-1983	10.018.00	563.66	1.777.31
1982-1983	10.647.00	576.01	1.848.41
1982-1983	11.048.00	605.68	1.824.07
1983-1984	11.048.00	616.99	1.790.63

Del cuadro anterior puede deducirse que, al contrario del caso de maíz blanco, para el maíz amarillo, el precio de sustentación casi mantuvo su valor real durante el período bajo análisis; esto es, las variaciones en el precio de sustentación fueron esencialmente para acomodarse al proceso inflacionario, caso contrario con el maíz blanco, el cual tuvo un aumento real durante el período. Hay dos hechos adicionales que llaman la atención si comparamos la evolución de los precios de sustentación

de ambos tipos de maíz. Uno es que, a partir del año 1978-1979, el precio de sustentación de la tonelada métrica de maíz blanco fue siempre superior a la de maíz amarillo; hecho que con anterioridad no sucedía. Por otra parte, en lo que se refiere a la fijación de precios de sustentación del maíz amarillo, durante el período 1980-1982, se dieron cambios en "números redondos"; esto es, por ejemplo, el precio de sustentación de la tonelada métrica en 1980-1981 era de ₡ 2.608.70; luego fue de ₡ 3.500.00, luego de ₡ 4.000.00 y, posteriormente, de ₡ 4.500.00, sorprendiendo la "exactitud" de estas tres últimas cifras. Posiblemente revele la naturaleza esencialmente política, y no económica, que tienen los precios de sustentación.

Es de interés, por otra parte, indicar cuál ha sido el comportamiento de los precios de sustentación del sorgo, a fin de tener una idea de la evolución real de dicho precio. Se aplican las mismas observaciones hechas en cálculos semejantes, enfatizando que el objetivo de este análisis es brindar una idea en el largo plazo.

Año	Colones por tonelada métrica	Indice de pre- cios al por mayor	Colones rea- les por T.M.
1978-1979	1.413.00	100.00	1.413.00
1979-1980	1.826.10	120.71	1.512.80
1980-1981	1.978.20	145.65	1.358.19
1980-1981	2.195.60	170.43	1.288.27
1980-1981	2.326.10	224.33	1.036.91
1981-1982	4.000.00	248.87	1.607.26
1981-1982	4.500.00	280.53	1.604.11
1981-1982	4.820.00	312.00	1.544.87
1981-1982	8.512.00	858.95	2.371.36
1982-1983	10.011.00	563.66	1.776.07
1982-1983	11.401.00	576.01	1.979.31
1982-1983	11.048.00	605.68	1.824.07
1983-1984	11.048.00	616.99	1.790.63

Del cuadro anterior se deduce que, al contrario del caso del maíz amarillo, el sorgo ha experimentado un aumento real en el precio de sustentación; o sea, ha tenido un incremento adicional al del proceso inflacionario. Esto es especialmente importante, por ser el sorgo y el maíz amarillo sustitutos. Hay otro hecho que llama la atención en lo que se refiere a la fijación del precio de sustentación del sorgo.

En la cuarta fijación del año 1981-1982, este sufrió un alza nominal del 77 % sobre el precio fijado pocos meses antes (el alza en el precio real de sustentación fue de un 53 %), lo cual hace presuponer que se dio un intento deliberado, por parte del Estado, de provocar un aumento en la producción nacional de sorgo, aún cuando, tal como se verá posteriormente, tal efecto no parece que se haya materializado.

Otra política interesante surge de la comparación entre los precios de sustentación del maíz amarillo y del sorgo; puesto que el precio de este último grano hasta el año 1981-1982, siempre fue inferior al precio de sustentación del maíz amarillo. Posterior a esa fecha, ambos precios son casi iguales, así como los costos de producción por hectárea (ligera-mente inferiores en el caso del sorgo). La política de igualación de los precios de sustentación parece reflejar un deseo de evitar una sustitución de un cultivo por el otro, aunque las observaciones efectuadas acerca de las relaciones entre la siembra del maíz y del arroz, son también aplicables al caso del sorgo.

En todo caso, puede observarse que en tanto que la producción de sorgo ha experimentado un crecimiento durante el período 1970-1984, caso contrario sucede con el maíz amarillo, el cual, para el período 1980-1984,

en que hay datos disponibles, ha sufrido un descenso en la producción, pudiendo deberse este fenómeno al cambio en las relaciones de precios de los dos productos antes descrita.

A continuación, se presentan los datos de producción, área sembrada y rendimiento por hectárea de la producción de sorgo del país, para el período 1970-1984:

<u>Año Agrícola</u>	<u>Area Ha</u>	<u>Rendimiento TM / Ha.</u>	<u>Producción T.M.</u>
1970-1971	2.761	2.636	7.278
1971-1972	4.518	2.631	11.877
1972-1973	7.000	1.972	13.086
1973-1974	n. d.	n. d.	16.419
1974-1975	7.250	1.949	14.129
1975-1976	10.750	1.940	19.780
1976-1977	18.845	1.638	30.880
1977-1978	24.971	1.641	40.985
1978-1979	23.833	2.206	52.987
1979-1980	18.128	1.856	33.650
1980-1981	20.735	2.007	41.622
1981-1982	17.210	1.724	29.671
1982-1983	15.847	1.748	27.696
1983-1984*	20.798	1.860	38.677

\*Estimación al 31 de agosto de 1983.

Del cuadro anterior puede deducirse que el rendimiento de la producción por hectárea del sorgo, parece experimentar un descenso durante el período 1970-1984. Adicionalmente, tal como se mencionara anteriormente, durante la cosecha 1981-1982 se dio un incremento de más del 75 % en el precio nominal de sustentación (y de casi un 55 % en el precio real); sin embargo, la superficie sembrada, la producción y el rendimiento por hectárea experimentaron un descenso con respecto a la cosecha previa. Por otra parte, si se compara el rendimiento por hectárea de la producción total de maíz, con el sorgo, este último siempre da resultados menores durante todo el período 1970-1983.

De nuevo, en lo que se refiere específicamente al maíz en general, una información interesante es la que compara las áreas de cultivo, producción y rendimiento de diversos países americanos, durante el período 1969-1971 a 1983, lo cual se muestra a continuación:

<u>Año 1969-71*</u>	<u>Área</u>	<u>Rendimiento</u>	<u>Producción</u>
Costa Rica +	43.738	1.43	62.527
Mexico	7.412.000	1.22	9.025.000
Guatemala	671.000	1.12	751.000
El Salvador	203.000	1.67	340.000
Honduras	283.000	1.20	339.000
Nicaragua	260.000	0.91	238.000
Estados Unidos	23.749.000	5.16	122.649.000
Argentina	3.880.000	2.25	8.717.000

Continúa

	<u>Area</u>	<u>Rendimiento</u>	<u>Producción</u>
<u>Año 1979*</u>			
Costa Rica +	38.843	1.68	65.102
Mexico	5.502.000	1.48	8.124.000
Guatemala	622.000	1.51	941.000
El Salvador	276.000	1.90	523.000
Honduras	341.000	1.04	354.000
Nicaragua	140.000	1.20	168.000
Estados Unidos	29.300.000	6.88	201.655.000
Argentina	2.800.000	3.10	8.700.000
<u>Año 1980*</u>			
Costa Rica +	46.929	1.88	88.077
Mexico	6.955.000	1.78	12.383.000
Guatemala	644.000	1.57	1.041.000
El Salvador	292.000	1.80	527.000
Honduras	340.000	0.99	337.000
Nicaragua	197.000	1.16	229.000
Estados Unidos	29.555.000	5.71	168.787.000
Argentina	2.490.000	2.57	6.400.000
<u>Año 1981*</u>			
Costa Rica +	49.120	1.68	82.628
Mexico	8.150.000	1.81	14.766.000
Guatemala	680.000	1.55	1.052.000
El Salvador	259.000	1.88	487.000
Honduras	340.000	0.99	338.000
Nicaragua	250.000	1.00	250.000
Estados Unidos	30.200.000	6.90	208.314.000
Argentina	3.500.000	3.26	13.500.000

Continúa

<u>Año 1982°</u>	<u>Area</u>	<u>Rendimiento</u>	<u>Producción</u>
Costa Rica +	53.812	1.53	82.197
Mexico	5.711.000	2.14	12.215.330
Guatemala	665.280	1.65	1.099.844
El Salvador	276.500	1.80	499.922
Honduras	253.400	1.70	432.789
No disponible para las restantes naciones			

---

\*Fuente: Anuario FAO de producción, 1981, Vol. 35

+Fuente: Unidad de Programación Operativa, CNP, con base en archivos y unidad de planificación

°Con base en información brindada por embajadas acreditadas en el país y de organismos reguladores de cada país

En el cuadro anterior, el área está dada en hectáreas y la producción en toneladas métricas. Para Costa Rica existe alguna diferencia aunque no muy significativa, con la indicada previamente, por ser de fuentes distintas.

A continuación se presenta una comparación de los precios de sustentación para el año agrícola 1982-1983, en los países de Centro América:

MAIZ BLANCO

Costa Rica	\$ 12.00/\$ 12.75
Nicaragua	\$ 18.00 (para 1983-84)
Honduras	\$ 8.63
El Salvador	\$ 9.30

MAIZ AMARILLO

Costa Rica	\$ 11.52 /\$ 12.24
Nicaragua	\$ 18.00 (para 1983-84)
Honduras	\$ 8.63
El Salvador	\$ 9.30

SORGO:

Costa Rica	\$ 11.52/\$ 13.11
Nicaragua	\$ 10.30 (para 1983-84)
Honduras	\$ 8.00
El Salvador	\$ 7.20

Los tipos de cambio usados con relación al dólar de los Estados Unidos fueron los siguientes:

Costa Rica	¢ 40.00
Nicaragua	¢ 10.00
Honduras	L. 2.00
El Salvador	¢ 2.50

En resumen, al igual que como sucede con la relación entre los precios de sustentación del maíz blanco con el del arroz, los precios mínimos del maíz amarillo y del sorgo deben analizarse con respecto al del arroz. Esto es, que la rentabilidad por hectárea de la siembra del arroz es mucho mayor que la del maíz amarillo y del sorgo, por lo cual las tierras mejores se dedican al cultivo del primero, siendo las siembras de los segundos cultivos relativamente marginales.

La existencia de precios de sustentación mayores que los de equilibrio para el maíz amarillo y el sorgo, significa que los recursos utilizados en su producción son empleados ineficientemente; sin embargo, una decisión de eliminar tales precios mínimos, deberá ser aparejada a una medida simultánea para el caso del arroz, debido a la importancia, ya descrita, que este cultivo tiene con respecto a la producción de estos otros dos granos básicos.

Por otra parte, el hecho de que el precio mixto o ponderado a que se vende el maíz y el sorgo para alimento animal, es mucho más elevado que el precio internacional, tiene una fuerte incidencia negativa sobre la producción de otros bienes, que utilizan como insumo a dicho alimento animal. Específicamente, la producción de leche y huevos y en menor grado, la de carne, se ven fuertemente afectadas por el relativamente alto costo del alimento animal. Por lo tanto, la política de precios "mixtos" del maíz y el sorgo constituyen, por una parte, un estímulo a la producción interna de estos dos granos, aunque si bien la mayor rentabilidad del arroz reprime este incentivo; pero por otro lado, el alto precio "mixto" es un obstáculo bastante serio para la producción de leche,

huevos y, en un menor grado, de carne vacuna.

Debe también tomarse en cuenta que el Consejo Nacional de Producción genera recursos por el diferencial entre el precio "mixto" a que se vende el maíz amarillo y el sorgo, y el precio muy inferior a que los adquiere en el mercado internacional. Esto le permite a dicha institución obtener fondos, además de aquellos que le otorga el Banco Central por precepto legal, para subsidiar la producción de granos básicos. Por ello, un incremento de la producción interna de maíz amarillo y de sorgo -resultado teóricamente predecible si sus precios de sustentación son lo suficientemente elevados- tal como la que se ha venido dando e incluso se espera que sea sustancial en la próxima cosecha, provocará una disminución de los recursos disponibles por el Consejo Nacional de la Producción para subsidiar el cultivo de los granos básicos. De esta manera, la recomendación de eliminar el precio mínimo o de sustentación para el maíz amarillo y el sorgo debe ser visto en conjunto con la política similar que se prosigue con respecto a los restantes granos básicos.

#### IV. 3 Frijoles

Al igual que sucede con los otros granos básicos, de acuerdo con el artículo octavo de la Ley del Consejo Nacional de Producción, a este organismo le corresponde fijar el precio de sustentación de compra de los frijoles. Por otra parte, al Ministerio de Economía y Comercio se le encarga la fijación de los precios a nivel de mayorista, detallista y consumidor. Específicamente, se fijan los precios del frijol negro y rojo, dejándose fuera de la fijación otros tipos de frijoles, tales como tiernos,

blancos, cubaces, etc. Lo mismo que para el caso del arroz, la fijación de los precios de sustentación de los frijoles está distribuida en dos etapas:

1. La fijación previa al período de siembra, y
2. Revisión del precio anterior por variaciones de costo en el ínterin.

Durante el reciente período inflacionario en Costa Rica, el precio de sustentación de la producción de frijoles se ha ajustado con suma frecuencia, aunque no tanto como en el caso de la producción de arroz, lo cual puede ser explicado, no porque haya menos cosechas al año que las del arroz (2), ni porque se siembre en menos zonas del país, sino, tal vez, por la relativamente menos importante producción de los frijoles en comparación con el arroz, así como por el hecho de que los frijoles se siembran fundamentalmente bajo métodos de producción tradicionales, no mecanizados, pero, también, porque los productores de frijoles no están tan organizados como lo están los productores de arroz, con lo cual su influencia política es menor.

A continuación se presenta un cuadro que muestra los precios de sustentación de la tonelada métrica de frijoles en el período 1978-1983:

<u>Año</u>	<u>¢ por TM</u>	<u>Año</u>	<u>¢ por TM</u>
1978-79	4.891.30	1981-82	15.000.00
1979-80	6.195.65	1981-82	20.000.00
1980-81	6.695.65	1981-82	22.709.00
1980-81	9.347.80	1982-83	24.697.00
1981-82	11.500.00	1982-83	28.740.00
1981-82	13.000.00	1982-83	33.455.00

Al igual que como sucede con los otros granos básicos, para fijar el precio de sustentación de los frijoles, el CNP utiliza una estructura de costos predeterminada, en la cual se incorporan las siguientes partidas de gastos necesarios para cosechar una hectárea de frijol semi-mecanizada:

#### COSTO TOTAL

##### 1. Costos de Producción

##### A. Mano de obra directa

- a. Deshierba
- b. Arrancar
- c. Amontonar
- d. Aporrear
- e. Aventar
- f. Escoger
- g. Asclear
- h. Ensacar

B. Labores mecanizadas

- a. Arada (1)
- b. Rastreadas (3)
- c. Siembra, fertilización y aplicación insecticida granulado
- d. Aplicación herbicida
- e. Aplicación aérea insecticida, fungicida y abono foliar
- f. Acarreo en la finca

C. Materiales

- a. Semilla (certificada)
- b. Fertilizantes
  - A la siembra
  - Segunda y tercera aplicación
- d. Insecticidas
  - Al suelo granulado
  - A la planta (carbámato)
  - A la planta (carbamato)
- d. Herbicida
- e. Fungicida

D. Otros

- a. Alquiler de terreno
- b. Prima Instituto Nacional de Seguros

2. Gastos Administrativos y Ventas

- A. Administración
- B. Flote centro de ventas
- C. Uso de sacos

3. Gastos Financieros

- A. Intereses
- B. Timbres y otros

Para el caso de los frijoles, se aplican los mismos comentarios realizados acerca de los sistemas administrativos utilizados para la fijación de los precios de sustentación del arroz, en lo que se refiere al ajuste constante del precio, a que el modelo de sustentación de precios data de hace cinco años, al tratamiento de la humedad y las impurezas y a la fijación de los márgenes de utilidad al agricultor que realiza el Consejo Nacional de Producción.

Hay, sin embargo, una característica de la producción de frijoles que debe ser destacada, pues tiene una gran importancia en la política de fijación de precios, como lo es el hecho de que este cultivo tiene características de producción (tecnología), relativamente avanzada en muy pocos casos, en tanto que la mayoría de los agricultores prosiguen sistemas de producción sumamente tradicionales e ineficientes. Pero, como puede verse en la estructura de costos que el CNP utiliza en la determinación del precio de sustentación, se toma en cuenta una serie de labores mecanizadas, incluso aplicación aérea de insecticidas, fungicidas y abono foliar, actividades que no son llevadas a cabo por los agricultores

tradicionales, quienes normalmente son poseedores de bajas extensiones de tierra, aunque son los más numerosos.

Dado lo anterior, la fijación del precio de sustentación de los frijoles está cargada de un fuerte sabor político, en especial cuando, por el hecho de la baja producción nacional, con respecto al consumo interno, se ha hecho necesario realizar importaciones normalmente a un precio considerablemente inferior, aunque provengan de países lejanos y no conocidos necesariamente en el país por una amplia tradición agrícola, como fue hace pocos años el caso de la importación de frijoles provenientes de Chile.

A continuación, se presenta un cuadro con la información acerca de la producción, área de cultivo y rendimiento de frijoles producidos en el país:

Año Agrícola	Area Ha.	Rendimiento TM / Ha	Producción T. M.
1970-71	33.944	0.255	8.669
1971-72	22.770	0.453	10.308
1972-73	7.523	0.695	5.230
1973-74	7.213	0.664	4.792
1974-75	35.520	0.391	13.902
1975-76	35.525	0.456	16.212
1976-77	27.571	0.510	14.070
1977-78	24.192	0.579	14.019
1978-79	21.946	0.507	11.121
1979-80	24.894	0.462	11.504
1980-81	23.681	0.519	12.289
1981-82	35.507	0.460	16.312
1982-83	39.120	0.367	14.362
1983-84	37.106	0.496	18.415

\*Estimación al 31 de agosto de 1983.

Del cuadro anterior se obtienen varias conclusiones de interés:

1. Durante el período 1970-84 no parece darse un crecimiento del rendimiento de la producción por hectárea.

2. Según indicaron técnicos del Consejo Nacional de Producción, en años de condiciones normales de clima (ni exceso ni abundancia de lluvia), al darse un aumento del área sembrada, el rendimiento por hectárea más bien baja. Esto se debe a la incorporación creciente de tierra de menor calidad a la producción de frijoles.

3. La conclusión anterior tiene un corolario significativo: una política deliberada de promover un aumento de la producción interna de frijoles a través de un aumento de su precio de sustentación, en relación con el de otros granos básicos, provocaría una desviación de tierras más apropiadas para otros cultivos, de mayor rendimiento por hectárea, hacia el frijol, que es menos rentable.

4. Un ejemplo interesante de políticas deliberadas en la búsqueda de autosuficiencia en la producción nacional de frijoles, lo constituyó, en una primera instancia, el programa de siembra de frijol de los años 1974-76. En el cuadro inmediato anterior, puede observarse como el área sembrada en el año agrícola 1973-74, era de 7.213 hectáreas. Por un esfuerzo deliberado del Gobierno, el área de siembra del año siguiente aumentó a 35.520 hectáreas; sin embargo, el rendimiento (toneladas métricas por hectárea), declinó violentamente, de 0.664 toneladas métricas por hectárea en 1973-74 a 0.391, en el año agrícola 1974-75. También, a pesar de que el área sembrada en el año 1975-76, fue semejante a la del año anterior, el rendimiento tan sólo se elevó a 0.456 toneladas

métricas por hectárea, pero luego, en el año siguiente, en que, de nuevo, se reduce el área de siembra, el rendimiento por hectárea aumenta sustancialmente.

Un caso semejante sucedió en los años 1981-82, en los cuales se muestran resultados semejantes; a mayor área sembrada, desciende fuertemente la producción promedio.

Para el año 1983-84, se estima que el consumo interno de frijoles ascienda a 22.500 toneladas métricas, por lo que, dada una producción nacional estimada en, aproximadamente, 18.500 toneladas métricas, se requiere que se importen 4.000 toneladas métricas. De las cifras anteriores, se estima que el Consejo Nacional de Producción maneje, aproximadamente, 15.000 toneladas métricas de la producción nacional y, 3.000, de las importadas, en tanto que el sector privado comercializa 3.500 toneladas métricas de la producción nacional y 1.000, de las importadas.

Fuentes de esa institución estiman que el subsidio por cada tonelada métrica de frijoles que ella maneja, sea de ¢ 1.200, por lo cual, el subsidio total estimado para este año sea de ¢ 18.000.000.

A continuación se presenta un cuadro comparativo de los precios de sustentación de frijoles en distintos países de Centro América, para el año 1982-83 y por saco de 46 kilos.

<u>Países</u>	<u>Precio de sustentación</u>	<u>Tipo de cambio empleado</u>
Costa Rica	\$ 28.40/\$38.05	¢ 40 x US\$ 1
Nicaragua*	\$ 39.00	¢ 10 x US\$ 1
Honduras	\$ 22.50	L.2 x US\$ 1
El Salvador**	\$ 30.00	¢ 2.5 x \$ 1

\*Precios para 1983-84.

\*\*Frijoles rojos

Aun cuando existen serias limitaciones al método de cálculo, es interesante saber cuál ha sido el comportamiento de los precios de sustentación en términos reales. Para ello utilizamos el índice de precios al por mayor, que nos permite deflactar la serie original, y aplicamos el indicador respectivo del mes en que se aplicó el ajuste. A pesar de las serias limitaciones de este método, nos da una idea, en el largo plazo, del comportamiento de los precios reales de sustentación:

---

<u>Año</u>	<u>Colones por tonelada métrica</u>	<u>Indice de Precios al por Mayor</u>	<u>Colones reales por tonelada métrica</u>
1978-79	4.891.30	100.00	4.891.30
1979-80	6.195.65	119.06	5.203.80
1980-81	6.695.65	144.09	4.646.85
1980-81	9.347.80	183.74	5.087.51
1981-82	11.500.00	239.54	4.800.87
1981-82	13.000.00	329.43	3.946.85
1981-82	15.000.00	379.55	3.952.05
1981-82	20.000.00	406.69	4.917.75
1981-82	22.709.00	450.59	5.039.84
1982-83	24.697.00	547.27	4.512.76
1982-83	28.740.00	590.04	4.870.86
1982-83	33.455.00	606.83	5.513.08

---

De las cifras anteriores se deduce que, durante el período 1978-1983, el precio de sustentación real de la tonelada métrica de frijoles no ha aumentado. Esto es, si se excluye la última fijación de precios, que determinó un precio real de la tonelada métrica de frijoles en ¢ 5.513.08, el equivalente real inicial de ¢ 4.891.30, llegó a ser de ¢ 4.870.86 en la segunda fijación del año 1982-83. Se puede señalar, con las limitaciones previamente indicadas, que los ajustes en el precio de sustentación de la tonelada métrica de frijoles, durante el período de tiempo analizado, ha sido fundamentalmente efectuado para mantener el valor real del producto para el agricultor durante el período inflacionario.

Para el caso de los frijoles se está dando una situación sumamente

delicada, pues, en tanto que el precio de sustentación de la tonelada métrica es de ¢ 33.455, el precio de esa misma tonelada métrica a nivel de mayorista es de, aproximadamente, ¢ 24.000 y a nivel de consumidor, más o menos, ¢ 29.000. Esto provoca, por una parte, serias pérdidas al Consejo Nacional de Producción por este diferencial de precios entre el de sustentación y de venta al mayorista que asciende a ¢ 4.000 por tonelada métrica, después de castigos por calidad y humedad, lo cual, por el total del producto comercializado por la institución, que asciende a 15.000 toneladas métricas, aproximadamente, eleva las pérdidas a ¢ 60.000.000, parcialmente compensadas por las importaciones más baratas. Estas cifras son superiores a la pérdida por subsidio a la producción que se estimaba en ¢ 18.000.000 adicionales.

Además, existe el serio problema del potencial arbitraje en el mercado, al vendersele al Consejo Nacional de Producción, al precio de sustentación más elevado, frijoles adquiridos al precio menor de nivel de mayorista o minorista. Este "reciclaje" del producto elevaría, en caso de darse, las pérdidas derivadas del simple diferencial inicial en los precios. Para evitar que suceda este fenómeno, el Consejo Nacional de Producción prosigue la política de que los comerciantes privados vendan el frijol importado, el cual es de una calidad y presentación diferente al nacional, el que es vendido tan sólo en los estancos de esa institución.

En resumen, la política de un precio mínimo de sustentación de los frijoles superior al precio de equilibrio, en tanto que se fija un precio máximo al que se puede vender al consumidor, presenta un serio problema

desde el punto de vista de que, por una parte, el productor enfrenta, como si así lo fuera, una demanda infinitamente elástica al precio garantizado, en tanto que el bajo precio subsidiado al consumidor, estimula la cantidad demandada. Esto se traduce, primeramente, en un estímulo a la producción interna de frijoles, aunque sea ineficientemente costosa. Sin embargo, por la sustituibilidad entre la producción de arroz y la de frijoles, este último cultivo, dada la mayor rentabilidad de la cosecha de arroz, es llevada a cabo como una actividad marginal, por lo cual la oferta interna no ha crecido en un grado mayor.

En segundo lugar, el posible proceso de arbitraje en los precios más altos de sustentación en comparación con el menor a nivel de mayorista y minorista, puede provocar serias pérdidas al Consejo Nacional de Producción, adicionales a aquellas derivadas del simple precio de sustentación mayor al de equilibrio.

Es fundamental que se revise la política de precio de sustentación y de precio máximo que se aplica al caso de los frijoles. Por supuesto, debido a la sustituibilidad en la producción de los granos básicos, esta revisión deberá tomar en cuenta una política similar aplicable a todos ellos.

#### IV.4 Azúcar

Debido a la ruptura de relaciones comerciales entre los Estados Unidos y Cuba, la tendencia al decaimiento de la actividad cañera nacional sufrió un cambio positivo, pues la reasignación de la cuota cubana en el mercado preferencial de los Estados Unidos, permitió ampliar la cuota de Costa Rica en 27.000 toneladas cortas adicionales.

La expansión de la actividad de la producción de azúcar continuó hasta el año 1972, en que se presentó un exceso del crecimiento de los costos sobre el de los ingresos. A partir de esa fecha, las variaciones en la producción nacional están estrechamente ligadas a los ajustes de los precios del azúcar que se consume en el mercado interno. Esto se debe a que el mercado interno, en contraposición con el internacional, es cada vez más significativo en la demanda sobre la producción nacional. En el cuadro siguiente se muestran las cifras de producción, tanto de azúcar blanco, destinado al mercado interno, como del crudo, dirigido a la exportación (Cifras en bultos de 50 kilogramos).

<u>Zafra</u>	<u>Producción</u>	<u>Blanco</u>	<u>%</u>	<u>Crudo</u>	<u>%</u>
1972-73	3.524.150	1.911.116	54.2	1.613.034	45.8
1973-74	3.326.617	1.926.272	57.9	1.400.345	42.1
1974-75	3.569.963	2.177.989	61.0	1.391.974	39.0
1975-76	3.456.910	1.949.589	56.4	1.507.321	43.6
1976-77	3.896.185	2.573.572	66.1	1.322.613	33.9
1977-78	3.826.186	2.415.578	63.1	1.410.608	36.9
1978-79	3.891.634	2.512.133	64.6	1.379.501	35.4
1979-80	3.797.616	2.344.596	61.7	1.453.020	38.3
1980-81	3.794.546	2.334.137	61.5	1.460.409	38.5
1981-82	3.630.991	2.801.435	77.2	829.556	22.8
1982-83	3.998.536	2.996.022	74.9	1.002.514	25.1

Del cuadro anterior se deduce se deduce la creciente importancia que, durante la última década, ha ido adquiriendo la producción de azúcar blanco, destinado al consumo interno, en contraste con la producción de azúcar crudo para la exportación. Esto significa que, bajo un sistema de control de precios como el vigente en Costa Rica, la rentabilidad de la producción cañera y azucarera, depende cada vez más -en contraste con lo sucedido en la década de los sesentas- del precio en el mercado interno. Esto es, la rentabilidad del sector depende de un sistema de precios ponderado, basado en los obtenidos en el mercado internacional (cuya importancia relativa va declinando) en conjunto con el del mercado interno (cada vez más significativo).

Es interesante hacer notar que el consumo interno de azúcar ha crecido en un 5.5 % anual promedio, en el período 1969-70 a 1981-82. Pero este incremento es aún más significativo si se le analiza en términos del consumo per cápita de azúcar blanco en el país, pues de 41 kilogramos en 1970, ascendió a 63 kilogramos en 1982.

Lo anterior pareció ser indicativo de que existe una gran subvaluación del precio interno fijado por ley, en comparación con el del mercado internacional, lo cual ha provocado un incremento en la cantidad demandada interna del azúcar, en contraste con la que sería si rigieran los precios internacionales más elevados, sino que también ese "alto" consumo per cápita es indicativo de un elevado contrabando hacia países limítrofes, en los cuales el precio interno del azúcar es mucho más alto que el de Costa Rica.

El mejor indicador de lo anteriormente citado, lo constituye una

comparación de los consumos de azúcar per cápita en diferentes países, para el año 1979:

<u>Costa Rica</u>	64.8 Kg.
Promedio Europa	41.4 Kg
Promedio Norte América	43.5 Kg.
Promedio Sur América	43.6 Kg.
Promedio Asia	9.8 Kg.
Promedio Africa	14.1 Kg.
Promedio Oceanía	47.2 Kg.
El Salvador	31.9 Kg.
Guatemala	31.7 Kg.
Honduras	30.6 Kg.
Nicaragua	42.6 Kg.
Panamá	34.4 Kg.
PROMEDIO MUNDIAL	21.1 Kg.

La Liga Agrícola e Industrial de la Caña de Azúcar realizó una estimación de la magnitud del posible contrabando de azúcar blanco de Costa Rica hacia países limítrofes, que, o bien tienen precios internos más elevados, o poseen serios problemas de abastecimiento interno y escasez de divisas para realizar importaciones:

Consumo directo de familias en Costa Rica:	60.200 TM
Consumo Industrial de Costa Rica	: <u>35.100 TM</u>
Total consumo nacional anual estimado	: 95.300 TM
Consumo registrado período 1981-82	<u>132.548 TM</u>
Diferencial exportado "ilegalmente"	<u>37.248 TM</u>

Debe hacerse notar que la estimación del consumo nacional anual es de 43.3 Kg. per cápita de azúcar blanco, cuya relativa certeza se muestra al compararlo con el consumo per cápita promedio de Norte América de 43.5 Kg y de 41.4 Kg. para Europa. Por otra parte, si aplicáramos un factor de equivalencia entre el azúcar crudo y el blanco de 1.07, el diferencial de contrabando de azúcar blanco para el año 1981-82, estimado en 37.248 toneladas métricas, equivale a un azúcar crudo exportable de 39.855 toneladas métricas, el cual, exportado al precio promedio del año 1981-82 de US\$ 273, hubiera generado divisas por la suma de \$ 10.880.415. (Al menos por generación directa de divisas, registradas ante el Banco Central, pues no se sabe a qué precio se fue el contrabando al exterior, ni si los productos de esas ventas reingresaron sin registro al país).

Se espera que la producción de la zafra 1983-84 ascienda a 217.000 toneladas métricas de valor crudo (esto es, azúcar convertido a 96° de polarización). De esto, se estima destinar 140.000 toneladas métricas al consumo interno. 55.370 toneladas métricas al mercado preferencial de los Estados Unidos y el resto, o sea, 21.630 toneladas métricas, hacia terceros mercados sin cuota preferencial o bien, mantenerlas como reservas ante un alza esperada en los precios internacionales.

La capacidad de molienda actualmente existente en Costa Rica asciende a 3.438.000 toneladas métricas de caña, lo cual se traduce en una producción de azúcar posible de 295.000 toneladas métricas por zafra. En el año 1981-82, se procesó un total de 2.128.746 toneladas métricas de caña (181.550 toneladas métricas de azúcar); o sea, se utilizó, aproximadamente, un 60 % de la capacidad industrial instalada en el país.

En general, los productores industriales de la caña señalan como un serio problema para el desarrollo futuro de su actividad, las elevadas tasas marginales del impuesto sobre la renta. Indican que, ante el futuro relativamente promisorio en precios del azúcar -especialmente por el acceso ampliado al mercado norteamericano y por una mejora en los precios mundiales- se requiere ampliar y renovar mucha de la capacidad instalada de molienda en el país. Debe señalarse, que se considera una utilización "normal", el 80 % de la capacidad instalada; esto es, el 80 % de 295.000 toneladas métricas, lo cual equivale a 236.000 toneladas métricas. La producción de Costa Rica en el año 1982-83 ascendió a 199.927 toneladas métricas, lo cual equivale al 68 % de la capacidad instalada en la industria.

Un ejemplo nos permite tener una idea del serio problema de las elevadas tasas marginales del impuesto sobre la renta ante la ampliación necesaria de la capacidad industrial:

- Supóngase se desea aumentar en 1.000 toneladas métricas diarias de producción en 100 días de zafra, lo cual equivale a 100.000 toneladas métricas más por año. Supóngase, igualmente, que se dispone de la tierra para efectuar la siembra de caña.

Dado lo anterior, los costos serían los siguientes:

Inversión en la actividad industrial:	₡ 213.0 millones
Cultivo de 1.000 hectáreas de caña	<u>50.0 millones</u>
Total de inversión requerida	₡ <u>263.0 millones</u>

Utilidad en la venta de 100.000 toneladas métricas a un precio promedio de liquidación de ₡ 1.422 la tonelada métrica:

Ingresos:	¢ 142.2 millones	
Egresos	<u>99.5 millones</u>	
Utilidad	¢ <u>42.7 millones</u>	
Impuestos:	62.5 % de 42.7 millones =	¢ 26.7 millones
Utilidad neta del período		¢ 16.0 millones

La dificultad estriba en que las utilidades netas no son suficientes para cubrir el pago de amortización e intereses usuales en Costa Rica.

Otro problema que señaló el sector cañero como un problema para el desarrollo de su actividad es la existencia de impuestos a la exportación. Debe recordarse que, aún cuando esta política gubernamental se refiere al sector externo, en general tiene un impacto sobre la actividad, pues sus ingresos, así como la fijación de precios que efectúa el Ministerio de Economía y Comercio, dependen del precio neto de sus exportaciones. Así, hasta el 19 de setiembre de 1979, se pagaba un 7-1/2 % fijo sobre el valor FOB de las exportaciones de azúcar. Posterior a esa fecha, se aplicó un sistema de gravámenes escalonado, el cual decrecía del 9 al 1 %, según se redujera el valor FOB de las exportaciones. Actualmente, la actividad paga un 5 % en la escala; sin embargo, han entrado en vigencia nuevos impuestos adicionales, los cuales van del 1 al 18 %, y por lo cual pagan un 5 % adicional. En resumen, a la fecha, la actividad de la exportación de azúcar paga un 10 % del valor FOB. A los productores se les hace paradójico que, en tanto que los Estados Unidos les reduce el impuesto a la importación de azúcar en ese mercado, el Estado costarricense les aumenta el gravamen sobre la exportación.

Un problema adicional que señalan los productores e industriales de la caña, es la fijación del precio, por parte del Ministerio de Economía y Comercio, de la miel de purga o melaza, la cual es un derivado de la producción de azúcar. A la melaza se le ha fijado un precio de  $\text{Q} 1.40$  el kilogramo, en tanto que su valor aproximado en el mercado internacional es de  $\text{Q} 2.75$  el kilogramo. Esta fijación se hace bajo el prurito de reducir los costos de la melaza a los productores de concentrados y alimentos para animales. Sin embargo, el mayor comprador de melaza es la Fábrica Nacional de Licores, que la utiliza en la producción de bebidas alcohólicas. Así, la Fábrica Nacional de Licores consume el 50 % de la producción nacional, en tanto que los productores de alimentos para animales consume un 15 %. El 35 % restante lo adquieren ganaderos, lecheros y apicultores.

La fijación del precio de la melaza afecta fundamentalmente a los ingenios, pues la miel de purga forma parte del precio de la caña que se le paga al agricultor. Debe recordarse que, bajo el sistema de liquidación del valor de la producción de azúcar, a través de la Liga de la Caña, el 62.5 % va a dar al agricultor. (Por ejemplo, en Guatemala es aproximadamente un 50 %). Se estima que el valor de la miel, con respecto al de la caña, sea de un 4 %. Durante la época de zafra (mayor, junio y julio), existe fuga al exterior de miel de purga, pero esta "reingresa" al país en los meses de octubre, noviembre y diciembre.

Los agricultores y productores manifestaron no tener, normalmente, problemas de índole crediticio en los bancos estatales y consideran deseable que se continúe con una política de intereses sin subsidio, para

evitar distorsiones que les afecte en un grado mayor en la obtención del crédito necesarios.

Uno de los problemas de política estatal que afecta en grado sustancial a la actividad cañera, es el precio monopolístico del diesel que vende RECOPE. Actualmente se transportan; aproximadamente, 2.4 millones de toneladas de caña, que recorre, en promedio, 10 kilómetros de ida del cañal al ingenio y 10 kilómetros de regreso. En general, los furgones, trailers y carretas hacen 6 kilómetros por galón y transportan, en promedio, 22 toneladas métricas de caña. Esto significa que se gastan, aproximadamente, 363.636 galones de diesel, que a un costo en Costa Rica de ₡ 72.00 el galón, significa un costo total de ₡ 26.181.792. En tanto que el precio del diesel en Costa Rica es de US\$ 1.65 (\$ 1 = ₡ 43.65), en los Estados Unidos es de US\$ 1.00, lo cual da un diferencial de precio en el galón del diesel de US\$ 0.65. Este diferencial aplicado a los 363.636 galones, da un total de US\$ 236.363; o sea, ₡ 10.281.790 de exceso de gasto por sobreprecio en el diesel.

Otro gasto adicional de diesel en que incurre la actividad es el traslado del azúcar de los ingenios hasta las bodegas de la Liga de la Caña, lo cual significa, en promedio, un traslado de 100 kilómetros, aproximadamente. (No hay información del transporte requerido de las bodegas de la Liga de la Caña hasta el pulpero o al consumidor).

Así, si se supone que el medio de transporte recorre, en promedio, 5 kilómetros por galón de diesel y como se transporta un total de 181.550 toneladas métricas, con cada camión cargando 22 toneladas métricas de azúcar, da un gasto total de  $181.550 \times 100 = 18.155.000 \div 22 =$

825 227 . 272 727 ÷ 5 = 165 045 . 454 545.

Si aplicamos el diferencial de US\$ 0.65 por galón de diesel, nos da un sobreprecio de ¢ 4.666.647 por este rubro.

En resumen, uno de los problemas más serios que tiene el sector productor de caña de azúcar es el precio máximo, usualmente inferior al internacional, al que tienen que vender el azúcar. Esto es especialmente importante, pues, a lo largo de la última década, ha ido creciendo paulatinamente el porcentaje de la oferta nacional que tiene que destinarse al consumo interno, en contraste con el internacional, el cual tiene un precio más elevado. De esta manera, una política interna de precios que guarde una proporción adecuada con el internacional, evitará el fuerte contrabando ilegal, así como el elevado consumo interno, el cual es exageradamente elevado con respecto al resto de las naciones del mundo. En tanto perdure la política actual de fijación de precios internos muy inferiores al vigente en los mercados internacionales, ello será un freno significativo para ampliar la producción nacional destinada al consumo doméstico. También, como parte del problema de la fijación de los precios, en cuanto al efecto negativo a que ella da lugar, está el de la melaza, que es un derivado de la producción de azúcar, cuya subvención beneficia, principalmente, la producción de licores, además de productores de carne y de leche, entre otros.

Tan significativa como la limitación anterior, para el gremio productor de azúcar, lo constituyen las elevadas tasas marginales del impuesto sobre la renta, que impiden generar suficientes utilidades netas a fin de hacerle frente a las inversiones requeridas en la etapa industrial

del azúcar, si se diera una expansión de la producción de la caña de azúcar. Otro aspecto negativo de la política tributaria, en cuanto a que no permite generar las utilidades netas necesarias, lo constituye el actual gravamen existente sobre la exportación de azúcar.

También muy importante, por el aumento de costos que ocasiona, es el precio monopólico de la gasolina y sus derivados por parte de RECOPE. Los productores de caña y de azúcar enfatizan que, en conjunto con el problema derivado de la fijación de precios máximos al azúcar de consumo interno, así como las altas tasas marginales del impuesto sobre las utilidades, el elevado precio de los combustibles constituyen fuertes barreras a cualquier expansión posible de la producción de azúcar para el consumo interno.

#### IV.5 Ganado de Carne para Consumo Interno

La oferta interna de ganado de carne para consumo interno tiene dos orígenes:

1. Un porcentaje del ganado de exportación, y
2. Un mercado interno propio.

La forma en que actualmente se fija la cuota de carne de res para consumo interno, es la siguiente: El Consejo Nacional de Producción determina, en una primera instancia, cuál debe ser el consumo de carne per cápita en Costa Rica, en un año dado. A partir de esta definición, se estima cuánto ganado fluirá directamente al mercado interno y, luego, a partir de estimaciones acerca de la exportación de ganado del país, se determina qué porcentaje de éste deberá dedicarse a la satisfacción del consumo

interno. Ambas fuentes deberán de llenar la estimación de consumo per cápita. Actualmente, este se satisface en un 80 % del mercado interno y, el 20 % restante, de las exportaciones.

Si bien, a la fecha, el precio de los diversos cortes de carne de res en los mercados internacionales es menor que en el mercado nacional, la política de fijación de precios de diversos cortes en el mercado nacional que durante muchos años ha existido, tiene un impacto relativamente más nocivo sobre la actividad ganadera, cuando el precio internacional es alto con respecto al interno.

Esta fijación de precios fue especialmente severa en el período 1970-1978, e incluso en los años 1974-1975, en que se dio una fuerte baja en el precio internacional, el Estado redujo los precios internos de la carne.

En el año 1979, con una aplicación de la teoría de productos conjuntos, al mismo tiempo que se "liberó" el precio de los denominados cortes "finos", se ajustó el de los cortes "intermedios" y se fijó el de los cortes "populares". La idea era la de que el productor obtuviera una buena utilidad con la venta de cortes finos, "normal" con los intermedios y se subsidiara el precio de los populares. Habría una oferta normal de los productos cuyo precio no era rentable (populares), debido a que este era un producto conjunto con los otros cortes de una res. Sin embargo, este esquema fracasa puesto que no existe una relación parecida desde el punto de vista del consumo, por lo cual, a pesar de una oferta relativamente "normal" de los cortes con el precio fijado, existía un exceso de demanda de ellos, con lo que surgía la escasez. Es más, muchos de los

cortes denominados populares, con precio subsidiado y controlado, empezaron a ser empleados en la producción de otros productos cuyo precio no estaba fijado, tales como embutidos, o bien, como aperitivos (bocas), cuyo costo se incorpora en la venta de bebidas alcohólicas.

En general, se considera que la fijación de los precios de diversos cortes de carne de res, no opera por las razones siguientes:

1. Se cambian los cortes de carne; esto es, se cambia el producto. Por ejemplo, la carne molida, cuyo precio se fija, cede su lugar a una denominada "molido especial", cuyo precio es libre y cuya calidad contrasta con la deteriorada "molido corriente".

2. Los cortes de carne con precio controlado pueden ser adquiridos por los compradores, tan sólo si son clientes habituales de las carnicerías, o si compran grandes cantidades de otros cortes cuyo precio es libre, lo cual brinda suficiente utilidad para los carniceros.

3. El hecho de que la oferta de ganado nacional (no el proveniente de la cuota de ganado de exportación que se debe dejar para el consumo doméstico) es en gran parte vendido en la "plaza de ganado", hace que su precio esté sujeto a la libre puja, lo cual protege al ganadero productor de ganado, y ocasiona que el problema de la fijación de precios sea trasladado a la relación carnicero-consumidor.

4. Los cortes de carne con precio fijado por ley, son vendidos a un precio más elevado a consumidores no familiares, tales como cantinas, restaurantes, fábricas de embutidos, entre otros, lo cual rompe el control de precios.

Dado lo anterior, puede aseverarse que la política de fijación de

precios en los cortes de la carne no afecte negativamente la oferta de ganado para consumo interno, pues el precio que recibe el productor es resultado del determinado en la plaza de ganado, en donde se reflejan las ofertas y demandas del mercado interno, así como su relación con el mercado internacional. Los efectos nocivos de los precios máximos son trasladados a la relación carnicero-consumidor, en donde también se generan sistemas comerciales que evitan esos resultados.

Sí, por otra parte, es significativa, tal como se verá ulteriormente, la política de fijación de precios de los derivados de la carne, tales como los cueros, el sebo y el tankage.

Con el objeto de tener una idea acerca de la rentabilidad de la actividad productiva ganadera, se presenta un modelo de esta, cuyo resultado puede ser útil para la definición de políticas de crédito, tanto en lo que se refiere al interés que puede soportar, así como el plazo necesario de financiamiento.

-Supóngase 20 vacas a	¢ 15.000 cada	
una y un toro a	¢ 70.000	¢ 370.000
-Engorde total: 57 manzanas de tierra		
sembrada, cercada, etc.		2.280,000
-Inversión total =	¢ 2.650.000	
-Gastos primer año: 21 animales a		
¢ 1.800 cada uno		37,800
-Producción:		
Al primer año y medio:		
12 animales (50% toros, 50% vaquillas)		

Al segundo año y medio:	
12 animales a año y medio	
12 animales de destete	
- Costo al segundo año	∅ 59.400
Al tercer año y medio:	
12 animales de tres años	
12 animales de año y medio	
12 animales de destete	
- Costo al tercer año	81.000
TOTAL DE GASTOS DE OPERACION	178.200
(37.800 + 59.400 + 81.000 =	
	178.200)

## Ventas:

Hato inicial	370.000
6 toros de 3 años de 400 kilos	
a ∅ 35 el kilo	84.000
6 vaquillas de tres años a	
∅ 12.000 cada una	72.000
6 toros de uno y medio años a	
∅ 10.500 cada uno	63.000
6 vaquillas de uno y medio años	
a ∅ 9.000 cada una	54.000
6 toros recién nacidos a	
∅ 7.000 cada uno	42.000

6 vaquillas recién nacidas a	
¢ 7.000 cada una	42.000
TOTAL DE VENTAS	727.000
TOTAL DE GASTOS	178.000
UTILIDAD TOTAL	¢ 548.800

La tasa interna de rendimiento de la inversión anterior da un 3,24 % anual, aún cuando es muy posible que el rendimiento real de la inversión en el engorde de ganado de aproxime a la tasa natural de rendimiento del capital, la cual, según diversos estudiosos de la economía, se aproxima al 4 % anual. El problema que se le presenta al sector es si la tasa de interés nominal que se utiliza para el financiamiento de la actividad tiene incorporada una tasa de interés real mayor que ese 4 %. A los ganaderos les preocupa la situación actual en lo que a la tasa de interés cobrado en el financiamiento de esa actividad se refiere. Señalan que si la tasa nominal de interés que actualmente pagan es del 26-1/2 % anual y que la tasa de inflación estimada asciende a un 12 % anual, ello implica una tasa real del interés que se paga del 14-1/2 %, aproximadamente, lo cual se compara muy desfavorablemente con la tasa de interés real en esa actividad, que se aproxima a un 4 % anual. Esto significa un serio problema para el sector ganadero, si el sistema financiero prosigue una política de tipos de interés reales "elevados". Muchos insisten en que la actual política de financiamiento bancario a largo plazo en un monto insuficiente, constituye el mayor obstáculo para aumentar la oferta interna y externa de ganado. Consideran que, de no variar esta política

del Sistema Bancario Nacional, será muy difícil devolver el hato nacional al tamaño que tenía hace cuatro años y, mucho menos, aumentarlo.

Los ganaderos sí manifestaron, en contraste con otros grupos de producción agrícola, su infonformidad con la forma en que el Estado brinda la asistencia técnica, que es dada en forma individual y no a la actividad como un todo. Manifestaron que ellos podrían organizarse, a través de las cámaras regionales, para brindar asistencia general para todos sus miembros, la cual incluso podría ser vendida como cualquier otra actividad comercial.

También señalaron los ganaderos su malestar por el alto costo que tiene el pago por el mantenimiento de los caminos vecinales, llamado detalle de caminos, a pesar de que dicho mantenimiento casi no se da y son ellos los que terminan dando la conservación necesaria a las vías en lo que a limpia se refiere. Sin embargo, consideraron que este es un factor secundario en cuanto al efecto negativo que puede tener sobre la oferta.

Tal como se mencionara anteriormente, el abastecimiento de ganado para consumo interno tiene dos orígenes: el propiamente local y el proveniente de la cuota de exportación. Este último aspecto relaciona de hecho al mercado internacional con el local. Así, si el precio internacional es alto esto se traduce en un precio elevado en la plaza o mercado interno. Esto sucede porque muchas veces el ganado que llega a la plaza, supuestamente para abastecer el consumo local, es comprado por personas que luego lo exportan, provocando una escasez de oferta interna. Esto provoca el alza en el precio de la plaza, lo cual, dada la fijación

de precios para el consumo interno, provoca una delicada situación a nivel de carnicería.

Por otra parte, al bajar el precio internacional de la carne, esto provoca una reducción en el precio local, pero, según manifiestan los carniceros, suele llegar ganado a la plaza de menor calidad, pues el bueno, o se guarda en espera de mejores precios en el exterior, o bien es aún más rentable continuar exportándolo, que dirigirlo al mercado interno. En todo caso, los expendedores de carne señalan que su actividad apenas da para mantenerse, debido que a ellos es donde, cualesquiera que sean las circunstancias del mercado internacional vis a vis con el interno, se aplica el control riguroso de precios, en tanto que no se controla, ni el precio, ni la calidad, del ganado que tienen que comprar.

A continuación se presenta una serie histórica de la extracción del hato nacional, tanto el dedicado a la exportación, como al consumo interno (cifras en miles de cabezas).

Año	Extracción	Exportación		Consumo interno	
		Total	%	Total	%
1974	251.0	136.6	54.4	114.4	45.6
1975	290.2	150.5	51.8	139.7	48.2
1976	306.9	170.4	55.5	136.5	44.5
1977	374.9	160.3	42.8	214.6	57.2
1978	407.2	186.3	45.8	220.9	54.2
1979	393.8	174.5	44.3	219.3	55.7
1980	342.6	134.1	39.1	208.5	60.9
1981	417.3	186.2	44.6	231.1	55.4
1982	322.5	119.3	37.0	203.2	63.0
1983*	214.2	97.8	45.7	116.4	54.3

\* Estimado

Es interesante observar el fuerte descenso de extracción de ganado del hato nacional que se empezará a presentar a partir del año 1982 y que se agudiza violentamente en el año 1983. Esto se debe a la fuerte extracción de ganado que se dio en el año 1981, provocada por la incertidumbre reinante acerca del comportamiento del tipo de cambio, que motivó que se hiciera líquido el inventario de ganado viejo. Lo importante es que la reposición del hato se estima que requiera de cinco años de duración.

Otra información relacionada con la anterior, pero que presenta una opción aún más pesimista sobre el comportamiento de la extracción de ganado, tanto el dedicado al consumo interno, como a la exportación, se presenta a continuación, y, en contraste con las estimaciones anteriores, que provienen del sector productor de ganado, la siguiente proviene de las empresas emparadoras:

Año	Extracción	Exportación		Consumo Interno	
		Total	%	Total	%
1982*	159.9	66.9	41.9	92.6	58.1
1983**	136.9	44.5	32.6	92.4	67.5

\* Enero a setiembre

\*\* Estimado de enero a setiembre

A continuación se transcribe una evaluación realizada por la Federación de Cámaras de Ganaderos, que estima la eficiencia reproductiva-productiva del hato nacional, con base en datos obtenidos por el Ministerio

de Agricultura (SEPSA). La información es con datos para el año 1982:

Número total de cabezas	2.276.080
Hembras mayores de dos años	904.987
Hembras de 1 a 2 años:	354.917
Hembras menores de 1 año	269.895
Machos mayores de 2 años	277.356
Machos de 1 a 2 años	233.739
Machos menores de 1 año	177.675
Porcentaje de natalidad nacional	48.6 %
Porcentaje de mortalidad de terneros	7.1 %
Posible % de natalidad nacional a alcanzar	75.0 %

Dadas las cifras anteriores, puesto que la producción de terneros fue de tan sólo un 41.5 % (aproximadamente, 48.6 % menos 7.1 %), implica que, dado el potencial de natalidad nacional, se dio una pérdida de 302.266 críos, lo cual representaba, a precios de esa época, un monto de aproximadamente, 423 millones de colones.

Es más; aproximadamente, un 10 % de las vacas sacrificadas estaban gestantes, por lo cual se da otra pérdida, estimada en ese entonces, en 21 millones de colones.

Otra pérdida sería para el país, que señala la Federación de Cámaras de Ganaderos, surge con la producción lechera, debido al retardo entre partos, que se estima en 6 meses, lo cual significa que el rebaño de 178.817 vacas de ese entonces, dejó de producir 187.757.850 litros de leche, con una pérdida de ₡ 2.065,3 millones de colones.

Por otra parte, los kilogramos de carne no producidos por estos problemas, fueron cerca de 40.8 millones, lo cual implica una pérdida de ₡ 1.305.8 millones de colones.

En síntesis, por los problemas de ineficiencia señalados por la Federación de Cámaras de Ganaderos, las pérdidas económicas totales, debido a los conceptos señalados anteriormente, ascienden a la suma de ₡ 3.815.1 millones de colones.

Debe observarse que esta preocupación se relaciona con aquella expresada acerca de la insuficiente asistencia técnica generalizada al sector. Las cifras brindadas, así como la oferta de los ganaderos de vender incluso dicha asistencia técnica, constituyen los aspectos fundamentales de la actividad que deben ser tomados en cuenta a fin de lograr una mayor eficiencia del hato nacional. En este sentido, debe existir una mayor preocupación acerca del tipo de asistencia técnica brindada, pero, especialmente, mayor información al productor de ganado nacional acerca del significado de manejos más adecuados de los animales.

Un problema serio originado en la fijación de precios por parte del Estado, lo constituye el control sobre los valores de los subproductos del ganado. Específicamente, sobre los cueros, el cebo y el tankage.

En estos casos, la fijación afecta directamente a los ganaderos, dándose un fuerte subsidio a consumidores o usuarios de esos productos. El sistema funciona de la manera siguiente: del ganado de exportación, procesado por las plantas industriales, estas les liquidan a los productores los valores de sus subproductos de acuerdo con el precio fijado por ley y el cual es inferior al precio de mercado. Las plantas, por su



la plaza "protege" al ganadero, trasladándose el problema a nivel de carnicero en su relación con el consumidor. Sí tiene un efecto nocivo, aunque no en un grado sumamente alto, la política de fijación de precios de los derivados de la carne (sebo, cueros y tankage).

Un obstáculo sumamente importante para el desarrollo de esta actividad lo constituye la política financiera del Sistema Bancario Nacional. Si existen tasas de interés reales elevadas (al menos mayores a, aproximadamente, un 5 % anual), la actividad no es rentable. Igualmente, se requiere de financiamiento a largo plazo, el cual, a la fecha, no existe de acuerdo con las necesidades para mejorar el hato, el cual sufrió una seria extracción durante los años 1980-1982 y el cual requiere de su reposición.

Finalmente, es importante redefinir los esquemas actuales de asistencia técnica, pues existe una gran ineficiencia reproductiva-productiva del hato nacional. Un enfoque más apropiado de este puede originar variaciones sustanciales positivas en la oferta interna de ganado de carne y de leche en un plazo relativamente corto, según lo manifiestan los propios gremios productores de ganado.

#### IV.6 Café para consumo interno

El sistema de fijación de precios del café para consumo interno parte de la determinación de una cuota de la producción de café nacional destinada a satisfacer la demanda de café de los costarricenses. Tal como sucede con el sistema de abastecimiento nacional de carne de res, para la de café de uso interno, se define una estimación del consumo per cápita

nacional, así como, al mismo tiempo, una estimación de la cosecha de café. Este porcentaje de la cosecha nacional destinado al consumo interno, es colocado en la Bolsa de Café, en la cual el precio de la cuota es, en última instancia, determinado por la puja de los torrefactores, o industriales de café. Dicho café se tiñe con un colorante especial, para indicar que sólo debe destinarse al consumo nacional. A pesar de que la cuota, que se supone satisface al consumo interno, se fija a inicios de la cosecha, normalmente el flujo de café hacia la bolsa es efectuado de tal manera que, a finales del período de oferta, se ve si es necesario "echar" a la bolsa toda la cuota prevista, o, más bien, se dedica la porción remanente a la exportación, donde, se supone, el precio es mayor que el obtenido internamente.

Como ejemplo de lo anterior, para este año se estima que el porcentaje de la actual cosecha que se ha de destinar al consumo interno, sea de un 14 %. Lo que sucede es que, al principio de la cosecha, se va liberando poco a poco ese 14 %, para que al final del año cafetero, "sobre" de ese 14 % y el exceso se destine a la exportación.

El esquema anterior es conveniente para los productores nacionales de café (o, al menos, un mal menor dada la fijación del precio del café de consumo interno a un precio menor que el de mercados internacionales), sin embargo, en estos momentos, Costa Rica no dispone de cuota adicional a la del acuerdo de la Organización Internacional del Café, por lo que ese excedente de café de consumo interno, debe ser colocado en los denominados mercados nuevos, en los que el precio internacional no es tan elevado como el vigente bajo el acuerdo de la Organización Internacional del Café, aún

cuando sí es generalmente superior al precio del café de consumo interno.

Partiendo del supuesto de que se continúe con la política vigente de subsidio al café de consumo interno, de fijación de cuotas negociadas a través de la bolsa del café, los torrefactores sugieren que una mejora en su ahora precaria situación de precios, surgiría si se logra que el precio de la bolsa de café de consumo interno se aproxime al de los mercados nuevos. Esto permite que, si se deja en libertad al precio interno para ajustarse a los precios de esa bolsa "de mercado nuevo", se evite el problema de regateo final con la cuota de la cosecha dedicada al consumo interno. En síntesis, Costa Rica se convierte en un "mercado nuevo" para el productor nacional.

Tanto productores, como torrefactores, están de acuerdo en que la esencia del problema con el café de consumo interno radica en la fijación de precios y en la ausencia de una relación con el precio internacional.

Toda la política de cuota para consumo interno, comercialización de esta a través de la bolsa de café y de fijación de precios, presenta características de "bueno para el todo, pero malo para la parte". Si la cosecha nacional es "grande", lo que se ofrece al mercado interno (ese "14 %"), es de muy baja calidad, para dejar las mejores variedades para la exportación. En cambio, si la cosecha es "pequeña", se destinan partidas "buenas" para el consumo interno, las cuales normalmente obtienen un precio elevado. En síntesis, siempre hay un juego de precio-calidad.

La incongruencia fundamental en el actual sistema de fijación de precios es que, en tanto que el precio del café para consumo interno a nivel de torrefactor, de mayorista, de minorista y de consumidor es fijado por

Ministerio de Economía y Comercio, la materia prima fundamental -el café del remate- obtiene un precio determinado por las pujas en la bolsa, lo cual obliga a ejercer presiones para aumentar la cuota que se ofrece para el consumo interno. Así, a la fecha, se insiste en que la cuota sea de un 15 %.

Las decisiones acerca de la cuota de café que se dedica al consumo interno, son llevadas a cabo por la Junta Directiva de la Oficina del Café, en donde, normalmente, existe una representación mayor de los productores (los perjudicados al no vender el café de consumo interno a un precio como el internacional) en contraste con la de los torrefactores (interesados en que el café de la bolsa tenga un precio acorde con el que el Estado les fija para el café de consumo interno). Pero, la realidad es que muchos de los torrefactores son también productores de café, por lo que el conflicto se orienta al deterioro de la actividad torrefactora, no así en la consolidación de la actividad cafetera. Por lo tanto, el problema se sustenta en la transferencia neta, vía abaratamiento artificial del precio del café de consumo interno, que se da al consumidor, fundamentalmente en perjuicio de la actividad torrefactora. Esta política de precios controlados significa la limitación más seria que enfrenta la actividad de suministro de café para el consumo interno. La declinación de esta actividad es notoria debido, esencialmente, a la política de precios máximos al consumidor.

En las épocas en que el precio de café para consumo interno es muy bajo en relación con el precio internacional, el problema se magnifica, dando origen a fuertes contrabandos de café nacional hacia los mercados

del exterior. Algunos concedores estiman que, en tanto que el café de consumo interno tenga un precio inferior a un 60 % del precio internacional, surge el contrabando. En el cuadro siguiente se presenta una relación entre los precios internos y externos:

<u>Cosecha</u>	<u>Precio por Kg. de café de exportación</u>	<u>Precio por Kg. de café para el consumo nacional</u>	<u>Relación de precios en porcentaje</u>
1970-71	₡ 6.01	3.88	64.6
1971-72	5.85	3.98	68.0
1972-73	8.42	4.37	51.9
1973-74	10.55	4.86	46.1
1974-75	9.78	4.93	50.4
1975-76	17.34	6.09	35.1
1976-77	37.38	6.60	17.7
1977-78	30.07	7.10	23.6
1978-79	23.03	8.36	36.3
1979-80	28.76	9.65	33.6
1980-81	41.38	10.49	25.4
1981-82	87.28	16.95	19.4

- El precio de café para exportación corresponde al precio en rieles.
- El precio de café para consumo nacional corresponde al precio de remates de la Bolsa de Café de Consumo Nacional.
- En promedio, el café para consumo nacional es de una calidad inferior a la del café para la exportación.
- El precio es en colones por Kg. de café oro.

Del cuadro anterior, se deduce que, a la fecha, la relación entre el precio interno y el externo del café, está llegando a los límites extremos obtenidos en el año 1976-77, época del fuerte impacto mundial del alza en el precio del café, debido a la helada de Brasil. El hecho de que la relación precio interno/precio externo sea de casi un 20 % actualmente, se debe a que aún no ha habido un reajuste del precio interno por la reciente devaluación. Es por ello factible que se esté dando un contrabando de café hacia el exterior, aunque este fenómeno posiblemente sea mucho menor al sucedido en los años 1976-78, puesto que ahora existen grandes excedentes de café en los mercados internacionales.

Un serio problema, que tienen y han tenido los participantes en la producción de café para consumo interno, es la falta de oportunidad y magnitud de los aumentos de precios, de manera tal que se asegure la rentabilidad normal de la actividad.

Por ejemplo, a la fecha, los industriales del café presentaron ante el Ministerio de Economía y Comercio una solicitud para efectuar un "reajuste" (eufemismo que utilizan, tanto los políticos que fijan precios, como los productores a cuyos bienes se les controla el precio) en el valor del café para consumo interno. Dicha solicitud contenía los estudios de costos necesarios (es más, normalmente el empresario los presenta tal y como los requieren los analistas del Ministerio de Economía y Comercio, con el fin de evitar postergaciones costosas por retrasos en los aumentos); sin embargo, el aumento se realiza, tal vez, hasta seis meses después de presentada la solicitud, cuando ya existe una estructura de costos, en un período inflacionario, totalmente distinta a la

presentada en el estudio inicial. Se podría pensar que, si usualmente hay un retraso de seis meses entre la presentación y la aprobación de las solicitudes de aumentos de precios, que los empresarios proyectaran sus costos a un valor estimado para ese lapso de seis meses; sin embargo, tal enfoque no es posible, pues las autoridades administrativas del Ministerio de Economía y Comercio se limitan a aceptar, luego de la correspondiente revisión y verificación, los costos al momento en que se presentó el estudio.

Los torrefactores manifestaron un hecho que también ha afectado seriamente su actividad, como lo fue que, del incremento solicitado en el precios, tan sólo se les otorgó una porción de lo pedido, sin ninguna explicación por parte de las autoridades del Ministerio de Economía y Comercio, a pesar de las reiteradas solicitudes, en ese sentido, de parte de los empresarios.

En estos momentos, la solicitud adicional presentada por los torrefactores no ha sido aprobada por el Ministerio de Economía y Comercio. Esto, si bien no ha provocado un cierre de las empresas, ha causado, por una parte, la contracción de sus actividades y, por otra, que la producción se haya dirigido hacia la del café denominado "puro"; o sea, sin azúcar, cuyo precio no está controlado. Debe manifestarse que, en muchas ocasiones en que a la industria de producción de café para consumo interno se les controla el precio, en tanto que el internacional es sumamente elevado, se ha afirmado que su existencia se debe a la salida de café de contrabando hacia el exterior.

Para los torrefactores existe una relación entre el precio promedio del remate en la bolsa de café y el precio al consumidor, para que la actividad tenga una ganancia apropiada en sus operaciones; consideran que esta relación debe ser que la materia prima cueste un 36.5 % del precio de venta al consumidor. De acuerdo con el cuadro siguiente, la situación "óptima" deseada por los torrefactores, no se ha dado durante los últimos años, con excepción de 1981.

Años	Precio por Kg. de café de cons.nacional		(1)/(2) Porcentaje
	Remate a torrefactor (2)	Tostado y molido a consumidor(2)	
1978	¢ 6.99	11.84	59.0 %
1979	8.57	14.51	59.1
1980	9.65	18.00	53.6
1981	10.51	32.90	31.9
1982	16.78	40.00	41.8

En resumen, de las actividades de producción de bienes que se usan en el consumo interno más perjudicadas por las políticas de fijación de precios máximos, inferiores al de equilibrio del mercado, están la del café para consumo interno. La actividad torrefactora está en una seria crisis por dicha política restrictiva y su supervivencia puede explicarse, en ciertos casos, por la desviación hacia otras líneas y hasta, no exactamente comprobable, por la exportación ilegal del café hacia otros países.

#### IV.7 Producción de huevos

El precio de los huevos es fijado por el Ministerio de Economía y Comercio en las distintas etapas de comercialización.

La actividad de la producción de huevos tiene como característica la existencia de dos tipos de productores claramente definidos: por una parte, los pequeños y medianos, los cuales son relativamente bastante ineficientes y, por el otro, los productores grandes, quienes utilizan tecnologías avanzadas, lo cual les permite lograr una elevada productividad. Así, en tanto que los primeros son normalmente productores tradicionales, con instalaciones pequeñas y que utilizan técnicas obsoletas, los grandes incluso se han organizado verticalmente; esto es, poseen fábrica de alimentos, granjas de producción, comercialización del producto e incluso establecimientos comerciales para la venta directa al consumidor. En el ramo se está dando un proceso de absorción progresiva de los pequeños productores por parte de los medianos y grandes.

El diferencial de eficiencia entre estos productores se traduce en un serio problema a la hora de solicitar al Ministerio de Economía y Comercio, una variación en el precio de los huevos. Los productores mediano-grandes y los grandes se encuentran agrupados por la Cámara Nacional de Avicultores y la solicitud de variación que esta efectúa, es usualmente disputado por los pequeños productores, los cuales tienen generalmente costos más altos.

Los grandes productores consideran que el precio que solicita la propia Cámara de Avicultores es alto, dada su estructura de costos,

pero mencionan que ello se hace con el fin de mantener la existencia de los pequeños y medianos productores.

En general, los productores de huevos se encuentran sumamente preocupados por las políticas de fijación de precios máximos; en especial, la última aprobación de un incremento en los precios (sucesido en diciembre de 1983), requirió de más de un año de negociaciones y el precio aprobado resultó ser muy bajo para los pequeños y medianos productores, quienes, incluso, podrían verse obligados a salirse del mercado. Esta última fijación de precios está siendo impugnada por los productores, a fin de que se logre el reajuste necesario, para poder mantenerse, de esta manera, en la producción.

Algunos productores consideran que debería de darse libertad para que la oferta y la demanda determinen cuál ha de ser el precio de los huevos. Esto obligaría a que se den mejoras en la producción, mediante la utilización de técnicas y escalas más productivas, de manera tal que se logre un nivel promedio de eficiencia y no como sucede ahora que, por la política de fijación de precios por parte del Ministerio de Economía y Comercio, se promueve el mantenimiento de la ineficiencia, o, bien, que, en medio de extensas y tediosas negociaciones, se tenga a toda una actividad productiva en una situación económica sumamente difícil.

Los productores de huevos consideran que la política de fijación de precios impide los ajustes necesarios en el mercado para lograr eficiencia en esa actividad. En muchas ocasiones el precio es relativamente alto para proteger la existencia de productores ineficientes, pero, en otras situaciones, el precio fijado es inferior al de equilibrio, produciéndose un serio desincentivo para ampliar la producción.

Los precios fijados actualmente son los siguientes (por Kg.):

---

	<u>Precio</u>	<u>Margen de utilidad sobre Ventas</u>
Del detallista al consumidor	¢ 64.65	11.9 %
Del mayorista al detallista	57.75	5.0
Del productor al mayorista	55.00	4 % al 15 %

---

Se estima que las utilidades promedio de los distintos tipos de productores de huevos, sean las siguientes:

Productores grandes	del 12 al 15 %
Productores medianos	del 4 al 12 %
Productores pequeños	4 % o menos

Algunos productores grandes, quienes se encuentran integrados verticalmente, pueden, y de hecho lo hacen, reducir el precio al consumidor hasta a ¢ 61.00 el kilogramo. Esto es indicativo de que la fijación de un precio máximo, más bien significa un precio más elevado para el consumidor, en contraste a si se dejara la libre determinación del precio por medio de la oferta y la demanda.

Tanto algunos productores grandes de huevos, así como la Cámara Nacional de Avicultores, elaboran su propio concentrado para la alimentación de las aves, lo cual representa, aproximadamente, un 50 % de su alimentación. Este concentrado está compuesto principalmente por maíz, sorgo y por otros subproductos, tales como harinas de soya y de algodón, que representan alrededor del 20 % de alimento.

Los productores de huevos, y avícolas en general, experimentan un serio problema con el precio del sorgo y del maíz, debido al hecho de que, en tanto que el Consejo Nacional de Producción importa el maíz y el sorgo a los precios mundiales, que son mucho menores que los de la producción nacional, se los vende a los avicultores a un precio mucho mayor (duplicado, mencionan ellos), pues el precio de venta del Consejo Nacional de Producción resulta ser un promedio de los precios internacionales y de los precios de sustentación del maíz y sorgo nacional. Consideran que este es un problema fundamental en cualquier intento para aumentar la producción de huevos.

Las harinas de soya y algodón pueden ser, y son, importadas libremente por los avicultores, hecho que desearían fuera factible hacer con el maíz y el sorgo, para poder así abaratar los costos de producción de huevos.

Existen serios problemas de financiamiento por parte del Sistema Bancario Nacional, especialmente para pequeños y medianos productores de huevos. No sólo señalan que los trámites son engorrosos y lentos, sino que los atrasos les obliga a caer en los mercados secundarios de crédito, en los que se cobran intereses sumamente elevados. En estos mercados informales, sí obtienen pronto y fácilmente los recursos.

Señalan que los bancos estatales se exceden en las garantías solicitadas, pues, además de que exigen que estas sean reales, tales como sus fincas e instalaciones, solicitan la garantía fiduciaria, además de subvalorar el valor de las garantías, incluso menos de lo valorado por los mismos peritos de los bancos. En mucho la aprobación de un crédito

depende más de la habilidad de negociación del solicitante o de las garantías que puede ofrecer, que de las propias perspectivas de rentabilidad de la actividad. A pesar de que en ciertas zonas rurales, las agencias bancarias sí son más positivas para la actividad productora de huevos, en las oficinas centrales de los bancos no se aprecia esa actitud.

Los productores de huevos señalan que este otro problema significativo, aunque en menor grado que lo es la política de precio "mixto" del maíz amarillo y del sorgo, o, bien, la fijación de precios máximos, puede impedir cualquier intento de aumento de la oferta doméstica de huevos.

Los productores de huevos señalan que una política cambiaria que significara una devaluación, ocasionaría un impacto negativo en su actividad, pues deben de importar equipo e insumos, al tiempo que realizan pocas exportaciones. Sin embargo esto último podría cambiar, si adicionalmente, disponen de crédito oportuno, se mejora la eficiencia y obtienen el precio apropiado. Actualmente las pocas exportaciones que han efectuado, es resultado de excedentes estacionales y no de un esfuerzo sistemático. Consideran que, además de Nicaragua y Panamá, adonde han exportado excedentes, las Antillas y Venezuela parecen ser mercados factibles de llegar..

Aún cuando manifiestan que la actividad está exenta de impuestos a la importación de equipos e insumos, los trámites en el Ministerio de Hacienda para obtener las exoneraciones son muy lentos, además de que, en muchas ocasiones, no les son concedidas, aunque este obstáculo no es muy significativo en su actividad.

A veces la actividad nacional productora de huevos tiene la competencia de los productores centroamericanos, pero esta es esencialmente

resultado de excedentes temporales. lo cual ocasiona que los precios sufran fuertes bajas, como resultado de un "dumping", afectando seriamente a las empresas. La exportación e importación de los huevos está regulada por la Junta de Fomento Avícola, institución semi-oficial, cuya Junta Directiva está integrada por representantes de los empresarios y del Estado, normalmente este último por medio de funcionarios de la Dirección de Comercio Interior del Ministerio de Economía y Comercio.

Otro aspecto de importancia que señalan los productores de huevos, es la falta de asistencia técnica, especialmente para los pequeños y medianos productores, y consideran que una gestión positiva en ese sentido, así como en la comercialización por medio de mecanismos más eficientes que los actuales, podría contribuir a la mejora económica de los pequeños y medianos productores.

A continuación se presenta el volumen, en miles de unidades, el precio promedio y el valor de la producción de huevos:

<u>Año</u>	<u>Volumen</u>	<u>Precio Promedio*</u>	<u>Valor en millones de colones</u>
1972	316.352	258	81.7
1973	336.620	316	106.5
1974	341.232	388	132.3
1975	344.348	454	156.2
1976	359.349	508	182.5
1977	368.718	479	176.7
1978	376.114	542	203.7
1979	370.881	554	205.5
1980	430.223	690	296.8
1981	429.836	1.372	589.9
1982	423.818	2.731	1.157.3

\*Precio promedio recibido por el productor, por cada 1.000 unidades.

En resumen, las tres políticas que constituyen obstáculos serios para lograr un aumento de la producción de huevos dirigida al mercado interno, son la fijación de precios máximos, ausencia de suficiente crédito bancario y el relativamente elevado precio "mixto" del maíz amarillo y del sorgo.

En un menor grado, influyen negativamente la ausencia de asistencia técnica y las limitaciones administrativas que impone el Ministerio de Hacienda para la importación de insumos supuestamente exentos de gravámenes.

#### IV.8 Producción de Tabaco

El organismo encargado de fijar el precio de compra o de sustentación del tabaco, es la Junta de Defensa del Tabaco, organismo integrado por funcionarios del Estado, de las compañías productoras de cigarrillos y de los agricultores del tabaco. Si bien existe un precio de sustentación de la hoja del tabaco, no hay una fijación del precio de los cigarrillos.

La producción nacional está limitada por el consumo de cigarrillos, pues la exportación es casi inexistente, debido, en gran parte, al costo relativamente elevado de la hoja nacional; sin embargo, se está incrementando la exportación de tabaco para puros, así como los puros propiamente, debido entre otras razones, a que en Costa Rica no se encuentra presente la enfermedad del moho azul.

Existen pocos prospectos de exportar tabaco para cigarrillos debido a que hay un exceso de oferta en el mundo actualmente, a la no competi-

tividad del país y a que, rehacer las estructuras de producción para exportar, es sumamente difícil, especialmente a nivel de agricultor.

El proceso de fijación de los precios de la hoja de tabaco es resultado de un estudio de costos llevado a cabo por el Consejo Nacional de Producción, de acuerdo con una función de producción desarrollada a finales de los años setenta, en cuya elaboración participaron técnicos de los distintos grupos interesados: el CNP, la Junta de Defensa del Tabaco, los agricultores y la industria productora de cigarrillos.

La fijación de precios normalmente se efectúa antes de la siembra del tabaco y, en general, el precio se determina de acuerdo con la evolución de los costos en el modelo de producción antes referido. Sin embargo, si se diera una variación significativa en algún rubro de costos durante el período de siembra, la Junta de Defensa del Tabaco hace una variación acorde en el precio de sustentación (esto fue frecuente cuando se dieron fuertes alzas en el precio del canfín, el cual se utiliza en la producción de tabaco estufado). Existe, en el seno de la Junta Directiva de la Junta de Defensa del Tabaco, un acuerdo de que, sobre los costos del modelo, se fije un margen de utilidad para los agricultores del 32 %.

En cierta época existió un decreto, emitido el 17 de abril de 1970, por el cual, para las zonas de Pérez Zeledón y Puriscal, se prohibió la siembra de otras solanáceas, distintas del tabaco, para evitar la extensión de un virus denominado Virus Y, que es muy dañino para la producción tabacalera. Dicho decreto fue eliminado, para Pérez Zeledón, en 1980. Para los efectos de este estudio, y por tratarse de un caso especial, de delimitación pública de zonas de siembra sólo para un tipo de

producto, debe señalarse que dicha prohibición nunca funcionó, pues el rendimiento de la siembra de tomate era mayor que el del tabaco, lo cual provocó que se abandonara al tabaco por el tomate.

La limitación fundamental para la expansión de la producción de tabaco radica en la limitación de la cantidad demandada, en función de un precio "alto". En esto no sólo la campaña estatal contra el fumado ha tenido un efecto negativo importante, sino que, también la política tributaria ha elevado sustancialmente el precio de cigarrillos. Actualmente dichos impuestos son los siguientes: 10 % sobre el valor de ventas, 2 % ad valorem para el Instituto de Desarrollo Agrario y 60 % ad valorem sobre el precio a nivel de mayorista.

En lo que se refiere al financiamiento de la actividad de siembra del tabaco, los intereses son subsidiados por tratarse, generalmente, de agricultores "pequeños". Sin embargo, los productores de tabaco de puros, destinados a la exportación, sí señalan que los "altos" intereses son un freno para la ampliación de sus actividades.

Debe destacarse que, a pesar de que la industria de cigarrillos está en capacidad de hacerlo, la siembra está totalmente (o casi totalmente) en manos de agricultores independientes. De realizar esa actividad de siembra, la industria de cigarrillos, su eficiencia mayor provocaría la desaparición de los agricultores independientes.

A continuación se presentan cifras de producción, precio promedio, área de siembra y rendimiento de la actividad tabacalera:

## TABACO TOTAL:

---

<u>Año</u>	<u>Produc.</u> <u>(Miles de</u> <u>Kg)</u>	<u>Valor</u> <u>Miles</u> <u>de ¢</u>	<u>Precio</u> <u>por</u> <u>Kg.</u>	<u>Nº. de</u> <u>Agri -</u> <u>cultores</u>	<u>Area</u> <u>(Ha.)</u>	<u>Rendi-</u> <u>miento</u> <u>por Ha</u>
1978-79	2.380.1	31.891.6	13.40	1.145	1.957.0	1.216.2
1979-80	2.080.9	34.354.6	16.51	1.029	1.620.5	1.284.1
1980-81	1.609.5	31.674.7	19.68	763	1.170.0	1.375.6
1981-82	1.790.3	69.429.0	40.97	915	1.217.5	1.391.7
1982-83	1.283.9	108.692.6	64.27	920	1.068.5	1.207.2

## TABACO DE SOL

1978-79	993.9	11.988.1	12.06	889	964.5	1.030.5
1979-80	970.5	13.512.5	13.42	820	878.0	1.105.4
1980-81	749.1	11.820.6	15.78	599	663.0	1.129.9
1981-82	913.4	27.800.8	30.44	681	748.5	1.220.3
1982-83	630.4	40.001.0	63.45	672	648.5	972.1

## TABACO ESTUFADO

1978-79	631.8	9.357.2	15.09	77	459.0	1.376.5
1979-80	649.5	13.131.0	20.22	77	421.0	1.542.8
1980-81	619.6	15.418.4	24.89	72	328.5	1.886.2
1981-82	510.5	31.578.5	61.86	121	266.0	1.919.7
1982-83	436.9	52.492.3	120.15	102	234.5	1.863.1

## TABACO EARLEY

1978-79	754.4	10.366.3	13.74	179	533.5	1.414.1
1979-80	460.9	7.711.1	16.73	132	321.5	1.433.6
1980-81	240.9	4.435.7	17.82	92	178.5	1.349.6
1981-82	270.5	10.049.6	37.15	113	203.0	1.332.5
1982-83	222.6	16.199.3	48.43	146	185.5	1.200.0

---

De los cuadros anteriores se deduce que la producción de tabaco nacional ha experimentado un fuerte descenso en el período 1978-83, en que la producción total descendió de 2.380.100 kilogramos a 1.289.900 kilogramos. Ese descenso se dio en los tres tipos de tabaco (de sol, estufado y burley). Tales disminuciones parecen deberse, más que a un descenso en el rendimiento por hectárea, a una disminución de las áreas sembradas, así como en una reducción del número de agricultores de esta actividad.

A continuación se presenta una estimación del comportamiento de los precios reales (de sustentación del tabaco, en el período 1978-83. Las observaciones hechas acerca de este tipo de análisis, son también aplicables en este caso.

Año	Colones por kilogramo	Índice de precios al por mayor	Colones reales por kilogramo
<b>TABACO TOTAL</b>			
1978-79	13.40	100.00	13.40
1979-80	16.51	114.65	14.40
1980-81	19.68	142.54	13.81
1981-82	40.97	232.92	17.59
1982-83	64.27	527.15	12.20
<b>TABACO DE SOL</b>			
1978-79	12.06	100.00	12.06
1979-80	13.42	114.65	11.71
1980-81	15.78	142.54	11.07
1981-82	30.44	232.92	13.07
1982-83	63.45	527.55	12.03
<b>TABACO ESTUFADO</b>			
1978-79	15.09	100.00	15.09
1979-80	20.22	114.65	17.64
1980-81	24.89	142.54	17.46
1981-82	61.86	232.92	26.56
1982-83	120.15	527.55	22.78
<b>TABACO BURLEY</b>			
1978-79	13.74	100.00	13.74
1979-80	16.73	114.65	14.59
1980-81	17.82	142.54	12.50
1981-82	37.15	232.92	15.95
1982-83	48.43	527.55	9.18

De los cuadros anteriores se deduce que, en el período 1978-83, se dio un alza en el precio de sustentación del tabaco, como un todo, hasta la cosecha 1982-83, en que el precio real descendió vertiginosamente. En lo que respecta al tabaco de sol, el precio real se ha mantenido durante todo el período, a pesar de ser el tipo de tabaco menos apetecido por la industria, debido a lo "fuerte" de su naturaleza. El tabaco estufado, por su parte, sí ha tenido un aumento real en el precio de sustentación, debido esto, posiblemente, a que en la elaboración de este tabaco se utiliza el canfín en alto grado, y cuyo precio puede haber aumentado más, en promedio, que el índice general de precios al por mayor, lo cual motivó que, durante ese lapso, se dieron ajustes más frecuentes y de mayor grado, en su precio de sustentación. Lo que no resulta ser muy congruente es el comportamiento del precio real de sustentación del tabaco burley, especialmente en lo que trata con la fijación de precios del último año, en que se redujo sustancialmente dicho precio. Esto puede deberse a que, en ese momento, existían grandes inventarios de tabaco burley en manos de los manufactureros de cigarrillos o, bien, que disponían de permisos para importar este tabaco desde otros países, especialmente de Centro América, en donde es más barato.

En síntesis, la limitación de áreas de siembra del tabaco nunca funcionó, por lo cual esta política no constituyó un impedimento para incrementar su producción. Los factores limitantes, actualmente, que tienen mayor impacto son, por una parte, la política tributaria que ha elevado fuertemente el precio de los cigarrillos y, por otra parte, la campaña estatal contra el consumo del tabaco.

#### IV. 9 Hortalizas

Se realizó una investigación de los obstáculos para incrementar la producción de las siguientes hortalizas: colifor, repollo, zanahoria, tomate, cebolla, chile dulce, papa y yuca.

En todas estas actividades se comentó que un obstáculo serio para incrementar la producción, lo constituye la variabilidad de ingresos por la estacionalidad de las cosechas. Indican estos productores que una solución sería que se les fijara un precio de sustentación de sus productos. Adicionalmente, indican, casi en su totalidad, que los actuales sistemas de mercadeo les son muy adversos, pues están en manos de intermediarios, muchos de los cuales operan bajo el sistema de consignación, por el cual el intermediario toma el producto de la finca sin ningún compromiso sobre precio y venta, los cuales quedan sujetos a que el intermediario pueda llevarlos a cabo.

En la mayoría de los casos señalan que no hay asistencia técnica y orientación por parte de las instituciones estatales encargadas de ello; especialmente para el pequeño y mediano agricultores, con excepción de los dedicados a la siembra de chile dulce en San Antonio de Belén.

Otro problema que señalan los pequeños y medianos agricultores, es la tenencia de la tierra, pues, al negarse a venderla los actuales dueños, se ven obligados a pagar altos alquileres, o bien trabajarla a medias, en la cual el dueño pone la tierra y el agricultor las semillas, las herramientas y el trabajo. Las utilidades son a medias.

Con excepción de los productores de papa, ninguno manifestó problemas derivados del crédito, en cuanto a plazos, intereses y oportunidad, ya sea porque no lo utilizan o porque el Sistema Bancario no se los presta.

Ninguno se quejó del precio o calidad de los fertilizantes.

Los productores de yuca manifestaron su actual preocupación por la sobreproducción de esta. Señalan que una solución sería fijar límites a la extensión de siembra, así como que se difunda su consumo mediante nuevas tecnologías, o bien a través de nuevos usos.

En general, con excepción de la falta de asistencia técnica por parte de las instituciones del Estado encargadas de ello y la falta de financiamiento bancario por parte de los entes financieros encargados de ello, casi todos los agricultores manifiestan su deseo de que el Estado intervenga, a fin de crearles rentas que les permitan mejorar su actividad: esto es, limitaciones al área de siembra, precios de sustentación y subsidios en la compra de herramientas y combustibles y variación, se supone compulsiva, de los métodos actuales de mercadeo y de tenencia de la tierra. Proponen la ampliación de los sistemas cooperativos en la comercialización de los productos.

#### IV.10 Leche

Al igual que como sucede con muchos otros productos, la leche tiene un precio de venta máximo para los distintos niveles de producción y comercialización. El encargado directo de fijar dichos precios es el Ministerio de Economía y Comercio, aún cuando diversas entidades estatales participan, directa o indirectamente, en este proceso.

Con el objeto de determinar los precios a nivel de productor, el Ministerio de Economía y Comercio utiliza un modelo teórico, de una finca denominada "modelo", en el cual se incorpora una estructura de costos,

que se supone, refleja las relaciones técnicas entre los factores utilizados y el producto resultante. Se considera en dicho modelo que los parámetros incorporados, reflejan, en cierta manera, un grado de eficiencia deseable en la actividad. La Cámara Nacional de Productores de Leche, generalmente, presenta sus solicitudes de aumento en los precios de la leche a nivel de productor, con base en dicho modelo, de manera tal que la comparación de costos que efectúa el Ministerio, sea lo más fácil posible.

El problema que señalan los productores de leche es que, por una parte, dicho modelo no refleja condiciones reales de la actividad de producción de leche, sino un caso idealizado, con patrones de eficiencia altos, lo cual normalmente perjudica a las fincas marginales. Señalan, por otra parte, los productores, que el Ministerio de Economía parte de estimaciones de costos y no de costos reales. Es muy posible, adicionalmente, que los parámetros tecnológicos del modelo hayan sido definidos hace bastante tiempo, por lo cual este empieza a presentar problemas de actualización. En todo caso, los productores de leche enfatizan que dicho modelo empleado por el Ministerio de Economía y Comercio para fijar el precio de compra de la leche al productor, no toma en cuenta la gran diversidad de tierras, hatos, capacidad administrativa, así como los métodos de mantenimiento y de operación, los cuales varían mucho entre las diferentes fincas en diversas regiones del país, y que dicho modelo va en perjuicio, generalmente, de las fincas de menor eficiencia, de costos más altos, tal vez incluso por la simple proximidad con San José, o bien por usar tecnologías más rudimentarias.

A pesar de que el Ministerio de Economía y Comercio es la entidad encargada de fijar el precio de la leche, el Ministerio de Agricultura y Ganadería tiene una participación activa, dada su función de determinar la política de producción de leche. Esto originó, en diversas ocasiones, conflictos entre las autoridades del Ministerio de Economía, presionado por grupos de consumidores para que no se eleve el precio de la leche, y el Ministerio de Agricultura, que sabe que, sin un precio apropiado, no puede estimularse a la producción de leche. El Consejo Nacional de Producción, también, aunque indirectamente, interviene en el proceso de decisión política de aumento en el precio de la leche, generalmente en apoyo del incremento considerado necesario. También es participante de este proceso, aunque en un grado estrictamente técnico, y "políticamente" neutral, la Universidad de Costa Rica, la que brinda información relevante sobre el comportamiento de los parámetros del modelo.

En síntesis, a pesar de que el Ministerio de Economía utiliza una finca modelo para determinar el precio de compra de la leche a nivel de productor, el proceso "técnico" inevitablemente evoluciona hacia un proceso político, en el cual el precio para el ganadero va a depender, en última instancia, de la situación económica y social imperante en ese momento.

Además de los problemas antes citados, es usual que los precios de la leche sean aumentados cuando la situación económica de los ganaderos es difícil; esto es, se efectúa con bastante retraso, lo cual ocasiona una fuerte desfinanciación de la actividad, a lo cual se une el problema de que, generalmente, por razones políticas, el precio nuevo que se fija

no corresponde a la estructura de variaciones de costos, con base en el modelo antes mencionado, que presenta la Cámara de Productores de Leche. Es más, el proceso de realizar el aumento en el precio de la leche es usualmente diferido por parte de las autoridades correspondientes, hasta "el final"; esto es, cuando ya hay faltante de leche, la cual empieza a escasear. Es en este momento político sumamente difícil, cuando se toma la decisión del ajuste, el cual, por presiones de grupos de consumidores, o de quienes se dicen representar sus intereses, es entonces inferior al que debería ya corresponder.

Ejemplo de lo anterior lo constituyó la última fijación de precios, y la cual está aún vigente, la que, según los productores de leche, dejó por fuera elementos importantes de costos, con lo cual la actividad por esos precios que apenas permite cubrir los costos y, aún en muchos casos, deja pérdidas.

El contenido de grasa de la leche juega un papel importante en el proceso de fijación de precios. Aún cuando el Ministerio de Economía fija un precio mínimo de venta del productor al industrial de la leche, esta debe contener un mínimo del 3 % y, para un contenido mayor, las plantas industriales pagarán proporcionalmente un precio mayor (o menor, si contiene menos del 3 % de grasa). Afortunadamente, esa "proporcionalidad" no está definida exactamente, por lo cual surgen negociaciones entre industriales y ganaderos acerca del precio de la leche, según sea el contenido de grasa. Sin embargo, por otra parte y tal como se verá posteriormente, el Ministerio de Economía y Comercio va a fijar el precio de la leche en ulteriores etapas de comercialización, lo cual va a

convertir al contenido de grasa, en un elemento vital para poder sobrellevar las fijaciones de precios de la leche.

Otra forma por la cual los productores se protegen de la política de fijación de precios, es por el sistema de cooperativización (también opera con algunos industriales), por medio del cual las compras se hacen a cierto precio, de manera tal que permita obtener una utilidad mayor al industrial, que luego es devuelta a los ganaderos asociados como un excedente de la cooperativa; esto es, como dividendos.

Aún cuando también se fija un precio a la leche que vende el lechero pequeño directamente al consumidor y la cual no recibe ningún proceso de industrialización, no es objeto de un control intenso del precio, ni en su calidad e higiene, lo cual permite un grado relativamente amplio de libertad en la fijación del precio. La leche que actualmente no se industrializa corresponde a un 40 % de la producción total.

Durante los años 1978 y 1979, los precios promedio para los ganaderos de todo el país fueron superiores a los fijados por ley, situación que, a partir de 1980, se revirtió; esto es, los precios fijados por ley fueron superiores a los promedios obtenidos en todo el país. Lo anterior quiere decir que, durante los años 1978 y 1979, si se toma en cuenta el contenido de grasa de la leche y los dividendos de las actividades cooperativizadas, el precio neto recibido por el productor fue mayor que aquel especificado en los decretos de fijación de precios, tendencia que se revirtió a partir de 1980. Esta reversión puede deberse, fundamentalmente, a que, por los bajos precios de la carne, el ganado de doble propósito empezó a dedicarse a la producción de leche y el contenido de grasa de la leche de este

ganado de bajura es mucho menor. Adicionalmente, se estima que durante ese período se incrementó la venta de leche sin procesar por parte de pequeños e independientes lecheros, la cual tiene precios menores que aquellos fijados por decreto para la leche procesada.

Una vez que se fija el precio de compra mínimo (con un contenido de grasa del 3 %) de la leche que el productor vende al industrial, el Ministerio de Economía y Comercio, a partir de los costos vigentes en etapas posteriores de elaboración y distribución, fija su precio a niveles de detallista y de consumidor, tanto para la Meseta Central, como para fuera de ella y para los distintos tipos de leche, tanto fluida, como en polvo.

Es interesante mostrar, a continuación, los precios actuales para la leche fluida sin procesar:

Leche fluida sin procesar, por litro:

Precio mínimo de venta del productor al industrial	¢ 11.27
Precio promedio para el ganadero, 1982*	7.29
Precio máximo de venta del detallista al consumidor	14.90

\*No existe información para 1983.

Las plantas industriales pagan proporcionalmente mayores o menores precios, según sea el contenido de grasa. El precio oficial de ¢ 11.27 son para un contenido de grasa del 3 %. La leche que vende el detallista y el pequeño productor independiente (sin procesar), se considera que es adulterada si se expende con un contenido graso inferior al 3%; sin embargo, de hecho casi no hay control sobre la leche sin procesar.

Según cálculos actualizados de la Cámara de Productores de Leche, para mayo de 1983, el precio apropiado, dada una utilidad de un 30 % sobre los costos, para el litro de leche ascendería a ¢ 12.70 por litro, lo cual contrasta con el precio fijado desde noviembre de 1982, que es de ¢ 11.27 el litro; esto es, inferior en un 12 % del considerado apropiado por los productores.

Esta situación es demostrativa de tres hechos que caracterizan el proceso de la fijación del precio mínimo al productor:

1. El Ministerio de Economía y Comercio actúa para realizar el ajuste en el precio, cuando el ganadero y el industrial están en situaciones financieras sumamente precarias.
2. El Ministerio de Economía y Comercio fija los precios, de manera tal que signifique una reducción, en algún porcentaje, de lo solicitado por los productores asociados a Cámara de Productores de Leche, y
3. Dado que, tanto los productores, como los industriales, obtienen bajas utilidades, si alguna, en la venta de leche fluída, es con las ventas de derivados, que se obtienen beneficios, especialmente a través de la distribución de utilidades de las cooperativas y plantas industriales, que permiten la permanencia de la actividad productiva de la leche.

Esto último es lo que explica que, según lo logrado en algunas entrevistas a productores, la utilidad conjunta del productor de leche, fijada por el Ministerio de Economía al fijar el precio de compra de la leche, con la percepción de excedentes o utilidades en la etapa industrializadora, especialmente de derivados de la leche, lo que hace que las

utilidades globales a la fecha, sean consideradas "apropiadas". Sin embargo, tal como se verá ulteriormente, estas son insuficientes para asegurar la reposición de activos en el futuro.

A continuación se presenta un cuadro que muestra, para el período 1972-1982, el volumen, el precio promedio y el valor de la producción de leche. El volumen se presenta en litros, el precio promedio recibido por el productor en colones por litro y el valor de la producción en millones de colones. La fuente es el Banco Central de Costa Rica:

<u>Año</u>	<u>Volumen</u>	<u>Precio Promedio</u>	<u>Valor</u>
1972	221.979	1.155	256.3
1973	235.298	1.155	271.7
1974	240.916	1.640	395.0
1975	250.774	2.127	533.3
1976	271.750	2.265	615.5
1977	290.299	2.298	667.0
1978	300.608	2.574	774.2
1979	306.132	2.621	802.3
1980	308.263	3.209	989.2
1981	310.301	4.090	1.269.1
1982	302.971	7.290	2.208.7

Según estimaciones preliminares del Ministerio de Agricultura y Ganadería, la producción de leche, ascenderá en 1983 a 318.120 litros,

Del cuadro anterior surgen varias consideraciones interesantes:

En primer lugar, a partir de 1977, a pesar de que la producción de leche continúa creciendo, al menos hasta el año 1981, este crecimiento va decreciendo, especialmente a partir del año 1976, en que aumentó en un 8.4 % con respecto al año anterior. Ya en 1982 se experimentó un descenso del 2.6 % con respecto a la producción de 1981 y el Ministerio de Agricultura y Ganadería estima que en 1983 se incrementará en un 5 % con respecto al año previo, lo cual equivaldría restaurar la producción obtenida en 1981.

En segundo lugar, en 1973 y 1974, los precios promedio de venta de la leche a nivel de productor, se incrementaron en un 41.4 % y en un 29.7 % respectivamente, lo cual, posiblemente significó un impacto positivo y apreciable en los incrementos de la producción de los dos años siguientes. De 1976 a 1979, las alzas en los precios fueron moderadas, lo cual parece traducirse en el aumento cada vez menor en la producción, hasta alcanzar la situación ya indicada en el año 1982. No se dispone de información acerca del precio promedio de 1983.

Según los productores de leche, en tanto no ocurra un serio deterioro o descenso del hato lechero, tal como sucedió hace más de una década, la producción de leche puede incrementarse considerablemente de un período a otro, si se le da una fertilización apropiada a los pastos y se brinda una alimentación adecuada al ganado, con base en concentrados y preparados. Es por este motivo que la producción de leche es muy sensible al comportamiento de los precios y las utilidades, pues de no ser estas apropiadas, no hay recursos para atender al ganado ni a los pastores, lo cual provoca

una baja sensible en los niveles de producción de leche. Se estima que, si la baja en el hato, así como en su mantenimiento, es muy acentuada, la recuperación podrá requerir de 3 a 8 años, en tanto que, si el fenómeno no es muy fuerte, la recuperación se logra en un año.

Es fundamental obtener el comportamiento real de los precios en el período bajo análisis. Para ello, se deflactan los precios efectivos percibidos por el agricultor, según el cuadro anterior, por la cifra respectiva del índice de precios al consumidor. Si bien este método tiene limitaciones, sirve para dar una idea del comportamiento de los precios reales en el período bajo consideración.

Año	Precio promedio (litro)	Índice de precios al por mayor	Precio promedio (litro)
1972	1.155	100.00	1.155
1973	1.155	121.81	0.948
1974	1.640	171.51	0.956
1975	2.127	202.38	1.051
1976	2.265	216.00	1.049
1977	2.298	232.34	0.989
1978	2.574	250.52	1.027
1979	2.621	302.40	0.867
1980	3.209	364.89	0.879
1981	4.090	623.47	0.656
1982	7.290	1.412.07	0.516

El cuadro anterior muestra la tendencia al serio deterioro de los precios reales de la leche a nivel de productor. Lo anterior es más significativo a partir del año 1979, declinación que se agudiza en los años 1981 y 1982, y posiblemente a la fecha. Esto permite explicar por qué la producción de leche ha disminuido su aumento en los últimos años e, incluso, desciende en 1982. De los productos analizados en este estudio, aparentemente, la leche y el café para consumo interno es aquel que no ha ajustado sus precios al proceso inflacionario de los últimos años, en tanto que los otros bienes analizados, o han mantenido su precio real, e incluso aumentado ligeramente, o bien no han experimentado un descenso en el precio real.

Dado lo anterior, parece ser muy cierta la preocupación expresada por varios productores de leche de que, en la actualidad, están experimentando serios problemas de liquidez para adquirir materias primas, renovar activos, pagar las obligaciones bancarias, entre otros, y que tales problemas se acentuarán en un futuro cercano.

Debe destacarse que, muy posiblemente, el descenso en la producción nacional de leche hubiera sido mayor que el ya referido, a no ser por el deterioro del mercado internacional de la carne, lo cual ha provocado que el ganado de doble propósito -carne y leche- se haya dedicado fundamentalmente a la producción de leche. Esto se ha traducido, según estimaciones brindada por la Cámara de Productores de Leche, en un descenso considerable del rendimiento promedio del hato lechero, a partir de 1978. La explicación de este descenso, sin embargo, radica no sólo en la creciente importancia del ganado de doble propósito en el hato lechero, sino también

a un descenso de la fertilización de los pastos y de la alimentación con base en concentrados, tanto en la cantidad, como en la calidad. De nuevo, esto último como resultado de la represión del sector debido a la reducción de los precios reales de compra de la leche.

En todo caso, los productores de leche consideran que el factor limitante más importante para llevar a cabo una expansión de la oferta lo constituye la política de fijación de precios máximos, lo cual ha reducido notoriamente sus recursos, necesarios para llevar a cabo la renovación de activos indispensables, entre otros problemas derivados de su liquidez.

Dentro de las nuevas tendencias en la producción de leche para el mercado interno y externo, se ha acudido al procesamiento de la leche líquida a la leche en polvo. El problema que se ha tenido es que, en el campo internacional, el costo relativamente elevado de la leche nacional, la cual compete con leche producida en otras áreas del mundo, en las que se da un fuerte subsidio a la actividad lechera, la pone fuera de competitividad. En lo que se refiere al mercado interno, existe, actualmente, un excedente de leche en polvo en el país estimado en \$ 50 millones, el cual, debido al precio, no es fácilmente absorbido por el mercado local. Esto es, a los precios actuales de la leche, el mercado nacional es satisfecho en su demanda, de manera tal que, una posibilidad sería la de incrementar la productividad, para reducir los costos, para trasladar estos beneficios al consumidor nacional e internacional. Tanto el Ministerio de Agricultura y Ganadería, como la Cooperativa Dos Pinos y el Sistema Bancario Nacional están trabajando con este objetivo en mente; sin embargo, no sólo los

obstáculos a los que se ha hecho referencia, así como otros que serán ulteriormente expuestos, no son precisamente conducentes a tales logros.

Un control que se considera necesario por razones de salubridad es el de la higiene de la leche. El procesamiento de la leche por medio de la pasteurización ha significado un gran avance en la salud del costarricense, especialmente a partir de la existencia de la Cooperativa Dos Pinos. Si bien existen regulaciones y controles de índole sanitaria para todo tipo de leche, aquella vendida sin procesar por pequeños lecheros y expendedores, es controlada tan sólo en forma esporádica.

No existen otros controles sobre la actividad o prohibiciones, tales como delimitación de áreas de producción o bien impedimentos a las importaciones de insumos y equipos, excepto lo que se comenta de seguidó.

Debe recordarse que el precio de sustentación del maíz y del sorgo producidos en el país, está fijado por el Consejo Nacional de Producción, normalmente a un valor muy superior al obtenido en los mercados internacionales. Como el país no es autosuficiente en la producción de ambos granos, el Consejo Nacional de Producción tiene que realizar importaciones, a fin de satisfacer la demanda total. Las importaciones que realiza el Consejo Nacional de Producción son efectuadas bajo todo tipo de facilidades, no sólo en los precios internacionales, sino también en los términos de crédito e incluso bajo donativos de otros países, además de la totalidad de exención de impuestos internos. Sin embargo, el precio del maíz y el sorgo, que son la base de la alimentación animal, es mucho mayor que el del mercado mundial, pues el precio interno es resultado de una ponderación del precio internacional y el interno de sustentación. Esto impone un

serio aumento en el costo de la alimentación del ganado lechero. El precio ponderado interno es de, aproximadamente, un 35 % más elevado que el del mercado internacional. Los productores señalan que tal diferencial es mucho mayor, acercándose a un 50%; sin embargo, lo que posiblemente tengan en mente es el valor final, incorporando el costo de procesamiento del alimento en el país. En todo caso, este elemento de costo afecta sustancialmente el precio y la productividad del hato lechero, pues el costo mayor de la alimentación con concentrados ha incidido en el rendimiento y la productividad ganadera. Debe recordarse que el "sobrepeso" que cobra el Consejo Nacional de Producción en el caso del maíz y del sorgo, se utiliza para subsidiar el consumo y producción de otros granos básicos, tales como el frijol, maíz blanco e, indirectamente, el arroz.

Una vez más, la naturaleza de precio político, en vez de precio económico en una actividad -producción nacional de maíz amarillo y sorgo- tiene efectos contrarios en otra actividad "nacional" -la leche-, también sujeta a los precios políticos y no económicos.

Los restantes insumos utilizados en la actividad lechera, tales como medicinas y equipos, son importados directamente por los interesados o comerciantes sin ningún control ni fijación de precios. El problema del proteccionismo industrial en las actividades productoras de insumos agrícolas ha sido, usualmente, opuesto por parte de los productores de leche. En todo caso, en lo referente a fertilizantes, aún cuando ciertos grupos han manifestado su inconformidad con la política de precios de la empresa estatal Fertica, generalmente la inconformidad no es muy fuerte, tal vez debido a la relativamente baja protección de esa actividad y al hecho de

que, en los últimos años, Fertica ha mantenido una política de precios casi subsidiados.

Otro insumo importante en la alimentación del ganado de leche es la harina de semilla de algodón, la cual no se produce en el país, por lo que se importa de Nicaragua, básicamente, y por medio de transacciones directas entre los interesados y los productores de harina de algodón en Nicaragua.

En lo que se refiere a los impuestos, los productores se quejan de que, las altas tasas marginales del gravamen sobre la renta, les descapitaliza para propósitos de sus reinversiones de activos fijos y de compras de insumos. Este elemento es considerado por los productores como un factor importante como limitante a un proceso expansivo de su producción.

En relación con la política cambiaria, los ganaderos de leche consideran que les perjudicaría una devaluación, pues si bien ello podría permitirles la exportación de leche en polvo y otros productos derivados, el efecto sería marginal en comparación con los costos de los bienes que tienen que importar, de manera que consideran que una política cambiaria "flexible" debe manejarse con sumo cuidado.

Los productores de leche consideran que la política de fomento del agro, incluyendo la actividad lechera, ha estado en un segundo plano, en comparación con otros sectores económicos del país. A pesar de ello, algunos dirigentes de los productores consideran que el proceso de industrialización forzosa ha promovido el fortalecimiento de los grupos de ingresos medios y altos, lo cual se ha reflejado en un aumento de la demanda de productos lácteos, lo cual no se observa en los sectores de ingresos bajos.

Sin aclarar realmente si el bajo consumo de leche de parte de los grupos de ingresos bajos, puede deberse a que su existencia en tal grado, se origina en patrones de producción nacional relativamente ineficientes, las personas referidas manifiestan que la existencia de esos grupos de bajos ingresos, especialmente en las zonas rurales, ha impedido la expansión de los mercados de consumo de leche, y que el actual deterioro de los grupos de ingresos medios está afectando la demanda de leche y de sus derivados.

En lo que se refiere a las políticas de financiamiento bancario, los productores de leche manifiestan una gran inconformidad con el Sistema Bancario Nacional. Señalan que prácticamente no existe financiamiento para la hechura de nuevas fincas, caminos y obras de infraestructura. Además, la aprobación de créditos para el mejoramiento y mantenimiento del hato lechero es sumamente lenta, tanto para la evaluación de las solicitudes de crédito, como para el desembolso de los fondos. El problema más importante surge de que la línea de crédito para ganado propiamente lechero está incorporada, para efectos crediticios, dentro de la línea ganadera total. Esta línea global se agota rápidamente, dejando sin financiamiento al ganado propiamente lechero, en especial para inversión en bienes de capital.

A la anterior preocupación institucional, se suma la profunda incertidumbre de los productores de leche en cuanto a sus necesidades futuras, próximas, de capital de trabajo, el cual no podrán financiar debido a los bajos precios reales de la leche, que se traduce en una merma de sus utilidades, así como por la casi inexistencia de crédito en los bancos.

En resumen, los productores de leche consideran que las políticas de financiamiento bancario, casi inexistente para el sector, constituye un serio elemento limitante a cualquier programa de expansión de la producción de leche.

Tal como se mencionara anteriormente, el Ministerio de Economía y Comercio, una vez que ha fijado el precio de compra de la leche al productor, procede a determinar el precio máximo de venta en los distintos niveles de comercialización; esto es, a nivel de mayorista, detallista y consumidor, tanto para la leche íntegra en polvo, de origen nacional, como para las leches fluidas procesadas. Debe recordarse que a ese nivel industrial, el precio de la leche fluida para el resto de la cadena de comercialización está subsidiado a cambio de las utilidades obtenidas en los denominados derivados de la leche. Esto, por supuesto, origina que se dé un manipuleo contable que distorsiona costos y utilidades de las empresas, pero parece ser la forma por la cual la actividad, como un todo, puede conservar cierta rentabilidad.

Uno de los problemas más serios que afrontan los industrializadores de la leche, al igual que como sucede con los productores de ésta, es la usualmente tardía decisión de las autoridades de efectuar los aumentos del precio del producto, cuando esto se requiera. A pesar de que los productores e industriales constantemente informan al Ministerio de Economía y Comercio de las variaciones de los principales rubros de costos, ello no se toma en cuenta con la celeridad requerida en la variación de los precios, sino cuando el Ministerio está anuente a variar tales precios. A la fecha, la última variación de precios se efectuó en noviembre de 1982, y

desde ese entonces, se han experimentado notorias variaciones en los costos de la actividad.

En lo que respecta a las posibilidades de exportación de leche y sus derivados, existen opiniones muy diversas al respecto, especialmente en lo que se refiere a la leche en polvo. Una de las líneas más promisorias de exportación, según los productores de leche, lo constituye la del ganado lechero propiamente. Sin embargo, existen regulaciones del Ministerio de Agricultura y Ganadería, entidad que fija cuotas de exportación de acuerdo con las crías que hayan sido reportadas previamente a dicho Ministerio. La idea es evitar una disminución o decaimiento del hato lechero nacional, hecho que posiblemente vaya a suceder en tanto persista una política de precios y controles como las señaladas previamente.

Se ha tenido éxito en la exportación de derivados de la leche, especialmente de mantequilla al Caribe. Estas exportaciones resultan ser bastante rentables e indirectamente se traducen en un estímulo al productor nacional de leche, aún cuando en ocasiones ciertos grupos han ejercido presiones para evitar tales exportaciones, bajo el prurito de que la mantequilla debe ser considerada un producto "básico". Se señala que la existencia de grandes excedentes de leche en polvo en los mercados internacionales y, especialmente, en los Estados Unidos, país que, en muchas ocasiones, dona tal producto, contribuye a impedir la exportación de leche en polvo nacional.

Finalmente, por ser de interés, se señalan los márgenes de utilidad de las diversas etapas de comercialización de la leche, según las autoridades del Ministerio de Economía:

Al productor, sobre los costos determinados en la denominada "finca modelo": 30 %.

Para el industrial: 10 %, aproximadamente. El Ministerio de Economía y Comercio fija un margen del 20 % para que la industria cubra sus costos y su utilidad. (Se estima, actualmente, que sólo los costos, asciendan al 12.4 %).

Para el detallista en establecimientos comerciales: 10 %, aproximadamente, para cubrir costos y utilidades. Actualmente dicho margen es del 9.8 %.

Se deduce de lo anterior, que la rentabilidad de la actividad lechera en sus diversas etapas, yace más bien en los derivados, que en la leche fluida propiamente.

Un aspecto interesante, y a lo cual se han referido en algunas ocasiones ciertos productores de leche, es la posibilidad de que el país importe sólidos lácteos de otros países en donde estos son más baratos, en comparación con Costa Rica, para ser reconstituidos ulteriormente. Esos productores han manifestado que consideran que en Costa Rica se cuenta con la capacidad de competir con la importación de tales sólidos, siempre y cuando, por una parte, no se vean forzados a pagar los insumos que utiliza su actividad a precios mayores que los encontrados en los mercados internacionales y, por otra parte, que las importaciones de sólidos lácteos no sean subsidiadas en sus países de origen, lo cual parece ser la norma en estos casos. Así, señalan, sí estarían dispuestos a competir libremente.

Otro criterio interesante externado por algunos productores de leche se refiere al efecto posible que sobre la producción nacional de la leche

podría tener una política de libertad de precios. Señalan que ello, muy posiblemente, ocasionaría un aumento inicial en los precios de la leche, lo cual podría ser absorbido por los actuales consumidores de ingresos medios y altos, pero constituiría un incentivo para que se aumente, en el mediano plazo, la producción, a través de mejoras en los pastizales, hatos y equipos. Estas mejoras de productividad se traducirían en posibles ventas mayores a precios menores. Esto porque se podría aumentar el volumen de ventas a menores precios al incorporarse al mercado los potenciales compradores de ingresos bajos y de áreas rurales, quienes al precio vigente están fuera del mercado. Los proponentes de estas ideas, sin embargo, son cautos al afirmar que sus tesis requieren de una investigación más profunda, la cual se sale de los alcances de este estudio. La propia Cámara Nacional de Productores considera que estas tesis deben de analizarse cuidadosamente, pues el incremento estacional de la producción, que algunos años se obtiene, podría ocasionar fluctuaciones severas en los precios al productor, que podrían poner en peligro la existencia de las pequeñas lecherías.

En realidad todo ello dependería de un manejo apropiado de los inventarios en los ciclos, por lo cual, más bien parece que hay otras razones para justificar el estado actual de cosas.

Finalmente, las plantas industrializadoras de la leche manifiestan que sus relaciones financieras con los bancos han resultado ser sumamente satisfactorias, aún cuando indican que los intereses elevados, que oscilan entre el 25 % y el 30 %, han afectado fuertemente su estructura de costos.

En resumen, los agricultores señalan que los tres principales

obstáculos que se enfrentan para una posible ampliación de la producción de leche son los siguientes, en orden de importancia: primero, la política de fijación de precios en la venta del producto; segundo, la casi inexistencia de financiamiento en el Sistema Bancario Nacional y, en tercer lugar, la política tributaria vigente, que les impide contar con las utilidades suficientes para llevar a cabo cualquier expansión de sus activos fijos, pastizales y del propio hato lechero.

## V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A continuación se presentan las conclusiones más importantes del estudio, las cuales servirán de base para las recomendaciones que se presentan al final de este trabajo:

1. Debido a que, en muchos casos, un producto está sujeto a la influencia de políticas económicas gubernamentales contradictorias, en cuanto al posible efecto negativo de éstas sobre un aumento de su producción para consumo interno, es difícil distinguir claramente el grado y hasta la dirección de la influencia de estas políticas. Sin embargo, con esta limitación en mente, sí se puede determinar la existencia de una serie de decisiones gubernamentales que, en unos casos, afectan nocivamente la producción de un bien y, en otros, más bien ocasionan que se presenten grandes excedentes de oferta, los que, debido al alto costo comparativo, significan una mala utilización de recursos escasos.

2. Dentro de la clasificación de las políticas gubernamentales ensayada en los capítulos II y IV, en un sentido global, puede aseverarse que la que más importancia tiene es aquella de la fijación de precios, ya sean éstos mínimos o de sustentación, o bien de precios topes máximos.

3. Los granos básicos son los productos que en Costa Rica, en general, poseen un precio mínimo o de sustentación por encima del precio de mercado de equilibrio. Esto ha provocado un crecimiento de su producción, mayor en algunos granos, que en otros, aunque ello significa un desperdicio económico, al utilizarse recursos escasos en bienes en los que, posiblemente, si rigiera

la competencia internacional o bien un precio que equilibrara el mercado interno, su producción para satisfacer la demanda interna, sería mucho menor, pudiendo emplearse esos factores productivos utilizados, en otras actividades en que fueran más rentables.

4. Dentro de los granos básicos, merece destacarse la existencia de un precio de soporte relativamente elevado para la producción de arroz, el cual ha dado origen a grandes excedentes de ese grano, superiores a la demanda interna, los que deben ser exportados al mercado internacional, donde rigen precios sumamente inferiores a los costos de producción interna. Se estima que la pérdida por dichas exportaciones ascienda entre ¢ 655 y ¢ 764 millones de colones, que adicionado al subsidio que se otorga a la producción destinada al consumo interno, puede llegar a casi ¢ 850 millones de colones, aproximadamente.

5. La alta rentabilidad de la producción del arroz, debido a su elevado precio de sustentación, afecta notoriamente la producción de los restantes granos básicos, pues estos compiten por la misma tierra. De esta manera, la producción de los otros granos básicos, en realidad es marginal a la del arroz.

6. A pesar de lo anterior, la producción interna de maíz blanco empieza a rendir excedentes superiores al consumo interno, los que, al igual que como sucede con la producción de arroz, darán origen a pérdidas por su exportación. A pesar del carácter marginal de la producción de este grano básico, a lo cual se hizo referencia en el párrafo anterior, de nuevo es la política de un alto precio de sustentación, la que ocasiona el incremento en la producción antes dicho. Se estima que el subsidio por la producción

de maíz blanco ascienda a más de Q66 millones, sin contar posibles pérdidas por la exportación de los excedentes en la producción de este grano, cuyo monto aún no ha sido definido, aunque, para este año, se espera no sea muy elevado, no así para las proyecciones de otros años.

7. En el caso del maíz amarillo y del sorgo, ambos utilizados en la producción de alimento animal, sucede un fenómeno similar al descrito con el maíz blanco. Sin embargo, el país no es aún autosuficiente en la producción de estos dos granos, por lo cual se hace necesario realizar importaciones desde el exterior para satisfacer la demanda interna. Se estima que, para este año, se tengan que importar, aproximadamente, 72.000 toneladas métricas. El monto del subsidio que se le da al producto nacional de estos dos granos básicos, debido a un precio mínimo o de sustentación superior al de equilibrio es de, aproximadamente, en este año, Q144 millones.

8. La existencia de importaciones de maíz amarillo y de sorgo a precios internacionales muy inferiores al precio de venta interno, el cual, a su vez, es inferior al precio de sustentación doméstico, origina dos efectos que deben de señalarse: por una parte, este precio de venta interno relativamente alto, afecta negativamente y en forma sustancial a los usuarios de alimento animal, tal como son los productores de leche, los de huevo y, en menor grado, los de carne, quienes enfatizar el efecto negativo de esta política gubernamental sobre la oferta de sus productos. Por otra parte, ese precio interno ponderado, mayor que el importado, de ambos granos, provoca un excedente de recursos al Consejo Nacional de Producción, que son utilizados en el subsidio a la producción de granos básicos, a lo cual se hará referencia posteriormente.

9. La política de fijación de precios de los frijoles es doblemente nociva, pues por una parte, al igual que como sucede con los restantes granos básicos, existe un precio mínimo o de sustentación, pero, simultáneamente y a diferencia de los otros granos básicos, el Estado tiene la política de fijar un precio tope o máximo de venta del producto al usuario inferior a ese precio de sustentación. (Para los restantes granos básicos, el precio de venta a los intermediarios y a los consumidores, es superior al precio de sustentación). Esto provoca que el Estado tenga que dar un subsidio a la producción y al consumo de este grano, que se estima ascienda a ¢ 78 millones de colones, para este año. La cifra anterior es sumamente tentativa, pues el proceso de arbitraje puede elevarla aún mucho más, a pesar de las medidas de control que, para evitar esto, ha instaurado el Consejo Nacional de Producción.

10. En síntesis, la política de subsidios a la producción a través de precios mínimos de sustentación, además de la venta de los excedentes de la producción de arroz con pérdida en los mercados internacionales y a la vigencia de un precio a consumidores e intermediarios de los frijoles inferior al precio mínimo garantizado, provocarán pérdidas, en este año, estimadas en ¢1.138 millones, los cuales pueden ser mayores, si el excedente de maíz blanco se vende a precios internacionales inferiores al costo interno y si se presenta un fuerte proceso incontrolado de arbitraje en el caso de los frijoles.

11. Además de los granos básicos, de los restantes productos analizados en este estudio -esto es, azúcar, ganado de carne, café, huevos, tabaco, hortalizas, y ganado de leche- la política de fijación de precios máximos

o topes en la venta, son un factor detrimental significativo en los casos de la producción de azúcar para consumo interno, de café para consumo doméstico, de huevos y de leche. No es este el caso para las hortalizas, sobre las cuales no se aplica tal medida y, más bien, donde grupos de productores de estas, quieren que se les brinde un precio mínimo garantizado. Tampoco esta política, aplicada a los cortes de carne destinados al consumo popular, tiene un efecto negativo, puesto que el problema casi no afecta al productor de ganado, sino que el problema se traslada a nivel de carnicería. Los controles de precios sobre los derivados de la producción de carne -cueros, sebo y tankage- sí afectan el rendimiento de la producción del ganadero.

12. Muchos productores se quejan de que los modelos de costos utilizados por el Ministerio de Economía y Comercio, así como por el Consejo Nacional de Producción, son obsoletos, o, bien, que no consideran apropiadamente las estructuras de costos de las empresas productoras, con lo cual los precios máximos fijados, no reflejan correctamente los costos de las actividades. Debe recordarse que la política de fijación de precios de las entidades estatales se fundamentan en el concepto de costo más margen.

13. Existe una preocupación muy seria, especialmente por parte de los productores de café para consumo interno, de huevos y de leche, acerca de las prácticas administrativas proseguidas por el Ministerio de Economía y Comercio, institución que, en muchas ocasiones, fija precios "arbitrarios" a los productos, retrasa el "ajuste", ignora los preceptos legales en cuanto a la prontitud con que deben revisarse los precios fijados por ley, o bien acude a evasivas costosas para los productores, todo con tal de no incurrir en el costo político que significa un aumento en los precios controlados.

14. El proceso político de fijación de precios es sumamente engorroso y politizado, debido, en gran parte, a los actuales sistemas utilizados en la fijación y, por otra, por los deseos conflictivos de las autoridades de tener un precio de sustención alto para los productores, debido a supuestas virtudes del autoabastecimiento, al mismo tiempo que quieren que los consumidores paguen precios bajos por los bienes que compensan, lo cual significa un salario real relativamente mayor. Esto incluso evoluciona a que, en muchas ocasiones, sea el propio Presidente de la República, quien determina el monto y oportunidad de los aumentos en los precios máximos que debe pagar el consumidor, así como en los mínimos de garantía, que el Estado, por medio del Consejo Nacional de Producción, otorga a los productores.

15. Las fuentes de que dispone el Consejo Nacional de Producción para financiar al productor de granos básicos (y al consumidor de frijoles) son, por una parte, las provenientes de las ventas de maíz amarillo y de sorgo a un precio interno superior al de importación, que, para este año, se estima, dé origen a recursos por Q58.5 millones. Además, otra fuente de fondos de que dispone el Consejo Nacional de la Producción, es la resultante de sus actividades comerciales, como por ejemplo, entre otras, las utilidades de la Fábrica Nacional de Licores, que, para este año, se calcula, se eleven a un total de Q140 millones. Finalmente, de acuerdo con la ley del Sistema Bancario Nacional, que en última instancia obliga al Banco Central, éste debe proveer los faltantes al Consejo Nacional de la Producción de sus programas de granos básicos. Sin tomar en cuenta posibles faltantes por las ventas de trigo subsidiado, producto que no es analizado en este trabajo, ni pérdidas potenciales por la venta al exterior de excedentes de maíz blanco, ni por el

arbitraje en el caso de los frijoles, los montos que, para este año, deberá de dar el Banco Central al Consejo Nacional de Producción, ascienden a, aproximadamente, \$939.5 millones.

16. Tan sólo la existencia de importaciones subsidiadas de trigo parecen ejercer un efecto negativo sobre la producción de su sucedáneo, el maíz blanco; sin embargo, la existencia de un precio mínimo de sustentación, al cual el Consejo Nacional de la Producción se compromete a adquirir toda la producción doméstica, más que compensa este factor negativo.

17. No existe detrimento de la producción hacia el interior, en contraste con la dirigida a los mercados externos, debido a algún subsidio a las exportaciones, en lo que a los productos aquí analizados se refiere.

18. En general, todos los productos objeto de este análisis tienen limitaciones de naturaleza sanitaria, pero estas no constituyen un freno sustancial al aumento de la producción de ninguno de ellos.

19. Existen sistemas de cuotas de importación para el caso de los huevos y de los sólidos lácteos; sin embargo, una política estatal restrictiva de tales importaciones -debido, en el caso de la leche, al deseo de evitar un dumping de productores internacionales subsidiados y, para el caso de los huevos, para evitar la quiebra de pequeños productores, además de que ambas actividades se ven obligadas, por la política estatal de precios mixtos, a adquirir el alimento animal a precios superiores a los vigentes en los mercados internacionales- evita que la producción interna de estos se vea afectada negativamente por la existencia de cuotas de importación bastante amplias.

20. El monopolio nacional de la producción de derivados de petróleo afecta, debido al relativamente elevado costo interno del diesel, en comparación con su precio internacional, a la producción nacional de azúcar. El monopolio nacional en la producción de fertilizantes no se mencionó como un factor contraproducente al aumento de la producción de bienes para el consumo interno, hecho que sorprende, pues es frecuente la crítica a este monopolio, especialmente por parte de los productores de hortalizas.

21. La delimitación de zonas de cultivo históricamente no ha constituido una traba para la producción. A la fecha, el Estado, preocupado por el grave excedente en la producción de arroz -resultado que su propia acción provocó- pretende, en la fecha en que esto se escribe, obligar que, de cada hectárea de arroz que se siembre, se destine una porción al cultivo de oleaginosos, de lo cual hay un déficit interno. Es de esperar que esta política tenga efectos negativos en el uso de recursos escasos, aunque es muy posible que sea aceptada por los productores de arroz, quienes, posiblemente, a cambio de que se les conserve el elevado precio de sustentación, están dispuestos a incurrir en este costo adicional.

22. No parecen existir efectos negativos sobre la producción interna por prohibiciones estatales a la libre importación de semillas u otros insumos. Debe recordarse que los grupos de productores pueden importar, directa o por medio del Consejo Nacional de la Producción, libre de impuestos, aquellos no producidos en el área Centroamericana y, aunque así lo fuera, bajo ciertas circunstancias también lo pueden hacer.

23. Es importante destacar que, como corolario de la política de fijación de precios máximos de venta al consumidor, usualmente inferiores a los

precios internacionales, y con objeto de evitar la salida de los productos hacia esos mercados externos, el Estado impone prohibiciones a las exportaciones de productos, cuyo precio interno máximo está fijado por ley. Esto no sólo es aplicable a los granos básicos, sino también al café para consumo interno y al azúcar, entre otros productos. Sin embargo, esta política restrictiva no ha podido impedir contrabandos de estos bienes, hacia aquellos países con precios internos relativamente más elevados que los existentes en el país, o bien que experimenten una escasez seria de estos productos.

24. La existencia de una política cambiaria, que sobrevalora al colón con respecto al dólar, es considerada una limitación a cualquier aumento de la oferta interna por parte de los productores de carne, pues una porción muy significativa del consumo doméstico, se origina en la cuota de exportación. Los demás gremios, quienes suelen ser importadores netos, manifestaron que una política cambiaria como la vigente no les perjudica, si se desea aumentar la oferta interna.

25. El modelo proteccionista y de sustitución de importaciones no parece, según señalan los productores consultados, traducirse en un elemento fuertemente negativo sobre la producción de sus bienes para el consumo doméstico. Más bien, según señala el gremio productor de leche, tal modelo ha generado un mayor y más amplio mercado interno para su producto. Es muy posible que estas opiniones estén influidas por el mismo hecho de que los productos analizados están altamente protegidos, o bien a que, normalmente, pueden importar una serie de insumos libres de impuestos arancelarios, además

de que se desconocen los efectos que el proteccionismo tiene sobre la exportación de los productos, por ser estos, en algunos casos, dirigidos esencialmente al consumo interno.

26. Las políticas estatales de reconocimiento de patentes genéricas, que eleva el precio interno de ciertos bienes, no se considera un efecto negativo de significación sobre la oferta interna.

27. En lo referente a las políticas proseguidas por el Sistema Bancario Nacional, la crítica surge por parte de aquellos grupos que, normalmente, no tienen un acceso fácil al crédito. En tanto que ciertos sectores, sumamente organizados, no manifiestan problemas de crédito en monto, oportunidad y costo, como es el caso de los arroceros; otros, tales como los productores de leche, señalan que la poca financiación de su actividad es un factor sumamente limitante para la expansión de su producción. Parecido a estos últimos opinan los productores pequeños de huevos, así como los de hortalizas, quienes normalmente no tienen acceso al crédito. En lo que se refiere a los productores de carne, existe una seria preocupación por el plazo insuficiente en que se les otorga el crédito bancario, lo cual pone a su actividad en una situación bastante seria, al unirse esta política a aquella de intereses reales elevados en los préstamos. Las limitaciones de crédito fueron enfatizadas por los grupos antes citados, como uno de los elementos, en conjunto con la existencia de precios máximos, más negativos en el logro de un aumento de la producción para consumo interno.

28. La existencia de una política tributaria sobre el ingreso con tasas marginales sumamente elevadas, es un elemento sumamente negativo si se desea expandir la producción, tal como fue manifestado por los productores

de azúcar, lo cual impide la reinversión de utilidades necesarias para su logro.

29. Los productores pequeños de huevos, así como los productores de hortalizas y de carne, manifestaron que los sistemas actuales de asistencia técnica, o bien no son utilizados apropiadamente, o bien son insuficientes para incrementar los rendimientos y la producción de sus bienes.

-- --

A continuación, en función de las conclusiones previamente citadas, se formulan una serie de recomendaciones que permitan definir una posición de la institución que encargó este trabajo, ante las políticas actuales vigentes, teniendo en mente que el objetivo es ver cuáles elementos de política gubernamental, constituyen un detrimento para el aumento de la producción dirigida al consumo interno:

1. Es vital proceder a una revisión sistemática de la política estatal de fijar precios mínimos de sustentación, de manera tal que se tienda a que los precios internos reflejen los vigentes en los mercados internacionales. De esta manera, se hará un uso más eficiente de los recursos escasos, evitando la utilización de estos en actividades en las cuales su alto rendimiento no surge por situaciones de mercado, sino por la política arbitraria de precios de sustentación superiores a los de equilibrio. La existencia de las enormes pérdidas en los programas de fomento a la producción de los granos básicos, originadas fundamentalmente en dichos precios de garantía, son la muestra más patente de lo oneroso que significan estos programas de autosuficiencia.

2. La eliminación de la renta, en el sentido económico, tan elevada que obtiene el productor de arroz, por la política de un precio mínimo sumamente elevado en comparación con los costos internos y, especialmente, en comparación con aquellos existentes en los mercados internacionales, es básico en cualquier programa de reordenamiento del agro costarricense. La existencia de esta elevada renta incluso va en detrimento de la producción de los otros granos básicos.

3. No debe de proseguirse una política de eliminación del precio de sustentación de un grano o grupo de granos básicos, sin tomar en cuenta su interrelación. ( Esto es, la decisión acerca del precio mínimo de garantía de uno de los bienes, debe de verse en conjunto con la de los restantes granos básicos.

4. En lo que respecta a los frijoles, debe de eliminarse el subsidio que se está otorgando a los usuarios del grano. Es más, dado que el precio de sustentación es mucho mayor que el precio a que se vende a mayoristas, minoristas y consumidores, no sólo origina un aumento en la cantidad demandada del grano, sino también da lugar a un gran incentivo para proceder a comprarlo barato, para revendérselo luego al Consejo Nacional de la Producción, al mayor precio mínimo de compra garantizado, lo cual puede significar pérdidas muy serias para la institución.

5. La existencia de un precio mixto, resultado de la ponderación del precio interno de sustentación y el externo del maíz amarillo y del sorgo, constituye un costo adicional e innecesario para aquellas actividades que requieren del concentrado de alimento para animales, como es el caso de la producción de leche, huevos y carne. Debe de darse el valor apropiado a

dicho alimento, sin introducir el costo derivado de dicho proteccionismo.

6. La eliminación de los precios de sustentación de la producción de granos básicos (así como el subsidio al consumo de frijoles) evitarán que, principalmente, el Banco Central tenga que otorgar los recursos necesarios para el mantenimiento de subsidio a la producción de granos básicos, los que, muy posiblemente, en las circunstancias actuales, se traduzcan en emisión de dinero, con el consiguiente impacto inflacionario.

7. Debe de revisarse la política de fijación de precios máximos o topes al consumidor. No sólo el actual sistema de fijación por parte de las autoridades del Ministerio de Economía y Comercio, con base en el concepto de costo más margen, provoca normalmente precios mayores para el consumidor, que los que serían de no existir esa política, sino que también ello coadyuva a la vigencia de productores sumamente ineficientes, los cuales continuarán utilizando recursos escasos en esas actividades, en tanto no estén sujetos a la competencia.

8. Algunas actividades, tales como la de producción de café para consumo interno, la de leche y la de huevos (aunque esta última, en realidad, se debe a la menor eficiencia de ciertos productores pequeños) indican que la falta de un aumento adecuado en los precios, mantiene a sus actividades en una situación económico-financiera sumamente delicada. Por ello, es indispensable, aún si se prosigue el actual sistema de fijación de precios, que se efectúe oportunamente y en el monto apropiado, el ajuste de precios requerido.

9. Si las autoridades gubernamentales pretenden continuar con políticas de fijación de precios máximos, la introducción de métodos de fijación

basado en conceptos marginales, en vez del tradicional costo más márgen, puede contribuir notoriamente a la eliminación de prácticas tendientes a la permanencia de ineficiencia en el uso de recursos.

10. En lo que se refiere a las importaciones de trigo subsidiado, una vez que se elimine la protección a la producción interna de maíz blanco, según lo recomendado previamente, deberá de evitarse la política de dumping que estas poseen, por lo cual deberá de imponerse un arancel compensatorio al grado de subsidio internacional. Igual recomendación es aplicable para el caso de la eventual libre importación de sólidos lácteos, los cuales son subsidiados en los mercados internacionales.

11. Es evidente que cualquier política que busque estimular la producción para el consumo interno, debe de tomar en cuenta, especialmente para algunos de los productos aquí analizados, cuya producción depende en alto grado de la demanda externa, cuál es el valor de la moneda interna con respecto a la externa. De aquí que, cualquier esfuerzo de utilizar los recursos eficientemente, requiere de una política apropiada acerca del tipo de cambio.

12. Un argumento similar es aplicable en lo que al modelo proteccionista de sustitución de importaciones e industrialización forzosa se refiere. No puede saberse si la producción de ciertos bienes debe de dirigirse al mercado interno o al externo, en tanto que exista un arancel sobre las importaciones. En esto debe de tenerse presente que un impuesto a las importaciones se traduce en uno sobre las exportaciones. Dado lo anterior, en realidad, en tanto Costa Rica continúe con su esquema proteccionista, es imposible saber si la producción interna prosigue bajo patrones de eficiencia derivados

de las ventajas comparativas. Por ello, cualquier proposición de programas tendientes al aumento de la oferta interna, debe de tomar en cuenta una posición ante el arancel externo.

13. Para eliminar los contrabandos hacia el exterior de productos nacionales, debe de mantenerse una política de precios internos consistentes con aquellos vigentes en los mercados internacionales. Esto se traduce en la eliminación de precios máximos de venta al consumidor nacional.

14. En lo que se refiere a las políticas a proseguir por el Sistema Bancario Nacional, es evidente que el crédito suele asignarse con más facilidades a ciertos grupos organizados, tal como es el caso de los productores de arroz y de otros de granos básicos, pero no sucede lo mismo con ciertos productores pequeños de huevos y hortalizas, entre otros. Esto ha sido explicado en numerosos estudios, como una resultante de las políticas de asignación de un crédito escaso ante un exceso de demandantes. Sin embargo, aparentemente ciertos sectores, como por ejemplo, el productor de ganado, obtienen el crédito a un plazo muy corto para las necesidades de ese sector. El Sistema Bancario Nacional debería de revisar dicho plazo para esta actividad, sin lo cual es muy difícil que se dé un incremento de la oferta. Algo similar parece suceder con los productores de ganado de leche, sin embargo, el problema más bien parece derivarse de una insuficiente rentabilidad, debido a las políticas de control de precios de la leche. Igualmente, debe mantenerse suma cautela sobre las tasas de interés, de manera tal que las tasas reales cobradas no impidan un aumento en la producción de ciertos sectores, como por ejemplo, el de ganado de carne.

15. Es muy importante que el Estado tenga presente que tasas marginales de imposición al ingreso muy elevadas, constituyen un efecto nocivo para cualquier aumento de la producción; en especial a la luz de nuevas inversiones o aquellas para la reposición de activos. Es indispensable una revisión de la política tributaria a fin de que la producción se estimule y que no se provoque un desvío del esfuerzo hacia actividades exentas de dicho gravamen.

16. Debe de revisarse la política de asistencia técnica, en especial a que esta sea brindada a los grupos de productores en general, y no específicos. Algunos de estos gremios podrían brindar dicha asistencia técnica, vendiéndola a sus miembros. Para el caso de la producción de ganado, este es un factor de vital consideración en lo que al logro de una mayor eficiencia se refiere.

17. Finalmente, debe hacerse énfasis en un aspecto fundamental en este estudio: la política de fijación de precios de sustentación o mínimos, por encima del precio de equilibrio del mercado, se traduce en un aumento de la producción de los bienes involucrados. Tal es el caso sumamente claro con la producción de arroz y de, muy posiblemente, otros granos básicos, tal como el maíz blanco. Sin embargo, esa "gran" producción utiliza recursos que resultan ser sumamente onerosos. Esto es, su costo de oportunidad es sumamente elevado. La mala asignación de recursos que esto origina, se traduce en las enormes pérdidas que actualmente tiene la colectividad por dichos subsidios. Por ello, si lo que se trata es de aumentar, per se, la oferta interna de dichos productos, entonces, para esos productos particulares, la política de precio mínimo de sustentación muy posiblemente logra tal resultado, pero a costa de la producción de todos los demás bienes de la economía.

---