PN-ABF-370

SEMINARIO SOBRE POLITICAS ECONOMICAS
EN COSTA RICA

POLITICAS DE DESARROLLO AGRICOLA

Carlos Sáenz

San José, Costa Rica
Marzo, 1990

CONSIDERACIONES PARA UNA POLITICA AGRICOLA EN COSTA RICA

Al tratar de enumerar cuáles han sido las políticas agrícolas que este país ha definido y ejecutado a lo largo de tal vez los últimos cincuenta años, no encuentro más que siete: una política de distribución de tierras , una política cafetalera, una política bananera, una política azucarera , una política de fijación de precios, mínimos y máximos para algunos productos y más recientemente una política de agricultura de cambio, todas hoy enmarcadas en la política económica más general del ajuste estructural.

Lo demás han sido acciones coyunturales o puntuales, como la asistencia técnica, que no han reflejado una política agrícola explícita y permanente.

Comentaré los efectos de algunas de esta políticas.

En los últimos años, cuando se ha introducido el concepto de ajuste estructural como una medida necesaria para incorporar nuestra economía más intensamente a la economía mundial, única alternativa para dinamizarla y mejorar los ingresos y el nivel de vida de los costarricenses, surgen, necesariamente conexos, los temas de la eficiencia, la competitividad y la rentabilidad y las acciones que es necesario emprender para lograrlos, así como el marco económico y social en donde esas acciones deben desarrollarse.

Ciertamente, el tema económico de mayor importancia en la actualidad, que genera preocupación y al menos en el sector agrícola, un cierto grado de confusión, es el tema del ajuste estructural.

Se le achacan a este programa muchos de los males que, por razones históricas, padecen ciertos grupos de agricultores y se le acusa de condenar a la desaparición al pequeño productor en general y al de maíz y frijol en particular.

Pero a mi manera de ver, el programa de ajuste estructural no solo no

atenta contra el pequeño productor agrícola, si no que más bien ha tenido la gran virtud de generar una discusión objetiva y franca, despojada de mitos y clichés, del verdadero problema de ese grupo de productores y nos ha obligado también, ha evaluar críticamente los beneficios para agricultores y consumidores, de los programas de fijación de precios, tanto de sustentación como máximos, de los granos básicos-arroz, maíz y frijoles- que son los únicos que se contemplan explícitamente en tal programa.

Las calamidades y congojas de muchos productores de frijol y maíz y de otros productores en todos los rubros, se debe a una situación mucho más general y profunda.

La reafirmación constante del capitalismo y la propiedad privada como organización económica y la creciente interdependencia entre naciones, son las fuerzas fundamentales que están obligando a los productores agrícolas a revisar y ajustar su esquema productivo.

La fijación de límites superiores a los precios de sustentación de los granos básicos a niveles de mayor concordancia con los precios internacionales y todos los enunciados de política económica en general, contenidos en el Programa de Ajuste Estructural son solo reacciones a posteriori a esa realidad ineludible.

La interdependencia entre naciones y la necesidad de eficiencia generalizada y amplitud de mercados, es un hecho real y no algo que se haya creado por decreto.

Nadie discute hoy día, teniendo al frente el ejemplo del café y del banano, que la amplitud de los mercados es una condición necesaria para lograr especialización, avances tecnológicos, es decir, eficiencia y un mayor poder de negociación por medio de la acción concertada, para crearle el máximo de valor a lo que se produce.

Esto es cierto aun para los productores cuyos productos no participan en el comercio internacional pero que logran conquistar una proporción importante de los mercados nacionales y que entonces se especializan, usan tecnología moderna, es decir, son eficientes y que además, aprovechan la ineficiencia y los altos costos de producción de los

pequeños, obtienen buenos precios, generan buenos ingresos, se capitalizan y se expanden.

Porque proporcionar correctamente los factores de la producción es eficiencia y acrecentarlos en un proceso continuo, constituye la esencia del crecimiento económico.

Es necesario entonces, mejorar la eficiencia de la producción agrícola. Pero la eficiencia mide en realidad el resultado de la lucha del hombre con la naturaleza. Determina una relación puramente física, derivada de la ingeniería, que se expresa como la relación insumo-producto.

Es el campo de la economía de la producción; su objetivo es producir abundancia con el mínimo de horas-hombre y tiene que ver únicamente con la tecnología y con transacciones puramente gerenciales que tratan de proporcionar los factores de la producción de la mejor manera posible.

Determina el costo de lo que se produce, pero no su valor.

El valor lo determina la escacés y el poder de negociación y puede decirse que es el resultado de la lucha del hombre con el hombre. Determina la relación ingreso-egreso, v.g. el ingreso neto, y claro está, se mide en dinero y denota rentabilidad o productividad.

Este es el campo de la economía de los negocios que es en realidad la economía de la propiedad en donde el concepto de propiedad privada es fundamental, ya que son estos conceptos de propiedad privada y valor, los que determinan cómo se distribuye la riqueza de una nación entre sus habitantes.

La eficiencia entonces, produce bienes, valores de uso, lo que podríamos llamar el concepto social de la riqueza o la riqueza de la nación.

La propiedad privada y el valor producen ingresos y convierten la riqueza en el concepto individual de activos.

Y es aquí entonces donde a mí me parece que se hace evidente el resultado de algunas políticas agrícolas que durante muchos años se han seguido y el problema de algunos agricultores, cuyos males se generalizan a toda la agricultura y la hacen parecer enferma.

Pero el problema de estos agricultores no es un problema agrícola; no

es un problema de producción o de eficiencia, a veces ni siquiera un problema de precios de sus productos.

Su verdadero problema es un problema de propiedad; es un problema de la distribución de la riqueza que nuestro proceso de crecimiento económico ha generado.

Estos agricultores simplemente no tienen suficientes activos para obtener un ingreso adecuado, ni pueden adquirirlos y es en muchos casos imposible para un Ministro de Agricultura resolver este problema mejorando la eficiencia de la producción o con políticas de sustentación de precios o con programas de crédito subsidiado que son sus herramientas de trabajo.

Este es el caso del agricultor con una finca de menos de una hectárea en una empinada ladera sembrada de maíz.

Este puede ser aun el caso del productor de café con media hectárea, entre los más eficientes del mundo, más bien por cultura nacional que por decisión individual, pero que no puede generar en esa actividad el ingreso necesario para su sustento y el de su familia y mucho menos para ampliar su base productiva.

Este probablemente es el caso, en general, de cualquier agricultor, aun con más tierra, que no tiene suficiente capital para producir un ingreso adecuado.

El problema no es solamente entonces materia de los economistas de la producción o de los técnicos agrícolas. Es un problema también para los economistas de la propiedad y es en general un problema, repito, de la distribución de la riqueza de la nación.

Ya no se puede producir en las condiciones de hace medio siglo cuando, con la mano de obra familiar y un pequeño pedazo de tierra como únicos activos, un hombre podía subsistir sin enfrentarse a una acongojante pobreza.

El país ha cambiado; nuestra economía ha evolucionado; el mundo capitalista se ha desarrollado, y el productor en general y el productor agrícola en este caso, debe medirse por tanto, con otra medida: el valor de los activos que poseé o el capital con que opera.

Porque la mano de obra sin capital ya no es productiva y la diferencia entre el ingreso de un finquero exitoso y otro sumido en la pobreza, se debe a la diferencia en el valor del capital con que operan, más que a la extensión de tierra que cultivan, aunque por supuesto existe un grado variable de asociación entre estas dos dimensiones.

Una buena gestión es ciertamente también importante. Pero el buen gerente sin capital con que operar no puede hacer mucho y sobra decir, que un mal gerente con suficiente capital, es un perfecto desperdicio.

La Distribución de la Riqueza y la Producción Agrícola

Tomando el Censo Agropecuario de 1984, podemos clasificar las 96.542 fincas y sus operadores en tres categorías según su tamaño.

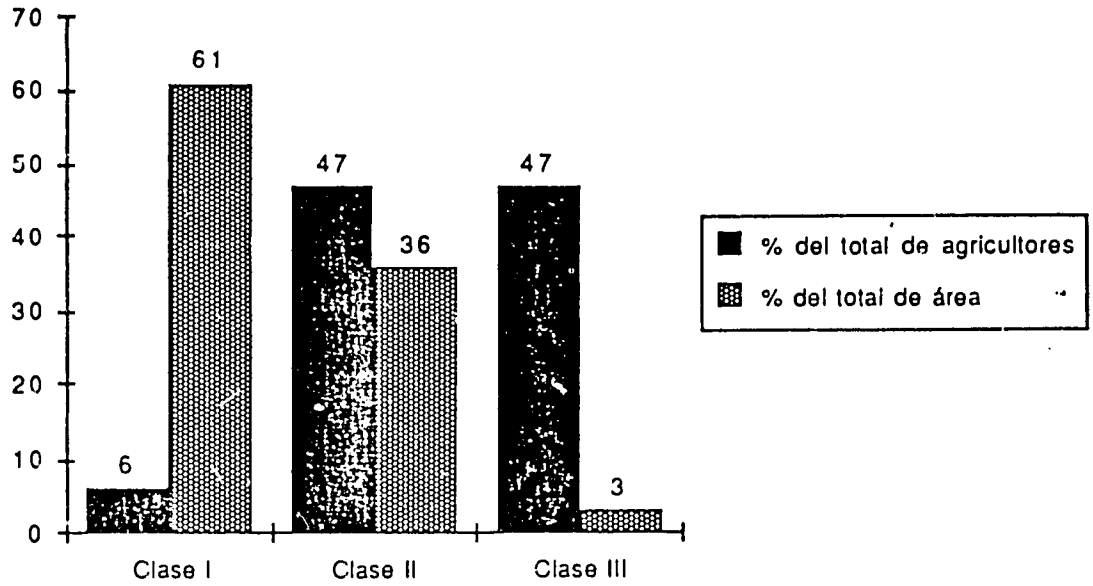
La Clase I la constituyen las fincas con extensiones de más de 100 hectáreas; la Clase II las que tienen entre 5 y 100 hectáreas y la Clase III las que tienen menos de 5 hectáreas.

Esta categorización se muestra en cuadro 1 y en el gráfico 1.

Cuadro 1 y Gráfico 1
Clasificación de Fincas Según Su Tamaño

	Clase I	Clase II	Clase III
Número	6,049	44,596	45,297
% del total de agricultores	6	47	47
Extensión	1,876,542	1,116,943	77,054
% del total de área	61	36	3

Gráfico 1



Fuente: información básica Censo Agropecuario 1984

La Clase I , está compuesta por agricultores que en general podríamos llamar de clase alta. Significan apenas el seis por ciento del total de productores, pero ocupan el 61% del total del área en agricultura, incluyendo ganadería, que es como en adelante deberá entenderse este término.

Este grupo, con algunas posibles excepciones, es económicamente exitoso y genera la mayor parte de la producción de los principales rubros tradicionales de exportación, exceptuando el café, como puede verse en el gráfico 2, que incluye además su participación en la producción de arroz.

De hecho, son los agricultores de Clase I los que obtuvieron en 1984, solo en los rubros tradicionales de exportación, más arroz, el cuarenta y siete por ciento del valor total de la producción agrícola.

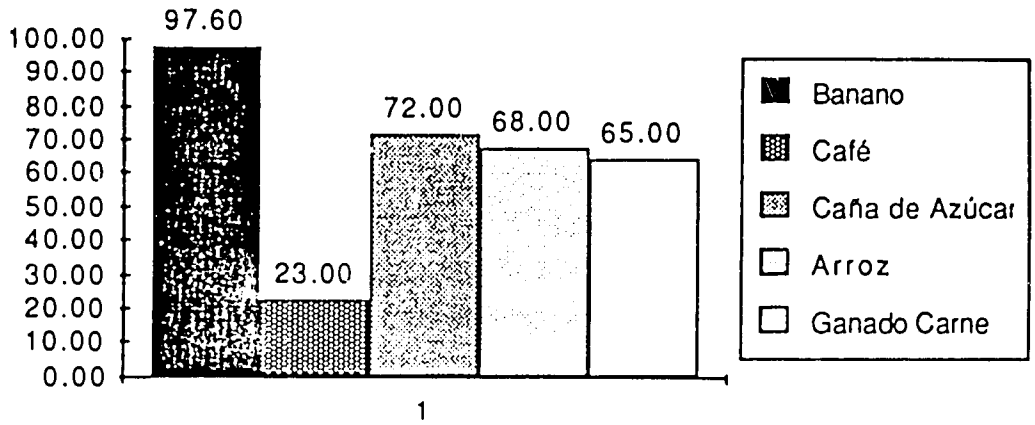
Al incluir todos los otros rubros producidos por esta clase, esa cifra se aproxima al cincuenta y cuatro por ciento.

Esto significa que 5.792 productores, o sea el seis por ciento, generaron 5.674 millones de colones de 1980 de un valor total de la producción agrícola de 10.508 millones.

El valor promedio de la producción por agricultor de Clase I fue

entonces 979.927 colones de 1980.

Gráfico 2
Participación Relativa en las Exportaciones
Agricultores Clase I



Fuente: Información básica Censo Agropecuario 1984 y Banco Central

Por otro lado, la Clase II o clase media con fincas de cinco hasta cien hectáreas, está compuesta por agricultores con una mayor variabilidad respecto a su condición económica.

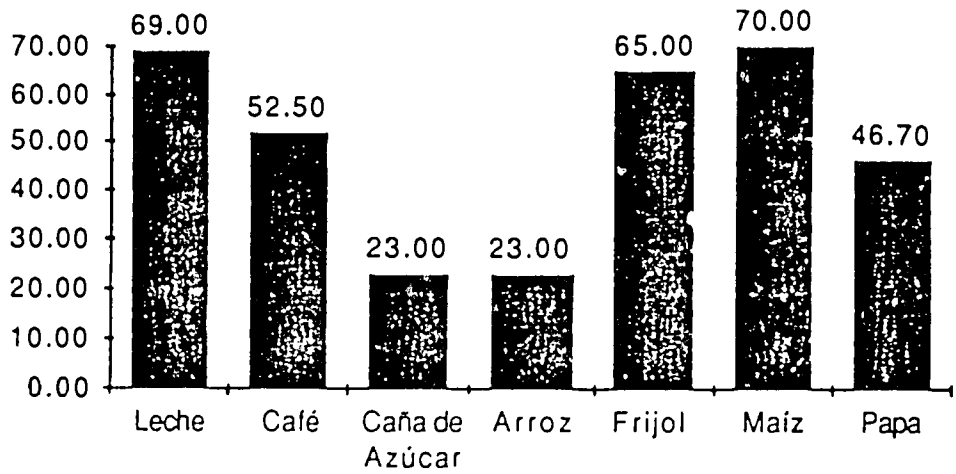
En general significan el 47% de todos los agricultores y ocupan el 36,4% del territorio dedicado a la agricultura.

Son los mayores productores de café, frijoles, maíz , papa y leche y son también importantes en la producción de ganado , caña de azúcar y arroz , como puede apreciarse en el gráfico 3.

En 1984 recibieron por estos rubros, el 31,6% del valor total de la producción agrícola y aproximadamente un 34%, cuando se incluyen todos los productos.

Este grupo compuesto por 45.196 agricultores, 47% del total, generó 3.573 millones de colones, es decir, un valor promedio por agricultor de 79.056 colones de 1980.

Gráfico 3
Participación Relativa en la Producción de Varios Rubros
Agricultores Clase II



Fuente: Censo Agropecuario 1984

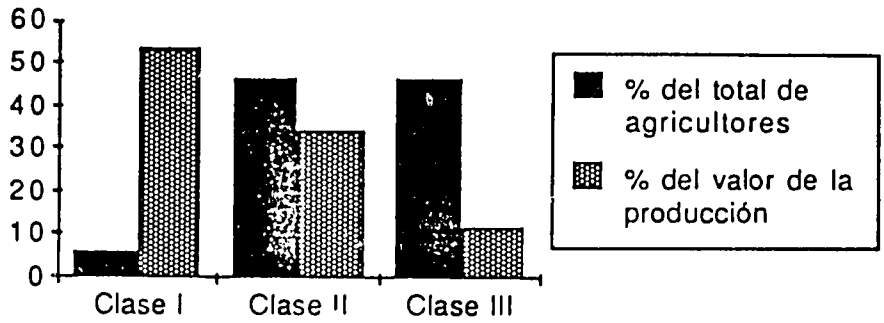
La Clase III con fincas menores de cinco hectáreas y que suman 45.297 agricultores, igual que la Clase II, generó 1.261 millones de colones, es decir, el doce por ciento del valor de la producción agrícola de 1984. Esto equivale a un valor promedio por agricultor de 27.838 colones de 1980.

Esta clase es importante en la producción de café pues produce una cuarta parte del total y también lo es en la producción de hortalizas ya que produce el cincuenta y siete por ciento de la cebolla, el setenta y tres por ciento de la lechuga, el cincuenta y dos por ciento de la zanahoria y el cincuenta y nueve por ciento del tomate.

Es sin embargo en esta clase y en la clase media baja, con fincas entre diez y veinte hectáreas, en donde se concentra el problema de la agricultura.

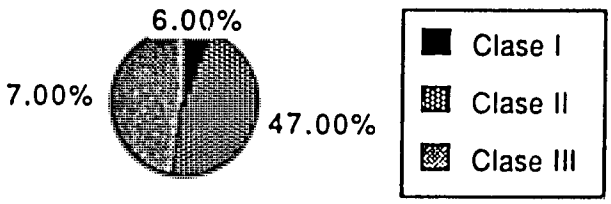
Mencioné arriba que las diferencias en el ingreso de las distintas clases de productor se deben fundamentalmente al valor de su capital, más que a la extensión de tierra que cultivan, aun cuando existe también una clara relación entre ésta y su participación relativa en el valor de la producción, como ya también mencioné y que se resume en el gráfico 4.

Gráfico 4
Número Relativo de Agricultores y Participación en la Producción
Según Clase de Agricultor



% del valor de la producción

% del total de agricultore:



Fuente: información básica Censo Agropecuario 1984 y Banco Central

No tengo disponible información sobre el valor de los activos totales para las tres clases de finca, lo cual sin duda nos daría un cuadro más claro del verdadero problema que enfrentan un grupo de productores.

Sin embargo, como indicio, se puede notar que un productor con una finca de tres hectáreas sembrada de café tiene activos que suman por lo menos 1.5 millones de colones y un ingreso bruto de 600 mil colones, suponiendo un rendimiento de 40 fanegas por hectárea y un precio de liquidación de 5.000 colones por fanega. Si aceptamos además un utilidad, que entiendo es normal, de 35% sobre el valor de las ventas, ese agricultor tendría un ingreso neto de 210 mil colones en un año. Si ahora deducimos un 8% como rendimiento razonable al capital invertido, es decir 120 mil colones, resulta que este productor recibe un ingreso como trabajador y administrador de 90.000 colones por año.

Por otro lado, tres hectáreas sembradas de maíz significan un capital de aproximadamente 150 mil colones.

El promedio de producción de maíz para ese tamaño de finca es de 34 quintales por hectárea por año y el precio es en la actualidad de 800 colones por quintal. Esto significa un ingreso bruto anual de 81.600 colones. Tengo entendido que la utilidad sobre el valor de las ventas es de alrededor de 20% lo cual significa un ingreso neto de 16.320 colones.

Si ahora suponemos, igual que en el caso anterior, un rendimiento al capital de 8%, es decir 12.000 colones, resulta que el ingreso de este productor como trabajador y administrador es de 4.320 colones al año.

Es evidente entonces que un agricultor con una finca de tres hectáreas sembradas de maíz no puede ser un finquero, es un seudo-finquero.

Este individuo, si ésta es su única actividad, está gravemente sub-empleado porque un productor de maíz con su familia , el equipo y el terreno apropiados, puede atender arriba de treinta hectáreas.

Y ciertamente no puede vivir con 1.360 colones de ingreso mensual, que resulta de suponer que él es el dueño del capital y valorando así mismo el auto consumo.

Este agricultor mientras permanezca en esa actividad agrícola, no debe ser problema del Ministro de Agricultura. Es más bien problema del Ministro de Planificación o del Ministro de Trabajo porque la mayor parte de su ingreso y el de su familia, tendrán que generarlo como asalariados en fincas con más capital o en otros sectores productivos.

El productor de café con tres hectáreas también está sub empleado porque, excepto por la cosecha, podría con su familia, atender alrededor de 10 hectáreas.

Su ingreso y el de su familia como trabajadores, es decir como mano de obra, es bajo. Ya vimos que apenas se aproxima a los 8.000 colones mensuales comparado con 12 a 15.000 colones, más beneficios sociales, que es hoy día el salario de un peón agrícola.

Pero como propietario de las tres hectáreas de café, recibe 120.000 colones al año, es decir, 12.000 colones por mes.

Hay además una diferencia fundamental que le permite al productor de café capitalizar continuamente mientras tenga acceso a más tierra, mientras que al productor de maíz se le hace casi imposible.

Es la divisibilidad del capital en una plantación de café y la indivisibilidad del equipo en el caso del maíz.

De hecho el capital invertido en una plantación de café de una hectárea, excluyendo el valor de la tierra, puede dividirse en cinco mil partes que corresponden a la población normal de plantas.

Pero además, el productor de café puede convertir directamente su mano de obra en ese capital, mientras que el de maíz debe adquirirlo.

De las 45.297 fincas que conforman la Clase III, hay 22.681 que siembran café, es decir el cincuenta por ciento y a pesar de que solo siembran en promedio una hectárea, les genera alrededor del cincuenta y ocho por ciento de su ingreso total como agricultores.

Como contraste, hay también en esta clase 12.269 fincas, es decir, el veintiocho por ciento, que siembran maíz pero que solo genera el 2,6% del ingreso total de fincas Clase III.

Y a nivel de comercio internacional, el productor de maíz costarricense compite con productores que operan con cien o quinientas veces más capital que él y tienen una eficiencia en esa proporción mayor, como es el caso de los productores del Cinturón del Maíz en Estados Unidos, mientras que el productor de café nacional opera con niveles de capital y con niveles de eficiencia similares o superiores que sus contrapartes en el resto del mundo.

La Política de Fijación de Precios Mínimos

La política de fijación de precios mínimos o de sustentación, ha operado fundamentalmente en los granos básicos,

Se consideran granos básicos al arroz, maíz y frijoles. Tienen poca importancia en la formación del producto interno bruto agrícola pues en conjunto generan menos del siete por ciento.

Desde este punto de vista, el arroz es el más importante ya que representa alrededor del tres por ciento del PIBA, mientras que los frijoles y el maíz individualmente representan menos del dos por ciento.

Es en estos productos, en donde tradicionalmente ha operado el programa de sustentación de precios, el cual persiste hoy en los dos últimos, con resultados casi desastrozos al considerar el costo para el Estado y el pueblo y los beneficios para la mayoría de los productores.

Es posible que cuando fueron ideados y puestos en ejecución, estos programas lograron cumplir una función importante dentro del contexto económico de entonces.

Pero hoy en día, estos programas de apoyo a los pequeños productores de maíz y frijol, resultan excesivamente caros, como lo indica el presupuesto y las pérdidas por varios miles de millones de colones del Consejo Nacional de la Producción y aun así, no logran su objetivo de proteger y mejorar el ingreso del pequeño productor.

Más bien lo que generan son conflictos casi permanentes entre el Gobierno y grupos de estos productores, a quienes se les han creado expectativas poco razonables y casi fantasiosas, de la capacidad de estos programas y del gobierno en general, de mejorar su ingreso proveniente de estos cultivos. Esta es una política de precios, no de ingresos.

Estas expectativas se apoyan fundamentalmente en el concepto obsoleto de la seguridad alimentaria - la verdadera seguridad alimentaria son divisas y precios acequibles a los consumidores- y en la imagen, hoy día también inadmisible, del pequeño y pobre productor agrícola sin capital, personificado en el productor de maíz y frijoles y rico filón para

políticos y aspirantes, porque toca el único símbolo de identidad nacional: los ticos somos arroz, frijoles y tortillas, aunque cada día los comamos menos.

Y paradójicamente casi no tenemos agricultores especializados en maíz y frijoles y el Estado gasta millones de colones en mejorar la rentabilidad de una agricultura que es futil, desde el punto de vista de ingresos, para la mayoría de los productores.

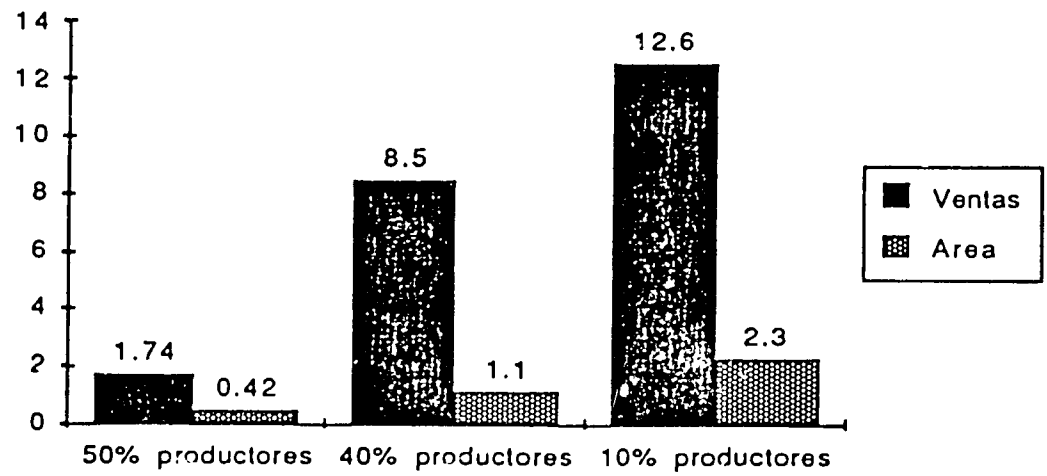
El Censo Agropecuario de 1984 indica que en ese año había un total de 25.796 productores de frijol, que sembraron 40.520 hectáreas, en promedio 1,6 hectáreas por productor y vendieron también en promedio 8,8 quintales por productor.

Pero 12.735 productores, o sea el cincuenta por ciento, sembraron menos de una hectárea, en promedio 0,42 hectáreas, y vendieron tan solo 1,74 quintales en ese año.

Otro cuarenta por ciento vendió en promedio 8,5 quintales y el restante diez por ciento vendió un promedio de 12,6 quintales.

Esta realidad se resume en el gráfico 5.

Gráfico 5
Productores de Frijol
Area de Siembra Promedio en Has. y Ventas Promedio en Quintales



Fuente: Información básica Censo Agropecuario 1984

Es evidente entonces que para la gran mayoría de productores de frijol este producto no tiene ninguna importancia en la generación de su ingreso, puesto que para el cincuenta por ciento aporta menos de 4.000 colones al año, para otro cuarenta por ciento aporta menos de 15.000 y para el diez por ciento restante significa menos de 25.000 colones de ingreso bruto anual.

Claramente el frijol se produce en su gran mayoría para autoconsumo y los pequeños excedentes individuales son los que se venden. Unicamente había en 1984, setenta y tres productores, el 0,003% del total, que sembraron más de veinte hectáreas, tienen un promedio de ventas de 323 quintales y contribuyen con el diez por ciento del total que se comercializa.

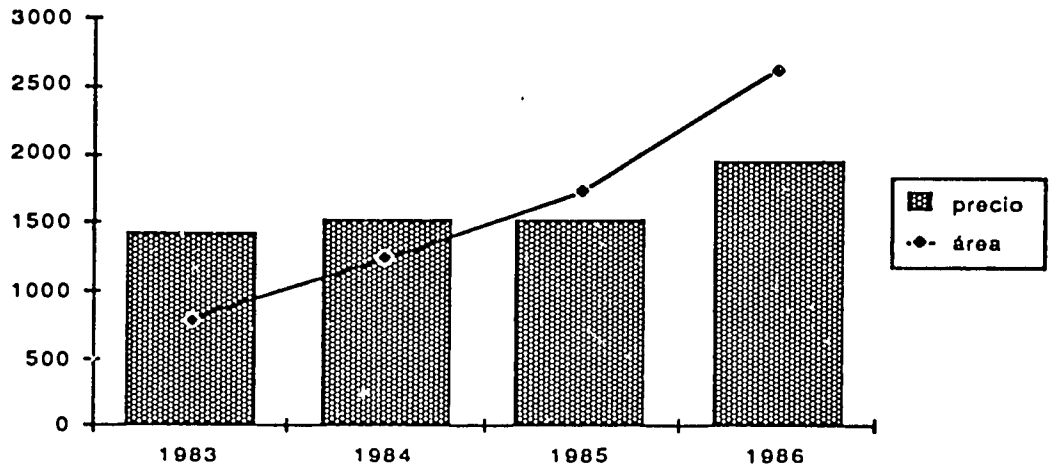
Claramente entonces, el programa de sustentación de precios del frijol no ha tenido ningún significado económico para por lo menos el noventa por ciento de los productores y la decisión de producir se basa en su valor de uso, en el auto consumo, y no en su precio.

Un aumento en el precio de sustentación de los frijoles del veinte por ciento, le significa al cincuenta por ciento de los productores, que venden en promedio 1,74 quintales por año, un aumento en sus ingresos brutos de 592 colones también por año. Para otro cuarenta por ciento, que vende en promedio 8,5 quintales, significa un aumento en el ingreso bruto anual de 2.890 colones. Es decir, que para el noventa por ciento de los productores de frijol, un aumento de veinte por ciento en los precios, significa un aumento en sus ingresos brutos de menos de 3.000 colones al año.

Hay un diez por ciento de los productores para los cuales el nivel de precios de sustentación sí influye en sus decisiones de producción. Esto es particularmente cierto para un pequeño grupo, alrededor del cinco por ciento del total de productores, que siembra más de diez hectáreas en forma semi-mecanizada, aun cuando directamente no participen en el programa de sustentación de precios porque este programa fija por supuesto, el precio de mercado de los frijoles.

En el gráfico 6 se puede ver claramente la respuesta del área sembrada bajo el sistema semi-mecanizado a los distintos niveles del precio de sustentación.

Gráfico 6
Precio de Sustentación y Area Sembrada de Frijol
Sistema Semi-mecanizado

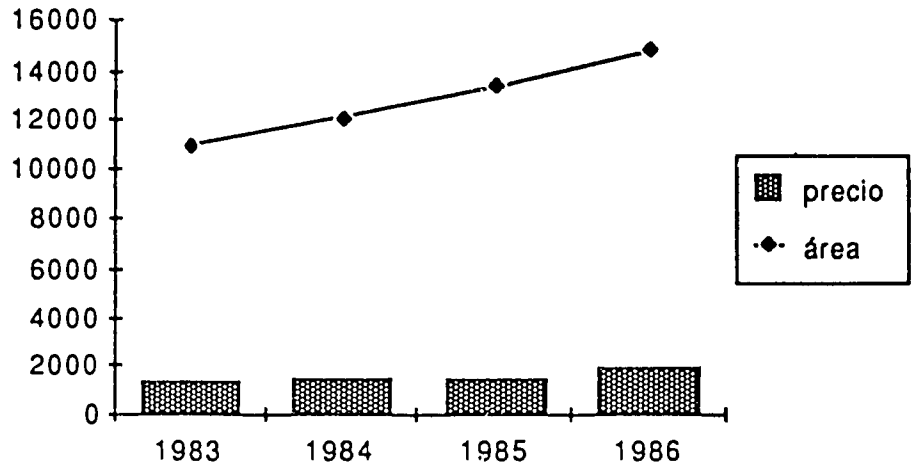


Fuente: información básica Consejo Nacional de la Producción

La producción bajo el sistema de espeque también muestra una asociación positiva a los niveles de precios, pero su respuesta es menor que en el caso anterior, posiblemente porque hay menos explotaciones comerciales que siembran con este sistema.

En el gráfico 7 se puede observar esta relación.

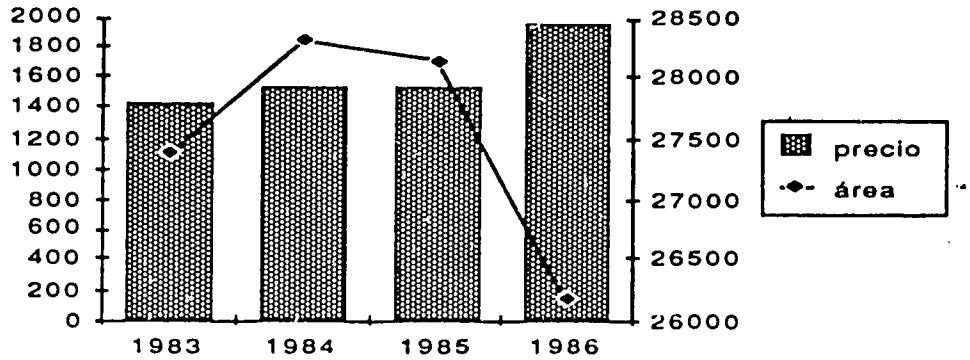
Gráfico 7
Precio de Sustentación y Area Sembrada de Frijol
Sistema Espeque



Fuente: información básica Consejo Nacional de la Producción

En el caso de las siembras bajo el sistema tapado, que es el que utilizan la mayoría de las explotaciones pequeñas, con excedentes menores para el mercado, no hay respuesta al nivel de precios y se puede claramente apreciar en el gráfico 8.

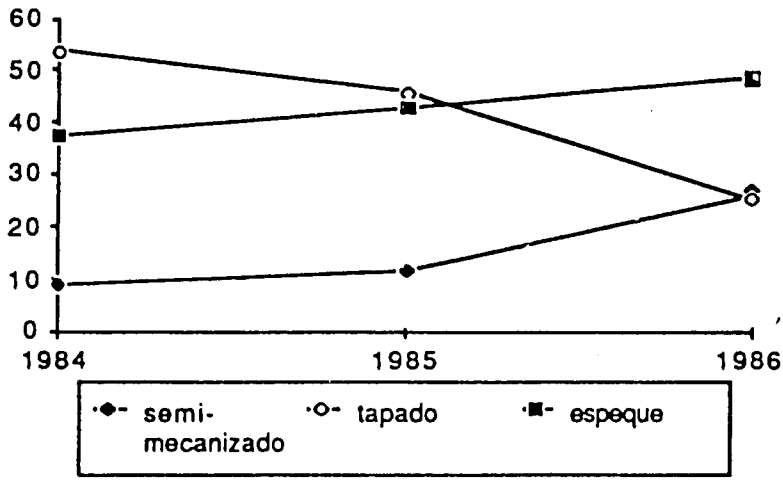
Gráfico 8
Precio de Sustentación y Area Sembrada de Frijol
Sistema Tapado



Fuente: información básica Consejo Nacional de la Producción

Desde el punto de vista de su participación en la producción, las explotaciones semi-mecanizadas han logrado un avance mucho mayor que las que siembran a espeque y las explotaciones de frijol tapado pierden rápidamente su participación relativa. El gráfico 9 es elocuente.

Gráfico 9
Participación Relativa en la Producción de Frijoles
Sistema Semi-mecanizado, Espeque y Tapado



Fuente: información básica Consejo Nacional de la Producción

Este rápido avance del sistema semi-mecanizado en la producción es, claro está, el reflejo de su mayor eficiencia puesto que con el 12,9% del área total, produce el 26% del volúmen total.

Ante este panorama y con la información del área que se utiliza, como porcentaje de la extensión total promedio de las fincas, en la producción de frijoles y que en 1984 era de aproximadamente cinco por ciento, es evidente entonces que para la mayoría de las fincas el frijol es solo un componente menor de un sistema de producción con varios rubros que en conjunto son los que generan el ingreso del productor. Basta observar en las fincas a la orilla de cualquier camino, el frijol intercalado en una plantación joven de café, o en una "esquinita" cercada de una finca dedicada en su mayoría a la caña o a la ganadería.

Pero para las fincas más pequeñas, particularmente las menores de una hectárea, aun ésto no es generalmente cierto. Aquí no hay ningún sistema de producción agrícola, es más, aquí no hay productores agrícolas según cualquier definición razonable de productor. Son pobladores rurales con un solar grande en donde producen frijoles para su consumo.

El ingreso se produce en estos casos por medio de un sistema de generación de ingresos familiar, como asalariados, y que en muchos casos es multi-sectorial.

Las características de los productores y de la producción de maíz es muy similar a la de los frijoles.

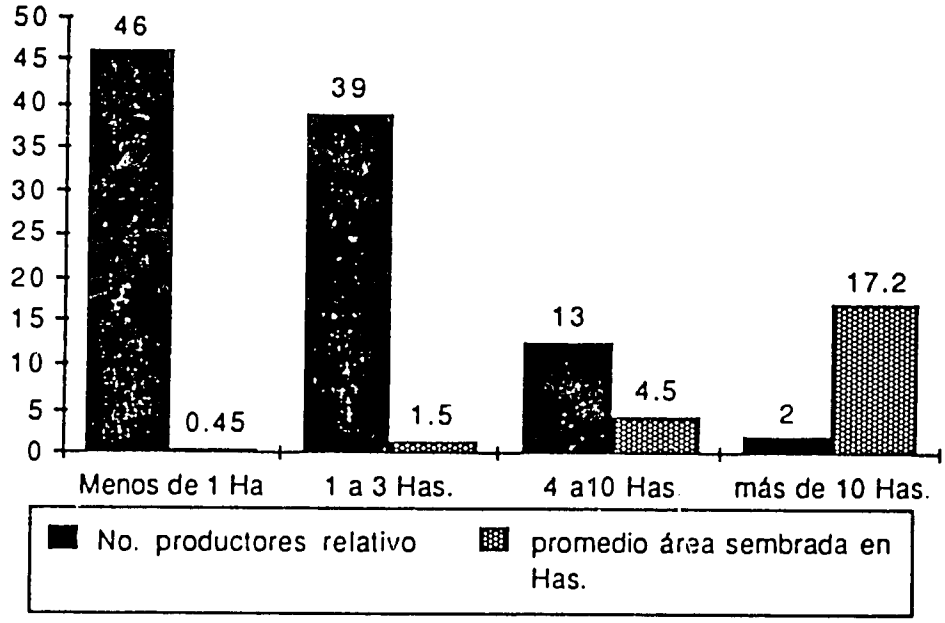
La gran mayoría, el noventa y siete por ciento, producen maíz blanco, exclusivamente para consumo humano y es el único que compra el Consejo Nacional de la Producción. Esta es una política que se adoptó para poder manejar los niveles de precios de sustentación sin afectar el precio del maíz amarillo, que es el que se utiliza como base de los alimentos concentrados para animales y que es un componente muy importante en el costo de producción de la leche, huevos, aves y cerdos.

Este maíz se importa casi en su totalidad y se vende al precio internacional más costos de internamiento.

Según el Censo Agropecuario de 1984, en esa fecha habían 29.687 productores de maíz blanco que sembraban un total de 50.230 hectáreas, es decir un promedio de 1,69 hectáreas.

Sin embargo, un cuarenta y seis por ciento de los productores sembraron en promedio nada más 0,45 hectáreas, otro treinta y nueve por ciento sembraron 1,5 hectáreas, un trece por ciento sembraron 4.5 hectáreas y un dos por ciento 17,2 hectáreas (gráfico 10).

Gráfico 10
Número Relativo de Productores y
Area Promedio Sembrada de Maíz

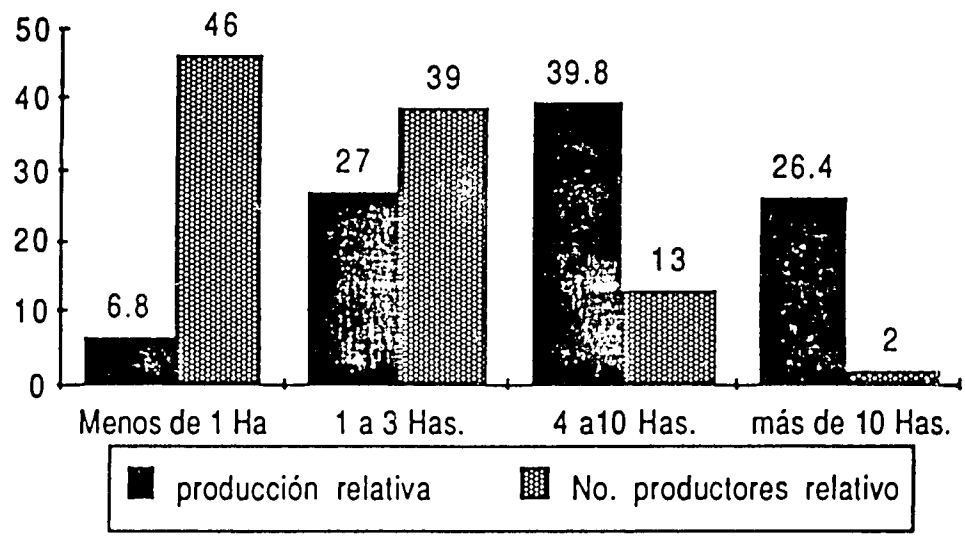


Fuente: información básica Censo Agropecuario 1984

La producción, por supuesto, muestra una distribución similar a la distribución de área promedio sembrada por los distintos grupos de productores.

Como puede verse en el gráfico 11, el cuarenta y seis por ciento de los agricultores produjeron únicamente el 6,8% del volúmen total de producción, otro 39% aportaron un 27%, un 13% contribuyeron con el 39,8% y un 2% con el restante 26,4% del total del maíz producido en 1984.

Gráfico 11
Distribución Relativa de la Producción de Maíz



Fuente: información básica Censo Agropecuario 1984

Nuevamente, igual que en el caso de los frijoles, ningún programa de sustentación de precios tiene importancia, en el ochenta y cinco por ciento de los productores de maíz, como un mecanismo para mejorarles el ingreso, tal como puede deducirse de los niveles de ventas que tienen estos agricultores y que se muestra en el gráfico 12.

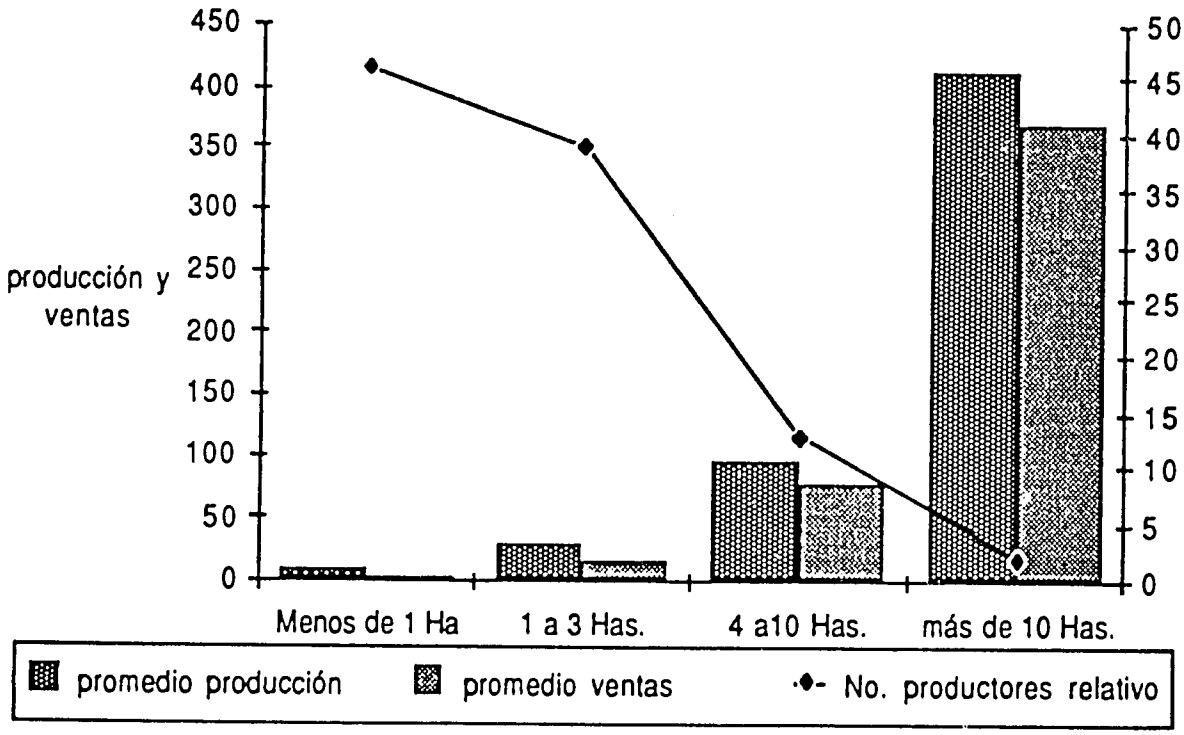
De ahí puede deducirse que un aumento del veinte por ciento en el precio del maíz, representa un aumento en el ingreso bruto del cuarenta y siete por ciento de los productores de 242 colones al año, lo cual ciertamente no tiene ningún sentido.

Solamente para un quince por ciento de todos los productores y particularmente para el dos por ciento que vende el veintiséis por ciento

del maíz que se comercializa, tiene importancia el precio.

Posiblemente, el programa de sustentación de precios, en el tanto en que se fije en base a los costos de producción de los pequeños productores, le ha permitido a los productores con una mejor base productiva, capitalizarse, mejorar su eficiencia y expandirse. Este proceso, por otro lado, probablemente no elimine del mercado la producción de los muy

Gráfico 12
Producción y Ventas de Maíz



Fuente: información básica Censo Agropecuario 1984

pequeños en el tanto en que la decisión de producir esté basada en el auto consumo y nada más se comercialicen los excedentes, que como ya vimos, individualmente no tienen mayor importancia.

Es evidente entonces que el programa de sustentación de precios del Consejo Nacional de la Producción, no protege al pequeño productor de maíz ni de frijoles. En ese tanto y si ése es uno de los objetivos, no se justifica el elevado costo que tradicionalmente ha tenido este programa y que al final de cuentas lo único que ha hecho es contribuir al abultado déficit fiscal, que borra, vía inflación y altas tasas de interés reales, cualquier beneficio que este grupo de productores pueda derivar del nivel de precios de sustentación y compromete además las posibilidades de que este grupo y las de todos los demás productores, agrícolas o no, puedan capitalizarse, expandirse y participar en el juego económico actual con posibilidades de éxito.

Si ésto es cierto, también es cierto que este programa no estabiliza los precios de esos productos, si no más bien contribuye a desestabilizar, por la misma razón, el precio de todos los productos.

Para la mayoría de los productores, vimos, el precio de sustentación no tiene mayor importancia y para los consumidores el precio subsidiado tampoco la tiene.

El uso casi exclusivo del maíz blanco es en tortillas y tamales. La proporción del ingreso dedicado a cualquiera es bajo, aun en las clases económicamente más débiles.

En el caso de los frijoles, el costo relevante para el consumidor no es el precio de compra, si no más bien el costo de este artículo listo para ser consumido, es decir, cocinado y hoy día el costo de la cocción de los frijoles utilizando electricidad o gas es un componente muy importante del costo total.

Es más, su consumo per cápita ha venido disminuyendo, posiblemente también como consecuencia de un cambio en los hábitos de alimentación a medida que aumenta la proporción de los trabajadores y estudiantes que almuerzan fuera de casa, ya que las comidas rápidas generalmente no incluyen frijoles.

Al fin de cuentas, estos granos no son tan básicos, ni para los productores, ni para los consumidores.

Pareciera entonces conveniente, si se insiste en mantener la participación del CNP en la comercialización de maíz y frijoles, con la

función de acopio, proceso y almacenamiento y la financiación concomitante, deben entonces trasladarse los costos reales al consumidor, es decir, deben eliminarse los subsidios y las pérdidas que generan y se tiene que revisar la estructura burocrática de esta institución, para bajar los altos costos de administración de sus programas.

Además, los precios de compra de estos granos debieran mantener un nivel de convergencia con los precios internacionales de largo plazo para ponerle límites al resultado de los procesos de negociación con los productores y que con mucha frecuencia, están matizados por intereses políticos.

Sin embargo, lo que a los productores agrícolas en realidad les interesa es mejorar las posibilidades de aumentar sus ingresos y no los precios de sus productos per se.

Pero como ya vimos, para la mayoría de los productores tanto de maíz como de frijoles, el mecanismo de fijación de precios, cualquiera que éste sea, tiene poca influencia en sus ingresos por los bajos volúmenes que en general comercializan.

En algunos casos, el cultivo del maíz o de los frijoles es solo un componente de un sistema más amplio de producción y entonces, si su ingreso total es inadecuado, la política agrícola debiera tener como objetivo analizar y mejorar todo el sistema de producción de estos agricultores utilizando para ello la metodología de investigación en sistemas de producción, hoy día ya muy desarrollado.

Esta, me parece a mí que ha sido en muchos casos, el enfoque del programa de la agricultura de cambio, que ha tratado de introducir nuevos componentes con mayor rentabilidad en el sistema de producción tradicional, lo cual permite iniciar o acelerar el proceso de capitalización.

Pero en otros casos, el problema fundamental del agricultor es una grave insuficiencia de activos -tierra y capital- y la solución no es, en general, una solución agrícola. Muchos de estos agricultores y sus fincas, clasificados por el Censo Agropecuario como productores, en realidad no lo son y la mayoría del ingreso familiar lo generan como asalariados.

Hoy día es común ver autobuses que transportan hombres y mujeres, clasificados como agricultores, desde zonas rurales a trabajar en parques industriales, fábricas de textiles, etc..

Lo que ésto sugiere es que algunas industrias y parques industriales debieran localizarse estratégicamente de manera que puedan extraer mano de obra rural sin necesidad de que ésta emigre a las zonas urbanas del Valle Central.

No es siquiera necesario que la industria se desarrolle en zonas escazas de infraestructura y servicios en general. Lo que se requiere es que estén localizadas a una hora o tal vez hora y media en autobús de zonas rurales con desempleo o sub-empleo agrícola.

Es por esta razón que arriba mencioné que el problema de estos agricultores no debería ser problema del Ministro de Agricultura, si no más bien del Ministro de Planificación.

Para los productores especializados, tanto en maíz como en frijoles, que son pocos, tanto en términos absolutos como relativos, el objetivo de la política agrícola debe ser promover su expansión individual y mayor capitalización, de forma tal que puedan mejorar constantemente su eficiencia para que, con los márgenes de utilidad más bien estrechos que definen los métodos modernos de producción y la competencia internacional, puedan obtener ingresos adecuados.

Esta política solo es recomendable si se alcanzan costos y volúmenes de producción que generen ingresos adecuados a precios internacionales, pues en el caso del maíz tendrían que suplir, al mismo precio, el maíz amarillo para consumo animal que hoy se importa o exportar los excedentes si producen maíz blanco.

Esta no es tarea fácil y posiblemente haya mejores oportunidades en otros cultivos.

En el caso de los frijoles, por otro lado, el panorama internacional parece no ser tan complicado como el del maíz, pues la competencia internacional no es tan severa, ni las diferencias en eficiencia tan marcadas.

El tercer grano básico, el arroz, es sin duda, el más básico de los tres que se producen en el país y nos muestra claramente el resultado de la política de sustentación de precios primero, y de la fijación de precios

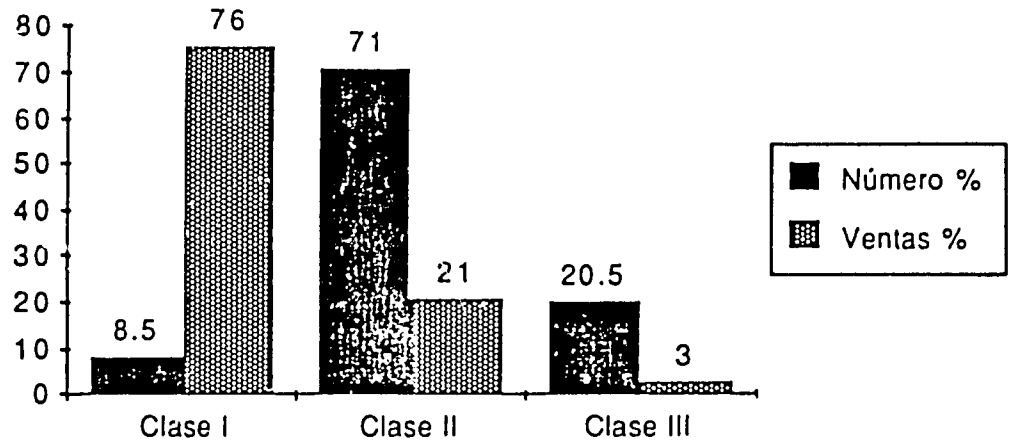
máximos para su venta, después.

Cuando se inició el programa de sustentación de precios en arroz, los productores de este grano eran, en número importante, pequeños y medianos productores, sin llegar tal vez a los niveles de dispersión del maíz y los frijoles y cuya participación en la producción era, así mismo. significativa,

Sin embargo, el Censo Agropecuario de 1984 indica que para entonces el setenta y seis por ciento de las ventas de arroz la generaban los agricultores de clase I, es decir, aquellos con fincas de más de cien hectáreas y que eran tan solo el ocho y medio por ciento del total de productores. En el otro extremo, los productores de clase III, con fincas menores de cinco hectáreas, recibieron únicamente el tres por ciento del valor total de las ventas de arroz, aunque, en número eran el veinte y medio por ciento.

El gráfico 13 muestra esta distribución.

Gráfico 13
Número Relativo y Ventas Relativas de los Productores de Arroz
Según Clase de Agricultor



Fuente: información básica Censo Agropecuario 1984

En este caso, el precio de sustentación, basado en los costos de producción de los agricultores de clase II o clase III, le permitió a un grupo

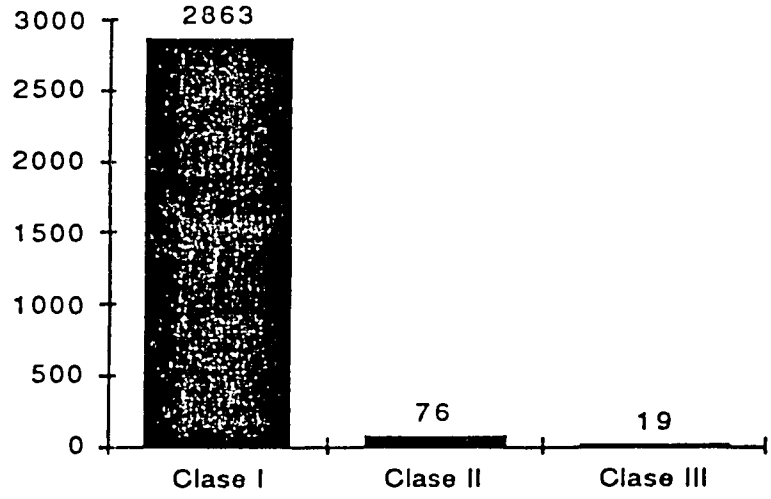
relativamente pequeño de productores expandirse, tecnificarse, integrarse verticalmente con la industrialización, eliminar los riesgos de mercado y precio y también los de producción con un seguro de cosechas sin discriminación por la exposición a pérdidas por fenómenos naturales.

Este entorno propició una marcada concentración de la producción y en ocasiones condujo a la producción de importantes excedentes sobre las cantidades requeridas para satisfacer el consumo nacional, las cuales casi siempre debían ser exportadas por el Consejo Nacional de la Producción a un precio menor que el de adquisición, con la consiguiente pérdida.

El programa de sustentación de precios en estas condiciones, claramente beneficiaba, en altísima proporción, a un pequeño grupo de productores de alto volúmen y eficiencia, que por otra parte, son perfectamente capaces de manejar su negocio sin el apoyo de precios mínimos ciertos y la posibilidad de colocar toda su producción a esos precios.

El gráfico 14 muestra los niveles de producción promedio para las tres clases de agricultores, donde cláramente se establece la concentración de la producción.

Gráfico 14
Ventas Promedio en Quintales Según Clase de Agricultor



Fuente: información básica Censo Agropecuario 1984

La racionalización del seguro de cosechas, el retiro del CNP de la comercialización del arroz y el establecimiento de precios máximos para

su venta al consumidor y por lo tanto, precios máximos al productor, redujeron la producción a cantidades más acordes con las necesidades e incluso, en ocasiones, se han presentado déficits que han sido cubiertos por importaciones.

El precio máximo para este grano también está ahora sujeto a un límite de convergencia con los precios internacionales de largo plazo, bajo el supuesto de que este precio máximo también establece en la práctica, un precio mínimo, siempre y cuando no se produzcan excedentes que ahora deben ser manejados por los industrializadores conjuntamente con la Oficina del Arroz.

El nivel de precios máximos se establece en base a un modelo de costos de producción, con un techo que es el límite de convergencia y no están sujetos a este precio los tipos de arroz arriba de cierto porcentaje de grano entero.

El efecto final ha sido una mayor concentración e integración de la producción, lo que le ha permitido a un pequeño grupo de productores-industrializadores administrar en buen grado la oferta, no solo con su propia producción, si no también asumiendo la financiación a productores independientes y manejando el "menú" de diferentes tipos de arroz.

La eficiencia también se ha incrementado, particularmente con la expansión de la siembra bajo riego sobre todo en el Proyecto de Riego Arenal-Tempisque, lo que le ha permitido a productores medianos y aun pequeños, pero con capital adecuado, pues el riego es una inversión importante, sobrevivir y continuar siendo un elemento importante de negociación en la fijación de precios máximos.

En términos generales, esta actividad está desarrollando un buen nivel de competitividad en los mercados internacionales ya que el grado de eficiencia y capitalización es comparable a la de los productores de paises exportadores.

Me parece entonces conveniente, substituir el mecanismo de fijación de precios máximos actual por una protección arancelaria que no sería mayor del cuarenta por ciento, eliminándose así el desgastante proceso de negociación de precios máximos, donde necesariamente se infiltran consideraciones de tipo político, que generalmente causan mayor incertidumbre que las posibles variaciones en el precio internacional.

En resúmen, la política de sustentación de precios no ha conseguido el

objetivo de asegurarle mejores ingresos a los productores, particularmente a los de maíz y frijoles.

Podría argumentarse que tal política sí ha protegido la producción de estos granos, en especial el de arroz, al permitir que un grupo relativamente menor dentro del total de productores, se capitalizara y se expandiera, facilitando el desarrollo tecnológico y el aumento en la eficiencia.

La Política de Distribución de Tierras

La política de distribución de tierras está fundada en el deseo de construir la democracia económica. Pero el camino que se ha seguido está equivocado.

La premisa fundamental ha sido aumentar el número de propietarios, sin preocuparse mucho de qué son propietarios y de la capacidad de esos activos de generar ingresos.

De esta manera, el Instituto de Desarrollo Agrario ahora, y el Instituto de Tierras y Colonización antes, han adquirido grandes extensiones de tierra, que inadecuadamente fraccionadas, son repartidas a un sin número de agricultores.

Es decir, se toma un activo con valor porque tiene la posibilidad de generar ingresos y se convierte en un múltiple numérico de activos, cuya suma de valor es menor que la del activo original porque individualmente tienen poca posibilidad de generar ingresos.

El error fundamental de este procedimiento, es que no hace la diferencia entre la posesión física de una finca y los derechos de propiedad en una finca.

Si la tendencia actual en casi todos los procesos productivos es la concentración, la producción masiva que permite la especialización y la eficiencia, que permite una gerencia de alto nivel, responsable en gran medida esta última de impresionantes aumentos en productividad, es un contra sentido repartir parcelas cuyo tamaño elimina la posibilidad de poner en práctica esa tendencia.

El resultado de esta política ha sido, de hecho y en forma casi generalizada, la multiplicación de agricultores descapitalizados, improductivos y pobres que esperan que el Estado haga el milagro de generarles ingresos adecuados casi de la nada.

La política debería ser crear grandes empresas agrícolas, eficientes y rentables, con una gerencia de primera línea y repartir luego el derecho en la propiedad de esas empresas a los agricultores que serían entonces accionistas, es decir dueños, de una propiedad valiosa porque genera ingresos, que son cada vez más dependientes del volúmen de producción que del márgen de utilidad. Y tendrían trabajando para ellos el capital físico adecuado y lo mejor del capital humano.

Pero adquieren además el derecho de esperar ganancias o ingresos, que es otra forma de propiedad, la propiedad intangible, que sumada a la propiedad incorpórea que son los derechos a la propiedad física, efectivamente los incorpora, como ciudadanos, a nuestro sistema político, económico , social y jurídico.

Es la única manera de generar verdadera democracia económica y mejorar la distribución de la riqueza.

La propiedad de una empresa agrícola de este tipo, con una inversión total de 200 millones de colones y una gerencia de primera línea, por ejemplo, podría ser vendida, a muy largo plazo y con intereses muy bajos, tal vez treinta años plazo y cuatro por ciento de interés anual, entre docientas familias rurales hoy sumidas en la pobreza, que recibirían acciones preferidas con un rendimiento fijo de, digamos, doce por ciento anual.

Esto significa que cada una de estas familias tendría asegurado un ingreso neto, como propietarios, de 80.000 colones anuales, mucho más de lo que podrían recibir como agricultores en una pequeña parcela y además, podrían disponer de su mano de obra para generar ingresos adicionales.

Este esquema podría ayudar a solucionar el problema de la destrucción de nuestros recursos naturales, si una cuenca hidrográfica hoy fraccionada en cientos de pequeñas parcelas en donde el suelo se erosiona y la condición del hombre se deteriora, se convierte en una explotación forestal que combine la rentabilidad con la protección y los derechos de propiedad se distribuyen entre los desplazados por el proyecto. Se aseguraría además la disponibilidad de madera en el futuro, cosa ahora incierta.

El costo para el país de un programa así sería, seguramente, mucho menor que el costo económico y social de la multiplicación de la pobreza y

del costo en que efectivamente incurre con los actuales programas de distribución de la tierra, crédito subsidiado y condonación recurrente de deudas, indemnizaciones de todo tipo por mil razones diferentes, etc..

Este es nuevamente el campo de la economía de la propiedad, en donde se debe hacer la diferencia entre derechos de propiedad y posesión física de la propiedad, diferencia que permite una verdadera distribución de la riqueza y el ingreso.