

# AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT PPC/CDIE/DI REPORT PROCESSING FORM

ENTER INFORMATION ONLY IF NOT INCLUDED ON COVER OR TITLE PAGE OF DOCUMENT

1. Project/Subproject Number 936-5450	2. Contract/Grant Number DHR-5450-A-00-9084-00	3. Publication Date 4/91
--	---	-----------------------------

4. Document Title/Translated Title

5. Author(s)

1. Vega, Claudio G.
- 2.
- 3.

6. Contributing Organization(s)

7. Pagination 23p.	8. Report Number ESO # 1822	9. Sponsoring A.I.D. Office R&D/EID
-----------------------	--------------------------------	--

10. Abstract (optional - 250 word limit)

11. Subject Keywords (optional)

1.	4.
2.	5.
3.	6.

12. Supplementary Notes

13. Submitting Official M. Brinkerhoff, R&D/EID	14. Telephone Number (703) 875-4491	15. Today's Date 7/23/92
--	--	-----------------------------

.....DO NOT write below this line .....

16. DOCID	17. Document Disposition DOCRD [] INV [] DUPLICATE []
-----------	--

**COSTA RICA:  
EVALUACIÓN DE LOS MERCADOS DE GRANOS BÁSICOS  
Y EL PAPEL DEL CONSEJO NACIONAL DE PRODUCCIÓN**

por

Claudio González Vega

Marzo 1991

Agricultural Finance Program  
Department of Agricultural Economics  
and  
Rural Sociology  
The Ohio State University  
2120 Fyffe Road  
Columbus, Ohio 43210-1099

## **Abstract**

This paper examines the costs and benefits as well as the redistributive consequences of the interventions of the Costa Rican price stabilization agency (CNP) in the market for basic grains (rice, corn, and beans). Three basic questions are explored: (a) what is the optimum level for the prices of these grains and how should it be established; (b) what is the maximum variability of prices that can be tolerated and how can price instability be reduced; and (c) what are the appropriate roles for the CNP and private firms in the marketing of basic grains. After examining the role of prices in these markets, the paper explores the extent to which prices have been stabilized and the consequences for consumers (cost of the diet) and for producers (farm incomes). The regional transfers implicit in the system are explored, as well. Implicit transfers have favored large rice growers and have hurt small beans producers and all consumers. A political economy explanation of this outcome is suggested. The paper explores the capacity of the private sector to commercialize these grains and the features of a price band (floor and ceiling) mechanism to reduce uncertainty.

# **COSTA RICA: EVALUACIÓN DE LOS MERCADOS DE GRANOS BÁSICOS Y EL PAPEL DEL CONSEJO NACIONAL DE PRODUCCIÓN**

Claudio González Vega<sup>1</sup>

## **Introducción**

En una época de crisis fiscal y de escasez de recursos para mantener la operación del sector público a sus niveles actuales, es crítico que los costarricenses tomemos conciencia de los costos y beneficios, así como de los efectos redistributivos, de las intervenciones del Consejo Nacional de Producción (CNP) en los mercados de granos básicos (arroz, maíz y frijoles). Sólo con información precisa y suficiente, podrán las autoridades tomar las decisiones correctivas requeridas y podrán los ciudadanos apoyar las reformas que se necesitan para alcanzar una mayor eficiencia y equidad en la operación de estos mercados.

En un discurso reciente, el Director de la Misión en Costa Rica de la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID), Ronald Venezia<sup>2</sup>, manifestó que:

<sup>1</sup> Claudio González Vega es Profesor de Economía Agrícola y de Economía en Ohio State University. Anteriormente fue Decano de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica. Este trabajo recoge sus consideraciones finales en el Seminario sobre Perspectivas para la Liberalización de los Mercados de Granos Básicos en Costa Rica, celebrado en San José el 4 de febrero de 1991, con el patrocinio del Ministerio de Agricultura y Ganadería, la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID) y el Proyecto de Asistencia Técnica para el Desarrollo Agropecuario de América Central (RUTA). Las opiniones expresadas en el trabajo son las del autor y no necesariamente las de las organizaciones patrocinadoras.

<sup>2</sup> Discurso del Señor Ronald F. Venezia en ocasión de la Mesa Redonda para presentar el libro Políticas Económicas en Costa Rica, editado por Claudio González Vega y Edna Camacho Mejía.

"Cualquier intento serio por debatir acerca del *statu quo* tropieza con dos graves obstáculos. Primero, una compleja red de intereses especiales atrincherados, para quienes el "sistema" no sólo funciona, sino que también asegura su continuo acceso a fondos públicos. Y segundo, el legado del pasado, compuesto a veces por mitos y dogmas, que cubren una serie de políticas e instituciones públicas, que se entronizan ideológicamente. Estos dos obstáculos a menudo se entrelazan....

En el rápido y cambiante mundo de hoy, el reto que se le presenta a Costa Rica es seguir construyendo sobre los éxitos del pasado y no ser su rehén... No hay razón alguna para pensar que los costarricenses hayan firmado un pacto hasta la muerte con todas y cada una de las instituciones que se han diseñado a lo largo de los últimos cien años...

La pregunta que surge hoy es: se enfocará este debate en las realidades de hoy y los retos del mañana, o en los lemas y las respuestas del ayer?"

Este es un consejo valioso, que no debemos desperdiciar en relación con el tema que nos ocupa. Es necesario destruir el mito de *la Costa Rica de gallo pinto y tortillas*, supuestamente disponibles sólo gracias a la benévola intervención del Estado. Como en varios otros casos, instituciones creadas con muy buenas intenciones medio siglo atrás, ya no necesariamente responden a las circunstancias de los noventas. Lo que importa, en todo caso, no es el papel que estas instituciones puedan haber jugado en el pasado sino, más bien, si en efecto contarán con un papel suficientemente justificado en el futuro.

Tal justificación tal vez haya existido, allá en 1940, para la creación del Consejo Nacional de Producción. Eso ya no importa. Aun cuando esa razón hubiera existido y aun si el desempeño de esta institución hubiera sido excelente en el pasado, las nuevas circunstancias, resultado de la evolución y crecimiento de la economía durante 50 años, exigen una reconsideración de ese papel. Si, además, la evaluación de esa trayectoria institucional sugiere ineficiencias y un costo social excesivo, mayor razón para poner el tema a discusión y mayor la necesidad de contar con los datos apropiados para tomar decisiones informadas y responsables.

La investigación sobre este tema por parte de Rigoberto Stewart<sup>3</sup>, Peter Hazell<sup>4</sup> y Mario Salazar<sup>5</sup> nos ofrece buena parte de esa información. Estos trabajos representan un ejemplo notable del uso inteligente de los datos para evaluar los resultados de las políticas económicas. En Costa Rica se hace muy poca investigación de este tipo: se prefiere acudir a fuentes bibliográficas, casi siempre obsoletas, para repetir lo que otros han afirmado, con frecuencia sin ningún sentido crítico en la reiteración. Estos trabajos pertenecen, en cambio, a una tradición de investigación empírica y cuantitativa, en la que son pioneros, entre otros, el esfuerzo gemelo de Ricardo Monge y Jorge Corrales por medir la protección

<sup>3</sup> Rigoberto Stewart, "Transferencia de Ingresos y Consecuencias de la Liberalización de los Precios de los Granos Básicos en Costa Rica," San José, enero, 1991.

<sup>4</sup> Peter B.R. Hazell, "Análisis Económico de la Estabilización de Precios de los Granos Básicos en Costa Rica," San José, enero, 1991.

<sup>5</sup> Mario Salazar, "Políticas de Comercialización de Productos Básicos en Costa Rica," San José, enero, 1991.

efectiva al sector industrial<sup>6</sup> y los intentos de Víctor Hugo Céspedes y sus colegas en la Academia de Centroamérica por estimar la distribución del ingreso y medir la incidencia de la pobreza.<sup>7</sup> Los autores de estos nuevos trabajos deben entonces ser felicitados, junto con las organizaciones que han patrocinado estas importantes contribuciones hacia un mejor entendimiento de la economía política de nuestro país.<sup>8</sup>

Como principio general, en el diseño de nuevas políticas e instituciones debe darse coherencia, no sólo entre los distintos objetivos que se persiguen, así como entre estos propósitos y los instrumentos utilizados para alcanzarlos, sino también entre las políticas específicas para cada sector y la estrategia global de desarrollo que se adopte. La falta de coherencia representaría, sin duda, una garantía de fracaso. Por eso es importante en este caso, ubicar el funcionamiento de los mercados de granos básicos dentro del programa global de ajuste estructural que el país ha puesto en marcha y evaluarlo en función de la

<sup>6</sup> Ricardo Monge, La Reforma Arancelaria. El Caso de Costa Rica, San José: Prodesarrollo, 1987; Ricardo Monge y Jorge Corrales, Políticas de Protección e Incentivos a la Manufactura, Agroindustria y Algunos Sectores Agrícolas en Costa Rica, San José: Econofín, 1988; Jorge Corrales y Ricardo Monge, Exportaciones no Tradicionales en Costa Rica, San José: Econofín, 1990.

<sup>7</sup> Víctor Hugo Céspedes, Costa Rica: La Distribución del Ingreso y el Consumo de Algunos Alimentos, San Pedro: Universidad de Costa Rica, Instituto de Investigaciones Económicas, 1973; Víctor Hugo Céspedes, Alberto di Mare, Claudio González Vega y Eduardo Lizano, La Pobreza en Costa Rica, San José: Academia de Centroamérica, 1977; Víctor Hugo Céspedes, Evolución de la Distribución del Ingreso en Costa Rica, San Pedro: Universidad de Costa Rica, Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, 1979; Víctor Hugo Céspedes y Ronulfo Jiménez, Evolución de la Pobreza en Costa Rica, San José: Academia de Centroamérica, 1988.

<sup>8</sup> En particular la AID, el Banco Mundial y RUTA. Véase, además, Claudio González Vega y Edna Camacho Mejía, eds. Políticas Económicas en Costa Rica, San José: Academia de Centroamérica y Ohio State University, 1990, en particular, el capítulo de Carlos Sáenz Pacheco sobre "Política Agrícola en Costa Rica."

estructura económica que se busca alcanzar en el futuro. Las presentes consideraciones buscan, en parte, lograr ese propósito.

### **Tres Temas Fundamentales**

En relación con el funcionamiento de los mercados de granos básicos en Costa Rica se pueden identificar tres temas para el debate:

- (a) ¿Cuál es el nivel óptimo de los precios de estos granos y con base en qué proceso debe determinarse ese precio?
- (b) ¿Cuál es el grado máximo de variabilidad de los precios que se está dispuesto a tolerar y cómo puede disminuirse esa inestabilidad?
- (c) ¿Cuáles son el mecanismo institucional y la estructura del mercado apropiados para la comercialización de los granos básicos en Costa Rica? ¿Cuál debe ser el papel del CNP al respecto?

Primero, la determinación del nivel óptimo de los precios de los granos básicos tiene importancia desde el punto de vista de la eficiente asignación de los recursos y del aprovechamiento de las ventajas comparativas del país, desde el punto de vista del bienestar de los diferentes grupos sociales (productores y consumidores) y de la distribución del ingreso y desde el punto de vista del costo e impacto fiscal de los subsidios otorgados e impuestos cobrados para alterar esos precios.

En particular, desde la perspectiva del precio como incentivo para la asignación de los recursos, lo que importa es, sin duda, el precio relativo (el precio de cada grano en función de otros precios) así como las circunstancias que modifican ese precio y que afectan

la rentabilidad relativa de producir estos granos. Se trataría, en efecto, de una determinación del grado de protección (o desprotección) efectiva otorgada a la producción interna de estos bienes.

Segundo, en el caso de la variabilidad de los precios interesan:

- (a) Las variaciones de año a año en los precios y el impacto que la incertidumbre acerca del precio esperado pueda tener sobre la oferta de estos granos;
- (b) la variabilidad del precio a lo largo del año; y
- (c) la dispersión de los precios recibidos por los productores y pagados por los consumidores en diversas regiones del país.

Mientras que ignorar la evolución de los precios internacionales podría tener costos elevados, en función de una menos eficiente asignación de los recursos, ya que esos precios internacionales representan el costo de oportunidad social de estos bienes, para evitar la variabilidad de los precios a lo largo del año hay que incurrir en costos de almacenamiento y para reducir la dispersión regional de los precios hay que invertir recursos en mejorar el transporte (o hay que subsidiarlo). Lo importante es entonces reconocer que cualquier intento por aumentar la estabilidad de los precios siempre tiene un costo, de la misma manera como la búsqueda del autoabastecimiento también tiene un costo en términos de eficiencia.

En tercer lugar, hay dos maneras como se puede enfocar el tema del papel del CNP. Uno de estos enfoques consistiría en tomar la existencia de la institución como un dato. El CNP está ahí, no hay factibilidad política para hacerlo desaparecer y, como su misión original no se ha alcanzado con completo éxito o no responde a los requerimientos contem-

poráneos, "hay que buscarle un nuevo papel." Este enfoque conservador sería adoptado por los enamorados de las instituciones, quienes resisten el cambio y se niegan a transitar por nuevos caminos. Será posiblemente la posición de la burocracia y de la clientela del CNP, dispuestos a defender tanto sus puestos y sus privilegios, como la ideología que ha matizado su pensamiento y acción en estas áreas. Representa una posición respetable, pero no necesariamente una opción que corresponda plenamente con el bien social.

Un enfoque alternativo cuestionaría el papel del CNP desde una perspectiva de base cero. La pregunta crítica para poder justificar la intervención de este organismo en el mercado sería: ¿cuál es la función tan importante que el CNP debe cumplir, que ningún otro agente privado o mecanismo de mercado puede lograr? Esto permitiría, en primer lugar, evaluar la importancia relativa de las funciones de la institución, en comparación con los usos alternativos de los recursos escasos que se requieren para sus operaciones. Es decir, permitiría una evaluación de los costos y beneficios de sus intervenciones en el mercado, a fin de justificar su existencia desde esta perspectiva. Además, una vez que se demostrara que la función que el CNP cumple es importante, sería necesario demostrar también si es tan valiosa para la sociedad costarricense como para incurrir en el elevado costo de llevarla adelante.

En segundo lugar, la respuesta a esta pregunta permitiría establecer el papel subsidiario del Estado, principio afirmado en el Programa de Gobierno de la presente Administración. Según este principio, el Estado debe intervenir sólo en aquellos casos en que la iniciativa privada no tiene la capacidad o la motivación para asumir un servicio importante. Esto nos obliga a investigar la posibilidad de que empresas privadas asuman

la comercialización de granos básicos de manera eficiente. ¿Es decir, existe esa capacidad?  
¿Proporciona el mercado los incentivos suficientes?

Al respecto será necesario explorar la estructura del mercado, para garantizar un grado suficiente de competencia y evitar prácticas monopolísticas y monopsonísticas, así como identificar la tecnología disponible, para lograr el costo mínimo de producción, ante la posible existencia de economías de escala en el acopio, almacenamiento y comercialización de los granos básicos. Establecidos la capacidad y el deseo del sector privado de participar en la comercialización de estos granos, para justificar su intervención sería necesario demostrar que el CNP posee ventajas dominantes que justifiquen la continuación de su monopolio. Los trabajos de Stewart, Hazell y Salazar nos ofrecen importantes elementos de juicio para comenzar a darle respuesta a estas tres preguntas.

### **El Papel de los Precios**

El objetivo de la intervención estabilizadora del CNP no debe ser, en ningún caso, mantener un precio constante y rígido: eso sería negar el papel de los precios. Los precios son señales indispensables para lograr una eficiente asignación de los recursos. Los precios jugarán bien su papel de señales para la toma de decisiones descentralizadas cuando reflejen adecuadamente la escasez (relativa) de bienes y recursos. Por eso es que, cuando la protección distorsiona los precios, los recursos no se asignan a su mejor uso alternativo y los ingresos resultantes son menores a los potenciales. Para que los precios cumplan con ese papel deben entonces variar, reflejando fielmente los cambios en las disponibilidades de insumos y de recursos, el progreso en la tecnología, así como las modificaciones en los

gustos y preferencias de los consumidores. Si no pueden variar, los precios no podrán transmitir esta información, indispensable para tomar decisiones eficientes.

Lo que interesa desde esta perspectiva de política es, entonces, eliminar la excesiva variabilidad en los precios, que no juegue un papel importante: la variabilidad innecesaria. Juzgar qué es una variabilidad excesiva es difícil, sin embargo, y requiere de juicios de valor. Además, en vista de que reducir la variabilidad y alcanzar una mayor estabilidad siempre tiene un costo, hay que comparar los beneficios (objetivos y subjetivos) esperados de esa mayor estabilidad con los costos incurridos. Al respecto es necesario decidir, por lo tanto, si vale la pena lograr una mayor estabilidad, en vista de la importancia que se le atribuya, y a qué costo. Si la respuesta es afirmativa, es necesario además escoger los instrumentos más apropiados para la intervención que pueda requerirse, a fin de minimizar los costos. Esto implica evaluar las consecuencias de la mayor estabilidad (quién se beneficia y cuánto) así como los costos (fiscales y en términos de eficiencia) de la intervención. Esto es lo que intentan los trabajos de Stewart y de Hazell.

Desafortunadamente, el concepto de *precio justo* no ayuda mucho a resolver estos dilemas. Se trata, en realidad, de un concepto vacío, a menos de que por precio justo se entienda el precio competitivo. Un precio *más justo* que éste para los consumidores, por ejemplo, sería un precio *más injusto* para los productores y viceversa. No se puede beneficiar a uno sin perjudicar al otro, a menos de que la fiesta la pague el contribuyente. No existe ninguna razón para suponer, además, que los consumidores son más pobres que los productores. De hecho, algunos productores de granos básicos se encuentran entre los grupos más pobres del país. Lo que interesa, por lo tanto, es que el precio sea competitivo,

con lo que se eliminan las rentas monopolísticas y se asignan los recursos con máxima eficiencia. Las cuestiones de justicia tendrán que resolverse por separado y directamente; no de manera indirecta, distorsionando precios.

### **El Impacto de la Estabilización**

Como se indicó, uno de los objetivos principales de la intervención del CNP en el mercado de los granos básicos ha sido la estabilización de los precios. En su trabajo, Peter Hazell analiza dos aspectos de esta intervención:

- (a) ¿Cuánto se han estabilizado los precios? ¿Es decir, cuál ha sido la eficacia de esta intervención en lograr su objetivo explícito?
- (b) ¿En qué medida se han beneficiado los productores y los consumidores de una mayor estabilidad en los precios? ¿Es decir, cuán importante ha sido el logro de este objetivo?

Hazell muestra que el éxito del CNP en estabilizar los precios ha sido mixto. Año con año se ha observado que:

- (a) los precios al nivel del productor de arroz y de frijoles han sido moderadamente más estables que los precios internacionales;
- (b) los precios al nivel del productor de maíz han sido en cambio más inestables que los internacionales;
- (c) los precios al nivel del consumidor han sido mucho más estables que los internacionales; y

- (d) no ha habido variabilidad estacional en los precios internos. El CNP ha ignorado los costos de almacenaje al fijar los precios al consumidor.

Un análisis econométrico de los efectos de esta estabilización durante 1982-89 muestra los siguientes resultados:

- (a) Hay poca variabilidad en el costo promedio de la dieta de los costarricenses. Esto refleja tanto poca variabilidad en los precios como correlaciones bajas o negativas entre los precios de los productos incorporados en la dieta.
- (b) En una simulación en la que se cuadruplicó la variabilidad de los precios de los granos básicos, aumentó poco la variabilidad del costo total de la dieta. Esto se debe a que las participaciones de los granos en el costo total de la dieta (ley de Engel) son bajas. La participación del arroz es la mayor pero, en el peor de los casos cuadruplicar su precio apenas duplicó la variabilidad del costo de la dieta. El costo máximo de la canastá aumentó sólo un 10 por ciento.
- (c) La mayoría de los consumidores pierden poco con la variabilidad de precios típica del mercado internacional. Las familias rurales dispersas son las que pierden más; pero son pocas y se les puede apoyar más eficientemente con una ayuda directa.
- (d) Con la estabilización de precios los consumidores han ganado menos que los productores.
- (e) La variabilidad de los ingresos aun de productores altamente dependientes de los granos básicos es baja. Esto refleja la diversificación de sus actividades

productivas, combinada con el mayor valor de los otros productos en su sistema de producción. La variabilidad de los precios de esos otros productos (e.g., café) sí tiene un impacto importante en la inestabilidad de sus ingresos.

- (f) Al duplicarse la variabilidad (al nivel internacional) de los precios, sí se observa un aumento importante en la variabilidad del ingreso, sobre todo de agricultores que destinan al menos un 75 por ciento del área sembrada a granos básicos (en particular arroz). Las pérdidas por este motivo son pequeñas, sin embargo, ya que significan un 2 por ciento del ingreso promedio para los productores más pequeños y un 5 por ciento del ingreso promedio para los productores más grandes.

En conclusión, una mayor variabilidad del precio del maíz y de los frijoles tiene poco impacto sobre la variabilidad de los ingresos, aun para productores pequeños con mucha proporción del área sembrada destinada a granos. En cambio, una mayor variabilidad del precio del arroz sí tiene un impacto importante sobre los productores grandes.

La recomendación de Hazell es descansar en programas de ayuda directa (apoyo de consumo) para compensar a los más vulnerables (focos específicos) por el impacto de la mayor variabilidad que podría surgir al abrir el mercado al comercio internacional y promover la diversificación de los sistemas productivos, como un mecanismo para reducir la variabilidad de los ingresos de los productores y para facilitar el manejo del riesgo.

### **Las Transferencias Implícitas de Ingresos**

Rigoberto Stewart examina las transferencias de ingreso (asociadas con variaciones en el bienestar de los distintos grupos) con motivo de las intervenciones del CNP. Estas intervenciones han incluido:

- (a) la fijación de precios internos diferentes al precio internacional más los costos de internamiento;
- (b) la fijación de un precio máximo al consumidor inferior al precio mínimo para el productor; es decir, el otorgamiento de subsidios implícitos a costa del contribuyente;
- (c) el transporte subsidiado, que uniforma el precio entre regiones; y
- (d) el almacenamiento subsidiado, que uniforma el precio a lo largo del año.

Todos estos subsidios conllevan impuestos implícitos, que alguien tiene que pagar. Por eso es que estas intervenciones implican inevitablemente transferencias de ingresos entre grupos sociales. Cuando las pérdidas de operación del CNP a que dieron lugar se sufragaron con crédito directo del Banco Central, el resultado fue una mayor inflación, con altos costos sociales.<sup>9</sup> La inflación es un impuesto altamente regresivo, que perjudica precisamente a los grupos sociales a los que se buscaba ayudar con la estabilización de precios. Así, por tratar de estabilizar unos pocos precios, se desestabilizó el nivel general de precios. Además, las demandas de crédito del Banco Central por parte del CNP contribuyeron a reducir la disponibilidad de crédito bancario para el sector privados (*crowding out*). El

<sup>9</sup> Eduardo Lizano, "El Proteccionismo Agrícola: Talón de Aquiles de la Economía Nacional," en Desde el Banco Central, San José: Academia de Centroamérica, 1988.

sector agropecuario ha sido muy perjudicado por la pérdida de acceso al crédito. Estos han sido costos sociales importantes.

Stewart encontró, en general, los siguientes resultados de estas intervenciones:

- (a) El precio de los frijoles ha estado muy por debajo (salvo en 1987-88) y el precio del arroz muy por encima, de su costo de oportunidad social (precio internacional); lo mismo ha ocurrido con respecto al maíz (salvo en 1988-89). Esto ha sido reflejo de la diferente influencia política de los distintos grupos de productores. Mientras que los productores de arroz son grandes, mecanizados y orientados hacia el mercado, los productores de frijoles son pequeños y destinan buena parte de la cosecha al autoconsumo.
- (b) En el caso de los frijoles se ha dado una transferencia sustancial de ingresos desde las principales áreas productoras (Pacífico Norte y Pacífico Sur) hacia las principales áreas consumidoras (región Central). En 1989-90, un productor de frijoles en la región Norte logró generar 32,770 colones menos por hectárea que el ingreso correspondiente a precios internacionales. Esto significó una transferencia de 129 millones de colones hacia los consumidores.
- (c) En el caso del arroz se ha dado una transferencia desde las áreas consumidoras (región Central) hacia las áreas productoras (Pacífico). En 1989-90 esta transferencia fue de 593 millones de colones desde la región Central y de 409 millones de colones hacia el Pacífico Norte. Esta transferencia le permitió a un productor de arroz de esta última región ganar 28,801 colones más por hectárea.

- (d) En el caso del maíz blanco hay distorsiones menores y, por lo tanto, se originan transferencias menores. Los productores ganan con el maíz y pierden con el ganado. Las zonas productoras de maíz reciben transferencias y las zonas consumidoras pagan un impuesto implícito.
- (e) En términos generales, los consumidores pierden con estas transferencias. La transferencia de ingresos a su favor en el caso de los frijoles se vió más que compensada con la transferencia en su contra en los casos del arroz, maíz y carnes, lácteos y huevos. La pérdida es, sin embargo, comparativamente pequeña, ya que implica un aumento de entre 4 y 6 por ciento en los precios y un costo adicional de 85 colones per capita al año.
- (f) En contraste, la transferencia promedio a los productores es de 2,169 colones por hectárea al año. Es decir, en la economía política de estas intervenciones, los resultados han estado dominados por los intereses de los productores, no los de los consumidoras.
- (g) Se observan, además, enormes diferencias entre regiones en cuanto al impacto sobre los productores. Así, mientras que los productores de la región Norte (principalmente de frijoles) tuvieron una pérdida de ingresos de 5,699 colones por hectárea al año, los productores del Pacífico Central (principalmente de arroz) recibieron una transferencia de 6,930 colones anuales por hectárea. El resultado fue un subsidio importante para un número pequeño de productores grandes de arroz y un impuesto implícito para un número mayor de pequeños productores de frijoles.

- (h) En el agregado, las pérdidas de los consumidores sumaron más que las ganancias de los productores, originándose así una pérdida social neta. En efecto, las ganancias agregadas de los productores de granos y de productos derivados de animales, que utilizan maíz como insumo, montó a 578 millones de colones, mientras que las pérdidas agregadas de los consumidores sumaron 1,169 millones. La pérdida social neta resultante, de 593 millones de colones, representa el valor de los recursos desperdiciados, como consecuencia de su mala asignación, inducida por precios distorsionados.
- (i) Además de este costo en eficiencia, las pérdidas sociales deben incluir los costos de operación del CNP, por encima de los niveles normales, lo que las lleva al equivalente de 65 millones de dólares durante el período bajo estudio.

De acuerdo con las simulaciones llevadas a cabo por Stewart, las consecuencias del libre comercio en granos básicos serían:

- (a) una mayor oferta (2 a 6 por ciento) de carne de pollo, huevos, leche y carne de cerdo, productos importantes para la dieta;
- (b) menores precios al consumidor de dichos productos (1 a 5 por ciento);
- (c) un mayor consumo de esos bienes derivados de animales (2 a 6 por ciento);
- (d) una mayor producción interna de maíz y de frijoles (3 a 4 por ciento);
- (e) una menor producción interna de arroz (1 por ciento); y
- (f) un mayor consumo de arroz (8 por ciento).

### **Economía Política de las Intervenciones**

Los resultados de las investigaciones de Hazell y de Stewart, así como las consideraciones de Carlos Sáenz Pacheco que se reportan a continuación, llevan a la conclusión de que, a pesar de las buenas intenciones con que estos programas fueron diseñados en sus inicios, no han logrado sus objetivos explícitos (y en alguna medida contradictorios). Peor aún, los resultados distributivos examinados no sólo serán inesperados para muchos, sino que son contrarios a lo anunciado y se encuentran en contraposición con las redistribuciones deseadas del ingreso.

Estos resultados no sorprenden, sin embargo, desde una perspectiva de economía política de las intervenciones.<sup>10</sup> El propósito oficial de las intervenciones ha sido limitar el poder de mercado de algunos participantes privados. Esta intención de limitar la extracción de rentas monopolísticas o monopsonísticas por parte de algunos intermediarios es enteramente legítima y deseable. El mecanismo institucional para lograr este objetivo, sin embargo, es muy vulnerable y puede ser desviado al logro de otros fines.

El supuesto implícito en la visión mítica es que las decisiones del CNP son inmunes a la influencia de los grupos afectados; que se toman teniendo en cuenta única y exclusivamente el bien común. Los resultados reportados en este trabajo reflejan que este no ha sido siempre el caso. Estos resultados más bien sugieren que las intervenciones han respondido a una buena dosis de influencia por parte de los grupos afectados. Es decir, si

<sup>10</sup> Véase Mancur Olson, The Logic of Collective Action. Public Goods and The Theory of Groups, Cambridge: Harvard University Press, 1965; Gary Becker, "A Theory of Competition Among Pressure Groups for Political Influence," Quarterly Journal of Economics, August, 1983; Jagdish N. Bhagwati, "Directly Unproductive, Profit-Seeking (DUP) Activities," Journal of Political Economy, October, 1982.

bien el CNP fue creado para limitar el poder de mercado, no ha tenido en cambio capacidad para limitar el uso del poder político por parte de los grupos interesados en afectar sus decisiones de intervención. De esta manera, la institución se ha convertido en un instrumento para que esos grupos puedan ejercer, indirectamente, un poder que no se ha ejercitado abiertamente en el mercado.

Este resultado no es satisfactorio, al menos por dos razones. En primer lugar, los diferentes grupos afectados cuentan con muy diferentes instrumentos para ejercitar el poder. Lo que importa en estas circunstancias es, sobre todo, la capacidad de organización del grupo y su eficacia al influir sobre las autoridades. No sorprende, por lo tanto, que las políticas adoptadas por el CNP hayan favorecido a los productores, mejor organizados, y que hayan perjudicado a los consumidores, sin capacidad ni incentivos para organizarse. Con una pérdida anual de 85 colones al año por persona, como resultado de las intervenciones, los costos de organizar a la población consumidora para oponerse a esas políticas resultan muy elevados, en comparación con los beneficios esperados. Los productores, en cambio, siempre han estado representados en la Junta Directiva del CNP y constituyen un grupo de presión importante, ya que defienden intereses de alto valor por productor.

La validez de esta hipótesis se demuestra al contrastar las pérdidas de ingresos de los productores de frijoles, con las transferencias positivas a los productores de arroz. Mientras que estos últimos son comparativamente pocos, bastante grandes, con orientación comercial y, en consecuencia, bien organizados, los productores de frijoles son pequeños y dispersos y utilizan tecnologías más tradicionales. La enorme capacidad de organización e influencia de los arroceros se ha reflejado en su participación importante en el crédito

subsidiado, así como en su captura de cuantiosos subsidios a través del programa de seguros de cosecha.<sup>11</sup>

El resultado de estos distintos grados de poder y de capacidad de organización ha sido un impacto regresivo en la distribución del ingreso. Las transferencias de ingresos han ido desde pequeños productores de frijoles, comparativamente pobres, hacia los consumidores (sobre todo en la región Central) y desde éstos hacia los grandes productores de arroz y de productos derivados de animales.

En segundo lugar, para lograr estos resultados redistributivos poco satisfactorios, se ha incurrido en elevados costos sociales, como se reportó. Es decir, para lograr una ganancia neta comparativamente menor para los productores, se perjudicó aún más a los consumidores (pérdida de eficiencia) y se gravó sobre todo al contribuyente, tanto explícitamente como implícitamente, a través de la inflación.

Carlos Sáenz llegó independientemente a las mismas conclusiones.<sup>12</sup> Estas intervenciones del CNP no sólo han sido excesivamente caras, sino que tampoco han logrado su objetivo de mejorar el ingreso del pequeño productor de granos básicos de manera importante. El Censo Agropecuario de 1984 identificó 25,796 productores de frijoles. De éstos, 12,735 cultivaron menos de una hectárea y sólo 73 cultivaron más de 20 hectáreas. Para la mayoría (90 por ciento) de estos productores, este cultivo no tiene prácticamente ninguna importancia en la generación de ingresos. Para la mayoría, la decisión de producir está

<sup>11</sup> Thelmo Vargas Madrigal, Claudio González Vega y Alberto Di Mare Fuscaldo, El Seguro de Cosechas en Costa Rica: Evaluación y Propuestas de Reforma, San José: Academia de Centroamérica, 1980.

<sup>12</sup> En su capítulo en Políticas Económicas en Costa Rica, cit.

vinculada con el autoconsumo y depende comparativamente poco del precio. Los granos básicos parecen ser un componente poco importante de un sistema de producción que incorpora otras fuentes de ingresos mucho más importantes. Un aumento del precio de los frijoles de un 20 por ciento, para la mitad de estos productores les significaría un aumento de sus ingresos brutos anuales de sólo 592 colones. Para el 40 por ciento siguiente, ese aumento significaría únicamente 2,890 colones adicionales al año.

La producción de maíz blanco es similar a la de frijoles. Un programa de sustentación de precios no tiene ninguna importancia para el 85 por ciento de estos 29,687 productores, precisamente los más pequeños, quienes cultivan menos de hectárea y media. En muchos casos se trata simplemente de una población rural con otras ocupaciones, que cultiva granos en un solar grande.

Para mejorar el ingreso de estos productores, lo que se necesita no es distorsionar los precios, sino precisamente aumentar su productividad, tanto dentro como fuera de la finca. La historia económica de Costa Rica demuestra, en efecto, que la distribución del ingreso ha mejorado y la pobreza se ha reducido cuando ha habido crecimiento económico.<sup>13</sup> Intentos meramente redistributivos no han traído ni eficiencia ni equidad. El aumento de productividad y de ingresos podría requerir, por otra parte, tanto un traslado de estos productores a otras ocupaciones (no agrícolas) como la introducción de nuevos cultivos, más rentables.

<sup>13</sup> Víctor Hugo Céspedes, Claudio González Vega y Ronulfo Jiménez, Costa Rica Frente a la Crisis. Políticas y Resultados, San José: Academia de Centroamérica, 1990.

### **La Comercialización de Granos**

El trabajo de Mario Salazar explora la posibilidad de que el sector privado pueda comercializar maíz y frijoles al por mayor. Al respecto, Salazar examina tanto la experiencia de la participación del sector privado en la comercialización de otros bienes (café, azúcar y arroz), como la capacidad instalada presente del sector y su interés en asumir la comercialización de estos granos básicos.

El objetivo es encontrar una estructura de comercialización que limite tanto el poder de mercado, como la vulnerabilidad política y los costos burocráticos de la intervención estatal. En los casos del café, azúcar y arroz se han establecido estructuras institucionales (Oficina del Café, LAICA, Oficina del Arroz) que controlan y regulan las relaciones entre los participantes en el proceso y que han sido el resultado de un largo proceso de concertación.

Estas soluciones no siempre son totalmente competitivas, sin embargo, y se aproximan mucho a la formalización de un cartel centralizado.<sup>14</sup> Con frecuencia estos arreglos institucionales no incluyen ni a los consumidores ni a los comerciantes minoristas. Incluso, el Ministerio de Economía, Industria y Comercio, supuestamente el defensor del consumidor, no ha sido un abanderado del libre comercio, a pesar de ser éste la mejor manera de favorecer al consumidor. El Ministerio, como el CNP, ha reflejado más bien los intereses de los productores.

Salazar explora la capacidad actual del sector privado para hacerse cargo de la comercialización del maíz y de los frijoles. Lo que es importante reconocer es que la

<sup>14</sup> Este es claramente el papel del Convenio Mundial del Café.

infraestructura, tecnología y conocimiento del negocio existentes en el presente (el criterio utilizado por Salazar) no son independientes de los incentivos actuales para que el sector privado se haga cargo de estas actividades. En ausencia de márgenes de comercialización adecuados, no debería sorprender si la capacidad instalada fuera insuficiente. Con otros incentivos, esa capacidad posiblemente surgiría. Salazar identifica casos en los que esa capacidad ya existe (mayoristas en frijol) y casos en los que no existe (maíz blanco). Para predecir la estructura del mercado que resultaría sería necesario además medir la existencia de economías de escala y las interrelaciones entre la comercialización de los distintos granos (e.g., *economies of scope* en el abastecimiento de arroz y frijoles).

Todos estos trabajos demuestran que ganancias sociales importantes resultarían del libre comercio internacional de granos básicos, unido a su comercialización privada. Un mecanismo de bandas de precios podría, a su vez, reducir la inestabilidad de los precios, a un menor costo social que los mecanismos actuales.

### **El Mecanismo de una Banda de Precios**

El objetivo de establecer una banda de precios es reducir la incertidumbre de los agricultores con respecto al precio que imperará.<sup>15</sup> Este precio no deberá ser inferior a un piso, ni superior a un techo predeterminados. Entre los precios piso y techo queda un margen dentro del cual el precio de mercado puede fluctuar libremente, como resultado de la demanda y de la oferta interna y externa. En vista de la menor incertidumbre, se espera

<sup>15</sup> Alejandro Espejo y Ernesto Fontaine, "El Mecanismo de una Banda de Precios para el Trigo y su Aplicación en Chile, 1974-1990," mimeo, 1990.

un aumento de la oferta interna que más que compense las pérdidas de asignación de recursos al restringirse la variación de los precios, con una ganancia social neta.

El mecanismo busca dar información para la toma de decisión de los agricultores; por esta razón su anuncio oportuno es importante. En todo caso, el mercado libre y competitivo debe llevar a que se establezca el precio dentro de la banda. Este no es un mecanismo de fijación de precios. Lo que ocurre es que la oferta (o la demanda) se hacen infinitamente elásticas al precio techo (piso). El mecanismo no requiere un poder comprador para garantizarle el precio al productor.

Para un país importador neto, el "costo de importación" (precio internacional más costos de transporte y acopio) establece un precio libre de mercado cuando se importa (dentro de la banda). Si el precio internacional conduce a un costo de importación en la banda, no se aplica derecho específico alguno. Si no, se aplican derechos específicos (piso) o se otorgan subsidios específicos (techo). Entre mayor sea el margen, menor será la necesidad de cobrar derechos o de otorgar subsidios, pero menor será también la reducción de la incertidumbre. Para un país exportador neto, el "rendimiento de exportación" (precio internacional menos costos de transporte) lleva al establecimiento del precio de mercado. En un país autoabastecido, el piso será el rendimiento de exportación y el techo el costo de importación. Si el margen es muy considerable, se requiere de un poder comprador.

Idealmente, el mecanismo debe ser automático (independiente del poder político) y no discrecional. Además, se busca que genere un margen suficientemente razonable para disminuir el riesgo y que capte rápidamente las tendencias de mediano y largo plazo del precio internacional, para minimizar el impacto negativo en la asignación de los recursos.