

~~CATALOGADO~~

Distr.
INTERNA
E/CEPAL/MEX/1983/IN.4
22 de julio de 1983

BIBLIOTECA NACIONES UNIDAS MEXICO

EL SISTEMA ALIMENTARIO DE COSTA RICA

Documento preparado por PREDESAL para el Taller sobre Estructuras Productivas y Modelos de Consumo en México y Centroamérica.

INDICE

	<u>Página</u>
Presentación	
I. La problemática de acceso a la alimentación	1
II. Algunos rasgos relevantes del modelo de consumo	15
III. Estructura productiva del sector alimentario	31
IV. Vulnerabilidad externa del sistema alimentario	62
V. Principales políticas referidas al sistema alimentario	76
VI. Reflexiones finales	85
Notas	90

PRESENTACION

El estudio del sistema alimentario en Costa Rica debe tomarse con muchas precauciones ya que fue desarrollado desde México, sobre la base de una corta visita al país y a partir de los trabajos e información que allí se pudieron recoger.

Costa Rica constituye una excepción respecto al resto de los países analizados ya que presenta una "situación alimentaria" bastante menos preocupante que el resto de los países del área. La problemática alimentaria regional entonces parece aceptar especificidades nacionales en las cuales es importante explorar.

El trabajo se organiza de la siguiente manera, tratando de seguir lo más fielmente posible el guión de trabajo de PREDESAL. En el capítulo primero se hace una presentación muy general sobre el problema de acceso al consumo alimentario, incorporándose de una forma marginal los problemas derivados de la crisis presente. Las condiciones y características del consumo alimentario se relacionan con el patrón de distribución del ingreso, su descripción y análisis ocupa el segundo capítulo del estudio.

En el tercer capítulo se aborda el tema de la estructura productiva del sector alimentario, tanto en lo que hace al sector agropecuario como al agro-industrial. Respecto al sector terciario parece difícil poder llegar a una caracterización global del mismo como se plantea en los otros dos sectores. Por lo tanto, se trata de avanzar en lo relativo a algunos productos en particular.

Las principales vinculaciones que establece el sector alimentario costarricense con el exterior serán el objeto de la cuarta parte donde se trata de analizar la vulnerabilidad externa del sistema alimentario de este país.

Por último, en los capítulos quinto y sexto se hacen algunas consideraciones generales respecto a las políticas alimentarias que se han venido implementando en Costa Rica, así como a los aspectos más relevantes que surgen del trabajo.

I. LA PROBLEMÁTICA DE ACCESO A LA ALIMENTACIÓN

1. Introducción

El problema de acceso a la alimentación es básicamente un problema de ingresos de las familias y por lo tanto un problema de empleo. El análisis debe separar la problemática de acceso como fenómeno estructural, de la problemática coyuntural del país.

Como fenómeno estructural, Costa Rica se ubica entre los países de mayores niveles de ingresos, tanto en Centro América como en el conjunto de la región latinoamericana, y con los mejores indicadores de carácter social, fruto de una situación privilegiada en su pasado histórico y del elevado dinamismo económico que caracterizó a dicha sociedad entre 1960 y 1980.

El acceso a la alimentación vinculado a la problemática del empleo, no deriva de la situación del desempleo abierto, sino básicamente del nivel de ocupación y de un cierto nivel de productividad que asegure los ingresos necesarios para cubrir las mínimas necesidades alimentarias. En general, la población activa en condición subempleada, ya sea por la cantidad de horas que trabaja semanalmente o por los ingresos que reciben donde desarrollan sus tareas, tienden a cubrir el espectro de las familias con limitaciones al acceso adecuado a la alimentación. En las áreas rurales esta problemática del subempleo se asocia a las posibilidades de acceso a la tierra en cantidad y calidad suficiente para producir los mínimos alimenticios requeridos.

Como fenómeno coyuntural, en situación de crisis se aumenta el desempleo abierto y desciende los salarios reales, pero ya es más difícil una vinculación directa con las posibilidades de limitar los consumos alimenticios.

El estudio de Costa Rica sobre acceso a la alimentación se basará en dos indicadores centrales: los niveles de pobreza y los de subempleo.

Se consideran pobres, aquellas familias cuyos ingresos se encuentran por debajo de la línea de pobreza. Esta línea de pobreza se fijó teniendo en cuenta una canasta básica de alimentos que cubre los mínimos calórico-proteicos más un coeficiente de gasto no alimenticio sobre gasto alimenticio, para el decil de menores ingresos que con su gasto en alimentos cubre el costo de la canasta básica normativa.

En esencia, son pobres aquellas familias cuyo gasto en alimentos no cubre el valor de la canasta básica normativa, que tiene en cuenta los hábitos de consumo y los mínimos precios.

Se supone que las familias pobres, por consumir por debajo de las calorías y proteínas requeridas, son aquellas que se encuentran con las máximas posibilidades de generar una manifestación clínica que los ubique como subnutridos, o sea las familias consideradas pobres son aquellas que tienen limitaciones para un acceso adecuado a los mínimos alimenticios requeridos.

Interpretar las causas de la pobreza nos lleva necesariamente a un análisis dinámico de la misma, a escala global y regional. Lamentablemente no se cuenta con información en el tiempo de la evolución de la pobreza, por lo que para avanzar en la interpretación de sus causas, se debe utilizar la categoría de subempleo.

A los efectos del estudio del subempleo, se utiliza la información del PREALC^{1/} que considera como subempleados rurales a los clasificados dentro de la PEA agrícola como cuenta propia, más los familiares no remunerados y más una imputación para ajustar la mayor participación femenina y de los menores dentro de la PEA agrícola. Los subempleados urbanos son dentro de la PEA no agrícola, los cuenta propia, más los familiares no remunerados y menos los profesionales y técnicos que se encuentran incluidos dentro de esos cuenta propia y familiares no remunerados.

Si bien el concepto de subempleo utilizado por PREALC difiere del expuesto anteriormente, dada la carencia de información estadística y la propia justificación del PREALC permiten utilizar dichos criterios como una primera aproximación hacia la interpretación del fenómeno de acceso a la alimentación.

2. Magnitud de la pobreza

Hacia 1980 Costa Rica se ubica entre los países de la región latinoamericana con menores niveles de pobreza. En efecto, de acuerdo a la información proporcionada por la CEPAL "Satisfacción de necesidades básicas en el Istmo Centroamericano" el 24.8% de las familias del país recibían ingresos por debajo de la línea de

pobreza. O sea alrededor de un cuarto de las familias del país consumían alimentos por un valor inferior al costo de la canasta básica normativa para Costa Rica.

Es decir, alrededor del 25% de las familias tenían posibilidades de manifestaciones clínicas de desnutrición. Para las áreas rurales, alcanzaban al 34% de las familias mientras que en las áreas urbanas, solamente el 14% de familias se encontraban en situación de pobreza.

Al igual que en el conjunto de la región latinoamericana, el fenómeno de la pobreza es básicamente de carácter rural. En efecto, en 1980 el 83% de las familias pobres se localizaban en las áreas rurales. Las diferencias del sector rural de Costa Rica respecto al promedio latinoamericano es significativa, esto contribuye a explicar los menores niveles de pobreza, ya que en el conjunto de la región los pobres alcanzan el 40% (Ver Cuadro I.2). Así, por ejemplo, Costa Rica se caracteriza por presentar una estructura de la propiedad de la tierra bastante diferente al resto de la región, por su menor grado de concentración.

Si bien los ocupados en la agricultura presentan participaciones y tendencias similares al resto de América Latina, los ubicados en el sector rural tradicional representan porcentajes mucho más bajos que en el resto de la región. La baja proporción de ocupados en el sector rural tradicional, junto a un enorme esfuerzo de tecnificación agropecuaria, le permite a Costa Rica mostrar una productividad de la fuerza de trabajo en la agricultura superior en una vez y media la vigente en el conjunto de América Latina.

Es por estos distintos factores que mientras Costa Rica presenta un tercio de sus familias rurales en condición de pobreza, la región latinoamericana alcanza al 62% de pobres sobre el total de familias rurales. Esto también permite mostrar a Costa Rica con una esperanza de vida al nacer de 70 años. Este indicador está sustancialmente por encima de aquel que presenta la región latinoamericana y muy cercano a los guarismos de los países desarrollados.

Por sus niveles de pobreza, su esperanza de vida al nacer, la baja participación de su sector rural tradicional en el total de la fuerza de trabajo y el elevado nivel de productividad de la fuerza de trabajo agrícola, Costa Rica se ubica entre los países de la región con menores problemas de acceso a la alimentación, como Argentina, Uruguay, Chile y Venezuela.^{2/}

3. La magnitud y evolución del subempleo

Utilizando las categorías del trabajo del PREALC, Costa Rica parte en 1950 con menos de un tercio de su fuerza de trabajo en condición de subempleada. Tres décadas de dinamismo económico, sólo permitieron un descenso del 27% de la fuerza de trabajo subempleada; al igual que en el caso de la pobreza la mayor proporción de subempleados provienen de las áreas rurales.^{3/}

La mejora del subempleo, de acuerdo a las cifras del PREALC, derivan sustancialmente de un proceso de fuerte migración del campo a la ciudad, y de una elevada absorción del sector formal urbano, superior a la absorción del sector informal.

En las últimas dos décadas Costa Rica muestra un extraordinario dinamismo económico, ya que el producto bruto interno crece al 6.1% anual. Este elevado dinamismo económico se da en todos los sectores de la actividad económica, sobresaliendo el liderazgo del sector industrial que entre 1960 y 1980 crece al elevado ritmo de 8.8% acumulativo anual.

Este fuerte crecimiento industrial permitió un crecimiento de los servicios del 5.8% e inclusive fue acompañado por un elevado crecimiento en el sector agropecuario, que en el mismo período aumenta sus volúmenes de producción al 4.1% acumulativo anual.

Este proceso de crecimiento económico hubiera generado mejoras más sustantivas en los niveles de subempleo, si no fuera por el extraordinario ritmo de crecimiento de la población de Costa Rica, que crece al 3.8%, una de las cifras más elevadas a escala mundial.

Este comportamiento de la economía permitió a su vez una elevada absorción ocupacional en los sectores urbanos, destacándose el crecimiento de la ocupación en los servicios, que crece al 6.2% acumulativo anual. En ello seguramente influye la fuerte expansión del gasto público, que en 1960 representaba el 10% del producto bruto interno, y pasa en 1980 a representar el 18%. Esta absorción de empleos en el sector servicios es tan elevada que no permitió mejoras en los niveles de productividad de la fuerza de trabajo en dicho sector. (Ver Cuadros I.2 y I.3).

La ocupación en el sector industrial, por su parte, también aumentó sustancialmente pero a un ritmo bastante inferior a los servicios; para el mismo periodo crece al 4.7% acumulativo anual.

La elevada absorción ocupacional en las áreas urbanas de la economía de Costa Rica tuvo mayor relevancia en las áreas modernas que en las informales. En efecto, en los treinta años que considera el trabajo del PREALC, el sector formal urbano absorbe al muy elevado ritmo de 5.2% acumulativo anual. (Ver Cuadro I.4).

Dada la muy alta tasa de crecimiento de la población y el fuerte proceso migratorio desde las áreas agrícolas hacia las no agrícolas, el sector informal urbano sigue creciendo al ritmo de 3.3%.

La mejora del subempleo deriva entonces de la capacidad de absorción del sector formal urbano, basado en el fuerte crecimiento económico de la industria y los servicios.

El sector agropecuario fue menos absorbedor de mano de obra, en el periodo considerado, pese al elevado ritmo de crecimiento de la producción. En efecto, la PEA agropecuaria crece alrededor del 1%, lo que permitió que la productividad de la fuerza de trabajo agropecuaria creciera al 3.3% en promedio anual.

De acuerdo a las cifras del PREALC el sector moderno rural aumentó sus niveles ocupacionales al 1.1% mientras que el tradicional lo hace al 1.9%, mientras que según Salas y otros (1983), el sector moderno creció al 1.3% mientras que el tradicional solamente al 0.8% (ver Cuadros I.5 y I.6). Estas diferencias sugieren la necesidad de un análisis más profundo, sin embargo, ambas indican la baja demanda de mano de obra del sector agropecuario, la cual se vincula a diversos factores, entre los que destacan:

a) un cambio técnico intensivo en capital en el sector, que no necesariamente implica mayor mecanización como se verá posteriormente. En efecto, en el periodo 1950-1980, la incorporación de tecnología química alcanzó niveles elevadísimos, en 1980 Costa Rica utilizaba más de cinco veces fertilizantes por hectárea que el promedio de América Latina. El uso generalizado de agroquímicos y en menor grado de mecanización, conformó un patrón tecnológico que si bien permitió aumentos en la productividad de la fuerza de trabajo, limitó la capacidad de absorción de mano de obra en el sector y facilitó el elevado proceso migratorio a las áreas urbanas;

b) otro factor que ha influido para reducir la demanda de fuerza de trabajo ha sido la creciente concentración de la propiedad en fincas medianas y grandes que utilizan, en general, menos trabajadores por hectárea;^{4/}

c) las características y dinamismo en el periodo, de la producción pecuaria, también contribuye a explicar el lento ritmo de crecimiento de la ocupación en el sector agropecuario; y

d) las reducciones del área cultivada por expansión de las áreas urbanas, y la sustitución en la región del Pacífico Sur del banano por la palma africana.

En síntesis, Costa Rica es de los países de la región con menores problemas de pobreza y de subempleo, con alto nivel de ingreso, con mejora dinámica de las condiciones de subempleo derivada del fuerte crecimiento y capacidad de absorción productiva de los sectores urbanos, con alto nivel de productividad de la fuerza de trabajo agrícola e inclusive con un alto crecimiento de dicha productividad.

En el centro explicativo de estos fenómenos vinculados a la problemática del acceso a la alimentación, se encuentra la baja proporción del sector rural tradicional con el total de la fuerza de trabajo, 20% en 1950 y 15% en 1980. Esta es una diferencia sustantiva con los países de la región con mayores problemas de acceso a la alimentación. En el sector rural tradicional, normalmente se localizan fuertes contingentes de campesinos que componen los bolsones de pobreza de la región latinoamericana; Costa Rica muestra diferencias notables que derivan de su pasado histórico y de la especial composición de la propiedad de la tierra en dicho país.

4. La coyuntura económica y el acceso a la alimentación

Costa Rica, al igual que el conjunto de la región latinoamericana, presenta fuertes descensos en los niveles de actividad económica en lo que va de los ochenta.

Problemas de origen externo e interno han contribuido a una situación coyuntural crítica, en especial, la recesión económica internacional ha debilitado el dinamismo del sector externo y ha afectado la actividad económica en su conjunto.

La problemática de balanza de pagos se ubica en el centro de la caída de la producción, el empleo y la desmejora en la distribución del ingreso que caracteriza al país en los últimos años. El deterioro de los términos de intercambio, la menor demanda de los productos de exportación, las rigideces estructurales para incrementar las exportaciones no tradicionales (agrícolas e industriales), y ciertas limitaciones para obtener nuevos ingresos de capital externo en condiciones favorables han afectado los ingresos de divisas.

Los elevados intereses de una creciente deuda externa condujeron a incrementos en las salidas de divisas por este concepto, lo que llevó a fuertes restricciones de las importaciones. La caída de las importaciones ha afectado especialmente la provisión de insumos para la industria manufacturera y la construcción, que son los sectores que presentan los mayores descensos en el bienio 1981-1982.

Las dificultades de balance de pagos y su influencia sobre la caída de la producción industrial, han significado una fuerte caída del producto bruto interno, que desciende entre 1982 y 1972 al -3.9% anual.^{5/}

La caída del producto, junto con la problemática de balanza de pagos y la política económica interna, en especial la cambiaria y fiscal, generaron dos problemas centrales: un sustantivo incremento del proceso inflacionario y un aumento relevante en la desocupación abierta. La inflación pasa de cifras inferiores al 10% en la década del 70 al 90% en 1982. Ello origina diversos desequilibrios, entre los que destaca la fuerte caída del salario real que desciende un 34% entre 1979 y 1982.

Por otro lado, la caída de la producción origina fuertes aumentos de la desocupación abierta, que era inferior al 5% en la década del 70 y asciende al 9.4% en 1982.

El aumento de la desocupación abierta y el descenso del salario real podrían afectar las condiciones de acceso a la alimentación. Sin embargo, la problemática del acceso a la alimentación es más un problema de estructura, un problema de carácter más permanente, que la transitoriedad de la coyuntura. La pregunta que queda planteada, entonces, es ¿cuándo el deterioro progresivo de los niveles de vida deja de ser un problema coyuntural y se convierte en uno de carácter estructural?

Los menores ingresos, derivados tanto de la desocupación abierta como de la baja del salario real, generan un aumento considerable en los niveles de pobreza, pero no necesariamente manifestaciones clínicas de desnutridos, ni limitaciones al consumo mínimo normativo de calorías y proteínas. Estas consecuencias dependerán en buena medida de la proporción del ingreso familiar que se destina a la alimentación, ya que cuanto mayor sea ese porcentaje es más probable que los aumentos de pobreza sí impacten drásticamente las condiciones nutricionales.

Cuadro I - 1

SUBEMPLEO RURAL Y URBANO EN COSTA RICA Y AMERICA LATINA

(en porcentajes)

	Costa Rica			América Latina	
	1950	1970	1980	1950	1980
Subempleados	32.7	31.5	27.2	46.1	42.0
Rural tradicional/total	20.4	18.6	14.8	32.5	22.6
Rural tradicional/total	33.4	43.6	43.0	59.4	64.8
Subempleados rurales/subempleados	62.4	59.0	54.4	70.5	53.8
% ocupación agrícola	57.7	42.7	34.4	54.7	34.9
Informal urbano/urbano	29.3	22.6	19.0	30.8	30.2

Fuente: PREALC, "Dinámica del subempleo en América Latina". Estudios e informes de la CEPAL #10.

Cuadro I-2

COSTA RICA: TASAS DE CRECIMIENTO ACUMULATIVO ANUAL DEL EMPLEO,
PRODUCTO Y PRODUCTIVIDAD

(período 1960/1980)

	Costa Rica			América Latina		
	Ocu- pación	Pro- ducto	Produc- tividad	Ocu- pación	Pro- ducto	Produc- tividad
Ocupación total	3.7	6.1	2.3	2.9	5.5	2.5
Ocupación agrícola	0.8	4.1	3.3	0.7	3.4	2.7
Ocupación industrial	4.7	8.8	3.9	3.7	6.1	2.2
Ocupación servicios	6.2	5.8	-0.3	4.6	5.9	1.3

Fuente: PREDESAL, con datos del Banco Mundial.

Cuadro I-3

PRODUCTIVIDAD TOTAL Y POR SECTORES DE ACTIVIDAD ECONOMICA
EN 1980

(en dólares corrientes)

	Costa Rica	América Latina
PBI por habitante	1 730	
Productividad total	3 801	3 891
Productividad agrícola	2 227	1 424
Productividad industrial	4 782	6 125
Productividad servicios	4 281	4 459

Fuente: PREDESAL, con datos del Banco Mundial.

Cuadro I-4

TASAS DE CRECIMIENTO ACUMULATIVO ANUAL DE LA POBLACION TOTAL,
URBANA Y RURAL

(período 1950-1980)

	Costa Rica	América Latina
Población	3.8	2.9
PEA	3.2	2.4
Población urbana	5.2	4.3
PEA urbana	4.8	3.7
Población rural	3.1	1.5
PEA agrícola	1.5	0.9
Formal urbano	5.2	3.7
Informal urbano	3.3	3.7
Moderno agrícola	1.1	0.5
Tradicional agrícola	1.9	1.2

Fuente: PREDESAL, op.cit. y CEPAL para datos de población total,
urbana y rural.

Cuadro I-5

COSTA RICA: EVOLUCION DE LA OCUPACION EN LA AGRICULTURA

(en porcentajes)

	1950	1963	1973	1980
PEA Agropecuaria	100	100	100	100
Patrones, cuenta propia y familiares no remune- rados	39.8	44.7	40.6	36.6
Asalariados	60.2	55.3	59.4	63.4

Fuente: Salas y otros, "El sector agropecuario costarricense. Un análisis dinámico 1950/1980.

Cuadro I-6

COSTA RICA: TASAS DE CRECIMIENTO ACUMULATIVO ANUAL
DE LA OCUPACION EN LA AGRICULTURA

	1950/1973	1973/1980
<hr/>		
PEA Agropecuaria	1.2	-0.1
Patrones, cuenta propia y familiares no remunerados	1.3	-0.4
Asalariados	1.1	0.1

Fuente: Salas, op. cit.

II. ALGUNOS RASGOS RELEVANTES DEL MODELO DE CONSUMO

En el apartado anterior se hicieron algunas consideraciones generales respecto a las condiciones de acceso alimentario de la población costarricense y de su evolución en el período reciente. En esta sección se tratará de avanzar en el análisis del patrón de distribución del ingreso que registra el país y la forma en que dicho patrón influye sobre las diferentes pautas de consumo de la población. Para tener una idea comparativa del patrón de distribución del ingreso en Costa Rica es útil el cuadro II-1 que muestra los coeficientes de concentración de Gini para diversos países desarrollados y no desarrollados. Esa información sugiere que Costa Rica tendría una distribución de ingresos bastante "equitativa" para los patrones latinoamericanos, pero todavía distante de las pautas de los países avanzados. La distribución del ingreso en Costa Rica registra una evolución positiva durante los años 60; en el cuadro II-2 se puede ver esa evolución. El grupo intermedio que abarca aproximadamente al 60% de las familias aumenta su participación en el ingreso de 34% a 44%, mientras que en los grupos más altos la participación relativa ha disminuido de 46% a 34%. Durante los años 70, período en el cual Costa Rica muestra un ritmo sostenido de crecimiento económico, la distribución de ingresos mejora en el país, pero esa mejora en el promedio es el resultado de una desconcentración de ingresos en lo urbano y una concentración del ingreso rural. En el cuadro II-3 se puede apreciar esa evolución, mientras que en el cuadro II-4 se presenta la distribución del ingreso por deciles distinguiendo por áreas.

Esta mejora en la distribución de ingresos tuvo una evolución particular en términos de los niveles de pobreza, así el cuadro II-5 da la impresión de una tendencia hacia la polarización, ya que tanto en lo urbano como en lo rural se reduce el porcentaje de familias que no satisfacen sus necesidades básicas mientras que aumentan casi en el mismo porcentaje la cifra de extrema pobreza.

Antes de pasar a la discusión de algunas características generales de las pautas de consumo de los diferentes estratos de ingreso se podrían resumir las principales consideraciones respecto a la distribución del ingreso en Costa Rica señalando que, primero en términos comparativos la distribución del ingreso en Costa Rica está entre las que se podrían llamar "equitativas" de América Latina. Segundo, que la evolución de dicha equitatividad fue positiva entre 1961 y 1971, y también entre 1971 y 1977/78, pero en este último período la evolución muestra una cierta polarización relevante, principalmente, en los ingresos rurales.

En cuanto al comportamiento del consumo alimentario una primera aproximación relevante es aquella que distribuye a las familias según el porcentaje que representa el gasto alimentario en el ingreso de las mismas; en el cuadro II-6 se observa que casi el 50% de las familias gasta más de la mitad de su ingreso monetario en alimentos, y el 20% de las mismas gasta más de dos terceras partes de su ingreso monetario en el consumo de alimentos. Existen diferencias significativas, sin embargo, en el consumo según el grado de urbanización, como se vé en el cuadro II-7 el porcentaje de familias que destinan 70% o más de su ingreso a la adquisición de alimentos es el 13.8% en el ámbito urbano, 21.6% en el rural concentrado y 23.9 en el rural disperso. Este comportamiento está explicado en alguna medida por los menores niveles de ingreso que presenta la población rural respecto a la urbana.

Relacionando ahora el comportamiento en el consumo con los niveles de ingreso, se puede confirmar la tendencia a la reducción relativa en el porcentaje del ingreso que se destina al consumo cuando el ingreso familiar aumenta (ver cuadro II-7).

Asimismo en todas las categorías de ingreso que se consignan en ese cuadro se aprecia que el porcentaje del ingreso dedicado al consumo alimentario siempre es mayor en el ámbito urbano y rural concentrado respecto al rural disperso, salvo en el estrato de ingresos más bajo. Esto se debe, esencialmente, al carácter difundido que tienen en el ámbito rural disperso las prácticas de autoconsumo de alimentos la cual se da en la mayor parte de las familias (80.4%) mientras que en el rural concentrado ese porcentaje es de 30.2% y en el ámbito urbano 12.4%. Es importante tener presente el hecho de que en el ámbito rural disperso es donde se presentan los menores niveles de ingreso; si se apuntaba antes que casi el 20% de las familias rurales se encontraban en una situación de extrema pobreza el hecho de destinar porcentajes menores del ingreso al consumo puede no estar implicando una mejor alimentación, sino, por ejemplo, que el gasto en consumo es muy reducido respecto al autoconsumo.

De acuerdo a estudios llevados a cabo por el Instituto Nacional de Investigaciones en Salud (INISA), en el año 1980, la estructura de consumos alimentarios, compuesta de acuerdo a las pautas de consumo de la población así como en base a las necesidades nutricionales de la misma, era la que se presenta en el cuadro II-8.

Sin embargo, el consumo real de alimentos en la población urbana presentaría diferencias con la estructura de la canasta básica oficial.

Las diferencias parecerían presentarse en la contribución de los distintos alimentos al total de calorías, la cual sería distinta en general y en particular según diferentes sectores sociales. Así, en el cuadro II-9, se aprecia que la importancia contributiva de los lácteos según la canasta antes mencionada corresponde con el sector urbano de ingresos altos, mientras que los pobres urbanos estarían consumiendo por debajo de los 514 grs. diarios y las familias de ingreso medio por encima.^{1/} Análogamente, la contribución de las carnes es inferior en términos reales en los sectores urbanos pobres y medios. Mientras que son similares el aporte de cereales y grasas en el sector urbano medio y el de huevos y leguminosas en el sector pobre, respecto a la estructura de la canasta básica alimentaria definida por el INISA.

De todas maneras, el estudio de casos realizado muestra la necesidad de investigaciones más profundas, ya que no necesariamente la situación presente, a raíz de la crisis es similar a la de 1980, y mucho menos según diferentes estratos de ingresos.

Lo anterior se reafirma puesto que el análisis de casos revela la insuficiencia de calorías por unidad consumidora por día (cuadro II-10) respecto al mínimo definido de 2900 calorías/U.C./días. Así, las familias urbanas estarían con una ingesta equivalente al 45%, 56% y 62%, en los estratos pobres, medios y altos respectivamente, respecto al mínimo requerido.

En el ámbito rural la estructura de los principales consumos varía respecto al promedio nacional; en el cuadro II-11 se aprecia que las carnes contribuyen en un porcentaje sustancialmente menor mientras que las tortillas y los frijoles lo hacen en mayor proporción. La elevada participación del arroz es una característica básica que distingue el consumo en Costa Rica respecto al consumo alimentario en el resto de la región latinoamericana. Se observa, como era de esperar, que el consumo de granos y frijol se reduce a partir de un determinado nivel de ingreso, nivel que varía según el carácter urbano o rural de las familias. No ocurre lo mismo con las carnes, ya que su consumo aumenta constantemente con el aumento de los niveles de ingreso. El consumo de carne de res parece constituir la diferenciación más radical entre la pauta urbana de consumo y la rural, además que a mayores

niveles de ingreso la diferencia en el consumo per capita de carne de res aumenta sostenidamente.

Los resultados de las encuestas nutricionales más recientes llevadas a cabo en Costa Rica revelan una tendencia bastante sostenida en el sentido apuntado más arriba, así entre 1966 y 1977 el mejoramiento en los niveles de ingreso llevó a que el aporte calórico de los productos lácteos a la dieta media de la población rural aumentara de 7.3% a 8.4%, mientras que la de carne y huevos pasó de 3.8% a 4.2% y de 1.3 a 1.5%, respectivamente. Al mismo tiempo, la participación relativa de los cereales disminuyó al pasar de 39.3% a 38.7%, y la de los azúcares de 17.9% a 14.4%; en la población urbana los cambios son más pronunciados, especialmente en el caso de las carnes que pasan de 5.1% al 10%. Llama la atención el hecho de que tanto en el ámbito urbano como en el rural ha disminuído el peso de los vegetales frescos, frutas y bananos y plátano, aumentando el de raíces y tubérculos, productos que en conjunto representan no más del 7% de la ingesta calórica.^{2/}

Los rasgos más sobresalientes de la pauta de consumo en Costa Rica están estrechamente relacionados con una mejora en los niveles de vida de la población entre principios de los 60 y finales de los 70, lo cual se ha reflejado en la composición de las demandas alimentarias. En efecto, la composición de la canasta básica de Costa Rica difiere sustancialmente del resto de los países del área, por ejemplo, los cereales aportaban en el año 1977 el 32.7% de la ingesta calórica, mientras que en ese mismo año ese porcentaje era de 67.6% en Guatemala y de 61.8% en El Salvador, siempre en el ámbito rural. En términos de disponibilidad por persona todas las fuentes coinciden en señalar -al menos hasta finales de los 70- un mejoramiento en aquellos rubros esenciales para la canasta básica. Lamentablemente la información de que se dispone no permite evaluar el impacto de la crisis actual sobre la distribución de ingresos y los patrones de consumo. A partir de las cifras sobre caída de los ingresos reales y aumento en el costo de la canasta básica es presumible que la situación alimentaria se haya deteriorado drásticamente, más aún en el caso del 50% de las familias que destinaban más del 50% de su ingreso al gasto alimentario. Los reajustes que se deben de haber producido en la estructura de la canasta básica también tienen que haber sido sustantivos, afectando principalmente los consumos de bienes con un elevado componente importado como es el trigo. Esta afirmación se confirmaría parcialmente a partir del estudio de caso recientemente

realizado; ahora bien, la revolución reciente es uno más de los temas relevantes en lo que hace la cuestión alimentaria de Costa Rica que tan sólo quedan sugeridos en este trabajo.

ESTADÍSTICA

1950

1951

1952

1953

1954

1955

1956

1957

1958

1959

1960

1961

1950

1951

1952

1953

1954

1955

1956

1957

1958

1959

1960

1961

El presente informe es el resultado de un estudio realizado por el Departamento de Estadística del Ministerio de Agricultura y Cosecha, con el fin de proporcionar datos sobre la producción y el consumo de alimentos básicos en Costa Rica durante el período comprendido entre 1950 y 1961. Los datos fueron obtenidos a través de encuestas y registros oficiales, y han sido sometidos a un riguroso análisis estadístico para garantizar su exactitud y confiabilidad. El informe está estructurado en capítulos que detallan la producción de maíz, arroz, frijoles y otros alimentos básicos, así como el consumo per cápita y las variaciones interanuales. Se concluye que la producción de alimentos básicos ha experimentado un crecimiento sostenido durante el período analizado, lo que contribuye a la seguridad alimentaria del país. Sin embargo, se señalan algunas áreas que requieren mayor atención, como la mejora de las técnicas de cultivo y la optimización de la distribución de los alimentos.

Cuadro II-1

COEFICIENTES DE CONCENTRACION DE GINI^{a/}
EN PAISES SELECCIONADOS

	Coefficiente
Noruega	0.36
Reino Unido	0.40
Estados Unidos	0.40
Países Bajos	0.44
Argentina	0.48
Francia	0.52
Costa Rica	0.52
México	0.53
El Salvador	0.54
Venezuela	0.54
Brasil	0.57
Perú	0.62

Fuente: CEPAL, La distribución del ingreso en América Latina, New York, 1970, pág. 6; FAO, Boletín mensual de economía y estadística agrícola, marzo, 1972, pág. 4, y V. H. Cespedes, Costa Rica: la distribución del ingreso y el consumo de algunos alimentos. Escuela de Ciencias Económicas y Sociales, Costa Rica, 1973.

a/ Las estimaciones se refieren a los primeros años del decenio de 1960, con la excepción del Perú, la cual se refiere a 1970.

Cuadro II-2

COSTA RICA: DISTRIBUCION DEL INGRESO FAMILIAR^{a/}

Porcentaje de familias	Porcentaje del ingreso	
	1971	1961
20% más bajo	5.4	6.0
60% siguiente	44.0	34.0
9 ^a decila	16.2	14.0
10 ^a decila	34.4	46.0
5% más alto	22.8	35.0
1% más alto	8.5	16.0

Fuente: Para 1971, Universidad de Costa Rica, Instituto de Investigaciones; para 1961, CEPAL, Estudio Económico de América Latina 1968, Nueva York, 1969, pág. 15, y V. H. Céspedes, op. cit.

a/ Ingreso familiar total sin deducciones por concepto de impuestos.

Cuadro II-3

COSTA RICA: COEFICIENTE DE CONCENTRACION (GINI) DEL INGRESO FAMILIAR, POR AREA

Area	1971	1977/1978
País	0.44	0.42
Urbana	0.43	0.40
Rural	0.37	0.39

Fuente: Secretaría de la Política Nacional en Alimentación y Nutrición, Análisis de la situación alimentaria nutricional en Costa Rica, Lenin Saenz, Editor, Costa Rica, 1981.

Cuadro II-4

COSTA RICA: DISTRIBUCION DEL INGRESO FAMILIAR MENSUAL POR
AREAS METROPOLITANA, URBANA Y RURAL

(Porcentajes)

Deciles	Total	Metropolitana	Urbana ^{a/}	Rural
I	2.1	2.1	2.3	2.8
II	3.3	3.2	3.9	4.1
III	4.2	4.2	4.8	5.1
IV	5.1	5.2	5.7	6.1
V	6.2	6.4	6.6	7.2
VI	7.5	7.6	8.2	8.4
VII	9.3	9.4	9.6	10.1
VIII	11.7	11.6	12.5	12.3
IX	16.2	15.8	17.2	15.8
X	34.4	34.7	29.1	28.2
Xa	11.6	11.8	11.9	10.4
Xb	22.8	22.9	17.2	17.8

Fuente: Céspedes, Víctor, "Costa Rica: La distribución del ingreso y el consumo de algunos alimentos", IECES, 1973.

a/ Excluye el Area Metropolitana.

Cuadro II-5

COSTA RICA: FAMILIAS POR ESTRATO DE POBREZA SEGUN AREAS URBANA-RURAL,
SU VARIACION ENTRE LOS AÑOS 1971 Y 1977

(Porcentajes)

	Urbana			Rural		
	1971	1977	Variación	1971	1977	Variación
Extrema pobreza	4	8	+4	9	19	+10
No satisfacción de necesidades básicas	13	6	-7	24	15	-9
No pobres	83	86	+3	67	66	-1

Fuente: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, El deterioro de la condición social de los costarricenses, Costa Rica, 1983.

Cuadro II-6

COSTA RICA: DISTRIBUCION DE LAS FAMILIAS SEGUN EL PORCENTAJE QUE REPRESENTA EL GASTO EN ALIMENTACION CON RESPECTO AL INGRESO MONETARIO, 1978

Porcentajes	Total	Porcentajes de familias acumulado	Urbano	Rural	
				Concentrado	Disperso
<u>Total</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
0-9	1.3	1.3	1.7	0.7	1.6
10-19	7.0	8.3	8.0	6.0	7.5
10-29	14.4	22.7	17.1	11.5	15.3
30-39	16.9	39.6	16.8	17.9	15.7
40-49	14.3	53.9	15.2	14.3	12.5
50-59	15.3	69.2	15.3	16.2	13.7
60-69	11.4	80.6	12.1	11.8	9.8
70-79	9.0	89.6	8.0	9.2	10.2
80-89	6.3	95.9	3.2	7.7	8.9
90-99	3.4	99.3	2.2	3.6	4.8
100	0.7	-	0.4	1.1	-

Fuente: Sonia Cervantes, "Basto en alimentos según categorías de ingreso y su relación con el estado nutricional de los niños", Boletín Informativo del SIN, No. 8, órgano difusor del Sistema de información en nutrición, San José, Costa Rica, 1980.

Cuadro II-7

COSTA RICA: PORCENTAJE PROMEDIO DE GASTO EN ALIMENTOS RESPECTO AL INGRESO MONETARIO, SEGUN EL NIVEL DE INGRESO TOTAL FAMILIAR, PARA EL TOTAL DEL PAIS Y POR GRADO DE URBANIZACION

Nivel de ingreso total familiar en colones	Número de casos	Promedio de gasto en alimentos respecto al ingreso monetario (porcentajes)			
		Total	Urbano	Rural concentrado	Rural disperso
<u>Total</u>	<u>1 944</u>	<u>48.9</u>	<u>46.1</u>	<u>50.7</u>	<u>50.5</u>
Menos de 600	68	68.9	71.1	70.2	68.0
601-800	126	69.7	72.6	73.6	65.0
801-1 000	124	63.9	65.5	67.7	58.1
1 001-1 500	427	60.6	60.2	62.0	58.6
1 501-2 000	360	50.2	51.7	51.3	44.5
2 001-2 500	229	45.3	50.1	45.9	33.8
2 501-3 000	149	40.5	41.9	41.8	34.7
3 001-4 000	194	34.6	34.5	35.7	31.0
4 001-5 000	92	29.9	30.7	30.2	22.6
5 001-6 000	75	26.3	27.2	28.5	19.0
6 001-8 000	57	22.5	25.4	20.6	14.7
8 001-10 000	28	19.0	20.8	16.0	-
10 000 y más	17	16.5	17.1	15.5	-

Fuente: Sonia Cervantes, "Gasto en alimentos según categorías de ingreso y su relación con el estado nutricional de los niños", en Boletín Informativo del SIN, No. 8, año 1, 1980.

Cuadro II-8

COSTA RICA: ESTRUCTURA DE LA CANASTA BASICA DEL COSTARRICENSE EN GRAMOS
POR PERSONA POR DIA

(Promedio para el país, 1980)

Alimento	Cantidad (gramos)	Calorías	Contribución porcentual al total de calorías
<u>Total</u>	<u>1 591</u>	<u>2 900</u>	<u>100.0</u>
Leche fluida	514	534	11.5
Huevos	33	49	1.7
Carnes	118	290	10.0
Frijoles	59	203	7.0
Verduras	119	38	1.3
Frutas	59	23	0.8
Bananos y plátanos	58	67	2.3
Raíces y tubérculos	67	76	2.6
Arroz	183	667	23.0
Pan de trigo	73	203	7.0
Tortillas	39	78	2.7
Azúcar	92	339	11.7
Manteca	54	467	16.1
Café molido	15	33	1.2
Gaseosas	108	33	1.2

Fuente: Ministerio de Agricultura y Ganadería, sobre la base del Instituto de Investigación en Salud (INISA).

Nota: EL MIDEPLAN usa la canasta básica alimentaria definida por el INISA con base en los patrones de consumo. Está calculada para una familia tipo de seis personas (dos adultos y cuatro menores de 12 años).

Cuadro II-9

COSTA RICA: PROPORCIÓN DE GASTO, CALORÍAS, PROTEÍNAS POR
CATEGORIA DE ALIMENTOS Y POR NIVEL DE INGRESOS

(porcentajes)

(1981)

	Gasto declarado			Calorías			Proteínas		
	Urb. pobre.	Urb. Med.	Urb. Alto	Urb. pobre.	Urb. Med.	Urb. Alto	Urb. pobre.	Urb. Med.	Urb. Alto
Gereales	43.4	10.9	2.1	18.3	27.0	13.8	34.8	16.7	10.8
Leguminosas	13.6	1.1	3.3	6.9	2.3	1.9	41.9	1.7	5.0
Verduras	-	16.3	12.8	-	9.4	9.3	-	7.6	12.4
Frutas	-	5.4	26.9	-	7.9	10.1	-	2.9	4.0
Carnes	-	15.7	41.7	-	4.4	26.5	-	19.8	46.2
Pescados	-	0.8	-	-	-	-	-	-	-
Leche	-	41.2	5.2	-	27.0	11.8	-	36.8	15.3
Huevo	9.3	...	1.3	2.8	...	1.3	17.3	...	3.8
Grasas	4.3	2.7	1.9	4.7	12.3	17.9	-	0.2	0.6
Azúcares	22.6	1.1	0.6	67.3	2.5	3.4	5.8	-	-
Bebidas	-	...	3.4	-	...	3.1	-	...	1.0
Otros	6.8	5.9	0.8	...	7.2	0.9	0.2	14.3	0.9

Fuente: Estudio de casos realizados por MIDERLAN para PREDESAL. (1983)

Cuadro II.10

COSTA RICA: Indicadores generales de modelos de consumo

		Urbano pobre	Urbano medio	Urbano alto
Calorías por U.C./día	1 316	1 624.6	1 798.4	
Proteínas por U.C./día	41.0	61.7	45.3	
% de calorías de cereales	18.4	27.0	13.8	
% de calorías de azúcar	67.3			
% de proteínas de origen animal	2.8	19.8	46.2	
Calorías por colones gastados	306.8	61.4	26.2	
Gramos de proteínas por colones gastados	3.55	2.33	0.66	
% del ingreso en gasto alimenticio	80.0	24.7	21.6	

Fuente: Estudio de casos realizado por MIDEPLAN para PREDESAL (1983).

Cuadro II-11

COSTA RICA: ESTRUCTURA DE LA CANASTA BASICA DEL COSTARRICENSE RURAL

Alimento	Cantidad (gramos)	Calorías	Contribución porcentual al total de calorías
<u>Total</u>	<u>1 404</u>	<u>2 900</u>	<u>100.0</u>
Leche fluida	375	244	8.4
Huevos	29	44	1.5
Carnes	50	122	4.2
Frijoles	90	307	10.6
Verduras	91	29	1.0
Frutas	31	12	0.4
Banano y plátanos	40	46	1.6
Raíces y tubérculos	70	79	2.7
Arroz	191	696	24.0
Pan de trigo	83	232	8.0
Tortilla	97	195	6.7
Azúcar	113	418	14.4
Manteca	49	424	14.6
Café molido	11	26	0.9
Gaseosas	84	26	0.9

Fuente: Ministerio de Agricultura y Ganadería, sobre la base del Instituto Nacional de Investigación en Salud (INISA).

Nota:

con base en los patrones de consumo. Está calculada para una familia tipo de seis personas (dos adultos y cuatro menores de 12 años).

III. ESTRUCTURA PRODUCTIVA DEL SECTOR ALIMENTARIO

1. Introducción

Corresponde ahora detenerse en el análisis de los principales productos alimentarios: los productos agropecuarios alimentarios y los agroindustriales orientados hacia la demanda alimentaria interna. En la presentación de los diferentes alimentos se tratarán de discutir los aspectos más relevantes en lo que hace a la estructura de productores, así como al comportamiento que han mostrado las diferentes producciones.

A modo de introducción y antes de entrar en una rápida revisión de las principales producciones alimentarias, es importante dar una primera impresión general de la inserción del sistema alimentario en la economía. Para ello se preparó el cuadro III.1, utilizando el conjunto de fuentes de información que a lo largo de esta sección se consultan, que busca dar una idea aproximada de la importancia del sistema alimentario en la economía.

El 22.5% de participación global del sistema alimentario en el producto interno bruto para el año 1978, debe ser considerado en el contexto de las participaciones del sector alimentario en el sector agropecuario y en el industrial y de estos dos sectores en el producto total. Así, buena parte de la potencialidad de las producciones alimentarias de Costa Rica tienden a canalizarse hacia el exterior por el escaso desarrollo e integración del aparato industrial. Como se desarrolla más adelante, al discutir los problemas de vulnerabilidad externa en las producciones alimentarias, el impacto negativo del sector agroindustrial en la cuenta externa ha venido en aumento, no sólo por las importaciones de bienes finales agroindustriales sino también por la creciente importación de insumos para las producciones agroindustriales.

En las producciones agropecuarias, los bienes alimentarios tienen un comportamiento heterogéneo. Los productos pecuarios y el arroz han tenido un impacto positivo en la cuenta externa, mientras que buena parte del resto de los alimentos tenían en 1980 una aportación negativa al balance externo.

A lo largo de este capítulo se presentarán elementos que colaboran en la explicación de ese resultado. En todo caso es importante tener presente, antes de pasar al análisis de las diferentes producciones, que el sistema alimentario en Costa Rica tiene una aportación relevante en el conjunto de la economía, determinante en la producción industrial y crecientemente importante en la producción agropecuaria. En la última parte de este informe se volverán a discutir estas cuestiones generales al tratar aspectos de las políticas hacia el sector.

2. El subsector agropecuario alimentario^{1/}

La producción de este subsector representa aproximadamente un 40% de la producción bruta del sector agropecuario (véase el cuadro III.1). Comparativamente al caso de países como México en donde más del 90% de la producción agropecuaria se consume internamente, el caso de Costa Rica presenta una diferencia básica: el consumo alimentario representa, en promedio, una porción menos importante que el mercado externo desde el punto de vista del conjunto de la economía. Esta afirmación constituye una generalización de la realidad ya que los productores que abastecen uno y otro mercado no siempre son los mismos --el caso de las carnes podría ser una excepción-- pero en todo caso el poder relativo de los grupos de productores estará relacionado positivamente con los volúmenes de producción que manejan. En este capítulo se trata de presentar una visión general de las características básicas del subsector agropecuario productor de alimentos. Al hacerlo se discutirán cuestiones ligadas al comportamiento productivo de los productores así como a las características de los mismos en términos de tamaños y capacidad de mercado.

En el cuadro III.2 se puede apreciar la importancia relativa que ha tenido la producción agropecuaria alimentaria en el total de la producción del sector. De 1960 a 1978, tal como se consigna en el mencionado cuadro, el porcentaje de la producción alimentaria en la producción agropecuaria total cayó siete puntos. La tendencia parecería sugerir oscilaciones en torno al 45% dependiendo de la situación de los mercados internacionales y

del dinamismo de la demanda interna. Las cifras que se consignan en ese cuadro no permiten apuntar una tendencia a la baja en la participación de la producción alimentaria pese que ello parecería deducirse de las dos últimas observaciones.

Esta situación es en parte el resultado de una estrategia de desarrollo esencialmente enfocada sobre el sector agroexportador y al sector productor de manufacturas. El desarrollo de cultivos para consumo interno, siempre fue de orden secundario y generalmente determinado por crisis coyunturales. En términos generales, entonces, y antes de entrar en el análisis de los principales productos alimentarios, se puede observar que el sector agropecuario alimentario ha sido un sector relativamente desprotegido y que sólo en el período reciente --a partir de 1973 aproximadamente-- ha recibido mayor apoyo. A lo largo de este apartado se tratará de explorar en el perfil de los productores encargados de las diversas producciones alimentarias como una de las posibles causas de la actitud hacia el sector. Asimismo se tratarán de delinear algunos rasgos básicos del comportamiento de la demanda hacia los principales productos como otro elemento importante en la explicación de la evolución productiva de los mismos.

a) Granos básicos

Al interior de la canasta básica son los granos quienes tienen una mayor contribución calórica, como se pudo apreciar en los cuadros de la parte II, dentro de ellos, el arroz es el más importante con una contribución calórica de 23% en la canasta básica del costarricense. El cuadro III.3 da una idea bastante aproximada de la situación productiva agropecuaria, al menos en términos de distribución de la superficie cultivada. Las características productivas de los diferentes granos tienen bastantes particularidades y ello justifica su análisis por separado.

1) Arroz. A diferencia de otros países centroamericanos, el arroz constituye el principal grano básico en Costa Rica. Como se aprecia en el cuadro III.3, ocupa casi el 50% de la superficie cultivada con granos y

constituye el principal nutriente de la población. La producción de arroz se ha comportado de una manera muy dinámica en los últimos años, entre 1973-1974 y 1980-1981 aumentó en términos de volumen en un 209% y en términos de valor en un 384%, incremento muy cercano al promedio de toda la agricultura que en el mismo período fue de 364%. Analizando un período más largo de tiempo, se observa que entre 1950 y 1980 la producción agropecuaria en su conjunto crece al 4% en promedio anual, mientras que la producción de arroz lo hace al 4.2%, sosteniendo así su participación relativa en el conjunto de la producción total. Este comportamiento dinámico sería dable de esperarse en la producción de carnes o alimentos para animales pero por lo general los granos básicos destinados a la alimentación humana tienden a reducir su participación en la producción total del sector agropecuario. El arroz en el caso de Costa Rica, entonces, parece presentar un comportamiento atípico respecto a lo que sería de esperarse en este tipo de productos.

Un elemento importante en la explicación de ese comportamiento en la producción de arroz está dado por el perfil de los productores encargados de su producción y la política económica que el gobierno implementó durante los últimos decenios. En el cuadro III.4 se puede apreciar que en 1950 el arroz tenía una "estructura de productores" bastante similar a la de los otros granos básicos --frijol y maíz--, con un 50% de su producción en manos de productores familiares (de 10 a 50 Has). El perfil de productores de arroz cambia radicalmente en 1973; siempre en el cuadro III.4 se ve que el porcentaje de la producción en el estrato familiar cae a 17.0% mientras que el porcentaje que se concentra en fincas grandes y muy grandes pasa de 15.9% a 59.2%.

Las fincas grandes parecen haber accedido de una forma muy extendida y dinámica a la tecnología relativamente avanzada que se desarrolló en el cultivo de arroz, así por ejemplo, si en 1963 el 33% de la superficie sembrada utilizaba fertilizantes, en 1973 el porcentaje había crecido a 63%. Asimismo la implementación por parte del gobierno de una amplia gama de estímulos e incentivos, como fueron los aumentos en los precios de sustentación, facilidad de crédito, mejor distribución de insumos y mayor cobertura del seguro de cosechas, serían también elementos importantes en la explicación del dinamismo en la producción de arroz.

ii) Maíz y frijol. La producción de maíz y frijol responde, en sus aspectos principales, de una manera clara a la pauta de producción de granos que se da en la mayor parte de los países del área. Entre 1950 y 1980 el maíz crece al 0.9% en promedio anual mientras que el frijol lo hace al 0.7% contra un 4.0% en promedio anual para el conjunto del sector agropecuario. En el cuadro III.5 se resume el comportamiento de las principales producciones agropecuarias a que se ha venido haciendo referencia.

A partir del cuadro III.4 queda clara la predominancia de establecimientos pequeños (subsistencia, pequeños y familiares) en estas producciones. De acuerdo con el censo agropecuario de 1973 unas 25 000 empresas entre pequeñas, de subsistencia y familiares producían el 65% del total nacional de maíz. En frijol la situación era muy parecida, unas 15 400 empresas pequeñas aportaban casi el 70% de la producción.

Este perfil de productores "sesgado" hacia la producción campesina explica en buena medida los altos niveles de autoconsumo que se presentan en maíz y frijol. En maíz, un tercio de la producción total es retenida para su consumo en la finca, mientras que en frijol ese porcentaje llega al 41%; en ambos casos se presentan variaciones ya que cuanto más pequeño es el establecimiento mayor resulta ser el porcentaje de autoconsumo.

Estrechamente ligada a esta caracterización de tamaños de establecimientos están los rasgos básicos que asume el proceso productivo. El gran establecimiento agropecuario no sólo está asociado a una mayor extensión de tierra sino también a un uso más extendido de fertilizantes, insumos agroquímicos y maquinaria (en el caso del arroz) que permiten aumentar los niveles de productividad de una forma casi estrictamente proporcional. No queda demasiado claro, sin embargo, si los niveles de productividad en la producción de granos en Costa Rica son satisfactorios a la hora de una comparación con el resto de países centroamericanos.

Las características de la demanda de estos productos vienen a ser un elemento relevante a la hora de juzgar el comportamiento de los agentes

productivos. Los granos básicos tienden a ser bienes inferiores, esto es, a partir de determinado nivel de ingresos, ante un aumento marginal del ingreso, el consumo absoluto del bien tiende a disminuir; si el ingreso promedio de la población tiende a aumentar, el consumo per cápita de estos alimentos no aumentará en la misma proporción. Los coeficientes de elasticidad-ingreso calculados en el trabajo de GESPEDES (1973) indican una elasticidad ingreso de 0.05 para el arroz y negativa para el frijol (-0.03) y el maíz (-0.02). Este tipo de comportamiento de la demanda, entonces, junto con el perfil de productores determinan en alguna medida el hecho de que tanto el maíz como el frijol hayan ocupado un lugar relativamente poco importante entre las producciones estimuladas por el gobierno y ello ha llevado a que la disponibilidad per cápita de frijol pasara de 12 kg en 1971 a 4.5 kg en 1978 y la de maíz de 29.7 kg a 17.1 kg en el mismo período. Más adelante al discutir el tema de la vulnerabilidad externa se volverá sobre este problema.

b) Productos pecuarios

Los productos pecuarios, carnes y leche, representan una contribución calórica muy significativa en la canasta básica del costarricense. La relevancia de este subsector es primordial no sólo por ese rasgo, sino también porque tiende a aumentar el consumo per cápita de proteína animal, y a nivel productivo este subsector ocupa el 80% de la superficie disponible para uso agropecuario.

Estas producciones han sido muy dinámicas en el período 1950-1980; la producción de ganado vacuno de carne creció al 6.9% anual, la de leche al 4%, y la de ganado porcino al 5.4%, cuando el promedio agropecuario en ese período se ubicaba, como ya se ha señalado, en torno al 4%. Ahora bien, el aumento sustantivo en las participaciones relativas de esas producciones se da entre 1950 y 1960. En el cuadro III.5 se aprecia que las participaciones porcentuales de carne vacuna y leche se mantienen o reducen ligeramente y sólo la de ganado porcino aumenta después de ese período.

La explotación pecuaria constituye la actividad más difundida en el país ya que una de cada dos empresas posee ganado en alguna escala. El total

de empresas pecuarias fue de 44 000 en el año 1973 y su perfil de productores, de acuerdo al cuadro III.4 está básicamente concentrado en empresas grandes y muy grandes. En el caso del ganado de carne vacuno este hecho es muy claro, mientras que en el ganado porcino ha habido una tendencia a aumentar el porcentaje de la producción localizado en empresas pequeñas, mientras que en leche, el perfil de productores se concentra en establecimientos medianos y grandes. El dinamismo en la producción de carne vacuna en parte está explicada por el destino de la misma. En 1960 las exportaciones de ese bien representaban el 5.5% de las exportaciones agropecuarias, mientras que en 1980 ese porcentaje llegó a 10.9% y aproximadamente el 40% de la producción de carne vacuna se destinaba a la exportación.

El carácter concentrado que muestra la producción de carne vacuna sugiere que el grueso de las mejoras tecnológicas se concentran en estos grandes establecimientos. Esto es cierto desde muchos puntos de vista, por ejemplo, el mejoramiento en la calidad del hato vacuno y en el manejo del mismo han sido significativos, sin embargo, en lo que hace a alimentación se aprecian importantes deficiencias, por ejemplo en el suministro de forrajes de buena calidad. En la producción de ganado vacuno la alimentación tiene lugar exclusivamente por pastoreo directo, lo cual es preocupante por las limitaciones en la superficie con pastos de buena calidad. Esta deficiencia, sin embargo, no ha impedido un mejoramiento significativo en la productividad del sector. En lo que hace a la evolución y composición de la demanda se tiene que la demanda internacional comenzó a desempeñar un papel relevante en la década de los cincuenta cuando el mercado norteamericano se abrió para las exportaciones cárnicas de Costa Rica (esta exportación, sin embargo, está sujeta a cuotas de importación). La demanda interna también ha jugado un rol relevante al aumentar significativamente conforme se han incrementado los niveles promedio de ingreso. La carne de res tiene una elasticidad ingreso de 0.78, mostrando que la carne al igual que la leche y a diferencia de los granos, aumenta sustantivamente su consumo per cápita al aumentar el ingreso, este comportamiento se puede apreciar en la gráfica 1. Teniendo en cuenta que el ingreso por habitante creció al 3% en promedio anual entre

1950 y 1980 y que también se presentaron como se ha señalado más arriba tendencias favorables en la distribución del ingreso, todo esto ha llevado a que la carne vacuna duplique su participación porcentual en la dieta urbana al pasar de representar del 5.1% en 1967 al 10.0% en 1978. El aumento en el ámbito rural ha sido mucho más moderado.

La producción de leche también se ha comportado dinámicamente en el período 1950-1980. Como se aprecia en el cuadro III.5 su tasa de crecimiento promedio en el período es del mismo orden de magnitud que el conjunto del sector. En términos de las características de los productores, la participación de las empresas pequeñas y familiares es mayor que en el caso de la carne vacuna; en esta producción dos tercios de la población lechera base se concentra en las empresas medianas y pequeñas. El menor dinamismo relativo de la producción de leche respecto a la de carne vacuna se puede relacionar con algunas diferencias que guardan estas producciones entre sí. En primer lugar el perfil de productores de leche está, como se señalaba, más sesgado hacia productores pequeños y medianos lo cual puede quitarles algo de fuerza en lo que hace a su capacidad de acumulación. En segundo lugar, si bien la leche también tiene una elasticidad ingreso significativa ésta es menor que la de la carne, 0.54 contra 0.78; en la gráfica 1 se aprecia el comportamiento del consumo per cápita de leche al aumentar los niveles de ingreso. En términos de la participación de los productos lácteos en la ingesta calórica ésta se ha mantenido constante entre 1966 y 1978, tanto en el ámbito rural como en el urbano.

El ganado lechero ha utilizado pastos mejorados, pero también han debido complementar la alimentación con el uso de alimentos balanceados para animales. Este hecho ha determinado un estrechamiento en los márgenes de ganancia de los productores ya que el precio de la leche está controlado y no el de los alimentos para animales y otros insumos que en estas producciones se utilizan.

Estos elementos podrían colaborar en la explicación de un dinamismo diferencial en la leche respecto a la carne vacuna.

La ganadería porcina es la segunda actividad más extendida en Costa Rica, después de la ganadería vacuna; aproximadamente 34 000 establecimientos participan en esta actividad la cual se desarrolla en empresas de corte tradicional. Esta producción ha tenido un comportamiento muy dinámico en el período que va de 1950 a 1980; en el cuadro III.5 se aprecia que "ganado porcino" es la segunda producción más dinámica con una tasa de crecimiento de 5.4% en promedio anual, solamente debajo del 6.9% que muestra la ganadería vacuna. A diferencia de la ganadería vacuna que triplica su valor total de producción entre 1950 y 1960, incentivada por la mencionada apertura del mercado norteamericano, el valor de la producción porcina se mantiene estable en ese decenio y es en los 20 años siguientes, entre 1960 y 1980, cuando aumenta su valor total de producción en más de tres veces.

Este acelerado dinamismo en la producción porcina está en buena medida motivado por el comportamiento de la demanda interna hacia este tipo de producto; el coeficiente de elasticidad-ingreso de la carne de cerdo, de 1.07, es el más alto de los alimentos de la canasta básica tal como se calculan en el trabajo de Céspedes de 1973. El aumento en el ingreso per cápita que se presenta en ese período sugeriría una fuerte presión de demanda sobre la producción de carne porcina. Llama la atención, sin embargo, la capacidad de respuesta de un sector productor esencialmente tradicional como es el sector productor de carne porcina. En el período de más acelerado crecimiento de la producción porcina la estructura de productores cambia en el sentido de aumentar la participación de los establecimientos tradicionales (véase el cuadro III.4). Sobre este particular "... las investigaciones disponibles sobre la economicidad de este tipo de explotación versus la de las granjas especializadas, son todavía muy limitadas. Desde el punto de vista del desarrollo macroeconómico y macrotecnológico del sector pecuario, los sistemas tradicionales resultan sin duda poco eficaces, pero el esfuerzo empresarial y económico relativamente bajo que suponen y los requerimientos de insumo y de capital de trabajo implícitos en tal sistema encajan con el medio socioeconómico de las empresas agrícolas pequeñas" (CEPAL, 1981).

c) Frutas y verduras

En lo que respecta a la producción de frutas y verduras, la insuficiencia de información cuantitativa sólo permite presentar algunas características de tipo cualitativo. Históricamente estos cultivos se han realizado en pequeñas propiedades y la producción se ha destinado al autoconsumo y al mercado doméstico. Por otra parte, desde mediados de los setenta, las firmas más importantes de conservas de frutas y legumbres comenzaron a integrarse verticalmente con el objeto de garantizarse el abastecimiento de estas materias primas para su industrialización. Por último, recientemente, empresas comerciales iniciaron un proceso de contratación con pequeños productores (agricultura por contrato), donde el contratante suministra apoyo financiero y asistencia técnica, y la producción se destina al mercado doméstico principalmente y en menor grado se exporta a los Estados Unidos.

Esta evolución de la producción de frutas y legumbres indicaría, por un lado, un incremento de estos cultivos por parte de empresas agroindustriales, integradas verticalmente, en forma de propiedades grandes y por otro, un previsible cambio en los niveles de rendimiento por hectárea en los pequeños productores que cultivan bajo contrato.

En conclusión, los productos agropecuarios analizados en esta sección constituyen el grueso del consumo alimentario costarricense, tanto en términos de producción en donde alcanzan más del 80%, o en términos de demanda donde implican más del 60% de la canasta básica del costarricense. En lo que hace a las tendencias más significativas, se puede apreciar un comportamiento satisfactorio en los principales productos desde el punto de vista alimentario: arroz, carnes y lácteos, en tanto que las producciones de maíz y frijol, que ocupan un papel importante pero menor en la dieta tienen un comportamiento bastante por debajo del promedio agropecuario. Sobre este punto es relevante destacar que en general la producción de alimentos se rezaga respecto de la producción exportable. De este modo, en los setentas cuando de hecho se introdujeron medidas específicas para incentivar la producción de alimentos, las tasas de crecimiento relativas fueron las que se

consignan en el cuadro III.6. Las producciones alimentarias entonces, y en términos muy generales, tuvieron un comportamiento dinámico respecto al efecto combinado de aumento en la población y en el nivel de vida promedio de la misma.

3. El subsector agroindustrial alimentario

Durante los años cincuenta las industrias procesadoras de insumos agropecuarios lideraron casi totalmente el embrionario proceso de industrialización de la región centroamericana. En esos años, la industria representaba una porción muy baja del producto interno bruto de Costa Rica y esa situación persistió durante los sesentas cuando se comienzan a manifestar los primeros brotes del proceso sustitutivo de importaciones. El grado de industrialización de Costa Rica en 1960, medido como la relación entre producto industrial y producto global era de 11.3%, mientras que el promedio de Centroamérica era de 12.3% y el de la región latinoamericana en su conjunto 21.7%. En 1970 el porcentaje de Costa Rica está mucho más cercano al centroamericano, 15.1% contra 15.9%, pero todavía lejano al 24.3% que registra la región en su conjunto. En 1980 Costa Rica ha alcanzado un grado de industrialización de 18.2%, ubicándose por encima del promedio centroamericano, 16.8%, pero aún sustancialmente por debajo del promedio de la región, estabilizado en torno al 24%.^{2/}

Dentro de ese proceso de industrialización las agroindustrias han desempeñado y aún hoy continúan cumpliendo un papel clave. Así, en 1963 las ramas 311 y 312, que como se verá más adelante con algún detalle contienen las producciones agroindustriales, aportaban un 57% del valor bruto de la producción industrial; en 1980 ese porcentaje habían bajado al 42.5% aproximadamente.

Como se ha visto en el caso de otros países, la tendencia a la caída de la participación relativa de las industrias alimentarias en el total industrial es una característica básica de los procesos de industrialización. Este rasgo está explicado en alguna medida por la participación decreciente que tienen los consumos alimentarios en el gasto total de la población ante aumentos en el ingreso. En el caso de Costa Rica, esta tendencia estaría en

buena medida atenuada por el hecho de que una porción significativa de la producción agroindustrial se destina al mercado externo, particularmente café, carne y azúcar. En el año 1974 el 74% de la producción agroindustrial (excepto café) de Costa Rica se destinó al mercado interno y el 26% a la exportación (véase el cuadro III.7). De este cuadro surge que las carnes son el principal producto de exportación (ahora se hace explícitamente referencia a los productos alimentarios). El hecho de que las carnes destinen buena parte de su producción a la exportación plantea una dificultad desde el punto de vista de la vulnerabilidad del sistema alimentario, si se considera que este bien tiene una elevada elasticidad ingreso y por lo tanto tiende a participar de una manera creciente en el gasto alimentario de la población.

Hasta aquí se trató de presentar una visión general de la agroindustria alimentaria en Costa Rica, su importancia del punto de vista de la economía así como su estructura productiva. También se dieron indicaciones muy generales respecto al destino interno de la producción agroindustrial alimentaria la cual parece implicar un porcentaje cercano al 60%; esto es, aproximadamente dos tercios de la producción agroindustrial del país tiene como objetivo la demanda alimentaria interna. A diferencia de la producción agropecuaria, la agroindustria parece estar más orientada hacia lo alimentario interno, ya que en el primero, como se había visto, la producción estrictamente alimentaria alcanzaba una cifra cercana al 40%.

En términos de la procedencia de los insumos que utilizan las diversas industrias, en el cuadro III.8, queda sugerido que la industria alimentaria es la que utiliza un porcentaje de insumos nacionales más elevados; en 1975, 59% de los insumos utilizados por la rama 31 eran nacionales. Ese porcentaje, sin embargo, es sensiblemente más bajo que en el resto de los países del área. En un trabajo más reciente^{3/} se concluye en el mismo sentido que el componente importado de la agroindustria costarricense, que es extremadamente alto para los promedios de la región, así también confirman lo que se indicaba más arriba respecto a la menor incidencia relativa de las importaciones en la industria de alimentos. Esta característica de la agroindustria alimentaria estaría poniendo de manifiesto un escaso nivel de articulación

interna; es importante puntualizar que en estos cálculos respecto a la incidencia de las importaciones de insumos no se han distinguido entre industrias propiamente alimentarias y el resto, esto es la industria productora de alimentos que se orienta a la exportación.

Simultáneamente a la dependencia externa de insumos, existen graves problemas en el suministro de materias primas locales, tanto en cuanto al volumen como a insuficiencia de calidad. Estos problemas se presentan principalmente en las ramas de conservas de frutas, legumbres y molinería.

Por otra parte, la industria alimenticia no escapa a las características generales de la industria costarricense en lo que respecta a formas oligopólicas de mercado dominantes y a una fuerte presencia de firmas extranjeras.

En lo que hace al grado de concentración, en la industria alimenticia la mayoría de las ramas son muy altamente concentradas, tales como, lácteos, conservas, alimentos para animales, derivados del maíz, aceites y grasas vegetales. Las ramas de preparados de carne (embutidos) y de molinos arroceros son medianamente concentradas, mientras que sólo las ramas de beneficio de café, ingenios azucareros y productos de panadería presentan bajos grados de concentración.^{4/} Estas formas de mercado son sumamente importantes si se considera la estructura de la producción de la agroindustria alimentaria (véase el cuadro III.9).

La presencia de firmas extranjeras en la industria alimenticia se refleja con nitidez en las ramas de carnes, conservas de frutas y legumbres, producción de aceites y grasas vegetales, productos de molinería (arroz, trigo, maíz, excepto café), y fabricación de galletas, caramelos y confites.

Es interesante mencionar que así como en el período 1965-1975 la inversión extranjera en la industria alimenticia correspondió básicamente a empresas trasnacionales, desde 1975 a la fecha, se ha presentado un fuerte proceso de inversión proveniente de países en desarrollo, especialmente de México, en las ramas de productos derivados del maíz, molinos arroceros, y conservación de frutas y legumbres, además de áreas complementarias como fabricación de envases de hojalata y producción agrícola para la industria de conservas.

A la vulnerabilidad relativa de esta industria en cuanto a insumos importados, se añade el escaso desarrollo de la industria local de maquinaria y equipo para la provisión de bienes de capital. Localmente se fabrican algunos equipos para las ramas de conservas de frutas y legumbres y para el beneficiado de café; el resto de la industria importa bienes de capital que provienen fundamentalmente de Estados Unidos, especialmente las ramas de confites, galletas y aceites, y de Italia para la industria de azúcar, productos lácteos y harinas.

Pese a que la tecnología para la agroindustria alimentaria no presenta grados de complejidad importantes, predomina la mecanización, lo que ha dado lugar a que el aumento en la ocupación de fuerza de trabajo no tenga el mismo ritmo que los incrementos en la producción. La tecnología utilizada, las formas de mercado oligopólicas y la fuerte presencia de firmas extranjeras son factores que inciden desfavorablemente en la ocupación de mano de obra.

La importancia de la agroindustria alimentaria en lo que hace al empleo es pequeña si se considera que en 1975 todo el empleo industrial representaba el 9.9% de la población económicamente activa; al interior del sector industrial las ramas alimentarias --considerando el total de carne como alimentario pero sin considerar azúcar y café-- con sus 12 097 empleados en 1975 representaban a su vez el 18.6% del total industrial y no llegaban al 2% del empleo total. El posible aporte de la agroindustria al empleo, entonces, parece ser al igual que el caso de México de un orden muy menor como para impactar significativamente el empleo total.

El total de la ocupación que emplea el sector industrial en el caso de Costa Rica se divide en proporciones muy parecidas entre el llamado sector fabril y el artesanal^{5/} en donde se considera como tal a los establecimientos con una ocupación de uno a cuatro empleados, y fabril como de cinco y más. Esta clasificación deja fuera, lamentablemente, la posibilidad de incorporar explícitamente al análisis los establecimientos que no utilizan personal remunerado y que verdaderamente constituyen el estrato artesanal que usa esencialmente mano de obra familiar. En el año 1975 el empleo industrial en Costa Rica alcanzaba a los 65 000 ocupados, 35 000 se encontraban en el sector fabril y 30 000 en el artesanal. Más adelante cuando se avance en la discusión

de las características particulares de cada industria alimentaria se volverá sobre este tema.

A partir del trabajo de Del Bello^{6/} quien a partir de una muestra de grandes empresas discute las características básicas de las principales ramas alimentarias se intentará una caracterización muy global de las industrias alimentarias de Costa Rica.

La rama 311 1, matanza de ganado, preparación y conservas de carne, es la industria alimentaria más importante de acuerdo al cuadro III.9 (no se va a considerar la industria de beneficio del café pues está fundamentalmente orientada hacia el mercado externo). Esta industria de carnes está muy concentrada, tan solo tres empresas generan el 90% de la producción total; la de mayor tamaño es una cooperativa de capital nacional. El grueso de las plantas empacadoras de carne son muy modernas y con una capacidad que va bastante más allá de las necesidades reales de producción; este rasgo presenta variedades poco relevantes según el destino externo o doméstico de la producción. De acuerdo a un trabajo reciente^{7/} que recoge información de un estudio del año 1975, el parque industrial cárnico actual en Costa Rica debería cubrir la demanda hasta el año 1990.

La producción de carne vacuna es, entonces, una actividad muy concentrada; si bien las piezas de información de que se dispone son muy parciales, todas ellas reflejan este hecho tanto en la producción primaria de carnes como en la industria correspondiente. En la comercialización de ganado y de la carne de res, sin embargo, toman parte un gran número de intermediarios, los cuales tienden a aumentar sustancialmente el precio de la carne. De acuerdo al trabajo de Schatan (1983) se pueden caracterizar hasta nueve instancias relevantes de intermediación que a continuación se explicitan:

a) Comisionista vendedor. Este agente representa los productores que no pueden asistir personalmente a las ferias ganaderas; recibe el ganado en feria, lo hace pasar y lo envía a sus corrales para ofrecerlo a otros intermediarios.

b) Comisionista comprador. Realiza una tarea de acopio y recorre las fincas para adquirir ganado y llevarlo a la feria donde lo vende a los comerciantes mayoristas.

c) Mayorista de ganado en pie. Compra los animales en la feria y los vende en pie en los propios canales (la función esencial parece ser entonces la de dividir los lotes grandes en lotes pequeños).

d) Intermediario especulador. Es un comerciante que compra de oportunidad lotes de animales, posee potreros propios lo cual le da alguna flexibilidad en el tiempo para lograr mejores precios.

e) Mayorista de carne en canal. Generalmente interviene después del faenamiento, aunque a veces compra el ganado en pie y se encarga de la faena. También compra carne en canal que vende al detalle.

f) Comerciante mayorista de vísceras. Compra a las empacadoras y vende a las carnicerías y fábricas de embutidos.

g) Comerciante de cortes y vísceras. Compra cortes finos y vísceras a aquellas carnicerías que no pueden vender estos productos y los revenden.

h) Comerciante de carnes y embutidos. Vendería a desempeñar tareas del mayorista en embutidos, y finalmente,

i) Comerciante minorista de carnes.

Al nivel del comercio detallista también se ha venido registrando un fuerte proceso de concentración con la difusión de los supermercados; en 1975 estos grandes establecimientos eran responsables del 20% del expendio total pero no queda demasiado claro si la tendencia al aumento de esa participación se seguirá presentando.

En el caso de Costa Rica, entonces, al igual que en México, las fases de acopio, comercialización y distribución acusan un alto nivel de intermediarismo que tiende a encarecer el precio final del bien a la vez que genera una distribución del excedente que no siempre beneficia al productor o al consumidor. Sobre este particular llama la atención el hecho de que en el caso de Costa Rica la concentración de la producción pecuaria en establecimientos grandes y muy grandes es mucho más clara que en el caso de México. Ello no ha sido, sin embargo, óbice para que se genere y consolide una fuerte y extendida estructura de intermediación.

La información de que se dispone no permite analizar las tendencias que presenta la producción alimentaria en las diversas industrias. La producción de carne, sin embargo, entendida como un bien básico moderno que

tiende a aumentar su participación relativa en la dieta a la vez que incrementa su participación en los productos de exportación tiene óptimas condiciones de demanda para sostener un ritmo elevado de crecimiento.

Al pasar al análisis de una subrama tradicional como es la de 311 7-11 (fabricación de productos de panadería) el panorama cambia radicalmente. La estructura de agentes está dominada por establecimientos pequeños básicamente nacionales que destinan el 100% de su producción al mercado interno, y que utilizan en muy pequeña medida insumos de importación (la importación de trigo la lleva a cabo la industria harinera). Esta subrama es escasamente concentrada con un grado de concentración del 7%, a diferencia de la rama 311 7-13 de fabricación de galletas, bizcochos, etc. que presenta un grado de concentración del 100%. El aumento en la participación relativa de esta industria en el total alimentario que se desprende de la información del cuadro III-9 puede deberse a la fase tardía en que comenzó a difundirse en Costa Rica el consumo del pan, el cual aún goza de un coeficiente elasticidad-ingreso positivo a diferencia de otras sociedades con procesos de urbanización e incorporación del trigo a la dieta más antiguos. En términos potenciales, sin embargo, sería de esperarse un estancamiento en esta industria una vez que se estabilice el consumo de pan. No es esta una industria que pueda tener un proceso sostenido de crecimiento a largo plazo. Este cuadro se agudiza en el contexto del proceso de desurbanización al que se suele hacer referencia en Costa Rica y que se habría desencadenado con motivo de la crisis y de la elevación del desempleo urbano que se presenta en los años ochenta.

La rama 311 16 de elaboración de productos de molinería (excepto café) presenta las siguientes características, por un lado se encuentran los molinos arroceros que constituyen una subrama medianamente concentrada (50% el GC) que, a partir del crecimiento de la producción de arroz desde mediados de los setentas, ha disminuido su vulnerabilidad en términos de importación de materias primas. Por otro lado, en la fabricación de productos derivados del maíz, desde principios de los setentas se inició la sustitución de la producción artesanal/casera de harina de maíz y de tortillas por la producción industrial de estos bienes, fundamentalmente en el caso de harina de maíz.

Ya en 1975 esta subrama era muy altamente concentrada (100% GC), y una firma extranjera de origen mexicano generaba más de las tres cuartas partes de la producción de harina y tortillas. Cabe destacar que pese al escaso crecimiento de la producción agrícola del maíz (véase el apartado 2 de este capítulo), actualmente los establecimientos fabriles se abastecen localmente de maíz blanco a diferencia de las plantas productoras de alimentos "chatarra" que importan maíz amarillo.

Por último, la elaboración de harina de trigo (subrama 311 6.11) es la más significativa en términos del valor total de la producción de la rama 311 6; en 1975, se estimaba que generaba el 40.7% del valor bruto de producción. También es una subrama muy altamente concentrada (GC = 100%) y el poder relativo que otorga este nivel de concentración tiene que evaluarse sin olvidar que el principal comprador de esta industria es un sector atomizado como es la industria elaboradora de pan, sin embargo, es cierto que el Estado tiene un cierto nivel de control sobre esta industria, y calificaría el poder que podría otorgarles esos niveles de concentración. El grado de dependencia del abastecimiento externo de materias primas en esta subrama es crucial, esencialmente de trigo; comparativamente con el resto de la industria alimenticia esta subrama es la que importa materias primas por mayor valor.

El dinamismo de esta industria depende en buena medida de la evolución del proceso de urbanización en Costa Rica. De continuar este último, para lo cual parece indispensable una dinamización del proceso productivo, la demanda por harina tendría un cierto dinamismo, el alto componente de importación y el control extranjero sobre las principales industrias lleva a que el nivel de vulnerabilidad de esta industria sea muy alto.

Otra industria clave dentro del conjunto de industrias básicas modernas es la de fabricación de productos lácteos (311 2). La concentración económica también es muy alta en esta industria, es una rama con un 100% de grado de concentración y una empresa genera el 66% del valor bruto de la producción urbana. Esta empresa funciona como cooperativa de productores de leche. En términos de la procedencia de los insumos, estas son nacionales en un 80% y el grueso de la producción final se destina al mercado interno.

Este rubro de consumo tiende a aumentar su participación relativa en el gasto de consumo de la población conforme aumenta el nivel de ingreso de la misma y por lo tanto es de esperarse un fuerte potencial de crecimiento en esta rama.

La industria de aceites y grasas animales y vegetales está esencialmente controlada por la United Brand que genera más del 72% del valor de producción del conjunto de la industria. La materia prima principal, a diferencia de otros países centroamericanos, es la palma africana y no la semilla de algodón. Este es un rasgo favorable de esta industria pues la producción a base de palma es más económica que la que utiliza a la semilla de algodón como materia prima. Esta articulación de la producción de palma africana al aceite explica en buena medida el dinamismo que ha mostrado la producción de dicho bien primario; la producción de palma africana aumentó de 25.3 mil toneladas de fruta fresca en 1960 a 76.6 mil en 1970 y a 201.- mil en 1979. Ninguna otra actividad económica del país ha mostrado un dinamismo semejante. En la actividad primaria predominan las plantaciones en gran escala con tecnologías avanzadas y estrechamente articuladas al capital trasnacional.

La importancia creciente que el aceite vegetal tiene en la dieta así como el desarrollo potencial de productos balanceados para alimentación animal ubican a esta industria entre aquellas con más potencialidades de crecimiento dentro del conjunto alimentario, mas aún teniendo en cuenta que la empresa mencionada comenzaría en un muy corto plazo a exportar volúmenes significativos de aceites.

Otras ramas alimentarias relativamente menos importantes a las que se han presentado hasta aquí son la 311 3 que se ocupa del envasado y la conservación de frutas y legumbres y la 311 9 encargada de la fabricación de dulces, cacao y confites. Desde la perspectiva de la especificidad alimentaria de estas industrias su aspecto más relevante está en el hecho de que generan algunos productos esencialmente diferenciados, entendiendo por éstos a aquellos bienes que "penetran" la pauta de consumo de la población. Estos son bienes que si bien no ostentan porcentajes muy elevados en la producción total ni en el consumo, exhiben esa particularidad que los hace especialmente

interesantes al interiorizarse en la dinámica del sector alimentario. Lamentablemente no se cuenta con información adecuada como para hacer inferencias al respecto pero se tratarán de delinear algunos rasgos básicos de las mismas. Así, por ejemplo, la rama de envasados y conservación de frutas y legumbres presenta un elevado nivel de concentración (100%). Esta rama se caracteriza por la presencia dominante de las empresas extranjeras, por un lado, una firma de capital mexicano lidera el segmento de frutas y legumbres enlatadas, y por otro, una empresa trasnacional en colados para niños, salsa de tomate (especialmente ketchup) y recientemente concentrado de banano. Además de estas dos empresas existen un grupo de firmas medianas y pequeñas que básicamente fabrican encurtidos, salsas, jaleas y mermeladas.

Respecto a las materias primas utilizadas en esta rama, las frutas y vegetales son en su gran mayoría de origen nacional, mientras que se importa los concentrados de tomate, manzana, pera, melocotón, las cerezas, uva, ciruela, los preservantes y ácidos.

El destino de la producción no es homogénea dada la variedad de productos finales; en las líneas de conservas el mercado doméstico y centroamericano son dominantes, en salsas y jaleas es el mercado local, y en concentrado de banano el mercado estadounidense. Cabe señalar que la firma trasnacional que fabricaba predominantemente colados, a partir de la crisis sufrió una gran transformación; dada la caída de la demanda efectiva y en particular el deterioro del salario real de los sectores de ingresos altos y medios, ha reducido drásticamente la fabricación de productos para niños, tanto en términos de volumen y variedad. Paralelamente se ha lanzado a la producción de concentrado de banano, línea que actualmente representa el 80% del valor de producción de la firma y que exporta directamente a la casa matriz localizada en los Estados Unidos. Este cambio en la estructura de la producción está básicamente asociada a una modificación en el consumo de sectores de ingresos altos a partir de la crisis reciente.

Las empresas grandes, entonces, están esencialmente articuladas al mercado exportador-importador y por ello tienen instaladas plantas con tecnologías muy modernas. La articulación de estas actividades "diferenciadas"

a un nivel centroamericano e internacional y la escasa competencia interna al interior de cada economía parece darle una especificidad a estas producciones que ameritan un estudio más detenido.

A manera de conclusiones se puede señalar que el sector agroindustrial alimentario sigue siendo el más importante dentro del sector industrial. Su participación puede estar un tanto sobrevaluada si no se consideran los porcentajes de la producción de carne, azúcar y café que se destinan al mercado externo y que no forman parte, estrictamente hablando, del sector alimentario nacional. La industria alimentaria muestra un elevado nivel de concentración que se manifiesta en el hecho de que unas pocas empresas controlen el grueso de la producción de las principales industrias a lo que se agrega la relevante presencia de empresas extranjeras. Al margen de los factores que pueden haber promovido esa particular estructura de mercados, la misma se convierte en un dato de primer orden de importancia a tener en cuenta en el diseño e implementación de políticas hacia el sector.

La escasa integración nacional que parece registrar la industria alimentaria en Costa Rica le quita buena parte de la potencialidad que esta industria puede tener y cierran, o al menos reducen, el margen para que se desarrollen vías alternativas de industrialización que pudieran ser relevantes para el país.

CUADRO III. 1

COSTA RICA: EL SISTEMA ALIMENTARIO EN LA ECONOMIA

Producto Interno Bruto por Clases de Actividad Económica.
(1978) (Millones de colones de 1977).

	T O T A L	%	SISTEMA ALIMENTA RIO 1/	%	ALIMENTA- RIO TOTAL %
Producto Interno Bruto	27,956.6 =====	100.0 =====	6,312.7 =====	100.0 =====	22.5% =====
Agropecuaria	6,111.6	21.8	2,566.8	40.6	42.0%
Industria Manufacturera	5,301.2	18.9	1,738.7	27.5	32.8%
Comercio por mayor y menor					
Restaurantes y hoteles	5,386.4	19.2	1,637.4	25.9	30.4%*
Gobierno General	3,612.9	12.9	-	-	-
Electricidad, gas y agua	574.5	2.0	-	-	-
Construcción	1,457.0	5.2	-	-	-
Transporte, Almacenamien- to y comunicaciones	1,216.7	4.3	369.8	5.8	30.4%*
Servicios financieros	1,415.7	5.0	-	-	-
Bienes Inmuebles	1,726.6	6.1	-	-	-
Otros Servicios Personales	1,154.0	4.1	-	-	-

1/ Incluye la producción agropecuaria y la agroindustrial, destinada al consu-
mo interno.

* Ese porcentaje se tomó de las estimaciones hechas para el trabajo en Mé-
xico.

Fuente: Elaboración propia en base a los datos de OFIPLAN "Análisis de la
evolución económica de Costa Rica durante 1979", San José, Costa
Rica, Febrero 1980.

Cuadro III-2

COSTA RICA: VALOR BRUTO DE LA PRODUCCION AGROPECUARIA CONSUMIDA EN EL
MERCADO LOCAL

(Millones de colones de 1966)

	1957	1960	1978
I. Valor bruto de la producción destinada al consumo doméstico	451.0	558.4	1 094.0
1. Granos (arroz, maíz, frijol y sorgo)	77.6	96.2	215.0
2. Hortalizas, frutas y otros	72.0	82.2	155.5
3. Consumo doméstico de productos exportables (café, banano y azúcar)	16.7	42.1	106.7
4. Productos industrializables (algodón y tabaco)	10.1	10.1	24.0
5. Pecuarios (vacuno, porcino, aves, leche y huevos)	238.6	290.2	502.8
6. Productos forestales	36.8	37.7	90.0
II. Valor bruto de la producción de alimentos destinados al consumo interno (1+2+3+4+5)	404.9	510.7	980.0
III. Valor bruto de la producción agropecuaria	882.0	1 037.8	2 343.0
IV. II/III (porcentajes)	46	49	42

Fuente: Sobre la base del cuadro 6 del trabajo de W. Salas y otros, "El sector agropecuario costarricense", Un análisis dinámico: 1950-1980, Universidad de Costa Rica, Febrero de 1983.

Cuadro III-3

**COSTA RICA: SUPERFICIE CULTIVADA CON LOS PRINCIPALES
PRODUCTOS AGRICOLAS, 1976 a/**

Productos	Superficie (miles de hectáreas)	Porcentajes
Total	2 166.1	100.0
Granos básicos	212.5	11.5
Arroz	100.0	
Maíz	71.6	
Frijol	40.9	
Tubérculos y raíces	5.0	
Otros	30.9	
Productos de exportación	174.5	8.1
Café	75.0	
Banano	37.1	
Caña	35.3	
Cacao	27.1	
Otros ^{b/}	5.2	0.2
Pastos	1 738.0	80.2

Fuente: CEPAL, Costa Rica: El sistema alimentario de la canasta básica
(CEPAL/MEX/SEM.4/11), marzo de 1981.

a/ No incluye hortalizas y palma africana.

b/ Incluye algodón y tabaco.

Cuadro III-4

COSTA RICA: PRODUCCION POR ESTRATOS DE LOS CULTIVOS PRINCIPALES

Estratos Cultivos	1950 1)						1973 2)					
	Subsistencia (menos de 20 Has)	Pequeñas (de 20 a 10 Has)	Familiares (de 10 a 50 Has)	Medianas (de 50 a 200 Has)	Grandes (De 200 a 1000 Has)	Muy grandes (más de 1000 Has)	Subsistencia	Pequeñas	Familiares	Medianas	Grandes	Muy grandes
Cultivos para consumo interno												
Maíz	9.5	19.1	48.0	12.9	7.4	3.1	6.0	21.1	38.8	22.6	8.0	4.5
Frijol	10.5	21.3	50.9	12.1	4.6	0.6	5.2	20.1	43.8	27.1	3.8	0.2
Arroz	5.1	13.9	49.4	15.7	10.3	5.6	0.8	5.0	17.0	17.8	30.4	28.8
Papas	9.6	15.0	55.4	9.9	9.9	0.2	8.7	25.8	34.4	18.8	8.1	5.2
Yuca	7.5	16.8	47.1	8.8	5.7	13.7	4.9	24.2	50.5	16.6	3.2	0.5
Tabaco	26.1	36.4	34.7	1.3	1.5	-	11.9	40.2	34.4	7.9	2.7	2.9
Cultivos de exportación												
Banano	0.8	3.2	16.7	9.1	42.2	6.0	0.0	0.7	2.7	8.4	66.6	21.6
Caña de azúcar	4.6	10.7	31.1	18.0	29.4	6.2	1.5	10.0	15.9	17.6	20.8	28.2
Café	8.0	14.9	33.4	15.6	23.8	4.3	6.2	24.3	30.9	21.7	13.7	3.2
Cacao	3.6	11.4	15.8	6.3	24.2	45.3	0.7	13.4	34.7	26.7	18.8	5.7
Actividades pecuarias												
Ganado carne	0.4	1.2	10.2	14.3	35.3	38.4	0.1	0.7	5.3	11.4	46.2	28.2
Porcino	9.6	14.3	47.9	16.3	8.6	3.0	11.3	18.5	31.0	24.5	8.1	0.8
Leche	3.4	8.3	36.1	20.4	22.8	8.9	2.9	11.2	27.5	29.5	28.9	9.1

Fuente: DGEC, Censos Agropecuarios de 1950 y 1973. Leche para 1973 de OPSA, 1979, pág. 18.

Nota: Tomado de W. Salas y otros, El sector agropecuario costarricense. Un análisis dinámico: 1950-1980, Universidad de Costa Rica, 1983.

1/ Corresponden a productos que representaron el 85% del valor de producción.

2/ Corresponden a productos que representan el 88% del valor de producción.

Cuadro III-5

COSTA RICA: VALOR GLOBAL DE LA PRODUCCION AGROPECUARIA

(Millones de colones de 1966)

Rubro	1950		1960		1980		1950-1980 Tasa de crecimiento anual
	Absoluto	Porcentual	Absoluto	Porcentual	Absoluto	Porcentual	
TOTAL	699	100 %	996	100 %	2.322	100 %	4.0 %
Café	123	17.6	293	18.5	535	23.0	4.8 %
Banano	215	30.7	125	12.5	468	20.1	2.8 %
Cacao	16	2.3	36	3.6	24	1.0	1.3 %
Caña de azúcar	33	4.7	43	4.3	107	4.6	3.9 %
Arroz	27	3.8	59	5.9	96	4.1	4.2 %
Maíz	32	4.6	20	2.0	31	1.3	0.9 %
Frijol	13	1.8	19	1.9	16	0.7	0.7 %
Otros cultivos y mejoras	129	18.4	152	15.3	404	17.4	3.8 %
Ganado vacuno de carne	31	4.5	101	10.1	246	10.6	6.9 %
Leche	68	9.7	101	10.1	231	9.9	4.0 %
Ganado Porcino	13	1.8	18	1.8	67	2.9	5.4 %
Madera	0	-	40	4.0	97	4.2	N.D.

Fuente: 1950, AID, Programa de desarrollo agropecuario 1971-1974, 1970, pag. 12,
cifras deflactadas, 1960 BCCR, Cifras sobre producción agropecuaria 1950-1978,
1980, cifras preliminares del BCCR.

Nota: Tomado de W. Salas y otros, op.cit.

Cuadro III-6

COSTA RICA: CRECIMIENTO DE LA PRODUCCION DE LOS
ALIMENTOS DE LA CANASTA BASICA, DE LOS PRODUCTOS
DE EXPORTACION Y DE LA PRODUCCION AGRICOLA

(Porcentajes)

	Producción de alimentos	Producción exportable	Producción agrícola
<u>Promedio</u>	<u>3.5</u>	<u>6.2</u>	<u>5.3</u>
1970	1.4	9.5	6.8
1971	2.6	8.8	6.7
1972	2.7	8.7	6.7
1973	3.6	8.1	6.6
1974	2.5	6.0	4.8
1975	4.1	5.1	4.8
1976	4.5	4.1	4.2
1977	4.4	3.9	4.1
1978	4.5	4.2	4.3
1979	4.4	3.5	3.8

Fuente: CEPAL, Notas para el estudio económico de América
Latina, 1981, Costa Rica (E/CEPAL/MEX/1982/L.16/Rev.1).

Cuadro III-8
 CENTROAMÉRICA: UTILIZACIÓN DE INSURCOS A NIVEL DE RAMAS DEL SECTOR INDUSTRIAL
 (Porcentajes)^{1/}

CIIU	Origen de los Insumos															
	Costa Rica (1975)				El Salvador (1975)				Nicaragua (1975)				Guatemala (1975)			
	Total	Nacio- nal	Centro- américa	Resto del mundo	Total	Nacio- nal	Centro- américa	Resto del mundo	Total	Nacio- nal	Centro- américa	Resto del mundo	Total	Nacio- nal	Centro- américa	Resto del mundo
31. Alimentos, bebidas y tabaco	-	59.0	3.0	26.0	100.0	70.5	3.2	26.3	100.0	73.8	6.4	21.8	100.0	84.7	2.7	12.6
32. Textiles, prendas de vestir e industrias del cuero	-	23.0	11.0	35.0	100.0	55.7	4.2	40.1	100.0	37.5	17.9	44.6	100.0	59.3	7.6	33.1
33. Industria de la madera	-	43.0	1.0	19.0	100.0	48.5	23.3	28.2	100.0	80.8	0.9	9.3	100.0	91.5	0.4	8.1
34. Fabricación de papel y productos de papel, imprenta y editoriales	-	13.0	2.0	67.0	100.0	12.6	12.8	74.6	100.0	0.9	3.3	95.8	100.0	27.1	2.6	70.3
35. Fabricación de sustancias químicas	-	12.0	6.0	65.0	100.0	7.1	4.2	98.7	100.0	5.3	1.7	93.0	100.0	8.0	4.6	87.4
36. Minerales no metálicos	-	-	-	-	100.0	79.1	12.4	7.5	100.0	75.2	1.3	24.5	100.0	54.0	0.9	45.1
37. Metálicas básicas	-	-	-	-	100.0	34.8	0.1	65.1	-	-	-	-	-	-	-	-
38. Metalmeccánica	-	14.0	3.0	62.0	100.0	26.1	4.3	69.6	100.0	5.3	3.5	89.6	100.0	14.9	3.2	81.9
39. Diversas	-	-	-	-	100.0	21.2	0.6	78.2	100.0	27.3	17.2	65.5	100.0	25.7	9.4	64.9

Fuente: "Características principales del proceso y de la política de industrialización de Centroamérica, 1960 a 1980: CEPAL.
 E/CEPAL/MEX/1982/C.29.

CUADRO III. 9

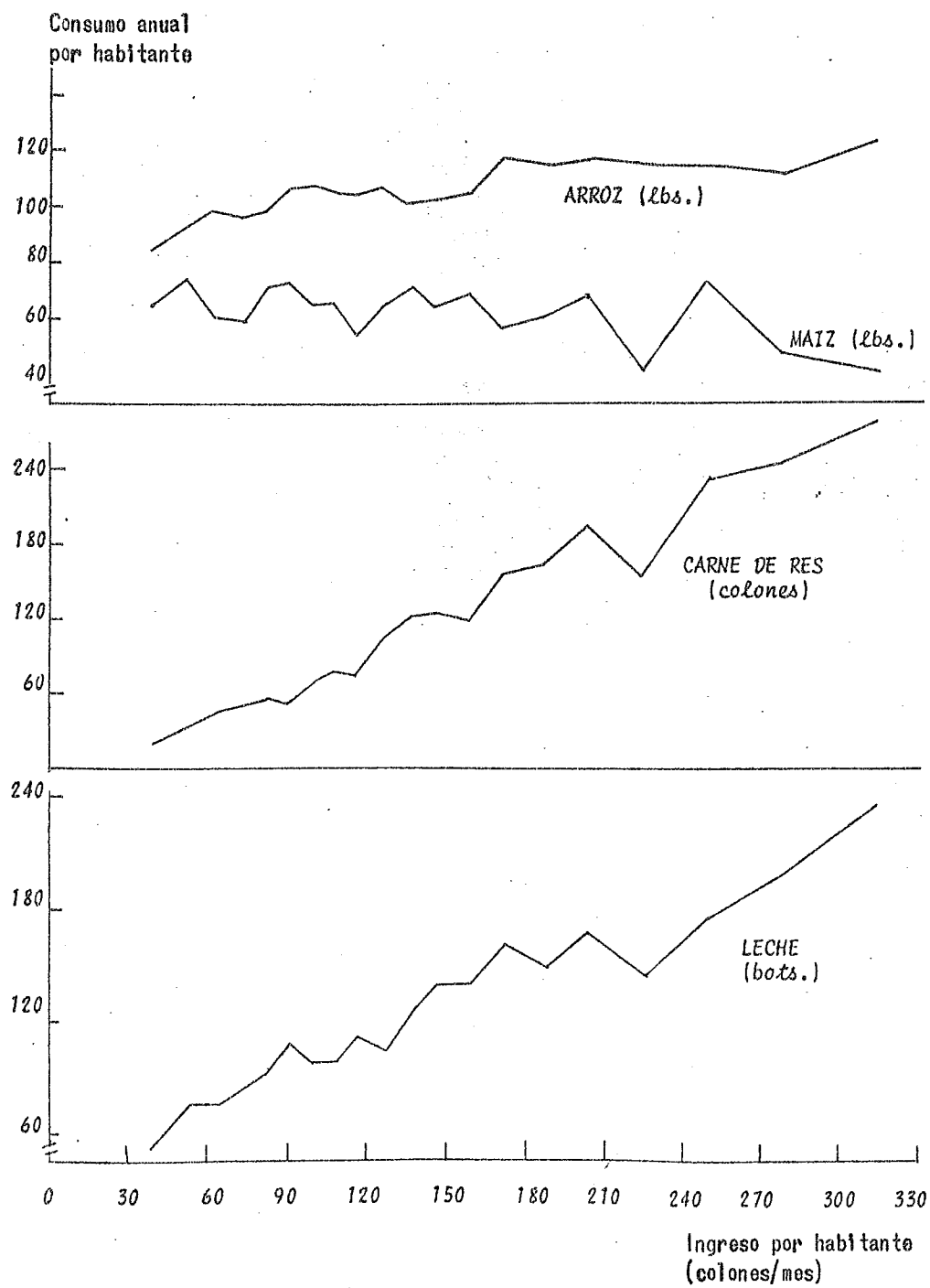
COSTA RICA: PARTICIPACION DE LAS SUB-RAMAS 311/312 EN EL
TOTAL DEL VALOR AGREGADO BRUTO. (EN %) (*).

CIIU	R A M A	1972	1973	1974
311.1	Matanza de ganado, preparación y conservas de carne.	15.8	15.2	17.4
311.2	Fabricación de productos lácteos	11.1	8.1	7.7
311.3	Envasado y conservación de frutas y legumbres	2.8	2.1	1.6
311.4	Elaboración de pescados, crustáceos, etc.	1.8	1.3	1.0
311.5	Fabricación de aceites y grasas vegetales y animales	8.1	5.3	6.0
311.6	Productos de molinería (excepto beneficios del café)	11.1	12.7	12.9
311.6A	Beneficiado de café	19.9	23.7	21.2
311.7	Fabricación de productos de panadería.	7.5	11.7	14.6
311.8	Fábricas y refinería de azúcar	12.7	9.8	9.7
311.9	Fabricación de cacao, chocolate y artículos de confitería	3.2	3.2	2.6
312.1	Elaboración de productos alimenticios diversos	3.6	5.2	4.2
312.2	Elaboración de alimentos para animales.	2.3	1.6	1.0
T O T A L E S :		100.0	100.0	100.0

Fuente: Idem Cuadro III. 7

Gráfico 1

COSTA RICA: CONSUMO POR HABITANTE DE ALGUNOS ALIMENTOS SEGUN
EL INGRESO POR HABITANTE



Fuente: V.H. Céspedes, op.cit.

IV. VULNERABILIDAD EXTERNA DEL SISTEMA ALIMENTARIO

El análisis de las relaciones que los diversos sectores económicos establecen con el exterior es particularmente relevante en el caso de Costa Rica que ha venido registrando persistentes déficits comerciales externos. La actividad agropecuaria es de primer orden de importancia en la generación de capacidad de compra externa de la economía costarricense; la participación de las exportaciones agropecuarias en las exportaciones totales fue de 95.9% en 1960 y bajó a 65.3% en 1980, mientras que la participación del sector en las importaciones totales alcanzó el 6.1% en '80. El sector agropecuario, entonces, es un sector excedentario en términos de divisas; buena parte de las exportaciones agropecuarias, sin embargo (45.6% en 1980), son de café y banano, productos éstos que se han desarrollado en función de la demanda externa y están escasamente articulados a las necesidades alimentarias del país. Es por ello que en esta sección se tratará de analizar el comportamiento externo de los diversos sectores que forman parte del sistema alimentario costarricense: la producción agropecuaria alimentaria, la agroindustrial de alimentos y la de insumos para ambos segmentos. En el cuadro IV-1 se presenta una primera aproximación general al problema de la vulnerabilidad externa asociada al sector agropecuario productor de alimentos. En términos globales el sistema agropecuario alimentario genera más exportaciones que importaciones, implicando con ello un aporte positivo neto a la cuenta externa. Este resultado global, de los años recientes, esconde al menos cuatro especificidades importantes asociadas a cuatro tipos de productos: i) trigo, ii) maíz y frijol, iii) arroz y iv) pecuarios.

El caso del trigo muestra hasta qué punto las necesidades de la dieta alimentaria de la población puede desarrollarse independientemente de las disponibilidades productivas de un país. El consumo de trigo en Costa Rica comienza a expandirse internamente en los sesenta a partir de los programas de asistencia norteamericana, y en 1980 las importaciones de trigo explicaban poco más de la mitad de las importaciones de productos agrícolas alimentarios, mientras que el país no produce cantidades relevantes de este cereal. El aumento en el nivel de vida de la población, asociado al aumento en el ingreso promedio, llevaron a un incremento en el consumo de trigo con el consiguiente impacto en las importaciones de productos alimentarios.

Por otra parte, la situación del maíz y del frijol ha tendido a modificarse en los últimos años; así, el cuadro IV.2 muestra que los granos básicos (maíz, frijol y arroz) generaban déficits sustanciales con el sector externo hasta mediados de los setenta, pero que esa situación se revierte hacia finales de la década. Los superávits del comercio exterior de granos básicos han disminuido, aunque no se ha logrado eliminar el signo negativo en el saldo total de los granos básicos con trigo.

El comportamiento del comercio externo de granos básicos dista de ser homogéneo. Como se observa en el cuadro IV.3, el arroz comenzó a presentar un balance externo positivo a partir del año 1974 y tendió a estabilizarse hacia finales de la década. Esta "reorientación" de la producción de arroz, del mercado interno al mercado externo, está estrechamente realcionada con las amplias ventajas que el Estado estableció para la producción de este grano y con el perfil empresarial --grande y muy grande-- que, como se vio, tienen las explotaciones de arroz. El balance positivo de la cuenta externa de arroz parece haber implicado fuertes subsidios en términos de precios y otros apoyos que hay que considerar a la hora de evaluar dichos resultados.

La situación del maíz y el frijol es sustantivamente diferente a la del arroz; si bien su balance externo ha venido mejorando a lo largo de los años setenta --fruto en alguna medida de los programas públicos para el estímulo de la producción de granos--, en el año 1978, todavía mostraban un saldo negativo que se profundiza aún más en los ochenta. Esta situación se aprecia en el cuadro IV.3, y para el año 1980 en el cuadro IV.1 (las cifras de los dos cuadros no son estrictamente comparables, debido a la diferente unidad monetaria utilizada).

En el cuadro IV.4 se presenta una medida del coeficiente de vulnerabilidad global del sistema alimentario, así como de coeficientes por sectores. El sector agrícola-alimentario muestra un coeficiente de 24.4% en 1975 y 23.1% en 1980. Aproximadamente, entonces, un cuarto del consumo interno de alimentos se tiene que importar; en el cuadro IV.5 se presentan dichos coeficientes para algunos productos vulnerables en términos de la elevada participación que muestran las importaciones en el consumo interno de frijol, maíz y trigo. Este hecho, el que

una porción del consumo interno de importantes granos básicos --trigo, maíz, frijol-- sean importados, no adquiere, sin embargo, la gravedad que tiene en otras economías en donde esos granos ocupan el primer lugar en términos de participación calórica en la dieta de la población. En Costa Rica ese lugar lo ocupa el arroz y la aportación calórica del maíz y el frijol es, proporcionalmente, mucho menor.

Con esto no se le quiere quitar importancia al problema pero sí relativizar su impacto desde el punto de vista alimentario.

El cuarto aspecto relevante sobre el cual se quería llamar la atención hace a los productos pecuarios y su impacto en la cuenta externa. La estructura de exportaciones de Costa Rica muestra un cambio significativo en los últimos 30 años; en el cuadro IV.6 se puede ver que la participación de los bienes tradicionales de exportación --café y banano-- caen pero, en una proporción mayor que las exportaciones agropecuarias, el diferencial es captado básicamente por las exportaciones de carne vacuna, que representan en 1980 el 10.9% de las exportaciones agropecuarias. El otro cambio importante que se aprecia en dicho cuadro ha sido el aumento de las exportaciones industriales explicadas en buena medida por la integración al Mercado Común Centroamericano.

Como se puede apreciar en el cuadro IV.1 el subsector pecuario alimentario es notablemente excedentario en el periodo analizado. El dinamismo de la producción de carne bovina, que se discutía más arriba está estrechamente relacionado con esta 'penetración' del mercado internacional. Las exportaciones de carne vacuna llevan a que el coeficiente de vulnerabilidad pecuario sea muy bajo en promedio --ver cuadro IV.4--, y contribuye a disminuir el coeficiente promedio del subsector alimentario agropecuario. No hay que olvidar, sin embargo, el caso de productos pecuarios que como la leche han visto incrementado su coeficiente de vulnerabilidad externa o de aquéllas que lo han mejorado: carne porcina y ave, además, claro está, de la propia carne bovina.

Este hecho de que un producto alimentario fundamental, como es la carne bovina, se convierta a su vez en fuente relevante de recursos externos obliga a un manejo cuidadoso del abasto interno para impedir que el mercado doméstico se convierta en el reflejo de los movimientos cíclicos del mercado internacional de

carne. Aparentemente habría una cierta especialización en los productores que abastecen a uno y otro mercado, hecho que impediría la difusión del tipo de mecanismo mencionado, y la política gubernamental ha cumplido, como se verá más adelante, un cierto papel regulatorio.

En resumen el subsector alimentario agrícola es deficitario con el exterior, presentando un elevado coeficiente de vulnerabilidad, el promedio alimentario sin embargo mejora sustancialmente por los superávits que obtiene el subsector pecuario que más que compensa los déficits agrícolas.

Las importaciones de bienes de capital e insumos para la actividad agropecuaria son una parte importante del total de las importaciones del sector. La información con que se contó para la elaboración del trabajo no permitió discriminar entre insumos y bienes de capital que se destinaban a las producciones estrictamente alimentarias y al resto; razón por la cual la asignación se hizo en forma proporcional a su participación en la producción con los consiguientes problemas, que se consignan en el cuadro IV.7. Como se aprecia en dicho cuadro el rubro que tiene un mayor impacto en la importación de insumos es el de pesticidas que representa casi 50% del total de esas importaciones. El impacto de estas importaciones es significativo en el total de importaciones alimentarias pero proporcionalmente es significativamente menor al caso de México en donde las importaciones de maquinaria para el sector alimentario y de insumos agropecuarios tienen un peso en el déficit externo mayor que el rubro de productos agropecuarios alimentarios. Una explicación tentativa de ese comportamiento está en la escasa importancia de la mecanización en el sector agropecuario dado el tamaño de las propiedades, el tipo de cultivos y la topografía de los terrenos.

En el caso del sector agroindustrial alimentario, dada las limitaciones de información cuantitativas, el análisis se limita a aspectos de carácter general.

En primer lugar, se destacan las importaciones de alimentos industrializados, las cuales tuvieron durante la segunda mitad de los setenta una tasa de crecimiento anual de un 20%, sólo superada en términos relativos por las importaciones de petróleo y de maquinaria y equipo.

En segundo lugar, la industria alimentaria costarricense, si bien es la menos dependiente en el sector industrial en cuanto al abastecimiento externo de

materias primas, a excepción de los subsectores tradicionales ---café, carne y azúcar--- el balance de la cuenta externa ha sido negativa dada la poca significación de las exportaciones. La escasa importancia de las exportaciones de alimentos industrializados en la actualidad, estaría asociada al resquebrajamiento del Mercado Común Centroamericano, principal destino de las exportaciones industriales costarricenses, hecho que explica en gran medida la reducción a casi la mitad del valor de las exportaciones de alimentos no tradicionales entre 1977 y 1980.

En lo que respecta a las importaciones de insumos por parte de la industria alimentaria, éstas representaban, en 1979, el 20.5% de las importaciones totales, las cuales tenían como receptores, fundamentalmente, a las industrias no tradicionales (azúcar, carne y café). Son relevantes las importaciones de trigo, concentrados de frutas y legumbres, ácidos, preservantes, colorantes, esencias y especias.

Cabe agregar, además, las importaciones de maquinaria y equipo, hecho que se explica en gran medida por el escaso desarrollo de la industria metal-mecánica local.

En el cuadro IV.8 se presenta una síntesis del sistema alimentario y su impacto en la cuenta externa.^{1/} Allí se puede observar que el superávit externo del subsector agropecuario no alcanza para compensar los déficits que generan las importaciones de alimentos industrializados, y los de maquinarias e insumos tanto para la producción agropecuaria como para la agroindustrial.

El funcionamiento normal del sistema alimentario costarricense, entonces, genera un déficit comercial significativo que a nivel del conjunto de la economía debe ser compensado por el superávit de otros sectores, principalmente el de agroexportación tradicional.

La vulnerabilidad del sistema alimentario costarricense en estos momentos parecería aumentar dado que, por un lado, se han visto reducidas drásticamente las exportaciones de carnes, debido principalmente al bajo precio internacional, al alto precio interno en términos comparativos y a los impuestos específicos a la exportación de estos productos que, aunque recientemente eliminados, llevaron a desestimular la exportación. Por otra parte, si bien ciertos segmentos de la

industria alimentaria, a partir de la crisis, han pretendido aumentar sus exportaciones fuera de la región, esto ha sido posible en muy pocas áreas; en el resto se presentaron graves problemas, principalmente en términos de no responder a especificaciones técnicas de mercados más exigentes, como el de Estados Unidos.

En síntesis, el subsector agropecuario alimentario vería incrementada su vulnerabilidad por la abrupta caída de las exportaciones de carne, a lo que se agrega la disminución de la producción de arroz por problemas de sequía. El subsector agroindustrial alimentario, pese a los intentos de aumentar las exportaciones fuera de la región centroamericana, y la disminución de las importaciones de alimentos industrializados a raíz de la devaluación del colón, no podría compensar la caída de las exportaciones a centroamérica y las importaciones de insumos, maquinaria y equipo.

CUADRO IV. 1

COSTA RICA: PRODUCCION Y COMERCIO EXTERIOR DE LAS
PRODUCCIONES AGROPECUARIAS ALIMENTARIAS

(Millones de colones)

Productos Alimentarios	1 9 7 5			1 9 8 0		
	Produc- ción	Importa- ción <u>a/</u>	Exporta- ción <u>b/</u>	Produc- ción	Importa- ción <u>a/</u>	Exporta- ción <u>b/</u>
I. Agrícolas:						
o. Trigo	-	168.2	-	-	214.9	-
1. Arroz	267.4	3.0	18.4	411.4	.3	134.5
2. Maíz	100.4	23.7	5.0	130.9	95.6	1.2
3. Frijol	65.9	25.3	-	66.9	30.4	-
4. Sorgo	22.4	21.3	-	63.5	21.4	-
5. Papa	67.3	-	-	121.8	-	-
6. Yuca	4.6	-	-	7.3	-	-
7. Plátano	86.1	-	7.8	167.5	-	59.5
8. Cebolla	5.3	.1	-	10.0	.6	-
9. Otros	206.6	10.5	14.8	558.4	35.4	16.0
Sub-total Agrícolas:	826.0	252.1	46.0	1,537.7	398.6	211.2
II. Pecuarios:						
1. Carne bo- vina	555.6	23.0	325.0	1,053.3	15.4	620.3
2. Carne Por- cina	72.4	21.2	-	289.1	10.4	-
3. Carne Ave	30.0	1.0	6.6	63.9	2.6	25.3
4. Leche	533.3	26.4	6.1	989.2	76.9	2.7
5. Huevos	156.2	.1	-	247.5	5.8	.3
Sub-total Pecuario	1,347.5	71.7	337.7	2,643.0	111.1	648.6
TOTAL ALIMENTARIO	2,173.5	323.8	383.7	4,180.7	509.7	859.8

a/ Valores CIF

b/ Valores FOB

FUENTE: Elaboración PREDESAL a partir de "Información Básica del Sector Agropecuario de Costa Rica" Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial AGropecuaria, de Recursos Naturales Renovables. 1982

CUADRO IV. 2

COSTA RICA: COMERCIO EXTERIOR DE GRANOS BASICOS

(Millones de CA \$ de 1970)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978
Granos Básicos ^{a/}	-7.3 ^{b/}	-8.0	-4.7	-4.9	10.3	-1.7	1.0	3.4	3.3
Trigo	-5.5	-5.4	-6.0	-6.6	-5.3	-6.7	-5.7	-6.2	-6.8
Saldo de: Granos bá sicos y trigo.	-12.8	-13.4	-10.7	-11.5	-15.6	-8.4	-4.7	-2.8	-3.5

^{a/} Se incluye arroz, maíz y frijol.

^{b/} El signo menos (-) significa importaciones netas

Fuente: "Costa Rica: El Sistema Alimentario de la Canasta Básica", CEPAL 1981.

CUADRO IV. 3

COSTA RICA: COMERCIO EXTERIOR NETO DE GRANOS
BASICOS EN EL PERIODO 1970-1978
(Miles de \$ C.A. de 1970)

	ARROZ	MAIZ	FRIJOL	T O T A L
1970	- 524.7 <u>a/</u>	-2,588	-4176.0	-7.288.9
1971	-1,557.5	-2,156.5	-4300.6	-8.014.6
1972	- 182.3	-1,612.8	-2888.8	-4,683.9
1973	- 20.3	-3,440.1	-1468.2	-4,928.6
1974	1,161.4	-2,865.9	-8571.4	-10,275.9
1975	328.8	- 844.4	-1229.1	-1,744.7
1976	274.0	- 327.1	1016.2	963.1
1977	3,338.0	104.6	- 28.0	3,415.4
1978	3,743.1	- 372.7	- 57.2	3,313.2

a/ El signo menos (-) significa importaciones netas.

Fuente: Idem Cuadro IV.2

CUADRO IV. 4

COSTA RICA: COEFICIENTES DE VULNERABILIDAD
EXTERNA DEL SECTOR AGROPECUARIO
ALIMENTARIO.

(Porcentajes)

	1 9 7 5	1 9 8 0
Coefficiente de vulnerabilidad <u>a/</u>		
Agrícola	24.4	23.1
Pecuario	6.6	5.2
	<hr/>	<hr/>
T o t a l :	15.3	13.3

a/ Importaciones/Producción + Importaciones - Exportaciones
(Consumo Interno)

Fuente: Elaboraciones de PREDESAL a partir del Cuadro IV. 1

CUADRO IV. 5

COSTA RICA: COEFICIENTE DE VULNERABILIDAD EXTERNA
DE LOS PRINCIPALES PRODUCTOS AGROPE-
CUARIOS.

(Porcentajes)

Coefficiente de vulnerabilidad <u>b</u> /	<u>1 9 7 5</u>	<u>1 9 8 0</u>
Trigo	100.0	100.0
Arroz	1.1	0.0
Maíz	19.8	42.4
Frijol	27.7	31.2
Leche	4.7	7.2

Fuente: Elaboraciones de PREDESAL a partir del Cuadro IV 1.

CUADRO IV. 6

COSTA RICA: ESTRUCTURA DE LAS EXPORTACIONES POR GRANDES
RUBROS 1950; 1960; 1970 y 1980
(en porcentajes)

CATEGORIA	1950	1960	1970	1980
1. Participación de exportaciones agropecuarias en exportaciones totales.	96.7	95.9	75.0	65.3
2. Participación de café y banano en las exportaciones totales	91.1	75.4	60.6	45.6
3. Participación de exportaciones industriales en exportaciones totales	3.7	4.1	25.0	34.7

Fuente: "El Sector Agropecuario Costarricense" op. cit.

CUADRO IV. 7

COSTA RICA: IMPORTACIONES DE BIENES DE CAPITAL Y
MATERIAS PRIMAS PARA LA ACTIVIDAD
AGROPECUARIA.

(Millones de colones)

	1 9 7 5		1 9 8 0	
	TOTAL	ALIMEN- TARIO *	TOTAL	ALIMEN- TARIO *
1. Maquinaria	144.8		150.0	
2. Herramientas	7.2		14.3	
3. Otros bienes de capital	15.5		29.0	
4. Medicinas para animales	10.6		24.7	
5. Fertilizantes	37.8		76.2	
6. Pesticidas	125.8		301.3	
7. Otros Insumos	7.3		34.5	
T o t a l :	349.0	146.5	630.0	264.5

* El total de importaciones del sector alimentario se obtuvo aplicando el volumen total de importaciones, el porcentaje de la producción alimentaria en el total (42%). Esta forma de estimación tiende a sobreestimar la utilización en el sector alimentario por el mayor nivel de tecnificación en las producciones para exportación.

Fuente: Idem Cuadro IV 1.

CUADRO IV. 8

COSTA RICA: IMPACTO DEL SISTEMA ALIMENTARIO EN EL COMERCIO EXTERIOR.

(Millones de colones)

I. Sistema Alimentario	1 9 7 5	1 9 8 0
1. Importaciones	<u>1,350.3</u>	<u>2,147.9</u>
Agropecuarias <u>a/</u>	323.8	509.7
Bienes de capital <u>e</u>		
Intermedios <u>a/</u>	146.5	264.5
Agroindustriales <u>b/</u>	260.0	684.7
Insumos agroindustriales <u>b/</u>	620.0 <u>c/</u>	689.0
2. Exportaciones	<u>903.8</u>	<u>1,230.9</u>
Agropecuarias <u>a/</u>	383.7	859.8
Agroindustriales <u>d/</u>	520.1 <u>c/</u>	371.1
3. Saldo comercial externo del Sistema Alimentario (Exportaciones-Importaciones)	- <u>1,796.8</u>	- <u>917.0</u>
II. Total Nacional		
1. Importaciones	5,968.1	13,138.2
2. Exportaciones	4,212.8	8,539.0
3. Saldo comercial externo	- <u>1,755.3</u>	- <u>4,599.2</u>

Fuente: Elaboración PREDESAL.

a/ Tomado de Cuadro 1

b/ Tomado de "Análisis de la Situación Económica de Costa Rica. OFIPLAN, 1980, CEPAL, "Notas para el Estudio Económico de América Latina, 1982: Costa Rica"

c/ Datos para 1977

d/ Se excluyeron las exportaciones de carnes por haberlas computado en las del Sector Agropecuario, y las de café y azúcar por no estar consideradas dentro del Sistema Alimentario.

V. PRINCIPALES POLITICAS REFERIDAS AL SISTEMA ALIMENTARIO

El sector alimentario como tal no constituyó un sector objetivo de la política económica costarricense hasta finales de los años setenta. La estrategia de desarrollo costarricense en los últimos 30 años estuvo dominada, en la primera mitad (1950-1962), por las producciones agropecuarias de exportación ---café y banano--- y en la segunda mitad por la producción industrial sustitutiva de importaciones acicateada por la incorporación de Costa Rica al Mercado Común Centroamericano. Complementariamente a la cuestión industrial, desde mediados de los sesentas se hace un serio esfuerzo por diversificar las exportaciones agropecuarias ---a principios de los cincuentas también se declaraba esa necesidad, pero las óptimas condiciones del mercado internacional del café postergaron esa decisión---, intento que mostraba cierta urgencia por el deterioro del mercado internacional de las producciones exportables. Es en ese contexto que comienzan a incentivarse las producciones de azúcar y carne, con la notable respuesta productiva que se mostraba en la sección tercera de este trabajo.

En el caso de Costa Rica siendo un país "... cuyo número total de empresas agrícolas equivalen a una sexta parte de las existentes en Guatemala por ejemplo, o a la mitad de las que producen maíz en Honduras, la posibilidad de administrar un régimen de incentivos, es más real."^{1/} Este elemento es de fundamental importancia al evaluar, por ejemplo, el impacto de la política de crédito.

La política de crédito ha sido el principal instrumento del conjunto de políticas orientadas hacia el sector alimentario al menos hasta finales de los setentas. En este aspecto ha desempeñado un rol de vital importancia el Sistema Bancario Nacional ---Costa Rica tiene la banca nacionalizada desde 1948-- que destinó un porcentaje muy relevante del monto total de crédito hacia el sector agropecuario. Durante los cincuentas y principios de los sesentas ---casi 40% del total de 1978-- esencialmente concentrado en el sector agropecuario agroexportador, pero otorgando una cobertura crediticia relevante para los productos alimentarios, particularmente aquellos en los cuales

predominan las medianas y grandes empresas en la estructura de producción. El caso del arroz es notable sobre este particular; en el período 1970-1978 el monto de créditos bancarios destinados a los productores de arroz, se multiplicó por 10, mientras que el valor bruto de la producción aumentó menos de cinco veces. Este comportamiento financiero de los productores de arroz, que explica en buena medida el "auge arrocerero" que se describió en el capítulo III, se debe a dos motivos principalmente: en primer lugar, el cultivo del arroz se concentra en establecimientos grandes y muy grandes los cuales tienen un acceso preferencial al crédito. En segundo lugar, el crédito fue uno de los instrumentos principales del Programa Nacional de Granos Básicos iniciado en 1975. La relevancia del impacto financiero sobre la producción de arroz se puede apreciar en el hecho de que el monto financiado implica no menos del 78% del valor bruto de la producción.

El crédito también ha tenido una cobertura significativa sobre el resto de los granos básicos, si bien en ningún caso tan relevante como en el arroz, fundamentalmente porque estos cultivos cuentan con un perfil de productores sesgado hacia los establecimientos familiares. Debido a que las empresas familiares autoconsumen un elevado porcentaje de su producción, las empresas tienden a vincularse débilmente con el sistema financiero. Si bien el monto de créditos destinados a los productores de maíz no llegó a ser un tercio de los que se destinaron al arroz --mientras que los productores de maíz duplican a los de arroz--, el aumento es muy significativo. Los créditos recibidos por los productores maiceros se multiplicaron por 11 entre 1970 y 1978, mientras que la producción se multiplicó por 2.1 en el mismo período; la respuesta productiva al apoyo crediticio fue menor que en el caso del arroz pero no deja de ser importante. En el mismo período ocurrió un cambio importante en la distribución de créditos: el crédito al pequeño agricultor, que en el período que va de mediados de los sesentas a inicios de los setentas había aumentado su participación en el crédito total agropecuario de 16% a 21% en 1972 hacia finales de los setentas, había vuelto a bajar a cerca de un 13% (1978) del total asignado a la agricultura.

En el frijol el panorama no es tan claro como en el arroz y el maíz; el apoyo crediticio si bien aumentó en el período analizado, 4.7 veces en 8 años, la producción ha respondido de una manera errática.

El subsector pecuario también está involucrado, aunque en menor medida en los programas de crédito. El monto total de créditos al sector se multiplicó en 2.1 veces entre 1970 y 1978 mientras que el valor bruto de producción a precios corrientes creció 3.4 veces. A principios de los años setenta, el monto de los créditos asignados al sector pecuario alcanzaba el 77% del valor de la producción de dicho sector, ese porcentaje cayó al 41% a finales de los setentas. Esos volúmenes de crédito no se distribuyen homogéneamente al interior del sector pecuario, la producción vacuna muestra una relación de créditos asignados a valor de producción del orden del 70%, con lo cual las asignaciones crediticias al resto de las actividades pecuarias ---carne porcina, leche y sector avícola--- tienen que haber sido proporcionalmente más baja. Este menor acceso relativo al crédito puede estar en buena medida explicado por las características de los productores de leche y ganado porcino, los cuales tienen un elevado componente tradicional.

A partir del año 1978 la política crediticia hacia el sector agropecuario se ha modificado sustancialmente; desde principios de los años cincuenta, la política crediticia hacia el sector había sido "blanda" en el sentido de que las tasas de interés eran subsidiadas; a partir de 1978 las nuevas tasas se fijan con base en las tasas internacionales. El impacto de esta modificación de la política crediticia puede tender a concentrar aún más la oferta de crédito en los grandes productores que son quienes podrían afrontar un costo más elevado.

El seguro de cosechas, introducido en el año 1969, inicialmente estuvo dirigido a reducir el riesgo del agricultor pero su aplicación acabó siendo un mecanismo de reducción de riesgo para el sistema bancario. Esto explica el hecho de que hacia 1978, casi el 80% del monto asegurado por el Instituto Nacional de Seguros correspondió al arroz.

Otro conjunto de políticas relevantes para el funcionamiento del sistema alimentario tienen que ver con la comercialización y los precios. El Estado ha tenido una creciente injerencia en la comercialización pero este sigue presentando serias deficiencias. En el transcurso de los setentas el instrumento más efectivo en esta área parece haber sido el Consejo Nacional de Producción (CNP) el cual ha captado una proporción significativa

y creciente de las cosechas de granos básicos; la proporción de la cosecha adquirida por el CNP aumentó de un 12% a un 83% en arroz, de 2% a 32% en maíz y de 0% a 30% en frijol (en sorgo aumentó de 0% a 41%). Considerando los elevados porcentajes de retención en la finca en las producciones de maíz y de frijol, la participación del CNP en la captación de la producción efectivamente comercializada aumenta notablemente.

La política de captación de producción llevada a cabo por el CNP se complementó con un uso más activo de los precios de compra de granos al productor, como un mecanismo adicional para estimular la producción. Esta política fue motivada por los problemas de abastecimiento de granos que se produjeron a principios de los setentas, a raíz de esto los precios mínimos en colones constantes de compra se duplicaron para arroz y maíz y se triplicaron para el frijol, en el período 1973-1980. La reacción de la producción fue muy importante en general como se veía en el capítulo III de este trabajo, pero fueron los grandes productores de arroz quienes respondieron más dinámicamente.

El Estado también continuó interviniendo en la fijación de precios máximos de venta al consumidor en granos, carne, leche, azúcar, huevos, etc., y regulando márgenes de comercialización, con la finalidad de reducir los incrementos de precios de productos básicos. Con la misma intención y debido al "... deficiente sistema de mercadeo de algunos productos menores (hortalizas, frutas) y los deseos de bajar los costos de estos productos, se motivó el establecimiento reciente de las llamadas "ferias del agricultor" y la creación del Centro Nacional de Abastecimiento y Distribución de Alimentos (CENADA), que empezó a funcionar en 1981. Ambos mecanismos tienden a reducir el número de intermediarios entre productores y consumidores para así reducir el precio de los productos.^{2/}

La política de comercialización en la carne vacuna es prácticamente inexistente. Como se había discutido en capítulos anteriores, en la comercialización de estos productos existe una gran cantidad de intermediarios que tienden a encarecer el producto. La intervención del Estado a través de la fijación de precios máximos trata de evitar aumentos excesivos en los precios finales pero no entra en la discusión de cómo se distribuye el

margen de ganancia entre las diferentes instancias de este producto alimentario. Asimismo el Estado interviene estableciendo una cuota para el consumo interno con relación a las exportaciones y también ha tenido mayores avances racionalizando la utilización de la capacidad instalada de las plantas procesadoras, fijando de un sistema de cuotas a productores, etc. Buena parte de estas mejoras en la comercialización de la carne de exportación refleja la mayor capacidad de los productores vinculados a estos negocios y, en cierta medida, las características propias del negocio de exportación.

En 1982, a raíz del acuerdo con el Fondo Monetario Internacional, en lo relativo a la reducción del déficit fiscal, el Estado incrementó sustancialmente los impuestos a la exportación de productos tradicionales y en especial a las exportaciones de carne. Esta medida de política asociada a la caída del precio internacional de la carne, condujo a que los productores destinaran sus ventas principalmente al mercado doméstico, e incluso hasta se ha llegado a una cierta eliminación parcial del hato. Recientemente se redujeron los impuestos que pesaban sobre la exportación de estos productos ya que la caída de los ingresos de divisas por este concepto han sido sustanciales.

En el mercadeo de la carne porcina el Estado prácticamente no interviene ni siquiera con la fijación de precios al consumidor. En el caso de leche, la fijación de precios máximos al consumidor es la injerencia del Estado en dicho producto.

Las carnes de ave tienen un doble canal de comercialización, por un lado, está el sector tradicional el cual tiene su propio canal productor --mercado público-- minorista o consumidor, mientras que las empresas productoras modernas acceden a un canal más eficiente: productor-distribuidor-consumidor. En estos productos ha habido mejoras en la comercialización explicada en buena medida por el proceso de integración vertical de las grandes empresas. Los precios de venta de estos productos son libres. En el caso del huevo, también predominan los canales privados, pero sujetos a precios máximos.

En términos generales parece que durante los años setenta las políticas de precios al productor y de precios máximos al consumidor, constituyeron un estímulo a los productores, por cuanto el promedio de las variaciones anuales es superior al incremento en los precios en general.

En el caso de la producción de aceites y grasas, si bien el Estado ha fijado márgenes de ganancia en la comercialización de margarina y mantequilla, el hecho que el establecimiento fabril líder en esta rama esté totalmente integrado, impide el control de los precios de transferencia entre la fase agrícola, la extracción de aceites y el procesamiento de los productos finales de consumo.

Respecto al subsector industrial alimentario, las políticas principales son de tipo fiscal, en especial la aplicación del régimen de incentivos fiscales surgido del proceso de integración centroamericana, el cual posibilitó el establecimiento de industrias nuevas.

Los grados de promoción y protección industrial estuvieron asociados a un tamaño de mercado local y regional (Centroamérica) extramadamente limitado. Por lo tanto, prácticamente se estableció un mercado cautivo. Los niveles de exoneración arancelaria para la importación de insumos y bienes de capital fueron cercanos al 100%, además también se exoneró de manera importante por el tiempo de vigencia de los contratos industriales, el pago del impuesto a la renta o la desgravación impositiva por reinversión de utilidades para la expansión de las mismas líneas de producción (se excluía reposición de activos fijos).

En otras palabras, se promovió una sustitución de importaciones de bienes finales y dado el tipo de incentivos utilizados, se inhibió el desarrollo de la industria local de bienes de capital que, si bien es cierto esta sección industrial tiene importantes limitaciones estructurales para su crecimiento, en particular las asociadas a las escalas de producción, tamaño del mercado e indivisibilidades tecnológicas, la fabricación y provisión de equipo para la agroindustria alimentaria hubiera sido en buena medida posible dada la escasa complejidad tecnológica de esa industria, o sea, la industria metal-mecánica local hubiera podido abastecer equipos de ingeniería básica y de detalle.

Por otra parte, las políticas públicas para el desarrollo industrial fueron totalmente liberales en cuanto a la inversión extranjera. Se promovieron la radicación indiscriminada de firmas extranjeras y no se establecieron mecanismos de regulación y control de ningún tipo.

El período en que se llevó a cabo la industrialización fue contemporáneo con el proceso de internacionalización del capital a través de empresas trasnacionales, por lo tanto no es casual la significativa participación de estas empresas en la estructura industrial en general y en la agroindustria alimentaria en particular.

Asimismo el proceso de crecimiento económico general del país, el cual estuvo básicamente asociado al sector exportador tradicional y a la industrialización, condujo a incrementos significativos del consumo privado, y a la adopción de patrones de consumo de sociedades desarrolladas, sobre todo en los sectores sociales de ingresos medios y altos.

Las pautas de consumo en esos sectores, se vinculan entre otros, al consumo de alimentos industrializados con marcas extranjeras, fundamentalmente en alimentos enlatados, bebidas y productos para niños.

Es interesante señalar que el Estado no creó mecanismos para el control de las salidas de divisas por concepto de uso de marcas extranjeras y tecnología, y las tasas de regalías fueron de un 5% en promedio sobre valor de ventas netas por el uso de marcas extranjeras de alimentos industrializados, tasas que están muy por encima de las permitidas en los países Andinos, Brasil y México.

Los egresos de divisas se vieron incrementados también por la remisión de utilidades y por la sobrefacturación de importaciones de insumos y maquinaria en el caso de empresas vinculadas pertenecientes a una misma corporación. Un indicador de ello, es que en general una alta proporción de los bienes de capital incorporados en la fabricación de productos alimenticios por parte de firmas extranjeras fueron suministrados por otras filiales, o sea, equipo de segunda o tercera "mano" que había quedado "chico" para las plantas industriales localizadas en países en desarrollo con tamaños de mercado más amplios.

Del mismo modo que los alimentos originados por el subsector agropecuario, en aquellos elaborados industrialmente que forman parte de la canasta básica, el Estado ha regulado los precios en términos de precios máximos o márgenes de comercialización. Sin embargo, el grado de concentración de la agroindustria alimentaria ha debilitado la posición negociadora del Estado en defensa de los intereses de los consumidores finales. En el mismo sentido han sido escasas las medidas de política en materia de normalización técnica y verificación de la calidad, esta ausencia es particularmente preocupante dado el carácter concentrado de la industria alimentaria que parece implicar la presencia de sustanciales barreras a la entrada en la mayor parte de los sectores.

Dos comentarios respecto a las políticas implementadas que afectan al sector alimentario; el primero se refiere a la política fiscal, la agricultura y la industria pagan bajos impuestos, los cuales en el año 1976, en el caso de la agricultura, implicaron un 13% del PIB agropecuario. La política salarial, en segundo lugar, ha buscado atenuar las diferencias entre los salarios mínimos urbano y rural, para tratar de revertir la tendencia que preponderó durante los cincuentas y sesentas.

Como se ha observado, las políticas públicas a propósito del sistema alimentario en Costa Rica, han sido en cierta medida fragmentarias. En este sentido, no se ha escapado al enfoque que prevalece en la mayoría de los países en desarrollo que no han tratado el problema alimentario de manera integral.

Hay dos aspectos importantes de las políticas estatales acerca de la problemática alimentaria. Primero se ha hablado del problema como un problema agrícola, y por ende, sesgado hacia la resolución de la disponibilidad estructural de alimentos, omitiendo la importancia cada vez mayor de los subsectores agroindustrial, acopio y comercialización que estaría en buena medida determinando el tipo de alimentos que se producen y sus características. En segundo lugar las políticas no han diferenciado a los distintos tipos de productores agrícolas, lo cual es preocupante si se considera que la producción de granos básicos, a excepción del arroz, corresponde a pequeños productores.

Desde la perspectiva del problema del acceso, en segundo lugar y teniendo en cuenta que desde 1940 hasta el presente han gobernado partidos políticos social-demócratas y social-cristianos, se desarrollaron mecanismos de tipo asistencial, como por ejemplo, el Programa de Asignaciones Familiares, el cual no fue tratado a lo largo de este trabajo, que contempla los comedores para niños en edad escolar, además de otras líneas de asistencia a grupos sociales marginales. Las características estructurales del acceso, y la falta de desarrollo de políticas en este sentido, ha llevado al sector público a sostener estos programas que, si bien tienen una gran virtud desde el punto de vista humanitario, no parecen resolver la problemática alimentaria y además la existencia de los mismos está en duda en la actualidad, dada la crisis económico-social, y en particular, los altos niveles del déficit fiscal y del gasto público.

VI. REFLEXIONES FINALES

Es difícil tratar de presentar un apartado de conclusiones cuando el trabajo no profundiza realmente en ninguno de los temas presentados; lo que se buscaba alcanzar a través de este informe era una visión general sobre los aspectos más destacados del sistema alimentario en Costa Rica y con ello poder identificar algunas "regularidades alimentarias" que parecen presentarse en otros casos analizados, así como ciertas especificidades propias del país. Es por ello que en este apartado además de presentar algunos resultados destacados a lo largo del trabajo se dejaron planteadas las preguntas que fueron surgiendo conforme se avanzaba en la comprensión de los diferentes aspectos que constituyen el sistema alimentario de Costa Rica.

La problemática del acceso alimentario constituyó el tema del primer capítulo; allí se destacaba la "ventaja relativa" que presentaba la situación de Costa Rica respecto al resto de países centroamericanos en particular y latinoamericanos más en general. Se discutía el carácter estructural que se le daba a la categoría de acceso alimentario y por lo tanto la no necesidad de una implicación directa entre pobreza y subnutrición. El énfasis que se le dio a esta problemática está determinado por la situación de crisis económica que vive Costa Rica desde principios de los años ochenta y el verdadero derrumbe de la capacidad adquisitiva de los grupos de bajos ingresos que la misma trajo aparejada. El punto de inflexión entre una situación crítica en las condiciones de empleo y de vida de la población, provocado por una "crisis coyuntural" y la alteración sustantiva de las condiciones estructuralmente satisfactorias del "acceso alimentario", parece ser una de las preguntas relevantes que sobre la problemática alimentaria quedan planteadas en el caso de Costa Rica.

La distribución del ingreso y las pautas de consumo de la población fueron objeto del capítulo segundo del trabajo. Allí se mostraban algunos rasgos generales de esa relación destacándose la "satisfactoria" distribución de ingresos que se presentaba en Costa Rica, así como ciertas tendencias generales que también parecen presentarse en este país, como son el aumento en la participación

del consumo de proteína animal en la dieta y la reducción relativa del consumo de maíz y frijol. A partir de la metodología que sobre modelos de consumo se desarrolló en PREDESAL, se llevaron a cabo estudios de caso sobre consumo familiar urbano cuyos resultados muy preliminares apuntaban en el mismo sentido que aquellos obtenidos a partir de las cifras agregadas.

En lo que hace a la composición de la dieta alimentaria quedarían apuntados tres aspectos sobre los cuales parece relevante profundizar la discusión; en primer lugar el carácter central que tiene el arroz en la contribución calórica total parece darle cierta especificidad al caso de Costa Rica en el conjunto centroamericano, en donde ese rol lo cumple el maíz. El hecho de que el perfil de productores de arroz, a diferencia del perfil tradicional de los productores maiceros, esté enteramente sesgado hacia los grandes establecimientos, le da especial interés a esa especificidad. En segundo lugar, llama la atención el papel que ha jugado el consumo del trigo, principalmente a través del pan, cereal que no se produce en Costa Rica. La difusión relevante del consumo de un bien al margen de las posibilidades productivas de un país sería en cierto sentido un indicador de la fuerza de la pauta "occidental" de consumo que tiende a difundirse en los países de la región.

Por último, a consecuencia de la crisis reciente y la caída en el consumo doméstico que ello implicó, algunas empresas agroindustriales alimentarias sustituyeron sus actividades. Este es el caso de una empresa trasnacional productora de alimentos para niños, producto este sumamente difundido entre las familias de medianos ingresos, que disminuye sustancialmente la producción. El impacto de este tipo de reordenamientos de la producción en la dieta es un fenómeno nuevo que apuntaría en el sentido de la vulnerabilidad del sistema alimentario, pero que también implicaría cambios relevantes en la composición de la dieta. Profundizar en la discusión de este tipo de cuestiones parece ser importante en las actuales condiciones productivas del país.

La estructura productiva del sector alimentario fue el tema del capítulo tercero. Allí se presentaron los rasgos básicos de las principales producciones alimentarias, tanto agropecuarias como agroindustriales. Un aspecto que resulta particularmente interesante se refiere a las características del perfil de

productores y a su funcionamiento. Así, por ejemplo, el caso de la carne vacuna, que es el bien alimentario que registra el mayor dinamismo en el período 1950-1980, es el de una producción que tiende a concentrarse en establecimientos productivos grandes, con gran capacidad de acumulación de capital e introducción de mejoras. La estrecha relación entre dinamismo económico y concentración de capitales surge entonces, en este caso, con bastante claridad.

Dicha asociación no se presenta, sin embargo, en otros casos, como en la carne porcina, en los cuales el acelerado crecimiento se dio conjuntamente con una desconcentración de la estructura de productores, esto es, los establecimientos pequeños aumentan notablemente su participación en el volumen total de producción que aumenta aceleradamente.

Estas dos situaciones dejarían planteados los términos de una discusión especialmente relevante porque hace referencia a los grados de libertad que deja una cierta estructura de productores ---en lo que hace a tamaños de explotaciones--- en términos de su funcionamiento económico.

El subsector agroindustrial alimentario, crecientemente concentrado en unas pocas empresas, deja planteados ciertos interrogantes. En primer lugar el alto grado de vulnerabilidad que implica el hecho de que en muchas industrias un solo productor sea el único responsable de una línea completa de producción, se ve particularmente incrementado cuando la empresa no es nacional. Junto con esto, en segundo lugar, es importante traer a colación un problema relacionado con los tamaños de planta y las posibilidades de mercado interno y externo en el contexto de la crisis, la potencialidad de la pequeña y mediana empresa en ramas agroindustriales modernas tiene que ser estudiada a la luz de las actuales condiciones del mercado.

En lo que hace a la integración nacional de buena parte de las industrias, en tercer lugar, llama la atención el escaso desarrollo de la misma; comparativamente al resto de los países centroamericanos la industria alimentaria de Costa Rica era la más dependiente de las importaciones. Este hecho sugiere una discusión acerca de las prioridades sectoriales en términos de desarrollo industrial, en el sentido de que no está del todo claro que lo más conveniente sea el seguir aumentando horizontalmente el número de sectores agroindustriales.

Respecto al sector encargado de la comercialización y distribución de alimentos es muy poco lo que se ha podido decir porque no se dispuso de trabajos que analicen las principales características así como las tendencias del mismo. Se hicieron algunas indicaciones sobre la intermediación y las dificultades que ello planteaba en ciertas producciones. Sobre este particular hay dos aspectos que parecen relevantes de estudiar; en primer lugar está el de la presencia difundida y creciente de los grandes supermercados que introducen la modernidad al sector de comercialización al detalle; la potencialidad de estas empresas, en qué medida continuarán avanzando sobre el sector comercial tradicional y cómo inpactarán a las diversas producciones alimentarias así como a la pauta alimentaria de la población, son temas que pueden adquirir especial importancia. La magnitud del intermediarismo, en segundo lugar, es un tema de central importancia en varias producciones alimentarias, como por ejemplo la carne vacuna; la persistencia de ese tipo de estructuras en producciones tan dinámicas constituye un aspecto muy interesante a ser tomado en cuenta.

La vulnerabilidad externa del sistema alimentario ocupó la cuarta sección del trabajo y allí se trató de discutir el tema desde una perspectiva general, ya que buena parte de los estudios enfatizan casi exclusivamente la situación externa del sector agropecuario, dejando de lado a los otros sectores. Esta visión integral permitió poner el acento en el fuerte impacto desequilibrador que ejerce el sector agroindustrial en la cuenta externa, no sólo por el saldo negativo en los bienes alimenticios industrializados sino también por las importaciones de insumos y maquinarias. La discusión respecto al "cómo" superar esos comportamientos está estrechamente relacionado, por un lado, con el tipo de desarrollo industrial, su dirección y composición y, por el otro, con la difusión de pautas de consumo internacionales.

En el último capítulo se presentó una descripción muy general de las políticas implementadas que más directamente afectaron al sistema alimentario. En cierta medida el conjunto de políticas mencionado formó parte del contexto decisonal de los diversos agentes involucrados en el sector alimentario, y es por ello importante profundizar en esa discusión.

Finalmente, es necesario enfatizar que este documento sólo pretende ser una primera aproximación muy tentativa a la problemática alimentaria en Costa Rica desde la perspectiva metodológica que PREDESAL busca impulsar, para tratar de funcionalizar la investigación sobre el sector a las necesidades de quienes están encargados del diseño y la implementación de las políticas alimentarias.

NOTAS

Capítulo I

1/ PREALC, "Dinámica del subempleo en América Latina", Estudios e informes de la CEPAL No. 10. En dicho documento se justifica en los siguientes términos el uso de la categoría de subempleo: "La disponibilidad de información censas (ajustada) para 1950-1970 y de estimaciones para 1980, permitió obtener la evolución del subempleo y su composición para el período 1950/1980. Conviene señalar que se trata sólo de la tasa o cobertura del subempleo - proporción de la PEA que estaría afectada por alguna forma de subempleo. El criterio general utilizado fue aceptar que el subempleo se registra exclusiva y totalmente en los insertos en actividades agrícolas tradicionales y urbano-informales. (Este criterio operacional se basa en numerosas investigaciones y trabajos de base efectuados por PREALC y acepta que, en general, el subempleo no está presente en actividades de tipo moderno organizadas, integradas y con niveles de acumulación y tecnologías adecuadas, y lo está en cambio en las actividades tradicionales o informales, poco organizadas, escasamente integradas al aparato productivo, con escaso acceso a recursos, con bajo nivel de acumulación y tecnologías recipientes o muy rezagadas. La clasificación de la PEA por sector de inserción y categoría ocupacional, constituye una proxy para los conceptos anteriores.)

Conviene señalar que las definiciones de segmentación utilizadas, registran dos sesgos de signos contrarios en cuanto a estimación de subempleo: i) por un lado, se omiten los asalariados ocupados en microactividades urbanas o rurales de baja productividad, que hacia 1970 representaban entre un 4% y 7% de la PEA, en diez de los catorce países estudiados; ii) por otro lado, se incluyen actividades por cuenta propia urbanas y rurales cuya grado de modernidad, tipo de inserción e integración al aparato productivo, nivel de acumulación y tecnología, no permitiría considerar a sus ocupados como subempleados. Aun cuando su magnitud específica no es conocida, no superan a los asalariados de microactividades de baja productividad".

2/ Véase A. Couriel: "América Latina: Pobreza y subempleo", PREDESAL, 1983.

3/ Si se toman las cifras de ocupación agropecuario de Salas y otros "El sector agropecuario costarricense, Un análisis dinámico 1950/1980" el subempleo total descendería en 30 años de 34% a 24%. Este mayor descenso de vida de menores tasas de crecimiento tanto del sector informal urbano como del sector rural tradicional. La evolución del sector rural tradicional es la que no coincide con los datos del PREALC. Para Salas y otros, en la década de los setenta hay un descenso en términos absolutos de la PEA agropecuaria derivadas de un fuerte proceso migratorio del sector rural tradicional hacia las áreas urbanas.

4/ Salas y otros, op. cit.

5/ CEPAL: Notas para el estudio económico de América Latina, 1982. Costa Rica.

Capítulo II

1/ El análisis que a continuación se efectúa, es a partir de un estudio de casos en familias urbanas pobres, de ingresos medios y altos, el cual fue realizado expresamente para PREDESAL, por el Departamento de Ciencia y Tecnología del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. La metodología empleada fue análoga a la utilizada por PREDESAL para México, aunque cabe advertir que el número de casos investigados en Costa Rica fue inferior y por tanto, las inferencias que aquí se realizan son principalmente de tipo cualitativo.

2/ Costa Rica: El sistema alimentario de la canasta básica. CEPAL, limitado, CEPAL/MEX/CEM.4/11 de marzo de 1981.

Capítulo III

1/ Esta sección se ha hecho sobre la base de diversos documentos oficiales publicados en Costa Rica y en especial los siguientes: El trabajo de Walter Salas, Jorge León, Justo Aguilar y Carlos Barbosa llamado "el sector agropecuario costarricense un análisis dinámico 1950-1980" editado por la Universidad de Costa Rica en el año 1983. También se ha consultado especialmente el trabajo "Costa Rica: el sistema alimentario de la canasta básica" publicación de CEPAL en el Seminario sobre pobreza y grado de satisfacción de las necesidades básicas en el Istmo Centroamericano, abril 1981. Otro documento especialmente consultado es el de información básica del sector agropecuario y de recursos naturales renovables de Costa Rica No. 2 editado por la Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria y de Recursos Renovables SEPSA en 1982.

2/ "Características principales del proceso y de la política de industrialización de Centroamérica, 1960 a 1980", (CEPAL.E/CEPAL/MEX/1982/L.29).

3/ "Análisis sectorial de los insumos industriales y posibilidades de disminución del componente importado", Grynspan y E. Rodríguez, Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, Universidad de Costa Rica, abril 1983.

4/ Véase Izurieta, 1980, "Estructuras y formas de mercado dominantes en la industria manufacturera costarricense 1963-1975" IICE/Universidad de Costa Rica. La estimación de la concentración se hizo en base al censo industrial de 1975 y se utilizó como variable el valor agregado. El grado de concentración por ramas (a 6 dígitos del CIIU) se determinó en base a la importancia relativa de los dos mayores establecimientos en cada rama. Los estratos de concentración definidos fueron los siguientes:

- RAC₁: Ramas muy altamente concentradas. Todos los que tenían un grado de concentración igual o mayor al 75%.
- RAC₁₁: Ramas altamente concentradas. Cuando el grado de concentración era inferior al 75% pero igual o mayor al 50%.
- RMC: Ramas medianamente concentradas. Cuando el grado de concentración es menor a 50% y mayor o igual a 25%.
- REC: Ramas escasamente concentradas cuando el grado de concentración es menor a 25%.

5/ La clasificación que se utiliza fue tomada del estudio "Características principales del proceso y de la política de industrialización centroamericana", op. cit.

6/ "El sector agroindustrial en Costa Rica", Estudios sociales centroamericanos, enero-abril 1979, año VIII, No. 22.

7/ "La agroindustria y el sistema alimentario centroamericano", J. Schatan CEPAL, (E/CEPAL/MEX/1983/L.24).

Capítulo IV

1/ Es importante señalar que en el análisis se ha hecho caso omiso a la situación financiera, este hecho podría ser relevante en caso de que los productores alimentarios hubieran recurrido al crédito externo. Sería muy relevante incluir estos elementos en una futura revisión del tema.

Capítulo V

1/ "Costa Rica: El sistema alimentario de la canasta básica", CEPAL, 1981.

2/ Salas y otros, op. cit., 1983