



COMPENDIO No. 7

DIÁLOGOS DE POLÍTICA PÚBLICA EL MERCADO DEL ARROZ: REGULACIÓN ACTUAL Y ACCIONES PARA SU APERTURA

Octubre 2022

338.173
L434

LEAD University y Academia de Centroamérica

Diálogos de Política Pública. El mercado del arroz: regulación actual y acciones para su apertura / LEAD University, Academia de Centroamérica. – 1ª. ed. – San José, Costa Rica : Editorial ULEAD, 2022.

27 páginas. – (Serie Diálogos de Políticas Públicas ; n. 7)

ISBN 978-9930-589-15-1

1. ECONOMÍA POLÍTICA 2. POLÍTICA COMERCIAL 3. REGULACIÓN
ECONÓMICA 5. PRODUCCIÓN 6. ARROZ 7. COSTA RICA
I. LEAD University, II. Academia de Centroamérica. III. Título

Código JEL: F13, O13, Q13, Q17, R11

El presente compendio es producto de las presentaciones editadas de los panelistas en el foro virtual “El mercado del arroz: regulación actual y acciones para su apertura”, realizado el pasado 26 de agosto de 2022.

Se agradece a las estudiantes de LEAD University, Abigail Campos, Alysson Hernández, Andrea Barquero y Mariángel Conejo, por su apoyo en la transcripción de este foro y al estudiante Toscano Luconi por la revisión de las transcripciones que conformaron el documento base de esta publicación.

Diagramación

Luis Fernando Quirós A.

Formato y Estilo / Repositorio Digital

Lorne Cruz Saborío

Este documento se basa fundamentalmente en las exposiciones de los expertos, por lo que se atribuye a ellos todo comentario, información o fuentes que hayan consultado. Lo que se presenta a continuación no representa necesariamente las posiciones del Centro de Investigación en Política Pública y Desarrollo Empresarial de LEAD University o de La Academia de Centroamérica.



Licencia Internacional Creative Commons
Reconocimiento - No Comercial - Compartir Igual 4.0

CONTENIDO

1 PRESENTACIÓN

2 LA RUTA DEL ARROZ
Francisco Gamboa Soto

5 EL APOYO A LA RUTA DEL ARROZ
Edgar Mata Ramírez

7 LA REGULACIÓN DEL MERCADO
DEL ARROZ
Viviana Blanco Barboza

11 LAS RENTAS EN LA AGRO-CADENA
DEL ARROZ
Viviana Santamaría Guerrero

14 UNA REVISIÓN DEL MERCADO
DEL ARROZ
Nelson Arroyo Blanco

18 LA VISIÓN DE LOS CONSUMIDORES
Erick Ulate Quesada

22 COMENTARIO DE CIERRE
Ricardo Monge González

PRESENTACIÓN

Muchas gracias por acompañarnos en este evento de LEAD University, en alianza con la Academia de Centroamérica, en un foro en el cual, como siempre, pretendemos fomentar el conocimiento y la discusión sobre el actual modelo de regulación del precio del arroz. Sin duda alguna, en las últimas semanas, hemos visto cambios importantes en la estructura y acciones muy concretas sobre la apertura de dicho mercado.

En este contexto, resulta oportuno traer este tema a la mesa nuevamente y, en esta ocasión, contamos con una buena cantidad de representantes de distintos sectores involucrados; no sólo del Gobierno, sino también de la academia, investigadores, autoridades de competencia, etc. He de iniciar señalando que a este evento invitamos a don Fernando Araya, Director Ejecutivo de Conarroz, quien declinó la participación a participar porque hubiese querido más productores representados en el panel. De nuestra parte, le explicamos que la idea era abrir

espacio a distintos sectores. De igual manera, el sector comercial manifestó que le hubiese gustado también estar presente en el foro; no obstante, por razones de tiempo, no es posible tener a todos los participantes en el panel.

Estoy seguro de que tendremos una discusión muy provechosa. Dejaremos el cierre y las conclusiones del evento a don Ricardo Monge, Presidente de la Academia de Centroamérica, a quien ustedes conocen muy bien y quien ha trabajado también sobre este tema.

Sin más preámbulo, agradecerles a todos su asistencia. Daremos inicio en este foro a la presentación de don Francisco Gamboa, ministro de Economía, Industria y Comercio, quien ha liderado la propuesta de apertura del mercado del arroz.

Fernando Ocampo Sánchez
Decano y Profesor de LEAD University.



LA RUTA DEL ARROZ

Francisco Gamboa Soto

Ministro de Economía, Industria y Comercio (MEIC).

Gracias a LEAD University y a la Academia de Centroamérica por la invitación. Me referiré a continuación a las grandes razones que nos han llevado a trabajar, desde el 8 de mayo, en lo que hemos denominado “La Ruta del Arroz” y a la firma, el pasado 3 de agosto, de dos decretos importantes.

El primero de ellos elimina el esquema de fijación de precios (fijación, en el caso del precio al consumidor final, y precio de referencia, en el caso del precio al que el productor le vende al industrial), el cual resulta en un esquema injusto y perverso para los consumidores.

El segundo decreto establece una **disminución bastante acentuada del arancel**, es decir, del impuesto que se paga sobre el arroz importado, ubicándose la tasa arancelaria en alrededor de una séptima parte de lo que estaba antes de la firma de ese decreto. Ambos decretos se publicaron en el Diario Oficial la Gaceta y, por ende, están en vigencia.

Además, “La Ruta del Arroz” tenía otro componente importante, relacionado con los esquemas y las herramientas de apoyo a los pequeños productores. Sobre este punto hay dos acciones: un Proyecto de Ley concreto, presentado en la Asamblea Legislativa y un esquema de apoyo, asesoría y acompañamiento por parte de las entidades que tienen que ver con la institucionalidad del sector agro. Ese último punto, tanto el Proyecto de Ley, como las acciones de institucionalidad del sector

agro, van a ser ampliadas por el Viceministro Edgar Mata en su intervención.

Tenemos un compromiso muy claro a nivel de los tres ministerios clave en este tema. El que tiene que pensar en los consumidores, que es el Ministerio de Economía, Industria y Comercio; el que tiene que pensar en la situación de la producción agropecuaria del país, el Ministerio de Ambiente y Ganadería (MAG) y, por supuesto, el que tiene que regular, administrar y determinar las reglas del juego de nuestras relaciones comerciales con el resto del mundo, que es el Ministerio de Comercio Exterior (COMEX).

EL PORQUÉ DE LA RUTA

Habiendo explicado en qué consiste “La Ruta del Arroz”, debo decir que lo primero que nos llevó a hacer esto, es una orientación del Gobierno de la República en materia de defensa de los intereses de los consumidores, como antes no se había hecho. Dada la coyuntura actual y la situación internacional, resulta fundamental tener una visión e inclinación hacia proteger los intereses de los consumidores y, por supuesto, creemos que la desregulación de ciertos mercados es fundamental para ello. Esto porque prácticamente toda la regulación de mercado ha tenido un sesgo en contra de los consumidores, en virtud de que sus intereses están difusamente representados, en contraste con los de quienes se benefician de estos esquemas.

Adicionalmente, estas acciones están en línea con el marco constitucional y legal; el artículo 46 de nuestra Constitución Política establece la libertad empresarial como un derecho fundamental. Ante ese artículo, dicha libertad debe constituir la regla general de funcionamiento de la economía del país. La intervención estatal en la actividad económica debe realizarse en situaciones excepciones y, además, de una manera temporal. De hecho, yendo al siguiente nivel, la Ley 7472 de Promoción de la Competencia y Efectiva al Consumidor establece que la potestad de regular, por parte del Poder Ejecutivo, el precio de bienes y servicios como un mecanismo de última instancia y debe aplicarse sólo en casos excepcionales y de manera temporal. Entonces, tanto la Constitución como nuestra Legislación, nos dan la orientación de ir en ese sentido. Eso es muy importante.

Por otro lado, los efectos supuestamente buscados por el esquema de precios y de protección que estaba

vigente, eran cuestionables. En materia de producción, productividad, área sembrada, etc., no voy a profundizar en esto porque don Nelson Arroyo, del Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, quién hizo el estudio más reciente, en mayo de 2022, estoy seguro de que va a ahondar en él. Además, existía un estudio, que data del 2013, con hallazgos que proporcionan elementos importantes acerca de la conveniencia de la reforma. De hecho, dicho estudio concluía, de manera categórica, que el esquema de fijación de precios del arroz existente no constituía un mecanismo adecuado; lo que aportó en el proceso de trabajar en un mecanismo alternativo a la regulación existente y en una agenda de acompañamiento que le permitiera al sector arrocero mejorar la productividad y la reducción de brecha entre los precios nacionales e internacionales.

Sin embargo, a pesar de que el estudio del 2013 aportó importante evidencia en apoyo de los cambios necesarios en el mercado del arroz, las autoridades no pasaron de buenas intenciones, y nunca se concretaron cambios significativos. Por otro lado, creo que es importante destacar –y aquí también sólo lo voy a mencionar porque doña Viviana Blanco, Presidenta de la Comisión para la Promoción de la Competencia–, estoy seguro que sí va a profundizar en ello, diversos estudios y opiniones de la COPROCOM, a través de los años, ha aportado evidencia clara de que el esquema de fijación de precios mínimos y máximos, así como la regulación por bandas según calidades, que existía para los precios al consumidor final, no contribuía a promover la competencia; impidiendo con ello que el consumidor pudiera obtener arroz con mayor porcentaje de grano entero, de mayor calidad y a un menor precio.

¿Qué ha pasado en todos estos años? Ha pasado que nos integramos a la OCDE y que esta integración es, sin duda y primero que todo, para atender los compromisos y traducir sus recomendaciones en políticas públicas; así como hay que plasmar en políticas públicas las recomendaciones de la COPROCOM.

En el caso de la OCDE, el estudio económico del año 2020 puso énfasis importante en las regulaciones del arroz y señaló varias cosas importantes. Primero, resaltó estimaciones que sugerían que las regulaciones en el mercado del arroz implicaban una transferencia de los consumidores a los productores, lo cual, para los hogares más pobres, representaban el 8% de sus ingresos, según un estudio del 2015 de Ricardo Monge González.

Esa tesis fue posteriormente reforzada por un estudio de Viviana Santamaría. También, señaló la OCDE, en el 2020, que las políticas vigentes de ese momento han contribuido poco a mejorar la productividad entre los productores; o, a mejorar el bienestar económico de los pequeños productores, pero que habían creado un mecanismo para poder mantener el *statu quo* y que todo sugería que el entorno regulatorio en el mercado del arroz era regresivo y contribuía a una mayor desigualdad en la distribución del ingreso e impedía una salida de la pobreza para varios segmentos de la población.

Finalmente, ese estudio de la OCDE también indicó que, para que los precios nacionales se acercaran a los internacionales, el aumento de la competencia era fundamental.

Como he comentado, la evidencia estaba sobre la mesa, es clara y el mérito de la actual administración es haber tomado cartas en el asunto, adoptando decisiones rápidas, y bueno, pocos días antes de cumplir los 3 meses ya estaba la labor de desregulación finalizada y la disminución de la protección arancelaria implementada.



EL APOYO A LA RUTA DEL ARROZ

Edgar Mata Ramírez

Viceministro de Agricultura y Ganadería (MAG).

Un agradecimiento a LEAD University y la Academia de Centroamérica por la invitación a participar en este foro. Reitero lo indicado por el Ministro Francisco Gamboa, quien expresó que esta es una determinación de la Administración Chaves Robles en función de hallazgos y contexto sobre el mercado del arroz.

Comenzando con los hechos, aproximadamente el sesenta por ciento del consumo nacional se abastece de arroz importado y el 40% de arroz nacional; hemos experimentado una reducción del área sembrada y la cantidad de productores en un lapso de 12 años; está en curso el proceso de reducción arancelaria contemplado en el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos en el año 2025, para llevar el arancel del arroz al 0%, tanto en granza como el pilado. Hemos observado la caída del número de productores desde el 2010 al 2020-21. Hoy tenemos la tercera parte de los productores que había en el 2010; el 4% de esos productores son grandes, tienen más de 200 hectáreas y poseen el 45% del área sembrada. De 2010 a la cosecha 2020-21, el área se ha reducido en un 60%.

¿Qué concluimos de estos datos? Lamentablemente las medidas adoptadas por el Estado no han sido efectivas para que el sector sea más robusto, ya que hay menos personas productoras y menor área sembrada que hace 12 años. De ahí surge “La Ruta del Arroz”. ¿Qué es lo que busca? Además de beneficiar a los consumidores, el fortalecimiento del pequeño y mediano productor. Busca

eliminar obstáculos del comercio, eliminar la fijación de precios, reducir los aranceles y, la parte que al Ministerio de Agricultura le corresponde, el apoyo económico y técnico a los pequeños y medianos productores de arroz, además de brindar transparencia al mercado.

Una de las principales medidas es la presentación a la Asamblea Legislativa del Proyecto de Ley N. 23.283, cuyo objetivo es brindar apoyo económico a los pequeños y medianos productores de arroz. Quiero ampliar en un punto: el apoyo económico va dirigido tanto a la persona productora que se mantenga en actividad, como aquella que quiera dedicarse a otras actividades productivas. Posteriormente les hablaré de un abanico de actividades que hemos identificado para las diferentes regiones. Aquí se debe apuntar que este país, produce arroz en regiones que no son aptas para el cultivo del grano.

¿De dónde se obtienen los recursos para el apoyo económico a las personas productoras? Los recursos se obtendrían de lo recaudado por concepto de los aranceles que se definieron en el decreto que disminuye los derechos arancelarios de importación.

La ley va a brindar apoyo a personas productoras con arraigo. Tienen que haber sembrado en los tres últimos periodos arroceros y está focalizado para productores que hayan sembrado menos de 100 hectáreas; además es un pago directo de una única vez. Dentro de este esquema es muy importante, también, la intervención del CNP en la compra del arroz, de los productores que podrían tener algún problema por el cambio anunciado por decreto o por el cambio en el sistema de precios y que a los que refieren los decretos. El CNP, en el mes de julio, implementó un proceso de inscripción de productores que entregarían su producción a cuatro arroceras, con las cuales el CNP tiene contratos y pagará el precio de referencia que estaba establecido antes de la derogatoria del decreto de fijación es decir ₡27.252 colones. Ese monto estaría siendo pagado por el CNP a los productores que se inscribieron y que habían sembrado arroz antes de la entrada en vigor del arancel que eliminaba los precios de referencia.

Dicho esto, desde el MAG y por medio de la transferencia de tecnología, se va a implementar un programa agresivo de capacitación para pequeños y medianos productores que quieran permanecer en el sector arrocerero. Se pretende, además, implementar agricultura de precisión en el uso de fertilizantes y agroquímicos, la incorporación de productores arroceros en un proyecto

de agricultura 4.0 que ya se está avanzando, el uso de semillas certificadas, el uso eficiente del agua, lo que permitirá generar tecnología y eficiencia a través de este programa agro innovación. Todo esto es un proyecto con un valor de ₡500 millones de colones que serían parte un presupuesto extraordinario del MAG y del INDER para el sector arrocerero.

También seremos más agresivos en desarrollar para el arroz una estrategia nacional de producción de bio-insumos, a través de bio-fábricas para dar servicio a varios productores. Se tiene cuantificado por medio del INTA que el costo del paquete tecnológico podría reducirse en un 35%. Ahora bien, eso es para los productores que quisieran quedarse en el sector arrocerero.

Por otra parte, las personas productoras voluntariamente pueden elegir la transformación a otra actividad productiva. Como se dijo anteriormente, existen opciones de cultivos o actividades alternativas según la región en que se ubiquen; por ejemplo, la ganadería, y otros cultivos como el sorgo que funcionaría para paliar el aumento de los precios para los insumos de alimentación animal.

Desde las instituciones del sector agropecuario se estará apoyando a aquellas personas que quieran voluntariamente cambiar de cultivo mediante análisis de suelos, para brindar las mejores recomendaciones sobre alternativas productivas. Incorporar materia orgánica al suelo es importante porque los suelos arroceros tienen características especiales. Asimismo, la optimización del uso de agua, agricultura de precisión y las bio-fábricas.

Además, con PROCOMER vamos a buscar nuevos mercados y enfocarnos hacia productos de exportación y mayor valor agregado. Sumado a ello, el acceso de los productores al Sistema de Banca para el Desarrollo, con condiciones adecuadas a las actividades propuestas, periodos de gracia, diferentes aranceles, diferentes tasas de interés y plazos para pagar los créditos.

Para las personas que quieran transformarse y pasar de una actividad a otra se tiene presupuestado un monto de 500 millones de colones tanto del MAG como del INDER, para ayudar a los productores arroceros. Esto es lo que desde el Ministerio de Agricultura les presentamos como abanico de opciones de cultivo, financiamiento y apoyo para los productores pequeños y medianos arroceros.



LA REGULACIÓN DEL MERCADO DEL ARROZ

Viviana Blanco Barboza

Presidente de la Comisión para la Promoción de la Competencia (COPROCOM).

Muchísimas gracias por la invitación. Quisiera comentar que daré un enfoque distinto a esta ponencia. En el pasado, COPROCOM se ha manifestado reiteradamente en desacuerdo con la regulación del arroz, en especial con la regulación de precios mínimos, pero existen otro tipo de afectaciones a la competencia, que también derivan de la regulación existente en el mercado del arroz en Costa Rica, y son las relacionadas con hacer el mercado más proclive a la colusión. Sobre esto se tratará la siguiente exposición.

Inicio refiriendo una frase señalada por CONARROZ, en un oficio enviado al Ministerio de Economía, Industria y Comercio en junio de este año, como respuesta al modelo industrial. Ésta dice que “el mercado del arroz no es competitivo (...) Al ser un mercado no competitivo, para el consumidor y el bienestar de la sociedad es prudente, aconsejable y razonable que exista una regulación.” Esta regulación puede ser de precios o cantidades.

También, en el periódico La Nación, este año se señala que la Corporación Arrocerera indica que el mercado poco competitivo del arroz requiere de una regulación de precios que debe verse como algo permanente por el riesgo de colusión; al respecto, las preguntas que pongo sobre la mesa son

las siguientes: ¿cuáles son las condiciones que hacen rentable la colusión en un mercado? ¿cuáles son las que se observan en el mercado costarricense? Ello con el propósito de determinar si es cierto o no que la regulación es necesaria para evitar el riesgo de colusión o si, más bien, esa regulación está haciendo más proclive la colusión en el mercado.

¿Qué es la colusión? La colusión ocurre cuando las empresas coordinan su comportamiento con el propósito de lograr un resultado supra competitivo. Este resultado es aquel en el cual el precio excede a cualquier precio que ocurriría en ausencia de coordinación. Hay que manifestar también que se oferta en cantidades menores, en menor calidad de los servicios y que, inevitablemente, todo esto lleva una ineficiencia, a una pérdida neta de bienestar social en el mercado.

Hay dos tipos de colusiones: explícitas o tácitas. Las primeras son cuando las empresas hacen contacto directo, específicamente, empresas competidoras entre sí con el objetivo de acordar ya sea precios, cantidades, cómo se reparten los territorios, cómo se reparten los clientes. Las segundas son cuando no implica un intercambio expreso de garantías, pero sí requiere que las empresas comuniquen su intención de subir los precios y su confianza mutua de hacer lo mismo. Por último, puede darse también el paralelismo consciente, que ocurre cuando una empresa incrementa sus precios y sus competidores igualan el precio sin ninguna comunicación de por medio. Entonces, ¿qué es lo que hace rentable una colusión en el mercado? Hay varios elementos desde el punto de vista de la teoría económica que nos dicen si la colusión va a ser rentable o no.

1. La elasticidad precio demanda del mercado.
2. El número relativo de empresas participantes en el acuerdo, en relación con las empresas que no participan.
3. La importancia de las barreras a la entrada.
4. El poder de compra de los consumidores.

LA COLUSIÓN EN EL MERCADO NACIONAL

Teniendo esto presente, analicemos el caso costarricense en el mercado del arroz. El arroz es un producto que forma parte de la dieta de los costarricenses. Es un producto cuya demanda se muestra poco sensible a un cambio de precios y, en mercados con demandas inelásticas, la coordinación es muy útil para incrementar el

poder de mercado. Observamos también que el consumo per cápita de arroz en los últimos cinco años se ha mantenido relativamente estable: aproximadamente, 47 kilos anuales. Entonces podemos decir que esta condición de demanda relativamente inelástica se cumple en el caso del arroz.

Respecto al número de empresas participantes en el acuerdo, cuanto menor sea el número de empresas dentro del acuerdo y mayor su cuota de mercado, mayor será el poder de mercado de las empresas coludidas. Entonces aquí ¿qué observamos? Primero, que todos los productores, así como los industriales, se encuentran afiliados a CONARROZ; segundo, que los industriales procesan la totalidad de la producción nacional; tercero, cuando hay desabastecimiento declarado el gobierno, se hace uso del contingente de arroz en granza, proveniente de Estados Unidos, y del contingente de arroz pilado y, por último, que las importaciones fuera de estos instrumentos en realidad son poco significativas.

Continuando con el análisis del mercado, se deben analizar las barreras a la entrada. Es posible aseverar que hay barreras a la entrada importantes en el mercado del arroz y esto facilita también la colusión. Estas barreras se están dadas, en gran parte, por la legislación nacional, que determina barreras para el establecimiento de nuevas empresas o de nuevos jugadores para importar arroz en granza, ya sea por desabastecimiento o por contingente, al amparo del Tratado de Libre Comercio de Centroamérica, República Dominicana y Estados Unidos. En este contexto, se requiere un requisito de desempeño; se requiere comprar la producción nacional; hay barreras también para importar arroz pilado a través de un contingente y; las cantidades asignadas van a variar dependiendo del número de solicitantes; además, la protección arancelaria es alta. Históricamente manteníamos una protección de 35% y la regulación de precios mínimos también impedía la competencia. Es decir, impedía una disputa de los vendedores por ofrecer a un precio más bajo del precio mínimo. Entonces en ese caso podemos concluir que existen barreras a la entrada, y ya tenemos varios elementos que hacen rentable la colusión.

El último elemento es el poder de compra: cuanto mayor sea el poder del comprador, menor la rentabilidad de la colusión. Vale la pena analizar cuán poderosos son los compradores en el mercado. Algunos podrían decir “existen cadenas de supermercados que

podrían ejercer algún poder compensatorio de la demanda, que podrían tener un poder de negociación”, sin embargo, lo cierto es que para abastecerse de arroz en una cantidad suficiente y a un precio competitivo, se requiere necesariamente de la industria nacional, porque lo que pueden importar va a depender obviamente del precio internacional y del monto del arancel para ver si es competitivo o no.

Entonces, para lograr esta colusión; para lograr un acuerdo exitoso –ya sea en precios o volumen de producción–, debemos considerar dos problemas interrelacionados. El primero es que se debe lograr el acuerdo y el segundo es que, dado el incentivo entre todos los participantes del acuerdo a salirse del acuerdo, pues entonces las empresas deben tener un mecanismo para hacer cumplir el acuerdo.

En el caso del mercado de arroz costarricense podemos evaluar esos factores que inciden en lograr un acuerdo colusorio. Lo primero es que el arroz es un producto **homogéneo**; eso sólo simplifica las negociaciones, ya que, únicamente tienen que ponerse de acuerdo en una dimensión (que puede ser el precio o el nivel de salida). Hay **simetría en costos**, porque el costo de la granza importada es igual para todas las industrias, así como el precio de referencia del productor nacional. Tenemos **información completa**, porque tanto CONARROZ, el MAG, el CNP y COMEX publican información sobre el sector, incluyendo las participaciones de compra de la cosecha y, además, dentro del seno de CONARROZ se comparte información entre los jugadores. Hay **poca innovación**, lo cual también facilita un acuerdo, pues las características del arroz son estables a través del tiempo; no es un producto que esté sujeto a innovación como la tecnología o demás. Un punto muy importante es la **estructura social de la industria**, esto es, si existe una persona o entidad dispuesta y capaz de organizar a otros en la industria, eso facilita llegar a un posible acuerdo. Aquí tenemos a CONARROZ y tenemos también varias asociaciones.

De seguido está la capacidad de hacer cumplir el acuerdo, o sea, el **enforcement**. Una ejecución efectiva requiere detección, requiere que las empresas puedan observar los precios y las cantidades de sus competidores, cosa que aquí también se da y requiere que puedan ejercerse represalias. Por último, para facilitar el acuerdo y mantenerlo, se necesita que la **autoridad de competencia sea débil**; que no haya una probabilidad

muy alta de que la autoridad de competencia detecte el acuerdo y lo sancione. Evidentemente, la autoridad de competencia en este país es muy pequeña, además, no hemos recibido el presupuesto que legalmente nos corresponde y sólo tenemos trece personas laborando en el Órgano Técnico para atender todos los casos. Entonces, a pesar de que las sanciones previstas en el nuevo marco jurídico, a través de la Ley N°9736, son severas, es baja la probabilidad de que la autoridad de competencia pueda detectar todas aquellas posibles colusiones, y termina siendo algo que también influye para facilitar la colusión.

CONCLUSIONES

Desde un inicio, COPROCOM se opuso a la creación de CONARROZ. La Comisión alegó, en ese momento, que la CONARROZ limitaba el proceso de competencia y libre concurrencia en el mercado del arroz; que la creación de la corporación arrocera, conforme a lo planteado en el proyecto de ley, no parecía deparar ningún beneficio al consumidor y, por el contrario, el proyecto de ley podía propiciar acuerdos y regulaciones contrarias a los intereses del consumidor. En ese momento, la Comisión reiteró la posición, desde 2001, de que los cambios requeridos en el mercado, ya desde ese momento, eran fundamentalmente la reducción de aranceles, lo cual es lo que se está promoviendo ahora.

Por otro lado, el comportamiento de la industria, es decir, la COPROCOM, ya determinó la existencia de acuerdos colusivos en el año 2001. Esto llegó hasta los tribunales y, en ese momento, la sanción no se ejecutó al final, porque dijeron que no estaba bien sustentado cómo se había fijado la multa. Lo interesante fue que no hubo ninguna oposición en que la práctica se había realizado, entonces sí se determinó la existencia de colusión.

Más recientemente, en el año 2019, la COPROCOM inició una investigación que culminó con una resolución muy nueva (del 26 de julio de 2022), en la cual la COPROCOM sanciona a nueve competidores del sector arrocero; ya con las multas o sanciones establecidas en la nueva ley. Observamos que son sanciones muy fuertes, pero todavía no están en firme; se encuentran en una etapa recursiva por lo cual no me voy a referir a ellas.

Finalmente, quiero señalar que la posición desde la perspectiva de competencia es que, más bien, la

normativa actual está limitando la competencia y la libre concurrencia en los mercados. Se están reuniendo, gracias a la regulación, muchos factores que hacen proclive y rentable una posible colusión entre las empresas participantes en el sector arrocero, y que, para promover una mayor competencia en el sector, corresponde

eliminar todas estas barreras y limitaciones. Todo esto exige la ardua revisión de la ley de CONARROZ, de los aranceles (ya en proceso), de los reglamentos de asignación de contingentes, entre otras variables que se presentan al análisis, para mejorar las condiciones normativas y orientar la ley hacia lo que pretende en realidad.



LAS RENTAS EN LA AGRO-CADENA DEL ARROZ

Viviana Santamaría Guerrero
Profesora de LEAD University.

Durante el año 2015-2016, ante la solicitud de la Cámara de Comercio, me pidieron que hiciera un estudio para caracterizar la agro-cadena del arroz. Me voy a referir básicamente a algunos de los hallazgos que en esa oportunidad encontramos, aunque hay estudios posteriores que, posiblemente, tienen resultados actualizados y novedosos. Comentaré entonces algunas de las principales conclusiones identificadas en ese estudio, realizado con una colega, Alejandra Mata. ¿Cuál era nuestro objetivo? Tratar de identificar en cuál parte de la cadena del arroz se generaban mejores rentas derivadas, justamente, del modelo de fijación de precios prevaleciente en Costa Rica. A través de un análisis instrumental, de excedentes del consumidor, tratamos de medir, dónde se localizaban esas rentas, es decir, de cuál parte de la agro-cadena se transferían esas rentas derivadas del diferencial de precios pagado entre el precio del mercado internacional, que en esa oportunidad era un precio bastante bajo, versus el precio fijado por el gobierno a través de los decretos de fijación de precios. En otros términos, sobre quién recaía el costo o la pérdida de bienestar del esquema que teníamos vigente.

A manera de resumen para tener la información presente, hay seis participantes importantes dentro de la agro cadena del arroz, específicamente son: I) Los **productores**. II) Los **industriales** del arroz, quienes procesan el arroz. III) Los **importadores**. Recordemos,

como señala el Viceministro Mata y también el Ministro Gamboa, que nosotros no somos autosuficientes en la producción de este grano, sino que tenemos que importar el 60%, en promedio, de lo consumido en el mercado nacional. Entonces, los importadores son un participante importante quienes, además con el proceso de apertura de las cuotas del tratado de libre comercio con Estados Unidos, han venido ganando importancia y este tema es relevante dentro del modelo de costos que se utilizaba para fijar el precio. Incluso, para algunos productores o industriales y operadores del arroz se había vuelto mucho más interesante importar únicamente arroz, salir de la actividad arrocera –de producir o procesar el arroz– y dedicarse exclusivamente a importarlo. Ese fue un elemento que también se identificó en nuestra investigación. IV) Los **mayoristas**, el comercio mayorista. V) Los **detallistas**, los supermercados o los del comercio minorista. VI) Los **consumidores**, nosotros, los últimos en la cadena.

Entonces, en este contexto analizamos el comportamiento y las características de cada uno de estos agentes del mercado, con el fin de identificar hacia dónde fluían esas rentas. Es muy importante aclarar que el mercado del arroz tradicionalmente ha sido un mercado manejado por grandes productores y empresas industrializadoras; el 6% de los productores son grandes; sin embargo, manejan el 56% del área sembrada. Tenemos 35% de productores que son pequeños, o que producen menos de 10 hectáreas cada uno, pero representan únicamente el 3% de la producción sembrada. Entonces, el peso relativo dentro de la producción y la condición de fijación del precio, hace que los grandes actores reciban proporciones mayores a las que reciben los pequeños. Otro hallazgo interesante es que, desde el punto de vista de ventas, identificamos que el 68% de las ventas eran controladas por tres compañías, una de ellas una cooperativa.

Cuando hicimos este análisis logramos identificar, además, como bien se identifica en las encuestas de ingresos y gastos proporcionadas por el Instituto Nacional de Estadística y Censos, que una proporción muy importante del gasto realizado por las familias –especialmente aquellas de los quintiles de menores ingresos–, se dedica al consumo de arroz. No solo por un tema de tradición, sino porque también es un producto que forma parte de la dieta diaria de las familias con menores ingresos: es un producto que, ante la imposibilidad de

consumir proteína, las familias de estos quintiles consumen una mayor cantidad de arroz y frijoles. Por eso, dentro del gasto mensual, el peso relativo del arroz es mucho mayor en las familias de menores ingresos que el peso que tiene en las familias de los quintiles de mayores ingresos, que pueden comprar una mayor cantidad de proteína.

Nos encontramos que la generación de estas rentas hacía que, como bien señaló el Ministro Gamboa, hubiese un traslado de parte de los consumidores y, proporcionalmente más de aquellos de menores ingresos, hacia las empresas dominantes del mercado. En este estudio habíamos identificado que cerca de un 10% de los ingresos de los hogares, cuando lo dividimos por quintiles de ingreso, se destinaban a la compra de arroz y eso significaba que esa transferencia de rentas a lo largo de la cadena, especialmente cuando teníamos empresas muy integradas verticalmente –aquellas que tenían no sólo fincas productoras, sino molinos para procesar el arroz y empresas distribuidoras– lograban con el modelo de fijación de precios, una generación de rentas importante, las cuales venían en una buena parte de los quintiles de menores ingresos. Identificamos que alrededor de un 7% del gasto generado por las familias del quintil más pobre del país se dirigían, justamente, a estos tres grandes operadores del mercado.

Como también señaló el Viceministro Mata, la actividad arrocera ha tenido un problema estructural histórico de bajos rendimientos, el cual no se ha logrado resolver –evidentemente– con las políticas implementadas para el sector; no sólo porque todavía se produce mucho en seco (un 57% de la producción todavía sigue produciéndose bajo esta modalidad), que es menos eficiente, y solamente un 43% de la producción sigue generándose a través del riego.

Estamos ante un sector con baja productividad. Si bien logró subir en los últimos 2 periodos arroceros, no ha logrado mantenerse en el tiempo y ha sido muy vulnerable a las políticas de intervención del estado. Por ejemplo, cuando tenemos medidas de protección o de defensa comercial, se observa un aumento de la producción y mejora un poco la productividad. No hemos logrado esa mejora estructural requerida y, con la frontera agrícola que evidentemente tenemos en este país, la única manera realmente de mejorar la productividad sería incorporando la *AgriTech* o la agricultura de precisión; dada nuestra limitada cantidad de territorio.

Nosotros, actualmente, tenemos en arroz la mitad de la productividad de países competidores que nos venden arroz, como Uruguay. Tenemos una productividad cercana a 4,5 toneladas por hectárea, mientras que Uruguay presenta productividades cercanas a las 9 toneladas métricas por hectárea. Evidentemente, esta política, como ya señalaron los representantes de gobierno, no ha logrado los objetivos deseados.

Algunas de las conclusiones planteadas en este estudio han sido abordadas con la nueva política implementada por la Administración Chaves. Nosotros concluimos que, si se quería incentivar la producción, por un tema de seguridad alimentaria y garantizar una actividad a los productores, debían concentrarse las políticas en los pequeños. Parte de esto es lo que se ha venido abordando con lo ya explicado por el Ministro de Economía y el Viceministro de Agricultura.

Sin duda, la alta concentración de las ganancias que nosotros habíamos identificado, estaban concentradas

a lo largo de la cadena entre los productores, industriales y en el canal detallista. Allí fue donde logramos identificar la mayor transferencia de rentas, con el agravante para el consumidor de que, a lo largo de la agro-cadena, cada una de las partes podía transferir su costo a la siguiente parte de la agrocadena o transferir sus rentas a la siguiente parte, pero el consumidor no tenía a quién transferirla. Al consumidor solamente le correspondía pagar.

Con este análisis técnico, logramos identificar que estábamos hablando de una pérdida neta de rentas del país que, anualmente, podía rondar cerca de los US\$170 millones de dólares por la fijación del modelo de precios. Por tanto, esta política de la Administración Chaves, es un paso adelante en la corrección de estos esquemas, pero al mismo tiempo debemos seguir trabajando en el mejoramiento y la competitividad de los productores que quisieran seguir manteniéndose en la actividad.



UNA REVISIÓN DEL MERCADO DEL ARROZ

Nelson Arroyo Blanco

Investigador del Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas (IICE).

Gracias a LEAD University y a la Academia de Centroamérica por la invitación y por permitirme exponer algunos de los resultados de la investigación. La presentación está basada en una actualización del informe “Análisis sobre el mercado actual para la estimación y determinación de los precios del arroz bajo el contexto de la cadena de comercialización”. Este estudio contiene información hasta junio del 2021, anteriormente se había hecho un estudio similar para el MEIC en el 2013 y luego se realizó una actualización en el 2014 y, como había pasado tanto tiempo, se decidió aprovechar la información que se había recolectado a lo largo del tiempo para hacer una actualización. ¿Qué vamos a ver? Vamos a ver un poco de antecedentes, algunas generalidades del sector, concentración en el sector arrocero, algunos cuestionamientos a la fijación y las conclusiones del estudio.

ANTECEDENTES

Como antecedentes tenemos que la fijación está fundamentada en la Ley 7472 (Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor), que básicamente en su artículo 5 establece que el precio de los bienes y servicios podían ser regulados por la administración pública en situaciones de excepción y de forma temporal, para lo cual debería fundamentar la medida.

Sin embargo, ¿qué pasó aquí? La regulación pasó de ser algo excepcional y temporal, a realizarse de oficio.

Antes del 2013 se regulaba solamente el precio máximo de la calidad 80/20 y las calidades inferiores; solamente se establecía el precio máximo de venta, pero –en mayo del 2013– el sector arrocero solicitó al MEIC ordenar el mercado. ¿Por qué pasó esto? Porque llegaron importaciones de arroz, principalmente de Sudamérica, de arroz de calidades superiores que se estaban vendiendo a precios iguales o inferiores al 80/20. En ese entonces, el MEIC accedió a este pedido, regulando todas las calidades, estableciendo bandas; es decir, fijó un piso y un techo para las diferentes calidades, con la condición de avanzar a un proceso de liberación del precio; sin embargo, este proceso se postergó en dos oportunidades.

En el 2014 se echó marcha atrás al proceso de liberación y se propuso un proceso de apertura gradual de las bandas; no obstante, no se presentaron avances de este proceso. Como se implementó el sistema de bandas de precios, los importadores lanzaron promociones ligadas al arroz (bandeo), que consiste en adicionar algún producto con el arroz, como una pasta, salsa de tomate, etc. Entonces en febrero del 2015 el artículo 10 del decreto N° 38.884 del MEIC prohibió el bandeo, sorteos, promociones, ofertas y otras similares con el arroz. Esta medida estuvo vigente hasta el 26 de abril del 2020, cuando por el decreto ejecutivo N° 42.324 del MEIC suspendió de manera temporal esta medida ante los efectos del COVID, quedando sujeta a revisión conforme evolucionara el estado de emergencia. Como vemos, la regulación pasó solamente de establecer un precio máximo para la calidad 80/20, y calidades inferiores, a regular todas las calidades del grano, e incluso se extendió hasta regular actividades promocionales como el bandeo.

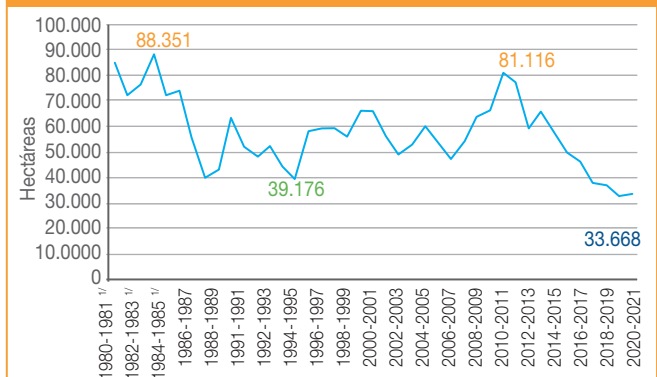
Generalidades del Sector

Aquí tenemos un gráfico de evolución del área sembrada desde 1980 hasta 2020-2021; podemos ver en la década de los 80, un máximo de 88 mil hectáreas, luego el área muestra una tendencia a la baja con una serie de fluctuaciones, pero con la llegada de la crisis de alimentos (2006-2007), se lanzó el Plan Nacional de Alimentos, donde se propuso incrementar la producción nacional y llegamos hasta 81 mil hectáreas y después viene un descenso. Algo similar se presentó en la producción desde 1995 hasta el 2020-2021, en el 2006-2007 con la crisis

de alimentos y la implementación del Plan Nacional de Alimentos, donde se aumenta el área sembrada y con ello la producción, llegando a producirse hasta 290 mil toneladas; y después viene un descenso, cerrando el último periodo arrocero en 152 mil toneladas.

¿Qué pasó entre el 2007-2008 y el 2010-2011? La producción se incrementó un 54%; y ¿cuál fue el principal incentivo? Un incremento en el precio del 64%; entre noviembre del 2007 y noviembre del 2008 el precio pasó de ₡14.827 a ₡24.315 por saco. Posteriormente, se empieza a ver un descenso en los precios entre el 2010-2011 y 2020-2021, lo cual ha motivado un descenso en la producción de un 47% y, el principal incentivo para esta disminución es el descenso en el precio local del productor de -7,27%.

FIGURA 1. EVOLUCIÓN DEL ÁREA SEMBRADA POR PERIODOS



Nota: 1/ Con información del Consejo Nacional de Producción.

Fuente: IICE con datos de los informes Estadísticos de CONARROZ.

Una variable clave en el sector son los rendimientos. Aquí tenemos una evolución histórica de los rendimientos desde 1980. Como se puede ver, antes de 1990, estábamos por debajo de las 4 toneladas por hectárea, incluso con 2 toneladas por hectárea a inicios de los 80; entre el 90 y el 2000, vemos que los rendimientos superan las 4 toneladas por hectárea con fluctuaciones, llegando casi a 5 (4,96 toneladas por hectárea), pero esto no se logró mantener en el tiempo ni seguir incrementándose, más bien, en el año 2000 empiezan a descender y con el Plan Nacional de Alimentos, que lanzó un precio muy atractivo para incrementar el área sembrada, se usaron suelos marginales y áreas de secano, que hicieron que los rendimientos tendieran a bajar a 3,39 toneladas por hectárea. Posteriormente, con el descenso en el precio local, empiezan a salir muchos productores

de áreas marginales y de secano (con menores rendimientos) y se empieza a incrementar el rendimiento nacional, cerrando el último periodo en 4,54 toneladas por hectárea.

Entonces, ¿qué hemos visto? Que durante los últimos periodos hay una proporción importante del consumo que se ha cubierto con importaciones, como ya lo mencionaron los otros expositores. Por ejemplo, en el 2010-2011 donde se alcanzó el máximo de producción nacional, el 82% de consumo se cubrió con producción nacional y solamente el 18% con arroz importado. Sin embargo, los últimos dos periodos arroceros, prácticamente, el 60% del consumo nacional se ha cubierto con importaciones. ¿A qué se debe esto? Al descenso en la producción local y al proceso de apertura comercial establecida en el CAFTA, que ha permitido el ingreso de contingentes de arroz en granza y arroz pilado libres de arancel, así como un descenso en los aranceles que se han venido pagando.

El arroz es un producto muy importante en la dieta de los costarricenses, especialmente, para las familias de menores ingresos. Datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares del INEC del 2018 permiten determinar que, las personas de los quintiles uno y dos, consumen cerca de 50 kilogramos por persona al año, es decir, que entre estos quintiles uno y dos consumen el 52% del arroz del país, mientras que el quintil cinco, el consumo de arroz es más bajo con 27 kilos por persona al año.

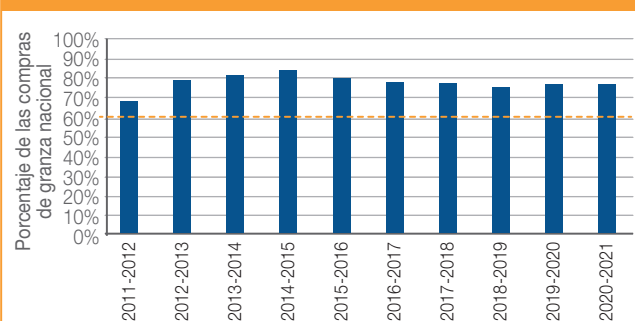
CONCENTRACIÓN EN EL SECTOR ARROCERO

Hablemos sobre la alta concentración en producción del sector arrocerero. Vemos que desde el 2004-2005 teníamos 1.082 productores, ese número de productores venía descendiendo, pero con la llegada del Plan Nacional de Alimentos, para mitigar los efectos de la crisis de alimentos, se incrementa el precio, aumenta la producción y llegamos hasta 1.490 productores; sin embargo, aquí la industria afrontó problemas para recibir el volumen de producción nacional, se acordó reducir el área y empieza un descenso en el número de productores, cerrando el último año en 518 productores de los cuales son 391 pequeños (tienen menos de 50 hectáreas), 94 medianos (tienen entre 50 y 200 hectáreas) y 33 productores grandes (tienen más de 200 hectáreas).

Pero ¿cómo se distribuye el área sembrada? Es decir, la tierra entre estas categorías de productores. Vemos que los pequeños productores (391 productores) tienen, en el último periodo, el 18% del área sembrada; los productores medianos (94 productores), por su parte, tienen 26% del área sembrada y los grandes (33 productores) tienen 56% del área sembrada. Entonces vemos que, entre los productores medianos y grandes, prácticamente, tienen más del 80% del área sembrada.

Los niveles de concentración en la industria también son altos, la figura 2 muestra el Índice de concentración C4, de las compras de granza nacional, es decir, cuánta granza han comprado las cuatro industrias más grandes; si este valor es mayor al 60% se considera que en las empresas están altamente concentradas. Podemos observar que, desde el 2011-2012 hasta el 2020-2021, cuatro empresas han concentrado más del 60% de las compras de granza nacional, y esto es muy importante porque, de acuerdo a las compras de granza nacional se asigna la distribución del contingente de arroz granza del CAFTA y también las declaratorias de desabasto.

FIGURA 2. ÍNDICE DE CONCENTRACIÓN C4 DE LAS COMPRAS DE GRANZA NACIONAL



Nota: 1/ Si el índice C4 supera el 60% del total de operaciones del mercado, se considera que el conjunto de empresas se encuentran altamente concentrado. Fuente: IICE estimado con datos suministrados por CONARROZ y COMEX.

Entonces cuando vemos la asignación del contingente de arroz granza del CAFTA, se sigue un patrón similar a este mismo gráfico, pues el contingente de arroz granza se asigna de acuerdo con las compras de granza nacional de este periodo y éste es a su vez el que determina la asignación del contingente del siguiente periodo; entonces igual, cuatro industrias superan el 60% de la asignación del contingente de granza importada y algo similar pasa con las declaratorias de desabasto de arroz granza, que también entran libres de impuestos y se asignan por la cláusula de desempeño (es decir el

porcentaje de las compras de granza nacional por cada agroindustria).

También tenemos otro contingente: el del arroz pilado. En el caso del 2021, teníamos 9.000 toneladas de arroz pilado que ingresaban libres de impuestos, de esas 9.000 toneladas, a 6 industrias se les asignó el 81% del contingente pilado, entonces se puede decir que las agroindustrias tienen las compras de granza nacional, la totalidad del contingente de arroz granza importado y las declaraciones de desabasto y también tienen una participación importante en el contingente de arroz pilado.

CUESTIONAMIENTOS

El sistema de fijación de precios, a lo largo del tiempo, ha enfrentado múltiples cuestionamientos. Por ejemplo, la OMC indicó que el sostenimiento de precios distorsionaba la producción y el comercio, en su momento se sobrepasó la Medida Global de Ayuda (MGA) estimada y varios países cuestionaron esta distorsión. Esto básicamente pasó entre el 2007 y el 2015, y se solucionó en el 2015 cuando se cambió la forma de redactar los decretos y se cambió fijación de precios por precio de referencia, lo anterior fue aceptado por el Comité de Agricultura de la OMC y se disminuyó la presión por ese punto.

También la OCDE considera que la fijación de precios es una medida altamente distorsionante del comercio y crea una brecha entre los precios domésticos y los precios de un bien importado, más los costos de transporte. En sus informes la OCDE ha recomendado eliminar o buscar un esquema alternativo a la fijación de precios. También, la Dirección de Investigaciones Económicas y de Mercado del MEIC, que es un ente técnico, ha cuestionado el sistema de fijación de precios en los informes del 2020 y 2021. Además, ha cuestionado el lento avance en el proceso de desregulación de la actividad; sin embargo, esos criterios no fueron tomados en cuenta.

Por su parte, la Comisión de la Promoción de la Competencia, ha planteado desde 1997, una serie de cuestionamientos a la regulación de este sector

considera que la fijación de precios mínimos limita la competencia y no fomenta la eficiencia, entorpeciendo el libre comercio y perjudicando a los consumidores.

CONCLUSIONES

Como conclusiones, el estudio permite determinar que los encargados de interpretar políticas públicas deberían de valorar la conveniencia de continuar con el actual esquema de regulación de precios; es decir, hacer una valoración costo-beneficio, en el cual consideren a los productores, los consumidores y la serie de litigios judiciales presentados a lo largo de todas las fijaciones de precios; litigios judiciales por parte de productores, por agroindustrias, por consumidores que han cuestionado las intervenciones del estado en el mercado.

Entonces es importante que se haga una valoración costo-beneficio, en caso de que se piense en un esquema alternativo; se debería considerar el comportamiento de los precios internacionales, esto para facilitar la toma de decisiones de los productores, así como el proceso de apertura del mercado, que a partir del año 2025 permitirá el ingreso ilimitado de arroz granza y pilado; así como la eliminación del arancel de importación del grano. En el 2025, la cantidad de arroz granza y pilado que van a ingresar de Estados Unidos por el CAFTA va a ser ilimitado y el arancel va a ser cero.

Un tema fundamental en el que se debe trabajar en el sector, para las personas que permanezcan en la producción arrocera, es la productividad, pues esto afecta seriamente la competitividad de los productores locales. Sabemos que somos un país con altos costos de producción y si tenemos baja productividad no vamos a ser competitivos frente a los bienes importados.

El sector arrocero y el Estado deben incentivar las inversiones en investigación, desarrollo, infraestructura para facilitar la producción, la promoción de buenas prácticas agrícolas, el manejo sostenible de los recursos naturales, las capacidades gerenciales de los productores; así como las capacidades asociativas que son medidas de apoyo menos distorsionantes del mercado, como lo es la fijación de precios.



LA VISIÓN DE LOS CONSUMIDORES

Erick Ulate Quesada

Presidente de Consumidores de Costa Rica,

Muchísimas gracias a LEAD University y la Academia de Centroamérica por la invitación. La idea de esta exposición es dar una visión desde los consumidores. Básicamente, la desregulación de este mercado arrocero es una lucha que los consumidores hemos dado desde hace muchísimos años; más de 20 años trabajando en este tema, donde consideramos desde Consumidores de Costa Rica –y también el reconocimiento a los compañeros de la Asociación de Consumidores Libres, presidida por Juan Ricardo Fernández–, como un tema bandera la protección al consumidor, sobre todo porque, como suele ocurrir, muchas de las decisiones que se toman en este tipo de mercado, como el del arroz, se justifican en términos de protección al consumidor; es decir, tenemos la disyuntiva de que justificando nuestra protección se violan nuestros derechos de manera bastante fuerte.

ANTECEDENTES RELEVANTES

Un poco de historia para ubicarnos en contexto. Recordemos que la Ley 8285 le permite a CONARROZ sugerir el precio fijado al consumidor, el artículo 6 de dicha ley establece, también, que la corporación debería informar, mediante estudios técnicos, cuándo el país se encuentra en desabasto arrocero, y, el artículo 37 de dicha ley, le da la facultad al Poder Ejecutivo para establecer los desabastos.

Un tema que siempre causó muchísima polémica y que, de alguna manera, se definió mediante una sentencia de julio del 2012 del Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda, tiene que ver con la obligatoriedad de fijar el precio del arroz; algunos arroceros decían que era obligatorio fijar el precio de conformidad con la Ley 8285; y otro sector, sobre todo de gobierno, indicaba que esto no era una obligación, si no que era facultad del Poder Ejecutivo.

El Tribunal Contencioso establece que es potestad del MEIC, con base en el artículo 5 de la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva al Consumidor, decidir si se regulaba el precio, es decir, que no existía una obligación legal de fijar el precio tal y como todavía sostienen algunos. En este sentido, la única obligación establecida por el MEIC es tener algún tipo de justificación técnica.

Antes del 2013 –ya lo han manifestado mis colegas en el panel–, existía una fijación de arroz en la calidad 80-20, pero una fijación de precio máximo. A partir del 15 de mayo del 2013, ocurre una situación para nosotros absolutamente anómala, de alguna manera, ya descrita acá, como un desorden del mercado cuando se confunde con la competencia en un mercado y pasa algo que para nosotros sencillamente fue una locura; pasar de una regulación de precio máximo del 80-20, a lo que tenemos ahora, una regulación de precio máximo y mínimo de todas estas calidades de arroz; es decir, el Ministerio de Economía, en ese momento, establece este tipo de regulación y promete que en el mismo decreto, que para el 01 de enero del 2014 se daba fin al esquema de fijación de precios.

LA SITUACIÓN ACTUAL

Resulta, y esto es importante para la discusión actual, que en la práctica no existió ninguna rebaja en los precios, ni siquiera, del 80-20. Vamos a ver cuál es una de las justificaciones del sector hoy en día para atacar “La Ruta del Arroz”. Básicamente, que el precio del arroz ha tenido una variación mínima a lo largo de los años. Pero es, principalmente, porque se toma como base el precio máximo fijado por el Ministerio de Economía, Industria y Comercio, para el arroz 80-20, en mayo del 2013. Nosotros le hacemos ver, al entonces Viceministro Marvin Rodríguez, los resultados de una verificación de mercado que hicimos en Consumidores

de Costa Rica, para constatar cuáles eran los precios reales del arroz, en ese momento, frente a los propuestos por el Ministerio de Economía, Industria y Comercio; y reitero, esto es básico en la discusión actual porque todavía se justifica el que se continúe con la regulación por parte del sector que lo defiende, a partir de la supuesta variación en los precios, cuando esto no es real.

Resulta que nosotros encontramos facturas en mano en la calidad 80-20, precios hasta ₡130 por debajo del precio máximo que, en aquel momento, regulaba el Ministerio de Economía, es decir, no era cierto que todo el mundo se pegara al precio máximo que el Ministerio en aquel momento regulaba, sino que como había la posibilidad de vender por debajo de ese precio, se encontró en el mercado y con respaldo de facturas, precios hasta ₡130 por kilogramo más bajos que lo que el MEIC fijaba. En la calidad 90-10 se encontraron precios hasta ₡154 más bajos de lo que el Ministerio de Economía pretendía fijar como precio mínimo, y en la calidad 95-5 había diferencias de ₡10; es decir, en la práctica, lo que el Ministerio de Economía, Industria y Comercio hizo, en 2013, no fue bajar el precio del arroz, como lo manifestaron públicamente, sino más bien, poner precios que iban a ser muchísimo más altos de lo que se estaba pagando en el mercado.

Como reflejan algunas noticias publicadas en medios de comunicación ante los hallazgos del estudio realizado por Consumidores de Costa Rica, los cuales estaban fundamentados (con facturas de compra realizadas en diversos comercios del área metropolitana), el entonces Viceministro Rodríguez (como representante del Ministerio de Economía) manifestó que una de las medidas o uno de los resultados esperados con esta medida iba a ser que el precio de las calidades superiores al 80-20 subiera, porque a ellos les parecía muy raro que las calidades 90-10, 95-5 o superiores se comercializaran por debajo del precio máximo del 80-20; es decir, lo que querían era obligar al consumidor a consumir, valga la redundancia, un arroz de menor calidad subiendo el precio a los de mayor calidad, o sea, una política totalmente anti-consumidor.

Evidentemente esto generó una serie de cuestionamientos que terminaron en un proceso contencioso administrativo, en donde el tribunal, incluso, determinó que la regulación, emitida en el 2013, no cumplía con los requisitos legales necesarios. Lastimosamente, la sentencia no estableció ninguna medida que

permitiera revertir las distorsiones halladas en esa regulación de precios.

Luego, el Ministerio de Economía hizo algo que normalmente el Estado hace mucho, “tirar la bola para adelante”. Como el 1 de enero del 2014 debería haberse eliminado el esquema de regulación de precios, resulta que el 2 de enero del 2014 emiten otro decreto ampliando la regulación de precios hasta septiembre y luego otra vez “la tiran para adelante”; es decir, lo que hicieron fue ir posponiendo la eliminación del esquema de regulación de precios. Al final, ¿qué ocurre? La promesa quedó en nada: el precio del arroz no se liberalizó y, más bien, la fijación de precios se hizo más rígida.

De esta forma, el famoso decreto 38884-MEIC, en el cual se establece la regulación del precio del arroz ha sido modificado en siete años más de quince veces argumentando, en todas las ocasiones, que se avanza en un esquema de desregulación del mercado. Pero no ha sido más que “tomarle el pelo”, de manera permanente, a la población pues, en la práctica, no ocurría tal desregulación. Más bien, en algún momento, ya don Nelson lo trajo a colación, se estableció una prohibición de ofertas, bandeo y promociones, estableciendo que cualquier beneficio dado a los consumidores iba en contra de los objetivos de la regulación, paradójicamente, justificada esta última en términos de la protección al consumidor. Veán hasta dónde el discurso gubernamental de protección al sector arrocerero siempre se justificó en términos del consumidor y todavía de alguna manera lo justifican en esos términos quienes defienden las medidas cuando es todo lo contrario. La regulación de precios, como ha quedado más que demostrado a lo largo de las presentaciones, perjudicó permanentemente a los consumidores.

Esto ha sido una lucha de años; hace ya cuatro o cinco años en conjunto con Consumidores Libres, Consumidores de Costa Rica presentó un nuevo proceso contencioso administrativo, siempre planteamos el tema como base de las discusiones en todos los procesos electorales y curiosamente pues, a pesar de las diversas promesas que se habían venido teniendo, el esquema se mantenía incólume.

Este mercado ha sido de los más estudiados. Este mercado es bastante analizado por el Banco Mundial, el Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica, hay un estudio de Jorge León Murillo en la página del Banco Central, de la OCDE, de COPROCOM, de la Cámara de Comercio de Costa Rica (CCCR), en donde todos coinciden en que la regulación del precio del arroz significa mayores precios hacia el consumidor, pero a pesar de esto, el Ministerio de Economía, Industria y Comercio, tenía que justificar técnicamente el mantener esa medida, a pesar de que los estudios, uno tras otro, venían indicando la necesidad de una desregulación del mercado. Nos encontrábamos más bien, con una política en contra de las constantes recomendaciones técnicas, es decir, sencillamente, no entendemos como las diversas autoridades de gobierno, desde el gobierno de Laura Chinchilla, el de Luis Guillermo Solís, el de Carlos Alvarado, siguieron manteniendo estas mismas políticas, a pesar de que el mismo expresidente Carlos Alvarado públicamente dijo que el sistema de fijación de precios era obsoleto, pero no hizo nada para modificarlo. Al final de cuentas la inacción de las autoridades de gobierno fue la tónica sobre este tema.

No voy a entrar a detalle de la situación del mercado, ya que ha sido ampliamente discutida, lo que quiero

**TABLA 1. INFORMACIÓN SOBRE ARROZ:
ÁREA SEMBRADA, PRODUCCIÓN, RENDIMIENTO
Y VARIACIÓN INTERANUAL
PERIODO 2016 A 2021**

PERIODO	ÁREA SEMBRADA	PRODUCCIÓN (t granza s y l)	RENDIMIENTO GRANZA SECA Y LIMPIA		VARIACIÓN INTERANUAL
	(hectáreas)		t/ha	Sacos 73,6 kg	Sacos 73,6 kg
2016/17	46,426	200,347	4,3	58,6	7,2
2017/18	37,560	157,930	4,20	57,1	-1,5
2018/19	36,979	155,051	4,19	57,0	-0,2
2019/20	33,048	149,339	4,52	61,4	4,4
2020/21	33,668	152,721	4,54	61,6	0,2

Fuente. Centro Estadístico Arrocerero, CONARROZ; 2021.

destacar es que estos datos que les presento son del último estudio del Ministerio de Economía, que sustentaba la fijación del precio previo a la salida del gobierno de Carlos Alvarado, para que después no se argumentara que el estudio estaba hecho para justificar la desregulación del mercado del arroz. No, esto que les estoy presentando acá se toma del informe de la DAEM del Ministerio de Economía, que más bien justificó la última alza en el precio.

¿Cuáles son los resultados más allá de los números? Menor área sembrada a través del tiempo, una producción menor, una productividad muy por debajo de la internacional, que se explica, básicamente, por la salida de productores y no porque la actividad, como tal, se hace más eficiente. Seguimos con una productividad muy baja. De hecho, se califica, desde el punto de vista técnico, como relativamente baja, teniendo, como se ha manifestado aquí, a exportadores fuertes de estos mercados con el doble de productividad que la nuestra, e incluso países que tienen un clima parecido al nuestro, tienen productividades mayores.

REFLEXIONES FINALES

¿Qué opina Consumidores de Costa Rica sobre la eliminación de la intervención del estado en el mercado arrocero? Evidentemente sería muy positivo porque se cumple con una demanda histórica de la organización, donde por décadas hemos venido luchando para ser testigos de la foto que ustedes están viendo en estos momentos; decretos que para nosotros valen oro, en donde se elimina el esquema que ha perjudicado el bolsillo de los consumidores durante años:

- Eliminación del esquema de fijación de precios.
- Disminución de aranceles de importación de arroz granza y pilado de todos los orígenes.
- Una medida previa que había sido permitir la fortificación del arroz en Costa Rica.

Se decía nuevamente en el discurso para proteger a los consumidores que había que exigir que el arroz importado pilado, viniera ya fortificado del extranjero cuando en realidad esto era una política para encarecer estas importaciones de arroz pilado. A los consumidores lo que nos interesa es que el arroz en el anaquel esté fortificado, no en donde se fortifique.

- Y por otro lado algo que para nosotros había sido, francamente, una política bastante contraria a los intereses del consumidor que era la limitación de ofertas y promociones, entre ellos el bandeo, que también se elimina al caerse el esquema de fijación.

¿Cómo hemos apoyado al Gobierno de la República en esto? Tuvimos presencia en el acto de presentación de “La Ruta del Arroz”. Hemos formulado, tanto Consumidores Libres, como Consumidores de Costa Rica, una coadyuvancia pasiva a favor del Estado, en el proceso que tienen algunos del sector arrocero ante la Sala Constitucional por el tema de aranceles, haciéndole ver a la Sala que, más bien, esto es una política en beneficio de la población costarricense. Hemos dado un apoyo público en medios de comunicación a la actual administración y a “La Ruta del Arroz”, pero hay acciones pendientes. Nos preguntan “¿cuándo va a bajar el precio?”, nosotros en Consumidores de Costa Rica estamos haciendo un monitoreo mensual de los precios del arroz. Hicimos una primera compra antes del 20 de julio, cuando finalizó la consulta pública. La próxima semana realizaremos la segunda compra de arroz en los mismos locales, manteniendo las mismas marcas, con las mismas presentaciones, y vamos a seguir monitoreando los precios en el mercado para comprobar la disminución del precio.

Para fortalecer la seguridad jurídica de la reforma, a través del diputado Alejandro Pacheco, presentamos el proyecto de ley 23.218 para modificar el artículo 5 de la ley 7.472, el cual permite la regulación de precios. Básicamente, la reforma consiste en tres componentes. El **primero** establece que la regulación de precios no puede extenderse por más de seis meses, esto con el fin de evitar lo que han hecho las administraciones anteriores: prorrogar indefinidamente la regulación de precios. En **segundo** término, establece que la regulación de precios solamente puede hacerse por precio máximo o por margen de ganancia máximo, nunca estableciendo precios mínimos, ni limitaciones a las ofertas, que fue algo que interpretó el Ministerio de Economía en el año 2015, y con eso cerró todavía más el mercado. Entonces, lo que pretendemos es que nunca se puedan establecer precios mínimos en regulación de precios. Como **tercer** punto, se pretende que la opinión de la COPROCOM sea vinculante en cualquier intento del Estado o del Ministerio de Economía de regular precios.



COMENTARIO DE CIERRE

Ricardo Monge González

Presidente de la Academia de Centroamérica y Profesor de LEAD University.

Muchas gracias a todos los panelistas que participaron de este evento, y muchísimas gracias a LEAD University con quien nos enorgullece hacer este tipo de actividades. Quisiera únicamente resumir en tres mensajes lo que hemos hablado el día de hoy.

Ha quedado demostrado –no solo hoy, sino por toda la evidencia que se ha planteado– que el modelo que teníamos de fijación de precios del arroz, de reducir la competencia con la fijación de precio en la actividad del arroz, era un modelo totalmente obsoleto y equivocado. Es un modelo que afectaba negativamente a los consumidores con mayores precios y menores calidades. Afectaba enormemente, y afecta aún, a los productores más pequeños; los obligaba a vegetar en la frontera agrícola, no les garantiza de ninguna manera asistencia técnica, ni aumentos en la productividad.

Es un modelo que sistemáticamente estancó la productividad en la agricultura en el caso del arroz en Costa Rica, vis-à-vis lo que se observaba y se sigue observando en otros países. Es un modelo que ha sacado del mercado a una gran cantidad de productores pequeños. Es un modelo que ha incrementado la concentración en la producción y en el área sembrada. Por último, pero no menos importante, es un modelo que ha encarecido el costo de vida en Costa Rica y, por ende, nos resta competitividad.

Entonces, en síntesis, mi primer mensaje es: la intervención estatal, dices que para atender los problemas de la actividad arrocera, ha sido, hasta ahora, una intervención equivocada. Aplaudo el cambio de modelo y creo que vamos en la dirección correcta. Creo que se están atendiendo las necesidades de los grupos más vulnerables: los consumidores y los productores más pequeños. Es un modelo que trata de aprovechar nuevas oportunidades, como menciona el Viceministro Edgar Mata.

El segundo mensaje que quiero compartir es que no se está implementando un modelo tomado puramente de la teoría económica, esto ya se ha implementado en otros países y está ampliamente documentado. Argentina hace años comenzó a abandonar las políticas proteccionistas en el arroz y comenzó a aplicar políticas como las que se han mostrado en “La Ruta del Arroz”, y ha tenido importantes transformaciones en el sector y grandes impactos positivos sobre los consumidores, productores, competitividad y demás. Creo que es importante que se está tratando de hacer algo que ya otros países han hecho y nos han demostrado que es viable y posible.

Mi último comentario es que ahora somos miembros de la OCDE y estamos ante una oportunidad de oro. Aquí somos buenos para diseñar políticas e implementarlas; pero pésimos para monitorear políticas y, mucho

menos, para evaluarlas. Es una oportunidad de oro de tomar este nuevo modelo y, no sólo monitorearlo como planteó don Erick Ulate y el Ministro Gamboa, sino también hacer lo necesario para garantizar una evaluación de impacto de este modelo, al cabo de un periodo prudencial sobre los actores que nos interesan: los consumidores, los productores, la competitividad del país, la seguridad alimentaria y la innovación en el sector arrocero.

Si nosotros hacemos esto, vamos a aprender qué estamos haciendo bien y qué estamos haciendo mal y, así, vamos a ir mejorando el modelo. De esta forma vamos a comenzar a diseñar e implementar políticas públicas como lo hacen los países que están en las grandes ligas, donde hoy día ya Costa Rica es uno de esos miembros. Ahora queremos ser uno de esos países líderes y esto es una oportunidad importante para que las autoridades definan un modelo de monitoreo y evaluación de impacto de una política pública que está siendo cambiada radicalmente.

Agradezco sinceramente a todos la participación y espero que entre LEAD University y la Academia de Centroamérica podamos seguir impulsando este tipo de iniciativas y diálogos para que la sociedad costarricense cada día esté mejor.

ISBN: 978-9930-589-15-1



BUSINESS &
TECHNOLOGY

En alianza con:



ACADEMIA
DE CENTROAMÉRICA

