

INT-0860

CEPAL (0860)

MESA REDONDA SOBRE TRIBUTACION Y GASTO PUBLICO EN LA AGRICULTURA
Santiago de Chile, 3 al 5 de octubre de 1990

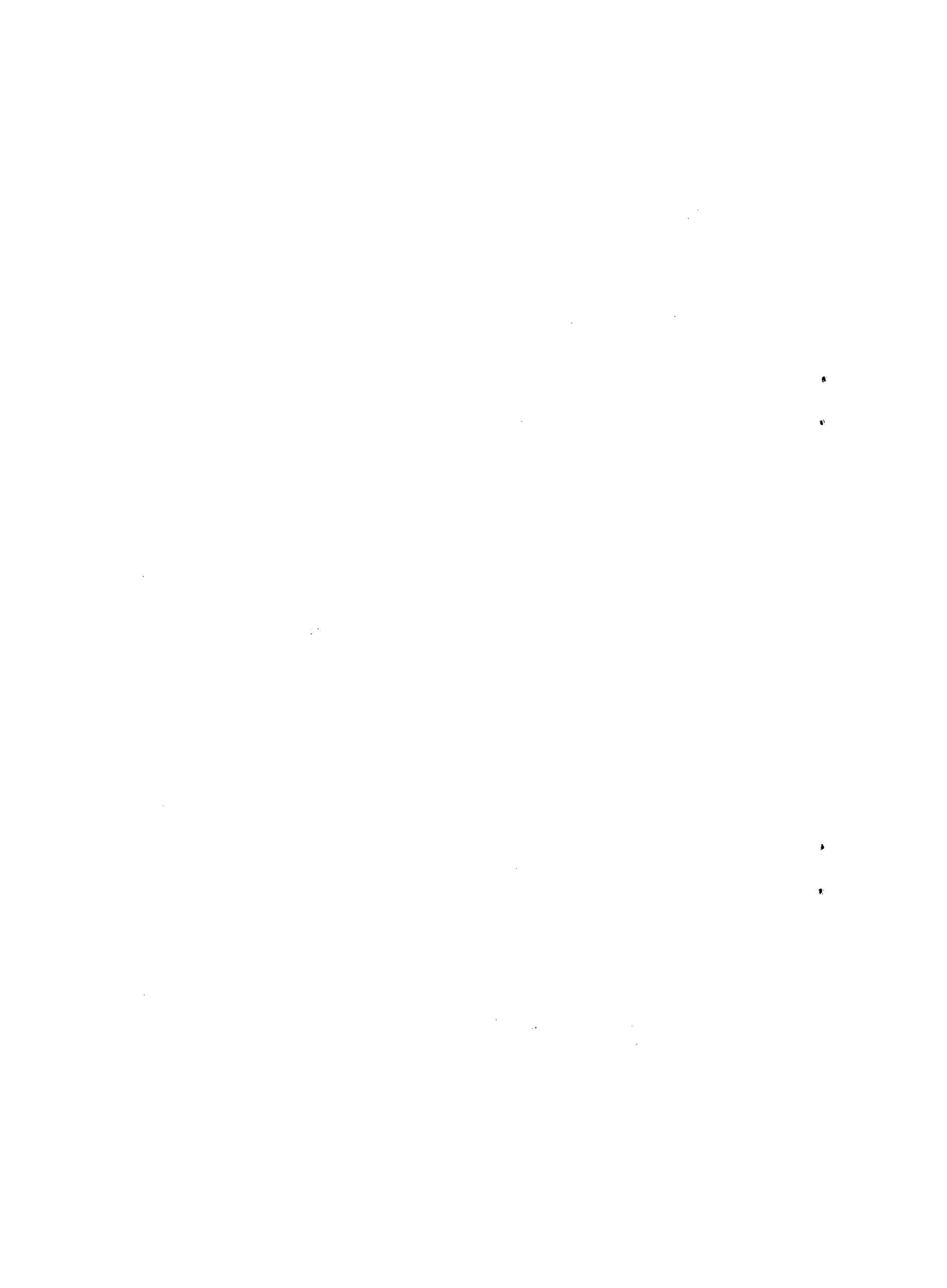


TRIBUTACION Y GASTO PUBLICO EN LA AGRICULTURA
EL CASO DE COSTA RICA



OFICINA REGIONAL DE LA FAO PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE
DIRECCION DE ANALISIS DE POLITICAS, FAO, ROMA
DIVISION AGRICOLA CONJUNTA CEPAL/FAO





OFICINA REGIONAL DE LA FAO PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE
DIRECCION DE ANALISIS DE POLITICAS, FAO, ROMA
DIVISION AGRICOLA CONJUNTA CEPAL/FAO

MESA REDONDA SOBRE TRIBUTACION Y GASTO PUBLICO EN LA AGRICULTURA
Santiago de Chile, 3 al 5 de octubre de 1990

TRIBUTACION Y GASTO PUBLICO EN LA AGRICULTURA
EL CASO DE COSTA RICA

El estudio sobre Tributación y gasto público en Costa Rica fue preparado por el señor Rafael Trejos, consultor de la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe. Este resumen fue preparado por la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO y sometido a revisión por el autor. Las opiniones expresadas en este trabajo son de la exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la FAO.



Indice

	<u>Página</u>
A. LA AGRICULTURA EN EL CONTEXTO NACIONAL	1
B. TRIBUTACION Y GASTO PUBLICO EN LA AGRICULTURA	4
1. La tributación agrícola	4
a) Características de los instrumentos tributarios	4
b) Evolución y estructura de la recaudación tributaria	11
c) Factores determinantes del comportamiento de la tributación agrícola	15
2. El gasto público en la agricultura	17
a) Orientaciones en la ejecución del GPA	17
b) Evolución, estructura y usos del Gasto Público Agropecuario (GPA)	20
c) Factores determinantes o explicativos del comportamiento del Gasto Público Agropecuario (GPA)	25
C. EFECTOS DE LA POLITICA FISCAL AGROPECUARIA SOBRE EL CRECIMIENTO Y DESARROLLO DE LA AGRICULTURA	27
D. CONCLUSIONES Y SUGERENCIAS PARA EL DISEÑO DE POLITICAS	32

•

•

•

•

A. LA AGRICULTURA EN EL CONTEXTO NACIONAL

El sector agropecuario en Costa Rica ha sido un componente significativo de las estrategias de desarrollo nacional ejecutadas en los últimos 20 años. Su importancia deriva de tres indicadores: la generación de divisas por exportaciones, el empleo de mano de obra, y la participación en el valor agregado total de la economía. El primero está formado por los cultivos de café, banano y caña de azúcar y por la producción de carne vacuna. El aporte en divisas resultado de la exportación de estos rubros y de otros no tradicionales que se han incorporado en el último quinquenio (frutas, tubérculos y flores y plantas ornamentales) ha fluctuado entre 49% y 63% del valor corriente de las exportaciones totales del país entre 1974 y 1988. Este sostenido flujo de divisas se vió estimulado al inicio de la década de los años ochenta con el renovado impulso otorgado a la Ley de Fomento de las Exportaciones, normativa creada en 1972, mediante un conjunto de incentivos fiscales y facilidades y/o rebajas de tipo arancelario cuyos propósitos eran, entre otros, diversificar la producción orientada a las exportaciones, incrementar el empleo de insumos y mejorar el nivel tecnológico.

La agricultura costarricense ha sido también determinante en la generación de empleo de mano de obra y por tanto de ingresos para la población rural. Este comportamiento fue incluso, más dinámico en el período crítico 1981-1988 respecto del previo 1973-1980. La participación del sector en el total de fuerza de trabajo ocupada del país se redujo desde 38.2% a 28.8 en el último período mencionado, mientras que en aquél pasó de 30% a 28.3%. En valores absolutos esto implica que el sector agropecuario ocupó 5 000 personas más entre 1973 y 1980, cifra que se elevó a 43 000 personas entre 1981 y 1988. También contribuyó a la reducción del desempleo a nivel nacional absorbiendo el 27.3% del fenómeno en la década de los ochenta, período en el cual el conjunto de la economía lo hizo sólo en 20.8%. A partir de 1983 se observa, además un aparente traslado de desempleo urbano hacia el sector agropecuario que ha sido receptado por éste posiblemente por la vía del incremento de la mano de obra estacional. En 1988, por ejemplo, mientras los sectores no agropecuarios incrementaron el desempleo 17% respecto de 1987, el sector agropecuario lo redujo en 26.3%.

La participación de la agricultura en el valor agregado de la economía en valores constantes o reales de 1975 ha sido, en promedio, de 19.5% entre 1974 y 1988. En la segunda mitad de la década de los años setenta dicha participación descendió de 21% a 18%, nivel alcanzado en 1980, retomando un mayor peso a partir de entonces. Esta recuperación de la participación en la década de los años ochenta es más significativa si consideramos que el sector industrial la mantuvo sin cambios en alrededor de 21.9%, mientras que tanto los servicios privados como la burocracia pública redujeron su participación de 50% a 49.3% y de 10% a 9.2%, respectivamente.

Algo similar ha ocurrido con el indicador sobre crecimiento sectorial ya que la tasa anual entre 1974-1980 para la agricultura fue de 1.8% en tanto que la economía lo hizo a un ritmo de 4.1%. Entre 1981 y 1988 la situación se revierte pasando la agricultura a crecer al 2.9% anual y la economía sólo al 2%.

Por último, la relevancia sectorial en el contexto nacional se ve reflejada también en términos de la productividad por hombre ocupado medida en pesos constantes de 1966. La del sector agropecuario muestra incrementos sostenidos entre 1974 a 1988, pasando de 7 434.8 colones a 8 100.8 creciendo por lo tanto un 9%. Los sectores no agropecuarios, por el contrario, reducen significativamente su productividad desde 17 253.1 colones en 1974 a 13 377.4 en 1988, lo que representa 22.5% de caída de dicho indicador; la economía en su conjunto también muestra un retroceso de 12%, cifra amortiguada por el incremento anotado para el sector agropecuario.

El comportamiento de las variables sectoriales que se han comentado ha estado influido también por aquellas políticas macroeconómicas con mayor impacto en la agricultura. Ellas han generados efectos favorables sobre los precios relativos sectoriales, en especial a partir de 1981 alcanzando un guarismo de 27% anual hasta 1987. En igual sentido, otras mediciones muestran a la agricultura de Costa Rica como receptora neta de productividad desde el

resto de la economía en magnitudes equivalentes al 6% del PIB real acumulado por el sector entre 1981 y 1988.¹

Cuadro 1

COSTA RICA: INDICADORES RELEVANTES DEL CONTEXTO AGROPECUARIO Y NACIONAL. 1975-1988

Indicadores/ Años	PIB global	PIB agrícola	Exporta ciones totales	Exporta ciones agropo- cuarias	Fuerza de tra bajo total	Fuerza de tra bajo en la agri cultura
	En millones de colones de 1975				En miles de ocupados	
1975	16 804.6	3 417.8	4 277.6	2 214.5	n.d.	n.d.
1976	17 732.1	3 433.5	4 357.8	2 271.4	542.0	207.0
1977	19 304.0	3 509.5	5 203.6	2 662.3	631.0	213.0
1978	20 526.1	3 742.4	5 038.9	2 745.8	667.0	216.0
1979	21 534.5	3 761.7	4 992.0	2 725.3	686.0	206.0
1980	21 701.0	3 742.2	4 877.3	2 308.4	735.0	212.0
1981	21 204.1	3 933.1	7 703.9	3 027.3	746.0	224.0
1982	19 662.3	3 747.6	6 566.2	2 888.1	772.0	245.0
1983	20 224.3	3 897.8	5 607.6	2 807.3	773.0	230.0
1984	21 845.5	4 182.3	6 005.8	2 989.3	800.0	231.0
1985	22 003.3	4 053.0	5 474.1	3 124.0	830.0	236.0
1986	23 222.8	4 247.4	5 910.1	3 247.7	840.0	224.7
1987	24 478.1	4 417.6	6 205.7	3 670.8	915.0	256.8
1988	25 283.9	4 736.2	6 784.5	4 088.3	942.8	266.8

Fuente: Elaborado por la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO sobre la base de Banco Central de Costa Rica y Oficina de Estadísticas y Censos.

¹ Información elaborada en la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO.

B. TRIBUTACION Y GASTO PUBLICO EN LA AGRICULTURA

1. La tributación agrícola

a) Características de los instrumentos tributarios

La tributación de la agricultura en Costa Rica busca dos finalidades con su recaudación. Por un lado persigue aportar al financiamiento del gasto del Gobierno, lo que se realiza principalmente vía los derechos e impuestos sobre las exportaciones; y, por otro, mejorar el contexto social del país ya sea mediante la regulación de la conducta económica de los agentes o la corrección de problemas productivos subsectoriales, lo que en definitiva redundaría en la obtención de un perfil más definido del sistema distributivo. Ejemplos de este segundo objetivo son los impuestos territoriales (que incluye el impuesto a las tierras incultas para promover una explotación y uso del suelo más eficiente), o los recaudados por transferencia de bienes inmuebles tanto a nivel del gobierno central como de los gobiernos locales.

Los diversos impuestos que recaen sobre el sector agropecuario tienen como base jurídica el código de normas y procedimientos tributarios que se aplica a todas las actividades económicas del país. Dicho cuerpo legal define también lo concerniente a los agentes de retención o percepción y a la labor de fiscalización de los tributos. La mayor parte de los impuestos son recaudados mediante la caja única del Estado en donde se constituyen en un fondo indivisible; a pesar de lo anterior, existen diversos impuestos que financian actividades específicas y cuya recaudación es encargada por la ley a sus beneficiarios, como es el caso por ejemplo, del impuesto al café.

En los primeros años de la década de los ochenta el gobierno central adoptó medidas tendientes a aliviar las presiones presupuestarias, mediante la intensificación del traslado de la función recaudadora de algunos impuestos a determinadas instituciones públicas y/o municipios con el propósito de sustituir de esa manera la subvención fija del presupuesto asignada al sostenimiento de dichos entes públicos. Esto sirvió también para crear nuevos impuestos cuya recaudación fue desde un inicio descentralizada.

La proporción mayoritaria de las recaudaciones agropecuarias provienen de impuestos indirectos recabados en la actividad exportadora. El 87% promedio de los montos recaudados son tributos indirectos, lo que implica que los gravámenes directos corresponden a una presión tributaria muy baja y atomizada ya que en el 13% restante están contenidos alrededor de 90 impuestos.

Por otra parte, la tendencia comentada de descentralización de la actividad recaudadora que se observa a partir de 1982, ha rendido frutos sólo parciales. Aún en 1988, el gobierno central continuaba receptando el 80.5% de los montos totales sectoriales. Al contrario de lo que podría esperarse, de un incremento de la gestión recaudadora por parte de los gobiernos locales, lo que ha sucedido es que ese mayor peso ha sido ocupado por entidades públicas de funcionamiento autónomo o con propósitos de ahorro de transferencias desde el presupuesto general. Por ejemplo, y como podrá observarse en el cuadro 2, los gobiernos municipales que en 1975 recaudaban el 55% de los impuestos directos provenientes de la agricultura, lo reducen a 36% en 1988; mientras que las entidades públicas pasan de 8% a 42% en iguales años.

La dinámica de crecimiento de los tributos muestra una tendencia favorable a los impuestos directos. La tasa promedio simple para el período 1975-1988 de estos últimos fue de 6.2% mientras que la de aquellos provenientes de la actividad exportadora (indirectos) es apenas positiva en 0.6%. Esto es más acentuado a partir de 1983, como se observa en el cuadro 3, lo que es compatible con las políticas de ajuste y estabilización puestas en ejecución en el país y que más adelante se comentan.

Las instituciones beneficiadas con los montos recaudados de los impuestos agrícolas están relacionadas en su mayoría con servicios sociales (juntas de educación, asistencia médico-social, Caja de Seguro Social) y con programas para la producción de insumos y cultivos básicos así como para el desarrollo tecnológico sectorial localizados éstos en gran medida en las universidades estatales.

Cuadro 2

COSTA RICA: MONTOS REALES DE LA RECAUDACION TRIBUTARIA DE LA AGRICULTURA POR TIPO DE IMPUESTOS Y AGENTES RECAUDADORES
(En millones de colones de 1975)

	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
<u>Directos</u>	<u>39.7</u>	<u>42.2</u>	<u>42.6</u>	<u>52.8</u>	<u>61.4</u>	<u>57.6</u>	<u>40.6</u>
Gobierno central	14.5	16.9	17.8	23.4	26.0	25.2	15.0
Municipalidades	22.0	21.4	17.9	21.5	22.3	20.7	15.9
Entidades públicas	3.2	3.9	6.9	7.9	13.1	11.7	9.7
<u>Indirectos</u>	<u>330.0</u>	<u>277.0</u>	<u>279.0</u>	<u>272.8</u>	<u>299.4</u>	<u>279.3</u>	<u>539.5</u>
Gobierno central	330.0	276.5	277.4	272.2	298.7	278.9	539.1
Municipalidades	-	0.5	1.6	0.6	0.7	0.4	0.4
Total recaudación agropecuaria	367.7	319.2	321.6	325.6	360.8	336.9	580.1
Ingresos tributarios totales	3 281.6	3 461.7	3 580.6	4 116.9	4 386.7	4 405.3	4 293.9
TA/ITT	11.3	9.2	9.0	7.9	8.2	7.6	13.5

1
6
1

4
2

4
2

Cuadro 2 (conclusión)

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
<u>Directos</u>	<u>34.0</u>	<u>41.4</u>	<u>43.3</u>	<u>46.3</u>	<u>44.9</u>	<u>56.5</u>	<u>72.9</u>
Gobierno central	11.6	14.9	14.1	11.3	11.0	13.3	15.9
Municipalidades	9.7	12.1	14.5	18.9	17.0	20.7	26.2
Entidades públicas	12.7	14.4	14.7	16.1	16.9	22.5	30.8
<u>Indirectos</u>	<u>590.1</u>	<u>536.7</u>	<u>383.0</u>	<u>326.2</u>	<u>359.1</u>	<u>280.4</u>	<u>234.9</u>
Gobierno central	583.5	531.0	378.1	320.7	355.4	276.7	232.0
Municipalidades	6.6	5.7	4.9	3.5	3.7	3.7	2.9
Total recaudación agropecuaria	624.1	578.1	426.3	370.5	404.0	336.9	307.8
Ingresos tributarios totales	3 954.5	4 942.6	4 966.2	5 055.1	5 104.8	5 691.1	5 615.3
TA/ITT	15.8	11.7	8.6	7.3	7.9	5.9	5.5

Fuente: Elaborado por la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO sobre la base de datos del Banco Central de Costa Rica y la Contraloría General de la República.

TA: Tributación agropecuaria. Se la ha deflactado por los precios implícitos del PIB agropecuario.

ITT: Ingresos tributarios totales del sector público. Se los ha deflactado por los precios implícitos del PIB global.

Cuadro 3

COSTA RICA: TASAS DE CRECIMIENTO DE LA RECAUDACION TRIBUTARIA AGROPECUARIA Y TOTAL

	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
<u>Directos</u>	6.3	0.9	23.9	16.3	-6.2	-29.5	-16.3	21.8	4.6	6.9	-3.0	25.8	29.0
Gobierno central	16.6	5.3	31.5	11.1	-3.1	-40.5	-22.7	28.4	-5.4	-19.9	-2.7	20.9	19.5
Municipalidades	-2.7	-16.4	20.1	3.7	-7.2	-23.2	-39.0	24.7	19.8	30.3	-10.0	21.8	26.6
Entidades públicas	21.9	76.9	14.5	65.8	-10.7	-17.1	30.9	13.4	2.1	9.5	5.0	33.1	36.9
<u>Indirectos</u>	-16.1	0.7	-2.2	9.8	-6.7	93.2	9.4	-9.0	-28.6	-15.4	10.8	-21.9	-16.2
Gobierno central	-16.2	0.3	-1.9	9.7	-6.6	93.3	8.2	-9.0	-28.8	-15.2	10.8	-22.1	-16.2
Municipalidades	-	220.0	-62.5	16.7	-42.9	0.0	1 550.0	-13.6	-14.0	-28.6	5.7	0.0	-21.6
<u>Total IA</u>	-13.7	0.8	1.2	10.8	-6.6	72.2	7.6	-7.4	-26.3	-13.1	9.0	-16.6	-8.6
<u>ITT</u>	5.5	3.4	15.0	6.6	0.4	-2.5	-7.9	25.0	0.5	1.8	1.0	11.5	-1.3

Fuente: Elaborado por la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO en base al cuadro 2.

IA: Tributación agropecuaria

ITT: Ingresos tributarios totales del sector público.

Sin embargo, la fuente mayoritaria de los recursos recaudados provienen, como ya se ha anotado, de la actividad exportadora (85% del total recaudado del sector), lo que genera una relativa incompatibilidad respecto de la institucionalidad que capta estos impuestos (más de 25 instituciones receptoras) para financiar en proporción importante objetivos sociales. Tal situación ha provocado la profundización de dificultades en la aplicación y control del instrumental tributario sectorial, como son la ausencia de revaluaciones periódicas en el valor de la tierra; la existencia de doble registro en el catastro de propiedades; y un ineficiente sistema de notificación y cobro de adeudos, todo lo cual ha estimulado la evasión fiscal. Además de los problemas de administración de los instrumentos tributarios, existen otros de carácter legal relacionados con la distribución de los montos recaudados. En numerosos impuestos el legislador distribuye ex-ante los beneficios del tributo sin considerar que éste busca favorecer a grupos o actividades diferentes a aquellos(as) de los cuales se extrajeron esos montos.

La mayoría de los tributos agropecuarios han tenido un comportamiento caracterizado por el estacamiento en el transcurso del periodo analizado. Se identifican sin embargo dos momentos de cambio ocurridos en los años 1976 y en el bienio 1983-1984 y que respondieron a la implementación de políticas que buscaron objetivos opuestos. En 1976, se implementaron reformas al contexto tributario traducidas en modificaciones parciales al impuesto sobre la renta y se crearon nuevos impuestos a las transferencias de bienes inmuebles y sobre el capital neto de sociedades anónimas. Se amplió, por lo tanto, el marco gravable del conjunto de la economía lo que aumentó considerablemente la recaudación tributaria global, aunque no se observan impactos de significación en el sector agropecuario. Entre 1983-1984, las políticas se concentran en el objetivo de incentivar las exportaciones lo que llevó al derogamiento de gran parte de los tributos que gravaban las actividades de comercio exterior, las mismas que, como se ha dicho, conforman cerca del 85% de la recaudación tributaria de la agricultura. Las medidas beneficiaron más a las exportaciones agrícolas no tradicionales. Algunos ejemplos son: la exoneración del impuesto sobre utilidades de las exportaciones no tradicionales; reducción a la mitad del monto pagado como impuesto a la renta, si la otra mitad se destina a invertir en empresas que exportan el 100% de su producción; y la exoneración del

impuesto a la importación de insumos requeridos para la producción de bienes de exportación no tradicional.

Los cambios ocurridos en las bases y tasas impositivas han sido numerosos durante todo el período en estudio, pero ello no ha redundado en incrementos o reducciones notorias de los montos totales recaudados debido a la incidencia de la inflación y al comportamiento relativamente inestable del comercio exterior agropecuario. Dichos cambios se han concentrado en el cultivo de banano y en parte obedecen al comportamiento de variables exógenas como precio internacional de la fruta y volumen de demanda, y en lo interno a las variaciones acontecidas en los rendimientos por hectárea de las plantaciones, problemas climáticos, laborales o de abandono de áreas productivas.

La recaudación tributaria de la agricultura ha recibido la incidencia de las políticas macroeconómicas especialmente después de la crisis de 1981-1982. La nueva política de promoción de exportaciones que se implementó posteriormente buscó sustentarse en el sector agropecuario y dentro de él, en aquellas producciones que pudieran tener ventajas comparativas en el comercio internacional. Se asume desde entonces un mayor convencimiento de la necesidad de promover el desarrollo agrícola pero a través de medidas indirectas, lo que implica que la política sectorial pase a depender casi en su totalidad de las políticas macroeconómicas. Esto se ha concretado en los programas de ajuste estructural (PAE) que el país ha negociado con el Banco Mundial y con el FMI desde 1982.

En este contexto ciertas políticas han estimulado los efectos buscados con los tributos sectoriales y otras los han neutralizado o anulado. Por ejemplo, la política fiscal, cuyo objetivo fue, a partir de 1982, reducir el déficit mediante el incremento de los ingresos tributarios no se ha apoyado para tal efecto en la tributación agrícola. La recaudación se redujo en términos reales 43% en el período 1982-1988, mientras que la de los sectores no agrícolas creció 152% en igual período.

La política cambiaria ha tenido efectos estimulantes sobre la tributación agrícola. Además del impuesto cobrado sobre el diferencial cambiario de las

exportaciones (que fue coyuntural ya que tuvo vigencia de dos años), el sistema de minidevaluaciones aplicado, al pretender mantener el nivel de competitividad de las exportaciones, estimuló el incremento de los montos recaudados por ese concepto. Los derechos de exportación, por ejemplo, que habían disminuido 58% entre 1975-1982, se incrementaron 72% en el período 1982-1988.

Por el contrario, la política financiera y crediticia fue restrictiva a partir de 1982; el crédito fue absorbido en una proporción mayoritaria por el sector público central para cumplir los acuerdos del ajuste. Los montos de crédito neto para el sector agropecuario se redujeron en términos reales y se elevaron las tasas de interés, eliminándose los subsidios destinados a mantenerlas negativas respecto de la inflación. Esto encareció el costo de los factores productivos, entre ellos la tierra, por ejemplo, estimulando indirectamente la eficiencia de su uso y su traspaso entre los diversos agentes productivos. Los impuestos por estos conceptos que se habían reducido 41% entre 1975-1982, se incrementaron 120% de esa última fecha a 1988.

Respecto de la política comercial en donde, como ya se anotó antes, la promoción de exportaciones ocupa un lugar estratégico, ella ha neutralizado el efecto fiscalista o de financiamiento buscado con la tributación agrícola, en el período 1975-1981. Los incentivos otorgados tanto a exportadores como importadores (exoneración de impuestos a las materias primas, rebajas en el pago de impuesto a la renta, facilidades para obtener divisas para la compra de insumos, etc.) han reducido la recaudación tributaria de la agricultura y su aporte a los ingresos tributarios totales. El impuesto recaudado sobre el valor de las exportaciones bananeras, así como los derechos de su exportación, han reducido los montos recaudados en 23.5% y 82.4%, respectivamente, entre 1982 y 1988, período en el cual las políticas comerciales fueron numerosas y desempeñaron un rol activo para la superación de la crisis económica del país.

b) Evolución y estructura de la recaudación tributaria

Los cuadros 4 y 5 muestran la evolución, estructura y ritmo de crecimiento de la tributación agropecuaria por tipo de impuesto o gravámen. De su observación surgen las siguientes inferencias: 1) La recaudación tributaria agropecuaria de Costa Rica proviene en un 85%, promedio, de la actividad

Cuadro 4

COSTA RICA: MONTOS DE LA RECAUDACION TRIBUTARIA DE LA AGRICULTURA Y ESTRUCTURA POR TIPO DE IMPUESTO. PERIODO 1975-1988

(En millones de colones de 1975)

Tipo de impuestos/Años	1975		1976		1977		1978		1979		1980		1981	
	Montos	%												
1. Derechos de exportación de banano	192.1	52.0	168.3	52.7	124.2	38.6	120.1	36.9	122.3	33.9	110.5	32.8	323.2	55.7
2. Derechos de exportación	8.6	2.3	8.8	2.5	12.5	2.8	9.6	2.3	8.1	2.0	5.5	1.5	4.4	0.7
3. Impuesto ad-valorem sobre exportaciones	129.3	35.0	113.2	31.5	203.8	45.4	188.8	44.6	196.8	47.1	177.3	48.6	235.0	36.4
4. Impuesto territorial	21.8	5.9	26.1	7.3	28.0	6.2	31.2	7.4	28.4	6.8	24.7	6.8	19.3	3.0
5. Impuesto sobre transferencia de bienes inmuebles	-	-	1.7	0.5	4.9	1.1	11.6	2.7	10.6	2.5	10.1	2.8	7.2	1.1
6. Otros impuestos	17.9	4.8	19.6	5.5	26.7	5.9	25.9	6.1	32.0	7.7	27.6	7.5	19.8	3.1
7. Total tributación agropecuaria	369.7	100.0	358.3	100.0	449.4	100.0	423.2	100.0	417.4	100.0	364.9	100.0	645.0	100.0
8. Tributación agropecuaria/ Tributación no agropecuaria	20.3		16.9	16.9	17.7	17.7	14.9	14.9	15.8	15.8	14.3	14.3	34.1	34.1
9. Tributación agropecuaria/ Tributación total	16.9		14.4	14.4	15.0	15.0	13.0	13.0	13.6	13.6	12.5	12.5	25.4	25.4
10. Total tributación no agropecuaria	1 820.3	83.1	2 122.7	85.6	2 540.4	85.0	2 834.7	87.0	2 644.7	86.4	2 559.1	87.5	1 891.5	74.6
11. Ingresos tributarios del sector público	2 190.0	100.0	2 481.0	100.0	2 989.8	100.0	3 257.9	100.0	3 062.1	100.0	2 924.0	100.0	2 536.5	100.0

Cuadro 4 (conclusión)

Tipo de impuestos/años	1982		1983		1984		1985		1986		1987		1988	
	Montos	%												
1. Derechos de exportación de banano	263.8	43.3	246.0	43.5	190.3	45.7	143.3	39.5	56.8	14.9	53.7	16.9	44.1	15.2
2. Derechos de exportación	3.5	0.6	2.6	0.5	3.2	0.8	4.5	1.2	4.9	1.0	5.0	1.4	6.1	2.0
3. Impuesto ad-valorem sobre exportaciones	246.4	38.8	187.7	35.1	178.4	43.1	169.9	46.9	349.6	73.0	222.5	64.8	188.5	59.2
4. Impuesto territorial	10.7	1.7	11.7	2.2	14.9	3.6	19.3	5.3	20.7	4.3	21.0	6.2	29.1	9.1
5. Impuesto sobre transferencia de bienes inmuebles	5.7	0.9	5.7	1.1	4.5	1.0	1.2	0.3	3.2	0.7	4.4	1.3	6.8	2.1
6. Otros impuestos	94.1	14.8	94.0	17.6	23.9	5.8	24.9	6.8	24.3	6.1	32.1	9.4	39.6	12.4
7. Total tributación agropecuaria	635.3	100.0	534.1	100.0	414.3	100.0	363.5	100.0	479.0	100.0	343.1	100.0	318.5	100.0
8. Tributación agropecuaria/tributación no agropecuaria		46.4		27.3		16.0		13.3		15.4		9.9		9.2
9. Tributación agropecuaria/tributación total		31.7		21.5		13.8		11.7		13.3		9.0		8.5
10. Total bricación no agropecuaria	1 367.7	68.3	1 954.9	78.5	2 581.8	86.2	2 733.2	88.3	3 111.9	86.7	3 478.0	91.0	3 448.2	91.5
11. Ingresos tributarios del sector público	2 003.0	100.0	2 489.0	100.0	2 996.1	100.0	3 096.7	100.0	3 590.9	100.0	3 821.1	100.0	3 766.7	100.0

Fuente: Elaborado por la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO sobre la base de datos del Banco Central de Costa Rica y Contraloría General de la República.

Nota: Las diferencias respecto del cuadro 2 en los valores parciales y totales se deben a que en este caso los montos se deflactaron por el IPM y en aquel por el deflactor implícito del PIB agropecuario y del PIB global.

Cuadro 5

COSTA RICA: TASA DE CRECIMIENTO REAL DE LA RECAUDACION TRIBUTARIA AGROPECUARIA POT TIPO DE IMPUESTO. 1976-1988

Tipo de impuestos/Años	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
1. Derechos de exportación de bananos	-1.7	-8.1	-10.0	-9.4	-15.4	200.2	-23.5	-15.5	-18.5	-24.1	-50.4	-18.5	-16.7
2. Derechos de exportación	3.3	42.6	-23.0	-16.0	-31.9	-19.7	-19.9	-26.3	21.4	43.0	7.2	2.1	22.7
3. Impuesto ad-valorem sobre exportaciones	-12.5	80.0	-7.4	4.2	-9.9	32.5	4.9	-23.8	-4.9	-4.8	105.8	-36.4	-15.3
4. Impuesto territorial	19.7	7.2	11.5	-8.9	-13.2	-21.8	-44.8	10.2	26.9	29.2	7.6	1.4	38.6
5. Impuesto sobre transferencia de bienes inmuebles	-	191.0	138.1	-8.7	-4.9	-28.5	-20.9	-0.6	-20.6	-72.7	165.0	35.4	53.6
6. Otros impuestos	9.8	35.8	-2.9	23.7	-13.7	-28.5	376.3	-	14.9	4.2	17.8	9.7	23.2
7. Tributación agropecuaria	-3.1	25.4	-5.8	-1.4	-12.6	76.8	-1.5	-15.9	-10.1	-12.3	31.8	-28.4	-7.2
8. Tributación no agropecuaria	16.6	19.7	11.6	-6.7	-3.2	-26.1	-27.7	42.9	32.1	5.9	13.9	11.8	-0.9
9. Ingresos tributarios totales	13.3	20.5	9.0	-6.0	-4.5	-13.3	-21.0	24.3	20.4	3.4	16.0	6.4	-1.4

Fuente: Elaborado por la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO sobre la base de datos del Banco Central de Costa Rica y Contraloría General de la República.

exportadora, pero mientras en 1975 era el banano el que aportaba con 52%, en 1988 esa participación cae a 15.2%, siendo su lugar ocupado por el impuesto al valor de las exportaciones agropecuarias, es decir, la base impositiva se ha ampliado y posiblemente diversificado. 2) Llama la atención lo variable de los montos recaudados año a año en los distintos ítems, lo que denota una política tributaria sectorial de escasa planificación. 3) A partir de 1982 el ítem "otros impuestos", que incluye la gestión ejercida por las municipalidades y diversas entidades públicas sobre varios tributos específicos, muestra una marcada tendencia a crecer en términos reales hasta 1988. Esto puede deberse a mejoras en la gestión fiscalizadora y de cobro que se realiza de manera descentralizada. 4) El peso del total de la tributación agropecuaria respecto de los ingresos tributarios globales es casi irrelevante durante todo el período en relación a la importancia del sector en la economía del país; los años de mayor participación se deben a hechos aislados como fue el impuesto cambiario sobre las exportaciones resultado de la gran devaluación de 1982. Por el contrario la tributación de los sectores no agropecuarios es estable y creciente, salvo el período 1979-1982, en el que tampoco se observa que la política se haya orientado a una extracción mayor de la agricultura. 5) Al parecer la actividad interna y propiamente agrícola es gravada por una cantidad elevado de impuestos que reditúan sumas exiguas lo que encarece innecesariamente el costo administrativo de la política tributaria implementada en el sector. 6) La tasa de crecimiento de la tributación agropecuaria total fue negativa durante todo el período a excepción de 1981 y 1986, debido a volúmenes récord de producción de banano y a precios internacionales muy favorables para el café, lo que muestra una elevada dependencia de factores exógenos en su comportamiento. 7) La gestión del instrumental tributario del sector como agente dinamizador de los ingresos fiscales globales ha sido poco flexible, pero en términos de los estímulos e incentivos explícitos en las estrategias de apertura para fomentar y diversificar las exportaciones agropecuarias, la política tributaria puede haber desempeñado un rol más preponderante.

c) Factores determinantes del comportamiento de la tributación agrícola

La recaudación tributaria agropecuaria de Costa Rica ha sido fundamentalmente una variable de política, esto es, de manejo más autónomo que

interactivo respecto de variables macroeconómicas que hayan inducido un determinado comportamiento en ella. A esta conclusión se llega luego de observar los resultados de las regresiones realizadas entre la tributación agropecuaria como variable dependiente y variables como el PIB sectorial, valor de exportaciones, precios franco-frontera como independientes. Los coeficientes de correlación arrojan guarismos no superiores a 0.35 de nivel. Tampoco la segregación de los montos recaudados entre derechos de exportación e impuestos ad-valorem sobre exportaciones, que de hecho tienen condicionantes distintos, dieron resultados que estimularan explicaciones más acabadas del comportamiento de esta variable en términos econométricos. En los resultados de estos ejercicios podría estar influyendo las características del período analizado, ubicado entre dos estrategias distintas de desarrollo y un período intermedio de crisis.

Para el período 1983-1988, ya se ha comentado que los montos recaudados estuvieron en función del objetivo de promover las exportaciones agrícolas y la ampliación de las superficies dedicadas a su cultivo. Es decir, fueron objeto de medidas de política autónomas del comportamiento de las bases que gravaban o dejaban de gravar. En este caso, la derogación de gran parte de los impuestos puede haber afectado relativamente el balance fiscal entre ingresos tributarios y gasto público corriente aunque este efecto es difícil de medir debido a la existencia de otras fuentes de recaudación y por la escasa incidencia, además, que durante el período ha tenido la recaudación del sector respecto de los ingresos tributarios totales. En efecto, la tributación agropecuaria (TA) que en 1975 representó el 11.3% de los ingresos tributarios totales (ITT) cayó a 5.5% en 1988, y estos resultados se alcanzaron mientras en dicho período los ITT crecieron 71% en términos reales, mientras la TA se redujo 17%.

El comportamiento de la tributación agropecuaria puede que haya respondido más al conjunto de políticas macroeconómicas aplicadas, las que a su vez son resultado del estilo de desarrollo por el que ha transitado el país. Esto se observa con mayor precisión a partir de 1982 cuando la recuperación de la crisis se solventó en la agricultura para lo cual las medidas comerciales, cambiarias y financieras buscaron neutralizar aquellos elementos restrictivos o potenciadores de la rentabilidad sectorial, uno de los cuales es el coeficiente

tributario sobre la actividad agropecuaria. En páginas anteriores se anotaron algunos resultados cuantitativos sobre las bases gravables sectoriales como efecto de las diversas políticas macroeconómicas. El producto neto de dichos efectos se refleja en el comportamiento estancado e incluso regresivo de la variable tributaria a nivel sectorial.

2. El gasto público en la agricultura

a) Orientaciones en la ejecución del GPA

El gasto público sectorial en la economía de Costa Rica se ha orientado hacia el cumplimiento de tres tipos de funciones: regulación y control de la producción y el consumo en variables que afectan tanto la oferta como la demanda (fundamentalmente calidad y precios); promoción y fomento de la actividad agropecuaria a través de la aplicación y ejecución de políticas y programas incentivadores en: infraestructura, crédito, precios al productor, comercialización, actividad exportadora e investigación; y en tercer lugar, la producción de insumos y mejoramiento tecnológico que en este caso se ha concentrado en los programas de producción de semillas y de fertilizantes.

Estas orientaciones del gasto se han concretado en magnitudes diversas durante el período en estudio y han estado supeditadas a las características del estilo de desarrollo implementado, así como a la mayor o menor disponibilidad de recursos financieros captados por el sector público. En los últimos años de la década anterior (la de los ochenta), el sector público agropecuario se vió en la necesidad de recurrir de manera creciente a fuentes de financiamiento externas para poder ejecutar los proyectos de inversión necesarios al fortalecimiento de la actividad agropecuaria. En efecto, mientras entre 1975 y 1985 la deuda externa pública agropecuaria representó el 2.5% de la total gastado en el sector, en el trienio 1986-1988 dicha participación pasó a ser 53.7%. Estos recursos incrementales tuvieron como destino mayoritario la comercialización de granos básicos así como diversos programas institucionales adscritos o dependientes del Ministerio de Agricultura y Ganadería.

El manejo institucional del gasto público agropecuario en Costa Rica recae sobre un número significativo de programas e instituciones públicas que proliferaron a partir de la segunda mitad de la década de los años setenta

cuando el Estado asumió de manera más activa un rol participativo en aspectos como la asistencia técnica, asignación de recursos creditos, transferencia tecnológica y la capacitación de técnicos y profesionales vinculados al sector. Esto pudo ser financiado debido a la expansión de las exportaciones agropecuarias que acrecentaron los ingresos fiscales y permitieron ampliar la burocracia y los servicios relacionados con la actividad agropecuaria. Sin embargo, en el período posterior a la crisis de 1981, los requerimientos del sector público agropecuario no fueron solventados con similares facilidades. Esto derivó en serias inconsistencias entre las medidas de política aplicadas y los lineamientos contemplados para el sector agropecuario en los dos últimos planes nacionales de desarrollo.

En efecto, en materia de incentivos económicos vía crédito, la participación del sector agropecuario en el total de asignaciones pasó de un promedio de 40% en la década de los setenta a 23% alcanzado en el período 1983-1988, reducción que se debió a la política de estabilización aplicada en el país luego de la crisis de 1980-1982. Influyó también la conversión del gobierno central en principal demandante de recursos financieros por la erosión sufrida en los ingresos tributarios como resultado de la recesión y la inflación. A pesar de que el sector privado se incorporó a la concesión de créditos al sector, los programas orientados a los pequeños agricultores fueron los más afectados al reducirse bruscamente las colocaciones subsidiadas demandadas por aquellos, las mismas que además eran provistas con recursos internos.

El gasto público orientado a incentivar los precios agropecuarios trató de privilegiar la formación de una canasta de primera necesidad tanto para el consumo interno como para la generación de divisas. Los productos del sector que han integrado esta regulación estatal son granos básicos, los tradicionales de exportación (café, banano, carne de res y azúcar), leche y huevos, y soja y maní entre las oleaginosas. Para definir los costos y precios de estos productos se utilizó un paquete tecnológico considerado óptimo pero que ha sido aplicado a fincas con rendimientos bajos, lo que ha provocado que se beneficie a productores ineficientes. Por su parte, los precios de los productos no regulados se determinan por el mercado, y esto ha incentivado la especulación

por parte de los intermediarios que intervienen en la comercialización. Al evaluar esta política de gasto mediante la variación porcentual acumulada entre 1979 y 1988 se observa que los precios de los productos regulados han crecido 258.8% y los de los no regulados una cifra casi similar de 270.5%.

La política de gastos orientada al abastecimiento de insumos se dinamizó a partir de 1979, año en que se inició el proceso de certificación de semillas. Respecto de los agroquímicos y fertilizantes, ellos cuentan con precios regulados por la política pública, además están exentos del pago del impuesto a las ventas y gozan de financiamiento directo para su uso, el que proviene del avío bancario público.

Otro destino del gasto público agropecuario es el aplicado al logro del abastecimiento permanente de los alimentos básicos y cultivos oleaginosos mediante el aseguramiento de las cosechas. La cobertura de esta política se concentra mayoritariamente en dos productos, arroz y sorgo que captan el 90% del gasto en este ítem. Durante el período 1975-1988, las primas pagadas por los productores sólo alcanzaron a costear el 60% de los montos indemnizados, originándose así un subsidio implícito estatal por el 40% restante.

El gasto destinado al mejor uso y conservación de los recursos naturales es significativamente escaso en términos de orientaciones y medidas específicas de política. Los recursos forestales cuentan con un incentivo otorgado a la reforestación por hectárea consistente en montos deducibles del impuesto a la renta a partir de 1979; y respecto del recurso agua, en 1983 se creó, mediante ley el Servicio Nacional de Riego y Avenamiento (SENARA), organismo que por primera vez inició un trabajo de ordenamiento del uso del agua para la producción agropecuaria.

Los servicios de apoyo a la producción como la investigación tecnológica y la asistencia técnica han carecido de identificación de prioridades en la formulación de sus políticas. Los escasos esfuerzos han favorecido productos tradicionales como el café, caña de azúcar, arroz, maíz y sorgo beneficiando a los productores que menos lo necesitan. Por este motivo, desde la segunda mitad de la década de los años ochenta dicho apoyo y servicio son provistos por las

asociaciones de productores u oficinas privadas que venden a los productores los servicios de asistencia técnica, mientras que la actividad de investigación ha recaído en centros tecnológicos de carácter universitario.

El apoyo público a la comercialización agropecuaria ha sido escaso y descoordinado a nivel institucional. Esto ha estimulado la excesiva intermediación, así como ha elevado los costos en el transporte de los productos hacia los mercados de consumo. El excesivo número de pequeños productores y su falta de organización dificulta aún más la gestión de esta política.

b) Evolución, estructura y usos del Gasto Público Agropecuario (GPA)

Los cuadros 6 y 7 muestran la evolución cuantitativa del gasto público agropecuario en términos reales, así como su dinámica de crecimiento. Los montos han sido desagregados en gastos de consumo (GC) y gastos en inversión real (GI). Los cuadros también contienen la evolución referente al gasto público total y al valor de la producción sectorial y global (PIBA y PIB).

El crecimiento del gasto que se observa en 1977 responde a la creación del Consejo Nacional de Producción (CNP) y a la puesta en ejecución del Plan de Fomento a la Producción Agropecuaria, lo que demandó ingentes recursos en personal, materiales y suministros además de maquinaria y equipo.

Las medidas de política derivadas de dicho plan (que en realidad fue una alternativa al agotamiento del Mercado Común Centroamericano) buscaron como objetivo el aumento sustancial de la producción y el logro de la autosuficiencia en granos básicos, para lo cual se fijaron precios internos superiores a los internacionales, altos aranceles y cuotas a la exportación e importación con el propósito de proteger a la agricultura nacional y trasladar una mayor rentabilidad al productor vía precios y subsidios.

Cuadro 6

COSTA RICA: EVOLUCION Y ESTRUCTURA DEL GASTO
PUBLICO AGROPECUARIO a/

(En millones de colones de 1975)

		GPA 1	GPT 2	PIBA 3	PIB 4	1/2	1/3	2/4	3/4
<u>1975</u>		<u>77.0</u>	<u>3 834.7</u>	3 417.8	16 804.6	2.0	2.3	22.8	20.3
	GC	72.0	2 641.6			2.7			
	GI	5.0	1 193.1			0.4			
<u>1976</u>		<u>103.8</u>	<u>4 321.6</u>	3 433.5	17 732.1	2.4	3.0	24.4	19.4
	GC	95.1	2 835.7			3.4			
	GI	8.7	1 485.9			0.6			
<u>1977</u>		<u>464.9</u>	<u>4 659.1</u>	3 509.5	19 304.0	10.0	13.2	24.1	18.2
	GC	428.9	3 085.1			13.9			
	GI	36.0	1 574.0			2.3			
<u>1978</u>		<u>587.0</u>	<u>4 973.2</u>	3 742.4	20 526.1	11.8	15.6	24.2	18.2
	GC	559.6	3 445.7			16.2			
	GI	27.4	1 527.5			1.8			
<u>1979</u>		<u>695.1</u>	<u>5 593.1</u>	3 761.7	21 534.5	12.4	18.5	26.0	17.5
	GC	637.9	3 913.5			16.3			
	GI	57.2	1 679.6			3.4			
<u>1980</u>		<u>696.0</u>	<u>5 768.4</u>	3 742.2	21 701.0	12.1	18.6	26.6	17.2
	GC	660.6	4 012.6			16.5			
	GI	35.4	1 755.8			2.0			
<u>1981</u>		<u>533.7</u>	<u>5 122.9</u>	3 933.1	21 204.1	10.4	13.6	24.2	18.5
	GC	519.1	3 387.7			15.3			
	GI	14.6	1 735.2			0.8			
<u>1982</u>		<u>620.7</u>	<u>4 111.9</u>	3 747.6	19 662.3	15.1	16.6	20.9	19.0
	GC	612.8	2 820.0			21.7			
	GI	7.9	1 291.9			0.6			
<u>1983</u>		<u>697.0</u>	<u>4 470.2</u>	3 897.8	20 224.3	15.6	17.9	22.1	19.3
	GC	669.0	3 132.9			21.4			
	GI	28.0	1 337.3			2.1			

Cuadro 6 (conclusión)

		GPA 1	GPT 2	PIBA 3	PIB 4	1/2	1/3	2/4	3/4
<u>1984</u>		<u>958.6</u>	<u>4 866.1</u>	4 182.3	21 845.5	19.7	22.9	22.3	19.1
	GC	921.2	3 302.5			27.9			
	GI	37.4	1 563.6			2.4			
<u>1985</u>		<u>929.0</u>	<u>4 671.0</u>	4 053.0	22 003.3	19.9	22.9	21.2	18.4
	GC	877.4	3 285.9			26.7			
	GI	51.6	1 385.1			3.7			
<u>1986</u>		<u>771.3</u>	<u>5 137.0</u>	4 247.4	23 222.8	15.0	18.2	22.1	18.3
	GC	735.9	3 389.8			21.7			
	GI	35.4	1 747.2			2.0			
<u>1987</u>		<u>796.7</u>	<u>4 668.5</u>	4 417.6	24 478.1	17.1	18.0	19.1	18.0
	GC	755.0	3 452.0			21.9			
	GI	41.7	1 216.5			3.4			
<u>1988</u>		<u>749.7</u>	<u>4 749.7</u>	4 736.2	25 283.9	15.8	15.8	18.8	18.7
	GC	727.7	3 608.0			20.2			
	GI	22.0	1 141.7			1.9			

Fuente: Elaborado por la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO sobre la base de datos del Banco Central de Costa Rica y CEPAL, Anuarios Estadísticos de América Latina.

a/ Tanto el GPA como el GP total están formados por el Gasto de consumo (sueldos y salarios más consumo de bienes y servicios) y la Inversión Real (maquinaria y equipo y construcción de infraestructura). El GPA fue deflactado por el índice de precios implícitos del PIB agropecuario. El GPT fue deflactado por el índice de precios implícitos del PIB de la economía.

Nota: GPA: Gasto público agropecuario
 GPT: Gasto público total
 PIBA: Producto agropecuario.
 GC: Gasto de consumo
 GI: Gasto en inversión real.

Cuadro 7

COSTA RICA: TASAS DE CRECIMIENTO DEL GASTO PÚBLICO
AGROPECUARIO (GPA) Y DE SUS PRINCIPALES COMPONENTES

	Gasto público agropecuario			Gasto público total			PIBA	PIB
	Consumo	Inver- sión	Total	Consumo	Inver- sión	Total		
1976	32.1	74.0	34.8	7.3	24.5	12.7	0.5	5.5
1977	351.0	313.8	347.9	8.8	5.9	7.8	2.2	8.9
1978	30.5	-23.9	26.3	11.7	-3.0	6.7	6.6	6.3
1979	14.0	108.8	18.4	13.6	10.0	12.5	0.5	4.9
1980	3.6	-38.1	0.1	2.5	4.5	3.1	-0.5	0.8
1981	-21.4	-58.8	-23.3	-15.6	-1.2	-11.2	5.1	-2.3
1982	18.0	-45.9	16.3	-16.8	-25.5	-19.7	-4.7	-7.3
1983	9.2	254.4	12.3	11.1	3.5	8.7	4.0	2.9
1984	37.7	33.6	37.5	5.4	16.9	8.9	7.3	8.0
1985	-4.8	38.0	-3.1	-0.5	-11.4	-4.0	-3.1	0.7
1986	-16.1	-31.4	-17.0	3.2	26.1	10.0	4.8	5.5
1987	2.6	17.8	3.3	1.8	-30.4	-9.1	4.0	5.4
1988	-3.6	-47.2	-5.9	4.5	-6.1	1.7	7.2	3.3

Fuente: Elaborado por la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO en base al cuadro 6.

El gasto público sectorial es captado y canalizado por un conjunto de 20 instituciones y agencias. Sin embargo, tres de ellas (Ministerio de Agricultura y Ganadería, MAG; el CNP ya nombrado y el Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) concentraron en el período 1975-1988 alrededor del 85% de los fondos. El CNP orientó los recursos al establecimiento de precios de garantía y a fortalecer la política de comercialización de granos básicos (específicamente arroz, frijoles, maíz, sorgo y trigo) tanto a nivel interno como internacional. El IDA, por su parte, absorbió una proporción relativamente importante del GPA aunque menor a la captada por CNP (entre 15% y 20% del total), para orientarlo al programa de asentamientos campesinos, el mismo que a partir de 1975 buscó privilegiar la producción individual más que la colectiva.

Respecto de la estructura del gasto, los corrientes o de consumo ocupan, en promedio, el 95% del total quedando la diferencia (5%) para ser aplicada en inversión real, porcentaje bastante bajo comparado con los objetivos buscados por el plan de fomento agropecuario hasta 1980. En los gastos corrientes del CNP están incorporados los subsidios a los precios y a la comercialización los que luego de crecer de manera sostenida hasta 1980 sufren significativas retracciones en el período siguiente debido a las condiciones de la economía internacional (encarecimiento de las materias primas) y a la modificación introducida en la política hacia los granos básicos cuyos precios fueron liberados. Por el contrario, los gastos de inversión, que en montos fueron bajos, mostraron altas pero inestables tasas de crecimiento hasta 1980 y su ejecución se dirigió a la implementación de proyectos en comercialización, almacenamiento y agroindustria, así como, en menor medida, a la compra de tierras para asentamientos campesinos.

En el período 1981-1988 la crisis financiera del país tornó impostergable el establecimiento de acuerdos con los proveedores internacionales de capital y una de las condiciones para el sector agropecuario fue la canalización del crédito hacia la producción e inversión de tipo privado como respuesta al estancamiento acontecido en los sectores productivos en los cuales el sector público había buscado el crecimiento y la estabilidad, incurriendo para el efecto en elevados déficits financieros. En este período, el gasto público

agropecuario aumentó 40.5% mientras el gasto total del sector público decreció 7.3%.

Una relación de signo similar se produce en lo que respecta a la inversión. La agropecuaria creció 50.7% y la pública total se redujo 34.2%. Estas distintas dinámicas indicarían que la política de gasto privilegió al sector en los años en que se buscó fomentar y diversificar las exportaciones del sector. En efecto, mientras en el primer período la política de gasto buscó mejorar la producción y el abastecimiento de bienes básicos y mecanizar la actividad agropecuaria, en el segundo período, los objetivos de la política de gasto público total fueron bastante más contingentes o coyunturales y apuntaron a resolver problemas como el desempleo, el déficit creciente de balanza de pagos, la inflación y el deterioro de los términos de intercambio. Unido a lo anterior, los programas de ajuste imponían una mayor liberalización y competitividad del comercio exterior agropecuario lo que implicó reducir aún más los subsidios y aumentar, por el contrario, la inversión pública agropecuaria vía la adquisición de maquinaria y equipo, estimulando así la formación de capital en el sector.

Este comportamiento en alguna medida permitió casi doblar la participación del GPA en el gasto público total. En promedio, en el período 1975-1980 dicha participación fue de 8.5% para pasar entre 1981 y 1988 a representar el 16.9%. Una proporción significativa de este esfuerzo fue financiado con recursos externos. La información respecto del crédito interno destinado al sector agropecuario y forestal indica que en términos reales éste pasó de 1 762 millones de colones en 1975 a 900 en 1988, lo que redujo la participación de dicho indicador respecto del PIB sectorial desde 51.6% a 19% en los años mencionados.

c) Factores determinantes o explicativos del comportamiento del Gasto Público Agropecuario (GPA)

El gasto público agropecuario en Costa Rica visto como tendencia de los 14 años que cubre el período en estudio, muestra una dinámica bastante significativa. El peso de la variable en el gasto total (excluyendo el gasto financiero) pasa de 2.0% a 15.8% en los años límite, ocurriendo algo similar

con su participación en el PIB agropecuario. Esto podría sindicarse al GPA como un factor determinante en la tasa de crecimiento sectorial. Sin embargo, la información de los cuadros precedentes indican que el sector creció más cuando se aplicó en él una tasa mucho menor de gasto proveniente del sector público. En esta consideración caben dos posibilidades. Una es que el gasto privado ha desempeñado un rol importante en el período 1983-1988, y la otra es una ejecución más eficiente del gasto público sectorial. En los cuadros 6 y 7 se observa una notable reducción del crecimiento del gasto de consumo, rubro en el cual el componente sueldos y salarios ocupa un lugar preponderante. En el período 1983-1988, la inversión en maquinaria y equipo proveniente del sector público en términos reales pasó de 6.4 millones de colones a 17.5 lo que denota un esfuerzo no despreciable de mejoramiento tecnológico dentro de los reducidos montos consignados por estos conceptos. Este ítem en el período 1975-1982 se había reducido de 3.3 a 2.8 millones de colones. También es importante el cambio cualitativo que se produce en el componente "materiales, suministros y servicios no personales" que forma parte del gasto de consumo público en el sector agropecuario, cuyos valores se elevaron desde 21 millones en 1975 a 522 en 1982 para en el siguiente período (1983-1988) mantenerse en alrededor de 545 millones promedio anual.

De lo anterior se está proponiendo que son aparentemente cuatro los factores no excluyentes entre sí que podrían explicar la evolución del gasto público agropecuario: el primero es la ejecución de los programas de ajuste estructural a partir de 1982 que conllevó una desaceleración en el crecimiento del gasto público total y, por ende, en las asignaciones orientadas al sector; esto se concreta a partir de 1984; en segundo lugar, está la mayor ingerencia del gasto privado y/o uso de capitales externos ya mencionado, que se expresa vía la mayor ingerencia en el crédito no subsidiado por parte de la banca privada y la derivación de los recursos externo hacia programas sociales y de desarrollo rural liberando así recursos internos; en tercero, una mayor eficiencia en la ejecución del GPA; y, en cuarto lugar una tendencia lenta pero manifiesta de reestructuración del gasto sectorial en el que los de inversión muestran una tasa de crecimiento promedio cerca de diez veces la del gasto en consumo para el período 1981-1988.

Al realizar algunos ejercicios explicativos mediante el análisis de regresión, con el propósito de encontrar posibles factores determinantes entre los agregados macroeconómicos (especialmente el PIB agropecuario y el PIB de la economía), los resultados indicaron correlaciones si no elevadas sí de mayor sustancia explicativa que aquellas encontradas con la tributación agropecuaria. Esto es consecuencia del rol significativamente más activo desempeñado por el gasto en la búsqueda del crecimiento sectorial cuyo peso en el PIB agropecuario en promedio casi es similar al alcanzado por el gasto total respecto del PIB de la economía en el período 1981-1988.

Al relacionar el GPA con el PIB global del período $t-1$ el coeficiente de correlación arrojó un valor de 0.8007, lo que indica que el esfuerzo de la economía en su conjunto explica en un 80% los montos de gasto asignados al sector agropecuario denotando con ello la presencia de rasgos de planificación o programación de esta variable a nivel macro. Al realizar igual cálculo con el PIB sectorial el coeficiente resultante fue de 0.7712. También se realizó igual ejercicio con el gasto sectorial como variable independiente, esto es, en qué medida el GPA del año t explica el nivel que alcanza el PIB agropecuario en el período $t+1$ y el resultado fue un coeficiente de correlación de 0.759, es decir, la variable gasto aparece también como inductora del crecimiento, estancamiento o retracción del valor agregado por la agricultura.

C. EFECTOS DE LA POLÍTICA FISCAL AGROPECUARIA SOBRE EL CRECIMIENTO Y DESARROLLO DE LA AGRICULTURA

El balance fiscal agropecuario de Costa Rica (GPA-TA) muestra saldos positivos en la mayor parte del período 1975-1988. Las excepciones son 1975 y 1976 época en que no se creaba aún el Consejo Nacional de Producción (CNP) y 1981 y 1982 que son los años álgidos de la crisis signados además por severas devaluaciones y procesos inflacionarios acelerados. En los años citados como excepciones, la recaudación tributaria extraída de la agricultura superó a las asignaciones de recursos orientadas al sector. En el resto de los años del período, el gasto real no financiero efectuado por las principales instituciones que componen el sector público agropecuario superó a los ingresos tributarios recaudados en montos que ascendieron a 350 millones de colones como promedio anual. Este

superávit fiscal sectorial, que es en realidad un déficit para el sector público global, debió ser financiado con recursos provenientes de otros sectores productivos o bien mediante endeudamiento fiscal.

Para evaluar sin distorsiones los efectos que este balance positivo ha tenido en el crecimiento y desarrollo de la agricultura, se ha creído conveniente no considerar los años 1981 y 1982 quedando el período dividido en dos subperíodos 1975-1980 y 1983-1988. En el primero, el excedente fiscal neto en el sector fue de 98.4 millones de colones promedio anual y la tasa de crecimiento anual del producto agropecuario a precios de productor ascendió a 2.05% esfuerzo que, sin embargo, fue sólo el 43% del crecimiento obtenido por el conjunto de la economía (4.8% anual). Esto podría significar que el apoyo de la política fiscal vía gasto e incentivos se orientó con mayor dinamismo a otros sectores de la economía. Se ha estimado que el aporte neto de la diferencia (GPA-TA) al crecimiento real del PIB del sector agropecuario de cada año no fue mayor al 3%.

En el período 1983-1988, el excedente neto real que quedó en el sector como promedio anual fue considerablemente mayor, ascendiendo a 413.1 millones de colones. Esta magnitud se relaciona directamente con la tasa de crecimiento del PIB promedio anual que fue de 4.03% muy cercana a la de la economía (4.3%). En este subperíodo el aporte neto de la política fiscal agropecuaria a dicho crecimiento se ha estimado en 10.4% de los 839 millones de colones incrementales del producto.

Este efecto sobre el crecimiento entre 1983-1988 fue el resultado de una tasa promedio anual de inversión pública agropecuaria cuatro veces mayor que en el período 1975-1980. Cabe anotar que en el cálculo de este último se ha excluido el año 1977 porque los gastos ocasionados por la creación del Consejo Nacional de Producción distorsionan severamente una serie compuesta por sólo seis datos.

Al interior de la inversión el esfuerzo se concentró en el rubro "maquinaria y equipo" que de una tasa anual negativa del 14.1% pasó a otra positiva de 35.2% como se puede observar en el siguiente cuadro.

Cuadro 8

COSTA RICA: TASA DE CRECIMIENTO REAL DE LOS COMPONENTE DEL GAP
Y DE LA TA TOTAL SUBPERIODOS 1975-1980; 1983-1988

(En porcentajes)

Años	1 Sueldos y sala- rios	2 Adquisi- ción de bienes y servicios	1 + 2 Gasto en con sumo	3 Maqui- naria y equipo	4 Infra estruc- tura	3 + 4 Gasto en in- versión	GPA (GC + GI)	TA
1975	-47.5	-58.0	-51.0	-66.0	-59.5	-64.0	-52.2	-9.2
1976	29.9	37.5	32.1	69.7	82.4	74.0	34.8	-13.7
1977	52.3	1 045.5	351.0	393.0	171.0	313.8	347.9	0.8
1978	9.2	37.1	30.5	-54.0	75.0	-23.9	26.3	1.2
1979	64.3	1.6	14.0	36.2	171.4	108.8	18.4	10.8
1980	-14.7	10.9	3.6	-56.6	-30.0	-38.1	0.1	-6.6
Promedio	15.6	179.1	63.4	53.7	68.4	61.8	62.6	-2.8
Promedio sin 1977	8.2	5.8	5.8	-14.1	47.9	11.4	5.5	-3.5
1983	33.4	4.9	9.2	128.6	323.5	254.4	12.3	-7.4
1984	21.3	41.3	37.7	25.0	36.1	33.6	37.5	-26.3
1985	17.6	-9.0	-4.8	41.3	37.1	38.0	-3.1	-13.1
1986	-9.6	-17.7	-16.1	19.5	-45.7	-31.4	-17.0	9.1
1987	17.1	-1.3	2.6	29.6	10.5	17.8	3.3	-16.6
1988	-0.2	-4.7	-3.6	-33.1	-57.4	-47.2	-5.9	-8.6
Promedio	13.3	2.3	4.2	35.2	50.7	44.2	4.5	-10.5

Fuente: Elaborado por la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO en base a datos del Banco Central de Costa Rica.

Se puede observar que el crecimiento del gasto público agropecuario en el subperíodo 1983-1988 es sólo levemente menor que en el anterior mientras que la tasa de decrecimiento de la recaudación es mayor entre tres y cuatro veces.

Respecto de los precios relativos de la agricultura, el efecto de la política fiscal ha sido escasamente incentivador durante todo el período con excepción del bienio de la crisis 1981-1982. La tasa de crecimiento anual promedio del índice de precios relativos fue de 1.7% para 1975-1980 y de -5.0% en 1983-1988. Una parte importante en la formación del precio sectorial corresponde a los productos tradicionales de exportación cuyas expectativas

funcionan de acuerdo al mercado internacional. Por otro lado, la regulación y/o implementación de precios sostén para los granos básicos, función a cargo del CNP, ha sido incompatible con los planes de producción y con los niveles tecnológicos de los productores, lo cual ha redundado en pérdidas de rentabilidad y de recursos para el Estado al no poder influir en la producción así como tampoco en la comercialización de dichos cultivos.

Al consultar la información sobre los volúmenes y el valor de las exportaciones silvoagropecuarias y pesqueras de Costa Rica se observa una importante diversificación de la producción acontecida en el sector primario en especial a partir de 1983. La implementación del programa "volvamos a la tierra", cuyos objetivos fueron el logro de una mayor recaudación de divisas mediante la promoción e incentivos de las exportaciones agropecuarias no tradicionales, provocó que los incentivos fiscales se tradujeron en una drástica reducción de la carga tributaria que pesaba sobre el sector y en el incremento sustancial de las tasas de inversión tanto en maquinaria y equipo como en infraestructura. En esta última el énfasis fue colocado en la comercialización. (Véase el cuadro 9.)

Cuadro 9

COSTA RICA: CAMBIOS EN LOS VOLUMENES Y EN LA PARTICIPACION EN EL VALOR EXPORTADO DE RUBROS SILVOAGROPECUARIOS Y PESQUEROS NO TRADICIONALES

(En porcentajes)

	Volumen			Participación en valor exportado			
	1975-1980	1983-1988	1975-1988	1975	1980	1983	1988
Frutas y nueces	-74.8	1 234.4	820.4	0.5	0.3	0.4	4.7
Legumbres y verduras	213.4	172.8	496.3	0.3	0.9	0.8	1.8
Flores y plantas ornamentales	152.9	217.4	2 333.6	0.6	1.6	1.8	5.2
Pescados y mariscos	1.7	122.7	410.0	1.0	1.5	1.4	6.4
Madera en trozos	-89.0	1 530.5	317.0	0.02	0.0	0.01	0.1
<u>Total</u>				<u>2.42</u>	<u>4.3</u>	<u>4.41</u>	<u>18.20</u>

Fuente: Elaborado por la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO sobre la base de datos del Banco Central de Costa Rica.

Los resultados en términos de diversificación de cultivos se ha expresado en aumentos de superficie sembrada y de rendimientos. La piña junto a la naranja, por ejemplo, aumentaron las hectáreas dedicadas a su cultivo 356% entre 1978 y 1988; los rendimientos por hectárea de la piña se multiplicaron por siete en igual período.

Se puede observar que el cambio cuantitativo y cualitativo se produce en el período 1983-1988. Vale recordar que una de las exenciones más importantes era el 50% del impuesto a las utilidades si el 50% restante era invertido en la producción de rubros primarios no tradicionales con propósitos de exportación.

La política fiscal agropecuaria mejoró relativamente los ingresos de la población asalariada agrícola en buena medida a consecuencia de los cambios suscitados en los productos no tradicionales, y, por otro, debido a las mejoras tecnológicas introducidas por los productores privados de café. El aumento de empleo de mano de obra asalariada fue mínimo en el período 1976-1988; el cambio real se produjo en la tasa promedio de salarios. En efecto, los ingresos de la población asalariada rural crecieron 43% en dicho período, porcentaje que se descompone en 41% para los salarios promedio y 2% por aumento de mano de obra. Además, el incremento por subperíodos fue mayor en 1983-1988, 27.4%, siendo de 23% entre 1976 y 1980.

Respecto del uso de la tierra, se dispone de información proveniente de los Censos Agropecuarios de 1974 y de 1984. Es decir, no es posible captar los efectos del programa "volvamos a la tierra" que propugnó la liberalización de precios y de la política comercial. Sin embargo, la información recopilada hasta 1988 respecto de la recaudación del impuesto territorial y de la transferencia de bienes inmuebles, así como del gasto incurrido por el Instituto de Desarrollo Agrario en relación a incentivar los programas de asentamientos campesinos y la promoción de cooperativas de producción, confirman los cambios relativos acontecidos en la estructura de tenencia y en el uso de la tierra en el período intercensal. Por ejemplo, el incremento del área dedicada a labranza fue de 36.1% entre los años de los censos. Algo similar ocurrió con las extensiones dedicadas a cultivos permanentes y pastos aunque en porcentajes menores (13.7% y 6.0%, respectivamente). El incremento en

la tierra de labranza podría estar relacionado con los objetivos buscados mediante un mayor gasto en el sector para alcanzar tanto la autosuficiencia en granos básicos como la expansión del área de cultivos no tradicionales (frutas, legumbres y flores). Esto podría vincularse con los cambios acontecidos en la estructura de tenencia en la cual la pequeña propiedad (estrato de 1 a 20 has) aumenta su control sobre la tierra desde 8% a 11.0% mientras que la gran propiedad la reduce desde 67% a 61%. También se produce un incremento a nivel de la mediana propiedad desde 25% a 28%. Tanto las ganancias como pérdidas en el control de tierras se explican por la retracción sufrida por los cultivos tradicionales de exportación y la ganadería vacuna, producciones en las cuales las decisiones de política (impulsadas más por el sector privado), se han orientado a reducir las áreas de cultivo y a mejorar los niveles tecnológicos.

A nivel institucional, en el último quinquenio el Ministerio de Agricultura ha creado 15 comités sectoriales, diez de los cuales incluyen cultivos no tradicionales de ciclo corto. Junto a esto, el crecimiento de los pequeños propietarios podría estar influido por las condiciones en la venta de tierra por parte del Instituto de Desarrollo Agrario, las que incluyen un crédito a 25 años plazo, precio de costo para la transacción, así como la provisión permanente de asistencia técnica mediante un programa de extensión en coordinación con el Ministerio de Agricultura y Ganadería.

D. CONCLUSIONES Y SUGERENCIAS PARA EL DISEÑO DE POLITICAS

1. Una primera consideración se relaciona con el diverso estilo de las políticas sectoriales y macroeconómicas con efectos en la agricultura que segmentaron el período en estudio otorgándole dinámicas cuantitativas contradictorias. En el interregno 1975-1981, con una tasa anual de recaudación tributaria de 9.1% y otra de gasto público agropecuario de 0.7%, el sector creció al 2.48% anual, es decir, el 67% del ritmo al que creció la economía (3.74%). En el subperíodo 1983-1988, caracterizado por la eliminación de subsidios, rebaja o exenciones de impuestos, liberación de precios, y el gasto orientado con mayor énfasis a la inversión real, la recaudación decreció 10.5% anual, el gasto público agropecuario creció 4.5% y el sector 4.03%, siendo este ritmo el 94% del logrado por la economía en su conjunto.

2. Los cambios suscitados en las políticas hacia el sector, no sólo de tipo fiscal, sino también comercial, financiera y de precios, provocaron la reorientación de las inversiones agropecuarias que se colocaron con singular dinámica en productos no tradicionales vinculados a las posibilidades de exportación y a la transformación agroindustrial para la venta en mercados externos. En esta renovada estrategia, la política fiscal orientada a la agricultura desempeñó un rol importante e interactivo con la política fiscal global. En efecto, en el período 1975-1981, por ejemplo, el GPA creció como se anotó, a un ritmo de 0.7% mientras el gasto total del sector público lo hacía al 8.7% anual; como contrapartida, la TA creció al 9.1% y los ingresos tributarios totales en menos de la mitad, 4.4%. Sucede todo lo contrario entre 1983 y 1988, el gasto en el sector creció 4.5% anual, más dinámico que el gasto total (3.1%); por el contrario, la tributación agropecuaria se redujo a ritmos de 10.5% anual y los ingresos totales crecieron al 6.4% también anual.

3. La tributación agrícola ha representado un porcentaje muy bajo respecto de la recaudación total, no mayor al 8.7% promedio anual para el período 1975-1988. Una proporción mayoritaria de la recaudación proviene de los impuestos al comercio exterior, cuyos productos de exportación poseen una elevada ventaja comparativa en el mercado internacional razón por la cual han podido absorber sin dificultades los gravámenes tributarios sin que se vea afectada sustancialmente su competitividad. El instrumental tributario en la agricultura no ha sido utilizado, por tanto, como un elemento de alteración de las condiciones internas del sector, y ha jugado un rol pasivo y no perturbador en la estrategia de promoción de exportaciones agropecuarias no tradicionales.

4. Por su parte, el gasto público agropecuario ha llegado a representar, en promedio, sobre el 17% del gasto total en el período 1983-1988. Su función ha sido dinámica en la reactivación de la producción aunque esto no ha derivado en mejoras sustanciales de aspectos importantes, como la eficiencia tecnológica, el aumento del empleo o la asistencia a los agricultores. El manejo del gasto sectorial se ha sesgado hacia la promoción de productos nuevos individualizados y aún en ellos se ha descuidado la gestión de la comercialización área en la cual el país posee una experiencia poca desarrollada.

5. La escasa relación existente entre los montos recaudados por tributación y los asignados como gasto en la agricultura ha provocado que la estructura productiva y el uso y tenencia de la tierra hayan sufrido cambios poco significativos en los últimos 15 años, y que esto derive en heterogeneidades tecnológicas a nivel de los cultivos agrícolas al tener el sector público un papel muy poco estimulante en la investigación planificada o programada del cambio tecnológico.

6. El exceso de gasto público agropecuario respecto de los ingresos tributarios provenientes del sector, además de implicar posibles incrementos importantes de la deuda del sector público, ha sido resultado de una carga excesiva de los servicios personales (sueldos, salarios y beneficios laborales) en el cual están involucrados numerosos contingentes de la burocracia. Esta carga ha representado en el período el 93% del gasto en el sector y su rigidez ha derivado en una muy baja tasa de inversión real a pesar de las notables tasas de crecimiento del período 1983-1988. Los exiguos montos reales de inversión pública comparados con el crecimiento del conjunto del sector agropecuario permiten inferir que la inversión privada agropecuaria ha jugado papel determinante en la reactivación del sector luego de la crisis del bienio 1981-1982.

7. Debido al peso que tienen las exportaciones agropecuarias tradicionales en la generación del PIB sectorial, parece como adecuado que la mayor proporción de la recaudación recaiga sobre dichas actividades. Sin embargo, sería conveniente programar un patrón más estable de bases gravables y de tasas impositivas que en el período estudiado observaron un comportamiento muy coyuntural. Además, dicho patrón debería guardar relación estrecha con las oscilaciones de los precios internacionales efectivamente recibidos por los exportadores así como con los volúmenes vendidos al exterior.

8. La carga tributaria directa proveniente del sector no supera, en promedio, el 13% de la recaudación agropecuaria. Estos montos son exiguos comparados con la significativa rigidez de la estructura productiva y de la estructura de propiedad de la tierra. El instrumental tributario debería convertirse en un

elemento activo de diversificación y de desconcentración. Cabe señalar al respecto que en 1984, cerca del 70% del valor bruto de producción generado en el sector recaía sobre tres cultivos más la carne vacuna; en igual año el 5.9 de las fincas mayores de 100 has controlaban el 61% de la tierra en producción.

9. Con el propósito de lograr una recaudación de tributos directos más dinámica es conveniente acelerar el proceso de descentralización de los agentes recaudadores, a pesar de que en 1988 ya dicho tipo de tributos representaron el 24% del total. Sin embargo, son los gobiernos locales o municipalidades localizadas en el ámbito rural las instituciones llamadas a asumir con más propiedad dicho objetivo descentralizador por ser los entes directamente relacionados con la programación sectorial. Esto permitiría también hacer más coherente y equilibrada la relación entre montos recaudados y asignaciones de gasto, porque es a ese nivel como se pueden identificar de manera más cercana los grupos afectados y beneficiados por las medidas de política fiscal.

10. Por su parte, el gasto público agropecuario se observa excesivamente concentrado en dos o tres instituciones de gran peso burocrático y orientado en medida importante sólo a labores de regulación y control de precios, disposiciones que además emanan de manera centralizada desde la capital del país. Es conveniente, por ello, que la necesidad de fortalecer y promover el desarrollo agropecuario desde una perspectiva integral sea acompañada por actividades planificadas en aspectos como áreas sembradas, crédito, asistencia técnica, comercialización y tecnología para toda la gama de rubros que el sector es capaz de generar con niveles aceptables de rentabilidad y no sólo en aquellos bienes que contribuyan a la solución de problemas coyunturales. Esto permitiría incrementar los montos de inversión real en el sector, así como la investigación tecnológica, el ingreso de los productores y el abastecimiento alimentario.

11. Para lograr lo anterior, aparece como conveniente la racionalización del personal que labora en el sector público agropecuario. Sería conveniente relocalizar un contingente mayor de los técnicos en las áreas rurales con menos potencialidades de rentabilidad. Podría además estudiarse la posibilidad del

traslado de parte de los técnicos hacia el área privada, cuya presencia en la prestación de servicios y asistencia técnica es importante.

12. Por último, es conveniente visualizar desde ya el elevado costo social que podría tener la estrategia "agricultura de cambio" si ella es impulsada sólo a través de las señales del mercado. El proceso de sustitución de cultivos implementado está afectando la antigua y acentuada tradición de producción de algunos bienes básicos, lo que hace necesario generar en paralelo procesos de cambio en la manera de percibir la agricultura por parte, especialmente, de los pequeños productores, así como en la dotación de políticas de apoyo e incentivos reales de parte de la institucionalidad pública que labora en el sector agropecuario así como de aquella que actúa en el contexto nacional.

4

0

•

•

•

•

•

•

8

9

10

11

