

Revista de la CEPAL

Secretario Ejecutivo
Norberto González

*Secretario Ejecutivo Adjunto de
Desarrollo Económico y Social*
Gert Rosenthal

*Secretario Ejecutivo Adjunto de
Cooperación y Servicios de Apoyo*
Robert T. Brown

Director de la Revista
Aníbal Pinto

Secretario Técnico
Eugenio Lahera



NACIONES UNIDAS
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE
SANTIAGO DE CHILE, DICIEMBRE 1987

La Secretaría de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe prepara la *Revista de la CEPAL*. Las opiniones expresadas en los artículos firmados son las de los autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de la organización. Las denominaciones empleadas y la forma en que aparecen presentados los datos no implican, de parte de la Secretaría, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

LC/G. 1491-P

Diciembre de 1987

Notas explicativas

En los cuadros del presente trabajo se han empleado los siguientes signos:

Tres puntos (...) indican que los datos faltan o no constan por separado.

La raya (—) indica que la cantidad es nula o despreciable.

Un espacio en blanco en un cuadro indica que el concepto de que se trata no es aplicable.

Un signo menos (-) indica déficit o disminución, salvo que se especifique otra cosa.

El punto (.) se usa para separar los decimales.

La raya inclinada (/) indica un año agrícola o fiscal (por ejemplo 1970/1971).

El guión (-) puesto entre cifras que expresen años, por ejemplo, 1971-1973, indica que se trata de todo el período considerado, ambos años inclusive.

La palabra "toneladas" indica toneladas métricas, y la palabra "dólares", dólares de los Estados Unidos, salvo indicación contraria.

Salvo indicación en contrario, las referencias a tasas anuales de crecimiento o variación corresponden a tasas anuales compuestas.

Debido a que a veces se redondean las cifras, los datos parciales y los porcentajes presentados en los cuadros no siempre suman el total correspondiente.

PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

ISSN 0251-0257

Costa Rica: crisis, políticas de ajuste y desarrollo rural

*Juan M. Villasuso**

A fines del decenio de 1970 se desencadenó en Costa Rica la peor crisis de su historia. En 1978 terminó en forma abrupta la bonanza del café y en consecuencia disminuyeron considerablemente los ingresos por concepto de exportaciones. Por otra parte, el gasto público experimentó un fuerte aumento, generando un déficit que fue financiado en su mayor parte con endeudamiento externo de corto plazo. Además, el retraso cambiario, conjuntamente con el deterioro de los términos del intercambio, culminó en el agotamiento de las reservas monetarias, situación que se agravó aún más por el aumento de las tasas de interés en el mercado internacional.

Entre 1980 y 1982 el producto interno bruto cayó 10%, el déficit fiscal llegó a representar 42% de los ingresos y 22% del producto interno bruto, la devaluación alcanzó a 600% y el ingreso per cápita se redujo 25%. Se estima que por el deterioro de los términos del intercambio, el pago de intereses de la deuda y la remisión de utilidades al exterior, el país llegó a perder 24% de sus ingresos. Como esta situación se hizo insostenible el gobierno resolvió diferir el pago de la deuda. Mientras tanto, el desempleo y la inflación, flagelos prácticamente desconocidos anteriormente, alcanzaron niveles sin precedente.

El nuevo gobierno que asumió en 1982 se propuso reducir el déficit fiscal y frenar las expectativas de devaluación. Con ese propósito adoptó una serie de medidas que unidas a la ayuda financiera internacional, permitieron reequilibrar las cuentas fiscal y externa, facilitando así la renegociación de la deuda y la concertación de un nuevo programa de ajuste con el Fondo Monetario Internacional.

La agricultura, por su parte, redujo su aporte al producto interno bruto de 50% en 1977 a 37% en 1985, principalmente por el comportamiento de los precios del café en el mercado internacional. Las medidas adoptadas para contrarrestar esta tendencia así como para estimular el crecimiento y diversificación de las exportaciones, no parecen haber tenido éxito. Aparentemente, las fuertes devaluaciones realizadas redundaron en el aumento de los ingresos de los exportadores pero no así de los volúmenes exportados, por cuanto se trataba de productos sujetos a acuerdos o cuotas de exportación.

*Economista. Consultor de la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO.

I

La situación hasta la década de 1970

Hasta fines de los años cincuenta el sector agropecuario costarricense absorbía alrededor del 55% de la población económicamente activa, generaba cerca del 90% de los ingresos por exportaciones y aportaba el 40% del producto interno bruto nacional. El sector público, de tamaño relativamente pequeño, se ocupaba principalmente de la prestación de servicios y la creación de infraestructura. La población y la mayor parte de las actividades se concentraban en la zona central.

A partir de los años sesenta, el gobierno dio impulso a un proceso de industrialización sustitutiva de importaciones. El país participó activamente en los acuerdos de integración para constituir el Mercado Común Centroamericano, con el objeto de poder contar con un mercado protegido y ampliado. Mediante el desarrollo de la industria se esperaba obtener altas tasas de crecimiento y con ello aumentar el empleo, mejorar los ingresos y eliminar la pobreza. Se esperaba, asimismo, reducir la vulnerabilidad del país cuyo comercio exterior era enteramente dependiente de la agricultura.

Las medidas adoptadas para promover la actividad industrial, fundamentalmente el conjunto de instrumentos contenidos en la Ley de Protección Industrial promulgada en 1959 y en el Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales, tuvieron resultados casi inmediatos.

En efecto, entre 1965 y 1973, la industria creció 9.4% por año, como promedio, y aumentó su participación en el producto interno bruto de 16 a 20%. El empleo industrial también se elevó, llegando a 12% del total en 1963 y a 15% en 1978, proporción que se ha mantenido constante.

La agricultura, por su parte, no sólo redujo su participación en el empleo de 50% en 1963 a 30% en 1983, sino que, además, expulsó mano de obra. La fuerza de trabajo que salió de la agricultura así como la que se incorporaba al mercado laboral por primera vez fueron en gran parte absorbidas por el creciente sector industrial y por

el sector público, que experimentó una importante expansión. Este último, que en 1950 absorbía apenas 6% del empleo, en 1983 había aumentado su participación a 19%.

El nuevo modelo de desarrollo permitió mo-

dernizar la economía del país, y crear una extensa red de comunicaciones, infraestructura de transporte, sistemas de capacitación de mano de obra y una amplia gama de servicios comerciales y financieros.

II

Los problemas estructurales

El patrón de desarrollo seguido mostró al poco tiempo una serie de rasgos no deseables. Entre ellos se destacan, por un lado, los patrones de consumo que se generaron, con un alto componente importado y el bajo coeficiente de ahorro, equivalente a alrededor de 6 a 7% del ingreso nacional, que llevó al país a recurrir al endeudamiento externo para financiar la acumulación de capital. Por otro lado, ni el sector industrial, altamente protegido, ni el sector primario, fueron capaces de colocar parte importante de su producción más allá del mercado centroamericano. Además, algunas de las políticas específicas que se adoptaron, incentivaron un patrón tecnológi-

co altamente dependiente de productos importados.

Al evidenciarse, en consecuencia, la necesidad de introducir ajustes en el modelo de desarrollo, se procedió a tomar una serie de medidas, entre las que destacan la creación del Centro para la Promoción de las Exportaciones y las Inversiones, la concesión de exenciones impositivas a las exportaciones no tradicionales a mercado fuera de Centroamérica, los incentivos a las exportaciones y la creación de la Corporación Costarricense de Desarrollo que, con sus empresas subsidiarias, se proponía diversificar la estructura de la producción y estimular el aprovechamiento de las materias primas nacionales.

III

La crisis

A fines de los años setenta una combinación de fenómenos —estructurales y coyunturales, externos e internos— produjo la peor crisis que haya experimentado el país en toda su historia. Uno de los principales factores de la crisis fue el alza de los precios del petróleo y su impacto en los precios internos. El primer aumento, registrado en 1973, no tuvo consecuencias graves dado que el país contaba con una adecuada disponibilidad de financiamiento externo y que el café, principal producto de exportación, se transaba a precios elevados en el mercado internacional.

En el período 1970-1976 la relación de inter-

cambio de Costa Rica mostró un sostenido deterioro. En 1974 ésta era sólo de 78.6% con respecto al 100% registrado en 1970, ya que si bien los precios de las exportaciones crecieron casi todos los años, los de las importaciones aumentaron a un ritmo superior.

Entre 1970 y 1978, el gobierno asumió un papel muy activo, en especial respecto a las inversiones, las que se financiaron con endeudamiento externo en condiciones por lo general ventajosas. El propósito era modificar la estructura de la producción con el fin de aumentar las exportaciones de bienes manufacturados con un elevado

componente nacional. Se realizaron inversiones en plantas productoras de cemento, aluminio y derivados, y alcohol anhidro, entre otras.

En el sector rural, se estableció una serie de incentivos para las empresas que se instalaran en el medio rural y se ejecutaron obras de infraestructura de transporte y comunicaciones. El gobierno también intervino en la instalación de plantas procesadoras de productos primarios, como el algodón.

Estas y otras medidas amortiguaron el efecto del deterioro de los términos del intercambio. El ingreso de capitales para financiar la inversión pública evitó que se recurriera a la devaluación para solventar el creciente desequilibrio externo. Estimulada por las inversiones, la producción creció a una tasa de 6% y el desempleo, en consecuencia, se mantuvo bajo, a una tasa inferior a 5%.

El ingreso de divisas permitió contrarrestar las presiones inflacionarias al posibilitar que crecieran las importaciones en consonancia con la expansión de la demanda.

La espectacular recuperación de la economía por el aumento de los precios de exportación en 1977, se reflejó en la notable mejora de las cuentas externas del país, lo que hizo aparecer como innecesarios los ajustes del tipo de cambio. En este cuadro, caracterizado por los buenos precios del café, el gobierno contrató más préstamos externos para financiar nuevas inversiones públicas.

En 1978, con el cambio de gobierno, los objetivos de la política económica dieron énfasis a la iniciativa privada en la asignación de recursos, y un papel marginal al gobierno.

En ese año los precios del café cayeron 6.7%, dando fin al período de bonanza, con lo cual la situación se complicó considerablemente. A pesar de los objetivos declarados, el gasto público creció 52% entre 1978 y 1979 mientras los ingresos se incrementaron sólo 28%. En consecuencia, la inversión se redujo y el déficit debió financiarse con endeudamiento externo de corto plazo.

La mantención del tipo de cambio fue una meta que se trató de lograr aun sacrificando otras variables. El nivel de endeudamiento y el uso de las reservas internacionales permitieron mantener el colón a 8.60 por dólar.

Los términos del intercambio continuaron su caída, las reservas monetarias se agotaron y pasa-

ron a ser negativas en 1980, y la deuda externa se convirtió en una carga difícil de soportar. El desencadenamiento de la crisis financiera internacional significó menor disponibilidad de recursos para préstamos y tasas de interés más elevadas.

Ante la crítica situación se procedió a devaluar la moneda. En 1981 el producto interno bruto registró, por primera vez, una tasa negativa de -4.6%. Sin embargo, el gasto público siguió creciendo en ese año, a una tasa de 10%. El déficit fiscal llegó a representar 41.8% de los ingresos y 21.8% del producto interno bruto. La caída del producto interno bruto continuó en 1982, a una tasa de -8.9%.

El adverso panorama indujo a las autoridades a adoptar dos medidas importantes: se gravaron las actividades exportadoras y se recurrió al endeudamiento interno. Los impuestos al comercio exterior llegaron a representar 66% de los nuevos ingresos tributarios, y el sector público llegó a absorber 44.7% del crédito del sistema bancario nacional.

En marzo de 1980 se acordó con el Fondo Monetario Internacional un programa bienal de estabilización orientado a reducir el déficit fiscal y el déficit en cuenta corriente del balance de pagos. De los 60.5 millones de DEG aprobados, sólo se giraron 15.4 millones, por incumplimiento del acuerdo.

En junio de 1981 un acuerdo de servicio ampliado con el Fondo reemplazó al convenio anterior y puso a disposición del país 276.8 millones de DEG por un período de tres años. De esta cantidad sólo 22.5 millones se giraron efectivamente debido a un nuevo incumplimiento de las metas acordadas.

En agosto del mismo año, el servicio de la deuda se hizo insostenible y el país resolvió diferir su pago. Entre 1981 y 1982 la moneda se devaluó 600% y dada la urgencia de financiar las importaciones esenciales, la deuda se concentró en compromisos de corto plazo. Entre 1980 y 1982 el producto interno bruto cayó a una tasa cercana al 10% y el nivel de producción alcanzó el que ya existía en 1977, mientras el ingreso per cápita descendía 25%. Se estima que el pago de intereses de la deuda, el deterioro de los términos del intercambio, y la remisión de utilidades al exterior por parte de las empresas extranjeras

restaron, en conjunto, al país 24% de sus ingresos.

La inflación, proceso prácticamente desconocido hasta entonces en el país, se desencadenó en 1982, elevando el índice de precios al consumidor a más de 100%. Como consecuencia, se produjo una alteración profunda de la estructura de costos en la producción de bienes y una disminución de los ingresos reales de los trabajadores de alrededor de 45% entre 1979 y 1982.

En este contexto, el desempleo abierto creció rápidamente, afectando en particular a los asalariados del sector moderno y a los pobladores rurales, sobre todo a los más jóvenes. En 1982 la desocupación entre los jóvenes de 15 a 19 años de edad alcanzó a 18%.

El deterioro de la situación analizado se puede apreciar claramente si se considera que en 1980 el costo de la canasta básica absorbía alrededor del 60% del salario medio y que dicha proporción subió a 86% en 1982.

1. Las manifestaciones de la crisis

Entre las manifestaciones más importantes de la crisis se pueden señalar la caída de la producción, los desajustes externos y el déficit fiscal.

A partir de 1977 se desaceleró el ritmo de crecimiento del producto interno bruto hasta llegar en 1980 a una tasa de 0.8%; en 1981, por primera vez, cayó en términos absolutos, y registró una tasa negativa de -4.6%. Al año siguiente su deterioro fue de -8.9%, revirtiéndose esta tendencia en 1983 pero sin llegar a recuperar los niveles preexistentes. Esta evolución obedeció, entre otras, a las siguientes causas:

- La restricción del crédito al sector privado. El crédito interno se contrajo por el fuerte incremento de los recursos destinados al sector público, mientras que el crédito externo se redujo por las dificultades derivadas del endurecimiento de los mercados financieros internacionales.
- El aumento de los costos de producción inducido por la inflación, la devaluación de la moneda y el alza de las tasas de interés.
- La contracción de la demanda agregada debido a la reducción de los salarios reales y al estancamiento de la demanda externa.
- El clima de incertidumbre reinante en el medio empresarial, que se tradujo en una caída

de la inversión privada y en una salida de capitales al exterior.

- El desarrollo de actividades financieras de carácter especulativo, que por su rentabilidad eran más atractivas que la producción de bienes.

Aunque los problemas que presenta el sector externo son múltiples y complejos, a los efectos del presente artículo pueden reducirse a dos: el déficit de la balanza comercial y el elevado endeudamiento externo.

El déficit de la balanza comercial se arrastra desde mediados del decenio de 1950 y responde al mayor crecimiento que ha tenido el valor de las importaciones respecto al de las exportaciones. En 1970 las exportaciones representaban el 23% del producto interno bruto y en 1980, el 30%, mientras que el aporte de las importaciones era, respectivamente, de 25% y 40%. En estas circunstancias, el déficit comercial que equivalía al 40% de las exportaciones en 1970, elevó su representación a 60% en 1980.

A esta situación contribuyeron, entre otros factores, la alta dependencia respecto de las materias primas y bienes de capital importados; un patrón de consumo de alto contenido importado; el deterioro sostenido de los términos del intercambio; y el escaso desenvolvimiento de las exportaciones, sobre todo de las no tradicionales, debido a la fuerte protección —tanto interna como del Mercado Común Centroamericano— y al comportamiento muy conservador de los empresarios.

Los mecanismos utilizados para cubrir los déficit de la balanza comercial han sido el endeudamiento externo y la inversión extranjera, siendo el primero el más importante. Efectivamente, la deuda externa pública aumentó de 900 millones de dólares en 1978 a más de 3 000 millones en 1982. En ese lapso la estructura de la deuda se hizo más desfavorable, al concentrarse los pagos en el corto plazo. El servicio de la deuda, por otra parte, alcanzó al 60% del valor de las exportaciones.

2. La distribución del ingreso y la pobreza

En 1977, del total de las familias costarricenses, el 25% evidenciaba algún grado de insatisfacción de sus necesidades básicas y un 13% se encontraba en situación de extrema pobreza. En el área

rural se concentraban el 34% de las familias pobres y el 19% de las que padecían extrema pobreza. Esta situación no experimentó grandes variaciones hasta el desencadenamiento de la crisis y la aplicación de las políticas de ajuste.

Al hacer un examen comparativo de 1970 y 1983, se observa que los estratos pobres disminuyeron su participación en el ingreso en beneficio de los grupos de mayor renta, hecho que corresponde esencialmente a un fenómeno urbano. Por otra parte, según un estudio de MIDEPLAN, en 1980 el 41.7% de los asalariados eran pobres, proporción que se elevó a 56.4% en 1981 y a 70.7% en 1982, lo que prueba el empobrecimiento de los asalariados con la crisis y el ajuste. Las causas deben buscarse en la caída de las remuneraciones reales, el descenso del nivel de empleo, el aumento de las tarifas públicas y la reducción de los programas asistenciales del gobierno.

El mismo estudio proporciona resultados

más dramáticos para el sector rural. En 1980 las familias rurales pobres representaban el 57.7 del total, proporción que subió a 72.1% en 1981 y a 82.3% en 1982. La tasa de desnutrición infantil en las familias rurales pobres duplicó con creces el promedio nacional.

Respecto a la disponibilidad de alimentos, a partir de 1971 no existen investigaciones específicas al respecto. Sin embargo, si se examina la evolución de la disponibilidad aparente, en términos agregados no se registran disminuciones de importancia en los principales alimentos que componen la canasta básica. En otras palabras, se continuó asegurando un abastecimiento "normal" de arroz, frejol, maíz, carne, leche y huevos pese a la menor disponibilidad de divisas. Dado que estos antecedentes se refieren a agregados y no muestran los efectos de los cambios en la distribución del ingreso, no es posible extraer de ellos conclusiones definitivas.

IV

Caracterización de las principales políticas de ajuste

Con el cambio de gobierno en 1982, se adoptó una serie de medidas que apuntaban, por un lado, a reducir el déficit fiscal —por considerarlo el principal factor generador de la inflación— y, por otro lado, a reorganizar el mercado cambiario para reducir el exagerado nivel de gastos y desalentar las expectativas de devaluación. Entre dichas medidas figuran:

- *La modificación del régimen cambiario.* La compraventa de monedas se limitó al Banco Central y sus agentes autorizados miembros del sistema bancario. De este modo se frenaron las actividades especulativas y las expectativas de una devaluación.
- *Medidas de ajuste del déficit fiscal.* Dadas las rigideces que presenta el gasto se resolvió ajustar por el lado de los ingresos, mediante el incremento de las tarifas públicas, de los precios de los combustibles, y del impuesto a la renta; la aplicación de nuevos gravámenes a la exportaciones basados en la diferencia

cambiaría, y de gravámenes a las importaciones, y la disminución de determinados subsidios. Además, se promovió la venta de empresas de la Corporación Costarricense de Desarrollo (CODESA) y se aumentaron las cuotas del sistema de seguro social.

El importante aumento de los ingresos fiscales que se logró con la aplicación de estas medidas, permitió reducir el déficit fiscal no financiado de 8.6% en 1982, a 3.7% en 1983, a pesar de que, en términos nominales, el gasto público creció 44.5%. El reordenamiento logrado mediante los mecanismos indicados, permitió al país volver a negociar con el Fondo Monetario Internacional y renegociar su deuda externa y por esta vía acceder al financiamiento internacional que requería.

En diciembre de 1982 se aprobó un nuevo convenio de crédito contingente (*stand by arrangement*) con el Fondo Monetario Internacional por un monto de 92.25 millones de derechos especia-

les de giro y por un período de tres años. Los giros quedaron supeditados al cumplimiento de las metas que, en esencia, consistían en la reducción del déficit fiscal a 4.5% del producto interno bruto, el ordenamiento del mercado cambiario y la contención del proceso inflacionario. Esta vez el programa se llevó a cabo y se efectuaron los desembolsos según lo previsto, cumpliéndose en general las metas propuestas y obteniéndose resultados aún mejores. Con relación a la deuda externa, se llegó a un acuerdo con la banca acreedora que permitió reprogramar los pagos, al igual que con el Club de París en lo relativo a la deuda pública externa.

Para compensar los costos sociales derivados del ajuste, el gobierno tomó algunas medidas específicas como el Plan de Salvamento de Empresas Debilitadas por la Crisis, y el Plan de Compensación Social que contemplaba la entrega de alimentos a las familias en condiciones de extrema pobreza, reajustes semestrales de los salarios de acuerdo con la evolución de los precios de los artículos de la canasta básica, regulación de esos precios, un programa de generación de empleo mediante subsidios, un programa de viviendas

de interés social y un programa de entrega de tierras.

Debe necesariamente destacarse el papel desempeñado por la ayuda extranjera para superar la crisis. Estados Unidos aportó en 1983 y 1984, por intermedio de la Agencia para el Desarrollo Internacional, más de 25% de los recursos externos que llegaron a Costa Rica. Si se incluyen los aportes de los organismos en los cuales la influencia del Gobierno de los Estados Unidos es decisiva, el monto total llega a 83% de los recursos externos en 1983 y al 65% en 1984. En los primeros tres años de gobierno del Presidente Monge, la asistencia norteamericana a través de la AID llegó a 634 millones de dólares. Es claro que el éxito del programa de estabilización tiene que ver con estos montos de ayuda, lo que ha restado autonomía a las autoridades nacionales.

En virtud de lo anterior, el FMI y la AID han impuesto sus criterios para el manejo económico. Este último organismo, por ejemplo, en 1984 puso como condición para conceder un préstamo la modificación de la ley orgánica del Banco Central, para permitir el acceso de la banca privada a los recursos de esa institución.

V

El impacto de las políticas de ajuste en la agricultura

La economía agrícola costarricense presenta a partir de 1975 un perfil de crecimiento irregular y de claro estancamiento. Efectivamente, más o menos cada tres años el sector ha experimentado contracciones importantes de su producción (crecimiento negativo del producto interno bruto), intercalados con años de gran expansión, como por ejemplo, 1983 y 1984, en que registró tasas de crecimiento de 9.2% y 8.0%, respectivamente. Parte de la explicación de este fenómeno radica en la evolución de dos rubros, el café y el banano, de gran incidencia en la economía sectorial. Luego de un período de recuperación, la producción de café sufrió una fuerte caída en 1985 y otro tanto sucedió con la producción de banano que ya venía mostrando un cierto estancamiento. Merece destacarse, pues, la influencia

de la producción cafetalera en el total agropecuario: en 1977 el peso relativo de esta actividad en el producto interno bruto agrícola era casi de 50% y descendió a 37% en 1985. El resto de los cultivos no presentó grandes variaciones, salvo aquellas debidas a razones climáticas y fitopatológicas.

De lo señalado se desprende que en este comportamiento aparentemente las políticas macroeconómicas de estabilización no tuvieron un efecto muy importante. Además, conjuntamente con la aplicación de dichas políticas, el Estado tomó una serie de medidas compensatorias lo que se suma a la gran ayuda externa recibida. Gracias a estos dos factores no hubo necesidad de recurrir a la aplicación de medidas drásticas en la agricultura propias de una política de choque.

El sector agropecuario se vio favorecido sobre todo por la acción compensatoria estatal, la que se orientó de preferencia a mitigar la caída de la demanda de alimentos y a subsidiar los insumos básicos de origen externo a fin de mantener la estabilidad en la producción de esos rubros. Este objetivo se logró mediante la aplicación, a partir de 1982, de una política de estabilización de precios, cuyo objetivo era mantener el equilibrio entre el dinamismo de la producción y el nivel de precios al consumidor.

En cuanto al apoyo externo, éste se tradujo en una serie de iniciativas como, por ejemplo, el Programa de Incentivos a la Productividad Agrícola (BID), que en conjunto con la política tributaria, permitió elevar la oferta interna mediante la incorporación de tecnología sin elevar mucho los costos de producción.

La aplicación de este conjunto de medidas se vio favorecida por el elevado componente interno de la producción agrícola, el cual es en gran medida inmune a las restricciones externas y al encarecimiento de las importaciones.

Por otro lado, la crisis afectó más al sector agroexportador, a lo que se sumó una serie de problemas de orden interno, como el retiro de las compañías bananeras que tuvo efectos negativos importantes. Así, por ejemplo, pese al establecimiento de una serie de programas tendientes a estimular la producción de bienes agropecuarios exportables, sobre todo banano y caña, las exportaciones prácticamente no variaron.

Las devaluaciones, por su parte, tampoco han influido en las cantidades exportadas. El café, el banano y la caña de azúcar, que representan más del 54% del total de ventas al exterior, están sujetos a cuotas de exportación. En cuanto a otros productos agrícolas, las devaluaciones tampoco han surtido mayores efectos, ya que sus precios internos han sido muy superiores a los internacionales; para la cosecha 1984/1985 los precios fueron, 90% superiores en el caso del arroz, 102% en el del maíz y 50% en el del frejol. De modo que cabe suponer que los mayores ingresos que se obtuvieron con la aplicación de esta medida fueron captados básicamente por los consorcios exportadores, y no sirvieron para estimular a los productores.

Los resultados de diversas investigaciones confirman que uno de los costos sociales de las políticas de ajuste ha sido la caída de los ingresos

provenientes del trabajo, reconociendo, sin embargo, que los mayores efectos negativos se verificaron en las zonas urbanas, siendo menores en las zonas rurales. En este caso nuevamente el componente interno contribuyó a atenuar los efectos contractivos.

Por lo que toca a las políticas específicas para la agricultura, el plan "Volvamos a la tierra" del gobierno del Presidente Monge, aspiraba a colocar la agricultura y la agroindustria como eje del proceso de desarrollo. Con ese fin definió cinco grandes áreas de acción: la producción agropecuaria, la integración agroindustrial, la cuestión agraria, el sistema de apoyo y los recursos naturales.

Se procedió, entonces, a reestructurar el sector público agropecuario para lo cual se fortaleció el sistema de planificación, se creó un servicio especializado de riego y avenamiento que reunió los recursos dispersos en varios organismos, y se reestructuró el Ministerio de Agricultura para darle una mayor y mejor expresión regional y para evitar la duplicidad de funciones.

En el periodo 1982-1986 se ejecutaron las siguientes medidas:

— Política de precios para incentivar la producción y luego estabilizarla, favoreciendo de este modo al productor y al consumidor. En el periodo 1982-1983 se registraron aumentos de precios superiores al 100% para los productores de arroz, frejol y sorgo, y algo menores para los de maíz y huevos. En 1984 y 1985 las alzas fueron moderadas, a causa de la reducción de la inflación y de la estabilidad de los precios de los insumos.

— Política de apoyo a la producción bananera mediante un plan de incentivos que contemplaba compensación de precios, ayuda al control de enfermedades y estímulos a la producción. Con esto se pretendía recuperar las condiciones de competitividad del banano, menoscabada por la incidencia de las enfermedades, la caída de los precios y otros factores.

— Búsqueda de nuevas alternativas para la producción de caña. Se intentó a este efecto la producción de alcohol tanto para el mercado interno como para la exportación. Esta actividad se ha visto afectada por los bajos precios internacionales, pese a lo cual aumentaron el área y los rendimientos, y la producción mantuvo un crecimiento sostenido.

— Política de apoyo a la producción del cacao. Mediante un mayor apoyo estatal —a través del Programa de Fomento Cacaotero—, se consiguió aumentar el área sembrada y revertir la tendencia descendente.

— Política crediticia y de seguro agrícola para los cultivos alimentarios más importantes. Finalmente, como resultado de la aplicación de estas medidas y de la influencia de factores externos e imponderables, la producción de banano subió en 1983 y 1984 para caer luego en 1985 por la

baja de los precios y por causas fitopatológicas; la producción de caña, aumentó pero enfrenta problemas de sobreproducción y bajos precios internacionales; la producción pecuaria creció entre 6% y 10% después de 1982, año en que experimentó una fuerte caída; y la producción de arroz, maíz y frejol experimentó aumentos que han permitido cubrir las necesidades nacionales —salvo en el caso del maíz duro— e incluso realizar exportaciones, aunque a precios subsidiados que ha debido asumir la entidad oficial encargada de la comercialización.