
desarrollo productivo

C

osta Rica: el nuevo marco regulatorio y el sector agrícola

Luis Fernando Fernández Alvarado
Evelio Granados Carvajal



NACIONES UNIDAS



Red de Desarrollo agropecuario

Unidad de Desarrollo Agrícola
División de Desarrollo Productivo y Empresarial

Santiago de Chile, diciembre de 2000

Este documento fue preparado por el señor Luis Fernando Fernández Alvarado, consultor de la Unidad de Desarrollo Agrícola de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial, con la colaboración del señor Evelio Granados Carvajal, en el marco del Proyecto Crecimiento, empleo y equidad (HOL/97/6034), financiado por el Gobierno de los Países Bajos.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de el autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

LC/L.1453-P

ISSN: 1020-5179

ISBN: 92-1-321682-3

Copyright © Naciones Unidas, diciembre de 2000. Todos los derechos reservados

Nº de venta: S.00.II.G.133

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
Introducción	7
I. Reformas estructurales y políticas macroeconómicas .	9
1. Evolución de las reformas de 1980 a 1984.....	9
2. Las reformas de 1985 a 1990 y el sector silvoagropecuario.....	10
3. Las principales reformas de los años noventa y el tercer programa de ajuste estructural (1991-1995).....	10
4. Convenios bilaterales y multilaterales en comercio	11
II. Las políticas del sector silvoagropecuario	13
1. Período 1974-1989.....	13
2. Período 1990-1998.....	14
3. Perspectivas para el período 1998-2002.....	15
III. El impacto de las reformas y de las políticas macroeconómicas en el sector silvoagropecuario	17
1. Impacto en el crecimiento del PIB del sector silvoagropecuario.....	17
2. El impacto en diferentes períodos	18
3. Certificados de abono tributario	22
4. Impacto en el sector forestal y ambiental	23
5. Implicaciones sociales	26
IV. Conclusiones	27
V. Bibliografía	31
Serie Desarrollo productivo: números publicados	33

Índice de cuadros

Cuadro 1	Participación en el total de las exportaciones del sector silvoagropecuario	21
Cuadro 2	Fincas con proyectos de plantaciones forestales, 1981	24
Cuadro 3	Reforestación y deforestación	24
Cuadro 4	Hectáreas financiadas por incentivos, 1972-1996.....	25

Índice de gráficos

Gráfico 1	Participación de las exportaciones silvoagropecuarias en el total	18
Gráfico 2	Producto interno bruto y silvoagropecuario	19
Gráfico 3	Costa Rica: inversión extranjera	20
Gráfico 4	Crecimiento porcentual del valor en dólares generado por las exportaciones no tradicionales.....	21
Gráfico 5	Evolución de áreas de producción en granos básicos.....	22
Gráfico 6	Certificados de Abono Tributario (CAT).....	23

Resumen

En este trabajo se plantea cómo diversos agentes económicos están operando en un marco de regulaciones modificado, como consecuencia de las generaciones de reformas económicas, políticas e institucionales. Esta nueva institucionalidad está redefiniendo las reglas de comportamiento de los agentes económicos del sector agropecuario, donde la influencia de los gremios ha decrecido, en parte porque al disminuirse el proteccionismo y el traslado de funciones al sector privado, se reduce el control de instrumentos en poder del Estado.

El sector silvoagropecuario en Costa Rica es importante en la estrategia de promoción de las exportaciones, al representar el 70% en 1998. Pero el logro de un tipo de cambio flexible, un régimen de libre comercio para la exportación, la existencia de precios relativamente competitivos en las materias primas más importadas para la exportación y el desarrollo de un régimen de incentivos compensatorios a las distorsiones; han sido esfuerzos incompletos para llevar a los productores a niveles competitivos internacionalmente, debido a las distorsiones estructurales que enfrenta en el proceso de producción, el mercado insumos, el servicio de transporte y la exportación de bienes. Además de los altos costos de transporte, la calidad y tecnología de los muelles y los costos de la electricidad. Los insumos de origen nacional, están siendo afectados con estas distorsiones, impactando en los precios de bienes de exportación. En la medida que los incentivos tiendan a desaparecer, se hace necesario crear un sistema para reducir distorsiones y posibilidades de competir en los mercados internacionales.

Por otra parte, la apertura comercial y la privatización limitan la producción y abastecimiento de granos básicos, llegando el índice de dependencia de consumo de granos a 35%. Pero la apertura ha afectado también a otros sectores agrícolas y agroindustriales que venían siendo favorecidos por subsidios e incentivos.

El cambio en la política y estrategia de desarrollo de las exportaciones, es de fomento a estas actividades (información, estadísticas de precios, volúmenes y destinos). Se hace necesario ensayar nuevas formas de investigación de la demanda y oferta de los principales mercados que permiten orientar el esfuerzo exportador, sobre todo si se busca evolucionar de un mercado de productos primarios, a un mercado de productos elaborados.

El proceso de ajuste estructural, el ingreso a la OMC, los acuerdos bilaterales y la integración regional, han impactado la estructura productiva y las condiciones rurales de la población, sin modificar las viejas condiciones de heterogeneidad estructural, de inequidad social y espacial. La menor intervención del Estado, producto de las reformas, no ha sido suficiente para resolver problemas sociales, de distribución del ingreso y de desequilibrios regionales.

La existencia de un elevado déficit fiscal, una balanza comercial débil, un crecimiento importante de la inflación y un estancamiento de la producción, lleva a la firma del tercer programa de ajuste estructural, para continuar con las reformas y las políticas macroeconómicas, que mantienen la tendencia hacia una mayor liberalización de la economía y cambios institucionales que modifican la relación del Estado con la sociedad.

Las reformas y políticas macroeconómicas han impactado en la sociedad costarricense, ha aumentado las diferencias y desigualdades sociales y el Estado no ha completado los cambios institucionales para responder adecuadamente a las exigencias de grupos sociales y económicos organizados de la sociedad.

Introducción

El impacto de las reformas y de las políticas macroeconómicas de tipo fiscal, cambiaria, comercial y financiera, ha influido en forma contundente en la evolución del sector silvoagropecuario. La política fiscal se orientó hacia una reducción del gasto en infraestructura, precios de sustentación, e inversión del sector, afectando en especial la producción del mercado interno. Las políticas comerciales y de tasas de cambio se utilizaron para eliminar el sesgo antiexportador del sector y generaron un estímulo a la exportaciones, en especial a las no tradicionales dirigidas hacia terceros mercados. La política financiera se vio redefinida por un proceso de reforma financiera y de modernización que puso énfasis en la colocación de recursos a tasas de interés de mercado.

En lo económico, los procesos de reforma, las políticas macroeconómicas y los convenios bilaterales y multilaterales, modificaron las funciones de las instituciones y crearon un nuevo marco de relaciones con los sectores productivos y, en general, con la población. Diversas instituciones se redujeron y se especializaron en nuevas políticas, sin embargo, el sesgo antiagrícola no fue eliminado. En lo institucional, el país no ha completado el proceso de reformas y, actualmente, existen diversas propuestas para continuar con cambios institucionales, entendidos como modificación de relaciones entre el Estado y la sociedad y nuevas formas y normas de conducta de los agentes económicos.

En lo social, se continuó con la política redistributiva. Se pasó de una política social amplia a una política que se focalizó en los grupos de pobreza, pero a mediados de los noventa se regresa a una política que permitió recuperar el gasto social y con ello, los indicadores sociales, como son los de ingreso; el índice de desarrollo humano que alcanzó a 0.88 en 1997; el desempleo abierto fue de 5.3% en 1998; la pobreza extrema pasó de 9.1 en 1987 a 5.3 en 1998. Las diferencias se aprecian si se analiza la pobreza por regiones y es aquí donde se reflejan las mayores disparidades sociales y espaciales.

Las políticas del sector silvoagropecuario en el período de 1974-1989 corresponden a la transición del proceso de sustitución de importaciones a una realidad de políticas de ajuste gradual hacia la agricultura comercial. Es el paso de enfoques proteccionistas a enfoques de liberalización y desregulación, donde las instituciones al final de la década de los años ochenta, cambian sus funciones y se especializan. La política sectorial compleja, por la cantidad de instrumentos y medidas de política que se aplicaban inició un proceso gradual de cambio de orientación de la política sectorial, apoyado en los procesos de estabilización y ajuste estructural, que se intensificó al final de la década de los años ochenta con el proceso de ingreso de Costa Rica al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), a los acuerdos de integración regional y al convenio de modernización del sector público. Para el período 1990-1994 la política del sector silvoagropecuario se había modificado. Se produjo, además, un cambio en la visión del sector silvoagropecuario y comenzó a ser considerado en una perspectiva de desarrollo rural. Se inició la búsqueda de un modelo institucional, que respondiera a los retos de la apertura comercial, a las exigencias de los acuerdos, convenios y a la competencia.

En el período 1998-2004 se hace énfasis en el incremento de la competitividad y el desarrollo rural, a través de la reconversión productiva, el fortalecimiento de los recursos humanos, la modernización institucional y el desarrollo rural. Lo cual demuestra que la gradualidad de las reformas se mantiene y está el reto de lograr completar los cambios que se han estado discutiendo concertadamente, entre diversos actores del sector silvoagropecuario.

I. Reformas estructurales y políticas macroeconómicas

1. Evolución de las reformas de 1980 a 1984

En 1948 Costa Rica entró en un proceso de desarrollo que logró una mayor diversificación de la estructura productiva, mayor presencia del Estado en la vida social e impulsó reformas en el nivel de seguridad social, educación y servicios. Este estilo de desarrollo paternalista-intervencionista produjo resultados, pero en el mediano plazo se fueron generando procesos que limitaron el desarrollo económico del país. Este modelo tenía un sesgo antiagrícola que se agudizó durante la crisis económica de 1980-1984.

Con la agudización de la crisis en el período 1980-1984, se generó un claro estancamiento en el crecimiento de la economía. Se produjo el cuestionamiento del estilo de desarrollo prevaleciente y se replanteó un enfoque de desarrollo hacia afuera, con una mayor participación del sector silvoagropecuario. Esto surgió sin abandonar el subsector productor de alimentos (Reuben y Morales, 1992).

Para solventar los problemas causados por la crisis y la contracción de la producción, se inició en 1982, con el Fondo Monetario Internacional, un programa de estabilización de la economía que fue ampliado en 1984. Así se dio inicio a un proceso de reformas financieras y fiscales para la estabilización de la economía y la creación de condiciones de reactivación de los sectores productivos.

Estas iniciativas endógenas encontraron en el Programa de los Estados Unidos de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe, en 1983, las condiciones para la atracción de inversiones y el mercado para una nueva estrategia de diversificación y promoción de las exportaciones.

2. Las reformas de 1985 a 1990 y el sector silvoagropecuario

La reactivación de la economía implicaba directamente el crecimiento del déficit de balanza de pagos, debido a que el país requería de altos montos de importación en bienes de capital e insumos para los diferentes sectores de la economía. Esta situación determinó mayores necesidades para la rediversificación del sector silvoagropecuario, con el fin de incrementar las exportaciones no tradicionales a terceros mercados; teniendo como propósito contrarrestar los desequilibrios en la balanza comercial y en general de la balanza de pagos. El proceso de reactivación era lento debido a la rigidez presentada por el aparato productivo, en particular por la tecnología utilizada y por las características del producto. Tal situación demandó ensayar un proceso gradual, que mantuviera operando el aparato productivo vigente, a la vez que se impulsará las medidas para desarrollar el nuevo sector exportador (Gobierno de la República, 1995, p.1). Pero, las medidas aplicadas estaban contenidas en un primer programa de ajuste estructural que el país había concretado con organismos financieros internacionales.

Entre las principales políticas establecidas en el programa de ajuste estructural están las siguientes: a) aumentar los ingresos por divisas a partir del fomento a las actividades de exportación dirigidas a terceros mercados; b) se sigue una política de tipo de cambio flexible; c) reducciones arancelarias, considerando la protección efectiva para facilitar una mejor asignación de los recursos y alcanzar mayores niveles de competitividad en los mercados internacionales; d) no introducir impuestos a las exportaciones de productos no tradicionales; e) eliminar los impuestos existentes a estos productos; f) deducción de un 100% del impuesto sobre la renta para aquella parte de las utilidades netas obtenidas en actividades de exportaciones no tradicionales a terceros mercados y g) exoneraciones de impuestos a la importación de insumos para productos de exportación fuera de Centroamérica.

Se realizó un segundo Programa de Ajuste Estructural para profundizar cambios en las políticas comerciales, fijación de los precios agrícolas, la intermediación financiera y reformas en el sector público. En el nivel comercial los objetivos se concentraron en la reorientación del aparato productivo para exportar hacia terceros mercados. Entre las políticas utilizadas se encuentran: tipo de cambio flexible, arancelaria, disminución de impuestos, incentivos a la exportación, eliminación de barreras cuantitativas a la exportación, reformas financieras y políticas de fijación de precios agrícolas.

3. Las principales reformas de los años noventa y el tercer programa de ajuste estructural (1991-1995)

Las evaluaciones económicas de los años noventa muestran resultados que revelan una economía con alto déficit fiscal, débil balanza de pagos y un crecimiento importante de la inflación. En general, los problemas estructurales de la economía se mantenían y el menor acceso al financiamiento externo por parte del gobierno, produjo un aumento de las tasas de interés internas, limitando la inversión y el crecimiento económico. Los principales factores de la crisis correspondían a la caída en los precios internacionales del café y a un crecimiento del déficit interno del gobierno.

Como respuesta, se profundizaron las reformas y se inició un debate nacional, con el objetivo de profundizar la reducción del gasto fiscal, mejorar los sistemas de recaudación de impuestos,

privatizar entidades públicas, avanzar en los acuerdos con el Organismo Mundial de Comercio (OMC), dedicar atención y tiempo al seguimiento de las gestiones para formar un área de libre comercio para las Américas¹ y para modernizar el sistema financiero.

Con un tercer programa de ajuste estructural se profundizó en áreas que no se había logrado trabajar en el primer y segundo programa de ajuste estructural. “Cuatro son los principios de este nuevo ajuste: i) apertura económica; ii) reforma del Estado para potenciar los procesos de apertura; iii) reforma del sector financiero y mercado de capitales y, iv) la obligación moral de la protección de los recursos naturales para apoyar el desarrollo autosustentable en el largo plazo” (MIDEPLAN, 1993, p. 4).

En el nivel institucional, las reformas se concentraron en eliminar duplicidades de programas, repetición de funciones, excesos de personal y, en general, disminuir el peso del sector público en la economía. El nuevo modelo se centra en redefinir un Estado ágil y moderno. Para esto se impulsan diversas leyes, entre las más importantes están las siguientes: ley de concesión de obra pública, ley de democratización de la economía, apertura de monopolios de seguros y venta de bienes, leyes para el comercio exterior, ley orgánica de la biodiversidad, y los convenios bilaterales y multilaterales firmados por los gobiernos.

4. Convenios bilaterales y multilaterales en comercio

En 1990 entró en vigencia el Acuerdo General Sobre Aranceles Aduaneros (GATT) y se reinició una etapa de impulso a la agricultura comercial, eliminando las distorsiones a la libre movilidad de los factores productivos. Por lo tanto, se conciben reformas institucionales a nivel del Ministerio de Comercio Exterior, de las leyes de comercio y se promueve una mayor especialización de la producción del sector silvoagropecuario en bienes de exportación. En este contexto, las decisiones que se toman se concentran en una reducción de barreras arancelarias, negociaciones multilaterales y bilaterales para mejorar el acceso a las exportaciones.

Entre las medidas específicas que se establecieron con el ingreso a la Organización Mundial de Comercio, están las siguientes: a) reducción de todos los márgenes de protección arancelaria, salvo por importaciones masivas o prácticas de comercio desleal que estaban en el orden de un promedio de 55% *ad-valorem*; b) eliminación de licencias previas a las importaciones que afectó internamente a los granos básicos, carne de ave y cerdo, tabaco, lácteos, fibras burdas y azúcar;² c) adopción de nuevas disciplinas en materia de normas sanitarias, de calidad, subsidios y apoyo al productor; d) por la vigencia del Tratado General de Integración Centroamericana las importaciones provenientes del área no pagan impuestos, al existir una zona de libre comercio regional con excepciones del azúcar, los cigarrillos y el café, de acuerdo a la declaración de Panamá de 1992, lo cual ha creado problemas en productos como la papa, cebolla, raíces, tubérculos, plátanos y de tipo fitosanitario; e) actualización de la norma comercial, pasando del NAUCA II al Sistema Arancelario Centroamericano, armonización del arancel externo común basado en una escala de 5 a 20%, una nueva normativa centroamericana de origen, el comercio desleal y salvaguardas entre importaciones masivas.

¹ La iniciativa plantea establecer un área de libre comercio, eliminando gradualmente las barreras al comercio. Para esto se ha programado concluir las negociaciones a más tardar en el año 2005. Con esta iniciativa se procura aumentar las inversiones y la integración económica, maximizando la apertura de los mercados. Los temas de discusión que se han planteado son los siguientes: acceso a mercados, reglas de origen, procedimientos aduaneros, inversiones, normas y barreras técnicas al comercio, subsidios *antidumping*, derechos compensatorios, derechos de propiedad intelectual, servicios, políticas de competencia.

² Compromiso del protocolo de adhesión al GATT y ejecución con la Ley de Ejecución de los Acuerdos de la Ronda de Uruguay No. 7473, 1994. Y la Ley 7475 del 1994 que aprueba el acta final del la Ronda de Uruguay y cuyos compromisos deben cumplirse al 2004

II. Las políticas del sector silvoagropecuario

En Costa Rica las políticas sectoriales en la década de los años ochenta se diseñaron teniendo como contexto las políticas macroeconómicas y los diferentes convenios, al igual que los compromisos multilaterales, bilaterales y con organismos financieros que el país ha suscrito. Los que más incidencia tienen para el sector silvoagropecuario son los siguientes: Tratado General de Integración Económica Centroamérica (1960), Tratado Bilateral Costa Rica-Panamá (1974), Sistema General de Preferencias con la Unión Europea (1979), Iniciativa de la Cuenca del Caribe (1983), Incorporación de Costa Rica al GATT (1990), Tratado de Libre Comercio Costa Rica-México (1995), Ratificación del Acta Final de la Ronda de Uruguay (1994), Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y República Dominicana (1998) y Área de Libre Comercio de las Américas (2005).

1. Período 1974-1989

En este período se pasó de esquemas proteccionistas a enfoques de liberalización y desregulación, donde las instituciones del sector agropecuario al final de la década de los ochenta ya expresaban la necesidad de cambiar sus funciones y adecuarse a las estrategias de políticas macroeconómicas y a las reformas institucionales. En la década de los años ochenta, después de la crisis económica, la protección arancelaria comenzó a modificarse en un marco de integración regional y de mayor apertura de la economía.

Es también el período donde el campesinado planteó su posición con relación a determinados temas de la política agrícola, relacionados con la seguridad alimentaria, otros sectores que se habían beneficiado del proteccionismo reaccionaron junto a sus gremios y debieron adecuar sus empresas a la nueva realidad económica y de reformas institucionales.

La crisis fue el contexto en el cual las políticas comenzaron a replantearse. Había preocupación porque se estaban deteriorando los indicadores como ingreso, salarios y empleo y asistimos al deterioro de los mercados de servicios. La política agrícola formaba parte de una estrategia global de reactivación de la economía, para lo cual se ejecutaron 11 proyectos de desarrollo rural integrado y cinco de modernización de la agricultura, los que se convirtieron en el mecanismo que le permitió al Estado la disponibilidad de recursos para la inversión, para lograr cambios en las condiciones de infraestructura del país, para la atención de problemas sociales y para la búsqueda de un nuevo dinamismo en el sector, lo que se refleja en cambios en la estructura productiva y una mayor vinculación al mercado externo y a la generación de divisas.

En el subperíodo 1986-1990 predominaron las iniciativas para apoyar la agricultura de cambio, ya que se buscaba una diversificación de la producción para la exportación que propiciara el desarrollo agroindustrial. Se definieron zonas en las cuales estos procesos se intensificarían. Todavía el tema agroalimenticio sigue vigente, pero en un contexto de producción de actividades eficientes y rentables. Se continuó con la diversificación de la estructura productiva y se estableció la importancia de mejorar los mecanismos de apoyo a la agricultura.

Debido a la crisis se consideró importante hacer cambios institucionales y se reconoció la insostenibilidad de un Estado en las condiciones en que se manejó en las décadas previas a los años ochenta. Los compromisos de integración regional, las reformas y las políticas macroeconómicas tomaron fuerza y se realizaron con una menor intervención de las instituciones del sector silvoagropecuario. Las organizaciones de productores campesinos reaccionaron contra los programas de ajuste estructural vigentes porque modificaron las relaciones con estos sectores productivos.

2. Período 1990-1998

De acuerdo con información otorgada por la Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial de Desarrollo Agropecuario y de Recursos Renovables (SEPSA) en el período 1990-1994 las políticas se orientaron a mejorar la vida de los agricultores nacionales, fortalecer la participación del sector privado en los procesos de consulta y decisiones, modernizar las decisiones del sector público agropecuario, garantizar la explotación sostenible de los recursos naturales, fortaleciendo los procesos que identifican la modernización de las actividades productivas para consumo interno y de exportación, consolidar la participación de sectores tradicionalmente marginados y propiciar la participación del sector en procesos comerciales nacionales, regionales e internacionales (SEPSA, 1993, p.29).

Los principales cambios en la políticas sectoriales son los siguientes: a) la transformación de la estructura productiva que se hace sobre la base de la rentabilidad de la producción y su capacidad de competir; b) se recurre a una diversificación de la producción que logre ampliar la oferta de productos exportables; c) el tema de la seguridad alimentaria se concibe en un contexto de competitividad internacional; d) se formulan cambios institucionales para servicios como el de investigación, transferencia de tecnología y extensión agrícola; e) la apertura comercial y los procesos de integración regional se convierten en el marco de acción de las políticas en el sector; f) se buscan alianzas del sector público y el privado para impulsar los procesos de modernización; g) eliminación del proteccionismo al sector silvoagropecuario; h) eliminación de los mecanismos

de control de precios; i) emergen iniciativas para impulsar los procesos agroindustriales, y j) modernización y especialización de las instituciones.

El objetivo del sector agropecuario es incrementar su contribución con el desarrollo sostenible, para lo cual se redefine el rol del sector y se incrementa la capacidad de respuesta de las instituciones. Se estimula el aumento en el nivel de competitividad y sostenibilidad de la producción agropecuaria y el establecimiento de responsabilidades compartidas con productores en todos los niveles de decisión. En el sector agropecuario, específicamente para el período 1995-1998 se destacan los siguientes objetivos específicos:

Uno de los factores claves de la política para el sector silvoagropecuario en el período de 1995 a 1998 es la importancia que otorga a las acciones de concertación. Esto se logra en las situaciones en las cuales el Estado ha buscado la especialización de sus instituciones y ya no maneja la cantidad de instrumentos que le permitían la influencia de determinadas variables macroeconómicas tales como: los precios, el crédito, los precios de sustentación de productos agropecuarios y las restricciones que permitieran a determinados sectores u organizaciones de productores y empresarios desarrollarse. De esta forma se busca apoyar diferentes instancias privadas al igual que de los productores para lograr impulsar cambios en el sector agropecuario. También, en este período existe la preocupación por la evolución del sector y los efectos de procesos que como la expansión bananera habían causado en los recursos naturales, además del hecho de que el sector ganadero no crecía y la concentración de los esfuerzos institucionales se centró en las actividades agrícolas de exportación.

3. Perspectivas para el período 1998-2002

Las políticas para el sector agropecuario costarricense para el período 1998-2002 están concentradas en cuatro ejes: la reconversión productiva, el fortalecimiento de los recursos humanos, la modernización institucional y el desarrollo rural. Las políticas y su orientación continúan el proceso iniciado en el país a finales de la década de los años ochenta. Para los próximos años se plantea seguir con los cambios institucionales, tanto en la especialización que se ha promovido en períodos anteriores, como en la búsqueda de un sistema de organización que permita impulsar el incremento de la competitividad y el desarrollo rural. El diagnóstico de la propuesta de políticas, indicó que los cambios, no han sido profundos y se consideró que en este período se debía establecer una ruptura en el campo institucional.

III. El impacto de las reformas y de las políticas macroeconómicas en el sector silvoagropecuario

1. Impacto en el crecimiento del PIB del sector silvoagropecuario

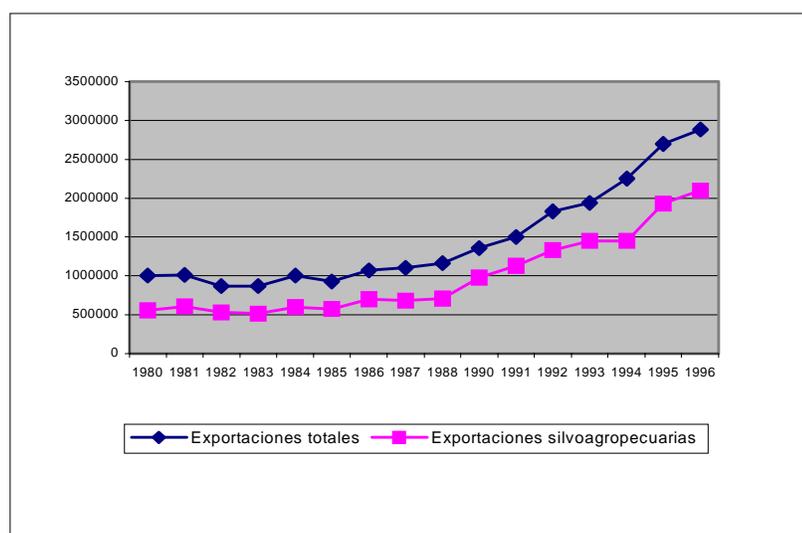
En 1970 el sector agropecuario en Costa Rica aportaba el 24% al PIB y en 1997 el 18%. El crecimiento promedio del sector entre 1970 y 1980 es de 2.6%, inferior al dinamismo mostrado por la economía que es de 3.6% para el mismo período. Sin embargo, el PIB en la década de los años setenta crecía a un promedio de 5.8% anual y en los ochenta este es del 2%. No obstante estas diferencias, el sector silvoagropecuario muestra un crecimiento regular, aún en los períodos de crisis económica.

Lo anterior fue favorecido por cambios en la estructura productiva que explican el surgimiento en la década de los años noventa de productos comercializables no tradicionales, que lograron dinamizar las exportaciones del sector silvoagropecuario, productos de instrumentos de políticas comerciales, manejo de la tasa de cambio, créditos, subsidios y estímulos, especialmente diseñados, como la devaluación, contratos de exportación, certificados de abono tributarios, exención de impuestos sobre la renta, ventanilla única para el trámite de las exportaciones.

La especialización de la producción para el mercado externo generó indirectamente una reducción de los precios de sustentación a los granos básicos, puso barreras al crédito subsidiado, limitó los programas de asistencia técnica y transferencia de tecnología que apoyaron en los años setentas la producción para el mercado interno, principalmente de alimentos (granos básicos).

El uso de instrumento macroeconómicos y sectoriales para apoyar el sector silvoagropecuario y estimular un proceso de reconversión productiva descansa más en instrumentos de tipo nominal, sin darle suficiente importancia a otros factores decisivos, tales como caminos, muelles, puertos, transporte, prevención de riesgos, sistemas de investigación y transferencia de tecnología, que podrían incidir en las condiciones reales del sector silvoagropecuario. Sin embargo, como se muestra en el gráfico 1, el sector silvoagropecuario conserva la importancia relativa de participación en el nivel de exportaciones entre los diferentes sectores, representando en 1980 el 55.4%, en 1990 el 71% y en 1996 el 72.9% de las divisas registradas en la balanza comercial.

Gráfico 1
PARTICIPACIÓN DE LAS EXPORTACIONES SILVOAGROPECUARIAS EN EL TOTAL
(En miles de dólares)

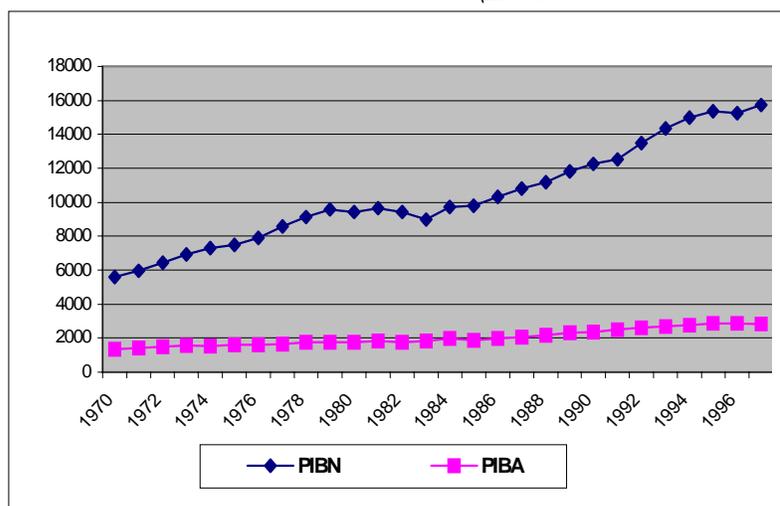


Fuente: Elaborado sobre la base de información del Ministerio de Exportaciones.

2. El impacto en diferentes períodos

Para hacer un estudio del período 1970-1998, se hace una subdivisión entre períodos, de modo que permita establecer el proceso de ruptura y continuidad de las políticas macroeconómicas y el impacto generado en el sector silvoagropecuario. El primer subperíodo abarca de 1970 a 1979, que marca la tendencia hacia el declive del estilo de desarrollo, basado en el proceso de sustitución de importaciones; el segundo período que comprende de 1980 a 1984, señala la agudización de la crisis económica y, el tercero, desde finales de 1984 hasta la actualidad, marcado por un proceso de ajuste y luego de reforma y consolidación de la apertura comercial y la privatización. Los cambios de tendencia de la política, tienen relación con los cambios de tendencia en la evolución del Producto Interno Bruto. (Véase el gráfico 2.)

Gráfico 2
PRODUCTO INTERNO BRUTO Y SILVOAGROPECUARIO
 (En millones constantes de 1966)



Fuente: Elaborado sobre la base de información del SEPSA.

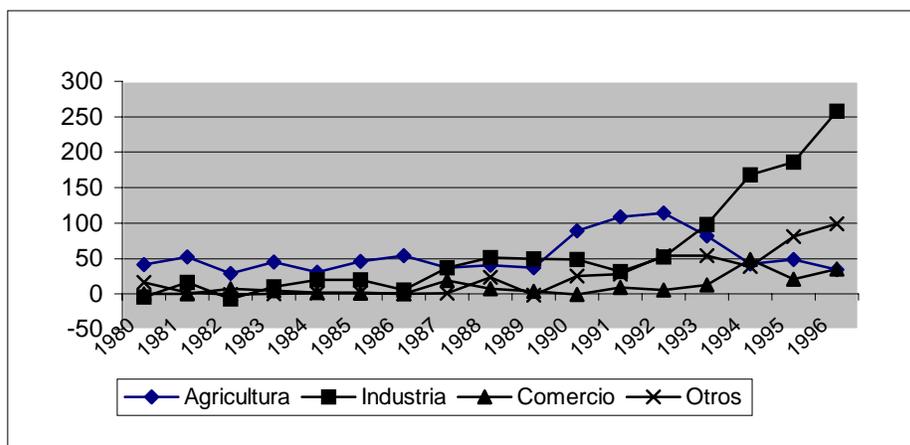
Durante el período 1970-1979 se continúa con el proceso de diversificación productiva iniciado en 1960. Las políticas favorecieron este proceso, que fue estimulado por un mercado internacional favorable, incrementándose las inversiones en áreas como la agroindustria de la caña, la producción de carne y leche, al tiempo que crecían los salarios y el empleo rural. Esto se complementó con políticas que favorecieron la producción de café en áreas que permitían mejorar la calidad y la importancia que adquirió el incremento de los rendimientos de la producción bananera, así como la producción de granos básicos, especialmente arroz y frijoles, para no depender exclusivamente de las importaciones de los países de la región.

El período 1980-1984 se caracterizó por una profunda crisis económica, que obligó al Gobierno a tomar decisiones para reducir sus efectos. La deuda externa creció y el crédito hacia el Estado se redujo, orientándose los recursos hacia el financiamiento de productos de exportación. La crisis económica frenó el proceso de diversificación iniciado en 1960 y en los años ochenta se formularon leyes para lograr un nuevo proceso de diversificación y de desarrollo agroindustrial. Como parte de este proceso se dictaron una serie de leyes y decretos entre los que se encuentran: a) Reglamento de impuesto sobre la diferencia cambiaria de las exportaciones; b) se aumentó a 6% el derecho *ad-valorem* a la exportación sobre la carne; c) se determinó el gravamen por caja de banano exportada; d) se modificó la ley de la moneda y readecuaciones de impuesto a las exportaciones sobre diferencial cambiario; e) se creó un impuesto a la exportación de azúcar; f) se reformó el artículo 10 del reglamento a la ley de fomento de las exportaciones; g) se reformó el artículo 1 del reglamento general del Centro para la Promoción de las Exportaciones y las Inversiones, h) se implementó el certificado de abono tributario simplificado para productos agropecuarios y agroindustriales, e i) se otorgaron incentivos a las empresas bananeras calificadas como casos especiales.

Sin embargo, los efectos de la crisis impidieron la dinamización del sector silvoagropecuario y obligaron al Gobierno a tomar medidas que llevaron a la reducción de la demanda de bienes importados, con el fin de controlar el déficit de la balanza comercial, originando problemas de desabastecimiento de diferentes productos de la canasta básica. Esta crisis fue también institucional llevando a un proceso paulatino de modificación de las relaciones sociales, económicas y jurídicas. A nivel institucional se inicia un proceso de readecuación de sus funciones y programas.

El cambio hacia el estímulo del subsector neoexportador se unió al programa de los Estados Unidos sobre la "Iniciativa para la Cuenca del Caribe", a partir de 1983, que permitió atraer las inversiones (véase gráfico 3) para estimular la nueva estrategia de diversificación de la estructura productiva y el desarrollo de los procesos agroindustriales y de comercialización. Se promueve el subsector tradicional de exportación y nuevos rubros de exportación, como caña de india, piña, mango, raíces, tubérculos, aceite de coco, jugos de cítricos, nueces de macadamía, marañón, mango y otros.

Gráfico 3
COSTA RICA: INVERSIÓN EXTRANJERA
(En miles de dólares)



Fuente: Elaborado sobre la base de información del Banco Central.

Estas reformas deberían permitir incrementar la productividad y el empleo mediante dos vías: a) revisión del sistema de incentivos, manteniendo el tipo de cambio flexible, revisión de las políticas arancelarias, control de precios y subsidios, con el fin de aproximar el precio de los productos agropecuarios a los precios de referencia internacional, y b) modificación de las políticas de subsidios y precios. Se propuso mejorar el rendimiento agrícola y agroindustrial y su expansión de acuerdo a las ventajas competitivas. En el cuadro 1 se presenta la participación del sector de productos no tradicionales en el total de exportaciones del sector silvoagropecuario.

El cuadro. 1 muestra también que el sector silvoagropecuario se caracterizó por alcanzar un proceso de reconversión de la estructura productiva. Estos cambios no han significado reformas en los rendimientos, por el contrario, en diversos cultivos se observan decrecimientos, especialmente en los años noventa. Los productos no tradicionales han sufrido variaciones por cambios en los mercados, disponibilidad de crédito, adaptación tecnológica y fenómenos naturales.

Cuadro 1

**PARTICIPACION EN EL TOTAL DE LAS EXPORTACIONES
DEL SECTOR SILVOAGROPECUARIO**

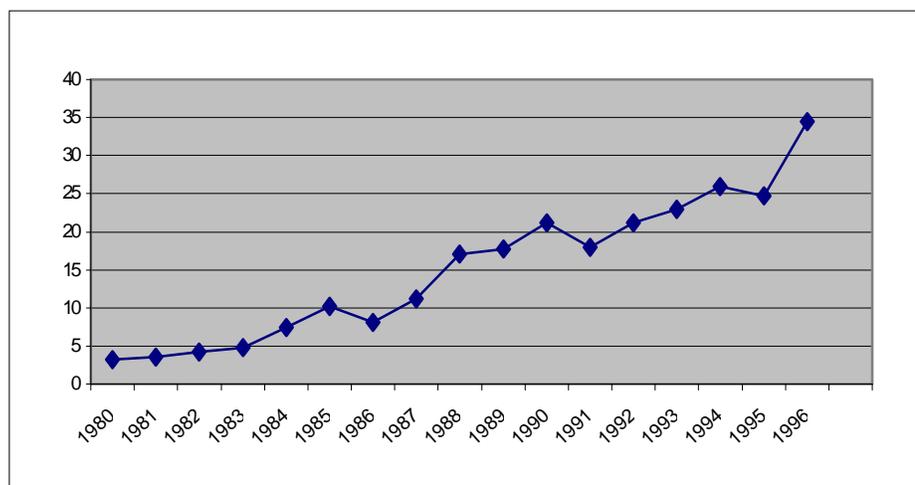
Año	Tradicional	No tradicionales	Pecuarios
1980	84.1	3.2	12.7
1981	83.6	3.6	12.8
1982	85.6	4.2	10.2
1983	88.5	4.8	5.4
1984	85.1	7.4	4.5
1985	81.0	10.2	8.8
1986	81.8	8.1	10.1
1987	79.6	11.2	9.1
1988	74.7	17.1	8.2
1989	75.0	17.7	7.4
1990	67.3	21.2	11.5
1991	69.4	18.0	12.6
1992	68.4	21.2	10.5
1993	63.8	22.9	13.3
1994	66.7	25.9	7.4
1995	69.9	24.7	5.4
1996	59.5	34.5	6.0

Fuente: Elaborado por el autor sobre la base de SEPSA.

El mayor dinamismo del sector agropecuario, se refleja en el subsector de los productos no tradicionales. El gráfico 4 presenta el crecimiento en dólares de las exportaciones no tradicionales que evolucionaron de 3.2% en 1980 a 21.2% en 1990 y a 34.53% en 1996. Contrario a lo observado en los productos tradicionales, los rendimientos de los cultivos de los no tradicionales han evolucionado positivamente, sobre todo en aquellos donde se han resuelto problemas de vínculos entre la producción y las ventas.

Gráfico 4

**CRECIMIENTO PORCENTUAL DEL VALOR EN DÓLARES GENERADO
POR LAS EXPORTACIONES NO TRADICIONALES**



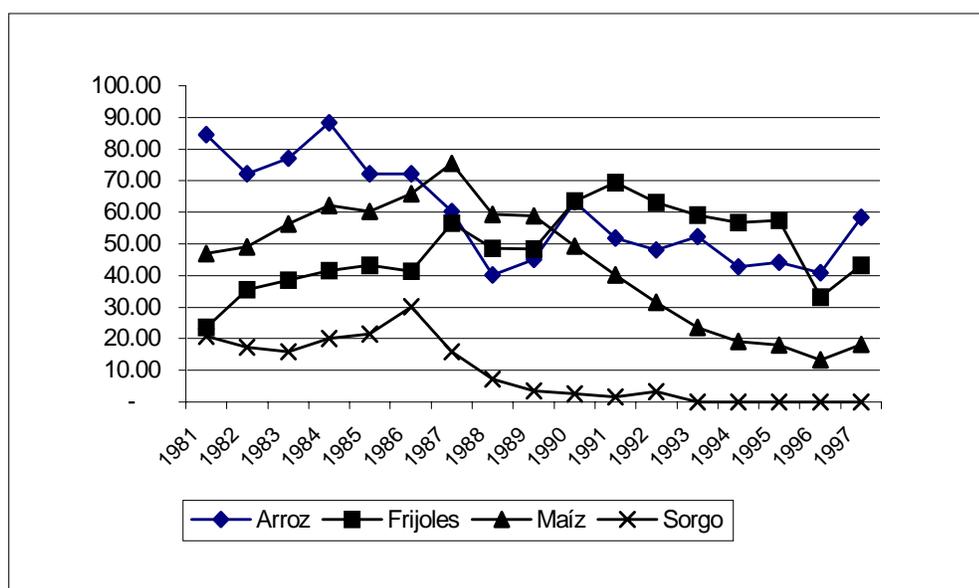
Fuente: Elaborado sobre la base de información suministrada por SEPSA.

Un caso específico de los productos no tradicionales es la producción de raíces y tubérculos, entre los cuales se encuentra la yuca, ñampi, ñame, tiquisque y jengibre. Los bajos costos de inversión y el conocimiento que existía de éstos cultivos a nivel del pequeño productor, generó un incremento de las áreas de producción, favorecido por el programa de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe conjuntamente con el surgimiento de empresas agroindustriales y comercializadoras. En 1997 estos cultivos presentan niveles de rendimiento similares a los de 1991, no obstante, la inversión, presentan bajos niveles de rentabilidad

En 1980-1981 el área destinada a los granos básicos sumaba 175 900 hectáreas, en 1985-1986 y en el período 1990-1991, cayó a 87 516 hectáreas (véase el gráfico 5), como resultado del proceso de desestímulo provocado por las políticas macroeconómicas y sectoriales y el efecto de eventos naturales que producen desastres en la agricultura. No obstante los rendimientos crecieron o se mantuvieron, producto de la ubicación en zonas de mayor vocación y la salida de productores de más baja productividad.

Gráfico 5
EVOLUCIÓN DE ÁREAS DE PRODUCCIÓN EN GRANOS BÁSICOS

(En miles de hectáreas)



Fuente: Elaborado sobre la base de información suministrada por SEPSA.

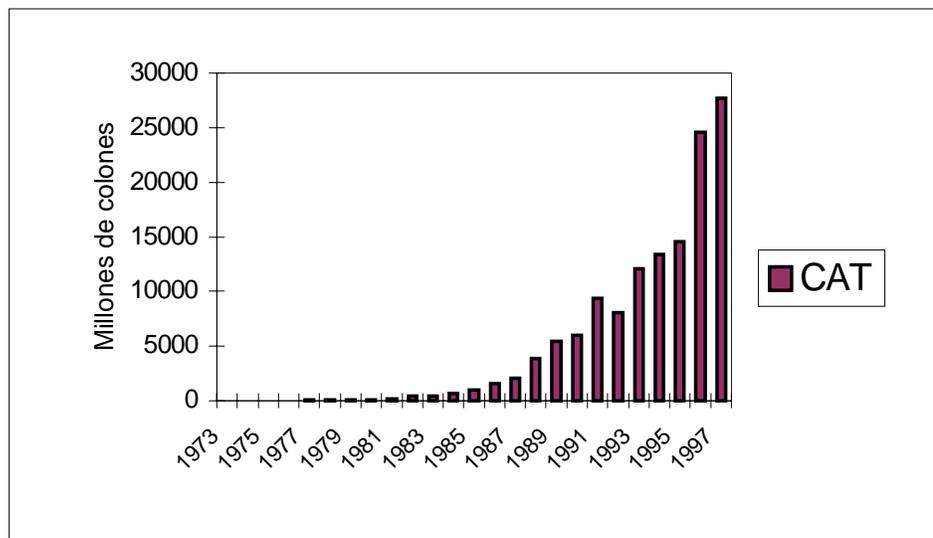
3. Certificados de abono tributario

Uno de los instrumentos de la política macroeconómica para estimular las exportaciones no tradicionales es el certificado de abono tributario, aunque fue creado en 1972 con la Ley 5162, se amplió en 1984 con la Ley 6955, denominada ley de incentivos a las exportaciones, creándose los llamados contratos de exportación. Pero la ley creó varias formas de exoneración y subsidios, como las exoneraciones de materias primas, bienes de capital, impuestos a las actividades alcanzadas en las exportaciones, subsidios de 15 a 45% del valor FOB de las exportaciones no tradicionales. Esta ley buscaba compensar al exportador por las distorsiones existentes, de forma tal que le permitiera al exportador competir en igualdad de condiciones con sus competidores internacionales.

La demanda de certificados de abono tributario creció a un ritmo de 156% anual desde 1973 a 1993 (ver gráfico 6). Los certificados representaron un 3.4% del gasto público en 1987 y un 5.7% en 1997. Este incentivo desapareció en 1999, y todavía un número importante de productores

depende de este tipo de incentivos para mantener el nivel de competitividad en el mercado internacional.

Gráfico 6
CERTIFICADOS DE ABONO TRIBUTARIO (CAT)
(En millones de colones)



Fuente: Banco Central de Costa Rica, Departamento de Fondos Públicos y Registro de Exportaciones.

4. Impacto en el sector forestal y ambiental

Según datos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en 1997 las áreas silvestres en el país alcanzaban las 1 266 077 hectáreas que corresponden a 24.8% del territorio nacional. Estas áreas protegidas han permitido conservar la biodiversidad y el desarrollo de actividades comerciales, como el turismo. Para la protección del bosque desde 1983 a 1992 se solicitaban planes técnicos de manejo forestal, desde 1992 a 1994 planes para aprovechar fincas menores de 100 hectáreas y de manejo técnico para fincas mayores de 100 hectáreas. Desde 1994-1996 solamente se exigían planes de manejo forestal, y, a partir de 1997, además de los planes de manejo se solicitan las evaluaciones de impacto sobre los bosques, suelo y la masa remanente Proyecto Estado de la Nación, 1997, p. 128).

En 1978 el país inició un proceso de control de la explotación del bosque natural, impulsando las plantaciones forestales, permitiendo a la vez al dueño de una explotación forestal, inscrita en el régimen forestal, deducirlo del impuesto de la renta. En el cuadro 2 se muestran las fincas con proyectos de plantaciones forestales.

Las áreas del cuadro 2 corresponden a 163 proyectos localizados fundamentalmente en la zona norte, la región pacífico central y en la región central del país. La distribución de los proyectos forestales por tamaño de finca demuestra que 38% de los proyectos se llevan a cabo en fincas mayores de 100 hectáreas, 20% en fincas menores de 25 hectáreas y 12% en fincas de 25 a menos de 100 hectáreas (Rodríguez y Vargas, 1994).

Cuadro 2

FINCAS CON PROYECTOS DE PLANTACIONES FORESTALES, 1981*(En hectáreas)*

Tipo de área	Hectáreas
Area de fincas	24.210,9
Area de proyectos	12,101,8
Area sembrada	2.035,8

Fuente: MAG, DGF, Silvia Saborio y Emilio Vargas, "El impulso estatal a las explotaciones forestales", UNA, Costa Rica, 1984.

Desde 1975 a 1978 se otorgaron 5 180 permisos de deforestación. Producto de los mismos se deforestaron 169 951 hectáreas legalmente. En 1979 se otorgaron 995 permisos, y se deforestaron 249 379 hectáreas, 36.3% corresponde a fincas mayores de 100 hectáreas que deforestaron 86.4% de área, 38.7% fue avalada por el ITCO, actualmente IDA. Los principales indicadores de la actividad forestal se resumen en el cuadro 3.

Cuadro 3

REFORESTACIÓN Y DEFORESTACIÓN

Indicadores	Resultado
Porcentaje del país con alguna forma de cobertura forestal 1996/1997	40%
Pérdida de bosques primarios 1986/1997	164.245 has
Reforestación y formación de bosques secundarios 1986/1997	126.873 has
Números de hectáreas aprobadas para planes de manejo forestal	107 177 has
Número de permisos aprobados para planes de manejo forestal 1994-1997	7 845

Fuente: M. Alfaro y C. Reich, "Uso de la tierra en Costa Rica: El sector forestal costarricense", PNUD, Proyecto Estado de la Nación, Costa Rica 1997, p. 9.

En el cuadro 4 se presentan las hectáreas financiadas con incentivos en el período 1972-1996. Los incentivos son: impuesto de la renta hasta 1994, certificado de abono forestal, certificado de abono forestal por adelantado, certificado de abono forestal para manejo del bosque, fondo de desarrollo forestal, certificado para protección del bosque, incentivo de acuerdo a la Ley 7174. En total se han otorgado incentivos para el manejo de 227 637.80 hectáreas. El cuadro 4 también muestra el año en el cual se comenzaron a utilizar los instrumentos para incentivar la reforestación y el mejor aprovechamiento del bosque.

Desde 1970 a 1980 la tasa de deforestación fue de 50 000 hectáreas por año. En el período 1981-1990 fue de 32 000 hectáreas por año y de 1995 a 1996 fue de 500 hectáreas. Este proceso se ha relacionado con la colonización espontánea, el estilo de desarrollo económico, la política de asentamientos humanos, la explotación que realizan madereros e industriales, la legislación, las talas ilegales de árboles y el desconocimiento del potencial económico del bosque. Los incentivos al desarrollo sostenible están en el sector forestal, pero es común la inexistencia de una adecuada valoración de la biodiversidad y de los recursos naturales, a pesar de la tendencia al cambio con la creación del INBIO en 1989.

La industria maderera en el período 1971-1993 tuvo una participación promedio anual de 13% en el sector industrial. En 1971 existían 140 industrias primarias y en 1993, 185. En 1993 existía una capacidad instalada para procesar 1 110 309 metros cúbicos de madera y decreció a 879 553 metros cúbicos en 1986. El consumo de madera creció en el período 1983-1993 a 743 709 metros cúbicos. La producción de madera estaba en 343 631 metros cúbicos. En 1986, la industria forestal estaba utilizando 84.28% de la capacidad instalada (Mendoza, 1998, p. 26).

Cuadro 4
HECTÁREAS FINANCIADAS POR INCENTIVOS, 1972-1996

Año	Impuesto de la renta	CAF	CAFA	CAFMA	FDF	Didei-comiso Abr-87	Fidei-comiso 19-91	Fidei-comiso 19-91	Fidei-comiso 178	CPB	Artículo N.63	Artículo 87	Total
1972-1978											12 173.06		12 173.08
1979	632.61										2 697.93		3 330.54
1980	1 073.78										284.09		1 387.87
1981	1 402.35										405.08		1 607.43
1982	877.32												877.32
1983	1 747.85										130.01		1 885.88
1984	1 194.10										4 520.75		5 714.85
1985	1 478.85								1 548		68.00		3 096.01
1986	3 706.11										677.11		4 473.22
1987	4763.8										1 102.27		6 142.77
1988	7 261.39	26.84	702.0								221.08	285.00	827.11
1989	5 060.08	943.30	489.0		1 695.60					363	780.27	1 001.00	11 517.85
1990	4 609.02	3180.00	826.5		2 214.00	259				1 513	363.00	2 254.00	14 204.86
1991	978	4616.00	3 217.0		3 072.70	120				440	1 513.00	4 487.00	17 208.64
1992	145.2	5603.00	3435	74.00	2 910.00	88				1 670	440.00	2 398.00	15 765.88
1993		678.02	3 711.5	75.00	2 342.00					3 470	1 670.00	3 390.00	17 725.75
1994	78	6 413.00	5 503.5	9 971.41	1 416.45	46	155	22 200.0			3 470.00	1 178.00	28 068.83
1995		11 515.00	6 167.6	12 000.00	271.29	74	432	431.9		7 456	742.12	108.21	60 922.91
1996		20 767.00	4 487.5										20 707.00
Total	35 008.46	53 742.16	28 359.6	22 120.41	13 922.04	587	587	2 2631.19	1 548	14 912	31 257.77	15 101.21	227 637.80

Fuente: FONAFIFO1998; DECAFOR, 1998

Notas: CAF = Certificado de Abono Forestal

CAF = Certificado de Abono Forestal

CAFA = Certificado de Abono Forestal por Adelantado

CAFMA = Certificado de Abono Forestal para Manejo del Bosque.

CPB = Certificado para la protección del Bosque.

FDF = Fondo de Desarrollo Forestal.

Artículo 63: Área Inscrita en el régimen Forestal para Manejo de Bosque.

Artículo 87. Recursos Propios

De acuerdo a las exportaciones de productos forestales, estos han crecido en el período 1989-1996. El precio por kilogramo exportado muestra un crecimiento al pasar de \$ 1 026 en 1989 a US\$ 4 034 en 1996. El principal comprador es el mercado norteamericano que importa el 61%. Alfaro y Reich (1998, p.24) señalan que las principales exportaciones son de los siguientes productos: estatuillas y demás objetos de madera, manufacturas de madera, puertas y marcos, tableros de madera, madera contrachapada y otro tipo de productos.

Los principales cambios en el campo ambiental corresponden a dos reformas: la Ley Orgánica del Ambiente y la Ley Forestal. Además de estas reformas legales e institucionales, existe la ley que creó el Ministerio de Comercio Exterior. En un estudio de Segura (1996), se señala que existe un divorcio entre la política económica y la ambiental. La ley de comercio exterior de 1996 es una separación entre ambos procesos, sin embargo, el desarrollo comercial tiene consecuencias ambientales. Las reformas económicas y la legislación tiene efectos directos. La inversión extranjera encuentra limitaciones debido a que en ciertas áreas como la electricidad, de acuerdo a la Constitución Política (artículo 121), se prohíbe al Estado perder la propiedad de las instalaciones de las cuales depende el uso del agua de dominio público, de los depósitos de recursos naturales y servicios de transmisión inalámbrica, además de los puertos y aeropuertos que están reservados al Estado.

5. Implicaciones sociales

Uno de los aspectos más importantes del período analizado, es la evolución de los cambios y reformas sustantivas en la política social, el proceso seguido no presenta un rompimiento con lo anterior, sino más bien modificaciones en su orientación y énfasis hacia la compensación social. Ya en la década de los años setenta se habían creado las instituciones para atender problemas de pobreza y sobre todo de pobreza extrema. De esta manera, la crisis y las reformas han tenido un impacto en el empleo y en los ingresos, pero conforme se fueron logrando los niveles de estabilización económica y la economía logró reactivarse, se pudo retroceder a los niveles de pobreza de 19% que existían en la década de los años setenta y a un desempleo abierto de 5.3% en 1998.

Los problemas de equidad social y espacial, reflejados en elevados niveles de heterogeneidad, existen como condiciones estructurales y en el proceso de apertura, las reformas y las proyecciones para los próximos años no modificarán el sistema de desigualdades sociales y espaciales existentes. Problemas de bajos salarios, deficiente integración a los beneficios de las cadenas agroalimentarias y a ciudades intermedias, la mayor pobreza relativa en las zonas rurales, escaso desarrollo de los mercados de trabajo y de capitales, demandas de tierras por campesinos, baja calidad de la educación rural, son algunas de las características que se siguen manteniendo en el sector silvoagropecuario. Lo positivo es que para los problemas de pobreza y para atender el impacto de las reformas, se ha recuperado en la década de los años ochenta el gasto social per cápita de la década de los años sesenta.

IV. Conclusiones

1. Los diversos agentes económicos están operando en un marco de regulaciones modificado como consecuencia de las generaciones de reformas institucionales que se han aplicado. Sin embargo, esta nueva institucionalidad definió las reglas de comportamiento de los agentes económicos del sector agropecuario, constituyéndose un nuevo escenario, donde la influencia de los gremios, en la construcción de las políticas decreció, en parte porque disminuyó el proteccionismo y se trasladaron funciones del sector público al privado y porque se reduce el control de instrumentos de política en poder del Estado.
2. Durante los años sesenta y setenta Costa Rica impulsó un estilo de desarrollo basado en un esquema de sustitución de importaciones y en un aprovechamiento de las ventajas comparativas naturales, mediante las exportaciones de café, banano, azúcar y carne; en su conjunto, estos productos representaban el 80% de las exportaciones. En los años ochenta se impulsó un nuevo, subsector exportador, no tradicional, dirigido a terceros mercados y en su conjunto, todas las exportaciones de origen silvoagropecuario llegaron a representar en 1997 el 72%.
3. El logro de un tipo de cambio realista, un régimen de libre comercio para la exportación, el apoyo crediticio para las exportaciones, la existencia de precios relativamente competitivos en las materias primas importadas para la exportación y el desarrollo de un régimen de incentivos compensatorios a las distorsiones, han sido esfuerzos incompletos para llevar a los productores a niveles competitivos internacionales, debido a las distorsiones estructurales que enfrenta en el proceso de producción, transporte y exportación de los bienes.

4. Los incentivos han sido cuestionados a nivel internacional en las rondas de negociación para la adhesión al GATT y, a nivel nacional, se ha generado una serie de críticas debido al sacrificio fiscal que se ha requerido.

5. Con la apertura comercial y la privatización se han ido limitando las posibilidades de producción y abastecimiento de granos básicos. Los productores que permanecen son aquellos que tienen una escala de producción que les permite bajar los costos mediante el uso de tecnología y, en especial, aquellos productores que se encuentran ubicados en suelos con plena capacidad para la producción (clima, relieve, riego, tecnología).

6. Los procesos de ajuste estructural, las negociaciones para el ingreso de Costa Rica a la OMC, los acuerdos bilaterales y de integración regional, producen impactos en la estructura productiva y en las condiciones sociales de la población y además crea una nueva institucionalidad, sin modificar las viejas condiciones de heterogeneidad estructural y de equidad social y espacial.

7. Durante el proceso de sustitución de importaciones, las políticas sectoriales se complementaron con una política social, con la creación de mecanismos e instrumentos para atender los problemas de pobreza. Las reformas que se comenzaron a aplicar en la década de los años ochenta, debían desmontar la institucionalidad que el país había construido desde la década de los cuarenta. La dificultad radica en el éxito relativo que el país había alcanzado en indicadores sociales y económicos. Por esta razón, los cambios desde sus inicios se han efectuado con procesos graduales y heterodoxos. En lo fiscal, monetario, cambiario y comercial, el país ha aplicado diversas generaciones de reformas que han llevado a una nueva institucionalidad que se refleja en las relaciones del Estado con la sociedad, la legislación y los cambios en el énfasis de las funciones de las instituciones del sector agropecuario

8. El proceso de apertura comercial llevado a cabo desde mediados de los años ochenta a la fecha de esta investigación (1999), ha incluido un cambio gradual de políticas de cambio fijo a políticas de cambio flexible y realistas; una larga reforma del régimen proteccionista que ha conducido a una decidida reducción de las barreras arancelarias al amparo de los acuerdos con la OMC y el proceso de integración centroamericana; el establecimiento de un sistema financiero de apoyo a la agroexportación, y, en general, una modernización de los servicios bancarios, el establecimiento de un régimen de incentivos a las exportaciones no tradicionales y, un marco para la promoción de exportaciones que han permitido un crecimiento de un nuevo subsector agroexportador.

9. La situación económica en los inicios de los años noventa, llevó a la firma del tercer programa de ajuste estructural que implicó movilidad laboral en el sector público, privatización de empresas públicas y servicios, cambios en las relaciones laborales, límites a los subsidios y avances en materia de liberalización. Con estas reformas se progresó en la apertura económica, reformas en el sector financiero y mercado de capitales.

10. Con el proceso de reactivación y unido al desarrollo del nuevo sector exportador se inició un proceso para estimular la comercialización y el desarrollo agroindustrial, ya que se da importancia al cambio tecnológico y a la creación de sistemas de calidad de la producción.

11. Se ha progresado en hacer corresponder las políticas sectoriales con las condiciones que impone la apertura comercial, pero se han descuidado áreas tan importantes como la infraestructura y los costos de servicios que afectan la rentabilidad, la que tiene un impacto directo en el crecimiento económico y en el desarrollo social.

12. Los grupos y agentes económicos han llevado al sector público agropecuario a considerar sus demandas y, por otra parte, a buscar cómo integrarlos a la estrategia de promoción de las exportaciones.

13. Los servicios de extensión cambiaron sus sistemas tradicionales de asistencia técnica y transferencia de tecnología, hacia enfoques más integrales y se ha estimulado la asistencia técnica privada. La investigación pasó a concentrarse en cultivos estratégicos y a responder a problemas concretos de los productores. Pero el problema fundamental es el nivel de cobertura por la reducción de los gastos públicos en el sector

14. Hacia finales de la década de los años noventa la situación con relación al entorno de las políticas macroeconómicas está definida. Ahora el sector público busca cómo integrar los grupos de presión y demás agentes económicos a la ejecución de las políticas que permitan mejorar todos los eslabones de la cadena productiva y los servicios de apoyo, buscando que asuman responsabilidades en su ejecución. Forma parte de este proceso el programa de reconversión de la estructura productiva y los procesos para ejecutar estrategias con una visión de desarrollo rural.

Bibliografía

- Abraham, G. (1997), "Desarrollo rural. Estado, comercio y agricultura en Centroamérica", CORECA, Costa Rica, sp. Gallardo E, M "La Iniciativa para la Cuenca del Caribe: su impacto en Centroamérica", Cuaderno de Ciencias Sociales, FLACSO, Costa Rica.
- Alfaro, M. R (1997), "Uso de la tierra en Costa Rica: El sector forestal costarricense", CONARE/PNUD, Costa Rica.
- CAC (1996), "Centroamérica: Medidas arancelarias y no arancelarias vigentes para el comercio de productos agropecuarios", CAC, Costa Rica
- Censos Agropecuarios de Costa Rica, 1963. 1974,1984
- Céspedes, J R. (1994), "Apertura comercial y mercado laboral en Costa Rica", Academia de Centro América, Costa Rica.
- CNP (1998a), "Ley 7742, Creación del Programa de Reconversión Productiva del Sector Agropecuario", *La Gaceta*, No.10, Costa Rica.
- ___ (1998b), "Programa de reconversión productiva", Costa Rica.
- ___ (1998c), "Plan nacional de reconversión productiva para el sector agropecuario", Costa Rica.
- CORECA (1998),. Informe sobre la experiencia de Costa Rica frente al fenómeno del niño en el sector agropecuario", Costa Rica.
- Cornick, J. (1998), "La reforma del sistema tributario en Costa Rica 1994-1997", MIDEPLAN, Costa Rica.
- FLACSO (1992), "Agricultura de exportación y pequeños agricultores en Costa Rica (El caso de los productores de yuca y tubérculos)", Costa Rica.
- Fernández, L. (1997), "Ambiente, gestión y coyuntura socioeconómica", documento elaborado como parte del componente de armonía con la naturaleza del Proyecto del Estado de la Nación, CONARE, PNUD, Costa Rica.
- Granados, E. (1997), "Barreras de acceso a mercados para pequeños productores", En *Políticas Agrarias para el uso de sostenible del la tierra y la seguridad alimentaria en Costa Rica*, UNA-Universidad Agrícola de Wageningen.

- Gobierno de la República (1998), "Propuesta para el desarrollo rural", Casa Presidencial, Costa Rica., documento de Internet.
- ___ (1985), "Programa de Ajuste Estructural", *La Gaceta*, No. 76, martes 23 de abril, Costa Rica.
- González, A (1997), " El acceso de los países centroamericanos al mercado de Estados Unidos: Un análisis de la paridad con el NAFTA y otras opciones", INCAE, Costa Rica.
- IDA (1998a), "Situación de la tenencia de la tierra en Costa Rica", IDA, Costa Rica.
- ___ (1998b), "Consulta sobre aspectos de la política agraria", IDA, Costa Rica.
- Jiménez, J. (sin fecha), "El programa de ajuste estructural en el Banco Mundial: El caso del sector agropecuario en Costa Rica", Ruta CAM/89/001, Costa Rica.
- Klisberg, B. (1997), " Repensando el Estado para el desarrollo social: más allá de dogmas y convencionalismos", BID, Costa Rica.
- MAG (1996), "Programa de Agricultura de Cambio", Costa Rica.
- ___ (1996), " Acuerdo marco para la reconversión productiva del sector agropecuario", Costa Rica.
- Mendoza, G. (1998), "Situación general de los recursos forestales y pesqueros y una aproximación a la problemática de los recursos naturales para el año 1996", CONARE/PNUD, Proyecto Estado de la Nación, Costa Rica.
- Menjíver, R. Y j. Trejos (1990), "La pobreza en América Central", FLACSO, Costa Rica.
- MIDEPLAN (1993), "Documentos fundamentales del tercer programa de ajuste estructural", Costa Rica.
- ___ (1990), "Plan Nacional de Desarrollo 1990-1994", Costa Rica.
- ___ (1987), "Plan Nacional de Desarrollo 1986-1990", Costa Rica.
- ___ (1982), "Plan Nacional de Desarrollo 1982-1986", Costa Rica.
- Michalopoulos, C. (1997), "Los créditos del Banco Mundial para el ajuste estructural", en *Revista Finanzas y Desarrollo*.
- Mora J, y L.F. Fernández (1990), "El impacto de la política macroeconómica y el manejo de los recursos naturales en Centro América", UNA, Costa Rica.
- ___ (1978), "El precarismo en Costa Rica", UNA, Costa Rica.
- Ocampo, J. A. (1998), "Agricultura y desarrollo en América Latina: Tendencias, estrategias, hipótesis", CEPAL, Santiago de Chile.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (1997) "Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible", Costa Rica
- Pomareda, C. (1998), *Políticas públicas y el sector agropecuario*, Editorial Tiempos de Cambio, Costa Rica.
- Proyecto Estado de la Nación (1998), "Estado de la Nación en desarrollo humano sostenible 1997", CONARE/PNUD, Costa Rica.
- ___ (1997), "Estado de la Nación en desarrollo humano sostenible 1996", CONARE/PNUD, Costa Rica.
- PROCOMER (1998), "Compendio de leyes de comercio exterior", PROCOMER, Costa Rica.
- Rivera, Fernando (1998), "Participación, democratización y desarrollo local desde la perspectiva de la evaluación de la extensión agrícola: El caso del agricultor experimentador" en *Gestión tecnológica y desarrollo rural*, UNA, MDR, Costa Rica.
- Rhee, Y. W. (1998), "La política de exportaciones y su administración: lecciones derivadas de Asia Oriental", Banco Mundial, Serie de Industrias y Finanzas, Washington D.C.
- Reuben S. y P. Morales (1992). "Análisis de los programas de ajuste", UCID/UNA, Costa Rica, mimeografiado.
- Rodríguez, S. y E. Vargas (1994), "El impulso estatal a las plantaciones forestales: Resultados y dificultades", UNA, Costa Rica.
- Saborio, S. Y E. Vargas (1984), "El impulso estatal a las explotaciones forestales", UNA, Costa Rica.
- Segura, O. y otros (1996), "Políticas del sector forestal en Costa Rica", CINPEDES, Costa Rica.
- SEPSA (Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial de Desarrollo Agropecuario y de Recursos Renovables) (1998a), "Situación actual del sector agropecuario", Costa Rica.
- ___ (1998b), "Diagnóstico del sector agropecuario 1993-1998", Costa Rica.
- ___ (1997a), "Diagnóstico del sector agropecuario costarricense 1992-1996", Costa Rica.
- ___ (1997b), "Las políticas del sector agropecuario (revisión y ajuste)", Costa Rica.
- ___ (1997c), "Situación actual del sector agropecuario 1992-1996", Costa Rica.
- ___ (1996), "Políticas para el sector agropecuario costarricense: programa de desarrollo del sector agropecuario 1998-2002", Costa Rica.
- ___ (1993), "Análisis y revisión de las políticas y estrategias sectoriales agropecuarias 1990-1994", Costa Rica.
- Ureña, Hernando (1996), "Diagnóstico del sector agropecuario costarricense 1992-1996", UNED, Costa Rica.



NACIONES UNIDAS



Serie

desarrollo productivo

Números publicados

- 44 Restructuring in manufacturing: case studies in Chile, México and Venezuela (LC/G.1971), Red de reestructuración y competitividad, Carla Macario, agosto de 1998. [www](#)
- 45 La competitividad internacional de la industria de prendas de vestir de la República Dominicana (LC/G.1973), Red de empresas transnacionales e inversión extranjera, Lorenzo Vicens, Eddy M. Martínez y Michael Mortimore, febrero de 1998. [www](#)
- 46 La competitividad internacional de la industria de prendas de vestir de Costa Rica (LC/G.1976), Red de inversiones y estrategias empresariales, Michael Mortimore y Ronney Zamora, agosto de 1998. [www](#)
- 47 Comercialización de los derechos de agua (LC/G.1989), Red de desarrollo agropecuario, Eugenia Muchnick, Marco Luraschi y Flavia Maldini, noviembre de 1998. [www](#)
- 48 Patrones tecnológicos en la hortofruticultura chilena (LC/G.1990), Red de desarrollo agropecuario, Pedro Tejo, diciembre de 1997. [www](#)
- 49 Policy competition for foreign direct investment in the Caribbean basin: Costa Rica, Jamaica and the Dominican Republic (LC/G.1991), Red de reestructuración y competitividad, Michael Mortimore y Wilson Peres, mayo de 1998. [www](#)
- 50 El impacto de las transnacionales en la reestructuración industrial en México. Examen de las industrias de autopartes y del televisor (LC/G.1994), Red de inversiones y estrategias empresariales, Jorge Carrillo, Michael Mortimore y Jorge Alonso Estrada, septiembre de 1998. [www](#)
- 51 Perú: un CANálisis de su competitividad internacional (LC/G.2028), Red de inversiones y estrategias empresariales, José Luis Bonifaz y Michael Mortimore, agosto de 1998. [www](#)
- 52 National agricultural research systems in Latin America and the Caribbean: changes and challenges (LC/G.2035), Red de desarrollo agropecuario, César Morales, agosto de 1998. [www](#)
- 53 La introducción de mecanismos de mercado en la investigación agropecuaria y su financiamiento: cambios y transformaciones recientes (LC/L.1181 y Corr.1), Red de desarrollo agropecuario, César Morales, abril de 1999. [www](#)
- 54 Procesos de subcontratación y cambios en la calificación de los trabajadores (LC/L.1182-P), Red de reestructuración y competitividad, Anselmo García, Leonard Mertens y Roberto Wilde, N° de venta: S.99.II.G.23, (US\$10.00), 1999. [www](#)
- 55 La subcontratación como proceso de aprendizaje: el caso de la electrónica en Jalisco (México) en la década de los noventa (LC/L.1183-P), Red de reestructuración y competitividad, Enrique Dussel, N° de venta: S.99.II-G.16 (US\$ 10.00), 1999. [www](#)
- 56 Social dimensions of economic development and productivity: inequality and social performance (LC/L.1184-P), Red de reestructuración y competitividad, Beverley Carlson, N° de venta: E.99.II.G.18, (US\$10.00), 1999. [www](#)
- 57 Impactos diferenciados de las reformas sobre el agro mexicano: productos, regiones y agentes (LC/L.1193-P), Red de desarrollo agropecuario, Salomón Salcedo, N° de venta: S.99.II.G.19 (US\$10.00), 1999. [www](#)
- 58 Colombia: Un CANálisis de su competitividad internacional (LC/L.1229-P), Red de inversiones y estrategias empresariales, José Luis Bonifaz y Michael Mortimore, N° de venta S.99.II.G.26 (US\$10.00), 1999.
- 59 Grupos financieros españoles en América Latina: Una estrategia audaz en un difícil y cambiante entorno europeo (LC/L.1244-P), Red de inversiones y estrategias empresariales, Alvaro Calderón y Ramón Casilda, N° de venta S.99.II.G.27 (US\$10.00), 1999. [www](#)
- 60 Derechos de propiedad y pueblos indígenas en Chile (LC/L.1257-P), Red de desarrollo agropecuario, Bernardo Muñoz, N° de venta: S.99.II.G.31 (US\$10.00), 1999. [www](#)
- 61 Los mercados de tierras rurales en Bolivia (LC/L.1258-P), Red de desarrollo agropecuario, Jorge A. Muñoz, N° de venta: S.99.II.G.32 (US\$10.00), 1999. [www](#)

- 62 México: Un CANálisis de su competitividad internacional (LC/L.1268-P), Red de inversiones y estrategias empresariales, Michael Mortimore, Rudolph Buitelaar y José Luis Bonifaz, N° de venta S.00.II.G.32 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 63 El mercado de tierras rurales en el Perú, Volumen I: Análisis institucional (LC/L.1278-P), Red de desarrollo agropecuario, Eduardo Zegarra Méndez, N° de venta: S.99.II.G.51 (US\$10.00), 1999 [www](#) y Volumen II: Análisis económico (LC/L.1278/Add.1-P), Red de desarrollo agropecuario, Eduardo Zegarra Méndez, N° de venta: S.99.II.G.52 (US\$10.00), 1999. [www](#)
- 64 Achieving educational quality: What schools teach us (LC/L.1279-P), Red de reestructuración y competitividad, Beverley A. Carlson, N° de venta E.99.II.G.60 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 65 Cambios en la estructura y comportamiento del aparato productivo latinoamericano en los años 1990: después del “Consenso de Washington”, ¿Qué?, (LC/L.1280-P), Red de reestructuración y competitividad, Jorge Katz, N° de venta S.99.II.G.61 (US\$10.00), 1999. [www](#)
- 66 El mercado de tierras en dos provincia de Argentina: La Rioja y Salta (LC/L.1300-P), Red de desarrollo agropecuario, Jürgen Popp y María Antonieta Gasperini, N° de venta S.00.II.G.11 (US\$10.00), 1999. [www](#)
- 67 Las aglomeraciones productivas alrededor de la minería: el caso de la Minera Yanacocha S.A. (LC/L.1312-P), Red de reestructuración y competitividad, Juana R. Kuramoto, N° de venta S.00.II.G.12 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 68 La política agrícola en Chile: lecciones de tres décadas (LC/L.1315-P), Red de desarrollo agropecuario, Belfor Portilla R., N° de venta S.00.II.G.6 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 69 The current situation of small and medium-sized industrial enterprises in Trinidad & Tobago, Barbados and St.Lucia, (LC/L.1316-P), Red de reestructuración y competitividad, Michael Harris, N° de venta E.00.II.G.85 (US\$10.00), 2000.
- 70 Una estrategia de desarrollo basada en recursos naturales: Análisis *cluster* del complejo de cobre de la Southern Perú, (LC/L.1317-P), Red de reestructuración y competitividad, Jorge Torres-Zorrilla, N° de venta S.00.II.G.13 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 71 La competitividad de la industria petrolera venezolana, (LC/L.1319-P), Red de reestructuración y competitividad, Benito Sánchez, César Baena y Paul Esqueda, N° de venta S.00.II.G.60 (US\$10.00), 2000.
- 72 Trayectorias tecnológicas en empresas maquiladoras asiáticas y americanas en México (LC/L.1323-P), Red de reestructuración y competitividad, Jorge Alonso, Jorge Carrillo y Oscar Contreras, N° de venta S.00.II.G.61 (US\$10.00), 2000.
- 73 El estudio de mercado de tierras en Guatemala (LC/1325-P), Red de desarrollo agropecuario, Jaime Arturo Carrera, N° de venta S.00.II.G.24 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 74 Pavimentando el otro sendero: tierras rurales, el mercado y el Estado en América Latina (LC/L1341-P), Red de desarrollo agropecuario, Frank Vogelgesang, N° de venta S.00.II.G.19 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 75 Pasado y presente del comportamiento tecnológico de América Latina (LC/L.1342-P), Red de reestructuración y competitividad, Jorge Katz, N° de venta S.00.II.G.45 (US\$10.000), 2000. [www](#)
- 76 El mercado de tierras rurales en la República Dominicana (LC/L.1363-P), Red de desarrollo agropecuario, Angela Tejada y Soraya Peralta, N° de venta S.00.II.G.53 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 77 El mercado de tierras agrícolas en Paraguay (LC/L.1367-P), Red de desarrollo agropecuario, José Molinas Vega. En prensa.
- 78 Pequeñas y medianas empresas industriales en Chile (LC/L.1368-P), Red de reestructuración y competitividad, Cecilia Alarcón y Giovanni Stumpo, N° de venta S.00.II.G.72 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 79 El proceso hidrometalúrgico de lixiviación en pilas y el desarrollo de la minería cuprífera en Chile, Red de reestructuración y competitividad (LC/L.1371-P), Jorge Beckel, N° de venta S.00.II.G.50 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 80 La inversión extranjera en México (LC/L.1414-P), Red de inversiones y estrategias empresariales, Enrique Dussel Peters, N° de venta S.00.II.G.104 (US\$10.00), 2000.
- 81 Two decades of adjustment and agricultural development in Latin America and the Caribbean (LC/L.1380-P), Red de desarrollo agropecuario, Max Spoor, N° de venta E.00.II.G.54 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 82 Costa Rica: Sistema Nacional de Innovación (LC/L.1404-P), Rudolph Buitelaar, Ramón Padilla y Ruth Urrutia-Alvarez, Red de reestructuración y competitividad, N° de venta S.00.II.G.71 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 83 Petróleo: importancia e impactos de sus relaciones sectoriales, Red de reestructuración y competitividad, Luis Gustavo Florez. En prensa.
- 84 The transformation of the American Apparel Industry: Is NAFTA a curse or blessing (LC/L.1420-P), Red de inversiones y estrategias empresariales, Gary Gereffi, N° de venta S.00.II.G.103, (US\$10.00), 2000.
- 85 Perspectivas y restricciones al desarrollo sustentable de la producción forestal en América Latina (LC/L.1406-P), Red de desarrollo agropecuario, Maria Beatriz de Albuquerque David, Violette Brustlein y Philippe Waniez, N° de venta S.00.II.G.73 (US\$10.00), 2000.
- 86 Mejores prácticas en políticas y programas de desarrollo rural: implicancias para el caso chileno, Red de desarrollo agropecuario, Maximiliano Cox. En prensa.

- 87 Towards a theory of the small firm: theoretical aspects and some policy implications (LC/L.1415-P), Red de reestructuración y competitividad, Marco R. Di Tommaso y Sabrina Dubbini, N° de venta E.00.II.G.86 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 88 Desempeño de las exportaciones, modernización tecnológica y estrategias en materia de inversiones extranjeras directas en las economías de reciente industrialización de Asia. Con especial referencia a Singapur (LC/L.1421-P), Sanjaya Lall, Red de inversiones y estrategias empresariales, N° de venta S.00.II.G.108 (US\$10.00), 2000.
- 89 Mujeres en la estadística: la profesión habla, Beverly Carlson, Red de reestructuración y competitividad, N° de venta S.00.II.G.116 (US\$10.00), 2000.
- 90 Impacto de las políticas de ajuste estructural en el sector agropecuario y agroindustrial: el caso de Argentina. Red de desarrollo agropecuario, G. Ghezán, M. Materos y J. Elverdin. En prensa.
- 91 Comportamento do mercado de terras no Brasil, Red de desarrollo agropecuario, G. Leite da Silva, C. Afonso, C. Moitinho. En prensa.
- 92 Estudio de caso: o mercado de terras rurais na regio da zona da mata de Pernambuco, Brasil, Volumen I (LC/L.1447-P), Red de desarrollo agropecuario, M. dos Santos Rodrigues y P. de Andrade Rollo, N° de venta S.00.II.G.127 (US\$10.00), 2000. [www](#) y Volumen II (LC/L.1447/Add.1-P), Red de desarrollo agropecuario, M. dos Santos Rodrigues y P. de Andrade Rollo, N° de venta S.00.II.G.128 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 93 La participación de pequeños productores en el mercado de tierras rurales en El Salvador (LC/L.1448-P), Red de desarrollo agropecuario, H. Ever, S. Melgar, M.A. Batres y M. Soto, N° de venta S.00.II.G.129 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 94 El impacto de las reformas estructurales en la agricultura colombiana (LC/L.1449-P), Red de desarrollo agropecuario, Santiago Perry, N° de venta S.00.II.G.130 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 95 Costa Rica: el nuevo marco regulatorio y el sector agrícola (LC/L.1453-P), Red de desarrollo agropecuario, Luis Fernando Fernández Alvarado y Evelio Granados Carvajal, N° de venta S.00.II.G.133 (US\$10.00), 2000. [www](#)

Algunos títulos de años anteriores también se encuentran disponibles

- El lector interesado en números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Desarrollo Agrícola de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile. No todos los títulos están disponibles.
- Los títulos a la venta deben ser solicitados a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, publications@eclac.cl.
- [www](#): Disponible también en Internet: <http://www.eclac.cl>

Nombre:.....

Actividad:

Dirección:

Código postal, ciudad, país:

Tel.: Fax: E.mail: