

IICA
E10
1234

Rafael DIAZ, Pablo ARAYA, Luis Fernando FERNANDEZ
compiladores

**EL IMPACTO
DE LA POLITICA ECONOMICA
EN EL DESARROLLO SOSTENIBLE
DEL SECTOR AGROALIMENTARIO**

UNIVERSIDAD NACIONAL
Facultad de Ciencias de la Tierra y el Mar
Maestría en Política Económica
para Centroamérica y el Caribe
INSTITUTO INTERAMERICANO
DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA (IICA)



Rafael DIAZ, Pablo ARAYA, Luis Fernando FERNANDEZ
compiladores

**EL IMPACTO
DE LA POLITICA ECONOMICA
EN EL DESARROLLO SOSTENIBLE
DEL SECTOR AGROALIMENTARIO**

UNIVERSIDAD NACIONAL
Facultad de Ciencias de la Tierra y el Mar
Maestría en Política Económica
para Centroamérica y el Caribe
INSTITUTO INTERAMERICANO
DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA (IICA)

11CA

E10

1234

00003500

PROLOGO

Carlos MURILLO RODRÍGUEZ¹*

Si tuviéramos que resumir en una palabra la problemática que entraña este foro, el término sería «desarrollo»: ¿cuáles son las políticas y los requerimientos para el despegue, al decir de Rostow, o cuáles son los impedimentos para el crecimiento con equidad? El fin de la guerra fría, el resurgimiento de Japón y Alemania, la unificación europea, los nuevos desarrollos tecnológicos, las restricciones del medio ambiente al crecimiento, o la creación de nuevos bloques comerciales, nos obligan a repensar nuestra estrategia y a plantear nuevas alternativas. En este foro se analizan las repercusiones de las políticas económicas en el sector agroalimentario, pero la problemática no es ajena a los otros sectores.

El problema del desarrollo tiene muchas dimensiones, y en la búsqueda de alternativas no podemos dejar de lado esos distintos aspectos. La problemática del desarrollo es de naturaleza económica, cultural, política e institucional, para citar solo algunas. En este seminario se abordaron, en forma simultánea, muchas de esas dimensiones. Por ejemplo, las instituciones que organizan la actividad, una Universidad pública y un Organismo internacional, se unen para asignar nuevas dimensiones a sus funciones, para crear espacios y nuevas formas de relación con los sectores productivos y el resto de la sociedad.

Los expositores, comentaristas y cada uno de los participantes representan diversas instituciones que han hecho acto de presencia para compartir, informarse y para replantear su propia situación ante los nuevos retos. Hay una dimensión, de carácter institucional, en esta presencia de todos nosotros en el presente seminario. Cada uno de los presentes somos profesionales y como tales dentro de cada una de nuestras especialidades buscamos respuestas: tal es la dimensión disciplinaria y científica. Pero también somos ciudadanos y pertenecemos a distintos grupos de interés: trabajadores, empresarios, funcionarios públicos; y como tales también buscamos respuestas; y eso constituye la dimensión social y política. Pero, además, el problema también tiene distintos niveles de agregación. Puede verse a nivel global, regional, a nivel macroeconómico o microeconómico.

Quisiera llamar la atención sobre algunos aspectos a los que no se les da la importancia debida, aunque son condición necesaria en cualquier estrategia de desarrollo: el trabajo en equipo, el desarrollo de la creatividad y a la solidaridad. Debemos estimular el trabajo en equipo en nuestros lugares de trabajo, en todas las actividades de la vida. Sin embargo no es una tarea fácil: la tendencia al individualismo, los celos profesionales, la indisciplina y la inconsistencia tienden a desincentivar el trabajo en grupo. El desarrollo de dinámicas apropiadas en el trabajo en equipo puede ser de gran beneficio. Esto se debe practicar, no sólo dentro de la empresa,

* ¹ El M.Sc. Carlos Murillo Rodríguez es el director del Programa de Maestría en Política Económica para Centroamérica y el Caribe de la Universidad Nacional



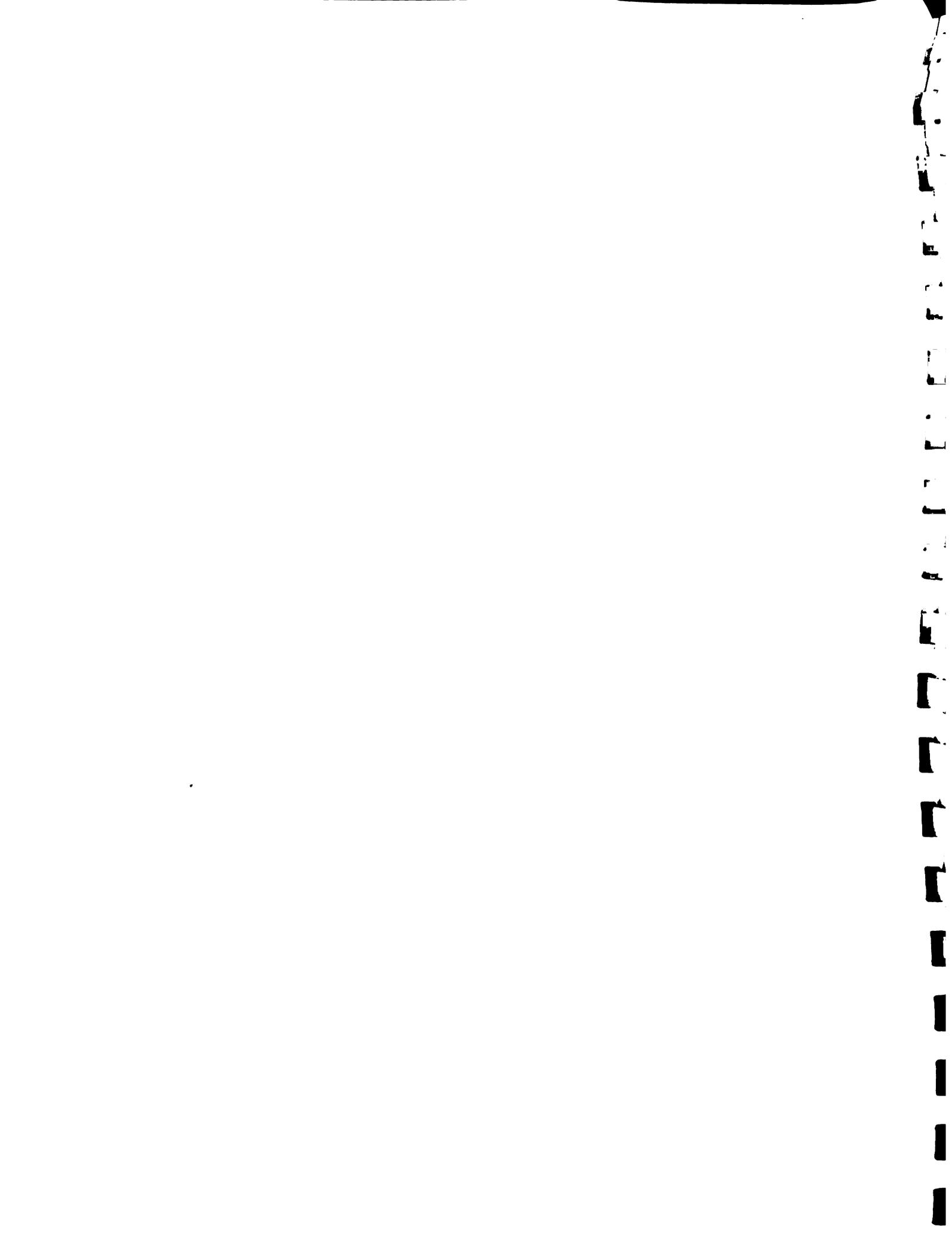
sino entre empresas de un mismo sector y entre empresas de diferentes sectores. Sólo basta ver las famosas «Joint Ventures» de las grandes corporaciones en los países desarrollados, para advertir que el trabajo conjunto no es incompatible con el mercado.

En segundo lugar debemos de incentivar la creatividad. Hay una tendencia en nosotros a ser pasivos en la recepción de conocimientos. Debemos problematizar nuestra actividad, y hacer las cosas de una manera diferente: ¿qué ocurriría si hiciésemos esto en vez de aquello?; ¿porqué se hace de esta forma y no de otra manera? El desarrollo de la curiosidad es requisito clave en la innovación tecnológica, y debe ser parte de nuestra vida laboral. La rutina y la pasividad son los peores enemigos de la creatividad. Si queremos salir del subdesarrollo debemos ser capaces de hacer cosas, de innovar, de crear tecnologías.

En tercer lugar, debemos de fomentar la solidaridad. El éxito de los demás es nuestro éxito; los problemas de otros son nuestros problemas. No debemos aislarnos de los demás. Es fácil pasar por alto la interdependencia de las cosas.

Aunque es un concepto más restrictivo, la globalización apunta a esta interrelación de las cosas. El mundo cada día es más pequeño. Los problemas ambientales son ejemplos espectaculares de esa interdependencia. La pérdida de los bosques en el planeta nos afecta a todos; la contaminación y el consumismo de los países desarrollados también nos afecta; y nosotros no nos podemos aislar, porque no existen soluciones individuales. Todo esto nos obliga a pensar no solo como costarricenses sino como centroamericanos, premisa vital para entender la democracia, indispensable para el desarrollo.

La presente actividad tiene en cuenta, en gran medida, los tres aspectos mencionados. Aquí estamos como un solo cuerpo, trabajando para dar lo mejor de nosotros; nos encontramos ejercitando la creatividad y la curiosidad. Estamos pensando y proyectándonos más allá que nosotros mismos.



INTRODUCCION

Como parte de los actos conmemorativos del quincuagésimo aniversario del *Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA)*, esta Institución, en conjunto con la Facultad de Ciencias de la Tierra y el Mar y la Maestría en Política Económica para Centro América y El Caribe, de la Universidad Nacional, conscientes de la importancia de los cambios económicos y sociales que se desarrollan a nivel nacional y mundial, organizaron el seminario **El Impacto de la política económica en el desarrollo sostenible del sector agroalimentario**, cuyos resultados se presentan en este tomo.

durante el segundo semestre del año 1992,
El Seminario se abocó al logro de los objetivos siguientes: a. analizar la política económica vigente y la que se prevé para el futuro; b. evaluar el impacto diferencial de la política económica en el desarrollo sostenible del sector agroalimentario; y c. discutir sobre las estrategias diferenciadas de desarrollo para el sector agroalimentario.

Tal como lo planteó en el acto inaugural el Dr. Héctor Morales, coordinador del Plan de Acción del IICA para Costa Rica, «este Seminario se inscribe dentro de los esfuerzos que realiza el país en torno al análisis de los problemas que marcan el proceso de transformación que vive la sociedad costarricense producto de los ajustes y cambios que se están introduciendo en el aparato productivo y las instituciones del país como respuesta a la crisis que sacudió las economías de la región en la que se ha dado en llamar la década perdida de los años ochenta». En efecto, durante los últimos doce años la economía costarricense ha enfrentado una profunda crisis, que ha obligado a nuestro país a poner en práctica una serie de políticas para estabilizar su economía; y al mismo tiempo a crear las condiciones que posibiliten un cambio profundo en su estructura productiva. Así, la década de 1980 se caracteriza por la firma de convenios de estabilización con el Fondo Monetario Internacional y los programas de ajuste estructural del Banco Mundial.

Todos estos cambios, que han acontecido en años recientes, ponen en entredicho la estrategia de desarrollo que el país venía siguiendo hasta finales de la década de 1970. Dada la naturaleza de los problemas y las consecuencias de las posibles soluciones, ahora más que nunca conviene reflexionar con profundidad sobre los cambios en la estructura productiva e institucional del país y sus consecuencias en el desarrollo a largo plazo.

La economía costarricense se apoya en gran medida en el sector agroalimentario. Gran cantidad de la población depende de lo que acontece en este sector, y la disponibilidad de divisas del país depende en buena parte de los resultados que se obtengan del desempeño de dicho sector. Por ello es importante reflexionar los cambios dados y cómo deben darse en el sistema agroalimentario costarricense; sobre las repercusiones sociales e institucionales de esos cambios; sobre el modo de hacer compatibles la eficiencia, la justa distribución de la riqueza y la inversión con tecnologías que no degraden el medio ambiente.

Con respecto a estas interrogantes la señora Rectora de la Universidad Nacional, la licenciada Rose Marie Ruiz ha sostenido que «los cambios deben asegurarnos un ritmo continuado de mejoramiento económico y social. Estos

$2x^2 - 3x + 1$
 $2x^2 - 3x + 1$
 $2x^2 - 3x + 1$

cambios deben permitirnos vislumbrar soluciones que deben estar en estrecha relación con los intereses de las grandes mayorías de costarricenses que buscan proyectos creativos para modernizar las estructuras productivas del país». En efecto, las políticas económicas y sectoriales deben basarse en estrategias de desarrollo sostenible, lo cual plantea la necesidad de generar una mayor producción, incrementar el empleo productivo, la competitividad, la instalación de nuevas empresas y la modernización de las existentes, todo ello unido al uso sostenible de los recursos naturales.

Desde el punto de vista de las políticas y estrategias, se debe impulsar la conformación de una estructura económica que propicie un crecimiento sostenido, utilizando los recursos naturales con criterios de uso racional y conservacionista⁽⁵⁾ Las políticas deben conducir a una mayor integración de las actividades económicas y productivas, con la incorporación de los pequeños y medianos productores en proceso de verticalización de la agricultura. Así lo ha señalado la señora Rectora: «La tendencia globalizante de las relaciones económicas internacionales también nos exige realizar un profundo esfuerzo para alcanzar las condiciones competitivas que nos demanda el mundo actual. Este esfuerzo, si es compatible con nuestro ideal de desarrollo sostenible, indudablemente tiene que ver con la asignación y manejo de nuestros recursos y debe contener importantes aportes en favor de la participación comunitaria y de la conservación y manejo de los recursos naturales».

Pese a las repercusiones que tienen las políticas económicas en el sector agroalimentario, existe un vacío de estrategias y opciones técnico-productivas que permitan hacer un uso más eficaz de la capacidad de los suelos, los recursos naturales, la disponibilidad de capital y la fuerza de trabajo. Las estrategias deben considerar los problemas de gestión de las empresas agropecuarias y agroindustriales y los cambios institucionales. Por ello, según lo sostiene el Dr. Morales, «el tema central se relaciona, con la vinculación que se debe dar en este proceso de cambio entre las políticas económicas globales y el sector agroalimentario, bajo la premisa de que el proceso de transformación productiva para el crecimiento económico debe conciliarse con una equitativa distribución de los frutos y con la integración de los sectores marginados a un proceso de desarrollo sostenible».

Contenido del libro

El balance sobre el desarrollo del sistema agroalimentario se realiza examinando diferentes aspectos, que en conjunto permiten una visión integral de su evolución, así como las opciones y alternativas estratégicas para un desarrollo sostenible. En los contenidos del libro se tienen en cuenta las políticas macroeconómicas y sectoriales; la reforma institucional; la modernización tecnológica; la transformación del sistema financiero y de inversiones; y la necesidad de un desarrollo agropecuario y agroindustrial, para garantizar el uso sostenible de los recursos naturales.

En la sesión inaugural del Seminario, el Dr. Martín Piñeiro, director general del IICA señaló: «Ahora podemos pensar que empezamos una nueva época de crecimiento económico en una nueva estrategia de desarrollo económico y el sector agropecuario tiene un rol protagónico que cumplir». Y esto es un verdadero reflejo de lo que el lector encontrará en el presente tomo.

**EQUIDAD Y TRANSFORMACION PRODUCTIVA COMO ESTRATEGIA
DE DESARROLLO: LA VISION DE LA CEPAL**

Gert ROSENTHAL⁽²⁾*

I. Desde la gran crisis hasta los años setenta

Hacia fines de la década de 1970 comenzó a quedar en evidencia que la estrategia de desarrollo que la región había venido aplicando desde la Segunda Guerra Mundial, y aun desde la gran crisis de los años treinta, mostraba claros síntomas de agotamiento. Más que producto de la reflexión, tal estrategia, basada en la exportación de productos básicos y en la industrialización sustitutiva de importaciones, fue un resultado de circunstancias inevitables.

En efecto, la crisis de los años treinta llevó al agotamiento de las reservas de divisas de los países de la región, y a la desaparición de sus fuentes de financiamiento externo. Al mismo tiempo, cayó bruscamente el comercio mundial, y con él la relación de intercambio de los países latinoamericanos. Este conjunto de hechos negativos impidió un acceso normal a los mercados mundiales para abastecerse de importaciones. Cuando la crisis de divisas parecía comenzar a aliviarse, sobrevino la Segunda Guerra Mundial, y, con ella la interrupción de las vías normales de transporte internacional y de abastecimiento de importaciones.

Así, durante casi veinte años los países de la región, con diferencias de grado entre uno y otro, se vieron forzados a buscar en su propia capacidad productiva para disponer de una amplia gama de productos, cuya fuente de abastecimiento había sido el mercado mundial. Tras ese largo período de crecimiento forzosamente sustitutivo, se generaron intereses vinculados a la sustitución de importaciones: los empresarios habían puesto sus capitales en las actividades manufactureras, los trabajadores tenían allí sus empleos, los gobiernos obtenían de allí importantes ingresos tributarios. Por su parte, muchas actividades de exportación eran propiedad de empresas extranjeras, verdaderos enclaves con poca articulación con la economía nacional, salvo por el pago de salarios e impuestos.

Los nacientes organismos internacionales de financiamiento sólo estaban dispuestos a prestar a los gobiernos; y éstos desempeñaron un papel decisivo en la construcción de infraestructura y en la actividad productiva en muchos sectores, incluyendo aquellos sustitutivos de importaciones, con financiamiento internacional. Aparte las actividades exportadoras, la inversión extranjera directa también se dirigió a la sustitución de importaciones.

Ante este conjunto de circunstancias, descritas de manera un tanto caricaturesca para ilustrar el punto, la CEPAL, junto a otros organismos internacionales y a economistas de prestigio mundial, planteó la necesidad de ordenar los esfuerzos de desarrollo realizados por los gobiernos mediante un

*⁽²⁾ El Dr. Gert Rosenthal es en la actualidad el Director Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).



proceso de planificación. Este proceso se suponía normativo para el sector público, pero sólo indicativo para el sector privado. La CEPAL también apoyó los esfuerzos de industrialización, pero simultáneamente señaló la necesidad de romper el «cuello de botella» del abastecimiento de divisas, mediante acciones y políticas dirigidas a expandir las exportaciones con mayor valor agregado en la región.

II. Una estrategia en crisis

La estrategia sustitutiva tuvo éxito mientras se mantuvieron las condiciones que la originaron. Gracias al crecimiento económico que generó y a los intereses vinculados a ella, tal estrategia sobrevivió a las circunstancias que la generaron. Ya hacia fines de los años cincuenta parecía claro que se requería un cambio, que se buscó mediante la ampliación del marco de la sustitución: la integración regional se postuló inicialmente como una forma de superar las limitaciones de la estrategia sustitutiva.

Desde mediados de la década de los sesenta, el desarrollo del comercio y del sistema financiero mundiales pusieron en evidencia las limitaciones de la estrategia vigente; algunos países del sudeste asiático comenzaban a mostrar un extraordinario grado de éxito con una estrategia basada en las exportaciones; al menos un país de la región considerada) demasiado limitantes las obligaciones impuestas por los tratados de integración, mientras que otros buscaban maneras de aplicar con flexibilidad los compromisos contraídos. La propia CEPAL advertía sobre los riesgos que entrañaba «...la excesiva orientación de la industria hacia el mercado interno...». Sin embargo, la evolución favorable de la relación de intercambio y del comercio mundial, así como del acceso al financiamiento externo, facilitaron el mantenimiento de tasas de crecimiento sostenidamente positivas hasta comienzos de la década de los años ochenta.

La primera crisis del petróleo, en 1973, constituyó una clara señal de la vulnerabilidad de la situación de la mayoría de los países debido a la restricción de divisas. Luego de ella, unos pocos países de la región comenzaron a considerar seriamente un vuelco en su estrategia de desarrollo, ante la evidencia de una pérdida de posición relativa en la economía mundial. Esta pérdida de posición puede ilustrarse con el gráfico 1, que muestra la participación de América Latina y el Caribe en el comercio mundial. Mientras en 1950 dicha participación superaba el 12%, en 1980 sólo alcanzaba a la mitad de esa cifra. Continuó cayendo en el decenio siguiente, de modo que en 1989 la participación de la región en el comercio mundial llegó a ser apenas poco menos de un tercio de la que tenía en los años cincuenta.

Pero la crisis de la deuda, a comienzos de los años ochenta, marcó el inicio de un cambio más generalizado en la región. Como consecuencia directa de tal crisis se paralizó el crecimiento de una gran mayoría de los países de América Latina y el Caribe durante una década. No obstante, al mismo tiempo se demostró que recuperaban más rápidamente su capacidad de crecer aquellos países que, dentro o fuera de la región, habían avanzado más en el proceso de inserción internacional.

El gráfico 2 ilustra la evolución del producto interno bruto (PIB) por habitante de América Latina entre 1970 y 1990. La línea inferior representa

el producto bruto interno por habitante efectivamente registrado en el período; la línea superior representa lo que ese producto habría sido si se hubiesen mantenido las tendencias predominantes en la década de 1970. La diferencia entre ambas líneas indica lo que la región dejó de percibir en los años ochenta en comparación con lo que se habría logrado si las tendencias de los años setenta se hubiesen dado también en ese decenio. Nótese que el producto interno bruto por habitante, cuyo índice es 100 en 1980, sólo llega a 90 en 1990. Se perdieron 10 puntos porcentuales por habitante en el período. En 1991 hay una pequeña recuperación del producto interno bruto por habitante y comienza a registrarse de nuevo un ingreso neto de capitales a la región, mientras en la década anterior se había producido una salida neta de capitales, pero ello no cambia esencialmente el panorama descrito.

En la década de 1980 no sólo se produjo una pérdida en el producto interno bruto por habitante, sino también una pérdida en la productividad de la región. El gráfico 3 presenta un índice de productividad global del conjunto de factores productivos de la región, comparado con índices similares de un grupo de países de Asia y de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). La línea que alcanza un nivel más alto corresponde a los países asiáticos, la siguiente corresponde a los de la OCDE y la línea inferior a los países de América Latina. De las tres regiones consideradas, América Latina es la única cuya productividad global se estanca en los años setenta para caer en los ochenta. Por lo demás, la caída es bastante notable en términos porcentuales.

Además de la pérdida de producto interno bruto por habitante y de productividad global, en América Latina se agudizó la falta de equidad en la distribución del producto y del ingreso. El gráfico 4 muestra los cambios en los ingresos reales de seis grandes áreas metropolitanas latinoamericanas. El 25% de la población con menores ingresos perdió casi un 10% de su ingreso real en el período. El 5% de las personas que tenían los más altos ingresos vieron incrementado su ingreso real en el período en alrededor de un 15%. Los indicadores de pobreza muestran una tendencia similar (gráfico 5). Lo anterior indica que los esfuerzos que realizaron los países de la región durante la década de 1980 para afrontar sus dificultades llevaron a una distribución menos equitativa del ingreso.

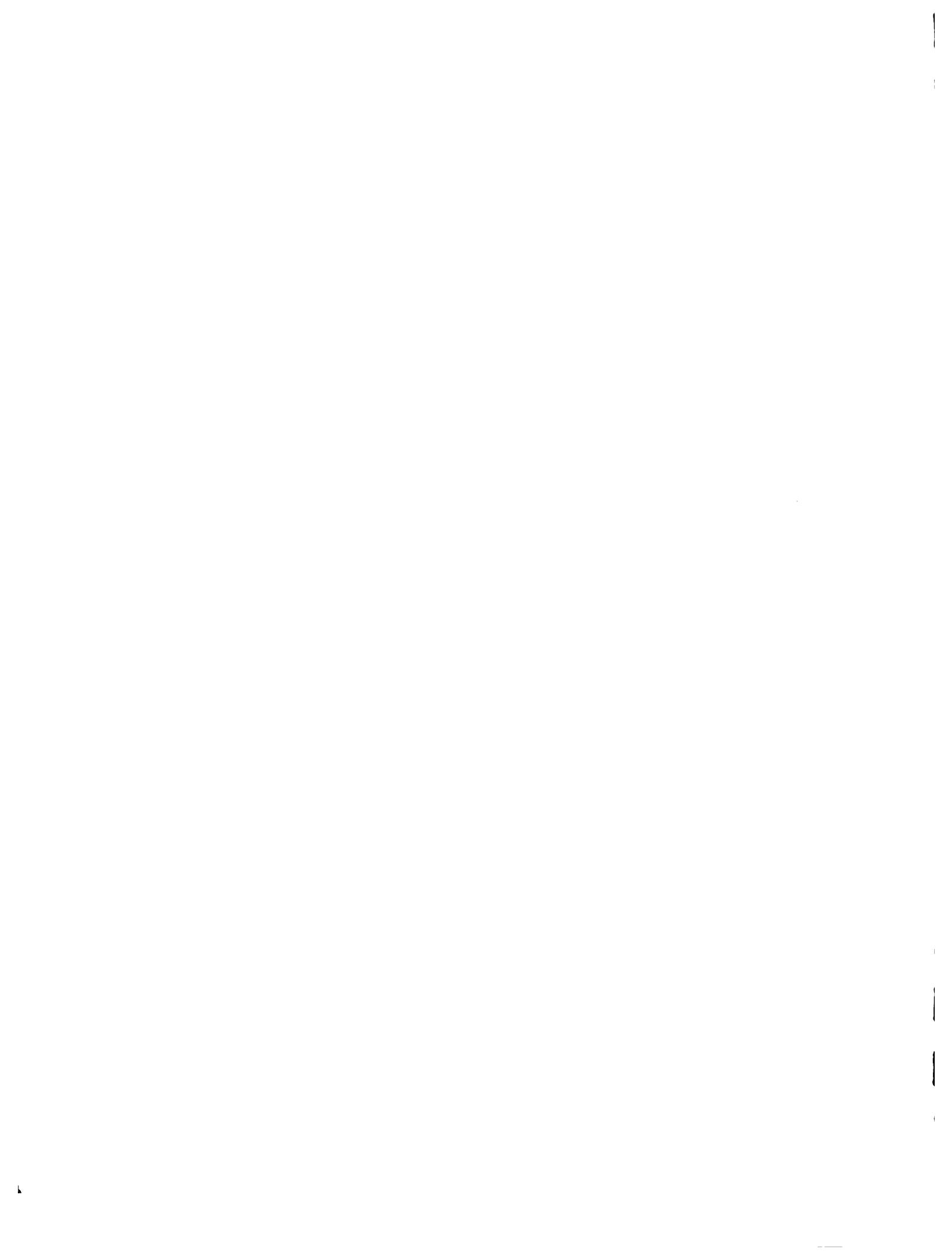
Pero eso no es todo. El deterioro ambiental fue también una característica de la región en ese período. En un esfuerzo por mantener niveles de vida razonables, se explotaron excesivamente algunos de los recursos naturales de la región. A título ilustrativo, el gráfico 6 muestra la captura de anchoveta peruana en el Pacífico, que hasta comienzos de los años setenta, llegaba a los 13 millones de toneladas por año. A partir de 1973 la captura baja en forma drástica, alcanzando un máximo de cuatro a cinco millones de toneladas en un período que se prolonga durante quince años. Esto es una clara indicación de que hay un problema con las existencias, es decir, que el volumen de captura de los períodos anteriores comenzó a agotarlas. Otro ejemplo de deterioro ambiental durante la década es la destrucción progresiva del bosque tropical de la región, que alcanza ya a unos 10 millones de hectáreas por año. Si se mantiene esa tasa de destrucción, lo que evidentemente es imposible, el bosque tropical latinoamericano desaparecería en la segunda mitad del próximo siglo.

gráfico 3

gráfico 4

gráfico 5

gráfico 6



En resumen, en el decenio de 1980 se registra una pérdida de producto interno bruto por habitante del orden del 10%, una pérdida de productividad no sólo en términos relativos sino también absolutos, una creciente caída en la importancia económica de la región en el concierto mundial, un serio deterioro ambiental, y una agudización de la falta de equidad.

Estas y otras evidencias indican que las estrategias de desarrollo que América Latina había venido aplicando hasta los años setenta, si bien habían sido razonablemente exitosas en ese período, ya no ofrecían las mismas posibilidades para el futuro: se hacía necesario un nuevo enfoque, que integrara desarrollo, protección ambiental y equidad. Esta constatación llevó a la CEPAL a iniciar un proceso de revisión del pensamiento económico sobre la región y de la evidencia disponible, proceso que comenzó ya a mediados de los años setenta, y que continúa hasta hoy.

III. Una nueva estrategia

Como producto de este panorama, la CEPAL presentó a la consideración de los gobiernos de la región, a comienzos de 1990, el documento ilustrado *Transformación productiva con equidad*, que marca el inicio de un proceso de reflexión y actualización de su propio pensamiento. Ese planeamiento fue seguido por tres entregas adicionales: *El desarrollo sustentable*, que ofrece un análisis y proposiciones destinados a mejorar la sustentabilidad ambiental del desarrollo; *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado* y *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*. En conjunto, estos documentos buscan una nueva estrategia de desarrollo que garantice un crecimiento más rápido, equidad y la protección del medio ambiente. A continuación se describen someramente las líneas centrales de argumentación de estos documentos.

1. *Transformación productiva con equidad.*

La idea central del planteamiento, en torno a la cual se articulan todas las demás, es que la transformación productiva debe sustentarse en una incorporación deliberada y sistemática del progreso técnico, en el contexto de una mayor competitividad internacional, con miras a lograr crecientes niveles de productividad. La incorporación sistemática del progreso técnico no es sólo cuestión de disponer de la infraestructura tecnológica, sino también de la capacidad empresarial y de los recursos humanos calificados.

En ese sentido, se acentúa el carácter sistemático de la competitividad. La empresa constituye un elemento que, siendo crucial, está integrada a una red de vinculaciones con el sistema educativo, la infraestructura tecnológica, energética y de transportes, las relaciones entre empleados y empleadores, el aparato institucional público y privado y el sistema financiero: es decir, está integrada a todo un sistema socioeconómico. Desde esta perspectiva, para impulsar la transformación productiva y adquirir competitividad internacional se requieren esfuerzos decididos, persistentes y sobre todo integrales.

Estas ideas apelan al sentido común, y pueden aparecer como algo consabido, pero no siempre se aplican en la práctica. Más bien, se constata que muchas empresas en la región se rigieron en el pasado por consideraciones rentistas, y que otras adquieren competitividad internacional mediante el

recurso de la depreciación de los salarios reales, sin que mediaran necesariamente aumentos significativos en la productividad.

De lo anterior se desprende también que la transformación productiva no podría ser simplemente la resultante de crear un clima macroeconómico apropiado y estable, o de aplicar una política de «precios correctos». Una gestión macroeconómica coherente y estable es fundamental, pero no suficiente: habrá de combinarse con políticas sectoriales. También habrán de integrarse las políticas de corto y largo plazo. Además, se precisarán cambios institucionales de la más diversa índole, sobre todo en lo que se refiere a mejoras en la capacidad de gestión empresarial, en la actividad pública y en la privada; en la empresa grande, mediana y pequeña.

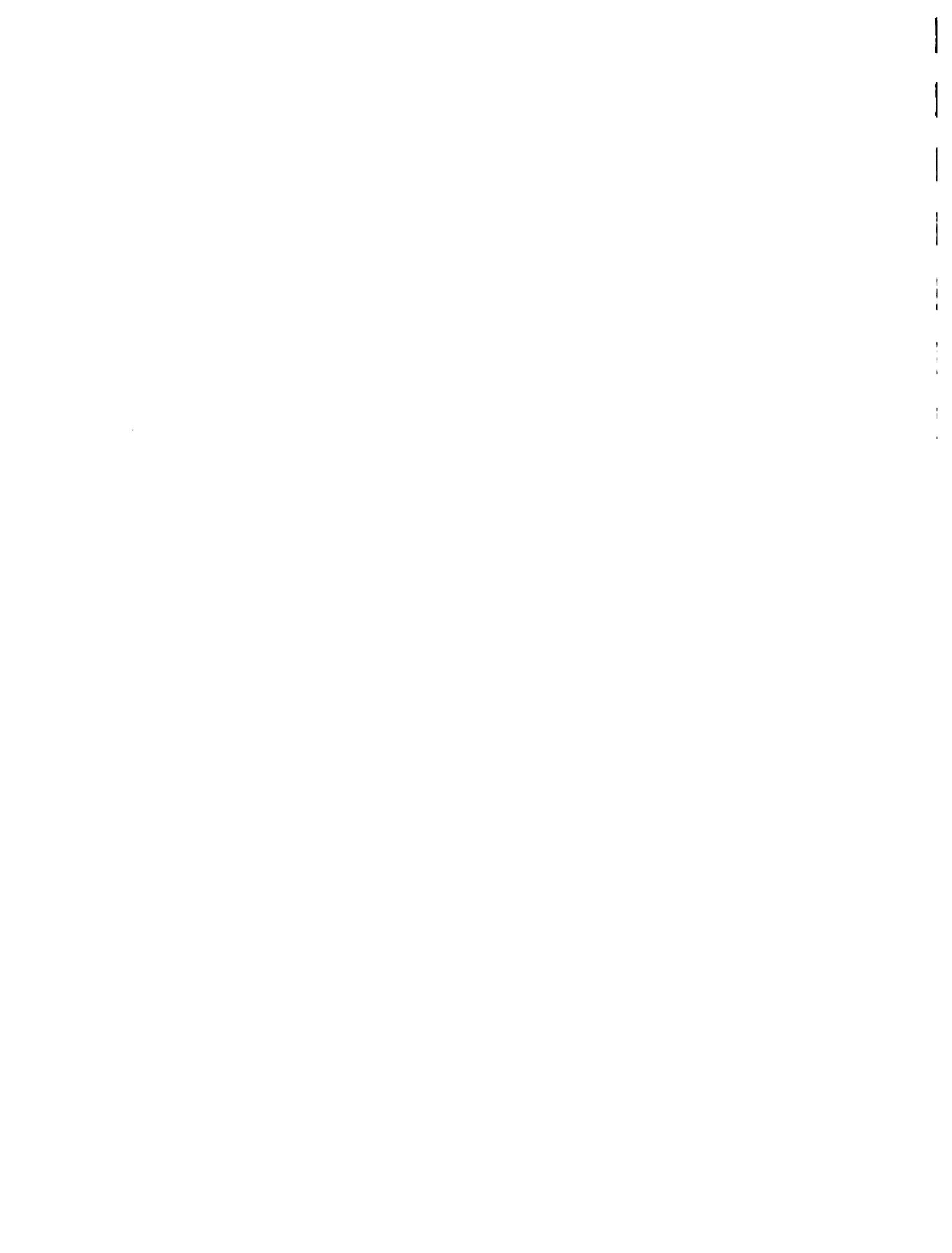
Todo lo anterior supone un papel renovado para el sector público; si se quiere, una redefinición de la frontera entre la acción pública y la acción privada. La propuesta no ofrece fórmulas predeterminadas al respecto; más bien, confía en la interacción dinámica y creativa entre ambos agentes, para cuyo efecto incorpora la concertación a la propuesta como un estilo de articular desarrollo con democracia. En definitiva, se postula que es conveniente concertar las acciones del Estado en el fortalecimiento de la competitividad y en la evolución hacia niveles razonables de equidad, elevando el impacto positivo de la acción pública sobre la eficiencia y eficacia sistema económico en su conjunto.

Por otra parte, se sostiene que las transformaciones productivas deben ser compatibles con la conservación del medio ambiente físico; y en consecuencia, que la dimensión ambiental debe incorporarse plenamente al proceso de desarrollo. Se trata de revertir las tendencias negativas del agotamiento de los recursos naturales, del creciente deterioro por contaminación y de los desequilibrios globales, así como de aprovechar las oportunidades de utilizar los recursos naturales, sobre la base de la investigación y conservación.

Finalmente, se insiste en que el crecimiento sostenido apoyado en la competitividad es incompatible con la prolongación de rezagos en relación con la equidad, pero que estos últimos no podrán corregirse sin crecimiento sostenido. En vista de que este concepto es muy central al planteamiento, merece una mayor explicación.

2. Equidad y desarrollo: sustitutos o complementos

El tema de la equidad en el desarrollo, en efecto, ha sido objeto de discusión desde hace mucho tiempo. Los análisis tradicionales han tendido a tomar dos posiciones extremas. De acuerdo con la primera, el problema del desarrollo con equidad se resuelve sólo; hay que preocuparse de uno sólo de los objetivos, ya que el otro vendrá por añadidura. Para algunos, basta con preocuparse del crecimiento, ya que este producirá por sí sólo la equidad. Para otros, basta con preocuparse de la equidad ya que, una vez lograda ésta, habrá crecimiento. Esto es lo que se ha llamado «teoría del rebalse», o de «filtración», con sus dos vertientes: una, que sostiene que el crecimiento se «derramará» hacia todas las capas de la población y producirá equidad; otra, que afirma que al lograr equidad se producirá un proceso de acumulación que



llevará al crecimiento. Ambas vertientes se han manifestado en el mundo y hay países que han conducido sus asuntos de acuerdo con una u otra de ellas.

La segunda posición extrema sobre la vinculación entre desarrollo y equidad, que podría denominarse «teoría del sacrificio», afirma que en realidad el problema no tiene solución: si se desea lograr más equidad habrá menos desarrollo y si se desea más desarrollo habrá que sacrificar la equidad. De acuerdo con esta posición, los objetivos de equidad y desarrollo compiten entre sí y, por lo tanto, es imposible lograr los dos al mismo tiempo.

Cuando uno se aboca a un examen de las evidencias relacionadas con estas posiciones extremas, encuentra que la «teoría de la filtración» no funciona en la práctica, al menos, no funciona dentro de plazos que sean suficientemente cortos. Por lo demás, los países industrializados que han resuelto en parte el problema en el curso de su propio proceso de desarrollo lo han hecho con medidas específicas destinadas a lograr mayor equidad dentro de ese proceso. Esas medidas comprenden, entre otras, la protección a los desempleados, los subsidios de alimentación, y la educación gratuita. Aún subsiste en los países industrializados el debate sobre la equidad de la distribución del gasto público, la equidad del sistema tributario, y las dificultades para resolver ciertos problemas--por ejemplo, los problemas del comercio agrícola a nivel internacional--encuentran su raíz en consideraciones de equidad.

Por su parte, algunos países en Europa oriental lograron un alto grado de equidad, pero las circunstancias recientes han demostrado que, al hacerlo, sacrificaron los incentivos que conducen al desarrollo, y el proceso se hizo insostenible. La teoría del sacrificio convierte la economía de la ciencia de la desesperanza y de la represión: la economía no tendría nada que ofrecer en términos de esperanzas para el futuro y las circunstancias políticas llevarían cada vez más a la represión para sostener un sistema que crece sacrificando la equidad, o que la logra a costa del estancamiento. Las consecuencias políticas y sociales de ambos planteamientos son inaceptables.

3. El enfoque integrado

Por ese motivo se decidió investigar sistemáticamente el posible campo de políticas que permitieran lograr equidad y desarrollo a la vez. En el documento *Un enfoque integrado* se sostiene que el campo de las estrategias y políticas que hacen posible la complementariedad de ambos objetivos, es decir, que permiten lograr al mismo tiempo equidad y desarrollo, resulta ser más amplio que el de aquellas políticas que generan oposición entre ambos. En el cuadro 1, procedente de ese documento, se indica la complementariedad o el conflicto entre los objetivos de desarrollo y equidad de distintas políticas, tanto en el corto como en el largo plazo. Como se podrá observar, las políticas que muestran complementariedad en el corto y en el largo plazo constituyen una lista más larga que las políticas que están en conflicto.

Por lo demás, dada la situación actual y previsible de la economía mundial, el motor del desarrollo se encuentra evidentemente en la capacidad para competir internacionalmente, ya sea para exportar o sustituir importaciones. Un desarrollo basado en el progreso técnico que lleve a una mejor inserción internacional conduce a la vez a mejores salarios, y exige una

elevación del nivel educacional y un mejoramiento de las condiciones de salud y vivienda (es decir, más y mejor capital humano), como también en las relaciones existentes al interior de la empresa, todo lo cual contribuye a la equidad.

Por consiguiente, la estrategia de transformación productiva que la CEPAL ha venido proponiendo conlleva un aumento de la equidad. Sin embargo, no basta que la estrategia propuesta tenga los signos apropiados; también es necesario que las políticas se apliquen de tal manera que pongan en práctica con éxito la estrategia y efectivamente contribuyan a la equidad. La pregunta que cabe plantear entonces es si este enfoque, para el cual se cuenta con políticas eficaces y eficientes si se las considera en forma aislada, es una estrategia viable, o si en realidad es utópico por dificultades de implementación.

4. Evidencia empírica.

Una manera de responder a esta interrogante es examinar si hay países que hayan logrado equidad y crecimiento al mismo tiempo. Un examen de esta cuestión en diecinueve países latinoamericanos y otros veintiún países indica que otros han logrado crecimiento con equidad y que, en cambio, América Latina no ha logrado el mismo resultado.

En el cuadro 2 se clasifica a los países que no forman parte de la región de acuerdo con un indicador de equidad y otro de crecimiento. El indicador de equidad es la relación entre los ingresos del 40% de la población de menores ingresos y los del 10% de la población de mayores ingresos, de acuerdo con la información más reciente disponible: se considera «alta equidad» una relación entre ambos que sea dos veces mayor que la registrada en los países desarrollados. Como indicador de crecimiento se utilizó la tasa de crecimiento del producto interno bruto por habitante: se considera que el crecimiento es «alto» cuando es igual o superior a un 2,4%, que es la tasa promedio de los países de la OCDE en el período 1965-1985. Hay que tener en cuenta que los datos relativos a la distribución del ingreso en muchos países no son recientes, lo que no es inconveniente grave porque tal distribución generalmente se modifica con lentitud.

Cuadro 2?

En ese cuadro se observa que en el cuadrante que combina más crecimiento y más equidad hay un número mayor de países que en los otros tres, que corresponden a desarrollo sin equidad, equidad sin desarrollo y falta de equidad y de desarrollo. Esto demuestra que un número importante de países ha logrado ubicarse en el cuadrante en que se dan tanto equidad como desarrollo.

El cuadro 3 muestra el resultado de aplicar exactamente los mismos criterios a 19 países latinoamericanos. En este caso, se observa que el cuadrante correspondiente a equidad y desarrollo está vacío; nuestro recordado colega Fernando Fajnzylber acuñó el término del «casillero vacío» para describir esta situación. El empleo de datos más recientes sin duda demostraría que algunos países de la región han mejorado su ubicación desde el punto de vista del crecimiento, pero la información disponible no permite afirmar que, gracias al cambio en la equidad algunos países podrían haberse ubicado en el cuadrante más favorable. De esta comparación puede concluirse

Cuadro 3?

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60
61
62
63
64
65
66
67
68
69
70
71
72
73
74
75
76
77
78
79
80
81
82
83
84
85
86
87
88
89
90
91
92
93
94
95
96
97
98
99
100

que es posible lograr desarrollo y equidad, pero también se concluye que, por lo menos hasta la fecha, América Latina no lo estaba logrando.

5. Los ejes de la nueva estrategia

La estrategia de desarrollo que propone la CEPAL tiene varios ejes, entre los que se destacan: progreso técnico, empleo productivo e inversión en recursos humanos. Estos tres ejes de la transformación productiva contribuyen a generar competitividad internacional y, a su vez, ésta fortalece el desarrollo de estos tres ejes. Hay aquí un sistema sinérgico en que los distintos elementos se fortalecen mutuamente. Esto quiere decir que cuando un sistema de esta naturaleza se pone en marcha, tiene impulso propio y genera su propia fortaleza.

La estrategia de desarrollo propuesta concede particular importancia al cambio tecnológico, considerando la importancia decisiva de la competitividad en el escenario internacional, y otorga relevancia a las nuevas dimensiones de la competitividad.

En efecto, las tradicionales consideraciones de precios relativos, costos y tipo de cambio, deben ser complementadas con otras que tomen debidamente en cuenta las ventajas competitivas que surgen por calidad, entrega oportuna, promoción comercial, innovación, sistemas de financiamiento y distribución, servicio posventa y otros aspectos, más ligados a una visión sistemática de la competitividad.

De allí que la inserción internacional, además de equilibrios macroeconómicos y precios correctos, requiera, por un lado, acompañarse de acciones selectivas de especialización y fomento tecnológico; y por otro, de innovaciones institucionales que faciliten el accionar concertado de los agentes económicos para conciliar la equidad y la estabilidad política, en el ámbito de economías abiertas orientadas a mejorar su competitividad internacional.

La esencia del enfoque propuesto es la siguiente: para salir de la pobreza se requiere que los pobres acumulen capital. Las políticas que abordan este problema desde una visión básicamente asistencial sólo logran amortiguar los efectos negativos de la pobreza, pero no la erradican. La única manera real de salir de la pobreza es logrando que los pobres, los menos favorecidos, acumulen capital sin que otros dejen de acumularlo. Por su parte, más capital, bien utilizado en promover la competitividad, implica más crecimiento. De esa manera, economías abiertas, con equilibrios macroeconómicos y equilibrio social entre actores, refuerzan la competitividad sistémica, con lo que equidad y desarrollo pasan a ser complementarios en lugar de competitivos.

¿Cómo se logra este objetivo? Ante todo, mediante la valoración del capital de que ya dispone la gente, incluido el propio capital humano. En segundo lugar, mediante el incremento del capital disponible.

- i) La valoración del capital disponible

Mejorar la valoración del capital humano ya existente implica en primer lugar ampliar las posibilidades de empleo productivo, con los mejores salarios posibles, en un contexto de equilibrios macroeconómicos. Esto supone un esfuerzo importante de incorporación de tecnología en la explotación de los recursos naturales y, a la vez, un aumento del volumen y la eficiencia de la inversión pública y privada que mejoren la competitividad. Ambos tipos de inversión son necesarios, si el elemento fundamental de inserción y de dinamismo en el desarrollo radica en la competitividad internacional. Es necesario reconocer que la capacidad de las empresas para competir depende no sólo de las propias empresas, sino de todo el entorno económico y social en el cual operan. Por supuesto, la eficiencia de la empresa es importante, pero también lo es la eficiencia de los caminos, de los puertos, del sistema financiero, del sistema judicial, de la política, de la educación, de todos los elementos que conforman el entorno en el cual la empresa desarrolla sus actividades. En realidad, cuando la empresa de un país compite en el mercado mundial no lo hace con la empresa de otro país aislada, sino con todo el sistema del otro país, incluido su sistema de caminos, de puertos, educacional, etc.

Por esto, cuando se trata de mejorar el desarrollo y la equidad, no sólo se requiere la mejor inversión privada posible sino también, y en un grado muy importante, la mejor inversión y acción pública posible. La competencia ya no se da entre empresas individuales, como ocurre a nivel de un país cerrado en sí mismo, en que todas las empresas compiten en el mismo entorno, sino entre sistemas completos. La empresa compite en el mercado internacional con todo su entorno.

ii) El fortalecimiento del capital humano

El fortalecimiento del capital humano exige que se otorgue particular importancia a la educación, la capacitación y el entrenamiento, no consideradas como bienes de consumo ni planificadas en forma aislada, sino consideradas en estrecha relación con las necesidades reales de las empresas productivas.

Una sostenida y creciente competitividad internacional exige la introducción permanente de adelantos tecnológicos, y una población capaz de absorberlos y adaptarlos. Esto, a su vez, exige una población capacitada a través del sistema educacional y de entrenamiento, por lo que éste tiene no sólo una dimensión cultural, sino que también está estrechamente vinculado a lo económico. La dimensión económica del sistema educacional ha tendido en general a ser ignorada. Este tema se desarrolla más en el citado documento *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*.

iii) El fortalecimiento de otras formas de capital

Por otra parte, para facilitar la acumulación de otras formas de capital en toda la sociedad, especialmente en los grupos más pobres, hay que perfeccionar y completar los mercados, en particular los mercados financieros y de capital, buscando aquellas fórmulas que permitan el acceso a los recursos de esos mercados a las empresas medianas y pequeñas e incluso a las «microempresas».

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25

La falta de garantías apropiadas constituye una de las barreras al acceso de los más pobres al sistema financiero. Para mitigar este problema, se puede recurrir al establecimiento de fondos de garantía especiales por parte del Estado, destinados especialmente a las empresas medianas y pequeñas; a fórmulas de garantías colectivas entre un cierto número de empresas pequeñas, que ya se están utilizando en algunos países con mucho éxito y que permiten reducir el costo operacional del sistema financiero que supone el trabajar con un número muy grande de empresas pequeñas con garantías bajas; a fórmulas de «leasing» que faciliten, por ejemplo, la adquisición de maquinarias a las empresas medianas y pequeñas, y aun para las microempresas, en que las mismas maquinarias sirven de garantía, o mecanismos de «leasing» de tierras que contribuyan a resolver los problemas de los pequeños propietarios relacionados con la propiedad de la tierra.

Para incrementar otras formas de capital en poder de los pobres se requieren fórmulas específicas de ahorro y de acceso a los mercados financieros y de capitales de las empresas medianas y pequeñas y de las microempresas. En cuanto al ahorro, se ha determinado que el tipo de interés no contribuye notablemente a aumentar el ahorro, aunque ayuda a mantenerlo dentro del país, desestimulando la fuga de capitales. En lugar de estimular el ahorro, los tipos de interés muy altos lo desestiman porque generan incertidumbre o desalientan la materialización de proyectos de inversión de las empresas productivas; esto último, a su vez, reduce los incentivos para ahorrar en las empresas mediante la retención de utilidades. Esta forma de ahorro constituye el grueso del ahorro privado en los países de la región.

Las políticas tradicionales no parecen ser las más promisorias para incrementar el ahorro. Tal incremento es esencial para facilitar la acumulación de diversas formas de capital en todos los niveles de la sociedad, por lo que es necesario buscar otras maneras de lograr ese objetivo. Entre ellas se cuenta el perfeccionamiento de fórmulas de ahorro institucional que incluyen, por ejemplo, el establecimiento o el mejoramiento de sistemas de pensiones, recurriendo a modalidades que hagan que los participantes valoren positivamente sus aportes al sistema en lugar de eludir su pago. En países cuya población está en aumento y es en su mayoría joven, los fondos de pensiones deberían acumular recursos que, al ser invertidos, estimularían el desarrollo de los mercados de capitales. Además, los fondos acumulados por cada participante podrían servir de base para constituir garantías de préstamos con el objeto de financiar la educación y capacitación de los mismos participantes o de sus familias.

iv) El perfeccionamiento de la operación de los mercados

En cuanto al empleo productivo, hay mucho por hacer en la búsqueda de una reducción de los costos no salariales del empleo, así como de un perfeccionamiento de la operación de los mercados, particularmente del mercado del trabajo. No se trata sólo de desregular y de buscar «precios correctos» sino, además, de realizar acciones positivas para explorar políticas de capacitación vinculadas al trabajo y de acceso a la educación a todos los niveles. Estas políticas evitarán que una parte importante del talento nacional se desperdicie.



También hay que modernizar las relaciones laborales, lo que supone la introducción de formas novedosas de pago por el trabajo que consideren no sólo el tiempo empleado sino también el resultado obtenido. Estas fórmulas, conocidas en varios países como «salarios participativos», tienen, al menos a nivel microeconómico, un éxito considerable en un buen número de casos.

v) Los equilibrios macroeconómicos

Conviene destacar que el éxito de estas políticas depende de la existencia de un marco económico general equilibrado. A falta de él, todas ellas corren serio riesgo de fracasar. Los esfuerzos que se han hecho para establecer un mayor equilibrio macroeconómico en los países son indispensables para que la estrategia propuesta de equidad y desarrollo también se aplique con éxito.

En estos esfuerzos por estabilizar las economías y lograr un equilibrio macroeconómico también hay muchas medidas que es posible tomar a fin de aminorar o evitar los costos de estas políticas para los sectores menos favorecidos. Una de las áreas críticas de la política pública cae en el ámbito de las finanzas públicas. En el caso de los ingresos del Estado, se hace un análisis detallado de los diversos tipos de impuestos y de su grado de progresividad o regresividad bajo distintas circunstancias, con miras a facilitar el análisis de distintas opciones. En este contexto es muy importante considerar que el proceso de búsqueda de los equilibrios macroeconómicos es parte integral del proceso de desarrollo económico con equidad, y no un proceso distinto o independiente. Las políticas y las medidas que se adopten para conseguir estos equilibrios deberían estar inspiradas en los objetivos de largo plazo y no solamente en los de corto plazo. Naturalmente, cuando se han perdido los equilibrios fundamentales se reduce el grado de libertad que tiene la autoridad para formular la política económica y social. Aun en tal caso es posible formular políticas para superar las emergencias, tomando en consideración tanto la equidad como el crecimiento, pero siempre resulta menos costoso evitar los desequilibrios que restaurar el equilibrio una vez que se ha perdido.

Por otra parte, para que las políticas tengan éxito debe haber un entorno social estable y un grado de conflicto que los mecanismos socialmente aceptados puedan manejar. Por tanto, es esencial concebir el proceso de ajuste como parte de la estrategia.

vi) Democracia y participación

Para mantener los conflictos sociales dentro de límites manejables de parte del sistema democrático, los sectores más rezagados deben tener instancias de expresión que les permitan presentar sus demandas en los sistemas formales. Asimismo, debe haber instancias de negociación a partir de la base social, que permitan ir resolviendo algunos conflictos desde esa base, de modo que no se vayan acumulando hacia los sistemas macrosociales de solución de conflictos. Esto plantea el tema de la participación, de la desconcentración y de la descentralización de los sistemas de gobierno, y del carácter pluralista y participativo de los regímenes políticos. Este tema también está tratado, aunque de manera un tanto esquemática, en el último capítulo del documento citado de la CEPAL.

1
1
1
1
1

IV. Principales conclusiones

En suma, la CEPAL ofrece ahora un marco analítico que integra progreso técnico, competitividad internacional y equidad, y explora las dimensiones más específicas de la equidad de un modo integrado y funcional a la modernización productiva.

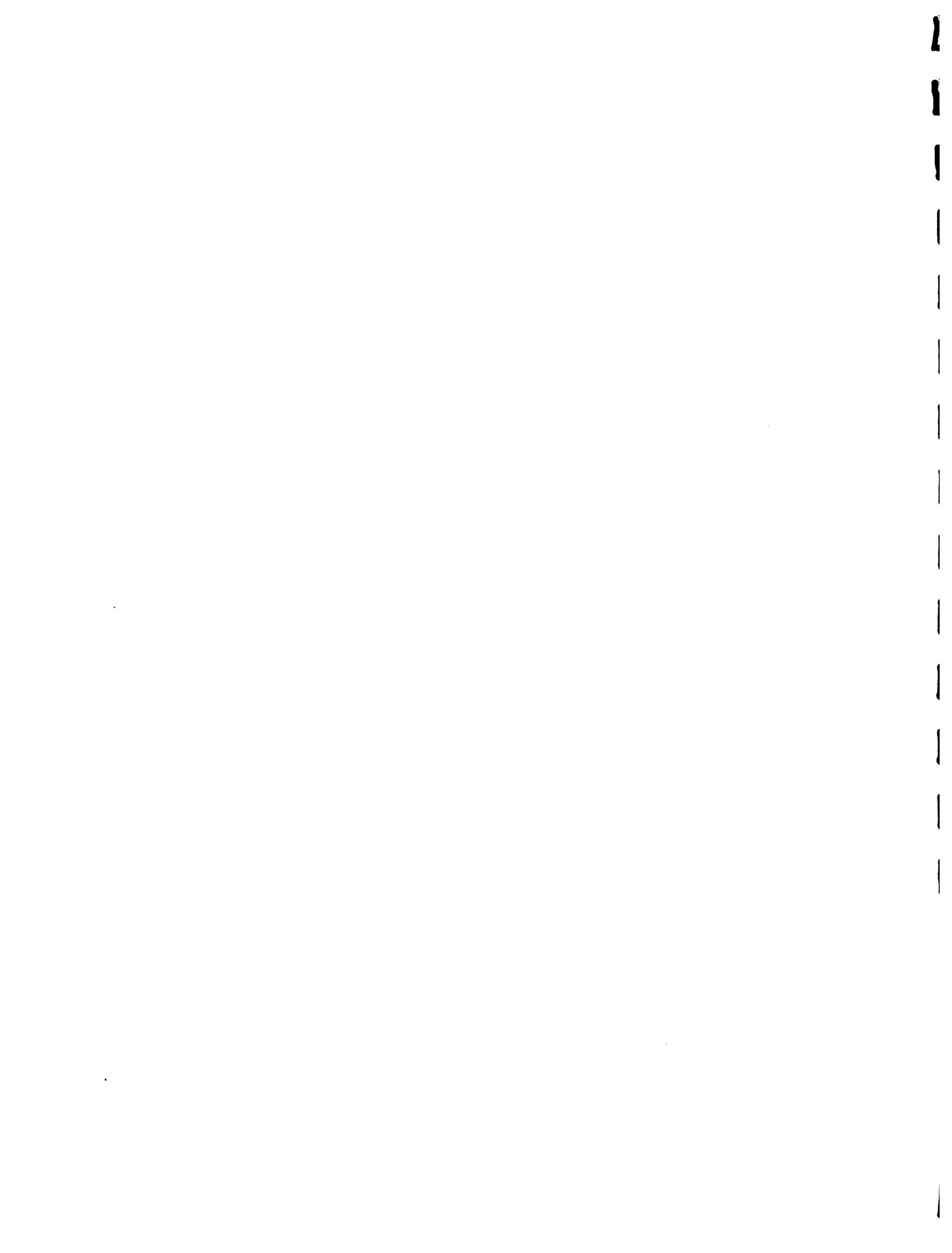
La principal conclusión del análisis de la CEPAL es que el crecimiento con equidad no sólo es deseable, sino también posible. Para lograrlo, la transformación productiva debe sustentarse en una incorporación deliberada y sistemática del progreso técnico, y en la acumulación de capital en los sectores menos favorecidos de la comunidad. Esta conclusión trae consigo una consecuencia importante: la equidad no debe limitarse a las políticas sociales, sino que es una meta de toda la política económica y social.

Esta meta no se alcanza sólo mediante desregulaciones y precios correctos, sino que se requieren además políticas activas--a veces selectivas, a veces sectoriales--y cambios institucionales en toda la red socioeconómica en que se inscriben las empresas. Por ello, no siempre se ha de tratar de reducir la magnitud del Estado a toda costa sino más bien hay que procurar que el Estado sea funcional a las necesidades de desarrollo con equidad y a las políticas que se debe aplicar para lograr esos objetivos. Cada gobierno debe elegir una combinación precisa de políticas y elementos en que se concentrará: aquí no hay recetas de carácter mágico o general que puedan aplicarse por igual en todos los casos. Pero existe la posibilidad de ofrecer orientaciones positivas, útiles para la consideración de los gobiernos en el campo de las políticas que se apliquen para lograr los objetivos de equidad y desarrollo.

NOTAS

1. Véase CEPAL, *El desarrollo económico de América Latina*, Santiago de Chile, 1950.
2. Véase: CEPAL, *Desarrollo económico, planeamiento y cooperación internacional* (E/CN. 12/582/Rev.1), junio de 1961, publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: 61.II.G.6, pp. 19 y 20.
3. CEPAL, *Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa* (LC/G.1601-P), Santiago de Chile, marzo de 1990. Publicación de las Naciones Unidas, NO. de venta: S.90.II.G.6.
4. CEPAL, *El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente* (LC/G.1648/Rev.2-P), Santiago de Chile, mayo de 1991. Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: S.91.II.G.5.
5. CEPAL, *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado* (LC/G.1701 (SES.24/3) y Corr.1), Santiago de Chile, abril de 1992.

250
se perdieron las
citas



6. CEPAL/Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe, *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad* (LC/G.1702 (SES.24/4) /Rev.1), Santiago de Chile, abril de 1992.

7. CEPAL, *Equidad y transformación productiva*, op cit., p.17.

8. Véase: F. Fajnzylber, *Industrialización en América Latina: de la «caja negra» al «casillero vacío»* (LC/G.1534/Rev.1), Serie Cuadernos de la CEPAL, No. 60, Santiago de Chile, agosto de 1990.

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60
61
62
63
64
65
66
67
68
69
70
71
72
73
74
75
76
77
78
79
80
81
82
83
84
85
86
87
88
89
90
91
92
93
94
95
96
97
98
99
100

Comentarios a la ponencia

Eduardo LIZANO³*

La posición de Gert Rosenthal no refleja una posición personal sino institucional. Después de un prolongado letargo, la CEPAL irrumpió en el escenario del pensamiento y la acción latinoamericanos con una serie de planteamientos resumidos en cuatro documentos, hasta el momento, muy importantes sobre los que podría decirse que son lectura obligada de quienes nos interesamos en los problemas del subdesarrollo latinoamericano y de los problemas generales del desarrollo económico.

El señor Rosenthal no podía, en este espacio, referirse a la riqueza del material contenido en los cuatro tomos publicados por la CEPAL, así que tuvo que limitarse a hacer algunas observaciones de carácter general. Del mismo modo, los comentaristas tampoco podemos referirnos a todos los puntos que él mencionó y necesariamente tenemos que ser selectivos; y como sucede con frecuencia en este tipo de exposiciones, no ponemos énfasis en lo que concordamos, sino precisamente en aquellos puntos que debían elaborarse más, o aquellos en los cuales no hay concordancia.

En primer lugar, me parece que el diagnóstico que hace la CEPAL es acertado; me parece también que la CEPAL indica correctamente cuáles son las razones por las que no se puede seguir con el modelo de desarrollo que traíamos hasta mediados de 1970 o hasta la década de 1980, cuyas consecuencias no son convenientes ni desde el punto de vista económico, ni social, ni político. Un punto importante en que la CEPAL, desde su planteamiento, debería insistir más es en las consecuencias, no sólo económicas, sino sociales y políticas que tiene el modelo que se venía aplicando o que se trataba de aplicar anteriormente. En el aspecto económico, la tendencia al estancamiento y la imposibilidad de lograr tasas de crecimiento sostenidas y satisfactorias; pero el modelo también ha tenido muy graves consecuencias, sociales y políticas para América Latina.

Esta mezcla de un proteccionismo exacerbado y una expansión desordenada del Estado, ha traído no sólo graves distorsiones económicas, sino que además ha propiciado la creación de un sistema sociopolítico fundamentado en una tupida red de gremios empresariales, laborales, burocráticos, políticos, que utilizan e instrumentalizan el Estado, para que adopte todo tipo de medidas, leyes, reglamentos y disposiciones en beneficio de distintos grupos de presión.

Se ha construido un modelo basado en lo que Ann Krugger denominaría las *rentas*: es un modelo rentista, y la palabra se utiliza también en los documentos de la CEPAL, en donde estos grupos tratan de explotar sistemáticamente a la mayoría de los países en donde se aplica. Este régimen o este sistema de marginación social y política crea relaciones de dependencia

*³ El Dr. Eduardo Lizano Faith, expresidente ejecutivo del Banco Central de Costa Rica; y en la actualidad presidente de FUNDEX y miembro del Grupo de Consultores CEFSA.

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60
61
62
63
64
65
66
67
68
69
70
71
72
73
74
75
76
77
78
79
80
81
82
83
84
85
86
87
88
89
90
91
92
93
94
95
96
97
98
99
100

internas y externas muy acentuadas para estas economías. Es muy importante reconocer esta realidad, porque nos indica que no estamos tan solo ante un enfermo con un resfrío, con una gripe, con 38 grados de temperatura, sino frente a un enfermo grave, y esto es importante, porque cuando se le da una receta a un paciente que tiene 38 grados de temperatura, se le puede prescribir un par de aspirinas y el paciente puede pensar que la situación no es muy grave y tomarse las aspirinas más tarde. Cuando se está frente a un paciente que tiene 41 grados de temperatura ya no se pueden posponer las soluciones. Así, es fundamental reconocer la magnitud, el enorme costo económico, y los tremendos costos social y político que los gobiernos anteriores le han producido a América Latina.

No se trata en este momento de ponerle unos parches a ese modelo, o de regresar a lo que teníamos anteriormente. Al respecto, la CEPAL nos indica, de una manera correcta y clara, la necesidad de un vuelco en la estrategia del desarrollo económico.

A propósito de las investigaciones y las reflexiones que ha hecho la CEPAL, sería muy conveniente insistir y ahondar más en los aspectos sociales y políticos, y no solamente en los económicos. Admito que la CEPAL ha mencionado los aspectos sociales y políticos, pero habría que ahondar más en esto, para no caer en la tentación de creer que sería posible ponerle algunos parches más al modelo y volver a lo que teníamos anteriormente.

Y en cuanto a la medicina que se sugiere, hay varios puntos interesantes. En primer lugar, el aspecto conceptual, sobre el que no tengo graves divergencias con lo que plantea la CEPAL. En el campo económico se nos sugiere la necesidad de equilibrios macroeconómicos, que los mercados y los precios funcionen adecuadamente, de hacer los cambios apropiados en los precios relativos de los bienes y los factores. Esto no es suficiente: hay necesidad de enfoques sectoriales, de unir el corto y el largo plazo; es necesario ordenar el gasto público, pero no sólo como lo mencionaba Rosenthal. Es indispensable poner la casa en orden en el campo económico, pero también lo es utilizar tres variables simultáneamente: el crecimiento económico, la equidad, y los elementos del medio ambiente.

Es necesario articular el desarrollo y la democracia; dar un cambio muy importante en lo que se refiere al Estado; se requiere un papel renovado del Estado; redefinir los límites entre lo público y lo privado; y una interacción dinámica y creativa entre lo público y lo privado.

La dificultad no es tanto en el aspecto conceptual sino en el campo operativo. Existe toda una avalancha de cosas que hay que hacer, todos aquellos factores, elementos y condiciones necesarias para que todo esto funcione; hay que crear sistemas, compatibilizar esquemas, crear un nuevo entorno. La cantidad de requisitos es muy considerable; y eso es así conceptualmente. Lo que sucede es que cuando se pasa a la parte operativa, a quienes les ha tocado estar en la trinchera de la acción es tan poco lo que se puede hacer en un mes o en un año que, viendo el listado de cosas que habría que realizar, uno se cuestiona si realmente vale la pena hacer el esfuerzo. Ahí se requiere equilibrar de nuevo el planteamiento de la CEPAL entre lo que son los requisitos conceptuales y lo que son las posibilidades operativas.

Estimo que sería útil avanzar un poco más, en cuanto a algunos aspectos específicos de la medicina. En primer lugar, se habla sobre la equidad y el desarrollo; y en esto el documento de la CEPAL se queda corto, porque sostiene que es deseable y posible una vinculación estrecha entre desarrollo y equidad; y en mi criterio no solamente es deseable y posible sino necesario. No es posible ir a un proceso de desarrollo económico si en forma simultánea no se va a un esquema mucho más equitativo de lo que conoce América Latina. Las tensiones sociales y políticas que crea la pobreza y la desigualdad son tales que imposibilitan un crecimiento económico a mediano y a largo plazo. Esta es una dimensión que debe incluirse en este planteamiento.

Se dice que la teoría de la filtración («trickle down») no funciona. Es evidente que no puede funcionar con una organización social y política como la que tenemos en América Latina, en la que los grupos dominantes controlan los factores de la producción y pueden posesionarse del excedente, y no hay posibilidad de que haya una filtración. Para ello se requiere una economía mucho más libre y abierta de lo que ha conocido América Latina hasta ahora.

Dicho lo anterior, hay que reconocer también que la mejor economía de mercado no resuelve todos los problemas que tiene una comunidad, a pesar de que funcione adecuadamente el mercado y el sistema de precios. Hay una serie de problemas sociales que enfrenta una parte importante de la población que no pueden ser resueltos de esa manera y se necesita establecer programas específicos para esos grupos.

En segundo lugar, se menciona el énfasis en la necesidad de hacer un gran esfuerzo por capacitar recursos humanos. En esto no hay discusión; sin embargo hay que tener cuidado en la parte operativa: el esfuerzo de capacitación tiene que ir al margen de los requerimientos y las necesidades de la economía. Si una economía comienza a invertir demasiado en recursos humanos, y comienza a producir un exceso de recursos humanos, es evidente que lo que estamos haciendo es o disminuir los salarios de esa gente que estamos capacitando, o crear desempleo de gente con título, o promover la migración fuera de América Latina, o hacer que esa gente se emplee en otras ocupaciones. Evidentemente, se requiere un enorme esfuerzo de capacitación, pero tiene que guardar relación con lo que se hace en otros ámbitos de la economía nacional.

La necesidad del ahorro es un punto débil en los documentos de la CEPAL, hasta el momento. Supongo que se debe estar trabajando un poco más en cuanto a los determinantes del ahorro. El ahorro nacional no es, en última instancia, una función de los niveles de ingreso; es una función de las utilidades. Lo que hay que hacer es regresar a Schumpeter, y aceptar que el ahorro nacional es una función de las oportunidades de inversión que a su vez son una función de las utilidades. Nunca se queda un buen negocio sin financiamiento, esto quiere decir que cuando hay posibilidades de obtener utilidades, la comunidad genera el ahorro necesario para financiar ese proceso. Cuando no hay posibilidades de inversión es cuando la situación es incierta o insegura. Claro está que en estas condiciones la gente no va a estar dispuesta a sacrificar el presente por el futuro.

Finalmente se hace una referencia al tema tributario, el cual va a requerir una elaboración bastante más pormenorizada en los documentos de la CEPAL. Se vuelve a acudir a la terminología común en la jerga de la



progresividad o la regresividad de los impuestos. Sin embargo este planteamiento es insuficiente, en el sentido de que lo que es importante no es la regresividad o progresividad del sistema tributario, sino la regresividad o progresividad del gasto público, y entonces nos ponemos a hablar de cosas muy diferentes. Se podría tener un sistema impositivo progresivo y, dependiendo de como se gasten esos impuestos, el resultado neto o final puede ser diferente. En otras palabras: no basta con comparar una curva de Lorenz antes de pagar impuestos con una después de pagarlos. Lo que se debe hacer es comparar una curva de Lorenz después de pagar impuestos con una después del gasto público, porque los impuestos pueden tener un efecto perjudicial en la asignación de los recursos y es más bien el gasto público y no los impuestos el que podría utilizarse para mejorar la distribución del ingreso. El anterior es un tema que está apenas tocado por encima en los documentos de la CEPAL, pero es un tema de mucha importancia que debería ameritar un análisis más pormenorizado.

Dos observaciones finales. La primera: como sucede cada vez que se trata de cambiar modelos, hay que hacer un tremendo esfuerzo para mantener a los dementes en las jaulas y en los refrigeradores. Cada vez que aparece un modelo, aparecen las religiones y los fanáticos. Así, encontramos gente que en una época creyó que con planificación central se iban a resolver los problemas de la felicidad humana; y hay otros que sostienen que el mercado es el paraíso terrenal, y no todo eso es así. Todo eso es creación de los hombres y como tal está caracterizado por la imperfección que caracteriza a todo lo que hagan los seres humanos. No se trata de enmendar un error cometiendo otro. El péndulo se había ido en América Latina a un extremo; y ahora se trata, no de llevar el péndulo al otro extremo, sino de situarlo en una posición intermedia. Lo anterior implica una gran cantidad de esfuerzo y disciplina para ser racionales y sensatos y no dejarnos llevar por los nombres que se le dan a los modelos y elevarlos a categoría de religión o de dogma teológico.

La segunda observación: no puede haber modelos perfectos. Lo importante es analizar--y esto no se hace todavía en los documentos de la CEPAL--sobre quienes van a ser los perdedores del modelo. No hay posibilidad de aplicar o cambiar un modelo, sin que alguien pierda. La gran oposición que existe a la reforma económica en América Latina se debe precisamente a los gremios que están haciendo usufructo del modelo. Cambiar ese modelo por alguno otro implica una lucha muy seria; los gremios laborales, empresariales, políticos y burocráticos defienden el statu quo a capa y espada, porque están usufructuando ese esquema. Una posible aplicación de las ideas o del modelo que ofrece ahora la CEPAL va a afectar a algunos grupos, y esos grupos, generalmente los mejor organizados, se van a oponer violentamente a la aplicación del modelo.

El análisis de la dinámica social, en cuanto a la aplicación de un modelo como el que se nos propone, es un tema que habrá que considerar cuidadosamente para prever las dificultades y los problemas que tendría esa aplicación.

Juan Rafael LIZANO

Quiero empezar por decirles que este es un tema muy económico, y yo soy agrónomo, y tendré que abordar el asunto con botas de hule, porque es del lado desde donde puedo analizarlo, y no desde donde lo están analizando los señores economistas.

Me parece que la CEPAL está cambiando su modelo. Ahora piensa en precios libres, en mercados, en competitividad, en productividad y en apertura, y eso es básicamente un cambio radical de su pensamiento o de lo que le habíamos visto durante mucho tiempo. Cuando yo estudiaba en la Universidad, se asistía a cátedras muy científicas: estudiábamos botánica y después estudiábamos café. Ahora, con los nuevos métodos, se estudia café y cuando se estudia café se estudia la Botánica.

Voy a tratar de aplicar lo que se ha dicho en precios, en liberalización, en mercados, a lo que tenemos en este momento en los diferentes cultivos agroalimentarios, aspecto básico en esta conferencia. Divido la producción agrícola en exportaciones tradicionales, exportaciones no tradicionales, productos de consumo interno con precios fijos, y productos de consumo interno con precios liberados.

En los productos tradicionales de exportación tenemos los casos del café y el banano. Se nos dice que la productividad es la base de la competencia, y en café y banano somos los más productivos del mundo; pero resulta que no vamos a competir en un mercado libre, porque Europa dice que va a proteger a sus excolonias, que va a proteger a los países del Caribe, y que va a proteger sus propias producciones como sucede con el caso de las Islas Canarias, donde tienen que transportar el agua en barco para regar el banano. Si se abren, nos posesionamos de ese mercado, porque nosotros tenemos un costo de \$7 ~~x~~ \$8 con ganancias en Europa, y los canarios tienen no menos de \$15 por caja, y posiblemente los caribeños también. En un mercado libre tenemos muchas posibilidades, pero en un mercado donde la liberalización no existe, la situación es incierta, sobre todo en el caso del banano, del cual el país espera una ganancia el año entrante de \$550 millones, y con relación al cual estamos en peligro de que, por el proteccionismo, eso se nos caiga. Habrá que buscar otros mercados, habrá que irse al Asia. (u)

En cuanto a precios, podemos ver que mientras España mantiene precios fijados por ley y muy altos para su producción, su consumo anda en 2.7 kilos per cápita, mientras Alemania tiene el mercado de banano totalmente abierto y su consumo anda en 17 kilos per cápita. En cuanto al café, mientras estamos luchando por una liberalización en el mercado cafetalero; y por otro lado, nos encontramos negociando un convenio con los compradores. En lo personal, no soy partidario de un convenio cafetalero; creo que el café debe ser manejado por los productores, y lo que hay que regular es la oferta, porque nunca vamos a poder manejar la demanda. En un mercado de bajas nunca se va a ver un convenio, porque los que compran no tienen por qué querer comprar más caro, esto es un problema de mercados.

⁴ El Ing. Juan Rafael Lizano Vargas es el Ministro de Agricultura y Ganadería de Costa Rica.

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60
61
62
63
64
65
66
67
68
69
70
71
72
73
74
75
76
77
78
79
80
81
82
83
84
85
86
87
88
89
90
91
92
93
94
95
96
97
98
99
100

Por otro lado tenemos el caso del azúcar. Nosotros obligamos a nuestro pueblo a pagar un azúcar mucho más cara para poder exportar el excedente y tener un promedio al productor que le haga rentable su producción. La razón es muy sencilla: el azúcar es un producto subvencionado en el mundo. Cálculos realizados por nosotros indican que si eliminamos todas las subvenciones, vamos a ser unos grandes productores de azúcar y vamos a poder competir en todo el mundo ante productos sustitutos, como es el caso del azúcar de remolacha. No obstante, los que nos indican que debemos liberalizarnos--sobre lo que concuerdo en parte--no dan los pasos para liberalizarse ellos mismos. Por ejemplo: el azúcar tiene un 49% de subvenciones este año en los Estados Unidos y en Europa por el estilo. Entonces: ¿cómo entramos al mercado libre, como nos soltamos, si los que nos quieren inducir a ello no lo hacen?

Siguiendo la misma tónica, vemos aquellos productos no tradicionales para los que estamos procurando mercados, y para los que hemos encontrado nichos. Ahí no hay distorsiones económicas, porque es el empresario, mediante su inteligencia, quien busca un mercado y se mete, sabiendo que va a tener que competir con precios, con tecnología, con capacidad. Ahí tenemos el caso de la piña, con la que el país va a llegar percibir \$100 millones en exportaciones, en el término de dos años. Pero ningún país protege la piña; es un mercado libre. Ahí sabemos cuáles son las reglas del juego y cuando tenemos reglas de juego y mercados abiertos, las posiciones de liberalización de mercados, productividad, competitividad juegan, pero cuando existen distorsiones económicas, subvenciones o el mantenimiento de precios a los productores, entonces tenemos dificultades para entrar a esos mercados.

En Costa Rica tenemos todavía cinco o seis productos con precios fijados por ley, que deberíamos ir liberalizando, y eso ha detenido, en cierto sentido, el desarrollo en algunos de ellos. El arroz es un producto que tuvimos fijado por ley. Éramos exportadores de arroz, disponíamos de más de tres mil productores. Los precios empezaron a ser políticos, y en la canasta básica el arroz significa el 33%. Pero cuando nos encontramos a dos años de las siguientes elecciones, y en vista de que ningún gobierno toca el precio del arroz, echamos a perder todo y pasamos de 80.000 a 40.000 hectáreas; de tres mil ochocientos productores a mil doscientos en 1982, y en 1990 nos hallamos ante la necesidad de importar arroz.

Quedan dudas acerca de si debemos darle liberalización a los productores, con liberalización de fronteras, teniendo en cuenta las normas de negociación en el GATT respecto a los impuestos o cargas fiscales para defender la producción nacional. Esas cargas fiscales deben ir en función de los subsidios que otorgan los otros países productores porque, si no estaríamos saliéndonos totalmente del mercado.

En esto ^{es} conviene mencionar dos ejemplos: uno industrial y otro agrícola. Cuando llegamos al gobierno liberalizamos la importación de maíz amarillo, lo cual no tenía importancia porque Costa Rica no lo produce; lo importante era el maíz blanco, el de las tortillas. Liberalizamos el maíz amarillo, y ahora somos competitivos en el mundo en cuanto a la leche, la carne de cerdo, el pollo, los huevos, todos ellos derivados directos de este producto porque en la dieta animal significa el 60%. Ahora estos productos costarricenses tienen el maíz amarillo a un costo de \$117, mientras que el resto de Centroamérica, con un maíz absolutamente subvencionado, tienen un costo en la dieta animal



de \$180. Ahora ya no nos quieren dejar exportar leche, ni huevos y nos están poniendo impuestos. Las reglas no son claras; pareciera que el mundo no se pone de acuerdo. Ahí es donde nos enfrentamos a la disyuntiva de deshacer el aparato productivo o mantenerlo porque somos eficientes, porque podemos hacer las cosas bien y penetrar mercados.

También tenemos el problema de los productos que en este país se comercian libremente y han funcionado bien. Si le decimos a un papero que se le va a fijar el precio de las papas, nos echa de su finca, porque tiene cincuenta años de vender sus papas libremente, y lo mismo ocurriría con quien produce chayote o tomate: va a pedir un precio muy alto, entonces vamos a sacrificar al consumidor.

Tengo muy claro que debemos ser un modelo, con progreso técnico con mejores recursos humanos, con un buen recurso empresarial, con mercados y precios con un enfoque de libertad. También me queda claro que para que eso suceda no puede hacerlo un país solo, ni lo puede hacer una región sola. El mundo tiene que tomar conciencia de que vamos a quitar los subsidios, de que vamos a quitar las subvenciones, y de que a base de productividad y de capacidad vamos a estar en condiciones de competir.



LOS PROCESOS DE LIBERALIZACION E INTEGRACION EN AMERICA LATINA

Sylvia SABORIO⁵ *

I. El panorama internacional

En materia comercial, el panorama internacional está algo confuso. En primer lugar, el proceso de liberalización comercial en América Latina y en muchos otros países en desarrollo contrasta con las presiones y acciones proteccionistas que se han dado en los países industriales desde hace varios años, y que recientemente se han acentuado a raíz de las tendencias recesivas en la economía mundial. Esto ocurre tanto en los Estados Unidos como en Europa, aunque en Europa el fenómeno se halla parcialmente disfrazado por el proceso de apertura al interior de la Comunidad Económica Europea (CEE). Sin embargo, la política de la CEE hacia el resto del mundo deja mucho que desear, como se manifiesta con claridad en su posición respecto al banano.

Un segundo factor importante del panorama internacional es el debilitamiento del multilateralismo, puesto de manifiesto en la dificultad de concluir la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales del GATT. El problema mayor consiste en la incapacidad de llegar a acuerdos en el campo agrícola, específicamente en lo relacionado con los subsidios a la exportación, lo cual ha provocado un cisma entre los países miembros del grupo CAIRNS⁶ y la CEE. Ahora bien, en el supuesto caso de que se resolvieran los problemas agrícolas, sin duda afloraría una serie de diferendos en las otras catorce áreas de negociación, que hasta el momento han sido opacadas por el conflicto agrícola; de modo que incluso un eventual éxito de la Ronda está en entredicho.

El agotamiento del multilateralismo tiene que ver, en parte, con el debilitamiento institucional del GATT. En su inicio, el GATT era un club restringido de países ricos, y en el que todos estaban básicamente de acuerdo en lo que debía hacerse. Con la incorporación de un mayor número de países, más heterogéneos y con intereses diversos, la toma de decisiones en el seno del GATT se ha vuelto más difícil y conflictiva. El GATT se ha convertido en un microcosmo que encierra toda la complejidad del mundo que representa.

Al mismo tiempo, se está gestando un cambio paradigmático en cuanto al multilateralismo, sobre todo en Estados Unidos, principal bastión del sistema liberal multilateral de la posguerra. Lo que se pone en entredicho es si lo mejor para un país que ya ha dejado de ser hegemónico es el comercio *libre* o el comercio *justo*. Este debate ha llevado, por un lado, a planteamientos de política comercial que abogan por las intervenciones estratégicas en el ámbito comercial e industrial a fin de crear ventajas competitivas, entre cuyos principales exponentes se encuentran Paul Krugman y Laura Tyson. Por otro lado, ha puesto en entredicho la política comercial de Estados Unidos en

*⁵ La Dra. Sylvia Saborío es.. y *Compluta*

⁶ Los miembros del Grupo CAIRNS son principalmente países exportadores de granos e incluyen a Estados Unidos, Canadá, Australia, Nueva Zelanda, Argentina, Brasil, Uruguay, *Colombia, Chile, Fiji, Filipinas, Hungría, Indonesia,*

Malasia y Tailandia.

cuanto a que si ésta debería reorientarse del multilateralismo al regionalismo, a fin de ejercer en el ámbito regional la hegemonía que ya no se tiene a nivel mundial.

La controversia del regionalismo *versus* multilateralismo plantea dos interrogantes. La primera: ¿existe o no un antagonismo básico entre los procesos regionales que parecen estarse afirmando en prácticamente todas las regiones del mundo y el sistema multilateral de comercio? La segunda: si no son en principio antagónicas (como a cabalidad no lo son de acuerdo al artículo 24 del GATT), ¿cuál es la razón por la que países acuden a acuerdos regionales es para desacatar algunos de los cánones fundamentales del sistema de comercio multilateral? La razón por la que países acuden al regionalismo es un importante pronosticador de la utilidad de estos arreglos regionales para apuntalar el sistema multilateral («building blocks»), o de su tendencia a convertirse en bloques exclusivistas y cerrados que más bien contribuirán a fragmentar el sistema multilateral de comercio.

II. La Iniciativa para las Américas y los Procesos de Liberalización/Integración en América Latina

La más reciente ola de liberalización comercial e integración económica en América Latina comenzó a mediados de la década de 1980, pero se ha acelerado con las negociaciones comerciales en torno al Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (NAFTA¹) y con el lanzamiento de la Iniciativa de las Américas (IPA).

A. Estados Unidos y la IPA

1. Los incentivos

Para los Estados Unidos los incentivos estrictamente económicos de un acuerdo comercial regional en realidad no son muy fuertes. La razón principal consiste en que los Estados Unidos tiene intereses comerciales globales, dentro de los cuales el comercio con América Latina representa solamente un 13%, y de éste más de la mitad (el 7%) corresponde a México. No obstante, en los últimos años, América Latina se ha convertido en el mercado más dinámico para las exportaciones de Estados Unidos, y en el que éste último goza de ventajas competitivas, ya que suple cerca del 40% de las importaciones totales de la región. La crisis de la deuda latinoamericana de la década de 1980 fue muy costosa para Estados Unidos en términos de reducción de oportunidades de empleo ligadas a la exportación: la pérdida por este concepto durante la década se estima en cerca seis millones de puestos de trabajo.

Para los Estados Unidos existe, conceptualmente, una marcada diferencia entre la importancia relativa de México y el resto de América Latina. México tiene un valor estratégico para Estados Unidos por el hecho de compartir una frontera grande y permeable, que conlleva el riesgo de fuertes flujos migratorios hacia Estados Unidos. Además, la lógica económica ha ido induciendo una creciente vinculación de ambas economías. De hecho, la

¹ North Atlantic Free Trade Area.



incorporación de México a la zona de libre comercio en Norteamérica aporta un contingente enorme de mano de obra (88 millones de mexicanos) mucho más barata de la que actualmente existe en Estados Unidos y Canadá, y agrega una cantidad apreciable de recursos petroleros a la unión norteamericana. Todo ello expande en forma considerable no solo la base de recursos, sino también las opciones tecnológicas de Norteamérica como región, lo cual tendería a elevar su competitividad frente al resto del mundo, además de estimular el intercambio entre sus miembros.

Ahora bien, una vez incorporado México, la inclusión de países adicionales al NAFTA, solo contribuiría marginalmente a expandir la base de recursos y ampliar las opciones tecnológicas ya existentes. Posiblemente el único otro país de la región en el que Estados Unidos tendría un interés económico fuerte es Brasil, pero en esa nación no hay un pleno convencimiento de los beneficios de entrar en un tratado de libre comercio que podría comprometer su desarrollo industrial y convertirlo en un satélite económico de Estados Unidos. Por todo ello, no es claro que existan razones económicas de peso (aunque no así políticas) que induzcan a Estados Unidos a perseguir con entusiasmo acuerdos comerciales más allá de México.

A eso debe añadirse la dificultad de que el NAFTA no cuenta con una cláusula de adhesión que haga relativamente fácil y automática la incorporación de otros países al tratado. Esto significa que la adhesión de cada nuevo país al tratado requerirá no solo un proceso intenso de negociación, sino además una componenda entre el Poder ejecutivo y el Congreso norteamericanos, en que el primero deberá arriesgar ~~cierto~~ algún capital político, lo cual hará sumamente difícil y tortuosa la ampliación del NAFTA.

2. Los costos

Por otro lado, ¿qué costos tendría para Estados Unidos seguir adelante con el proyecto hemisférico? En primer lugar, hay ciertos riesgos sistémicos que considerar. El fomentar procesos de integración regional puede contribuir a la fragmentación del sistema multilateral, y en el plazo más inmediato, la desviación de esfuerzos hacia el NAFTA y otros arreglos regionales podría contribuir al fracaso de la Ronda Uruguay. Otro riesgo consiste en contribuir a la formación de bloques económicos por razones defensivas, como podría suceder en Asia, en vista de la creciente preocupación de los países asiáticos por los desarrollos en materia comercial en Norteamérica. Esto podría tener consecuencias económicas, políticas y hasta militares de consideración, toda vez que la región del sureste asiático, incluida China, ya es bastante menos dependiente de Occidente que antes, y cuenta con una enorme cantidad de recursos productivos, grandes cantidades de ahorro, alta tecnología y un mercado de consumo formidable.

En segundo lugar, están los costos del ajuste al libre comercio que tenga que hacer Estados Unidos. Los estudios hechos hasta el momento reflejan con claridad que los costos del ajuste al NAFTA no serían muy significativos para Estados Unidos; esto, en parte, se debe a una cuestión de escala: la economía mexicana equivale a solamente el 3% de la economía estadounidense. Eso no quiere decir que no vaya a haber costos concentrados en algunos sectores y en algunas regiones; por ejemplo, en el área de textiles y de

algunos productos agrícolas se espera que la liberalización comercial implique costos significativos, pero muy focalizados.

La otra razón para presumir que los costos de ajuste para Estados Unidos no serán muy elevados es que Estados Unidos no hará grandes concesiones en términos de apertura adicional de su mercado en el contexto de tratados de libre comercio. Hay una presunción, que tiene su fundamento, de que hoy por hoy, Estados Unidos es un mercado mucho más abierto y liberal que el de sus posibles socios hemisféricos; y, en consecuencia, se aduce que Estados Unidos solo tendría que hacer ajustes marginales para llegar a una situación que, en todo caso, no sería de libre comercio puro.

B. América Latina y la IPA

1. Los incentivos

¿Cuáles serían los incentivos para América Latina, en caso de llegar a un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos? En general, América Latina depende mucho más del comercio con Estados Unidos, que a la inversa; existe una marcada asimetría en términos de la importancia mutua en las relaciones comerciales. Las relaciones comerciales actuales reflejan la operación de una especie de modelo de gravedad, en el que los países más pequeños y más cercanos a Estados Unidos dependen mucho más del comercio con Estados Unidos que los países más grandes y más alejados de Norteamérica. Por ejemplo, alrededor del 50% del comercio de los países de Centroamérica es con Estados Unidos, mientras que para Chile, Argentina y Brasil, el comercio con Estados Unidos representa solo cerca del 20% del total. De hecho, el principal socio comercial de Chile es Japón, no Estados Unidos. Evidentemente, la intensidad de las relaciones comerciales con Estados Unidos disminuye muy significativamente conforme nos desplazamos hacia el sur del Continente.

Pareciera estarse conformando un nuevo mapa de geografía económica hemisférica, con un núcleo en Norteamérica (Estados Unidos, Canadá, y México) y cuya periferia se proyecta a la Cuenca del Caribe, Centroamérica, Colombia y Venezuela. Al mismo tiempo se está formando un núcleo en el cono sur alrededor de Brasil, en primer término, y los países de MERCOSUR, que eventualmente absorbería también a Chile, Bolivia, Perú y Ecuador. De continuar estas tendencias, presenciáramos la ruptura del Grupo Andino, con la adhesión de Colombia y Venezuela al bloque del Norte y el acercamiento de los otros países a un núcleo del sur.

¿Cuáles serían los beneficios para los países de América Latina de entrar en tratados de libre comercio con Estados Unidos? Estos acuerdos persiguen garantizar un acceso amplio y seguro al mercado de Estados Unidos; es decir, se conciben como una especie de una póliza de seguro contra el proteccionismo. Como veremos más adelante, no es de esperar que los tratados vayan a ampliar mucho más las condiciones de acceso al mercado de Estados Unidos, aunque sí podrían evitar que se cierren en el futuro, y establecer reglas de juego justas y transparentes. La presunción es, por tanto, que aquellos que entren en el acuerdo tendrán algunas preferencias y sobretodo menos incertidumbre que los no miembros, en cuanto a las condiciones de acceso al mercado estadounidense.



2. Las limitaciones

Una limitación importante a lo que se podría esperar en términos de acceso ampliado al mercado estadounidense es que las condiciones de acceso de las exportaciones de América Latina a ese mercado son relativamente más favorables que las de otros países. En parte, ello se debe a la existencia de regímenes preferenciales--como la Iniciativa de la Cuenca del Caribe y la Iniciativa Andina--que otorgan ciertos privilegios a las exportaciones de estos países. Se debe también al hecho de que una alta proporción de las exportaciones de América Latina a Estados Unidos es de productos primarios y poco elaborados que generalmente enfrentan menos aranceles y restricciones que productos más elaborados.

Esta comparación de las condiciones de acceso al mercado de Estados Unidos entre América Latina y otras regiones invita a una seria reflexión, pues pone de manifiesto que si Latinoamérica no exporta más, tiene que ver más con la *oferta* que con la demanda. El corolario es que si bien tiene sentido tratar de ampliar oportunidades de mercado mediante una negociación, en definitiva, la capacidad de aprovechar las ventajas del mercado ampliado dependerá de que se adopten medidas para aumentar la competitividad de estas economías.

Una segunda limitación a los alcances de un acuerdo comercial reside en que muchos de los temas de interés en la relación comercial recíproca entre Estados Unidos y América Latina no son susceptibles de solución en un contexto estrictamente bilateral o regional. Tal es el caso clásico de la agricultura; sería imposible resolver los conflictos agrícolas entre Argentina y Estados Unidos mediante un tratado bilateral (independientemente de la voluntad de ambas partes) ya que gran parte de los problemas en la relación bilateral se derivan de las políticas agrícolas de la Comunidad Económica Europea, que no se verían afectadas por el tratado.

En tercer lugar, gran parte de la protección que existe hoy día en Estados Unidos es de tipo administrativo, protección contingente que se activa cuando se logra penetrar con éxito ese mercado. Se trata del empleo de la legislación *antidumping* y los derechos compensatorios para contrarrestar las prácticas de comercio desleal. Estados Unidos no renunció al uso unilateral de esos instrumentos en su tratado con Canadá, ni en el NAFTA; y resultaría iluso pensar que lo haría en el caso de acuerdos comerciales con otros países de América Latina. En consecuencia, el riesgo de esa protección contingente persistirá y eso limitará la capacidad de América Latina de atraer o generar inversiones ligadas a la exportación a Estados Unidos.

3. Razones defensivas

Ahora bien, también existen razones de tipo defensivo para pretender llegar a un acuerdo comercial con Estados Unidos. En alguna medida, el incentivo que tenga un país para hacerlo dependerá de lo que pase con la Ronda Uruguay. Si la Ronda culminara con éxito, y la expectativa fuera que se va a apuntalar la disciplina central del sistema multilateral de comercio, el incentivo de participar en un acuerdo comercial con Estados Unidos tendería a ser menor. Pero si la perspectiva fuera la progresiva fragmentación del sistema multilateral de comercio, la idea de pertenecer a un bloque comercial

sería mucho más atractiva, porque el comercio tendería a concentrarse al interior de los bloques.

El incentivo que tengan países individuales para llegar a un acuerdo con Estados Unidos dependerá también de lo que hagan otros países del hemisferio. Por ejemplo, en Centroamérica hubiera existido mucho más tranquilidad si el NAFTA no se hubiera gestado y todo hubiera permanecido como antes. Pero, el ingreso de México al NAFTA crea razones contundentes para que Centroamérica quiera participar, porque independientemente de que gane mucho o poco, es muy probable que Centroamérica pierda si queda fuera que dentro del NAFTA.

Las decisiones de los países en cuanto a su participación en el tratado afectan los costos y beneficios, tanto para los que ingresan como para los que se quedan afuera de la zona de libre comercio. En general, la expectativa es que los que ingresan primero ganan más que los que ingresan después, y los que están dentro ganan más que los que se quedan fuera. El que se queda fuera pierde por partida doble: pierde en el mercado estadounidense al tener que competir en condiciones desfavorables contra los miembros del tratado; pero además, como los tratados de libre comercio son recíprocos, los países no miembros tendrán que competir en condiciones de desventaja contra Estados Unidos en los mercados de otros países miembros (es decir, México).

A medida que se expanda la zona de libre comercio, son cada vez más los mercados donde los países que se quedan fuera padecen desventajas competitivas, de manera que hay una lógica contundente que lleva a los países a participar una vez que este movimiento se pone en marcha.

C. Un nuevo modelo de desarrollo

Ahora bien, en vista de la asimetría fundamental que existe entre Estados Unidos y los países de América Latina, resulta claro que para éstos entrar en un tratado de libre comercio con Estados Unidos implica mucho más que la adopción de una política comercial liberal. Aparte de dismantelar las barreras arancelarias y no arancelarias al comercio, deberán adoptar políticas macroeconómicas que permitan sostener la apertura. Una vez que se renuncia al uso de controles directos y controles cambiarios para administrar la balanza de pagos, sería necesario subordinar el manejo de las políticas monetaria y fiscal al logro de un adecuado tipo de cambio y de los compromisos en material comercial. Algo similar sucedería en cuanto a estándares; probablemente no se suscriba un tratado de armonización, pero será necesario adoptar los estándares de Estados Unidos, so pena de no poder vender en ese mercado. Así, el acuerdo comercial forzaría a una convergencia de las políticas económicas de los países miembros, pero a diferencia de lo que sucede en la CEE (en la que existen pesos y contrapesos en el interior de la unión), en nuestro caso la convergencia de políticas no sería negociada, sino inducida *de facto* por el país líder.

Evidentemente, para América Latina un acuerdo de este tipo implicaría adoptar un modelo de desarrollo de corte neoliberal. El problema está en analizar si este tipo de modelo de apertura liberal es el más conveniente para países de menor desarrollo relativo y cuánto margen habría para que estos

países pudieran impulsar políticas de apoyo sectorial, aunque fuera en forma temporal.

D. Asimetría y solidaridad

Una dimensión importante de un tratado de libre comercio entre Estados Unidos y América Latina es que representaría el primer intento de ligar al «primer» y al «tercer» mundos, por llamarlos de alguna manera, en una relación comercial recíproca. Dada la marcada asimetría en términos de tamaño, estado de desarrollo e importancia mutua como socios comerciales, ¿será posible lograrlo sin mecanismos explícitos de compensación? En la CEE, pese a que las diferencias son menos pronunciadas, se han creado los fondos estructurales para paliar las diferencias entre los países y facilitar el proceso. Sin embargo, en América los tratados de libre comercio se han planteado sin esquemas de *solidaridad*, que en el contexto europeo son los mecanismos de compensación.

¿Qué tipo de mecanismos podrían ser estos? Podrían ser calendarios asimétricos para asumir los compromisos de liberalización, según el grado de desarrollo relativo de los socios; podrían ser mecanismos financieros para coadyuvar a enfrentar los problemas de balanza de pagos. Estos son previsible toda vez que los países latinoamericanos tendrán que abrirse mucho y tienen capacidad limitada de respuesta, por lo cual es de esperar que, al menos inicialmente, las importaciones crezcan en forma más veloz que las exportaciones. Además, para poder competir dentro y fuera de la zona de libre comercio, estos países van a tener que hacer ajustes estructurales importantes, por lo que necesitarían tener acceso a fondos para su reconversión productiva.

III. Reflexiones finales

A modo de conclusión, quisiera referirme a algunos aspectos preocupantes del NAFTA y del proceso de arquitectura hemisférica. Si bien el NAFTA supone un grado apreciable de liberación recíproca de comercio en Norteamérica, contiene algunos sesgos proteccionistas (por ejemplo en el sector automotriz y en electrónica) que podrían lesionar los intereses de países no miembros. Por otro lado, no contempla mecanismo alguno de apoyo a los socios más débiles para cumplir con los compromisos del tratado. La viabilidad de esta omisión ya está a prueba: pronto veremos si México es capaz de soportar la enorme presión sobre su balanza de pagos sin algún dispositivo especial.

Finalmente, reitero la preocupación por la continuidad del proceso hemisférico a partir del NAFTA. En vista de que la Iniciativa de las Américas pretende abarcar todo el hemisferio, desde el punto de vista tanto diplomático como de eficiencia económica lo ideal hubiera sido que el NAFTA se convirtiera en el núcleo del sistema hemisférico al que otros países tuvieran la opción de adherirse cuando estuvieran dispuestos a aceptar los principios y disciplinas del tratado. La ausencia de una cláusula de adhesión operativa en el NAFTA amenaza la racionalidad de este proceso. Es posible que el proceso de integración hemisférica se estanque, o peor aún, que degenera en una telaraña de tratados bilaterales parciales e inconsistentes entre sí, que conduzcan no a la integración sino a la *balcanización* de América Latina.



Comentarios a la ponencia

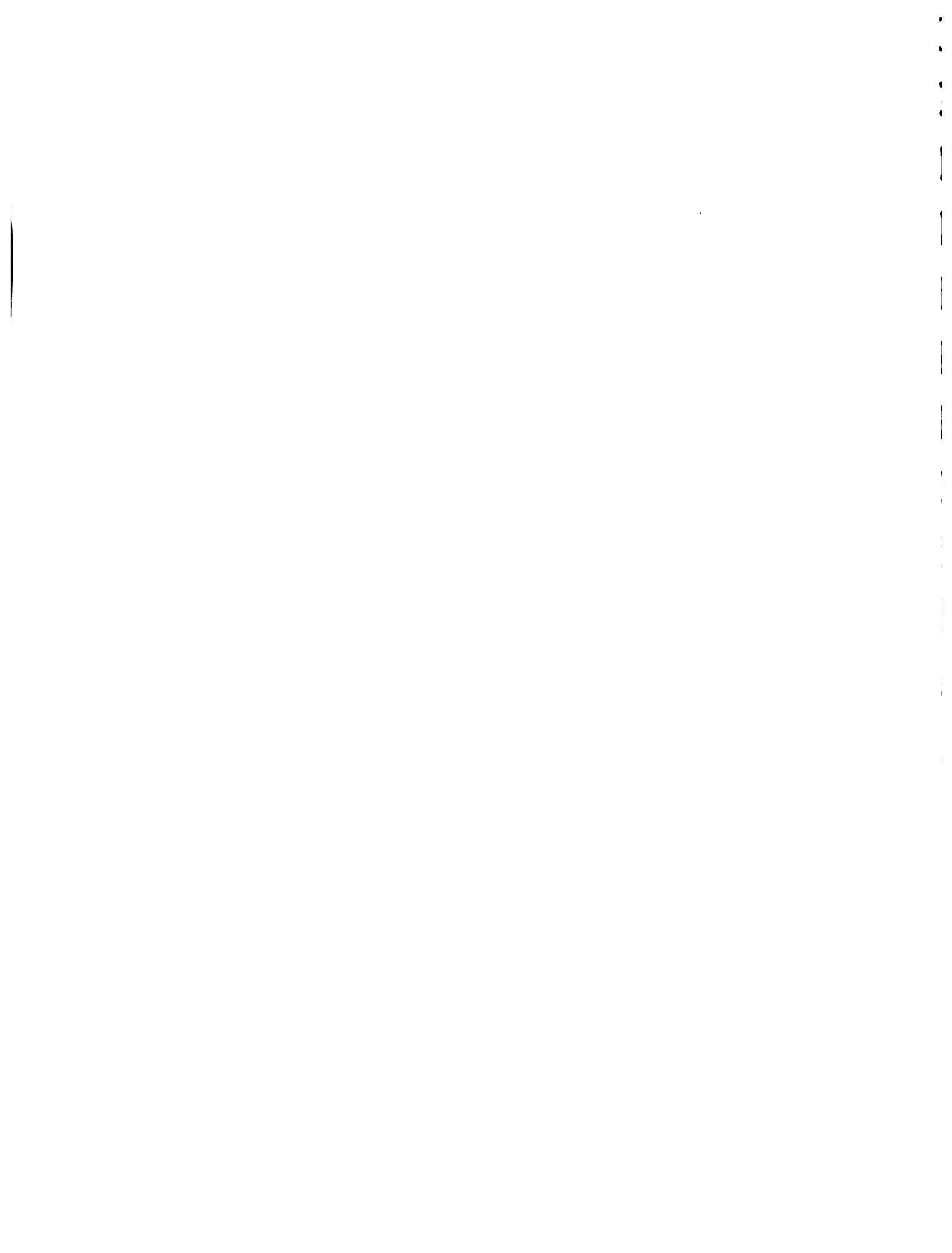
Juan Manuel VILLASUSO *

Sin duda el tema de la liberalización comercial forma parte de un proceso mucho más amplio, de un proceso mucho más complejo de transformación estructural que se está viviendo prácticamente en todos los países de América Latina. En su exposición, Gert Rosenthal, así como los comentaristas de su ponencia, plantearon muy bien el tema de esa transformación estructural, y su vinculación y relación con el desarrollo, así como también me parece que la presentación de Silvia fue extraordinaria en términos de darnos una visión panorámica acerca de lo que está sucediendo en cuanto a la liberalización comercial.

Quisiera complementar esa visión introduciéndole algunos elementos, y voy a intentar hacerlo por la vía de la competitividad, para relacionarlo con el tema de la sostenibilidad. Se ha dicho que estamos viviendo un proceso de transformación estructural caracterizado fundamentalmente por tres ingredientes: un primer ingrediente que es la liberalización de los mercados internos con el propósito de hacerlos más eficientes, de eliminar distorsiones que afectan la asignación óptima de los recursos. Un segundo componente de esa transformación estructural es la apertura comercial, la eliminación de restricciones al comercio y dentro de esto se inserta nuevas ideas sobre los procesos de integración y sobre nuevas iniciativas de vinculación entre los países. Y un tercer ingrediente de esa transformación estructural es la reforma del estado. Este cambio estructural tiene como propósito esencial la búsqueda de una mayor competitividad, puesto que se supone que el motor del proceso de desarrollo va a ser justamente el intercambio comercial en los mercados internacionales. Entonces de lo que se trata es de transformar la estructura productiva y el marco institucional para que los países sean más competitivos que los mercados internacionales. Eso requiere entonces un cambio en las políticas macroeconómicas, requiere un cambio en las estructuras institucionales y requiere un cambio en la estructura productiva a nivel microeconómico. Y aquí me parece que es donde podemos establecer el vínculo y la relación entre las políticas económicas que tienen este propósito y el concepto de sostenibilidad que resulta un ingrediente ya aceptado y reconocido fundamental para el proceso de desarrollo.

En lo que se refiere a las políticas macroeconómicas para lograr esa mayor competitividad hay dos políticas a las que yo quisiera hacer referencia. Una de ellas es el manejo del tipo de cambio o de la tasa de cambio. No cabe la menor duda de que nosotros podemos hacer mucho más competitivas las exportaciones o la producción de cualquier país en los mercados internacionales a través de la tasa de cambio. El mecanismo de devaluación en términos reales puede hacer que las exportaciones de cualquier país, no importa con cuanta eficiencia se esté produciendo, sean competitivas en los mercados internacionales. Eso desde luego hace que los factores de producción que se

* El Dr. Juan Manuel Villasuso Estomba, ha sido Ministro de Planificación Nacional y Política Económica de Costa Rica; actual presidente de IESCARIBE.



emplean en ese proceso productivo se vendan en términos reales también, a un precio mucho menor en los mercados internacionales. Sin embargo el uso de este instrumento de política económica para lograr la competitividad puede tener un efecto adverso y un efecto negativo sobre la sostenibilidad, puesto que eso obligaría o eso nos llevaría a un uso mucho más intensivo de los recursos naturales, de aquellos recursos en los cuales tenemos mayor abundancia y en los cuales desde luego podemos incluirlos en el proceso productivo y venderlos en los mercados internacionales como consecuencia de este proceso de devaluación.

Una segunda política macroeconómica que tiene que ver con la sostenibilidad, es la que se refiere a los incentivos a las exportaciones. Si bien es cierto de que se habla de que en el cambio estructural hay que ir eliminando los subsidios, también es cierto que las políticas de incentivos a las exportaciones que se han venido utilizando, y todavía se utilizan, a pesar de que la retórica y la ortodoxia nos dice que hay que eliminarlos, pueden hacer y de hecho hacen que se utilicen técnicas de producción o tecnologías que tiendan a deteriorar el medio ambiente. En otras palabras, normalmente estos incentivos lo que hacen es privilegiar el uso de tecnologías intensivas en capital, y eso es lo que históricamente han hecho, y eso es lo que todavía están haciendo en la realidad hasta que no se eliminen estas distorsiones, que tienden al deterioro o uso de técnicas que deterioran el medio ambiente.

A nivel microeconómico, como parte de esta reestructuración del aparato productivo también las empresas (~~las firmas~~) van a buscar una mayor competitividad en el corto plazo, puesto que la mayor parte de nuestras empresas buscan una inserción rápida en los mercados internacionales, puesto que como decía don Eduardo Lizano, este proceso tiene que ser acelerado y por lo tanto las empresas tienen que buscar una inserción rápida en el muy corto plazo en los mercados internacionales, y evidentemente eso los va a llevar a buscar tecnologías y técnicas de producción intensivas en productos o insumos que pueden ser perjudiciales para la conservación del medio ambiente, o que pueden tender al deterioro de los recursos naturales.

El caso de la agricultura es un caso típico en todo lo que concierne al uso de fertilizantes, el uso de plaguicidas, el uso de productos agroquímicos que normalmente tienen efectos contaminantes muy altos o que además de eso tienen efectos nocivos sobre el suelo, sobre las aguas, etc., pero que tienen la virtud de aumentar muy rápidamente la productividad y por lo tanto hacerlos más competitivos en los mercados internacionales.

Evidentemente la contraparte de esto sería la búsqueda de tecnologías que no sean contaminantes, que protejan el medio ambiente y que permitan el aumento de la productividad, pero esto requiere un período de investigación, de desarrollo tecnológico, etc. y aparentemente el proceso está ocurriendo con tal rapidez que no hay tiempo para la búsqueda de esas tecnologías. Eso lo que nos indica es que los intereses del corto plazo desde el punto de vista microeconómico, pueden estarse contraponiendo a esos intereses de mediano y de largo plazo, y más globales intereses nacionales en cuanto a la sostenibilidad.

El otro aspecto que me parece que es importante resaltar es el que tiene que ver con el Estado. En los últimos años se ha planteado la reforma del



Estado como un mecanismo o como un planteamiento con el propósito de hacer más eficiente el funcionamiento de ciertos sectores de la economía. Por ejemplo, tema de moda en Costa Rica, el tema del sector financiero. Se dice que lo que se requiere es hacer más eficiente al sector financiero como un elemento básico para ser más competitivo en los mercados internacionales. Y lo que se plantea entonces es sacar al estado, que se supone, [que incluso se puede demostrar, que] es ineficiente en el sector financiero, [sacarlo del escenario] y poner ^{en} el sector [financiero] en manos del sector privado. En otras palabras lo que se ha hecho en términos de reforma del estado es quitarle al estado cosas en lo que se dice que [el estado] es ineficiente o cosas en las que se puede demostrar que el estado es ineficiente, pero lo cierto es que no hemos visto acciones reales y concretas. Y esto pareciera ser no solo para Costa Rica sino para toda América Latina.

A La respuesta ante la ineficiencia del sector público no es la búsqueda de mayor eficiencia en esas instituciones, sino la de quitarle, la de podarlo, para que entonces, no importa que lo que quede sea ineficiente, si es pequeño. Pareciera que ese camino, en lo que se refiere a la sostenibilidad no es adecuado, porque hay un reconocimiento de que si en algún ámbito el estado tiene una responsabilidad concreta es en el ámbito de la sostenibilidad. Incluso en el último informe del Banco Mundial sobre desarrollo y medio ambiente, hay un párrafo que me parece a mí que es tremendamente significativo, porque dice las cosas de una manera categórica, dice [en ese párrafo el informe del Banco Mundial del año 92,] ^{es} esencial contar con instituciones públicas fuertes y políticas energéticas dedicadas a la protección del medio ambiente. En el curso de las dos últimas décadas el mundo ha aprendido a recurrir más a los mercados y a depender menos de los gobiernos en la tarea de promover el desarrollo, pero la protección ambiental es un campo en el que los gobiernos deben seguir representando un papel principal, yo diría deben representar, porque lo cierto es que los nulos incentivos para reducir la contaminación, ya se trata de la contaminación del aire en los centros urbanos de la descarga de desechos insalubres, en los centros de los cursos públicos de agua o de la explotación excesiva de tierras cuya propiedad no está clara, los argumentos en favor de la adopción de medidas por parte del sector público son irrefutables.

De tal suerte que se reconoce la responsabilidad del estado, y hay al menos cuatro áreas en las que me parece a mí que es fundamental esta intervención del estado. La primera en lo que concierne a políticas económicas, intervención del estado en los mercados a través de impuestos y a través de subsidios para que el sector productivo y los consumidores se comporten de tal manera que garanticen la sostenibilidad, en otras palabras estamos hablando de la intervención del estado tendiente a afectar el comportamiento de los productores, de los oferentes y de los consumidores con el propósito de que se garantice la sostenibilidad, y eso hacerlo a través de los mecanismos y de los instrumentos tradicionales de política económica, de impuestos y de subsidios. Pero hay casos, y esta es la segunda área de intervención del estado, en las cuales estos mecanismos de mercado, estos instrumentos para afectar el funcionamiento de los mercados son insuficientes para modificar las actitudes y los comportamientos de productores y consumidores, y ahí se requeriría entonces la implicación directa a través de mecanismos de control y a través de restricciones cuantitativas por parte del estado. Una tercera área que también me parece que es fundamental, es la



responsabilidad del estado de formular políticas tendientes a incentivar el desarrollo tecnológico que permita alcanzar simultáneamente el doble objetivo de la competitividad, del aumento de la productividad y de la competitividad. Y el objetivo de la sostenibilidad, es decir se requiere realmente hacer un esfuerzo de investigación y de desarrollo tecnológico importante para poder desarrollar técnicas de producción que cumplan esos dobles objetivos, y el estado debe de tener la responsabilidad de estimular ese desarrollo tecnológico. En cuarto lugar, y lo que ya son políticas de más largo plazo que se mencionaba también en la mañana y la cual se enfatizaba, es lo que concierne a las políticas educativas que desde luego no van a tener un efecto en el corto plazo pero que son fundamentales para generar una cultura de sostenibilidad. Ahí me parece que tienen que ser unas políticas educativas no solo para educar a los productores en términos del uso de técnicas y de tecnologías que permitan un uso racional de los recursos y el uso de técnicas que disminuyan la contaminación sino también el caso de los consumidores para que tiendan a privilegiar el consumo, el caso de los alimentos por ejemplo, el consumo de alimentos que tienen menos productos químicos, que son no solo nocivos para la salud sino contaminantes para la naturaleza.

La gran paradoja, me parece a mí, que nos enfrentamos, y con esto voy concluyendo es que por una parte la reforma del estado que se está aplicando y que tiende a achicar el estado y tiende a debilitarlo y el hecho de que el estado disponga de muy pocos recursos se contrapone a estas nuevas responsabilidades que impone la sostenibilidad. En otras palabras demandamos que el estado cumpla nuevas funciones, funciones que implican destinar recursos al cumplimiento de esas funciones y por el otro lado desde el punto de vista de los recursos le estamos restando y estamos achicando ese estado y estamos debilitando el marco institucional a través del cual el estado puede cumplir esas funciones.

El planteamiento de la CEPAL que se nos ha dado a conocer a través de la presentación de Gert Rosenthal, resulta realmente alentador desde el punto de vista conceptual, aun cuando requiera afinarse en algunos aspectos. Pareciera que logra interrelacionar y logra articular una serie de interrogantes que había sobre la posibilidad de que se pudiera dar el desarrollo sostenible con la competitividad. Sin embargo preocupa la advertencia que nos hace Eduardo Lizano sobre lo que se puede hacer, sobretodo dada la complejidad de todo este problema, dada la complejidad implícita que lleva el proceso de desarrollo y la necesidad de tomar acciones en el corto plazo y las limitaciones que hay para tomar acciones en todos los ámbitos. Realmente el hecho de que tengamos un marco conceptual más claro no significa que podamos ese marco conceptual llevarlo a la práctica. Lo cierto es que hay una serie de restricciones tanto la que nos señalaba Eduardo Lizano como otras restricciones, por ejemplo, la mentalidad de algunos organismos internacionales que todavía no han asimilado, o al menos no han puesto todo el énfasis necesario en este proyecto o en esta visión de futuro, en esta visión de desarrollo sostenible.

Concluyo: Costa Rica tendrá enormes retos para el futuro el crecimiento de nuestra población, que para el año 2025 se estima en casi los 6 millones de habitantes. Ello va a hacer que los requerimientos de inversión para problemas relacionados con la conservación del medio ambiente, con problemas relacionados con la energía, con el agua potable, con los desechos sólidos



etc., y que tienen que ver con la sostenibilidad, van a ser enormes. Todavía no es muy clara la manera en que se van a poder financiar esos requerimientos de inversión, y me parece que reuniones como esta son tremendamente útiles y tremendamente provechosas para iniciar un diálogo que pueda ir poco a poco creando conciencia sobre estos temas.

Carlos Manuel CASTILLO *

Voy a dividir mi comentario en dos partes: una sobre consideraciones generales y otra sobre aspectos específicos de la agricultura. Me apresuro a decirles que acudo aquí solamente con el sombrero de economista agrícola que soy, para que luego no me recriminen algunos de mis compañeros, no presentes aquí, sobre lo ^{que} he de decir.

Empiezo, pues, por decir que siendo este un seminario para costarricenses, mi convicción de que el camino de la apertura, el de la inserción de Costa Rica en la economía internacional, es el único que podemos seguir hacia el futuro. No hay espacio u opción para seguir ninguno otro. Desde ese punto de vista, a propósito de lo afirmado por Silvia Saborío en cuanto a que América Latina y nuestro país nos estamos comprando un modelo nuevo, es efectivo; esto es un modelo nuevo al que hemos venido siguiendo hasta ahora. Percibo cierta incógnita en cuanto a si tal modelo nuevo es el liberal o de algún otro signo; porque aparte de lo que podría ser el resultado de la elección en noviembre en Estados Unidos (que es, en cierto modo, coyuntural), ya observamos síntomas en ese país de que concluida una administración como la que actualmente gobierna en Estados Unidos, podría inclinarse hacia una posible administración demócrata, y se podría implantar en esa nación una política industrial, anatema hace diez años, opción cada vez más relevante en la competencia mundial. El signo y el contenido del modelo que podríamos estarnos comprando no es necesariamente el que hemos presenciado en los últimos años; a la hora de organizar el debate nacional es indispensable hallar en nuestra experiencia y propia visión del mundo nuestras propias fórmulas. La concepción del ajuste estructural del Banco Mundial, desde el punto de vista de nuestras necesidades, es una concepción relativamente pobre porque está fundamentada casi de manera exclusiva en la finalidad de cerrar la brecha de recursos, según el lenguaje del Banco Mundial. Hace diez años, eso significaba pagar la deuda externa.

Lo que está implicado es la construcción de nuestra ^{hacer} economía y de nuestra sociedad. Ello va mucho más allá, de modo que hay que ~~hacer~~ ese esfuerzo, sin perder de vista que la apertura del mundo que estamos presenciando encierra--pese a sus limitaciones--la solución al problema que siempre enfrentaron las economías pequeñas; esto es, lo limitado y reducido de su espacio económico. Tenemos hoy la gran oportunidad (que se nos cerró en 1947) de construir una inserción en la economía internacional mucho más provechosa y prometedora que la que tuvimos desde entonces. En ese sentido, el debate entre la controversia de regionalismo y multilateralismo es hasta cierto punto irrelevante: la tesis es regionalismo; y así hay que tener en cuenta la

* El Dr. Carlos Manuel Castillo Morales fue vicepresidente de la República de Costa Rica; expresidente ejecutivo del Banco Central y Presidente del Grupo de Consultores CEFSA.



admonición de Silvia Saborío con relación a los procedimientos que el regionalismo tiene ^{que} hacer para desenvolverse en la práctica con el ojo siempre puesto en el GATT. Pero la base es regional, no solamente por las limitaciones de una posible globalización del comercio, sino también por las otras cuestiones de orden no económico, político y cultural involucradas en estos procesos.

Por ello, conviene tomar nota de lo dicho por Silvia Saborío sobre lo que podría ocurrir una vez puesto en vigencia y concluido el tratado trilateral, el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica. Por otra parte, he hecho notar que a ese tratado no solamente le falta una cláusula de acceso, sino que, sabiendo como opera el sistema político norteamericano, lo que podría ocurrir es que el Congreso de los Estados Unidos sea víctima de lo que en esa nación denominan «fatigue», pues ya habrán cansado; y entonces es probable que ingrese Chile (según lo ha anunciado George Bush), aunque puede ocurrir lo contrario, porque en el Comité del Senado en Finanzas no se piensa como en el Departamento de Estado; en el Comité se piensa en términos económicos, financieros y comerciales. ¿Cuál sería la ventaja para los Estados Unidos de un tratado con Chile, por ejemplo?: no es mucha, porque el producto interno bruto de Chile son \$25.000 millones, y las exportaciones de Estados Unidos a México es de \$60.000 millones. Así, las magnitudes involucradas conducen al Comité de Finanzas del Senado a tomar una dirección diferente.

En todo caso, esto resultaría peligroso en lo que a nosotros se refiere, y en cuanto a la evolución de las relaciones entre América Latina y los Estados Unidos. Existe una razón: si llegamos a 1999, y solo tenemos a México, o solo tenemos a México y a alguien más, el desencanto va a ser total, porque las expectativas y el entusiasmo que despertó el discurso de junio de 1990 del Presidente Bush fueron muy grandes, y la comparación entre tales expectativas y las realizaciones va a ser espectacularmente negativa. En eso hay que tener cuidado; no obstante, es muy importante no quitar el dedo de ese renglón, porque es la única vía de solución a nuestro problema, y habrá que seguir insistiendo en que lo que fue la expectativa y la promesa de 1990 se llegue a materializar con la evolución de las condiciones políticas en los Estados Unidos.

Un «cansancio» de la autoridad legislativa de los Estados Unidos o una inflexión en la posición del gobierno de los Estados Unidos no debe ser razón suficiente para que nosotros sigamos insistiendo en lo que encierra la clave para la solución de nuestro problema económico y social fundamental. En un país como Costa Rica, la vía es simultánea en tres direcciones: 1. la integración centroamericana; 2. la relación con la iniciativa del Presidente Bush de una nueva empresa para las Américas; y 3. México, en el marco del tratado multilateral que se acaba de suscribir con México por parte de los países centroamericanos; esa es la vía de la apertura. También están Venezuela y Colombia (que de momento es la menos definida en comparación con lo que está planteado en el caso de México), pero por ahí vamos; y en ese sentido hay una cuestión que los costarricenses debemos ver con toda claridad: que en este punto vamos a la integración centroamericana. Es cierto: son muchos los problemas y las diferencias, pero aquí vivimos, es nuestra parte del mundo, y no podemos aislarnos, y tampoco compartir el punto de vista de algunos costarricenses que dicen que nosotros somos europeos, que no somos centroame-

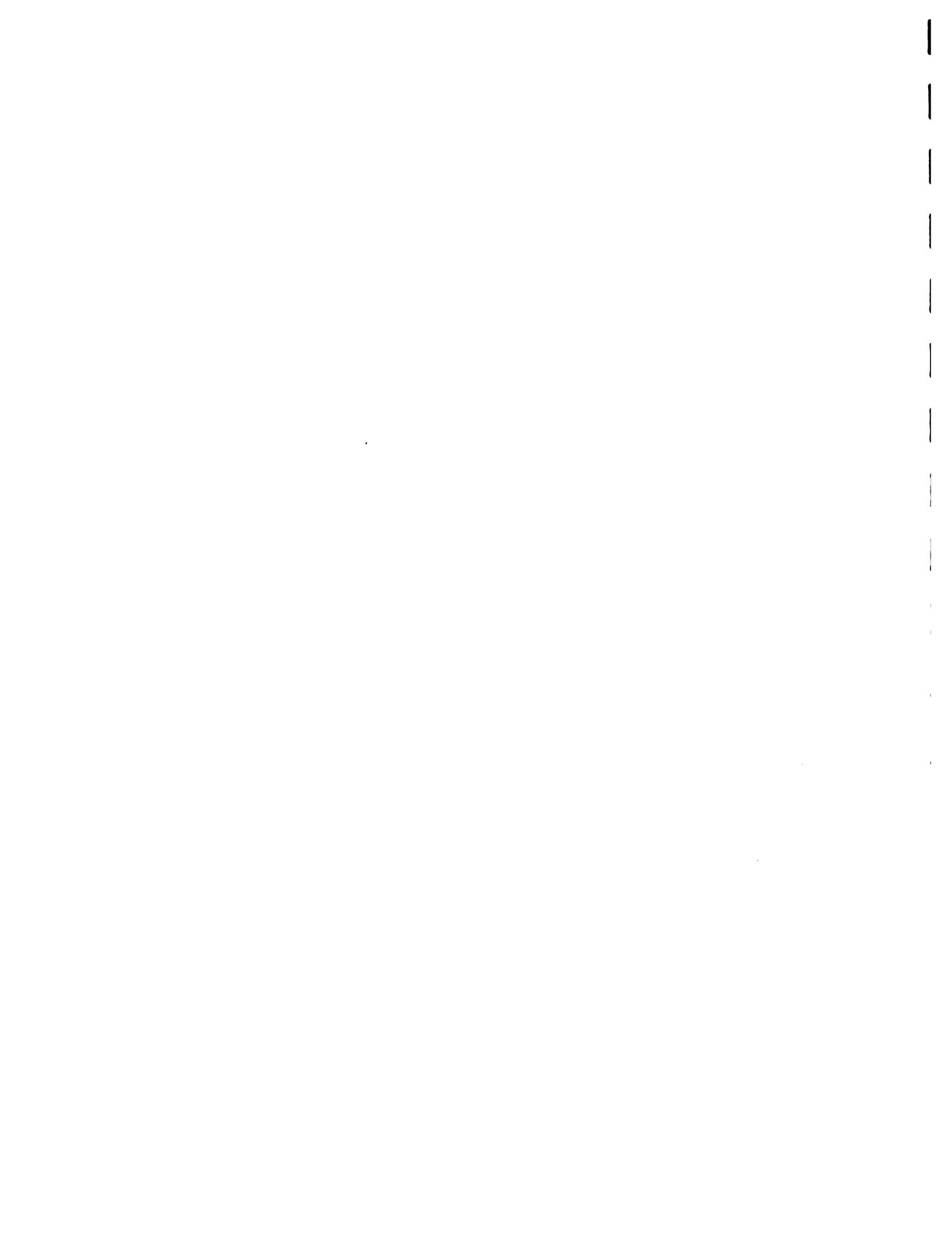


ricanos y que por lo tanto nuestra relación es *extracentroamericana*. Eso no es así, y entre más pronto lo veamos mejor nos va a ir, en lo que es la necesidad de colocar esta línea de nuestra política en el carril en donde debemos colocarla.

Pasemos, aunque muy rápidamente, a desarrollar tres consideraciones de la economía agrícola. Una, es la necesidad de ver con cuidado el replanteamiento de la integración económica en condiciones de apertura. Hasta 1980 la integración económica es en el esquema de sustitución de importaciones con tarifa proteccionista y libre comercio intrazonal. Eso ya no ocurre: la tarifa externa está descendiendo y, además, la apertura comercial va para afuera. No es privativa, característica o confinada solamente a la zona centroamericana, cómo hacemos nosotros para replantar la integración? La formación de la economía regional en esas condiciones es algo que tenemos que aclarar, y en este punto el juego en comparación con la operación de la tarifa externa común de corte proteccionista (llamada antes el juego de la ventaja comparativa) es el camino por donde vamos a resolver este problema, operando conjuntamente con ese proceso que en un término extravagante llaman en ONUDI «redespliegue agroindustrial», que también opera y ha funcionado en el caso específico de un sector que es la agricultura en Costa Rica, en la formación de un conjunto de actividades productivas no tradicionales de carácter agrícola que están produciendo excelentes resultados y que nos permiten ver la posibilidad de agregarle a la agricultura tradicional esas nuevas líneas e ir conformando esos componentes nuevos de la economía. Esto hace posible que una crisis de café y una crisis de banano, como lo decía el señor Ministro de Agricultura, no acaben con la economía del país en su conjunto.

Asimismo, algo que tiene mucho que ver con la agricultura en lo que antes en Economía Agrícola llamábamos «el desarrollo ru-urbano», es el desarrollo del turismo. Ignoro lo que habría ocurrido en Guanacaste en los años de sequía si no hubiera sido por el turismo, pues estamos ante comunidades rurales arraigadas en la agricultura y en la ganadería. Eso tiene que ver con lo que es la reestructuración de la economía en un efecto muy importante sobre la actividad agropecuaria, y en esto otra actividad no agrícola que afecta a la población rural: la movilidad de factores. Ése último fue un tema notoriamente ausente en el discurso del Presidente Bush sobre una nueva empresa para las Américas. No dijo ni una palabra al respecto, porque las realidades brutales de la transformación gigantesca en el campo demográfico y étnico que ocurren en ese país están presentes para indicarnos que la iniciativa de Bush no puede ser ajena a esas realidades. En el caso de Costa Rica pasan cosas muy interesantes: comunidades rurales (Sarchí de Valverde Vega, Santa María de Dota en Los Santos, algunas comunidades de Alfaro Ruiz, para no hablar de las comunidades de la ciudad de Limón), decenas de miles de costarricenses trabajando y viviendo en los Estados Unidos y viajando con frecuencia, por lo que en efecto son comunidades totalmente influidas cultural, económica y socialmente por esa relación que tiene definitivamente una importante repercusión desde varios puntos de vista sobre la agricultura de carácter en gran medida positivo.

Hablando de manera general de la agricultura: si hay algún sector acostumbrado a la apertura es la agricultura. Hemos tenido que formar una economía exportadora en la apertura; es decir, sin protección. Eso es café y todo lo que llamamos economía agroexportadora. Lo que estamos haciendo en



la formación de estas nuevas líneas de producción, en el llamado redespliegue agroindustrial, no es ajeno a nuestra tradición. Pero hay un componente de la agricultura que sí lo es: la agricultura tradicional, la que produce para el mercado interno. Al respecto estamos en presencia de una interesante experiencia interesante: la incorporación, por vez primera, de la agricultura que produce por el mercado interno, al programa de integración centroamericano. Algo que nunca habíamos hecho, en parte por no haber aprendido las lecciones de la historia, pero también porque estamos en nuevas aproximaciones. Ahí va la agricultura: el maíz, el arroz, el frijol, la papa, y cuanto producto de consumo interno haya, formarán parte de la liberalización del comercio intracentroamericano, y ahí están actuando ahora las «bandas de precios», como ustedes saben. Vamos a ver qué ocurre, porque ello puede tener un efecto importante sobre el costo de la vida, en condiciones en que la lucha contra la inflación es prioritaria; pero estamos experimentando: tenemos el problema del maíz amarillo, mencionado por el señor Ministro de Agricultura, y que ha sido una limitación a nuestras exportaciones de productos avícolas y de productos de la economía animal. Pero eso señala algo central, en el caso del efecto de la liberación comercial en el desarrollo sostenible del sector agroalimentario: lo que en la actualidad se denomina *reconversión agroindustrial*. Ahí está la clave, en la reciprocidad asimétrica (antes llamada reciprocidad implícita); es decir, el tratamiento desigual para situaciones desiguales. ←

Es cierto que la gradualidad es muy importante, pero una gradualidad que no se convierta en excusa para no hacer los cambios, y que sea complementada con un programa de acción consistente en un programa de capacitación, de transferencia de tecnología, de financiamiento de la reconversión agroindustrial, término bastante nuevo entre nosotros, en el que la reconversión es el trabajo que hay que hacer todos los días, y en el que se encuentra la clave del florecimiento de este segmento de la agricultura, en condiciones de apertura como se está planteando.

Aun cuando en el tratado México-Estados Unidos-Canadá no hay mecanismos de esta clase, los mecanismos no comerciales de la iniciativa del Presidente Bush apuntan a la posibilidad de utilizar recursos económicos y financieros complementados con programas de transferencia y de capacitación tecnológica, para hacer la reconversión de estos sectores que tendrán que entrar por ese camino, en su intento por sobrevivir en una línea de apertura o de liberalización comercial. Al respecto, y derivado de lo que acabo de mencionar, tiene que ver con un comentario de Eduardo Lizano, quien le decía a la CEPAL (es decir, a Gert Rosenthal) que no dicen nada sobre los perdedores: hay que ver quiénes son los perdedores. Supongo que, una vez identificados, Eduardo Lizano concordaría en decidir qué hacer con ellos; evidentemente, dejarlos en el abandono no forma parte de lo que es la manera de ser de una sociedad solidaria como la costarricense. Al respectó, existe un caso específico de la agricultura que ya lo vemos venir--y lo ven también así algunos sectores en Nicaragua--con la apertura intracentroamericana: se ha dicho que PIPASA y AS DE OROS vaⁿa acabar con la agricultura nicaragüense; es posible, pero ahora PIPASA y AS DE OROS (o al menos ésta última empresa) ya está viendo venir la avicultura norteamericana, y eso es más peligroso. Estamos frente a un posible perdedor, pero habrá otros perdedores de los grupos que están tratando de impedir que nos compremos ese nuevo modelo. ←

La clave está en superar para siempre, esa falsa controversia entre Estado y economía particular, y tomar conciencia de que la solución está en el reconocimiento de la existencia del Estado y en el reconocimiento de la economía particular; así podremos ir hallando nuestras soluciones, de manera que, en el caso de los perdedores, la formula conceptual que propongo es la de la implantación de un nuevo proteccionismo, de la misma manera que hace treinta años le dijimos a los industriales que aquí tenían esta protección para hacer florecer aquel sector y que ahora les estamos diciendo con eso: «no, ya no más: ahora tienen ustedes este otro proteccionismo para exportar». Así, con los perdedores nosotros tendríamos que plantearles nuevos instrumentos de apoyo para que trabajen. Pero desde el punto de vista de nuestras obligaciones está el hacer la inflexión sin descartar el término *proteccionismo*. No hay nada de malo en eso, sino un nuevo proteccionismo, un buen proteccionismo para los fines de nuestro proceso de ajuste estructural o reconstrucción de nuestra economía y de nuestra sociedad en la próxima etapa.

LOS EJES REGIONALES DE LA MODERNIZACION AGROALIMENTARIA

Eduardo GITLI¹⁰

En primer lugar, voy a referirme al tema en el contexto del sector agrícola de América Latina; y de un modo particular, al de México y Centroamérica. Sin embargo, conviene analizar, en un primer apartado, la relación entre los problemas agrícolas y el desarrollo, y luego considerar los ejes regionales, a partir de las tendencias agrícolas en los Estados Unidos y México; pasar por la negociación comercial entre México y los Estados Unidos y el efecto del NAFTA sobre el comercio centroamericano; y finalmente, señalar algunas tareas que ese contexto le plantea a los países del Istmo.

Los problemas agrícolas y el desarrollo

Con frecuencia los economistas nos hemos preocupado de los problemas del desarrollo en general, y no específicamente del sector agrícola. Hemos creído apreciar cierta oposición entre ciudad y campo, que era la expresión del concepto de heterogeneidad estructural. Es decir, percibíamos un sector agrícola básicamente atrasado en muchos aspectos, junto a un sector agrícola adelantado pero sobre todo de enclave, y un sector moderno en la ciudad, expresión máxima del desarrollo. Así, la agricultura de exportación y el agro en general, en cierto sentido financiaron el desarrollo industrial mediante varios mecanismos: los impuestos a los exportadores, utilizando monedas sobrevaloradas; y la política de controles a la producción en los precios, para sostener artificialmente el salario real de los trabajadores y propiciar el incremento del empleo en el sector industrial.

En segundo lugar, en los últimos años ha resurgido con fuerza otra nueva contradicción: el campo contra el campo; y esto está relacionado con la mencionada modernización del agro. Un país con un sector agrícola estancado tendría, hipotéticamente, menos problemas de tenencia de la tierra. Los problemas en este caso se podrían dar por vecinos en materia de propiedad de parcelas. No me refiero a los estallidos sociales en sí, sino a las condiciones materiales que los propician. En cambio, un sector agrícola en una expansión generada por el crecimiento de la rentabilidad afecta muchas variables que se encontraban en estado latente; y la principal es el precio de la tierra y su condicionante asociada a la seguridad en la tenencia de la tierra. Hace unos años alguien afirmó que para estudiar la evolución de la rentabilidad de la tierra no era necesario analizar costos y precios, sino que bastaba con observar la evolución del precio de la tierra. Obviamente en la medida en que la rentabilidad de la producción agrícola se elevaba, el precio de la tierra mostraría una tendencia a elevarse; descartando, por supuesto, los usos alternativos de la tierra como defensa especulativa contra la inflación.

¹⁰ El Dr. Eduardo Gitli, es experto de la UNCTAD (*United Nations Conference on Trade and Development*), y Asesor del Gobierno de la República de Nicaragua.

Y en tercer lugar, otro elemento de gran importancia, puesto que se mencionaba el tema de la política económica, es el hecho de que las crisis fiscales de los estados nos conduce a dedicar menos esfuerzos comparativos medibles a través del gasto a las actividades de extensión agrícola. A ello se agregan las políticas de estabilización que afectan de dos maneras el agro: por un lado, reducen la demanda interna por alimentos; y por otro, las políticas crediticias restrictivas tienden a elevar las tasas de interés, lo que obliga a los bancos a analizar con más profundidad a los destinatarios del crédito, favoreciendo los productos agrícolas de alta rentabilidad, y desplazando al productor que posee menos recursos tecnológicos. Así, en momentos en que la tasa de interés es elevada, y que hay escasez de recursos, diversos productores compiten por esos recursos, y siempre ganan aquellos que pueden demostrar fehacientemente una superior rentabilidad. Eso provoca importantes cambios en lo referente a la estructura de la tenencia de la tierra y a la estructura del tipo de producción que se va a desarrollar. Estos factores actúan como frenos a la elevación de los precios de la tierra; es decir, hay una tendencia a elevación de los precios de la tierra por el crecimiento de la rentabilidad resultante de la modernización; pero además, hay un grupo campesino que se ve compelido a vender sus tierras, lo cual también contribuye al descenso, dado que incrementa la oferta de tierras.

De este modo, y sin referirnos a las aperturas comerciales, las propias políticas económicas tienen efectos que se deberían apreciar en el marco estadístico, lo cual debe examinarse. Si esto es así, deberían poderse apreciar profundos cambios en la tenencia de la tierra, como resultado de tales políticas; cambios a los que se les deberá de algún modo dar seguimiento para evitar esa concentración excesiva de la tierra. El acceso a la información sobre tecnologías desarrollo de productos y tendencia de los mercados será vital para evitar esta concentración excesiva de la tierra. El productor deberá estar de alguna manera cada vez más orientado hacia los mercados internacionales, y aquel productor que ignora el funcionamiento de esos mercados y que carece de la información necesaria padece de muchos riesgos de tomar decisiones erróneas.

Estas preocupaciones son distintas en cada país. En términos generales, el agricultor de Costa Rica se encuentra más adelantado que algunos agricultores del sudeste mexicano, e incluso que buena parte de los agricultores de Guatemala, con lo que se presentándose una notable heterogeneidad estructural dentro del sector agrícola.

Sin embargo se ha gestado una gran preocupación ante esta modernización y ante los cambios que va a introducir en la estructura y tenencia de la tierra: esto es, la tendencia a la concentración (que en mi opinión se acelerará durante estos años), preocupación que ya es visible, según lo indicaba, en México. En noviembre del año pasado el presidente Salinas de Gortari envió al Congreso una iniciativa de reformas al artículo 27 de la constitución, pues en México existe un problema grave de tenencia de la tierra con los ejidos y las comunas, los cuales son formas de tenencia de la tierra y no constituyen formas de propiedad. En sentido abstracto se dice que los ejidos y las comunas pertenecen a la nación y por lo tanto existe una zona gris muy fuerte con relación a la seguridad en la propiedad. Desde este punto de vista, México ha decidido romper con el entronizado tabú de la intocabilidad de los ejidos; éstos también deben formar parte de la modernización y por



lo tanto el ejidatario que así lo desee puede transformarse en productor privado y vender sus tierras. Desde otro punto de vista, ello no resulta deseable porque significa quitarle los medios de vida a un campesino. Pero no se está haciendo otra cosa que legitimar lo que de hecho ocurría desde hacía mucho tiempo en México, a saber, que hay muchos propietarios que poseen tierra de manera no legales, a través de parientes o mediante otro tipo de sociedad, quienes simplemente alquilan las tierras y el ejidatario no es más que un asalariado de otro empresario, aunque formalmente el ejido ya haya sido asignado. Apreciamos por lo tanto que hay una preocupación en el caso de México, por garantizar la seguridad de la tierra, y eso se asocia a generar un mercado para la tierra que a su vez está muy estrechamente vinculado a los cambios generados por la modernización.

Las tendencias agrícolas en los Estados Unidos

Pasemos a referirnos a algunos de los ejes principales que se han venido tratando aquí. En primer lugar, de norte a sur, apreciamos que Estados Unidos da importantes subsidios a la agricultura, lo que ha sido un gran motivo de preocupación para el resto de los países de América Latina, por el hecho de que en aquella nación tiene lugar en cierto sentido una competencia desleal permanente. En gran parte de la producción agrícola de Estados Unidos no se otorgan esos subsidios directamente vinculados a la exportación, pues el GATT los prohíbe. Una buena parte de los subsidios que se dan en Estados Unidos simplemente no están vinculados a la obligación de exportar, están vinculados a la obligación de producir o de dejar de producir. A principios de la década de 1980 estos subsidios oscilaban entre US\$ 3,000 y US\$5,000 millones, pero ya en 1986 llegaron a US\$30.000 millones, cifra de subsidios muy similar a la que tiene la Comunidad Económica Europea. Sin embargo, en los últimos años ha habido una tendencia a la disminución de estos subsidios en los Estados Unidos. Por ejemplo, conforme a los datos con los que cuento, en 1990 y en 1991 fueron entre US\$10 y 13.000 millones, es decir, que todavía estamos por encima de lo que estábamos a principios de la década de 1980, pero ya más bajo que ese máximo de US\$30.000 millones. Por otra parte Estados Unidos también es un fuerte exportador agrícola, sobre todo de granos, y me refiero al maíz, trigo, sorgo, soya, oleaginosas y otros granos, de la mayor parte de los cuales es o el principal, o uno de los principales exportadores mundiales.

Asimismo ha habido un gran crecimiento de las importaciones agrícolas de Estados Unidos. A pesar de que esa nación protege el sector de fruta fresca y jugos, ha habido un notable crecimiento durante la década de 1980. Las importaciones de frutas y jugos se triplicaron o (según el período) se cuadruplicaron; y las importaciones de verduras se incrementaron en menos (posiblemente se duplicaron), pero hay un crecimiento de esas importaciones agrícolas y un gran crecimiento de importaciones que afectan no tanto a Centroamérica como a otros países, como Chile. Ha habido un crecimiento de la importación de uvas y manzanas; de casi un 40% de la expansión de las importaciones de este tipo de productos, el 40% son uvas y el 11% son manzanas, y el resto de los productos en los que ha habido crecimiento (en términos de porcentajes de crecimiento) son melones (producto que interesa tanto en México como en Centroamérica). Ha habido un crecimiento de cítricos, fresas, mangos, y piña, pero ya en menor proporción; y en cuanto a verduras,

hay un notable crecimiento en la importación de tomates, producto del que hay una gran producción para exportación por parte de México.

Las tendencias agrícolas en México

México es un país tradicionalmente dependiente en los granos básicos para su alimentación y es un fuerte importador de estos alimentos. Entre 1990 y 1991 México importó aproximadamente US\$435 y US\$180 millones en maíz; e importaba frutas frescas, en pequeñas cantidades, y más de US\$400 millones en oleaginosas (semillas de soya). Con esto se indica que México es un importante importador de alimentos, el más grande de América Latina, por lo cual es un interesante mercado.

Resulta más complejo el análisis de lo que ocurre en México a fines de 1993, porque hay unos productos de interés, especialmente para Centroamérica, y sobre los que la información es contradictoria. Citemos dos casos: el azúcar y el frijol. El azúcar es un producto muy sensitivo; de acuerdo con los estudios elaborados por el Banco Mundial México sería deficitario al menos a lo largo de los próximos veinte o treinta años, déficit estimado aproximadamente en 250,000 toneladas por estos años y ya para el año siguiente aumentado a unas 350.000 toneladas de azúcar etc. Sin embargo en 1990 México importó aproximadamente un millón y medio de toneladas, operación bastante rara, y en 1991 importó 800.000 toneladas, cantidades muy grandes, para luego reducir sus importaciones sustancialmente a menos de 80,000 toneladas. Por otra parte es muy probable que el proceso de privatización de los ingenios en México contribuya a expandir de alguna manera la producción y la productividad en el azúcar.

En el caso del frijol se observa una situación similar. México importó en 1990 US\$253 millones, y en 1991 había importado menos de US\$20 millones. Es decir, que hay gran variabilidad de las importaciones de estos productos. Los incentivos que se le dan al productor mexicano en materia de precios de garantía en el caso del frijol son sumamente fuertes; se paga al doble en México que en cualquier otro país de Centroamérica.

También México muestra importantes déficit en cuanto a la carne. Es un producto que también exportan los países centroamericanos y es fuertemente deficitario en productos lácteos, básicamente en leche en polvo, producto que se importa año tras año en cantidades bastante elevadas. Las cifras registradas de 1991, indican algo más de US\$100 millones.

Por otro lado, y siempre dentro de los productos agrícolas, México es un importante exportador de café, pero sobre todo de tomate. Ha basado la expansión del comercio exterior del sector agrícola en los tomates, al exportar aproximadamente US\$300 millones, cantidad igual a la que llegó a aportar en 1991 el melón y la sandía junto a otra serie de productos.

Todos estos constituyen algunos indicadores de la situación actual en México, que conviene conocer, dado que los países centroamericanos negocian un acuerdo de libre comercio con México.



La negociación comercial México-Estados Unidos

Pasemos a referirnos sobre la negociación comercial entre México y Estados Unidos, dada su incidencia en el análisis del futuro del sector agrícola en *todos* estos países.

El tratado va a entrar en vigencia desde el 1 de enero de 1994, con una serie de productos que ingresar a México con arancel 0; otro grupo ingresará a cinco años, otro a diez; y después tendrá ocasión el denominado período *extralargo* de productos que estarán a quince años plazo en materia de desgravación.

Cierta sorpresa ha causado en muchos ambientes el tipo de desgravación propuesto en las relaciones comerciales entre México y Estados Unidos. En los cuadros 1 y 2 se muestran los datos básicos que, aunque aproximados, dan una buena idea de los términos de la negociación. En el Cuadro 1 tenemos los compromisos generales (o sea todos los productos) independientemente de su clasificación por sectores; el Cuadro 2 se refiere en cambio solo a los compromisos de desgravación en el sector agropecuario. México otorga acceso inmediato a Estados Unidos en 5,900 fracciones arancelarias; es decir, 5,900 sobre un total de aproximadamente 11,800 (fracciones del Sistema Armonizado a ocho dígitos).

Lo concedido por México a Estados Unidos en 1991 representó un 43% de las importaciones mexicanas; es decir, que hay una desgravación inmediata de poco menos de la mitad de las importaciones mexicanas, y por su parte Estados Unidos concede esta desgravación en 7,300 fracciones, de las cuales 4,200 ya estaban libres bajo el Sistema Generalizado de Preferencias. Estas últimas no representan una concesión nueva sino era algo que México ya disfrutaba; y le agrega las fracciones restantes (aproximadamente 3,000), que son las nuevas y que en total representan aproximadamente el 85% de las importaciones de Estados Unidos desde México. En otras palabras: desde el comienzo Estados Unidos le permite a México ese acceso al 85% de los productos de su universo arancelario.

Luego tenemos la segunda etapa con un acceso gradual a cinco años. Si bien México que había otorgado concesiones menores a Estados Unidos, ya otorga 2,500 fracciones que representan el 18% y Estados Unidos otorga menos, solamente 1,200 fracciones, porque había hecho una desgravación grande al principio. Las etapas a diez y a quince años son lineales en desgravaciones; o sea, que partimos desde un máximo de cada uno, y hay una desgravación igual a través de los diferentes de los períodos. Para los productos englobados en quince años, los mexicanos hicieron la medición de que eso implicaba el 1% de las importaciones, aunque estas proporciones son engañosas, dado que a quince años está aquello que no se permite importar. En general, no sabemos realmente qué porcentaje sería, dado que simplemente no se importa, o porque los países prohíben la importación o la restringen totalmente; pero en todo caso, esto les permite tener una idea aproximada del panorama general.

Veamos, ahora, los compromisos de desgravación arancelaria en el sector agrícola (Cuadro 2). En el sector agrícola en general y para los dos países la desgravación es bastante más lenta. México desgrava de inmediato el 36% del valor de las importaciones provenientes de Estados Unidos. Veíamos que

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60
61
62
63
64
65
66
67
68
69
70
71
72
73
74
75
76
77
78
79
80
81
82
83
84
85
86
87
88
89
90
91
92
93
94
95
96
97
98
99
100

tenía 41% en el total, pero del sector agrícola solamente el 36%, lo cual implica 389 fracciones, y debo agregar que de este 36% del valor de las importaciones 30% ya México lo tenía a 0 de una manera a otra. Es decir, que prácticamente la desgravación agrícola es muy baja al principio.

Por su parte, Estados Unidos concede el arancel 0 al 61% del valor de las importaciones desde México. De este 61%, algo más de la mitad estaba ya libre de una manera u otra, por lo que observamos que esta desgravación que es bastante más lenta. A cinco años, México desgrava solamente el 3% del valor de sus importaciones, o sea que estamos en presencia de una desgravación sumamente lenta. Estados Unidos desgrava el 6%, sigue una desgravación lenta; y luego a diez años se degrava el 42%; México degrava el 42% del valor de las importaciones provenientes de Estados Unidos, a la vez que Estados Unidos desgrava el 28%.

Conforme a lo dicho antes, la desgravación de productos de origen agropecuario es más lenta que en el resto. Pero es necesaria una nota de cautela, lo cual no quiere decir que la degradación se va a producir en el décimo año, sino más bien que la degradación empieza en el primer año y va descendiendo hasta llegar a 0 en el décimo año. Asistimos, pues, a una degradación progresiva a lo largo de estos diez años para aquellos productos de importación restringida en ambos países. Aquellos que tenían barreras de tipo no arancelario--o sea que estaban sujetos a permisos de importación o de importación prohibida--se «arancelizaron». Este último concepto (*arancelización*) responde a cuánto equivale una prohibición de importar en términos de un arancel y se hace simplemente comparando el precio interno del país con el precio del mercado libre o del país con el que se está negociando. En el caso del frijol el arancel así calculado llegó al 218%. O sea que la política mexicana restrictiva de importaciones de frijol equivalía a un arancel de 218%, la diferencia entre el precio del frijol en México y en Estados Unidos. En lo fundamental, es lo mismo con una serie de productos de acceso restringido que se arancelizaron, como punto de partida para una reducción gradual a diez o quince años hasta llegar a un arancel nulo.

En ciertos productos, las barreras no arancelarias se siguen manteniendo durante el primer período, algunas a veces hasta por quince años, por ejemplo, y aquí estamos ante un producto que es bastante importante: el azúcar. En este producto, la regla general consiste en una desgravación a quince años, pero cualquiera de los dos países (Estados Unidos o México, porque Canadá tiene un tratamiento distinto y no es exportador de azúcar) puede exportar en la medida que consiga generar excedentes entre su producción y su consumo mediante un acuerdo algo complicado que le permite de hecho exportar hasta 25,000 toneladas durante los primeros seis años, y luego a 150,000 toneladas. Si México no genera excedentes en azúcar, equivale a no haber recibido nada; desde ese punto de vista, se trata de un caso de cuota arancel, o sea que tiene una cuota que entra con arancel 0 (al igual que muchos otros países), todo lo que vende por encima de esa cuota debe pagar un arancel elevado, pero disminuyendo durante los quince años.

El caso del azúcar ilustra uno de los primeros y más perceptibles casos de efectos perversos sobre el resto de los países de la región. Por un lado México se verá tentado a fomentar más aun (ya lo hace ahora mediante aranceles variables elevados) la producción de azúcar para generar excedentes

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60
61
62
63
64
65
66
67
68
69
70
71
72
73
74
75
76
77
78
79
80
81
82
83
84
85
86
87
88
89
90
91
92
93
94
95
96
97
98
99
100

rápidamente y disfrutar de la ampliación potencial de su cuota. Por lo tanto va a restringir o evitar el acceso del azúcar centroamericano, entre otros. Al mismo tiempo, de resultar México exitoso, Estados Unidos reduciría su cuota de azúcar para el resto de los países, afectando a los exportadores de azúcar.

Este es, en síntesis, el tipo de negociación realizada. Como se puede observar, hay una acentuada degravación de entrada, lo que va a traer consecuencias en la estructura del agro. De paso, podemos apreciar los productos sensibles para diversos países: para México es sensible el maíz, el frijol y la leche en polvo. Esto puede ser importante para aquel país que tenga expectativas de firmar un tratado de libre comercio con México y exportarle leche en polvo, porque va a resultar difícil incluirla en una desgravación inmediata. Y por otro lado el aliciente es mayor, dado que si se consigue la degravación inmediata de la leche en polvo (por lo menos para una cuota en México) se va a vender a precios elevados, y en consecuencia a incrementar la rentabilidad de quien la produzca.

La palabra clave en este caso es el «acceso». Queremos decir con esto que lo que se negocia son *accesos*, que en condiciones de productos restringidos representan altas tasas de rentabilidad para quien logre incluirse en ellos. Para Estados Unidos, los sectores conflictivos o *sensibles* (como les suelen llamar los negociadores) han sido el azúcar, los concentrados de naranja, el maní, brócolis, espárragos, melones. Debe aclararse, no obstante, que se han negociado que durante ciertos meses del año productos sensibles para Estados Unidos pueden ser exportados sin arancel por parte de México. Es el caso del brócoli, que negociaron un acceso especial en diciembre, cuando México puede exportar a Estados Unidos sin impuesto. En cierto sentido, se trata de una pequeña concesión. Por supuesto, no van a desarrollar un cultivo solamente porque puedan exportar durante un mes, pero constituye una ventana de interés; lo mismo ocurre con espárragos y los melones.

Efecto del tratado de libre comercio sobre el comercio centroamericano

Es un hecho que esta negociación del tratado de libre comercio va a tener importantes repercusiones en lo referente al flujo del comercio en los países centroamericanos. En primer lugar, hay que tener en cuenta que con estos tratados se reducen, por un lado, los aranceles y se eliminan las barreras no arancelarias; y por otro, se crean mecanismos de autocontrol. Por ejemplo, se imponen condiciones para aplicar cláusulas de salvaguardia que resultan sumamente pesadas. En el caso de los tratados, lo que se está logrando es en cierto sentido tener una mejor certeza de los compromisos, pero también de su duración y estabilidad.

En tal caso se alcanza entonces esa seguridad que mejora las expectativas de rentabilidad y se abren espacios en el mercado para una serie de productos, o incluso llegan a abrirse mercados enteros para productos que de otra manera podrían considerarse productos sensibles; me refiero al maíz, a las frutas frescas (porque México es importador de las frutas frescas puede haber posibilidades regionales de exportación regionales), oleaginosas (especies donde México es un fuerte importador), pero también al frijol, a las exportaciones de carne, a los lácteos y a la misma azúcar mediante cuotas.



En cierto sentido nos encaminamos a una política de bloques; es decir, se está dando una orientación precisamente hacia lo que no se quería hacer. Si se analiza el Tratado de Libre Comercio entre México y los Estados Unidos, en él hay una serie de disposiciones que entran en las llamadas zonas grises del GATT, en las cuales no se sabe exactamente cuál es la legalidad, pero mejoran el ambiente para las relaciones comerciales entre países en detrimento de otros. Un ejemplo es el artículo XIX del GATT, que en términos generales se interpreta en el sentido de que cuando un producto entra a un país en condiciones tales que causa o amenaza causar un daño a la producción de un determinado producto de ese país, éste puede imponer una cuota, para restringir las importaciones y apoyar su industria nacional; esto es lo que se conoce como la cláusula de salvaguarda. Si la restricción a las importaciones (que debe ser temporal) se efectúa por medio de cuotas, ha de hacerse de forma tal que no resulten discriminatorias; es decir, si antes de aplicarse la cláusula de salvaguarda un país tenía un 10% del mercado del otro, al restringirse las importaciones va a seguir manteniendo ese acceso a un 10% del mercado. En el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica está expresa la posibilidad de aplicar la cláusula de salvaguarda, excluyendo de su aplicación a los países firmantes del tratado. O sea que, en contra de lo que fue un comportamiento tradicional del GATT, los Estados Unidos en cualquier momento pueden decir que no importarán durante cierto tiempo manzanas, y excluir a México de esa prohibición. Es necesario tener en cuenta que al momento de la elaboración del tratado, no existe un código de salvaguardias en el GATT, sino algunas disposiciones generales. En este caso, el tratado se adelantaría al GATT.

Si bien es cierto que de alguna manera también el GATT va a cambiar al respecto, este es un ejemplo de que hay una tendencia a conformar también un bloque, no solamente en lo que referido a la disminución de barreras arancelarias y no arancelarias, sino también en todos los aspectos normativos de estas relaciones. Eso de nuevo brinda una seguridad mayor al productor que puede plantear sus actividades a largo plazo.

Es difícil que en las relaciones de México con Centroamérica aquella nación vaya a exportar productos agrícolas, porque México no es tan competitivo como se piensa en este tipo de productos. Ha desarrollado cierta ventaja en algunos bienes agrícolas frente a los Estados Unidos, apoyándose básicamente en su mano de obra barata, incluso en la parte más modernizada, y por lo tanto difícilmente pueda competir contra Centroamérica. En cambio Centroamérica si puede plantearse exportar productos agrícolas a México en varios espacios del mercado.

Pero además, hay un importante problema adicional: al entrar Estados Unidos y México en un proceso de desgravación, se dará naturalmente una erosión de las amplias preferencias arancelarias que tienen los países centroamericanos en el marco de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe. Si hay un producto agrícola que en los Estados Unidos paga un 7% de impuesto y los países de la Cuenca del Caribe entran con arancel 0 a los Estados Unidos, el margen de preferencia es de un 7%, o sea la diferencia entre lo que paga el resto del mundo y el 0 que no paga Centroamérica. Cuando haya otros países que tengan la misma preferencia y puedan ser grandes abastecedores potenciales de los productos, esa preferencia que era de 7% ya no va a ser de 7% sino en realidad va a ser de mucho menos, porque ya se comparte esa preferencia con

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60
61
62
63
64
65
66
67
68
69
70
71
72
73
74
75
76
77
78
79
80
81
82
83
84
85
86
87
88
89
90
91
92
93
94
95
96
97
98
99
100

otro exportador potencial. Para la gran mayoría de productos agrícolas esto puede ser poco importante, dado que ya estaban con arancel 0 para todo el mundo o para México por ser beneficiario del Sistema Generalizado de Preferencias, pero en algunos productos va a producirse una competencia importante, como en caso del melón, el pepino, la sandía y el mencionado caso del azúcar.

Las tareas que se derivan para Centroamérica

Estas nuevas realidades de algún modo replantearán las condiciones en las que se trabaja dentro de la Iniciativas de la Cuenca del Caribe. Desde luego, no se les puede plantear a los estadounidenses que eliminen las preferencias con México, y hay poco espacio para pedir compensaciones dentro del mismo del sector agrícola, excepto en dos o tres casos bien definidos, como el azúcar y el maní. Sin embargo, tenemos la ventaja de que la desgravación agrícola en los Estados Unidos es relativamente lenta, pues hay un período de adaptación, aunque no sea tan largo como parece (debido a que aunque de forma gradual, la apertura de hecho comienza en lo inmediato en todos los productos).

En consecuencia el sector agrícola centroamericano tiene además en estas condiciones la obligación de continuar con el proceso de modernización. Nuevamente entramos en esa nueva contradicción: cómo se produce esta modernización. Y en esto radica el más importante desafío, porque observamos que la modernización generada por las políticas de estabilización es un proceso concentrador de tierras y en cierto modo concentrador del ingreso. Estamos en presencia de una nueva tendencia de la modernización que surge de la necesidad de que si el productor desea mantenerse en el mercado tendrá que incrementar su rentabilidad, y una vez más esos productores que lo hagan lo realizarán a expensas de otros que quedarán fuera del mercado. Así tendría que garantizarse que todo este movimiento de incremento de la rentabilidad sea homogéneo. ¿Y cómo asegurar que lo sea? Tal es la principal interrogante.

Todo esto replantea de alguna manera la necesidad de modernizar la agricultura, modernización que pasa por el papel central del empresario. No hay otra posibilidad. Han de incentivarse los valores empresariales, el estado tiene que situarse en tal posición que se incentive este espíritu empresarial, y que los empresarios actúen de manera más dinámica, no solamente en las aplicaciones de su tecnología, sino que no se espere a que le compren. sino que salva a vender. En otras palabras, que no caiga en manos de un «broker», sino que él mismo se convierta en tal y que desarrolle nuevos productos, busque nuevos espacio; todo lo cual, según creo, más que un problema de tecnología es un problema de actitud empresarial.

Es un prerrequisito que esa tecnología se encuentre accesible al empresario. Pero el espíritu empresarial es prácticamente insustituible, no se puede comprar en el mercado. Entonces tenemos que la modernización de alguna manera implica también un cambio en la mentalidad del productor agrícola, que genere un productor agrícola más dinámico y más integrado con la industria.

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60
61
62
63
64
65
66
67
68
69
70
71
72
73
74
75
76
77
78
79
80
81
82
83
84
85
86
87
88
89
90
91
92
93
94
95
96
97
98
99
100

Esto también se va a incentivar en el sector de los granos básicos en Centroamérica, dado que la región es ligeramente deficitaria en estos bienes. El comercio recíproco tenía una serie de problemas y de trabas, que una vez eliminados de nuevo surge la posibilidad de garantizar el acceso a los mercados, siempre y cuando los países centroamericanos no se impongan cláusulas de excepción, cada vez que se les presente un problema de tipo coyuntural. Con eso se garantiza cierta estabilidad de los mercados y una posibilidad real de expandir la producción.

Ideas finales

A principios de 1990 la Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Centroamericana (SIECA) encontraba oportuno recordar que el sector agrícola está llamado a ser el motor de desarrollo en el corto y mediano plazo, con fundamento en la diversificación y uso racional de los recursos humanos y naturales, promoviendo la autosuficiencia alimentaria y la articulación con una profundización del proceso de industrialización, lo mismo que el desarrollo social y la ampliación del mercado interno.

Las importaciones de granos básicos han crecido en importancia en Centroamérica. Esto, en sí mismo, no es perjudicial. El problema radica en la falta de alternativas para la economía del pequeño campesino. La entrada de importaciones subsidiadas o donadas desde los países desarrollados (como el PL-480 y otros) contribuye a deprimir los precios internos. Así, el costo de ciertas importaciones de alimentos tiene un alto componente social que no ha sido adecuadamente medido. Desde ese punto de vista, no queda menos que reconocer la acertada decisión de los presidentes centroamericanos reunidos en San Salvador en julio de 1991, al aprobar, entre otras cosas, un Plan de Acción Conjunta para la Agricultura Centroamericana, uno de cuyos ejes fundamentales consiste en la liberalización del comercio intrarregional de productos básicos. Si bien esta apertura todavía debe resistir la dura prueba del tiempo, constituye una excelente alternativa para fomentar la competencia a lo interno de la región, con una protección frente al resto del mundo tras un arancel acotado dentro de una banda de precios. Este sistema permite una mayor transparencia y evita los permisos discrecionales de importación a la vez que tiene un efecto protector y evita que el precio al consumidor se dispare. En perspectiva entonces, la región ganará por un aumento de la competencia interna que a su vez fomentará el empleo (precisamente por el componente de apertura intrarregional), estabilizando los precios. Como complemento, será conveniente atender la posibilidad de abrir mercados adicionales como los casos de Venezuela y del propio México.

Durante algún tiempo permanecerá la duda acerca de la medida en que un simple mecanismo de mercado disminuya las diferencias entre la agricultura campesina y la moderna. El Estado deberá dirigir los recursos a mejorar la capacitación, garantizar los derechos de propiedad y la disponibilidad de tecnologías. Es difícil que disponga de la capacidad financiera u organizativa para hacer más, pero lo que pudiera hacer bien ya constituye un verdadero triunfo. Si los incentivos a la producción se diseminan a través del mercado, el estado debe cuidarse de que este funcione bien. Un conjunto dado de señales de mercado podría servir para orientar el comportamiento de los sectores empresariales modernos, pero al mismo tiempo quedaría limitado para estimular

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60
61
62
63
64
65
66
67
68
69
70
71
72
73
74
75
76
77
78
79
80
81
82
83
84
85
86
87
88
89
90
91
92
93
94
95
96
97
98
99
100

al pequeño campesino tradicional; pero no es cierto este pequeño campesino no capta las señales del mercado cuando es competitivo y transparente. El estado debe cuidar que estas condiciones se den. A su vez, un mercado que funciona bien requiere una profundización tecnológica que servirá para mejorar la remuneración del elemento humano que se adapta, por lo cual es necesario democratizar las oportunidades de capacitación.

Con respecto al Tratado de Libre Comercio de Norteamérica, las cuatro quintas partes de las exportaciones de los países de la Cuenca del Caribe continuarán compitiendo con México en el mercado de Estados Unidos bajo las mismas condiciones. Para muchos de los productos en los que México obtuvo concesiones significativas no hay exportaciones por parte de países de la Cuenca. Otro aspecto relevante es que, pese a su vecindad, México tiene un porcentaje de las importaciones agropecuarias de Estados Unidos de aproximadamente 10 %, frente a alrededor de 6 % de los países de la Cuenca. De manera que el choque en términos generales no es tan fuerte. México es un proveedor más dinámico en hortalizas frescas, en tanto que la región es un proveedor importante de frutas.

Los países centroamericanos dependen de las exportaciones de productos agropecuarios para generar entre un 55 y un 75 % de los ingresos de divisas por concepto de comercio. Todo esto confirma la necesidad de analizar detenidamente las repercusiones en los productos específicos donde los países de la Cuenca son proveedores y el acceso para otros países es difícil. Es el caso de los pepinos, las piñas y los melones, el maní. Pero el caso más preocupante es el del azúcar, según quedó esbozado en su oportunidad, dado que ya hay un empeoramiento visible de la actitud oficial mexicana frente a importaciones de países centroamericanos, a las cuales varios años antes estaba dispuesto a dejar entrar con disminución de impuestos conforme a los acuerdos de alcance parcial firmados a mediados de los ochenta; al mismo tiempo se corre el riesgo de que la cuota azucarera americana global se mantenga en el mínimo al que ha llegado entre 1992 y 1994.

Desde el punto de vista de los mercados regionales se puede pensar en cuatro vías, no necesariamente excluyentes, pero sí muy aconsejables:

1. Bregar por una conclusión exitosa de la Ronda Uruguay del GATT, lo cual permitirá en lo futuro mercados más abiertos. Aunque se pierdan algunos nichos que se tienen bajo las ventajas de la Cuenca, se abrirán las puertas hacia otro tipo de exportaciones, incluso dentro del sector agrícola no sólo dentro de Estados Unidos, sino de la cerrada Comunidad Europea.
2. Bregar por la adscripción de Centroamérica al Tratado de Libre Comercio de Norteamérica. Este va a ser un proceso bastante largo, debido al resto de países grandes que se han instalado en la fila: Chile, Venezuela, etc. No parece haber en las condiciones actuales demasiado para ganar en lo agrícola, salvo en los casos de azúcar y maní.
3. Bregar por una adecuación («compensación» es un concepto que no debe usarse porque puede interpretarse en el sentido de dar otra cosa a cambio y que puede pertenecer a un aspecto distinto) especialmente en

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60
61
62
63
64
65
66
67
68
69
70
71
72
73
74
75
76
77
78
79
80
81
82
83
84
85
86
87
88
89
90
91
92
93
94
95
96
97
98
99
100

el caso del azúcar y equiparación del maní, *dentro del marco de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe.*

4. Abrir una alternativa de asociación con México en materia de exportaciones centroamericanas hacia ese país como un nuevo mercado insuficientemente explotado, que crecerá probablemente de manera dinámica durante los próximos años.

Para finalizar, conviene reafirmar que si bien existen algunas limitaciones posibles de mercado, las ventajas que poseen los países centroamericanos son suficientes como prerequisite de éxito empresarial. Por lo tanto los ejes del esquema de desarrollo del sector agrícola deberán pasar por la elaboración de proyectos nacionales que coloquen en primer lugar al campesino como empresario con iniciativa y sentido de responsabilidad y no como sujeto pasivo de programas de ayuda. Sólo de este modo el sector agropecuario podrá cumplir con eficiencia el rol que se le pretende asignar.

ההנהלה הכללית

Comentarios a la ponencia

Rodolfo QUIROS GUARDIA¹¹ *

En primer lugar quisiera hacer énfasis en un elemento que desde el punto de vista de la política comercial o de la geopolítica del comercio suele ser dejado por fuera; se trata del hecho de que aunque las vinculaciones de nuestros países con Canadá no son tan intensas como pueden ser las de Estados Unidos que tiene a ese país como su principal socio comercial, es necesario que tengamos a Canadá en el panorama de todo lo que se refiere al NAFTA y al comercio. Canadá es miembro del NAFTA; tiene un convenio bilateral anterior con los Estados Unidos ya de varios años, y consecuentemente es el país que hoy por hoy está más integrado al bloque de la América del Norte.

En materia agrícola, Canadá es miembro del grupo CAIRNS¹², grupo de países exportadores agrícolas netos, que se supone no subsidian a su agricultura, cuando menos no a los niveles que lo hacen otros países. De manera sorprendente Canadá subsidia su agricultura al igual que los Estados Unidos. Con esto ilustro, como lo mencionó el Dr. Gitli, que hay problemas de competencia en el mercado. Canadá subsidia su agricultura mediante los transportes, aparte de todos los otros subsidios considerados neutros en el comercio, como son la información comercial, la investigación agrícola, la extensión, la organización para el mercadeo, etc.

Por otra parte el mercado canadiense tiene graves problemas de acceso, sobre todo en lácteos, en productos avícolas, en pollo y huevos y en carne de cerdo. No es un mercado abierto desde el punto de vista arancelario. Pero además, en el comercio interno, tiene limitaciones de tipo provincial que hacen que como un todo, no haya libre comercio frente a terceros países. Y estas restricciones no arancelarias dificultan mucho el acceso a ese mercado.

En lo que respecta al mercado de los Estados Unidos, no es del todo cierto que los subsidios se otorguen en especial al agricultor y no a la exportación. Podría ser que la mayor parte sea hacia el productor, pero los subsidios directos a las exportaciones agrícolas son muy significativos, lo cual plantea problemas de competencia y de reglas de mercado. El GATT prohíbe los subsidios a las exportaciones, pero lo agrícola no está sujeto a las disciplinas del GATT. Precisamente esa es la lucha hoy en este mundo de bloques, en el que podemos conservar cierta multilateralidad, para que imperen al menos reglas comunes, y esto no se puede alcanzar si no se aplican a las

* El Dr. Rodolfo Quirós Guardia ha sido Ministro de Agricultura y Ganadería y Ministro de Exportaciones de Costa Rica; actualmente es Director del Programa Comercio e Integración del IICA.

¹² En su mayoría el grupo está integrado por países en vías de desarrollo que se oponen a los subsidios agrícolas aplicados en el norte industrializado, e impulsan la inclusión de la cuestión agrícola en las deliberaciones de la Ronda Uruguay. Sus miembros son: Argentina, Australia, Brasil, Canadá, Colombia, Chile, Fiji, Filipinas, Hungría, Indonesia, Malasia, Nueva Zelandia, Tailandia y Uruguay.

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60
61
62
63
64
65
66
67
68
69
70
71
72
73
74
75
76
77
78
79
80
81
82
83
84
85
86
87
88
89
90
91
92
93
94
95
96
97
98
99
100

exportaciones agrícolas las mismas disciplinas del GATT. Veamos un ejemplo muy reciente: el presidente de los Estados Unidos anunció hace dos semanas que tenía disponibles mil millones de dólares adicionales para subsidiar las exportaciones de trigo. Eso afecta alrededor de unos tres millones de toneladas de ese producto. Para un país importador eso parece bueno, pero para un país como Argentina, que es un gran productor de trigo, la opinión es totalmente distinta.

Pero además hay un punto formal: cuando se inició la Ronda Uruguay del GATT, una de las reglas que todos los países se comprometieron a cumplir fue la del *statu quo*. Ello significa que mientras los países estén negociando no van a mover barreras arancelarias ni no arancelarias para no dificultar la negociación. Pero este anuncio de los mil millones adicionales es una evidente violación de dicho principio.

El NAFTA es un paso adelante en la liberalización del comercio, o en la estructuración de bloques económicos; esto dependerá esencialmente del resultado de la Ronda Uruguay. Si se suspende o finaliza sin resultados positivos, esto irá en contra de la multilateralidad del comercio, y a favor de la conformación de bloques comerciales de tipo regional o subregional. Por otra parte, el NAFTA pone un signo de interrogación sobre el destino de la anunciada Iniciativa para las Américas. Como lo ha dicho el Dr. Gitli, no se conoce el texto del acuerdo, que se está redactando en términos legales. La información se conoce a través de lo publicado en los Estados Unidos, Canadá y la Secretaría de Comercio de México, que si bien perfilan y delinean el tratado, no arrojan luz sobre la letra menuda, por lo cual aún tenemos muy serias interrogantes. Si la cláusula de acceso al NAFTA se convierte en una vía que nuevos países o bloques de países en el mercado del norte, la Iniciativa para las Américas quedaría bastante cuestionada en su proyección futura. sobre

Ahora bien, no se conoce muy bien cómo va a funcionar la cláusula de acceso, aunque sabemos que no será automática. Se dice que nuevos países podrán adherirse para lo cual deberán hacerse las respectivas solicitudes y los tres socios decidirán, pero la interrogante es como se va a negociar este acceso. Por otra parte, tenemos las declaraciones de hace poco más de un mes de parte de la negociadora principal de Estados Unidos, Carla Hills, según las cuales cualquier país que quiera acceder al NAFTA tendría que ofrecer mayores ventajas que las que ya están incluidas en el tratado. Entonces pareciera que ese acceso no será tan fácil como se podría creer en un principio.

Otro elemento del TLC es que en realidad no tenemos la menor idea de como se va a aplicar la Cláusula de Nación más Favorecida, dentro de convenios que puedan tener uno o más de los tres países con un cuarto país. Para Centroamérica es muy importante porque estamos a punto de firmar el Tratado de Tuxtla Gutiérrez, en una de cuyas partes pretende crear una zona de libre comercio con Centroamérica para 1996. Esta es otra arista del NAFTA que realmente plantea muchas interrogantes, porque este último es un tratado de México con Centro América, pero a su vez México está atado por el NAFTA a Canadá y a los Estados Unidos. Desde el punto de vista de las negociaciones comerciales, no está claro como se va a proceder en este campo.



El Dr. Gitli sostiene que existe erosión de las ventajas comparativas con respecto a la ICC, que puede que no sean muy importantes. Si hablamos de un arancel que estaba en el 8% y ahora lo que hay es un diferencial del 2%, eso puede ser que no sea importante, pero el punto es que la ICC contempla preferencias ~~eran~~ arancelarias no recíprocas, y lo que se está proponiendo en el NAFTA o en la Iniciativa para las Américas es con carácter de reciprocidad. Hay una diferencia cualitativa importante para los países de Centroamérica y para los países del Caribe, porque al igual que ponemos en entredicho cuáles son los beneficios netos de la Iniciativa para el Caribe, también para los caribeños es motivo de preocupación lo que ocurra con su convenio de libre comercio con Canadá, el CAPCAN, y lo que pase con ellos en cuanto a la protección que les otorga el Tratado de LOME en la Comunidad Económica Europea.

Por otra parte, este tratado agudiza y complica el problema de acceso a mercados. No nos olvidemos de que estos tratados, llámense *NAFTA* o *Iniciativa para las Américas*, no se refieren sólo a comercio; contienen todo el elemento de inversiones, lo que quizás es más importante de lo que pueda ser la erosión de las ventajas arancelarias, sin mencionar otros elementos como son, servicios, propiedad intelectual, etc. que también constituyen disposiciones de los tratados.

Concluyo haciendo hincapié en que hay una erosión sustancial de las ventajas arancelarias, problemas en ciernes, ya existentes de acceso a los mercados y problemas de inversión. Estamos en una situación crucial en el sentido de que puede no haber muchas ventajas para nosotros en acceder a estos tratados (*NAFTA* o *Iniciativa para las Américas*). Lo que no debemos hacer es quedarnos fuera.

Leonardo GARNIER¹³ *

Voy a hacer una reflexión más general sobre la ponencia del Dr. Gitli. en mi opinión la preocupación central de la exposición es respecto a lo que se busca con las políticas de apertura y de liberalización del comercio, que son políticas en las que todos nuestros países están apuntados con distintos ritmos, distintas estrategias, pero en general en esa dirección.

Hoy, al igual que hace unos 160 años, lo que se busca con estas políticas es responder a la pregunta de cómo estos países se podrían integrar de modo más exitoso a la economía internacional, y cuáles son los instrumentos que podrían permitir una integración exitosa. Si pensamos en hace 160 años, cuando se discutía en Costa Rica sobre el café, o el cacao, o qué poner a hacer a la gente, la discusión de la época se centraba en cómo sacarle más partido a esa integración con el mundo. Revisando en los Archivos Nacionales las discusiones que se daban en los cabildos abiertos en San José, me he percatado que curiosamente las discusiones eran modernas; por ejemplo, cuando otros negaban el café en favor del cacao, don Pedro de Alvarado decía: «Miren,

*¹³ El Dr. Leonardo Garnier, ha sido Viceministro de Planificación Nacional y Política Económica de Costa Rica; profesor de la Maestría en Política Económica de la Universidad Nacional.



allá en Europa se están industrializando y están usando máquinas, y nosotros deberíamos empezar a pensar en eso y no quedarnos discutiendo cuál es el producto que nos va a sacar de pobres por un rato» (¡lástima que no había televisión en aquellas épocas para tener registradas las caras con que los demás lo volvían a ver!).

Esa preocupación se encuentra después en las décadas de 1940 y 1950, aunque con una estrategia completamente distinta, que luego sería conocida como estrategia de desarrollo hacia adentro, que representa toda la industrialización. Pero esa no era una estrategia de desarrollo hacia adentro; lo que la CEPAL y la gente que impulsó esos modelos estaba buscando era una plataforma para insertarse mejor en los mercados internacionales. Lo que se decía era que aquella estrategia de bienes primarios y exportaciones de productos que iban perdiendo precio comparados con los industriales no nos sirve, que era necesario integrarnos a los mercados internacionales de otra manera, y para lograr eso era necesario cerrar por un rato los mercados, apoyar a los industriales, etc. Ese camino se fue desvirtuando y la protección dejó de ser un instrumento y se convirtió en un negocio, y sobre todo en un camino en el que se perdió lo que debió haber sido el objetivo central: elevar el potencial de los recursos humanos y los recursos naturales con que se contaba, para competir en esos mercados. Así, como la primera etapa se agotó, se propuso la segunda etapa; y ahora nos dicen que la segunda etapa ya también se ha agotado y nos proponen una tercera etapa que se parece mucho a la primera.

Cuando se revisa esa historia, se siente que debiéramos aprender tanto las lecciones del pasado más cercano, como las del pasado más lejano. Como la apertura de la economía y la liberalización no necesariamente provocan una buena inserción en los mercados internacionales, esto nos lleva a uno de los temas que Eduardo Gitli mencionaba al finalizar su intervención: ¿cómo modernizarse? 4

El concepto «modernización» es muy amplio, y cada quien la puede utilizar a su manera. Cabe preguntarse cómo orientar la modernización del aparato productivo, de forma que tenga un efecto positivo en el desarrollo de estos países. Se plantea en primer lugar el tema del acceso a los mercados: cómo la modernización de nuestros países nos permite un mejor acceso. Pero el término «acceso» también habría que calificarlo, porque podría ser acceso igual que hace 160 años, en el que todos producíamos lo mismo, con la misma tecnología, los mismos recursos baratos. Desde el punto de vista económico, en este tipo de acceso la demanda estaría atrayendo la oferta y otra vez podría ocurrir que los precios y el valor de los recursos se derrumbaran. Debíamos entonces pensar en un acceso calificado.

Eduardo Gitli sostenía que ahí el elemento central es cómo transformar al sector empresarial de nuestros países; es decir, cómo hacer que la gente quiera abocarse a esta transformación o a esta apertura, de una manera tal que no sólo resulte en un buen negocio (a saber, que no sólo sea rentable como actividad privada, sino que además contribuya a lo que podría llamarse desarrollo social). Esto no es fácil, porque en nuestros países no existe la costumbre de usar los instrumentos de la política económica para lograr estas cosas. Siempre se les plantean objetivos más bien restringidos. Por ejemplo, si el problema de estos países es una crisis de balanza de pagos, los 4



instrumentos de política económica se dirigen a enfrentar ese desequilibrio de la balanza de pagos. Así, se acude a devaluaciones, certificados de abono tributario, distintos tipos de estímulos que frenen importaciones, que estimulen exportaciones, etc.; incluso algunas personas van más allá y plantean cosas más interesantes, por ejemplo que no nos interesan todas las exportaciones, sino las que tienen mayor valor agregado, pero qué es más valor agregado.

Al respecto, soy de la opinión de que la política económica y social deberían integrarse. No tienen que buscar solamente mayor valor agregado, pues no es el valor agregado en el producto lo importante, sino el valor agregado por unidad de recurso productivo utilizado: cuánto valor agrega cada unidad de recurso humano, cada unidad de recurso natural que se utiliza. De lo que se trata es de que el país o los países puedan llevar al máximo la valorización de estos recursos, lo cual significa dos cosas: por un lado, que necesitamos aumentar lo que cada recurso le aporta a la producción, y con ello, por otro lado, que estaríamos permitiendo valorizar los recursos en el sentido de aumentar la remuneración de los mismos. Esas dos cosas tienen que ir de la mano, y es una de las señales claves que podemos llevar al sector empresarial, mediante el mercado, las regulaciones, y las políticas que se nos ocurran.

En parte hay un problema de actitud de los empresarios, pero en parte también hay un problema de políticas y de entorno institucional. Si se quiere, habría que apoyar a los empresarios en cuanto a infraestructura, crédito, recursos, ciencia y tecnología, etc; y al mismo tiempo habría que «amenazarlos» (si me permiten el término) con la política social y con la política de remuneración de los factores. Si los factores siguen siendo igualmente baratos que siempre, y si estos países, en la forma en que llevan a cabo su apertura y su liberalización, lo que hacen es competir entre ellos reduciendo el costo de los factores, la señal que se le envía al sector empresarial no es una señal de modernización.

Resulta fácil sostener que se debe ser competitivo, y que debe bajarse el costo de los productos; pero debe tenerse cuidado en la forma mediante la cual se va a reducir el costo de los productos. Se puede bajar porque los empresarios logran ser más eficientes; y entonces, aunque los salarios suban y aunque el gasto social suba, el aumento de la eficiencia hace que el producto sea más barato. La otra opción consistiría en mantener los productos baratos, porque los salarios, los impuestos, el gasto social y todo lo que promueve el desarrollo social siguen siendo bajos.

El instrumento que ha de utilizarse no es una cuestión secundaria; el ritmo al que se negocia una apertura, al que se negocia una reducción de aranceles, y cómo se complementa eso con los instrumentos de transformación productiva, no son un problema semántico ni secundario. Podría parecer igual a nivel de los equilibrios de corto plazo, y ahí es tal vez donde se tiene el problema principal de los últimos diez o quince años. Tanto por intereses de sectores locales como por presiones externas, nos hemos habituado a paquetes de instrumentos que provocan una transformación de los flujos comerciales, y que en efecto resuelven problemas de rentabilidad privada y que resuelven desequilibrios financieros, de balanza de pagos y déficit fiscal en el corto plazo, pero lo resuelven igual que lo resolvimos hace 160 años.

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60
61
62
63
64
65
66
67
68
69
70
71
72
73
74
75
76
77
78
79
80
81
82
83
84
85
86
87
88
89
90
91
92
93
94
95
96
97
98
99
100

Conforme pasa el tiempo lo que se puede percibir es que esas políticas más sencillas de abrir y liberalizar nos vuelven a colocar en la misma situación de finales de la década de 1930, o en la misma situación de la década de 1970 o del siglo pasado, casos en que la economía es incapaz de sostener el nivel de vida que los países desean.

Ante la oportunidad que nosotros estamos viviendo, ese es el reto que debería plantearse a los países. Tiene lugar una apertura, la posibilidad de cambiar las reglas de integración en la economía internacional, lo cual es una verdadera oportunidad, si se actúa en forma correcta. Pero también es un enorme riesgo, si los instrumentos que usamos no son los instrumentos correctos.

Es relativamente fácil prefigurar el futuro, casi que a un plano caricaturesco: recomendarle a Costa Rica devaluar el tipo de cambio, tener una política salarial austera, reducir el gasto social, focalizarlo; y ¿todo para qué?: para estar en condiciones de competir internacionalmente, por ejemplo con Colombia. Pero a Colombia le están recomendando las mismas políticas para competir con Costa Rica, y a los dos se les recomienda las mismas políticas para competir con México. Así, con ese tipo de paquete, el resultado es simple: todos vamos a competir entre nosotros igual que hemos hecho muchas veces para vender más baratos los productos, y no para remunerar mejor los recursos productivos.

Me parece que ese sería el eje central de lo que debería hacerse, y hacia donde habría que dirigir los esfuerzos de la política económica, para ver cómo estos países logran una integración; no para empobrecer mutuamente las estrategias de desarrollo, sino para competir entre nosotros hacia arriba y no hacia abajo.

LA SOSTENIBILIDAD Y EL DESARROLLO AGRICOLA

Rubén GUEVARA MONCADA ⁽¹⁾ x

Resumen

La sostenibilidad implica que una actividad o función puede continuar por tiempo indefinido. Por lo tanto, en la agricultura sostenible las prácticas agrícolas deben permitir la producción de alimentos al mismo tiempo que conserva el ambiente y mejora la calidad de vida de la población. En la actualidad existen dos extremos de prácticas agrícolas: las fundamentadas en altos insumos externos, de alta productividad principalmente en monocultivos pero que contamina el ambiente, y las de bajos insumos externos, de baja productividad y que producen deforestación y provocan una acentuada erosión de suelos.

Se concluye que las actuales prácticas no son sostenibles, pero con un esfuerzo concertado de la investigación agrícola, que ha tenido mucho éxito en los últimos veinticinco años, se podría contribuir en forma significativa a alcanzar la agricultura sostenible. Para ello será necesario dar apoyo con recursos frescos y llevar a cabo cambios tanto en los patrones de consumo como en recursos frescos, y otros tanto en los patrones de consumo como en los esquemas para el combate de la pobreza en el trópico. Esto, aunado a la decisión política y el deseo generalizado de cambio, podría en un plazo relativamente corto influir de modo positivo en la agricultura sostenible.

Para ello, es imperioso eliminar las distorsiones en la producción y comercio agrícolas, y crear políticas macroeconómicas y agrícolas que promuevan la agricultura sostenible, y apoyar la formación masiva de recursos humanos con las nuevas orientaciones, la investigación y transferencia y la organización como base de esta nueva revolución verde.

*Porque no
dejarlos*

La sostenibilidad

Para iniciar un trabajo referido a la sostenibilidad, es indispensable empezar por elaborar una definición del término mismo; y por ello conviene aclarar que si una actividad es sostenible, ella misma puede continuar por tiempo indefinido. La Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo definió el *desarrollo sostenible* como un «desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las propias». También la Unión Mundial para la Naturaleza (UICN), el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente

⁽¹⁾ El Dr. Rubén Guevara Moncada es en la actualidad Director General del Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE). El documento refleja su particular perspectiva profesional sobre el tema; no necesariamente la del CATIE.

11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60
61
62
63
64
65
66
67
68
69
70
71
72
73
74
75
76
77
78
79
80
81
82
83
84
85
86
87
88
89
90
91
92
93
94
95
96
97
98
99
100

(PNUMA), y el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF) entienden por desarrollo sostenible «aquél que mejora la calidad de la vida humana sin rebasar la capacidad de carga de los ecosistemas que la sustentan»¹⁵.

Por otro lado, el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos establece la sostenibilidad como «una medida apropiada de un sistema cuya productividad y eficiencia no depende de cuanto produce sino más bien de la producción en comparación con los insumos que fueron usados para producirlo»¹⁶. En la Ley de Fincas (*Farm Bill*) de 1990 el Congreso de los Estados Unidos define la agricultura sostenible como «un sistema integrado de prácticas de producción vegetal y animal que tienen aplicación a un sitio específico y que a largo plazo debe: satisfacer el alimento humano; mejorar la calidad ambiental y de la base de los recursos naturales, de la que depende la actividad agrícola; hacer el más eficiente uso de los recursos no renovables y recursos locales, integrando en lo posible los ciclos y controles naturales biológicos; sostener la viabilidad económica de las operaciones de las fincas y mejorar la calidad de vida de los finqueros y de la sociedad en general»¹⁷.

Y el Comité Asesor Técnico del Grupo Consultivo para la Investigación Agrícola Internacional (TAC/CGIAR) entiende por agricultura sostenible «el manejo exitoso de los recursos para la agricultura, para satisfacer las necesidades cambiantes del ser humano mientras se mantiene o mejora la calidad del ambiente y se conservan los recursos naturales».

Muchos otros términos relacionados con la sostenibilidad, muy populares en el presente, son «crecimiento sostenible», «uso sostenible», «economía sostenible» y «utilización sostenible». En todos los casos se llega a la misma conclusión, aunque en diferentes términos: la sostenibilidad implica la utilización de un recurso o la ejecución de una actividad por tiempo indefinido, con continuidad, permanencia, equidad, crecimiento, y que debe tener sustento económico, social y cultural, y hallarse en armonía con el medio ambiente.

Requisitos de la sostenibilidad

A partir de todo lo dicho, los requisitos indispensables para alcanzar la sostenibilidad serían: que todas las acciones y los resultados de las acciones sean social y culturalmente aceptables, que sean económicamente viables, que sean ambientalmente compatibles, y que tengan un alto grado de participación y equidad.

¹⁵ UICN, PNUMA, WWF. *Cuidar la Tierra. Estrategia para el futuro de la vida* (Gland, Suiza, 1991), p. 18.

¹⁶ National Research Council, *Sustainable Agriculture Research and Education in the Field: a Proceeding* (Washington, D.C., Board on Agriculture, National Academy Press, 1991).

¹⁷ USDA, *Agriculture and the Environment: An Introduction to Low-External Input and Sustainable Agriculture* (Leusden, Holanda: McMillan/ILEIA, 1991).



El primer requisito implica que los conocimientos y las tecnologías que se pongan en uso mediante la investigación y el desarrollo deben ser aceptadas sin mayores reservas y por ende absorbidas por los usuarios finales. Este precepto supone que los miembros de la sociedad satisfagan sus necesidades por igual; es decir, que debe existir igualdad de oportunidades de acceso, sin depender del nivel social de las personas o de su localización (el campo o la ciudad). En un gran número de casos deben darse cambios de actitudes y prácticas personales, para alcanzar una sociedad que promueva la vitalidad y diversidad del planeta. De ello se desprende que tales conocimientos y tecnologías deben de generar beneficios tangibles e intangibles que compensen los costos involucrados en los mismos; se deben minimizar los riesgos y también conservar los recursos; pero además, deben tender a mantener la calidad y la cantidad de los recursos naturales en el ecosistema, con carácter de continuidad.

En el caso específico de la agricultura (tema de esta intervención) se debe procurar un equilibrio entre el uso de los recursos naturales y su producción, de manera que no se ponga en peligro el futuro de las próximas generaciones, reduciendo lo más posible el uso de insumos foráneos y eliminando la contaminación. Debe procurarse un crecimiento con igualdad, con gran participación comunitaria y que promueva la conservación de los recursos naturales, manteniéndose dentro de la capacidad de carga de la tierra.

La agricultura actual y sus implicaciones en la sostenibilidad

Los avances de la agricultura en los últimos veinte años han sido impresionantes. La producción agrícola en América Latina creció a un ritmo promedio de 2.7% anual per cápita, y en total a un ritmo de un 3.1% anual. Este crecimiento se debió a los avances de la genética en los principales cultivos agrícolas, en los que se registraron ganancias en los principales cultivos agrícolas, con ganancias en la productividad de más del 30% en trigo, maíz y más de 50% en arroz. Estos incrementos se debieron al desarrollo en la preparación de la tierra, en las prácticas agronómicas, en las técnicas de cosecha y poscosecha y sobre todo en la relación suelo-planta, llevando al máximo la productividad de variedades que tienen una alta respuesta al uso de insumos agrícolas.

Según Reijntjes, existen dos extremos en agricultura tropical: la que está fundamentada en el alto uso de insumos externos, que afecta el ambiente y provoca un agotamiento de los recursos no renovables, y la basada en bajos insumos externos, generalmente practicada con el uso de métodos erosivos que hacen que los recursos naturales no brinden sustento a las poblaciones locales.

En términos generales, ambos tipos de agricultura han tenido efectos negativos en el medio ambiente. Las dos han afectado negativamente el suelo; es decir, su base productiva. En ambos casos se ha dado un alto índice de erosión o la alta contaminación en los suelos por un empleo excesivo de agroquímicos. Ha habido un alto grado de contaminación del agua tanto superficial como subterránea y costera, por el efecto tóxico de los agroquímicos y la suspensión de partículas provenientes de la erosión.



Ambas han tenido una significativa repercusión en las poblaciones de seres vivos (biota) del suelo, de ríos, lagos y mares y en especies terrestres; y en el primero de los casos mencionados con crecientes casos de intoxicación humana. El efecto en las poblaciones vivas es producto del empleo de agroquímicos con efecto tóxico o residual, cuyo uso fue muy común en las décadas de 1950, 1960 y 1970, tales como el DDT, el 2-4-D, el dieldrín y algunos otros agroquímicos que ya están fuera de circulación, pero cuyos efectos todavía persisten en el presente.

La agricultura de bajos insumos ha producido altas tasas de deforestación ante la agricultura migratoria, que a su vez provoca una pérdida de diversidad biológica, erosión de suelos y perjuicios en el ciclo hidrológico. La deforestación ha arriesgado los ecosistemas frágiles del trópico y a la vez influyendo en forma negativa en la capacidad para generar agua en las cuencas hidrográficas, en calidad y cantidad necesarias en la agricultura y en la actividad doméstica, industrial y energética. En los apartados siguientes se tratará de profundizar un tanto más en las características de cada uno de los tipos de agricultura antes expuestos.

Características de la agricultura con altos insumos externos

Esta agricultura se caracteriza por su alta dependencia en el uso de insumos externos y a la vez por su alto nivel de productividad, por lo general de monocultivos. Es el resultado de investigaciones agrícolas que dieron origen a la revolución verde. Una de las características de este tipo de agricultura es el acentuado empleo de insumos agrícolas como los fungicidas, insecticidas, nematicidas, herbicidas, etc. En numerosos casos, la dependencia de este tipo de agricultura en el uso de agroquímicos, ha llegado a los externos en que en estos constituyen el principal costo de producción. ←

Frenos

Un segundo elemento vital para este tipo de agricultura es la dependencia en el uso de semilla mejorada. En este aspecto, los avances en la mejora genética de los principales cultivos han sido impresionantes, en especial como resultado del esfuerzo de la investigación en los países desarrollados como Estados Unidos, los de Europa, y de algunos centros internacionales especializados en investigación agrícola como el CIMMYT, IRRI, CIAT y el CATIE.

También se depende en gran medida del alto uso de mecanización agrícola, de la irrigación o el uso del agua y del alto uso de petroquímicos en forma energética y como fertilizantes. Para el caso, la maquinaria agrícola utilizada para la preparación de la tierra, para las prácticas culturales agrícolas, la cosecha y poscosecha dependen en gran medida de la energía basada en petroquímicos. Y esta dependencia contribuye a la generación de bióxido de carbono (CO₂), uno de los principales gases causantes del sobrecalentamiento global.

Esta agricultura requiere de mucho capital y casi siempre utiliza las mejores y más caras tierras de los valles en América Latina. La infraestructura a la que acude es costosa, lo que aumenta aun más los requerimientos de capital. Por otro lado, en América Latina el grado de industrialización de los productos agrícolas derivados de esta agricultura no son tan desarrollados como en los países del Norte, en donde sí se han alcanzado niveles de



agroindustrialización muy avanzados, por lo que el valor agregado de los productos es relativamente bajo.

Además, esta agricultura requiere de la tecnología de la informática, la comunicación, la administración y la gerencia. Estas herramientas son indispensables para manejar los insumos de la producción, la cosecha y poscosecha, el mercadeo y las ventas, el capital y los factores de la producción en general.

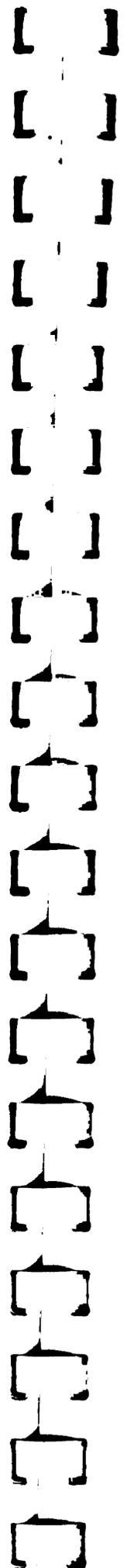
En cuanto a los aspectos positivos, hemos dicho antes que este tipo de agricultura le ha permitido a la humanidad suplir sus necesidades alimentarias, y día a día aumentar la disponibilidad de alimentos per cápita, a niveles como nunca antes había ocurrido. Sin embargo, en la actualidad se ha puesto en entredicho su sostenibilidad, con múltiples casos bien documentados tanto en Europa y Estados Unidos, como en América Latina. Por lo consiguiente es necesario hacer en ella una profunda revisión para buscar un equilibrio entre esa alta productividad y la conservación del medio ambiente.

Características de la agricultura de bajos insumos externos

Las principales características de la agricultura de bajos insumos externos son el caso opuesto a lo descrito para lo dicho en el apartado anterior. Este tipo de agricultura se caracteriza por el bajo uso de agroquímicos (en algunos casos inclusive ningún uso), lo que implica que depende de una alta proporción de los químicos presentes en el suelo y de aquellos que puedan ser incorporados a través del reciclaje de la materia orgánica. También se desprende en menor grado de la semilla mejorada y en una alta proporción de semilla indígena no mejorada. En el caso particular de la agricultura migratoria, esta depende mucho del uso de semillas autóctonas de los lugares donde ésta se lleva a cabo, aunque en los últimos tiempos está siendo cada día más común el uso de semilla mejorada. Los agricultores practicantes de esta agricultura son las familias más pobres del mundo en vías de desarrollo, que luchan por su supervivencia y que carecen de alternativas de cambios favorables que les permitan salir adelante.

Las prácticas agronómicas de este tipo de agricultura se fundamentan muy poco de las últimas tecnologías, dependen de las lluvias, pero en ningún caso utilizan la irrigación. Las prácticas culturales agronómicas son las mínimas y en un gran porcentaje se utilizan prácticas agrícolas ancestrales que fueron empleadas por los indígenas hace varios cientos de años, que generan baja productividad y la práctica de combinación de cultivos. Se usa muy poco la mecanización agrícola; y en los casos que ello ocurre, depende de tecnologías autóctonas, en la mayoría de los casos muy limitada. Los procesos de cosecha y poscosecha suelen ser manuales acudiendo mucho a la mano de obra. No existe ninguna agroindustrialización; tampoco se usan las tecnologías de la informática, la administración, la comunicación y la gerencia, pues los productores casi siempre llevan a cabo sus prácticas en parcelas pequeñas, utilizando métodos de producción tradicionales que básicamente no requieren ninguna de estas tecnologías.

Se calcula que en el presente existen en el mundo 1400 millones de personas que practican este tipo de agricultura, distribuidas en 1000 millones



en Asia,
increment
a la tasa
las áreas
ecosistem
las condi
inviernos

Las
tienden
inducen
alimentos
Esta prác
deforest.

Aspectos

En
referido
utilizar
sostenib
la agric
el plane
áreas d
sosteni
investi
embargo
multila
de recu
práctic

H
sosteni
nivel l
interes
calidad
e imple
produc
medio a
es abs
económ

del ag
cantic
no pro
último
domést
de vi
recic
propie
incom

300 millones en Africa y 100 millones en América Latina. El costo de la producción de este tipo de agricultura siempre es inferior al ritmo de crecimiento de la población, y por lo general se le encuentra en zonas de suelos menos fértiles, en terrenos ondulados y de laderas de pendientes muy frágiles. La misma es por lo tanto altamente dependiente de condiciones climáticas y es afectada por la sequía o por los cambios bruscos de temperatura.

Las prácticas culturales y las condiciones ecológicas donde se practica, contribuyen a generar altas tasas de erosión las que empobrecen los suelos e obligan a los productores a buscar nuevas tierras donde producir sus cultivos, en un proceso comúnmente conocido como agricultura migratoria. Esta contribuye como uno de los factores más importantes que producen el cambio climático.

Factores importantes para la sostenibilidad agrícola

Entre los dos extremos de prácticas agrícolas a los que nos hemos referido existen elementos que ofrecen grandes oportunidades que deben ser aprovechados para orientar las prácticas agrícolas del futuro hacia la sostenibilidad. Para el caso, la alta innovación en ciencia y tecnología de la agricultura nos indica que el esfuerzo de los miles de científicos de todo el mundo dedicados a esta labor, podrían reorientar, con el apoyo de otras disciplinas y por ende de otros científicos, la investigación hacia la sostenibilidad agrícola. El total de los recursos financieros destinados a la agricultura son los suficientes como para empezar esta reorientación. Sin embargo, los organismos de cooperación internacional y la banca financiera internacional deben destinar recursos frescos para la investigación, desarrollo de recursos humanos, transferencia y formulación de políticas hacia la sostenibilidad de la agricultura sostenible.

Existen algunos elementos vitales en este proceso. Para alcanzar la sostenibilidad, debemos permitir una alta participación de la población agrícola; es decir, que todas las acciones que tomemos deben anteponer los intereses de esa población y su bienestar, su seguridad alimentaria, su salud y su vida y permitir su participación en todos los procesos de decisión y planificación. Para ello será necesario una inducción que permita que los productores agrícolas estén compenetrados del efecto de sus acciones en el ambiente, de manera que también adquieran conciencia de que este cambio es fundamentalmente necesario, no solamente para su bienestar personal y familiar, sino también para el de todas las generaciones futuras.

Se deben orientar fuertes acciones para la conservación de los suelos y garantizar que la calidad del agua sea la óptima y que la regulación de los flujos de agua tanto en verano como en invierno sean tales que eviten inundaciones o sequías que afecten la agricultura. Además, este factor es de alta importancia en el uso del agua para propósitos agrícolas, industriales y en la generación de hidroenergía. Desde este punto de vista, resulta muy importante el manejo de la materia orgánica y su uso de modo que se dependa mucho menos de insumos externos. Así se debe promover el manejo de la microbiología del suelo de manera que ayude a la fijación de esa materia orgánica al proceso productivo y al equilibrio

entre los
producción

Est
múltiple
ello ser
bosques
elementos
de plagas
idealmen
herbicida

El
difícil
ejemplos
químicos
grandes
ejemplos
marítima
acarread
Muchos c
dades qu
casos ha
de plag

U
la agri
fortale
tambié
preserv
que se
garant
llevad

introd
agrosi
la fij
el co
altern
las te
utiliz
el me
viabil
mient
humano
se po
tipos

valor
que a
econó

microorganismos dañinos y beneficiosos en el proceso fisiológico de las plantas.

La nueva investigación debe de facilitar el manejo integral y de uso de los recursos productivos en sistemas de cultivos agrícolas. Para ello es necesario que se maneje el conjunto de los suelos, el agua, los nutrientes y el resto de componentes del ecosistema como un todo y no como partes aisladas o separadas. Debe de buscarse un equilibrio en el manejo de los cultivos agrícolas, de tal forma de que se minimicen o se eliminen el uso de los insecticidas, fungicidas, nematocidas, herbicidas, etc.

El uso de agroquímicos para el combate de plagas es quizá el factor más preocupante en relación a la agricultura de altos insumos externos. Existen muchos ejemplos bien documentados en Estados Unidos en donde el marcado uso de los plaguicidas han contaminado una alta proporción de los acuíferos subterráneos de las praderas de ese país. También existen ejemplos documentados en México y en Centroamérica, donde la vida lacustre y fluvial muestra trazos muy altos de ciertos insecticidas, los cuales son transportados a través de la cadena alimenticia hasta llegar al ser humano. Estos químicos son teratológicos, carcinogénicos o causan enfermedades que generan enormes cuentas en el cuidado de la salud humana y en muchos casos la pérdida de vidas. El control biológico y el manejo integrado son vitales para reducir drásticamente el uso de agroquímicos.

La conservación de los recursos genéticos, como la base del futuro de la agricultura, es importante en este proceso; por ello es necesario no solo proteger los bancos de germoplasma, tanto *in situ* como *ex situ*, sino que se debe fortalecer la búsqueda de formas baratas y seguras de conservación de recursos genéticos tales como la crioconservación. Es vital utilizar tanto la biotecnología como la ingeniería genética para asegurar que estos recursos fitogenéticos sean oportunamente estudiados y aplicados a la práctica en la agricultura sostenible.

También es imprescindible el uso máximo de recursos locales y la implementación de sistemas agroforestales (silvopastoriles, agrosilvopastoriles, hortalizas y frutisilvícolas) que permitan la conservación de los suelos, el reciclaje de nitrógeno, la incorporación de materia orgánica en el suelo y el control de enfermedades en cultivos específicos en los cuales la alternancia de sombra y sol produce este resultado. Es necesario que tanto las ciencias de la informática, de la comunicación y de la gerencia sean utilizadas para que estos nuevos conocimientos sean transferidos y puestos en uso posible para que en el más corto plazo se pueda contar con la implementación de la agricultura sostenible. Y también es imperioso el fortalecimiento de la investigación, la transferencia y la formación de recursos humanos mediante la utilización de la informática y la comunicación, para que se ponga en práctica entre el mayor número posible de productores de ambos sectores de la agricultura, para hacer una realidad la agricultura sostenible.

Finalmente, parte del daño que se causa al medio ambiente se debe a la explotación incorrecta de los recursos naturales. En las cuentas nacionales ambientalistas se usan en todos los países para calcular el desarrollo humano y el bienestar social, no se toman en consideración las externalida-

des pr
biodiv
a esto
benefic
expensa
producc

Conclus

present
tomarse
difícil

Ex
insumos
alta dep
de tecn
mecaniza
irrigaci
usa poca
rendimie
en un co

La
de los c
campo,
agricult
como el
decisión
recursos
de recu
recursos
gerenci

E
inician
consumo
con opo
con cre

Recome

import

1. Con

perío
produ
resto

ducidas por la contaminación ambiental, la pérdida de suelos y la
rsidad; además, casi siempre los niveles de decisión política no le dan
factores la relevancia que tienen. Lo más frecuente es ver los
ios de corto plazo de una agricultura de altos insumos externos, a
s de daños de largo plazo que pondrán eventualmente en peligro la
ión agrícola y por ende la seguridad alimentaria de la humanidad.

iones

lego de este somero análisis, podemos concluir que las prácticas
es de producción agrícola no son sostenibles; por el contrario, de no
algunas acciones en el corto plazo, podrían llegar a un punto de
retorno.

Existen dos tipos más comunes de agricultura: 1. la dependiente de altos
externos caracterizada por una alta productividad, pero también de una
tendencia de agroquímicos y de altos requerimientos de capital, del uso
ología de punta, tanto en el mejoramiento genético como en la
cción agrícola, combinada con el alto uso de energía y de agua para
lón; y 2. la de bajos insumos externos dependientes de las lluvias, que
a tecnología y agroquímicos, pero cuyo producto son bajos de
ento y la tendencia a buscar nuevos sitios para la producción agrícola
orto período, causando alta erosión de suelos y deforestación.

La capacidad instalada para la investigación agrícola, y la inventiva
científicos que en la actualidad realizan investigación de en este
permitirían realizar un cambio relativamente rápido hacia una
tura sostenible, la cual tendría que llenar ciertos requisitos tales
involucramiento máximo de la población en todos los procesos de
n, alta tendencia a conservar suelos y aguas, el manejo integral de los
s naturales que son la base de la producción, la conservación y el uso
ros fitogenéticos, el manejo integrado de plagas, el uso máximo de
s locales, el uso de la comunicación y la informática al igual que la
en el manejo dinámico del proceso de cambio hacia la sostenibilidad.

Es indispensable que exista la voluntad y la decisión política para
este proceso, que supondrá cambios en los patrones de producción y
actuales, y al mismo tiempo sacrificar ciertos elementos relacionados
tunidades de corto plazo por aquellas de largo plazo que compensarán
es cualquier ganancia efímera del presente.

taciones

Partir de todo lo dicho, pueden hacerse algunas recomendaciones
tes:

ocio internacional

El primer término es imperioso que se eliminen gradualmente y en un
relativamente corto las distorsiones en la estructura mundial de
ón y comercio agrícola. Tanto los Estados Unidos, Europa, Japón y el
países deben ponerse de acuerdo para lograr este propósito.

2. Política
Es
que no pe
lo favor
productos
los cons
industria

Del
las dife
forestal
agrofore
medio am
aguas, e
suelo y

L
polític
ambien
riqueza
desarro

3. Esta
E
sector
Estado
estable
desenvo
sector
Estado
no tie
se emp
correc

a medi
premia
castig
ambien
que se
y se
valor
te).
que c
de ag
conse
la fu
mecan
impo

palat
cult

as macroeconómicas

necesario que los países pongan en vigencia políticas macroeconómicas nalicen el sector agrícola en general, sino, por el contrario, que zcan. En otras palabras, es importante que los precios de los agrícolas sean los correspondientes, de manera que no subsidien a midores o, lo que es más importante, a otros sectores como el l, el energético, la infraestructura o el comercio.

e velarse porque estas políticas le den la verdadera importancia a entes formas de producción agrícola: la agricultura, la producción la ganadería, la pesca y acuicultura, la combinación de sistemas tales y el impacto que cada uno de estos cultivos tiene sobre el iente y particularmente en la erosión de suelo, en la calidad de las l la conservación de la biodiversidad, en la contaminación de agua, aire, etc.

s políticas macroeconómicas deben empalmar armoniosamente con las s sectoriales de manera que su ejecución favorezca la conservación del aunado con la producción. Ellas deben promover la creación de en el agricultor rural y formas eficientes de educación, salud y lo humano.

y Sector Privado: políticas sectoriales

indispensable que se definan tanto el papel del Estado como el del rizado, y que exista una racionalización de la participación del t todo este proceso. El estado debe convertirse en un normador, que ca las pautas mediante las cuales el sector privado tiene que verse. Sin embargo, las acciones han de provenir sobre todo del rizado y sus costos absorbidos por ellos. En el momento en que el a través de los impuestos que pagan los miles de contribuyentes que n que ver con esta problemática--deje de subsidiar las acciones que den para proteger el ambiente, se iniciará un cambio en la dirección . El principio debe ser: quien contamina paga.

s políticas agrícolas deben incentivar las ganancias en productividad y largo plazo; en consecuencia, deben iniciarse acciones que si bien la ganancia de productividad en el corto plazo también deben de las acciones resultantes de decisiones irresponsables que dañen el debido a estos incrementos de productividad. También es importante stablezcan las políticas agrícolas que valoren los recursos naturales, ablezcan los mecanismos mediante los cuales se cobre el verdadero estos recursos (pagados por quien los utilice directa o indirectamen- ra el caso, el precio del agua utilizada en la irrigación debe ser tal ense las acciones de manejo de cuencas en los orígenes de las fuentes También deben existir los mecanismos que permitan el pago de la ción de los recursos fitogenéticos como materia prima potencial para a producción agrícola. Como éstos, deben de buscarse también los os para compensar el valor de esos recursos que tienen mucha cia en la producción agrícola, en el futuro.

ndrá que revisarse la política de la frontera agrícola; en otras , la expansión del área bajo cultivos agrícolas vs. el área bajo de bosques naturales. En este sentido será necesario establecer

mecanismo
productiva
suelos y
ción en
migrator

De
particul
aminorar
será nec
enorme p
de corto

Las
restaurac
agricultu
restablec

4. Educac

En
important
los cambi
tanto, e
modo que
Hasta ah
de la ag
instituc
cientifi

La
interre
decisio
será ne
conocim
convien
adopció
de todo

nistas
agricu
positi
ción y
un pas

5. Inv

son ne
todos
regio
evite
de co
serán

mos adecuados que le permitan al agricultor de subsistencia mejorar su
ividad y en último término su producción, mediante la conservación de
y la introducción de sistemas de producción que permitan su estabiliza-
una sola parcela por tiempo indefinido, eliminando la agricultura
ria.

debe de abordarse el asunto del uso de la tierra, y de modo muy
lar la priorización de diferentes cultivos en distintos lugares para
r su efecto en el suelo y el ambiente. También en la política agrícola
cesario que haya compatibilidad con aquellas del agroecoturismo y del
potencial que esto representa en comparación con usos que tienen vida
o plazo.

as políticas agrícolas y otras políticas sectoriales deben fomentar la
ación de áreas afectadas seriamente por las prácticas «mineras» de la
tura y de otras actividades económicas. Estas acciones ayudarán a
acer la capacidad productiva del suelo en forma sostenible.

ación: formación de recursos humanos

n todo este proceso, la formación de recursos humanos desempeña un
nte papel, porque son los profesionales los que se encargarán de hacer
brios de la agricultura actual hacia la agricultura sostenible. Por lo
es indispensable que también se actualice la educación agrícola, de
e los graduados se especialicen en las diferentes áreas agrícolas.
ora el énfasis de la educación agrícola se ha puesto en la aplicación
gricultura dependiente de altos insumos externos; y son la excepción
ciones visionarias como el CATIE, que lleva veinte años de trabajos
icos y educativos en agricultura sostenible.

a formación debe incluir conocimientos muy profundos sobre las
laciones ecológicas de los recursos naturales, de los efectos de las
nes del ser humano en la producción agrícola y en el ambiente. Aquí
cesario que los recursos humanos sean formados con el liderazgo y el
imiento de la informática, la comunicación y la gerencia, de modo que se
tan en agentes de cambio que posibiliten a la mayor brevedad la
n de las tecnologías de la sostenibilidad agrícola y la implementación
s los esquemas expuestos.

s fundamental la capacitación masiva de graduados agrícolas, extensio-
y productores, para dotarlos de los últimos conocimientos de
tura sostenible. La publicación y divulgación masiva de experiencias
as y el establecimiento de redes regionales de intercambio de informa-
cancos de datos y documentación son también necesarias para avanzar a
más rápido en esta dirección.

stigación y transferencia

a investigación y la transferencia para generar las innovaciones que
sarias en la transformación de la agricultura, tendrán que partir de
s centros especializados, las universidades y de los programas tanto
les como nacionales de investigación, en un conjunto de acciones que
a duplicidad, busquen la complementariedad y utilicen la multiplicidad
simientos y experiencias del pasado, en el nuevo proceso. Para ello
cesarios mecanismos de comunicación constante mediante seminarios,

conferenci
intercambi

Los
financier
financiar
sostenibl
genético,
plagas, m
agrosilvo
forestal
investig
producci

6. Organ

Pa
contar c
que teng
permitar
los esp
agricul
foresta
a travé
biodive

E
transfe
salgan
la inf
dispos
de la

as y de la informática, de manera de que los investigadores puedan
ar conocimientos y avanzar más rápido en esta tarea.

organismos de cooperación bilateral y multilateral, y la comunidad
internacional deben establecer políticas, de corto plazo, para
la investigación y la transferencia en aspectos de agricultura
es tales como la conservación de recursos fitogenéticos, mejoramiento
manejo de la biodiversidad, control biológico y manejo integrado de
anejo de especies fijadoras de nitrógeno, sistemas de producción
pastoril, manejo y restauración de laderas, manejo y utilización
economías y valoración de recursos naturales y producción agrícola,
ción en políticas y sus impactos, uso de energía renovables en la
n agrícola, conservación de suelos y aguas, etc.

zación

a que se adopten con prontitud las nuevas tecnologías será necesario
n una organización adecuada de los productores agrícolas, a fin de
un acceso inmediato a esas nuevas tecnologías y a mercados que le
vender sus productos a los más altos precios, y obtener ventaja de
cios de oportunidad que existen en la agricultura orgánica, en la
ira basada en sistemas de producción y en el caso de la producción
; y que les permitan tomar ventaja de las oportunidades que existen
de la fijación de bióxido de carbono y de conservación de la
sidad, entre otros.

ta organización debe funcionar para que tanto la investigación y la
encia sean efectivas, como para que los productores y consumidores
anando de las prácticas de la agricultura sostenible. El manejo de
mación y el conocimiento sobre las nuevas prácticas deben estar a
ión de la sociedad general mediante la organización como fundamento
eva revolución verde.

Comentar

Ernesto Ballester

Quisiera
frase «la agricultura
divisoria en el
de hoy es tan
César». Si
descubrimient
generaciones
IICA de esta
un solo lap
primigenio
en doce p
población
millones
debajo de
y la mod

Es
decía: «
en el G
signific
futuro:
ahora s
acelera
nueva f

N
agricul
cual no
sencillo
llamado

E
años de
«década
agricul
cambios
agregad
en una
quehace
pollos,
agrícola
a una
tiempos

Sra
preside

ios a la ponencia

RUIZ²⁰ ✓

isiera referirme a lo planteado por el Dr. Guevara, comenzando por la agricultura del siglo XXI». Nuestro siglo representa la gran línea a en el centro de la historia humana, y como afirma Bolden: «El mundo es tan distinto de aquel en que nació, como lo era éste del de Julio

Si nos damos cuenta de la celebración del 500 aniversario del nacimiento de América y dividiéramos esas cinco centurias en diez tramos de cincuenta años cada una, incluida la última, la fundación de estas generaciones, nos llevan a la triste conclusión que dentro de un lapso de vida (el último medio siglo) la agricultura, fundamento de toda civilización, ha perdido su predominio. En la actualidad, en los países desarrollados la agricultura emplea menos del 15% de la fuerza activa; y en los Estados Unidos, cuyas tierras alimentan a 200 millones de americanos y a 160 millones en el mundo, esta cifra está ya por debajo del 6%. Con esta premisa es fácil entender los problemas del cambio tecnológico y de la agricultura sostenible.

Estamos frente a la peor crisis del café. El titular de un diario dice: «Precios de materias primas más bajos de un siglo»; se negocia banano y cuotas en Europa, se importa arroz de los Estados Unidos, ¿qué pasa con todo eso? Veamos lo que nos dice Albin Tofler en *El show del futuro*: «Fueron 10.000 años de agricultura, un siglo XX de industrialismo y ahora se abre ante nosotros el super agroindustrialismo de cambio tan acelerado, como las olas gigantes de un maremoto». Si la aceleración es una fuerza social, la transitoriedad sería la replica psicológica.

Nos sentimos abrumados cuando leemos que hay más de 100.000 pequeños productores entregando café cuyas condiciones actuales son desastrosas, lo que nos lleva a meditar sobre el cambio acelerado; y nuestro labriego no es más que una figura mitológica dentro de las estrofas de nuestro himno nacional.

El Dr. Rosenthal se refirió en su exposición al fracaso de cincuenta años del modelo «cepalino» y estabilización de precios. Hablamos de la «pérdida» en América Latina: la de 1980. ¿Qué hacer? La nueva agricultura y su nuevo concepto de superagroindustria entran en un esquema de cambios profundos: ya no es el valor agregado en el campo, es el valor que se agrega al mercado y así al consumidor. La agricultura de hecho se convierte en superagroindustria. Veamos los ejemplos más simples de nuestro país: las tortillas, las papas tostadas, el café, el chocolate, los productos, etc., con lo cual el pequeño agricultor debe convertirse en empresario, miembro de grupos organizados, porque ya no se trata de afiliarse a una cooperativa sino integrarse a un proceso económico acorde con los cambios. Nuestro servicio de extensión agrícola del que habla el Dr. Trigo

El señor Ernesto Ruiz Avilés es un empresario costarricense, y actual presidente del Grupo COCOA.

OTD
1981
1982

debe conve
de desarro
economía
servicios
servicio a

Orga
estabiliz
otras cos
económica
les, sino
el progre
el desar
venir un
servicio

Lo
corrient
reactor,
la fuerz
a todos
Rosentha
product.
llegar
internac
humano.

N
entre e
tiempo.
insumos
práctic

C
en luga
y sobre
de un
sesión
Saborí
tenien

Volvie
los fa
los g
ante
conce
proce
con l
sobre
sobre

partirse en investigación científica y tecnológica; más que agentes de cambio, nuestros bancos y cooperativas serán agentes de la nueva economía de servicios a la economía agrícola, y subrayemos: industria de servicios. Por primera vez hablamos de industria de servicios, y no de la industria.

Organismos como el Consejo Nacional de Producción ya no actuarán como reguladores de precios sino como entes modernos de mercadeo capaces, entre otras cosas, de manejar las bolsas internacionales del futuro. La política económica no debe ser administrada dentro de esquemas monetarios y tradicionales de producción y modernización. No son los indicadores los que miden el progreso, porque la humanidad no se alimenta con indicadores. Si queremos un desarrollo sostenible de nuestros recursos agroindustriales, tendrá que haber un cambio radical acorde con los tiempos de una superagroindustria de servicios a la producción.

Los tiempos de la carreta son parte de la historia. Se avecina la transición de la economía agrícola; es decir, la transición de la carreta al automóvil, de la pizarra a la computadora, del telégrafo al fax, de la leña a la electricidad. Los precios no son más secretos, la televisión nos llega a los hogares. Yo veo con optimismo el tema, y felicito al Dr. Guevara por su planteamiento de la nueva estrategia «Transformación Económica con Equidad» cuyo eje es la educación y el conocimiento. Espero ver a nuestros campesinos atendiendo seminarios de mercadeo nacional, agroindustrial; en resumen, el resurgimiento del capital

que encontramos en la encrucijada de la transitoriedad; este cambio entre ayer y el mañana, entre la sostenibilidad y la realidad de nuestro país. Ya no se trata de poner en entredicho si es una agricultura de exportación o interna, ni de sus características inherentes; sino de las estrategias sostenibles de la competitividad y el mercado.

Compartiendo las acciones dentro de los requisitos logísticos de cambio de continuidad económicamente viables con la educación, la tecnología y todo la clase de empresarios y el empresario, la premisa y la promesa de libre comercio en las Américas de las que se ha partido aquí en la mañana--y lo dice muy bien el documento editado por Silvia Guevara--enfrentar el reto al cambio, aceptando lo tradicional y lo deseable, tener en cuenta el costo social y económico de las transformaciones.

Tenemos enfrente el costo social y económico de las transformaciones. Lo que dice sobre la exposición del Dr. Guevara, para crear zonas sostenibles, tres claves de la sostenibilidad deben ser viables, capaces de alterar los esquemas de la vida. Necesitamos instrumentos más poderosos, y una orientación radicalmente nueva hacia el futuro. Si tenemos un diagnóstico más claro de los problemas y un control más inteligente de ciertos factores claves, podemos convertir la crisis en oportunidad, ayudar a la gente a una agricultura sostenible no solo a sobrevivir sino también a remontarse a las olas del cambio, a crecer, a adquirir una nueva impresión de dominio sobre su propio destino.

Esta
que dentro

Eduardo

Voy
introduci
puntos qu
estrateg

Re
desarrol
magnitud
alimentos
que dupl
términos
la pobla
producti
Duplicar
actual, l
de perso
del Banc

El
con el es
error de
y el des
década
estrateg
énfasis
estrateg
lo alca
instanc
actual
pueder
desarr
y que
situac
degrad
racion
preval
en cues
centra
variab
comport
recurso

Transf
la Agr

as son consideraciones de un empresario, más de tipo filosófico, pero o de las charlas que he escuchado parecieran irreversibles.

1070
TRIGO

va a hacer mis comentarios desde la perspectiva tecnológica que ha ido Rubén Guevara en su presentación, y trataré de resaltar algunos que interpreto como limitantes en cuanto al papel tecnológico en su vía para el desarrollo sostenible.

Resulta fácil concordar en que cualquier esfuerzo por lograr un mundo más sostenible requiere de una transformación tecnológica de gran escala. Basta hacer las proyecciones más simples en cuanto a la demanda de alimentos en el mundo para advertir que en menos de cincuenta años ~~vamos~~ habrá que reducir la presión ejercida sobre la base de recursos naturales en el mundo de producción alimentaria. En los próximos treinta o cincuenta años la demanda se va a duplicar, y por ello habrá que hacer un esfuerzo tecnológico igual al que la humanidad ha realizado desde hace 12000 años. Nuestra capacidad de producción aún manteniendo la misma distribución de la riqueza, la misma brecha entre ricos y pobres, que hoy representa 1000 millones de personas bajo el límite de pobreza (US\$280 anuales) conforme a las cifras de la Organización Mundial de la Salud.

El esfuerzo tecnológico será monumental. Lo esencial es ver si basta con el esfuerzo tecnológico, dado que en el pasado reciente se ha cometido el error de sobrevalorar lo que es factible lograr a través de la investigación y desarrollo tecnológico. El caso del desarrollo rural integral de la década de 1970 es un ejemplo que debemos tener muy presente al examinar las experiencias, dado que buena parte de los estudios identifican el excesivo énfasis en lo tecnológico como uno de los errores principales de las estrategias de desarrollo rural. La dependencia más allá de los límites de lo manejable mediante la tecnología es un aspecto importante porque en última instancia nos lleva a referirnos a las raíces del problema. Los procesos de degradación de los recursos naturales y deterioro ambiental no deben ser interpretados como simples efectos no deseados del modelo de desarrollo o de los esquemas de organización social vigentes en la actualidad, ha llegado el momento de enfrentar todo lo que eso significa. La reducción de deterioro de los recursos, la falta de sostenibilidad o la degradación ambiental son consecuencias inevitables de comportamientos erróneos de los actores económicos dentro del modelo de desarrollo reciente. Hay dos importantes elementos importantes que deben tenerse en cuenta: 1. la excesiva dependencia del crecimiento económico como elemento central del paradigma predominante y del mercado, y 2. la manipulación de las políticas económicas, como instrumentos principales para orientar el comportamiento de los actores sociales en cuanto al uso y manejo de los recursos naturales.

El Dr. Eduardo Trigo es el Director del Programa Generación y Transferencia de Tecnología del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).

Esto
raíz del p
debe parti
institucio
radica pr
Estocolmo
desarrollo
definitiva
de desarro
económico

Si e
interpreta
sostenibi
en las ec
esas econ
das, en l
el ingres
demandar
nivel, e
campo de

De
de los \$
Además,
tecnológ
en verda
las cos
plazo, p
de la po
recurso
están l
desdich
en lo e
creado
últimas
relativ
suficie

produc
funcio
mundo
visión
los qu

o como
de me
y en m
los 13
térmi
posib

os son aspectos a los que hay que atender porque están en la propia problema, y toda estrategia que se diseñe en el campo tecnológico ir de la identificación del contexto económico, social, político, onal, dentro del que funcionará la tecnología. La importancia de Río ecisamente en este reconocimiento. La conferencia anterior en fue sobre medio ambiente; la de Río fue una conferencia sobre o. Su principal resultado fue el vincular en forma clara y a el deterioro ambiental y la degradación de los recursos a un modelo ollo inadecuado que pone excesivo énfasis en el crecimiento y en lo .

el desarrollo considerado como crecimiento económico, tal como se a en la actualidad, fuese la solución al problema de la no lidad o el problema de los recursos naturales, no deberían existir onomías hoy desarrolladas los problemas de deterioro ambiental que omías gestan y enfrentan. Si pensamos en las economías desarrolla- las cuales la prioridad ambiental se desarrolla a partir de niveles so entre los US\$4000 y US\$5000, y en las que la sociedad comienza a conservación, podríamos decir que la solución es crecer, llegar a ese ntonces vamos a tener los medios para resolver los problemas en el las soluciones fáciles.

safortunadamente el 90% de la población del planeta está por debajo 4000 dólares, y entre un 75% y un 80% está bajo los \$1.000 dólares. entre los niveles bajos de ingreso y los \$4000 dólares, nuestro patrón ico, nuestro modelo económico, nuestro patrón institucional, lo que id produce es un acelerado deterioro de los recursos naturales. Así as, en efecto el crecimiento nos puede llevar a soluciones a largo ero infortunadamente no vamos a llegar al largo plazo. La mayor parte blación tiene que pasar todavía por un modelo de consumo acelerado de s naturales. Estos datos son importantes, porque nos llevan a donde as limitantes del proceso que tenemos que resolver. Para nuestra a, las economías de mercado--la visión neoclásica del mundo--plantea encial que el capital ecológico, los recursos naturales y el capital or el hombre son sustituibles. Esto nos ha llevado a que en las dos centurias han sido desarrollad^opatrones de producción y de consumo ← amente independientes de la disponibilidad de recursos naturales. Con nte tiempo podríamos reparar cualquier daño que produjéramos.

a innovación tecnológica podría reponer cualquier pérdida de ividad que ocurriera; y esto, en última instancia, tiene la prueba del amiento de la historia. Hace doscientos años Maltus planteaba que el ← e terminaba relativamente pronto, sin embargo, no se terminó y para la neoclásica fue precisamente el desarrollo y la innovación tecnológicos ← permitieron salirse del círculo maltusiano.

onviene referirnos a la concepción del valor de los recursos naturales funciona la economía de los recursos naturales, dentro de las economías ado. En primer lugar estamos en una situación finita a nivel global chos países (y hasta en continentes enteros), se ha incluso llegado a ntes de la ocupación territorial. Por lo tanto, lo que era posible en os de sustitución hace ciento cincuenta años ha dejado hoy de ser e. Hemos pasado de procesos de pequeñas magnitudes a grandes

magnitudes
microtoxic
contaminaci
degradaci
economías
decir, que
históricas

Hace
problemát
se partió
desmontar
productiv
químicas
experiment
nuestras
fundament
naturales
precio no
y lo que
desarrol

El
tipo de p
para el
conserva
conserve
esquemas
escasos
¿tecnolo
recurso
de los s
el suelo
recipier
refería

A
tener e
está pl
redefin
Cuando
estrateg
nos en
cambiar
Tendren
product
tendren
relaci
orient
de lo

haremo

es; de la contaminación gruesa (el humo y las aguas servidas) a la acidez; de los fenómenos locales a los fenómenos globales; de la contaminación en las economías industriales del Norte a la contaminación y explotación de los recursos naturales en las economías del Sur; de las economías que crecen a las economías estancadas o en vías de crecimiento. Es probable que estamos llegando a los límites de la relación que hemos establecido históricamente entre las sociedades humanas y los recursos naturales.

Desde ya casi veinte años, el Club de Roma planteó de manera clara la necesidad de los límites al crecimiento. En ese momento de alguna manera se dio cuenta de que existía todavía un espacio para ocupar territorio, para conservar, para terminar con los bosques, para seguir incorporando tierras nuevas, para seguir sustituyendo recursos naturales por alternativas tecnológicas y reponer fertilidad de alguna forma. Lo que en la actualidad nos enfrentamos son los límites de ese proceso; además, tenemos que admitir que nuestras estructuras institucionales tampoco ayudan, porque están pensadas integralmente en términos de los mecanismos de mercado de los recursos naturales o los servicios, con bienes libres; y por lo tanto lo que no tiene precio no cuenta, y no se sobreexplota. Lo que no tiene precio no es escaso y lo que no es escaso no vale la pena conservarlo y no vale la pena desarrollar tecnologías que faciliten su conservación.

El caso del bosque concebido integralmente es un buen ejemplo de estos problemas, en donde al no existir un valor o al no existir un mercado para el producto integral del bosque, por la biodiversidad, no vale la pena conservarlo, no vale la pena invertir en desarrollos de tecnologías que mejoren ese recurso. Si el agua es barata está subvalorada dentro de los mecanismos de precios con los que funcionamos, ¿por qué vamos a invertir los recursos de la sociedad en generar tecnologías que conserven?, ¿tecnologías que lleven al máximo el uso del riego o del uso del bosque, como el más productivo?; y en última instancia, si podemos reponer la fertilidad de los suelos a través de fertilizantes químicos, ¿por qué vamos a conservar el bosque? Percibimos el suelo como un elemento productivo y no como el soporte o el hábitat de las 2000 toneladas de microorganismos a los que se debe Rubén Guevara.

Al pensar en el valor de las estrategias tecnológicas, es imprescindible tener en cuenta todos los elementos anteriormente mencionados, porque se nos enfrenta ante todo que tenemos que cambiar valores, instituciones, políticas, y definir el marco dentro del cual se toman las decisiones, en cada sociedad. Si estas orientaciones permitan concebir senderos diferentes, la estrategia tecnológica será indispensable. Sin una nueva forma de relacionar la tecnología con una forma productiva con nuestros recursos naturales no vale la pena seguir con las orientaciones, porque no tenemos la respuesta al problema de base. Necesitamos que cambie el modo de consumo, de distribución, el paquete tecnológico y el paquete de consumo. Pero cuando estemos dispuestos a hacerlo, necesitamos que disponer de una respuesta productiva, una forma diferente de relacionarnos con los recursos de base, de lo contrario, el cambio de tecnologías no va a tener impacto. Aquí radica la importancia y los límites del cambio tecnológico.

Probablemente en la actualidad estamos en condiciones de pensar que le vamos a hacer frente a las necesidades alimentarias del planeta mediante una

redistrib
población
un proble
habrá que

Hoy
de la pro
futuro.
producción

Con
planteo d
que pensa
puede que
a dirigir
que haya
potencial
pluralist
en el cam

Ten
concepto
cuanto a
en las re
manera de
de los re
hablando
objetivos
de las de
Esto va a

El
recursos
El ejemp
organiza
imperio
Revoluci
instituc
democrac
conocimj
generan
para el
pensemox
grandes
capaces
bombill
complej

E
me llev
término
de las
las re:

ducción de la disponibilidad de alimentos. Con el doble de la
n, esto ya no es un simple problema distributivo; en el futuro existe
ema de producción; si no tenemos que duplicar la producción, al menos
e hacer algo parecido a eso.

y podemos tratar de resolver los problemas del hambre dentro del marco
ducción actual. Sería imposible pretender que lo podríamos hacer a
Es decir, que debemos asumir el desafío del incremento de la
ón y de la productividad como si fuera un reto permanente.

n los comentarios hechos hasta ahora puede interpretarse como el
de que tenemos que abandonar el modelo de mercado. No es así: tenemos
ar que en los mercados tal como los conocemos y como funcionan hoy,
e se presenten problemas o tengan deficiencias en cuanto a ayudarnos
rnos en dirección del desarrollo sostenible. Pero eso no significa
que abandonar el concepto de mercado como el mecanismo que tiene el
l de facilitar la armonización y solución, de conflictos en un marco
ta descentralizado y de amplia participación social, que es esencial
mino hacia el desarrollo.

enemos que asumir de una vez por todas que el problema no está en el
o del mercado como espacio institucional para la toma de decisiones en
la utilización de los recursos escasos dentro de una sociedad, sino
reglas de juego que se estructuran para que los actores sociales de
descentralizada y participativa tomen las decisiones en cuanto al uso
recursos. Cuando hablamos de internalizar las externalidades, estamos
o de orientar las fuerzas del mercado de manera convergente con los
os de conservación de los recursos naturales, internalizar los costos
decisiones productivas, lo cual en la actualidad no estamos haciendo.
a requerir transformaciones institucionales profundas.

l tema de la conservación de la diversidad y del aprovechamiento de los
s genéticos es un problema de una enorme complejidad institucional.
plo histórico lo es el patentamiento en el área económica o de la
ación de una sociedad en 1700, que pasó de la justicia divina al
del derecho, como base de organización social en la época de la
ión Francesa. Fuimos capaces históricamente de incorporar innovaciones
cionales que permitieron pasar de las monarquías absolutas a las
cias republicanas, del imperio del derecho de la propiedad libre de los
ientos a esquemas institucionales que permitieron, a aquellos que
los conocimientos, aprovechar sus recursos y que eso sirviese de base
desarrollo tecnológico de la sociedad que hoy conocemos. Sin embargo,
s lo que significaría si hacemos que resucite Franklin o alguno de los
inventores de principios del siglo pasado y les decimos que van a ser
de patentar la electricidad; ¡pensarían que habíamos desayunado con
os rotos ese día! Hoy es posible, y se patentan elementos mucho más
os. Por lo tanto eso lo reconocen los mercados.

El tema de las innovaciones institucionales no nos debe asustar, lo cual
va a proponer que deberíamos definir el desarrollo sostenible, no en
s de las relaciones intergeneracionales de la conservación de recursos,
relaciones entre nuestras generaciones y las generaciones futuras, de
aciones entre ricos y pobres en última instancia, sino como un proceso

de
tecn
medi
en e
nal
de u
neces
camb
nues
que
tecno

dónde
adecua
Quiero
import
más in
invest
mente
paradig
product
de ener
patrón,
ria, de
organiza

La
de ese pa
reflexión
en resol
finales
el objet
increment
producci
términos
tenido,
para res
pobres d
la dispo
producti
llamar e
tes, pro
riego c
discipli
podía ap

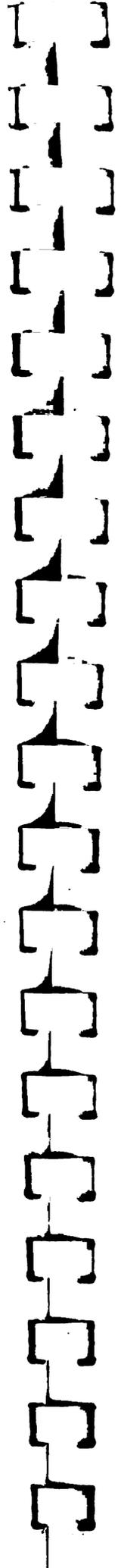
Co
instituk
transfe
conocim
product
término

ovaciones sociales, económicas, políticas, institucionales, y gicas que nos permitan recomponer los equilibrios entre el hombre y el tural. Si pensamos en términos de innovaciones, empezamos a situarnos mino adecuado, porque restablecemos el equilibrio entre lo institucio- o tecnológico. El patrón de la agricultura de altos insumos es reflejo arco institucional, de una forma de entender el mundo y el patrón que amos; debe ser más equilibrado, más austero. Debemos ser capaces de la forma en que tomamos las decisiones en cuanto a la orientación de s esfuerzos de investigación; y eso depende del marco institucional, última instancia enmarca el mundo científico y el desarrollo gico.

Qué es lo importante para una sociedad? Sin entrar a delimitar hacia e dirige la tecnología sostenible que Guevara ha descrito en forma a, es una tecnología que tiene características bastante particulares. concentrar mis comentarios finales en una de las limitantes más ntes que enfrentamos para lograr esa transformación tecnológica. La ortante es que en este momento nuestro sistema de innovación, de gación y desarrollo tecnológico en el agro, están pensados fundamenal- ara la agricultura de los altos insumos. No hemos abandonado el ma de ciencia y tecnología de la revolución verde, el paradigma de los os de la sustitución de innovaciones o de energía de hidrocarburos o gía fósil por recursos naturales. Esto es importante porque tras ese , hay toda una estructura de la ciencia y de la investigación agropecua- rfinida por productos, por disciplinas, y su correspondiente paradigma acional.

Las instituciones que desarrollan tecnologías están diseñadas en función paradigma y tenemos que ser muy cuidadosos de no desperdiciarlo sin una ión seria, dado que se trata de un paradigma que ha tenido mucho éxito olver el problema que le planteamos a la investigación agropecuaria s de la década de 1950 y principios de la siguiente. En aquel momento etivo fundamental era resolver el problema del hambre y debía hacerse entando la disponibilidad de productos en las propias zonas de ción. Independientemente de las críticas que le podamos hacer en os de los efectos colaterales o los efectos secundarios que puede haber , el paradigma de la revolución verde fue extraordinariamente eficaz esolver el problema de la disponibilidad de alimentos en las zonas más del mundo a través de la producción local. Tenía un objetivo claro: onibilidad de alimentos, con una estrategia: la del incremento en la tividad; con una base científica: el mejoramiento, lo que podríamos el paradigma bioquímico, mejoramiento genético agroquímico, fertilizan-rotección fitosanitaria a través de agroquímicos, uso intensivo del como recurso estratégico; y por último, con una base científica linaria acumulada a partir de la experiencia de la agricultura que se aplicar al mundo en desarrollo.

Como consecuencia del planteamiento anterior, se concibió el modelo ucional que tenemos hoy en nuestras instituciones de investigación y erencia de tecnología, el cual simplemente estaba orientado a tomar los mientos disponibles en el norte y aplicarlos a las realidades otivas del sur, para producir más de los productos estratégicos en os de la alimentación. Todas las políticas y la ayuda internacional se



ori
los
sub
tra
par
pla
tec
que
a t
rec
de
es
sis
deb
ins
en
en
no
fun
agr
pro
rio
sue
y n
ese

ins
res
ser
(ge
ref
ins
pro
lo
cam

tecn
mane
inte
inc
proc
inc
medi
ópti
sop
en
capa
alta
del
soci
la p

lequel 10:

y definieron en función ^{de} posibilitar la transferencia y adopción de ←
mientos por parte de los agricultores de los países en desarrollo:
el crédito, subsidio a los fertilizantes, políticas de apoyo a la
cia de conocimientos en los cultivos templados, etc. Tal es el
del que en la actualidad disponemos, y es el que --muy bien ha
Rubén Guevara-- ^{no} es útil para las prioridades de desarrollo
co de la agricultura sostenible. Que es una agricultura sistémica, 4
del manejo de los recursos, no ignora el hecho de tener que producir
de productos, pero que sitúa el producto en el complejo de los
naturales, de los recursos productivos a nivel de la finca, a nivel
roregión, de la región, de la cuenca, o del país, y que por lo tanto,
trategia que ~~ha de concebir~~ el sistema y los cultivos dentro del
Es una estrategia ^{que nos interesa} necesariamente interdisciplinaria, porque ~~tiene~~ ←
cular la respuesta tecnológica a las innovaciones en el campo
onal, a las innovaciones en el campo económico, en el campo social,
po político y nuestras instituciones no están pensadas para trabajar
n espacial, no están pensadas para trabajar en función sistémica y
hechas para trabajar en función interdisciplinaria. Están pensadas
almente para trabajar en función disciplinaria; más aun, las ciencias
s que constituyen la base científica fundamental a partir de la cual
nos nuestra actividad aplicada están diseñadas en términos disciplina-
s referimos a la genética, la fisiología, los suelos, la física de
la química de suelos, todas ellas disciplinas compartimentalizadas),
as instituciones, nacionales, regionales e internacionales, recogen
digma y están organizadas así.

l es el primer problema que tenemos ~~que~~ resolver: cambiar nuestras
iones; pero el segundo problema, ~~que~~ considero más complejo de
, tiene que ver con la actual corriente hacia la privatización de los
s. Si pensamos en el paradigma de la agricultura de altos insumos
ca, fertilizantes y agroquímicos, maquinaria agrícola), nos estamos
do prácticamente en todos los casos a tecnologías incorporadas en los
, insumos físicos, y por lo tanto factibles en última instancia de ser
das a través de los esquemas existentes de propiedad intelectual, y por
o es bastante claro pensar que el camino de la privatización es un
viable para esas tecnologías.

uando hablamos de la tecnología de la sostenibilidad nos referimos a
gías públicas esencialmente, al manejo en su sentido más genérico,
integral de los recursos y de los cultivos a nivel de finca, manejo
l a nivel de microcuenca, manejo a nivel de microrregión o región, e
estamos hablando de manejo integral de las oportunidades y capacidades
ivas a nivel de los países. La única alternativa de hacer frente a los
entos de producción que necesitamos en el mediano plazo se realizaría
de el reordenamiento del uso de la tierra y de ir a una producción
, de altos insumos, en aquellos ecosistemas más privilegiados que pueden
ar la intensificación, porque tienen gran capacidad de recuperación y
o sí debe insistirse. Pero también tenemos que generar tecnologías
s de conservar de modo rentable en aquellas situaciones ecológicas de
ragilidad. Estamos hablando de tecnologías sociales, de planificación
de la tierra, y en cierto sentido de utilizar capacidades que nuestras
ades han desmontado o están en vías de desmontar mediante procesos como
vatización de la investigación y transferencia de tecnología, tema que

en gen
atende

privad
muy cu
fundam
cia de
necesi
trasp
que po
bles y
financ

tomado
necesa
tecnol
por ni
quien
invers

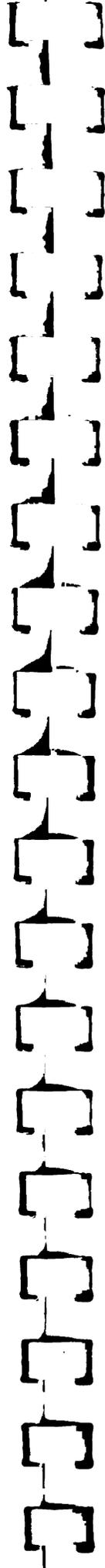
transf
o veir
o de
esfuer
conceb
en las
plagas
dific
técni
tecno
capac
capac
produ
saber
tecno
la co
conju

es de gran actualidad en este momento y otro de los problemas que se quiere lograr el desarrollo sostenible.

respecto a la redefinición del papel de los sectores público y los que se refirió en su intervención Rubén Guevara, tenemos que ser cuidadosos en concebir estos limitantes, porque estamos hablando en lo al de no reducir la inversión pública en investigación y transferencia de tecnología. Estamos tratando de reorientarla, y hasta de duplicar la inversión, pero podemos aceptar hacer eso dentro del contexto del sector privado la inversión en ciertos desarrollos tecnológicos, sus características de tecnologías incorporadas pueden ser recuperadas lo tanto resulta natural que quienes se benefician son los que los

el caso de las tecnologías de la sostenibilidad, me parece que hemos una dirección opuesta. Hay que reconstituir la capacidad pública, no solamente la capacidad gubernamental, sino la capacidad social de generar tecnologías que no son apropiables y que por lo tanto, no pueden ser asumidas en un esquema de iniciativa privada, como lo que conocemos hoy; porque el sector privado no puede recuperar en forma individual los costos de la tecnología en desarrollo.

directamente asociado con esto, está el tema más específico de la extensión de tecnología, la extensión agrícola que en los últimos quince años se transformó en el «patito feo» de la historia de los esfuerzos de políticas del desarrollo, de la política agropecuaria y de los esfuerzos en general de promoción del desarrollo. La extensión agrícola, en su sentido más amplio como el desarrollo comunitario, si pensamos en tecnologías de la sostenibilidad (por ejemplo el manejo integrado de plagas, estamos hablando de tecnologías comunitarias, tecnologías que solamente pueden ser transferidas a través de los esquemas de asistencia técnica que están atados sobre todo al producto y al agricultor individual, tecnologías que solamente pueden ser transferidas mediante procesos de extensión integral de los agricultores, a través del desarrollo de las capacidades de la comunidad para tomar decisiones en cuanto al manejo sostenible de los recursos naturales. Eso significa extensión agrícola, a la capacidad de trabajar del sistema de investigación y desarrollo tecnológico, la capacidad de parte del sistema de trabajar con el conjunto de la comunidad en instalar nuevas capacidades tecnológicas, en el nivel del producto o de la comunidad, lo cual es un elemento absolutamente esencial.



Introducción

extranjería
recabada
observada
los Estados Unidos
agrícola
tiempo
sector
casi dos
en 1990
presencia
inversión
sustancial
Programa
incremento
1991.
de producción

Antecedentes

1. El contexto

inversión
al Mercado
Entonces
exportación
el que
protección
busca
nes.
Conveniente
continúa
área,
maquinaria
instalación

✓
Ejecutivo
(CENTRO)

CUADROS

**INVERSION EN LA ESTRATEGIA DE PROMOCION DE EXPORTACIONES
Y EL DESARROLLO SOSTENIBLE DEL SECTOR AGROALIMENTARIO**

Gabriela Lobo ~~X~~ ~~X~~

ión

Para introducirnos al tema analicemos el comportamiento de la inversión según sectores de destino en los últimos años. El CENPRO ha esta información en el Banco Central de Costa Rica. Como se puede en el cuadro 1, en 1985 había una inversión extranjera que alcanzaba 69.4 millones; en 1987 hay un descenso en la inversión de tipo debido a la menor participación de la actividad bananera, y al mismo da un aumento de la inversión industrial, por la expansión en el oril de la maquila. Con pequeños altibajos, la inversión crece hasta icarse en 1991, al pasar de los \$69 millones de 1985 a \$140 millones. Por sector se observan variaciones significativas, como las que el rubro «otros» en 1988 y 1991, en el que están contabilizadas las res extranjeras en turismo. También en 1990 hay un incremento al en la inversión del Sector Agrícola, debido principalmente al de Fomento Bananero y al ingreso de capital colombiano que ha tado la producción bananera del país, lo cual también ~~siem~~ ocurre en ← estas inversiones extranjeras también se han localizado en el sector ctos no tradicionales.

CUADRO 1

ntes

ercado Común Centroamericano

Para encontrarle una explicación al comportamiento ascendente de la ón, veamos en breve sus antecedentes. En 1962 Costa Rica se adhirió ado Común Centroamericano, nuestro mercado principal de destino. existían varios instrumentos para la promoción de la inversión y las ciones del país. Se estableció un régimen arancelario y aduanero en todos los países tenían un arancel externo común, y se trató de r al país de las importaciones procedentes de fuera del área, para el desarrollo con fundamento en un modelo de sustitución de importacio- más de lo anterior, se contaba con otro instrumento de promoción: el o Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial, que e los primeros incentivos a la inversión establecidos en los países del / mediante el cual se establecen exoneraciones a materias primas, a ría y equipo para atraer inversiones, con lo que se favorecía la ción de diferentes tipos de industria.

La Lic. Gabriela Lobo, en la actualidad se desempeña como Directora iva del Centro de Promoción para las Exportaciones e Inversiones O).

agrieta
entre
bilater
de pago
de part
en el q
que per

2. *Opc.*

estable
Exporta
desarro
Limón y
a empr
Lamenta
consigu
que ob

Junta
autori
la zon
agríco
régime
produc
franca

dos re
de exp
de Exp
suspen
insumo
El rég
Contra
produc
del b
incent
export

3. *Im*

del ce
para e
para
trata
que s
merca
merca

embargo, la situación no duró mucho tiempo; en 1969 ocurre un intento del Mercado Común Centroamericano, con ocasión de la guerra de El Salvador y Honduras: este último decide establecer convenios comerciales con los demás países de la región. En 1970 se entra a una crisis de deuda externa: Costa Rica comenzó a afrontar problemas de pago de los otros países, y así el modelo de sustitución de importaciones que se desarrollaba la economía del país se torna poco favorable y tiene que darse en una situación alterna.

Regímenes sustitutivos a la exportación a Centroamérica

Las primeras opciones sustitutivas a la exportación a Centroamérica creadas en el país son, por una parte, el Régimen de Zona Franca de Limón. La idea era establecer polos de desarrollo; es decir, llevar el desarrollo a zonas alejadas de la Meseta Central. El régimen se establece en Limón y Puntarenas, y la Corporación de la Zona Franca otorga incentivos fiscales que anuentes a establecerse y exportar desde esos lugares. Finalmente el proceso costó muchos años luego de muchos esfuerzos se logró fundar las primeras empresas en Limón y Puntarenas, pero el éxito obtenido fue muy relativo.

Una vez establecidas esas dos zonas francas de Limón y Puntarenas, la Directiva de la Corporación de la Zona Franca, apegada a la ley, promovió el establecimiento de zonas francas alternas, lo cual dio origen a la Zona Franca de Cartago. Posteriormente una empresa muy grande de tipo agroindustrial (me refiero a la de la palma aceitera), solicita los beneficios del Régimen de Zona Franca, aduciendo la dificultad para traer toda esta maquinaria a un parque industrial ya establecido; y así, se declara zona franca a la empresa de la Palma Aceitera situada en Coto Sur.

En el año 1984, se aprueba la Ley de Equilibrio Financiero, que contenía regímenes muy importantes para la atracción de inversiones y la promoción de exportaciones: el Régimen de Admisión Temporal y el Régimen del Contrato de Exportación. El Régimen de Admisión Temporal permite ingresar en el país una serie de mercaderías, de materias primas, de bienes de capital, para terminarlos en el país y reexportarlos. El Régimen que está más relacionado con el sector agroalimentario, es el Régimen de Contrato de Exportación, porque ha sido la opción más favorable para toda la producción y exportación de tipo no tradicional. Todo producto, a excepción del banano, el café, la carne o el azúcar, tiene la opción de obtener incentivos e instalarse con un contrato de exportación para producir y reexportar.

Incentivos concedidos según contrato y admisión temporal

En el Cuadro 2 se muestran los incentivos que se otorgan; en la columna central, bajo el contrato de exportación (el régimen que se ha adecuado al sector agrícola) se les da a las empresas la exoneración de derechos a la importación de materia prima, componentes, maquinaria y equipo; se trata de una exoneración proporcional a las ventas de exportación; es decir, si un empresario decide vender un porcentaje de su producción en el mercado interno, la exoneración se le da de acuerdo a las ventas a terceros mercados. Las empresas amparadas al contrato de exportación tenían total

exoneración
ción he
de Inve

Central
corrien
franca,
instala

E
princip
valor f
la Comu
un 20%.
se esta
derecho
acuerdo
tiene v
un 11%
caduca
es otra
de 35%
nacion

de val
produc
CAT.
negoci
export

sobre
sólo s

deduc
100% e
no má

expor
perío
las e
es de
tenem
mill
perío

cont
en e

CUADRO 2

ción sobre la renta hasta hace unos años; pero en la última modificación al contrato, ya no hay una exoneración total: el Consejo Nacional de Inversiones dispone de la potestad de fijar una exoneración menor al 100%.

La administración de la moneda extranjera se realiza a través del Banco Central. El servicio de aduana se brinda por el procedimiento normal y corriente; a saber, utilizando las aduanas del país. Esto difiere de la zona franca donde el servicio de aduana se da en el mismo lugar donde está la zona franca.

El Certificado de Abono Tributario ha tenido grandes variaciones. En un momento, para exportar a mercados como Estados Unidos se daba un 15% del DB de las exportaciones, y para exportar a otros mercados como el Mercado Económico Europeo, terceros mercados en general, había un CAT de 10%.

Sin embargo esto fue modificado, de manera que toda nueva empresa que opere en el país, y que opte por un contrato de exportación tiene que pagar los porcentajes de CAT establecidos en una tabla, que varía de acuerdo al contenido nacional del producto de que se trate; por ejemplo, si el valor agregado que se extiende entre un 55% y un 100% le corresponde un 10% de CAT, porcentaje que irá disminuyendo hasta un 5% en 1996, cuando vence todo contrato de exportación que se suscriba desde 1992. Y esto último representa una variación a lo que existía antes, cuando sólo se hablaba de un mínimo de valor agregado nacional y ahora, dependiendo del valor agregado nacional, así va a ser el porcentaje del CAT que le corresponde.

Por lo general las empresas del sector agrícola están en altos niveles de valor agregado, porque muchas de las materias primas que utilizan son de origen nacionalmente. Así que tienen derecho a los porcentajes mayores de CAT. Entonces, los nuevos contratos vencen en 1996, y los contratos que se suscribieron con anterioridad a 1992 y que tienen un *adendum* al contrato de exportación, suscritos antes del 7 de enero del 1992, vencen en 1999.

Otro de los beneficios es la exoneración de derechos de importación de compras de vehículos, proporcional a las ventas de exportación, aunque sólo permiten exoneraciones para camiones de más de dos toneladas.

También hay un incentivo, poco utilizado hasta ahora, consistente en la exención de la renta imponible por la compra de acciones en empresas que son exportadoras. Se da una exoneración del 50% del monto de lo pagado, pero sólo del 25% de la renta neta.

Observemos, ahora, los resultados obtenidos a partir del contrato de exportación. En el gráfico 1 se muestra una comparación de los últimos años fiscales, desde el 1988-1989 hasta el 1990-1991, donde se reflejan las exportaciones directas a terceros mercados bajo contrato de exportación; es decir, que no incluye exportaciones a Centroamérica. Dichos montos los tenemos en millones de colones; en el período 1988-1989 ascendían a \$35.642,7 millones; en el período 1989-1990 ascendieron a \$43.659 millones; y en el período 1990-1991 a \$54.771,2 millones.

En el gráfico 2 se observa la evolución del empleo generado bajo el contrato de exportación. Se refiere a los empleos directos, o sea que están directamente en la línea de producción, en el área de administración y en el área de ventas.

En el pe
1989-19
personas
lo gener
cuatro c
relacion

4. Inve

L
con la
promoci
pusiera
inversi
Estados
Sin emb
dada la
vino a
vemos e
cantida
de ella

lugar,
nista e
y fina
estaba
atraer

hemos
la inv
inform
export
que se
el se
consid
invers
a un
agríco
orname
raíces
espec

todo e
Estad
«frut
millo
millo
¢1.18
millo

El período 1988-1989 ascendía a 50.437 personas involucradas; en el período 1990 había ascendido a 52.783; y en el período 1990-1991 teníamos 58.291 personas empleadas en actividades amparadas al Contrato de Exportación. Por general se hace una estimación partiendo de que por cada empleo directo hay uno o cinco indirectos; esto es, que existen alrededor de 240.000 personas relacionadas con los contratos de exportación.

Inversión según sector económico y país de origen

La promulgación, en 1984, de la Ley del Equilibrio Financiero coincidió con la Iniciativa de la Cuenca del Caribe. Estados Unidos hace una gran promoción de la Iniciativa, lo cual permitió que, por un lado, Costa Rica fuera a disposición del inversionista todo el paquete de incentivos a la versión que aparece en la Ley del Equilibrio Financiero; y por otro, que los Estados Unidos aprobara un paquete de incentivos para toda el área del Caribe. Sin embargo, en el contexto centroamericano Costa Rica tenía cierta ventaja, dada la situación política de la región. Así, gran parte de la inversión que vino a esta región se coloca en Costa Rica, lo cual generó los resultados que vemos en la actualidad, en vista de que desde ese momento llega una gran cantidad de inversión al país y comienzan a crecer las exportaciones derivadas de ella.

Al respecto hay algunos aspectos que deben tenerse presentes. En primer lugar, se dispone de un clima de inversión agradable que atrae al inversionista extranjero; en segundo lugar, una serie de instrumentos de tipo fiscal y financiero atrajeron su interés en establecerse; y en tercer lugar, se estaba haciendo una promoción activa de la inversión en el exterior para atraer a esos inversionistas.

Sin embargo en la actualidad se encuentra muy modificada la situación; hemos observado, en particular en el contrato de exportación, que últimamente la inversión es mayoritariamente de carácter nacional. A partir de los informes anuales que presentan las empresas acogidas a contratos de exportación, se constata que en 1992, la mayor parte, el 75% de la inversión que se instaló en el país (como puede observarse en el gráfico 3) se dio en el sector agrícola. Esta inversión no sólo es extranjera sino que ya considera inversión nacional. El sector industrial canalizó el 15.75% de la inversión y el sector agroindustrial el 8.84%. La inversión global asciende a un monto total de 4.000 millones de colones. Ahora bien, la inversión agrícola está localizada en 1992 en el sector de frutas y plantas ornamentales, especialmente; una pequeña inversión se instaló en legumbres, raíces y tubérculos y en un sector que CENPRO denomina «otros», referido a especias, hojas de aloe, arveja china, plumas de avestruz, etc.

Según el gráfico 4, la inversión en el sector agropecuario fue sobre todo de inversionistas costarricenses, seguido de la procedente de Alemania, Estados Unidos y Colombia. A un nivel de mayor detalle, por ejemplo en «frutas y legumbres», el monto de la inversión en 1992 ascendió a \$1789.96 millones, de los cuales \$1.084 millones correspondían a Costa Rica y \$555.2 millones a Alemania. En «plantas ornamentales» teníamos una inversión de \$1.184.81 millones, la mayoría de los cuales corresponde a Costa Rica (\$835.8 millones) y a Colombia (\$169.8 millones). Colombia está adquiriendo



importancia para nosotros, pues mucho empresario de dicho país se está trasladando acá.

Ahora observaremos lo correspondiente a los resultados de esas inversiones instaladas en el país. Las inversiones que observamos a continuación ya no sólo son de contrato sino también de régimen de admisión temporal y de zona franca. Para el análisis del comportamiento de las exportaciones del período 1985-1991, utilizaremos los datos del cuadro 3. En el 1985 teníamos en productos tradicionales una exportación de 67.5% y en no tradicionales 32.5%. En 1991 la situación ha cambiado, porque los no tradicionales son mayores a los tradicionales; y esto significa que ya no somos tan dependientes de un cultivo o dos cultivos que eran banano y café, sino que hay una diversificación en la producción exportable del país.

En el cuadro 4 vemos también una diversificación de mercados. Antes Centroamérica era uno de los principales mercados de destino después de Estados Unidos; pero en la actualidad la situación se ha modificado. En 1991, Estados Unidos sigue siendo el principal mercado, pero la Comunidad Europea tiene el 29.1%, lo cual es muy importante para las exportaciones de Costa Rica, ya que Europa es muy exigente en cuanto a la calidad del producto, y de ese mercado, nosotros exportamos al mercado más exigente de todos: Alemania. Si logramos entrar en Alemania, podemos entrar en cualquier otro mercado de la Comunidad Económica Europea.

Otros datos un poco más actualizados acerca de la situación de las exportaciones tradicionales y no tradicionales durante estos últimos años, muestran, según el gráfico 5, que en 1990 los productos tradicionales ascendían a \$509.7 millones, en 1991 a \$585.4 millones, y en 1992 existen datos preliminares de \$589.8 millones. En cuanto a productos no tradicionales, en 1990 eran \$521 millones; en 1991 ascendían a \$544 millones y en 1992 se estiman en \$666 millones. En el gráfico 6 se puede ver la evolución de las exportaciones a lo largo de los meses, hasta setiembre de 1992. En términos generales los productos no tradicionales tienen un ascenso, con altibajos. Anteriormente solía ocurrir que a finales de año había un descenso en la exportación de productos no tradicionales; sin embargo, ahora productos como los melones se comienzan a exportar entre noviembre y diciembre, lo cual permite mantener en ascenso la curva de exportación de no tradicionales. No obstante, para nuestra mala fortuna, la situación de los precios del café ha incidido mucho en la baja de los productos tradicionales.

En el gráfico 7 se presentan las exportaciones por sectores. El sector agrícola y el agroindustrial tienen sus altibajos, dependiendo de la producción de los productos. El sector agroindustrial está subiendo, pero el que está en las mejores condiciones es, sin duda alguna, el sector industrial.

Instrumentos utilizados para la promoción de exportaciones

1. Organización del sector comercio exterior

El sector del Comercio exterior está integrado por tres elementos: 1. el Ministerio de Comercio Exterior (COMEX), encargado de la política comercial, de las negociaciones de acuerdos de facilitación de comercio, del



acceso al GATT, de la negociación de los incentivos; es decir, de todos los aspectos de política comercial; 2. el CENPRO; y 3. la CINDE, encargada de la atracción activa de la inversión al país. CINDE tenía oficinas en Asia, en Europa y en Estados Unidos, para atraer inversionistas y una vez que esos inversionistas estaban establecidos o con interés de establecerse, entonces entraba CENPRO, cuyas funciones se relacionan con el apoyo al inversionista a efecto de instalarlo en el país.

En la actualidad el CENPRO cuenta con un proyecto de un sistema integrado para la instalación del inversionista (identificado con las siglas SICI) con el que se procura facilitar la instalación del inversionista, independientemente de si es nacional o extranjero. La idea es establecer una *ventanilla para el inversionista*, del mismo modo como funciona la ventanilla de exportaciones, donde en un solo lugar estén todas las instituciones que tienen que ver con la instalación del inversionista.

2. Proceso de apertura comercial

Se conocen los esfuerzos del Ministerio en lo que fue la adhesión al GATT. La suscripción del Acuerdo General en 1990 era lógica: si Costa Rica quería integrarse a la economía internacional debía manejarse con las reglas del comercio internacional. No podemos meternos en un mercado en el que desconocen las regulaciones y las reglas que hay. Lo más importante era involucrar al país y conocer desde adentro el manejo y los procedimientos de negociación en el mundo internacional. Costa Rica se integró como el país miembro número 100 del acuerdo, y participó en la Ronda Uruguay que desde ya hace seis años está en proceso de desgaste y que todavía no ha logrado tener un resultado final.

En esta Ronda hay un problema respecto a los subsidios en la agricultura. Todavía los países desarrollados no han llegado a un acuerdo para dismantelar sus sistemas de subsidios, y llegar a un final feliz en la Ronda Uruguay. Sin embargo Costa Rica ya ha utilizado el GATT para elevar el problema del banano que afecta sus relaciones comerciales con la Comunidad Económica Europea; ésta quiere imponer cuotas a Latinoamérica, lo cual es ilegal dentro del GATT. Recientemente hemos visto que la posición de bloque que tenía la Comunidad Económica Europea se ha ido rompiendo; por ejemplo, que Italia se salió del bloque. Por lo que Costa Rica lucha no es por el no pago de los aranceles, sino por el no pago de las cuotas, puesto que ello contraviene la legislación del GATT.

En cuanto a otros esfuerzos de apertura comercial se estableció el Consejo de Costa Rica y los Estados Unidos sobre el comercio y la inversión, entidad que procura hacer un análisis de los principales obstáculos que nos impiden exportar a Estados Unidos. Existe también una negociación con México, con el que se proyecta firmar un convenio de libre comercio. Se ha adelantado en algunos aspectos, como son las negociaciones de la lista de productos que ingresarían a ese país, las reglas de origen, etc. Hay algunos puntos todavía en divergencia que se están negociando. También se han adelantado negociaciones con Venezuela, Colombia y Chile. En cuanto a Venezuela ya tenemos una apertura para 311 productos, sin arancel. Y en cuanto a Chile conviene mencionar que se ha avanzado mucho en las negociaciones; en estos días, CENPRO está participando en FISA (la feria más grande de Latinoamérica) y hay mucho



interés del empresario chileno en venir a Costa Rica y--para nuestra sorpresa-- también hay mucho interés del empresario costarricense en ir a Chile a vender los productos costarricenses.

3. Instrumentos fiscales y monetarios

El régimen arancelario y aduanero centroamericano se ha ido modificando. La situación mostrada en cuadro 5 a diciembre 1992, es la situación que iría a quedar después de las últimas desgravaciones, donde las materias primas y los bienes de capital no producidos en Centroamérica, tendrían un arancel, para materias primas estratégicas, del 1%; y otros, un arancel entre el 5% y el 10%; en cuanto a las materias primas y bienes de capital producidos en Centroamérica, para las estratégicas entre un 10% y un 20%; y, las excepciones un 30%. Para los productos terminados, el arancel sería de entre un 5% y 40%; las excepciones entre un 45% y un 70%, y los automóviles un 100%.

Hay que mencionar que se han hecho varias modificaciones al protocolo. Se supone que a partir del 1 de enero de 1993 no se utilizará más la NAUCA, sino que va a ser sustituida por la nomenclatura del Sistema Armonizado. Sería absurdo que Costa Rica y el resto de Centroamérica siguieran utilizando esta nomenclatura, si el resto del mundo se está convirtiendo al Sistema Armonizado. CENPRO está trabajando junto con la Dirección General de Estadística y Censos, el Banco Central y todo el personal que tiene que ver con estadísticas para hacer esa conversión de la NAUCA 2 al Sistema Armonizado, y así adaptarla a las necesidades de Costa Rica.

En cuanto a política monetaria, anteriormente se manejaban depósitos previos a la importación, los cuales ya están eliminados. Se manejaron sobretasas a la importación, que también fueron eliminadas, y la moneda se manejaba a través de «minidevaluaciones» constantes en el tiempo. Sin embargo, con el Reglamento para las Operaciones Cambiarias, aprobado el 28 de febrero del 1992, esto fue sustituido y ahora la tasa de cambio se maneja mediante la libre oferta y demanda de divisas. Otro elemento que debe tenerse en cuenta y en el que el Instituto Nacional de Seguros está trabajando mucho es el Seguro de Crédito a la Exportación, instrumento que ayuda a la promoción de las exportaciones.

Resumen y conclusiones

La situación de los productos tradicionales se torna un poco difícil. En cuanto al café, no podemos esperar que haya nuevas demandas internacionales. La juventud no está acostumbrada a tomar café, producto consumido por personas de mayor edad. Y con respecto al banano, tiene sus problemas con la Comunidad Económica Europea; y si no solventamos este problema vamos a tener que buscar otros mercados de exportación. Los países asiáticos son una buena expectativa para el consumo de este producto. CENPRO trabaja en forma conjunta con el CITA y el Ministerio de Agricultura, porque para ingresar frutas a Japón es necesaria una certificación de que los productos están libres de la mosca del mediterráneo, y que el gobierno japonés certifique un laboratorio en Costa Rica para poder vender esos productos a dicho país.



Es interesante mencionar que durante muchos años Costa Rica procuró, sin mayor éxito, vender café a Japón; sin embargo, las plantas ornamentales constituyen hoy día, el primer producto de exportación de Costa Rica a Japón, y Costa Rica es el primer exportador de plantas ornamentales a ese mercado. En el caso de las piñas, Costa de Marfil era el principal abastecedor de Alemania; sin embargo, Costa Rica, con la calidad de piña que produce, logró desplazar a Costa de Marfil y ahora tiene el primer lugar en esas ventas a aquel mercado. Lo mismo sucede en Estados Unidos con raíces y tubérculos.

En cuanto a la yuca existen buenas perspectivas. El gobierno de Suecia, mediante la Agencia Suethcorth, ha hecho grandes inversiones para la investigación de las propiedades alimenticias de la yuca de Costa Rica. Tienen todo un análisis y toda una campaña de promoción, para aumentar su consumo en el mercado sueco; incluso, se han dado a la tarea de recopilar diferentes recetas para prepararla y han hecho demostraciones en los supermercados; todo lo cual muestra que existen muchas esperanzas en cuanto a las exportaciones de yuca al mercado sueco.

Los contratos de exportación han sido la opción disponible para el sector agropecuario; sin embargo, tienen su vencimiento en 1996. Estamos trabajando junto con el COMEX para encontrar una opción, de modo que todas estas empresas que tienen estos beneficios no se queden en el aire, sino que dispongan de una opción sustitutiva, ya sin las dificultades que tienen los contratos de exportación, que son objetados internacionalmente y tienen problemas con Estados Unidos y con el GATT, porque no son congruentes con la legislación internacional, o porque tienen un alto costo fiscal para el Estado. Se procura una opción que no tenga estos problemas y se adecúe a las necesidades de los inversionistas ya establecidos.

En cuanto a la inversión extranjera, esto es: cómo debería venir, dónde debería enfocarse, cuáles serían las cualidades que debería tener, se han realizado estudios, pero la mayoría de las veces, la inversión no viene porque uno quiere sino porque le interesa el país, porque hay un clima agradable, porque le interesan los incentivos. El gobierno tiene agregados comerciales y CINDE sus oficinas en el exterior, para continuar con este proceso de atracción de inversionistas. No podemos tampoco encaminar a los inversionistas y pedirles que inviertan en determinado sector o en cierta materia prima. Ellos son quienes toman sus propias decisiones. Aunque el gobierno se interese en la inversión en un sector y que tenga tal tecnología o que dé tal cantidad de empleos, todo depende del inversionista.

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60
61
62
63
64
65
66
67
68
69
70
71
72
73
74
75
76
77
78
79
80
81
82
83
84
85
86
87
88
89
90
91
92
93
94
95
96
97
98
99
100

Comentarios a la ponencia

Rodrigo BOLAÑOS[†] *

En este comentario quisiera hacer hincapié en dos aspectos. En primer lugar en cuanto al financiamiento de la inversión y algunos de los problemas que enfrenta; y en segundo lugar, en cuanto a la rentabilidad social de estos programas de fomento de exportaciones y atracción de inversiones.

La estrategia seguida por Costa Rica, al igual que algunos otros países, en cuanto a promoción de exportaciones, especialmente no tradicionales y a la promoción de inversiones, fue en sus inicios correcta de acuerdo con las circunstancias del momento. La estrategia era compensar distorsiones con otras distorsiones; se dieron exoneraciones de impuestos, los CAT, el acceso preferencial a créditos de largo plazo y a divisas, subsidios o regalos al costo de la inversión en maquinarias y equipos. Es decir, que se trataba de compensar con todo eso el sesgo antiexportador del arancel, de los impuestos altos que había en renta, de los altos cargos sobre las planillas, y los problemas de infraestructura y elevados costos de algunos servicios como puertos, altas tasas de interés en el financiamiento normal y falta de financiamiento a largo plazo.

Pero eso no fue lo único que se hizo. También se siguieron políticas que afectaban en forma directa la rentabilidad de la inversión y de las exportaciones en el área de productos no tradicionales, como fue el caso de la política de tipos de cambio; se inició un proceso, que terminó muy rápido, de eliminar impuestos a las exportaciones no tradicionales y se comenzó con el proceso--en el que todavía estamos--de disminuir en forma gradual y tímida el arancel.

Pareciera que en estos momentos se está en una etapa de transición, en la cual la estrategia de eliminar las distorsiones poniendo otra distorsión se sustituye por una eliminación de las distorsiones que afectan a las exportaciones y a la inversión, en lo que se refiere al financiamiento de la inversión. Esto tiene que ver con el problema de las distorsiones que enfrentan el sistema financiero, el sistema bancario, los mercados de capitales, los mercados de valores; y al respecto, una parte importante de lo que tiene que ver con la estrategia de promoción de inversiones y de exportaciones en los diferentes sectores en Costa Rica, requieren modificaciones en cuanto al funcionamiento del sistema financiero, en todos sus diferentes sectores.

La costarricense es una banca cara. Los estudios demuestran que hay entre 10 y 15 puntos porcentuales de exceso en el margen de intermediación, cuya eliminación (que no es un problema simple) redundaría en gran beneficio para el productor pequeño, mediano o grande. Tal es el reto que ~~hay~~ tenemos ⁴ al frente en la reforma de las estructuras económicas, para tener una economía

[†] El Dr. Rodrigo Bolaños, ha sido Ministro de Hacienda, Gerente del Banco Central de Costa Rica, y en la actualidad Gerente de la Bolsa Nacional de Valores.



más abierta, con más inversión nacional y extranjera. Por diversas razones, el sistema financiero costarricense se halla muy concentrado en el corto plazo, por lo cual ha sido necesario suplir la falta de financiamiento a largo plazo con recursos propios de los inversionistas, nacionales o extranjeros, o con líneas de crédito especiales, en términos que han sido preferenciales, en comparación con lo que costaría obtener esos recursos en el mercado bancario o en el mercado de valores nacional.

De lo anterior se derivan elementos importantes. La macroeconomía tiene que ser una política de estabilidad, que les permita a los agentes económicos tomar las decisiones de largo plazo. Mientras la economía siga, según lo observado en la última década, con niveles de inflación relativamente moderados pero muy variables, y mientras los niveles de producción sean también inestables, es difícil pensar en el desarrollo de un mercado de capitales de largo plazo. Ello implica que los cálculos de los agentes económicos se ven muy distorsionados, por lo que resulta muy riesgoso invertir a largo plazo, lo cual no significa que no se hagan esas inversiones, pero se dificulta y se encarece su financiamiento por la presencia de esos elementos de inestabilidad.

Hay también una falta de oferta en nuestros mercados de títulos que protejan al inversionista de esa inestabilidad. La experiencia en otros países con economías inflacionarias demuestra que es posible esa protección; y no se trata de ~~buscar~~ ^{que} el establecimiento de este tipo de títulos (que permiten la captación de recursos a largo plazo para mantener la inestabilidad macroeconómica) sea una de las partes importantes de la estrategia del país. Algunas entidades tienen un importante papel en lo referente a promover títulos que pueden ser indizados, donde el principal está atado a algún indicador como el tipo de cambio o la inflación, lo cual permitiría que los inversionistas se aventuren a invertir a más largo plazo y con ello haya recursos suficientes para la inversión en el mercado interior. Un título que tiene características de ser de largo plazo son las acciones. En Costa Rica, el mercado accionario en realidad no existe; los costos de capitalización para las empresas en lo que tiene que ver con timbres fiscales, costos del cartel, honorarios de abogacía, les resulta muy caro para algunas empresas que quisieran mediante ese procedimiento.

Para continuar con lo que veníamos diciendo: hay distorsiones en el impuesto a la renta, pero en el caso de las empresas que están exoneradas, esas distorsiones no cuentan. Es necesario mejorar mucho la información y la supervisión sobre las empresas que hagan colocación de títulos en el mercado. En eso se han dado grandes avances con la creación de la Comisión Nacional de Valores, entidad estatal que supervisa el funcionamiento del mercado de valores.

No obstante, hace falta una reforma del sector de los demandantes institucionales. Por las características tan especiales que han tenido en su desarrollo histórico, nuestros sistemas de pensiones y de seguros en las últimas décadas en Costa Rica han funcionado alrededor de dos monopolios estatales: el Instituto Nacional de Seguros y la Caja Costarricense de Seguro Social. Esta reforma se justifica no sólo para ofrecer recursos de largo plazo, sino por otra serie de razones que ~~por~~ no entro a considerar aquí por razones de tiempo. La reforma debe permitir que esos fondos de pensiones y



de seguros, que son de largo plazo, sirvan para promover el desarrollo y el financiamiento de la inversión de largo plazo. Para ello es muy importante la supervisión que sobre esos fondos, en mercados más competitivos y privados, debe ejercer el Estado.

Es muy importante establecer clasificaciones de riesgo para garantizar que los recursos de esos fondos de pensiones y de seguros, en la parte en la que se decida que se pueden invertir en forma óptima en el financiamiento de la inversión privada de largo plazo, tengan el menor riesgo posible.

También hay otras figuras dentro de los fondos institucionales, como por ejemplo los fondos de inversión para traer inversión extranjera de cartera, que están muy poco desarrollados en Costa Rica, y con relación a los cuales la Comisión Nacional de Valores está dando los primeros pasos.

Finalmente, en cuanto a los rendimientos o beneficios sociales de las políticas de promoción de exportaciones y de inversión, es muy importante hacer las evaluaciones de costo-beneficio de los proyectos que han recibido beneficios mediante esta batería de incentivos. Es importante determinar si el valor presente neto social de los proyectos, desarrollados al amparo de esas políticas, ha sido positivo; y no necesariamente porque crezcan la producción o las exportaciones, el valor presente neto de esos proyectos desde un punto de vista social es positivo.

Hay una serie de incentivos (algunos de ellos ya eliminados) que tenían que ver con bajar el costo de la inversión en maquinaria, fuera en cuanto al impuesto por pagar o respecto a la base imponible, que no tienen un criterio con relación a lo que es la eficiencia en el uso de los recursos; y por ello pueden inducir a que empresas inviertan en maquinaria y equipo que, desde el punto de vista social tiene un rendimiento negativo; pero que desde el punto de vista privado tienen un rendimiento positivo, por el subsidio que contienen esos esquemas.

En este caso puede estar ocurriendo algo similar a lo que ocurrió en las últimas décadas con el desarrollo del sistema bancario. En él hubo muy poca preocupación por la eficiencia con la que operaba el sistema, el cual es en la actualidad muy ineficiente y tiene implícitos márgenes de intermediación sumamente elevados en comparación con los aceptados internacionalmente, y se constituye en un impuesto al crédito. Y algo semejante puede estar pasando en estos sectores, donde la eficiencia económica con que se utilizan todos esos instrumentos de promoción pudiera necesitar un estudio muy minucioso. En buena medida, la estrategia ha sido quitarle todo tipo de impuestos a varios de estos sectores, que son los más dinámicos, lo que para el resto de la sociedad costarricense es injusto.

Desde el punto de vista del financiamiento del gasto público una economía no puede cargar el peso mayor de la carga tributaria a los sectores que crecen relativamente menos. Como sociedad, debe empezarse por estudiar el modo mediante el cual esos sectores más dinámicos tributan sobre las utilidades que generan. No es necesario gravarles exageradamente, y tampoco es válido el argumento de que si se les grava no van a venir con sus capitales. Gran parte de la carga tributaria en este país está pesando sobre



la mano de obra y sobre la clase media; y eso, desde el punto de vista distributivo, no es justo.

En definitiva, los incentivos a la exportación y a la inversión pueden tener algunas características regresivas, lo cual es inconveniente. En vez de seguir una política para compensar distorsiones con distorsiones, es importante que los incentivos se orienten a eliminar de manera directa esas distorsiones que afectan la inversión y el crecimiento de las exportaciones.

Saúl WEISLEDER^{21*}

En primer lugar, debo empezar indicando que entiendo de un modo algo diferente el concepto de sector agroalimentario que ha utilizado aquí Gabriela Lobo. Voy a centrar mis comentarios en las ramas más atrasadas, o en todo caso a tratar de distinguir entre ramas dentro del sector agroalimentario, dado que éste es un sector muy amplio que comprende ramas o productos muy diversos. En segundo lugar, en la estrategia de promoción de exportaciones que adoptó el país entre 1982 y 1983--y de manera mucho más clara en el agroalimentario--la inversión externa apenas complementó en forma marginal la inversión local, a diferencia de otros sectores cuyo mayor dinamismo ha procedido de la inversión externa.

Según datos recientes pareciera que también en estos otros sectores ha habido una tendencia a la variación en esa dinámica, y ha sido también la inversión local la que ha adquirido mayor dinamismo, con las notables excepciones del banano, por ejemplo. Esto permite adelantar una conclusión sobre la necesidad de impulsar una política de inversiones para el fomento de este sector, política que no debería sustentarse en la creación de distorsiones, pero sí tener en cuenta importantes factores externos.

En el pasado existió una tendencia entre los economistas latinoamericanos a entender problema del comercio separado del de las inversiones, lo cual se explica en parte por el hecho de que se seguía una estrategia de desarrollo más cerrada, autárquica y dirigida hacia la propia economía nacional, y no tanto hacia el mercado internacional. Este hecho dice bien de quienes han organizado la presente actividad al enunciar el tema, haciendo explícita la relación que hay entre la estrategia de promoción de exportaciones y el papel de las inversiones. El éxito de esta estrategia en un sistema de apertura económica depende de la capacidad para atraer inversión externa y del aumento de la inversión nacional, como factor fundamental que permite vincular la inversión, la tecnología, los mercados, el capital y la producción.

En la primera etapa de adopción de esta estrategia, hacia 1983, se trataba de cambiar una mentalidad en el modo de hacer las cosas, y al mismo tiempo modificar las reglas, las normas y los patrones. Es evidente que el país se había sustentado en una estrategia de sustitución de importaciones, y en este caso se trataba de hacer un cambio fundamental. Hubo muchas

Decano de la Fac. de Cs. Sociales de la UNL.
R-72 Saúl Weisleder, ha sido Gerente del Banco Federado, tesorero del Partido Liberación Nacional, y en la actualidad profesor de la Maestría en Política Económica de la Universidad Nacional.



barreras, obstáculos y malentendidos por superar. En esta etapa hubo dos instrumentos fundamentales: 1. la concepción, el diseño y la puesta en marcha de un conjunto de incentivos que contenían una serie de distorsiones, que en parte buscaban compensar otras distorsiones pero en cuyo proceso más bien se crearon distorsiones mayores, en favor de los que posteriormente serían los sectores más dinámicos de la economía; sin embargo en aquel momento fue un instrumento fundamental para atraer y orientar la inversión, en un período en el que Centroamérica estaba en conflicto. En su caso particular, Costa Rica salía o aún estaba en una etapa de incertidumbre y crisis y era necesario establecer fuertes políticas que revirtieran la dinámica vigente; y 2. el mercadeo de nuestro potencial productivo, como forma de atraer las inversiones comprendía diversos elementos, entre los cuales se encontraban el paquete de incentivos, la estabilidad social y política de Costa Rica en comparación con la mayoría de los países de la región, en un período en el cual a esto se agregaba el establecimiento de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe, que representaba una oportunidad de Comercio para aquellos inversionistas que se establecieran en esta región.

Así las cosas, desde el punto de vista de mercadeo era importante aprovechar aquellos factores que permitieran establecer una diferenciación positiva de Costa Rica con relación al resto de los países beneficiarios del área y hacer hincapié en el mayor potencial de aprendizaje de nuestra mano de obra, de nuestro capital humano en todos sus niveles, incluidos el operativo, el trabajador de planta, el obrero de fábrica, hasta los niveles de mandos medios y profesionales o de nivel de dirección superior. Esto es importante porque en el contexto actual algunas condiciones que permitieron el uso de este instrumental han cambiado mucho. En la actualidad nos hallamos dentro de una orientación que evita el establecimiento de paquetes de incentivos diferenciales, y que por el contrario procura la fijación de reglas generales para la inversión y el comercio.

Por otra parte, el país constituye hoy una plaza o plataforma con amplia promoción y dinámica para atraer inversiones. En aquel momento era necesario destacar y diferenciar el país, en el contexto de una región que recibía un conjunto de incentivos con relación al mercado estadounidense, región cuyos países luchaban por atraer esas inversiones. Una vez establecido eso, hoy se genera una dinámica que, unida a otros factores, propicia que el país sea reconocido en el mundo empresarial y por lo tanto no sean tan necesarios esos esfuerzos de diferenciación específica.

En el contexto de una estrategia sostenible, de una estrategia de apertura, el sector agroalimentario es uno de los de más difícil tratamiento; entre otras, por tres razones fundamentales. En primer lugar, porque es evidente su gran importancia dada su condición de proveedor de alimentos y de que cuenta con la clave de las condiciones de vida básicas para las grandes mayorías de la población. En segundo lugar, porque es uno de los que presentan un acentuado retraso en su desarrollo, desde el punto de vista tecnológico, organizativo y empresarial, aunque en su interior (en vista de su heterogeneidad) contiene ramas o productos, sobre todo en las de exportación, muy capitalizados y modernos (es muy distinta la rama de producción de melones o e incluso de banano, comparada con la producción de frijoles, maíz, algunas legumbres, tubérculos, entre otros). Y en tercer lugar, porque requiere un tratamiento específico y diferente por estas



características de atraso que suele ir a contrapelo de las políticas generales aceptadas o dominantes, según las cuales se buscan políticas genéricas, no diferenciadoras.

En una estrategia que se inclina más hacia las reglas generales de mercado, la inversión fluirá conforme a las rentabilidades relativas, lo cual hace que en el mejor de los casos haya períodos en que una rentabilidad relativa mayor haga fluir la inversión hacia ese sector; pero es poco probable que esto se mantenga durante largos períodos, y en todo caso entrañaría la desarticulación de formas productivas que dan sustento y trabajo a miles de familias. En todo caso, una organización conforme a esa lógica de rentabilidades relativas provocaría grandes fluctuaciones en la inversión y en consecuencia en la producción y abastecimiento de los productos del sector, lo cual resulta conflictivo para el desarrollo tanto del propio sector, como de la economía y la sociedad en general.

En consecuencia, parece una política razonable y aconsejable la que establezca mecanismos que garanticen cierta estabilidad en las inversiones y producción del sector, conforme a metas y proyecciones que desde luego no pretenden ser un ejercicio de planificación exacta (lo cual, según la práctica, carece de sentido), pero sí señalan órdenes de magnitud aproximados. Esto ha de combinarse con el recurso al comercio internacional como mecanismo apropiado para equilibrar mercados, mantener niveles adecuados de competencia e incentivar la eficiencia. He aquí el reto y los elementos, aunque no la solución de la controversia entre autoabastecimiento y apertura comercial, en lo que se refiere a este sector.

La controversia está planteada. Algunos elementos surgidos de la realidad nos permiten formular una política más racional, pero la solución definitiva está de camino. En otras palabras: a las modificaciones arancelarias y otras reglas de comercio exterior las debería preceder una política de inversiones que induzcan la modernización del sector. En esto último es donde se ha fallado, sobre todo porque no se ha tratado en forma apropiada el problema de la transición y el problema de la actualización mediante inversiones, para poner actualizar y hacer las transformaciones correspondientes; por el contrario, en cierto modo se ha pretendido avanzar más en el frente de las reglas de comercio.

En resumen, si bien existen áreas de contradicción y conflicto entre la estrategia general y las del sector en particular, también hay oportunidades por descubrir que requieren el desarrollo de planes y programas de trabajo detallados. No me refiero a una planificación central, sino a planes de acción de transformación.

Para referirme al fondo del tema: si por desarrollo sostenible se entiende no sólo el crecimiento económico sino el cuidado de los recursos naturales y del ambiente y la inclusión de los sectores ligados a la producción tradicional, mediante su propia transformación y modernización (y no mediante su exclusión y su desaparición), la contradicción en términos de estrategia es cada vez menor. Y así resultarían cada vez mayores las oportunidades y las complementariedades entre la estrategia general de crecimiento, de atracción de inversiones, de apoyo a los sectores más

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25

dinámicos de la economía, y las políticas específicas referentes a este sector agroalimentario, y en particular a sus ramas más atrasadas.

LAS TRANSFORMACIONES INSTITUCIONALES PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DEL SECTOR AGROALIMENTARIO

Carlos Pomareda²³

Debemos empezar por reconocer que el tema sobre el cual me corresponde disertar está rodeado, en la vida real, de una gran sensibilidad política. Aun así, me esforzaré aquí por tratarlo en lo técnico.

La primera pregunta que podríamos hacernos tiene relación con el desarrollo sostenible; y aunque existen muchas definiciones, conviene tener presente una idea fundamental en la naturaleza de la propuesta: se trata de una tarea común, un proceso que implica compromisos de orden global; hay propuestas de orden universal; hay por definición la necesidad de un enfoque de reciprocidad. También en la vida práctica se da la ley del embudo, bastante más amplia para unos que para otros; y particularmente en el contexto de las relaciones internacionales es evidente que los ajustes que se hagan a nivel internacional tendrán que realizarse teniendo en cuenta quién contamina más, quién destruye más, o quién lo ha hecho mucho más en el pasado.

El segundo aspecto que debemos también que reconocer es que el tema es muy complejo, dado que implica relaciones intersectoriales e interregionales. En el caso de la agricultura, lo que se haga dependerá mucho de lo que las industrias de insumos producen y de si son o no contaminantes. La deforestación que por mucho tiempo ha sido achacada a la ganadería, hoy día es una función de los lucros en la industria de la madera. Los procesos de urbanización y la generación de aguas servidas contaminan los ríos con los que se riega. Las industrias también generan contaminación y residuos. Por lo tanto, lo que le planteemos y pidamos a la agricultura tiene que ser consecuente con lo dado en el contexto de las relaciones intersectoriales.

El tercer problema que debe abordarse para tratar el tema es que se trata, por definición, de un compromiso con el futuro, aunque es viable en el presente. Hoy hay que ser competitivos y además debe tenerse la capacidad de resolver los problemas de violencia, de pobreza y de inseguridad. En este contexto cabe preguntarse qué es lo que podremos dejar para mañana, y probablemente la respuesta tendrá que darse mediante un compromiso gradual y creciente con el mejoramiento de la calidad de los recursos naturales.

Para entrar en materia, planteo un problema que forma parte de la realidad que vivimos y en la que tenemos que plantear el desarrollo sostenible. Esto concierne a donde estamos y de donde venimos como parte del proceso de ajuste. Hay que reconocer que hay un logro importante en el ordenamiento macroeconómico, y que la gran mayoría de los países ha hecho un enorme esfuerzo, y que los indicadores globales dan la sensación de que en

²³ El Dr. Carlos Pomareda es el Presidente de la Asociación Latinoamericana de Economistas Agrícolas; Director del Programa Análisis y Planificación de la Política Agraria, del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura.



general las economías se manejan mejor, que estamos eliminando algunas de las distorsiones y que se funciona mejor en el contexto del interés multisectorial. De modo figurado, esto es como la tarea de un jefe de familia que se ocupa de pintar la casa por fuera para que en el barrio luzca bien, con su tejado reluciente y sus verjas limpias; pero en su interior tienen lugares los conflictos con el cónyuge, que es el ama de casa, y quien percibe que los problemas continúan, que las polillas consumen las paredes internas, que hay problemas en los desagües, que los chicos pelean, que el perro tiene pulgas.

¿Qué está ocurriendo con la estructura social de los países? En este caso, es probable que los indicadores no sean tan halagüeños. Habiendo pasado por un proceso de ajuste que en general refleja mejores condiciones macroeconómicas, el conflicto consistirá entonces en cómo abordarlo ahora, o nos dedicamos a un proceso de liberalización y participación internacional. En mi opinión, debe hacerse, pero a lo mejor mediante un planteamiento diferente; todos queremos una mejor inserción internacional, mejor capacidad para participar en el contexto internacional, y no tan solo ser mejores o mayores exportadores. En correspondencia con algunas de las ideas que se han presentado en este foro, este desafío plantea cómo desarrollar la capacidad de aprovechar las oportunidades de los mercados exteriores, para atraer inversiones como medios para el desarrollo, que nos generen actividad productiva, que no penalicen los recursos naturales, y no por el simple hecho de que si son inversiones son buenas.

¿Cómo plantear la agricultura ante este desafío de hacerse sostenible en el mediano y largo plazo, y hacerla competitiva de inmediato? La primera propuesta es considerar la agricultura--según ha sostenido Saúl Weisleder-- en el contexto de las cadenas que se conforman o existen, desde la producción primaria hasta el consumidor: el arroz, que pasa por siembras, con distintas tecnologías, que pasa por los molinos, que pasa por los sistemas de distribución; los productos lácteos, que comienzan con la cría de las vacas, con la refrigeración, con la pasteurización, con la producción de leche, con la participación internacional y estar en capacidad de competir con la Comunidad Económica Europea, que subsidia su leche y no parece tener intenciones de cambiar sus reglas de juego.

En ese caso, y en el contexto de la cadena agroalimentaria y de las distintas organizaciones que hay en el interior de ella, cuyos objetivos no siempre son comunes, ¿cómo entonces nos comprometemos a tratar este concepto de agricultura por la vía de las cadenas? Pero, además, hay que tener en cuenta la necesidad de entender la agricultura como un complejo, en el que la agricultura, la ganadería, la agroindustria y la industria de alimentos están estrechamente vinculadas con las demás industrias y servicios que se han entretelado dentro del aparato productivo. X

En tal contexto, ¿dónde comienza y donde termina la agricultura? La tarea es muy difícil dado que no existen reglas definidas. Hay quienes creen estar en la agricultura pero produciendo pollos en zonas áridas, donde no hay ni un solo vestigio de vegetación y cuanto más áridas mejor, porque ahí no llegarán plagas ni enfermedades; constituyen uno de los sectores importantes como productores de pollo en la agricultura. Hay quienes producen tejidos vegetales y material para reproducción genética en condiciones de laboratorio y son parte del sistema. Por ello, nuestra visión de la agricultura, para

plantear las políticas en torno a ella, van a tener que ser un poco diferentes.

Pero además, tengamos presente que en la agricultura hay un sector privado que es fundamentalmente la esencia de nuestra preocupación: productores, campesinos, empresas, corporaciones, transnacionales, agroindustrias, cooperativas, cámaras de productores, asociaciones de productores. Pero ese es el sector privado con distintas formas de organización, y en la periferia organizaciones no gubernamentales, empresas de asistencia técnica privada, etc. Estas organizaciones que existen en la agricultura y que están muy desdibujadas a la hora de plantear las tareas en relación al desarrollo sostenible, tendrán que desempeñar un papel diferente, más allá del tradicional enfoque del cabildeo. Estas organizaciones tendrán que ir forjando capacidades para participar en este proceso. ¿Qué competencia van a tener las empresas en la formación de capital humano para el desarrollo sostenible?; ¿qué van a poder hacer las cámaras y las asociaciones para apoyar los intereses individuales con el propósito de participar en la economía internacional?

Otra consideración concierne a la identificación de las instituciones cuyo quehacer afecta la agricultura. Una vez más, debemos abandonar la visión tradicional según la cual las instituciones de la agricultura son los Ministerios de Agricultura y sus instituciones afines. Es cierto que se llaman el sector público agrícola, y que en toda la región más o menos se agrupan alrededor de tres o cuatro grandes instituciones: los ministerios, las instituciones de regulación de precios y abastecimiento (en proceso de cambios considerables), las instituciones de investigación, generación y transferencia de tecnología, y las que tienen que ver con el ordenamiento del uso de la tierra y las aguas.

Las instituciones del primer grupo están en franco proceso o de deterioro o considerables cambios, fundamentalmente porque se les ha restringido mediante el gasto fiscal, porque no ha habido un esfuerzo deliberado de redefinir sus funciones, aunque sí un mandato específico de reducir su tamaño.

El segundo grupo de instituciones son las que representan el sistema financiero, compuesto por la banca central, la banca comercial, la banca de fomento, las agencias financieras, cooperativas de ahorro y crédito y otros entes que abundan en el sistema financiero y que son facilitadores de que la rentabilidad financiera se vea como una actividad fundamental y que el interés por generar rentabilidad mediante la movilización de recursos financieros se haya convertido genuinamente en una de las actividades más atractivas en la región, independientemente del origen de los recursos. Un sistema financiero no comprometido con el desarrollo productivo, va a tropezar con el conflicto del respeto social, porque solamente va a ser facilitador de la generación de márgenes y utilidad para quienes juegan con el sistema financiero. En mi opinión, en el proceso de reforma de la banca y de las instituciones está el gran desafío; no en un país, sino en la región en general: cómo las instituciones financieras nos pueden ayudar a realizar las inversiones para el desarrollo sostenible y para resolver los problemas sociales.



Un tercer grupo de instituciones tienen bajo su responsabilidad la definición de la política económica y comercial que afecta la agricultura. Por un lado, las que tienen que ver con las políticas de comercio internacional; y por otro, las que tienen que ver con el gasto público, por ejemplo los Ministerios de Hacienda.

En cuarto lugar, y quizás las más importantes, son las instituciones que tendrán que hacer las inversiones públicas estratégicas para el desarrollo sostenible: la inversión en educación. El precario estado de la educación en la región, en particular la educación rural, con textos con medios atrasados de transferencia de conocimientos y con una utilización casi nula de los medios de comunicación, como instrumento para la formación del recurso humano.

El tema de las instituciones de salud, que han tenido que abocarse fundamentalmente a un enfoque *expost* más que a una labor preventiva de enfermedades, y las que hacen las inversiones públicas estratégicas. ¿Cómo podrán los estados establecer prioridades para el desarrollo sostenible? ¿En qué invertimos primero y en qué después? Un ejemplo: ¿invertiríamos primero, si el compromiso fuera el del desarrollo sostenible, en resolver los problemas de la basura, que abruma las ciudades y los conglomerados rurales?; ¿o lo haríamos para construir puentes o carreteras? Desde luego que al referirnos a este grupo de instituciones, sostenemos que su quehacer afecta lo que pase en la agricultura, y en consecuencia el gran desafío consistirá en encontrar un proceso de reforma institucional que ayude a un desarrollo sostenible de la agricultura, más allá de lo que pueden hacer las instituciones del sector público agrícola.

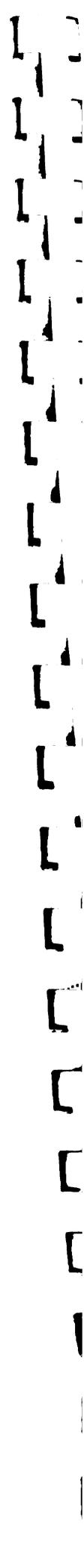
¿Cómo construir las condiciones para ese desarrollo sostenible? En primer lugar, creo que es un problema de actitud personal: las personas conformamos las instituciones, las organizaciones y la sociedad, pero nos hemos abocado al consumismo y realmente hacemos poco por la conservación. Pero, además, las personas hemos perdido la vocación por la reciprocidad: soy yo frente a los otros. Es el tema del compromiso social como parte de la actitud de las personas.

El segundo aspecto tiene que ver con la capacidad de las personas. Naturalmente hay una necesidad de ampliar el conocimiento sobre lo que hagamos como personas o como empresas, es decir ¿qué es para bien propio y que va en detrimento de la comunidad y de la sociedad? Como empresa puedo ser rentable, pero como contribución a la sociedad puedo estar contaminando.

En tercer lugar, los recursos para poder poner en práctica la capacidad que desarrollamos.

En cuarto lugar, hay que estar en condiciones, a nivel de las organizaciones, de desarrollar una actitud positiva hacia el futuro, para mejorar nuestra propia capacidad técnica, para aprender a trabajar en grupo, y sobre todo para aprender a resolver problemas.

Y en quinto lugar, el tema de las políticas económicas. Al respecto, otros pueden saber más del tema, pero aun cuando todos estamos convencidos de que quisiéramos avanzar hacia un proceso de mercados más libres, debe reconocerse que en el marco de la evolución hacia mercados libres existen y



persistirán las estructuras de poder: las personas, las organizaciones, en el marco nacional, en el internacional. En otras palabras, un mercado libre realmente existe si hay estructuras de poder.

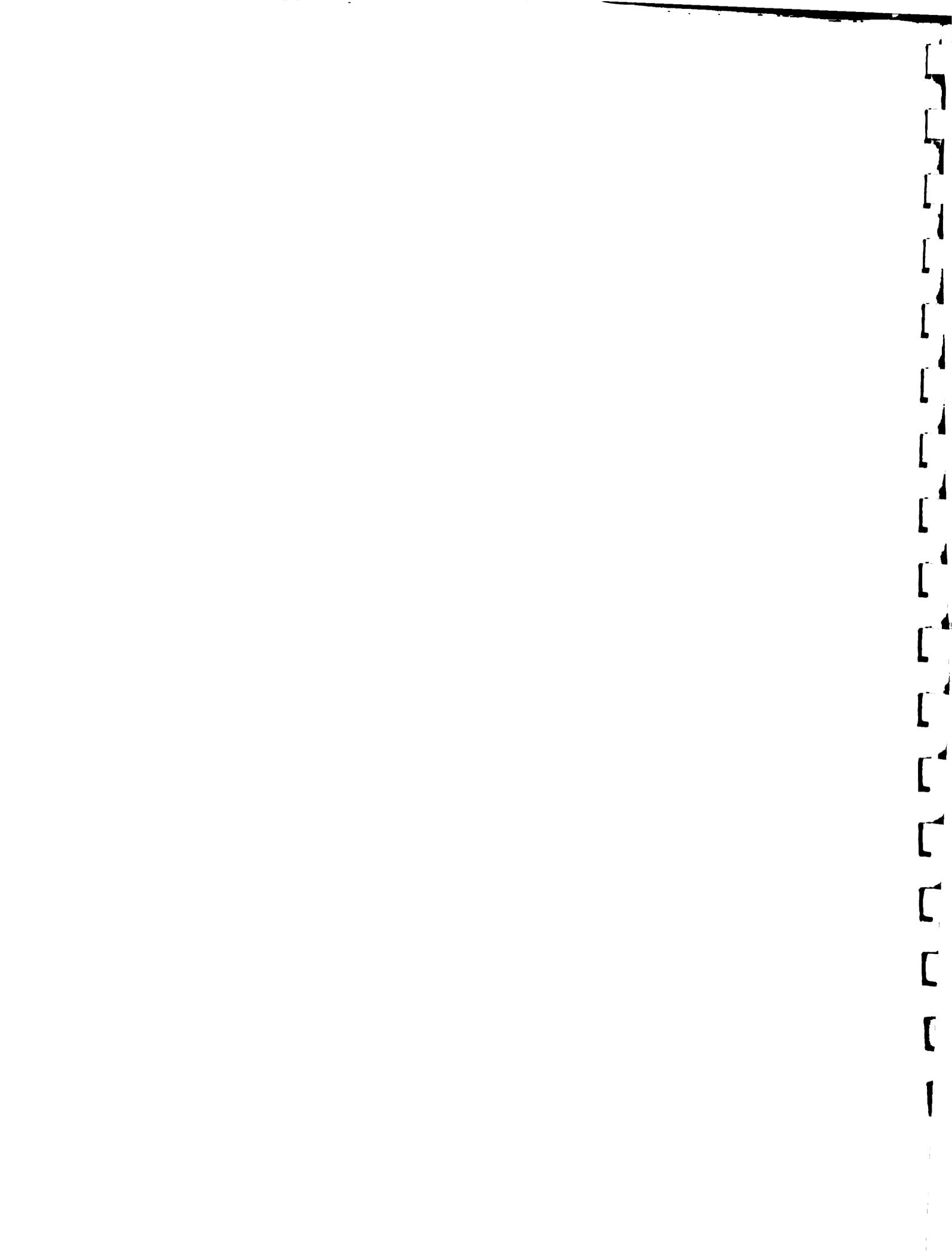
Por supuesto, no estamos a las puertas de nuevas revoluciones ideológicas, pero sí ante la inminencia de crear nuevas organizaciones, para un manejo más equilibrado de las fuerzas del poder. Cuando se plantea el mercado libre y la formación de precios de los mercados de los productos a nivel internacional, ¿serán realmente el resultado de la libre información?, ¿o subyacerán tras ellos mecanismos de influencia que han afectado las estructuras?

¿Cuales van a ser los mecanismos que desarrolle el Estado para internalizar los factores externos generados en el proceso de producción industrial? Habrá espacios para la política tributaria; serán posibles mecanismos de incentivos sanos para el que invierte en capital humano y para quien no contamine; y mecanismos de penalización real para los que destruyen el medio ambiente o para quienes efectivamente lo limpian. ¿Será posible desarrollar mecanismos financieros que siendo sanos y no caídos en los vicios tradicionales del subsidio de la tasa de interés, podrán permitirnos una inversión en aquellas cosas que contribuyen al desarrollo sostenible? Como puede verse, el quehacer de las instituciones públicas y de las políticas plantea un desafío muy grande; no es un simple proceso de achicamiento, es una redefinición del papel de los mecanismos que funcionan y la forma en que se va a relacionar lo público y lo privado, sobre las nuevas instituciones.

Para concluir, me gustaría plantear cuatro ideas en este tema tan complejo: Primera: en realidad, aun cuando quisiéramos políticas e instituciones de la agricultura y para la agricultura, el proceso seguramente tiene que pasar por una reforma del Estado, un compromiso real de reforma de los Estados, un proceso que no puede ser partidario de los gobiernos de turno, un proceso que no puede ser del sector público, autodefinido sobre el futuro, sino el resultado de un diálogo público-privado; un proceso que no puede partir por una definición *ex ante* de límite fiscal como condición a priori, sino que la definición del tamaño y lo que quiera hacer cada Estado tendrá que ser función de la naturaleza y la estructura social de cada país. Los Estados, desde luego, no son iguales, y en consecuencia no pueden medirse ~~con~~ desde la perspectiva de un mismo criterio, para sociedades como la de Perú, la de Costa Rica o la de los Estados Unidos. El estado surge en función de las necesidades, pero debemos tener claridad en cuanto a cuáles son esas necesidades.

Segunda idea: las reformas tienen que surgir como un proceso de confluencia, desde los aportes de base de las organizaciones de la población civil en el área rural, en los barrios, en las municipalidades, pero orientadas por un liderazgo político al más alto nivel, pero no necesariamente tiene que ser el poder legislativo, el ejecutivo o el judicial. Se trata de alguna entidad de gobierno, que está más allá del proceso del gobierno de turno, que habrá de dar las proyecciones de mediano y de largo plazo, y que orientará esa nueva formación de Estado.

Tercera idea: las nuevas instituciones surgirán cuando se den ciertas condiciones. Hay que hacer un reordenamiento de los compromisos de orden social y de lo que en la sociedad va a poder hacer el aparato público y de lo



que va a poder hacer el aparato privado; todo ello una vez que tengamos claridad en cuanto al estilo de desarrollo que se quiere; y esto, desde luego, va mucho más allá de una simple política de liberalización comercial o procesos de apertura. El desarrollo es un proceso en el que la apertura y la liberalización son un simple instrumento.

Y como cuarta idea y final: quizás el desafío hacia adelante consistirá en cómo lograr los procesos de participación, cómo lograr estas nuevas instituciones como resultado de un proceso altamente participativo, sin que proliferen los pequeños entes e instituciones y entes en los que cada quien quiere tener la representatividad del interés de cierta parte de la sociedad.

Todo esto no es más que una reflexión sobre un problema muy difícil, referido al forjamiento de nuevas instituciones o nuevas organizaciones. Sin embargo, estamos tan abrumados y tan preocupados por los problemas económicos de corto plazo, que no hemos dado el tiempo para plantear como quisiéramos que fueran las nuevas organizaciones sociales y las nuevas estructuras de gobierno.



Comentarios a la ponencia

Helio FALLAS²⁴

[Mis reflexiones en esta oportunidad] En relación con el tema de las transformaciones institucionales para el desarrollo sostenible del sector agroalimentario, las siguientes reflexiones girarán en torno a dos grandes grupos de temas, abordados en parte por Carlos Pomareda, y sobre los que quisiera detenerme un poco más. El primero de esos temas tiene que ver con los elementos que deben considerarse al relacionar las políticas económicas y sociales con determinadas transformaciones institucionales; en otras palabras: cuando hay transformaciones institucionales: ¿qué es lo que está detrás de ello?, ¿qué es lo que está en juego?, ¿cuáles son las alternativas de desarrollo?, ¿es una o son varias?, y como se concreta ello en determinadas transformaciones institucionales?. Y el segundo de los temas se refiere al tipo de transformaciones que podrían darse, de cara a los profundos cambios que vive el mundo actual; pues no se trata de transformaciones exclusivamente del Estado sino de todos los grupos sociales en el país.

Sobre el primer aspecto--que podríamos denominar elementos de referencia de las políticas económicas y sociales y las transformaciones institucionales--me referiré a dos aspectos centrales: 1. la relación entre los modelos de desarrollo y las transformaciones institucionales que un país decida poner en marcha, que dependen fundamentalmente del tipo de desarrollo que el gobierno de ese país impulse en un momento determinado; y 2. la apertura comercial y las políticas comerciales.

En América Latina pueden identificarse en lo esencial tres perspectivas sobre el desarrollo. La primera de ellas se fundamenta casi de modo exclusivo en la búsqueda de una mejor asignación de los recursos productivos y de la eliminación de las distorsiones causadas, sobre todo, por el Estado. En este caso se considera que las fuerzas del mercado deben determinar la especialización productiva conforme a las señales que emitan los mercados, sobre todo el internacional. El gobierno por su lado, tendría como función principal crear condiciones macroeconómicas estables y apropiadas mediante las políticas fiscal y monetaria, cautelosas y no discriminatorias; asimismo se trataría, entre otras cosas, de proteger los sectores productivos. Con respecto a lo social, se considera que el crecimiento que se generará con una estructura productiva más eficiente ofrecerá crecientes y mejores oportunidades de empleo que beneficiarán a la población en su conjunto. En este caso el Estado tiene un papel residual en materia de política social.

Una segunda perspectiva también estima que el sistema de precios y mercados es la forma más apropiada de lograr una asignación más eficiente de los recursos. No obstante, en este caso, y con el fin de conciliar los objetivos de crecimiento económico y equidad, se definen por separado políticas económicas y sociales. Ello parte del supuesto de que la política

²⁴ Msc. Helio Fallas Venegas, Ex-Ministro de Planificación Nacional y Política Económica de Costa Rica, Profesor de la Maestría en Política Económica de la Universidad Nacional.

económica es neutra desde el punto de vista distributivo, situación que la realidad no avala.

X Y, por último, hay una tercera perspectiva que en cierto modo la representa la CEPAL, y que plantea un enfoque integrado en materia de políticas económicas y sociales, conforme al cual se propone que el conjunto de esas políticas refuerce las complementariedades y debiliten sus oposiciones. En otras palabras, se trataría de hacer más social la política económica, y la política social mucho más eficiente (es decir, con un sentido más económico). El enfoque integrado considera como sus ejes centrales, para el logro de la transformación productiva, el progreso técnico, el empleo productivo y la inversión en recursos humanos. Conforme a lo anterior, las transformaciones institucionales y las funciones de los sectores público y privado, en un país determinado, variarán conforme a la visión del desarrollo que se tenga.

Por el momento parece ser que los países se inclinan más por la primera de las perspectivas que he mencionado, en vista de la ineficiencia que han mostrado la mayoría de las instituciones públicas entre otros aspectos.

Si se hace un balance general, y pese a que en algunos países aún no se ha eliminado la mayoría de las políticas de bienestar, adoptadas en décadas pasadas, y a pesar de que se han dado estas correcciones en las distintas instituciones del Estado, los gobiernos en general temen dismantelar muchos de los programas sociales de los que durante décadas han gozado los países. Por otra parte, reconocer lo referido significa recordar que existen «tipos de capitalismo distintos», tales como los que practican los países nórdicos, los países anglosajones, los de la Cuenca del Pacífico, los de América Latina y el Africa. Con ello las posibilidades de estilo de desarrollo que se les ofrece a los países latinoamericanos son múltiples, y no uno solo como a veces se interpreta. Esto es importante porque al debatirse sobre el tema del desarrollo, o la función del Estado dentro de ese desarrollo, suele interpretarse que hay una dicción única sobre eso, pero la experiencia internacional muestra que los capitalismos son diferentes. La forma como se concibe la intervención del Estado en la economía también es diferente y eso es una experiencia valiosa para América Latina. En resumen, cada país debe pensar muy bien el tipo de desarrollo que elige, de manera que los frutos del crecimiento no sean patrimonio de una minoría.

En cuanto al segundo gran aspecto ~~de~~ en este marco de referencia, la denominada apertura comercial y las políticas comerciales, éstas suelen caracterizarse según tres situaciones distintas, aunque no excluyentes: unilateral; preferencial (mediante sistemas subregionales de integración); y multilateral (como en el caso del GATT).

En lo que atañe al caso de los países centroamericanos, tres serían los principales escenarios en materia de comercio: El NAFTA, la revitalización del Mercado Común Centroamericano, cuya expresión política es el PAECA (en el que se establecen nuevos rumbos para el proceso integracionista), y la integración de Centroamérica con México, lo cual avanza con rapidez. Estos variados escenarios comerciales presentan distintas oportunidades y desafíos para los países centroamericanos, lo cual hace que surjan interrogantes sobre las formas institucionales necesarias para un desarrollo sostenible del sector



agroalimentario. En otras palabras, cuando haya que referirse a los elementos del marco de referencia y se pongan en relación las políticas económicas y sociales y las transformaciones productivas, debemos considerar lo que son, por un lado, los estilos de desarrollo diferentes; y por otro, el proceso de apertura que ya está en marcha, como elemento necesario, como marco necesario para las transformaciones institucionales.

Teniendo en cuenta estos aspectos, pasemos a comentar el segundo gran tema que enunciábamos al principio de esta intervención, a saber: las principales transformaciones institucionales que debería impulsar un país, partiendo de que es posible y deseable una transformación productiva con un mayor grado de equidad y ambientalmente sustentable.

En primer lugar, las transformaciones institucionales deben cubrir las esferas pública y privada, pues de lo que se trata ahora es de que la eficiencia productiva sea una tarea conjunta de todos los sectores sociales. En ese sentido, quisiera presentarles aquí tan solo un listado (por las limitaciones del tiempo disponible en la sesión) de aquellas transformaciones necesarias, aunque adelanto que no se trata de una lista exhaustiva sino indicativa.

Empezando por los organismos públicos, la reforma del Estado debe servir de instrumento para promover esta transformación productiva con equidad social y no para desmantelarlo bajo el pretexto de que el mercado es la solución a todos los males económicos y sociales de un país. Algunos datos de países industrializados que han tenido éxito en lo que en la actualidad se denomina la competitividad a nivel internacional, muestran cómo intervienen sus gobiernos para mejorar la competitividad, lo cual indica que países capitalistas con gran éxito en el mercado internacional participan abiertamente en la economía, con el propósito de crear una mayor competitividad como nación. En ello pareciera que existe una contradicción, al recomendárseles a los países de América Latina quitarle la mayoría de las funciones al Estado. Algunos indicadores de esto son los siguientes: en el caso del déficit fiscal respecto al PIB, Alemania prácticamente está en equilibrio; Dinamarca tiene un 4% de superavit; Japón alrededor de un 2% de déficit; Suiza 0.4% de superávit, y Taiwan el 1%. En términos generales, hay una preocupación importante en estos países por tener las cuentas equilibradas. Sin embargo, las grandes diferencias aparecen en el porcentaje del empleo público respecto de la fuerza de trabajo. En el caso de Alemania el 15,5%; en el caso de Dinamarca casi el 30%; Japón el 6%; Suiza el 10%; Taiwan el 18%, que es un porcentaje parecido al de Costa Rica. Si vemos los subsidios que dan estos países a las empresas públicas y privadas como porcentaje del PIB, en el caso de Alemania es del 2% del PIB; el caso de Dinamarca el 3%; Japón 0.7%; el caso de Suiza 1,5%. Y si analizamos en cuánto financia el gobierno la investigación y el desarrollo en estos países tenemos que, en el caso de Alemania es el 38%; en el caso de Dinamarca el 46%; Japón el 21.5%; Suiza el 13%; y Taiwan el 51%.

Al observar este panorama, se aprecia que los gobiernos dan empleo; y en algunos casos otorgan subsidios, invierten en infraestructura, gastan sumas importantes en educación y salud, financian la investigación y el desarrollo; y otorgan subsidios a empresas públicas y privadas. Los recursos para financiar estas actividades se generan en los impuestos, porque no existe otro mecanismo: se establecen altos impuestos para reasignar recursos a aquellas



áreas estratégicas que contribuyan al logro de una mayor competitividad a nivel mundial de parte de los países.

Por esto conviene meditar sobre el importante papel que desempeña el Estado en los citados países que están en la vanguardia de la competitividad mundial. Lo que ocurre es que este proceso lo llevan a cabo en forma selectiva, en aquellas áreas que les permiten a las empresas basar parte de su competitividad, aunque debe aclararse que este no es un factor exclusivo del Estado sino también del sector privado, trabajando en una forma conjunta, tal y como lo han hecho esos países.

En este contexto conviene enumerar algunas transformaciones necesarias del Estado y del sector privado, en el marco del desarrollo de las ventajas competitivas de un país, dado que en el mundo actual, lo que lleven a cabo el Estado y el sector privado tienen que orientarse hacia el logro de esa competitividad. Existen informes a nivel mundial sobre las ventajas y desventajas de los países, que permiten reasignar recursos para el logro de esta mayor competitividad. En el caso del gobierno central, partimos del supuesto de que debería tenerse como meta la promoción de políticas y cambios institucionales para el desarrollo de ventajas competitivas, lo cual supondría:

- a. un manejo cuidadoso de las políticas macroeconómicas; la redefinición de las tareas de los ministerios de planificación para que realicen la coordinación técnica de los esfuerzos gubernamentales en pro de una mayor competitividad; y ~~el~~ ordenando las distintas actividades y propiciando un trabajo más coordinado de las instituciones;
- b. la modernización financiera, que en el caso de Costa Rica significa una mayor eficiencia de la Banca Estatal;
- c. una política «industrial-agroalimentaria», en la que deben destacarse tres aspectos:
 1. un programa de concertación de los sectores público, privado y de los trabajadores;
 2. la promoción de estudios sobre reconversión productiva; y
 3. el diseño y puesta en marcha, en conjunto con el sector privado, de un sistema de servicios de apoyo a la pequeña empresa (y en el caso de Centroamérica esto es especialmente importante porque la gran mayoría de las empresas del sector industrial son pequeñas y medianas);
- d. una política integracionista, lo cual implica el aumento del valor agregado regional, mediante redes empresariales;
- e. una política comercial, conducción de negociaciones, leyes, sobre comercio desleal;
- f. en materia de inversión social, el mejoramiento cualitativo y organizativo en educación y salud; y
- g. políticas específicas de defensa y promoción del medio ambiente.

También hay un importante papel para el caso de instituciones descentralizadas como el Instituto Nacional de Aprendizaje y las Universidades en lo que se refiere a la generación, adaptación y transferencia de tecnología, la creación de parques industriales, y el fortalecimiento de fondos para investigación y desarrollo.

En cuanto a los organismos privados, el listado de tareas incluiría aspectos como los siguientes:

- a. la creación de un Instituto de la Competitividad, que realice en forma permanente estudios y evaluaciones, y examinar lo que les conviene a los países, tal y como se da en los países industrializados;
- b. el fomento y la creación de empresas de consultoría en gestión tecnológica;
- c. el fortalecimiento del CEGESTI;
- d. el fortalecimiento de un Instituto de Normas de Calidad de los productos e insumos; y
- e. el apoyo a la creación de bolsas de subcontratación.

Sobre esos aspectos se ha estado trabajando y hay muy buenas posibilidades de que tengan éxito. De lo que se trataría es de incorporar tanto a la pequeña y mediana empresa como a empresas grandes, que se establezcan vínculos entre ellas y se aumenten las vinculaciones intersectoriales.

Un aspecto central son las alianzas estratégicas y coinversiones, porque el mundo económico del futuro estará constituido más por alianzas estratégicas que por el libre juego de la oferta y la demanda. En otras palabras, si se quiere competir hay que establecer alianzas estratégicas interna y externamente, para ingresar en determinados mercados. Y finalmente la formación de empresas, como el caso de Guatemala, que decidieron poner una empresa para negociar los productos que se exportaban hacia Venezuela, para una gran cantidad de pequeños productores.

Para terminar, quisiera decir que las transformaciones institucionales representan un reto para los sectores público y privado; y por lo tanto, para los países. Asumir el reto de esas transformaciones es una condición necesaria, aunque no suficiente, para el logro de metas más elevadas de desarrollo económico y social de nuestros países.

Julio PAZ²⁵

Voy a enfocar el tema desde una perspectiva algo diferente a la presentada por el expositor principal. Para empezar, coincido con el hecho de que la definición del marco institucional agrícola es algo más que aquellas instituciones directamente vinculadas al sector, sean públicas o privadas. Hay otras organizaciones que si bien no afectan de manera directa al sector agropecuario, sus políticas sí lo hacen en forma indirecta a los agentes dentro del sistema de producción, comercialización e inversiones, dentro del agro.

La estructura institucional cuenta con un sector público que dispone de unas funciones determinadas orientadas al agro; pero además, con un sector público que realiza acciones políticas de carácter general, aunque tienen su expresión específica también en el agro; y un sector privado en el que coexisten productores, empresas agroindustriales, comercializadores,

²⁵ Dr. Julio Paz, experto del Programa RUTA.



exportadores, organizaciones no gubernamentales, organizaciones gremiales, cuya estructura institucional está estrechamente vinculada a la estrategia de desarrollo.

En la década de 1980, la estructura estuvo influenciada por la orientación intervencionista de los gobiernos en la actividad agropecuaria. El sector público llevó a cabo gran parte de la comercialización, del financiamiento agrícola, de la investigación y la extensión, por lo cual la participación privada se vio reducida en esos componentes. Esto se justificó por la falla de los mercados, tendencia que viene desde la década de 1950; se aduce que cualquiera que sea esta falla, y en cualquier magnitud, justifica la intervención del gobierno. No obstante, al cabo de treinta o cuarenta años queda demostrado que las fallas del gobierno pueden ser peores que las de los mercados. Esto no es un reconocimiento en sí mismo ni una aseveración de que los mercados funcionan competitivamente; lo medular es que el tipo y la forma de intervención del gobierno en esos mercados ha sido en muchos casos catastrófica: en vez de corregir las fallas del mercado, se crean instituciones para manejar las funciones, y en consecuencia la política queda completamente vinculada a la estructura institucional, que responde a las funciones otorgadas por la estrategia de desarrollo.

La visión existente en la nueva estrategia de desarrollo consiste en devolver al mercado algunas funciones que éste (pese a sus imperfecciones) puede cumplir mejor y a menor costo, comparado con lo que realiza en la actualidad el gobierno. Sin embargo, este cambio de funciones conduce al cambio de la estructura institucional del agro y en particular a la del Sector Público. Se trata de un proceso que requiere tiempo; las funciones suelen transferirse en uno o dos años, pero las estructuras institucionales quedan; ejemplo de lo cual son el Instituto de Mercadeo Agrícola (IRA) en El Salvador, el ENABAS en Nicaragua (reducido éste en forma total en su intervención, pero que mantiene los almacenes y gran parte de la capacidad de almacenamiento del país). Por lo tanto, las instituciones tienen que cambiar; hay personal que transferir, infraestructuras que transferir y ello suele requerir más tiempo que la transferencia de las funciones.

La necesidad de una transformación institucional surge conforme a dos distintos grupos de razones. El primero tiene que ver con el cambio en las funciones del Estado, derivadas de las reformas políticas; es decir la estructura y el peso de cada una de las instituciones dentro del Estado y aun dentro del sector público, que se transforman debido a que hay un cambio en las funciones. Hay algunas funciones que se transfieren al sector privado, y otras que se refuerzan en el Estado; y a este cambio tiene lo tiene que acompañar un cambio en la estructura del gasto público, porque cualquier intento de reforma de política que no se traduzca finalmente en el instrumento de ejecución queda trunco en su aplicación. De esto se deriva la segunda razón: el incremento de la capacidad de las instituciones para acudir en forma eficaz a los recursos humanos y financieros disponibles. En otras palabras, la primera necesidad de transformación se refiere a la distribución de funciones, al cambio en las funciones del Estado y a la distribución de esas funciones entre las instituciones que van a quedar; y la segunda tiene que ver más bien con los sistemas que hay que poner en práctica dentro las instituciones, para que cada una de ellas haga un uso efectivo de los recursos disponibles.



De un ~~reciente~~ estudio reciente del Banco Mundial, en el que se hace una ^X evaluación de los proyectos de desarrollo que ha impulsado en diversos países, se deduce que los problemas reales con los proyectos y programas de desarrollo se derivan no tanto de su diseño y planeamiento sino de los aspectos relacionados con la puesta en práctica del proyecto. Esto se hace evidente al abordar las políticas en los países: un grupo asesor de alto nivel puede diseñar e idear una estrategia, una estructura de políticas, un muy eficaz sistema para el desarrollo del país, pero su puesta en práctica pasa por los mandos medios y se dispersa. La clave de los efectos que tienen esos proyectos y la mayor parte de sus problemas tienen que ver con esa puesta en práctica.

La teoría y la puesta en práctica de las estrategias de desarrollo ha quedado, de manera excesiva, en manos de economistas que tienden a hacer hincapié en la localización de recursos y a su eficaz asignación. Así, el cambio institucional derivado de las funciones que se reparten de la organización macroinstitucional es bien atendido por los economistas en el momento de elaborar sus estrategias de desarrollo; pero lo referente al uso eficaz de los recursos asignados tiene que ver más con el ámbito de la gerencia y la administración, y en esa parte los modelos que tratan de cuantificar la incidencia en el resultado de las políticas y en el resultado de las estrategias de desarrollo.

Este es un factor que durante los últimos cinco años han reconocido los bancos, en cuyos programas incluyen los factores de política macro y un componente de reforma institucional, pero además se incluye el factor de asistencia técnica efectiva para la puesta en marcha de las políticas. Es decir, tiene lugar una mejor comprensión en cuanto a dónde se encuentran las fallas resultantes de la puesta en práctica de los programas y que se requiere tratar con reforma institucional.

Cuando se hace referencia al uso eficaz de los recursos, éste debe entenderse en cuanto al mejoramiento en los sistemas administrativos, incluido su control y evaluación. Se habla de estructura organizativa, de evitar duplicaciones dentro de una estructura institucional, de planeamiento, incluido aquel para un eficaz proceso de inversiones. Los programas de inversiones en los países, al menos en el sector agrícola, tienen muy poca sustentación, son muy poco «bancables». Es necesario el desarrollo de políticas de contratación y de personal, lo cual implica un problema de selección de personal. En un proceso de transformación, fuera de que en algunas funciones se reducirá personal y en otras será necesario contar con más personas. No se trata de un problema de transferencia y de reentrenamiento, idealmente podría requerirse reestructurar las capacidades del personal; por ejemplo entre 1972 y 1973, bajo un gobierno militar en Perú, la mitad de la Dirección de Comercio Exterior del Ministerio tenía su cargo dar licencias de importación y de ver si el producto se producía o no en el país.

Ante un cambio de las funciones hay una cantidad de personal excedente y con capacidades orientadas a otra cosa; y ello desde luego supone un cambio, lo cual forma parte de la transformación institucional, del entrenamiento y la capacitación. Otras experiencias nos ilustran casos de otorgamiento de becas para capacitación a personas que luego regresan, pero cuyas capacidades no dan para los niveles salariales que existen en el sector



público; y en ese caso emigran, con lo que se producen factores externos benéficos para el país, pero no necesariamente para la institución que los financia. Eso hay que cotejarlo con la otra opción consistente en la capacitación en el trabajo, sobre funciones específicas que se cumplen en determinados sectores, por ejemplo el manejo financiero; aquí incluimos la planificación y administración financiera, presupuesto, contabilidad y auditoría, mantenimiento, contratación de bienes y servicios, coordinación interinstitucional.

Para finalizar, hay dos factores que se destacan en el estudio del banco y la experiencia sobre sus proyectos; me refiero a los cambios institucionales o factores que afectan la eficacia de los programas de desarrollo institucional. El primero de ellos tiene que ver con la especificidad de los programas. Cuando hay programas que con un grado de especificación de objetivos mayor, y que cuentan con métodos claros para cumplir sus funciones, y procesos de evaluación y control eficaces--porque podemos controlar y evaluar siempre y cuando se hayan definido con claridad los objetivos y se tenga un método claro para llegar a ellos; y cuando se tengan claro los efectos esperados y el tiempo que tomarán--esas condiciones generan la posibilidad de reclamarles a las instituciones y examinarlas en cuanto al cumplimiento de sus metas. Cuanto más global sea la presentación de los objetivos de las instituciones, menos posibilidades existen para controlarlas, y evaluar su eficacia en el cumplimiento de sus funciones y en el manejo de los fondos que se les han otorgado.

El segundo factor tiene que ver con la competitividad (no referida a lo económico) de que exista alguien que también proporcione esos servicios y que sirva como tabla de comparación. Esto debe abarcar aún aquellas instituciones que no tengan competencia de otras fuentes que proporcionen el servicio; se pueden generar mecanismos dentro de la institución que controlen los clientes, los usuarios, los accionistas, y generar condiciones de competitividad en su interior, entre las unidades, entre las personas de la empresa. Por ejemplo, en el caso de la investigación y la extensión en Perú, hace aproximadamente ocho años se propuso que las empresas campesinas contrataran y evaluaran a los extensionistas, y no sus jefes. Los usuarios deben evaluar los servicios para tener un buen control de la calidad del cambio y de la calidad de las instituciones.

ESTRATEGIAS PARA EL USO Y MANEJO DE LOS RECURSOS NATURALES

Hernán Bravo²⁶

Resultaría difícil que pudiéramos avanzar por el camino del desarrollo sostenible, si nuestros economistas y planificadores no se encuentran imbuidos en el concepto de sostenibilidad. En esta intervención quisiera referirme en particular al desarrollo agroalimentario y las estrategias de conservación, y hacer algunas reflexiones sobre el desarrollo y el ambiente--dicotomía que se da nivel mundial--; sobre lo que ha sido y lo que debe ser; y cómo podremos aplicar las estrategias de sostenibilidad.

Los límites de crecimiento

Podríamos empezar por preguntarnos si existe un límite para el crecimiento o si el crecimiento está limitado por la tecnología existente; también podríamos preguntarnos si nuestro objetivo sólo es el crecimiento económico o si nuestra meta es el desarrollo económico. ¿Qué tipo de sociedad queremos?, ¿qué tipo de desarrollo buscamos? Podríamos debatir muchas horas sobre estos cuestionamientos y muy posiblemente se den argumentos válidos para uno y otro, para finalmente darnos cuenta de que, como todo en la vida, no deberíamos afrontar el problema desde posiciones radicales. Tal vez el daño más grave que le haríamos a este importante debate--de alcance mundial--es el abanderarnos con posiciones radicales que impiden a la lógica y al razonamiento intervenir para dar soluciones apropiadas. Necesitamos desarrollarnos y mejorar las condiciones de vida de nuestro pueblo, lo cual supone un crecimiento económico. Los límites de ese crecimiento no deben ser impuestos pensando únicamente en nuestro tiempo; también debemos pensar en los nuevos tiempos y generaciones que vivirán; y quizá sea ese cambio al que los conservacionistas del sector ambiental se refieren, y que han introducido en la sociedad occidental.

La sociedad occidental se ha caracterizado por una visión cortoplacista; y me parece que una contribución importante consiste en pensar que este mundo no es de nosotros, sino además de quienes lo heredarán.

Desarrollo agroalimentario

Lejos de ser antagónicos, el desarrollo agroalimentario depende más que cualquier otro desarrollo, de las estrategias de conservación de los recursos naturales y del ambiente. La materia prima de la que se nutre el desarrollo agropecuario son la tierra, el agua y el aire. Si la calidad de estos insumos se deteriora irremediablemente se frustra el desarrollo agropecuario; no es necesario acudir a esa verdad de perogrullo, pero sí recalcarla ante muchas personas y organizaciones que por vicios culturales o intereses comerciales se niegan a aceptarlos.

²⁶ Hernán Bravo Trejos, Ministro de Recursos Naturales, Energía y Minas de Costa Rica.



El problema no consiste en la posibilidad de armonizar o no el desarrollo agroalimentario con las estrategias de conservación, sino en cómo vamos a armonizar ese aumento en nuestra capacidad agroalimentaria con la sostenibilidad de esa capacidad. No es un problema de poder, sino de deber. El hombre como protagonista principal de la vida en el planeta es el responsable de haber generado una estructura productiva que compromete a la humanidad a mediano y a largo plazo. El uso de modelos de desarrollo no sostenible y sin responsabilidad ambiental, que demandan cada día más de nuestros recursos naturales, ya de por sí desgastados, son un peligro latente para la humanidad; y al respecto coincido con Víctor Manuel Toledo en que los países han perdido su capacidad para autoalimentarse, no por las formas de organización y producción, sino debido a la expoliación que hacen los productores de sus medios de producción. Por ello es necesario hacer un alto en el camino, y reflexionar sobre los modelos de desarrollo económico y social puestos en práctica en el pasado.

Con la esperanza de lograr un crecimiento económico que nos permitiera salir del subdesarrollo y brindara a la población mejores niveles de vida, terminamos por sacrificar nuestros recursos naturales y deterioramos el ambiente. A nivel mundial, pocos han logrado el tan ansiado crecimiento económico; la mayoría no ha mejorado la condición de vida de la población y hemos destruido en alto grado el capital natural, fundamento de nuestra producción. En los últimos decenios, coincidiendo con esa visión cortoplacista, la complejidad ambiental de la agricultura consistió sobre todo en especializar los ecosistemas, interviniéndolos de manera tal que generaran productos en cantidad y calidad que satisficieran las demandas de la sociedad. El desarrollo de la agricultura se orientó hacia el incremento de la productividad de la tierra, sin tener en cuenta la sostenibilidad de esa actividad en el largo plazo.

La famosa revolución verde, que sin duda alguna acarrió grandes beneficios en el aumento de la producción y la calidad, también implicó graves contaminaciones al acudir a un uso intensivo de los agroquímicos. Este es un ejemplo típico de cómo muchas veces la búsqueda de un crecimiento económico, si no prevé un necesario equilibrio, puede al final crear procesos ^{que} no son sostenibles. X

A pesar de haber tenido ocasión en los últimos tiempos un creciente interés y preocupación por el deterioro del ambiente y sus repercusiones sobre la calidad de vida y el potencial productivo de los recursos naturales, la dimensión ambiental no ha sido integrada aún en forma tácita en las políticas de desarrollo de las diferentes áreas. La tarea apenas empieza; requiere de una responsabilidad firme y compartida por todos los sectores, pero también supone tener presente que los que más contaminan, degradan y han explotado los recursos naturales para su bienestar, tienen una cuota de responsabilidad mayor en la protección y la recuperación de los mismos.

La necesidad de una estrategia

He hecho los anteriores planteamientos de carácter general, para llegar a una primera conclusión: se requiere una estrategia de uso, manejo y conservación de los recursos naturales dentro de la planificación del sector agroalimentario, que permita en forma adecuada cuidar la base de los procesos

Productivos. Todos los procesos primarios que incluyen la producción agrícola, forestal y pesquera son muy dependientes de los recursos naturales; y su expansión implica un efecto ambiental y la desorganización de los ecosistemas naturales.

El análisis económico de la producción primaria necesariamente debe comprender las condiciones naturales y ecológicas. No es suficiente el estudio singularizado de la organización social y tecnológica para producir; sino que es indispensable el análisis de la forma en que la organización humana se relaciona con la naturaleza mediante el conocimiento y la tecnología, así como el análisis de las características de los ecosistemas y de los recursos naturales, puesto que son aspectos que interactúan y se determinan conjuntamente. Y la conceptualización de la producción agroalimentaria sólo puede ser completa y coherente si le concibe a la luz de ese criterio, de manera que llegue realmente a ser un proceso que satisfaga las necesidades presentes y futuras, teniendo en cuenta el continuo mejoramiento de la calidad de vida.

Los esquemas de desarrollo utilizados en el pasado nos han llevado a un deterioro de la capacidad productiva, lo cual atenta contra la misma seguridad alimentaria de la humanidad. Conviene hacer hincapié en la necesidad, para mejorar nuestros productos y plantíos, de que la biodiversidad se mantenga de una forma generosa. Es a partir de muchas especies silvestres que se han podido desarrollar nuevos germoplasmas, nuevas calidades de plantas y si continuamos con una destrucción de esas fuentes, de esa biodiversidad, difícilmente vamos a contar con el germoplasma que nos permita continuar mejorando nuestras plantaciones y en general nuestra agricultura.

Es necesario impulsar procesos productivos que nos garanticen la autosuficiencia alimentaria, llevando al máximo la productividad, pero asegurándose de que esta producción sea sostenible y a la vez compatible con el ambiente. La sostenibilidad de la producción agropecuaria en el mediano plazo se logra si se permite y se aprovecha la continua renovación de la base natural y ecológica para una producción autosostenida y continua. Es necesario el adecuado conocimiento del medio, para lo cual hay que reconocer las características físicas, químicas y biológicas de cada ecosistema, así como su límite de agotamiento, a fin de permitir su renovabilidad. Y si para obtener determinado bien hacemos un uso excesivo de un ecosistema, podemos asumir que tarde o temprano la producción decaerá, con la agravante de que en muchos casos el deterioro será irreversible. Y es que casi nunca se contabiliza en los costos de producción, la pérdida ambiental que ocasiona.

Por otra parte, el proceso productivo autosostenible requiere que atendamos en forma adecuada las unidades productivas en las zonas rurales, de modo que accedan a los beneficios sociales, a la infraestructura básica, a la tecnología, a los servicios de educación y de salud, así como a la seguridad ciudadana, aspecto en el que Costa Rica ha avanzado bastante.

Maximizar las utilidades con una visión de corto plazo nos ha llevado al empleo de formas productivas incompatibles con los ecosistemas, desconociendo y desaprovechando las condiciones naturales en que se realiza la producción. La búsqueda de ventajas comparativas que le ofrece el mercado local al externo para producciones a gran escala, ha hecho que en determinadas

zonas se tenga «éxito»; sin embargo, los ciclos ecológicos de diversidad orgánica e inorgánica, la capacidad de los suelos, el equilibrio de los sistemas hidrológicos y la escala a la que debe efectuarse toda producción ecológicamente sostenible, han sido relegados a un segundo plano. De no procurarse un equilibrio en la ecuación, tendríamos éxitos económicos, pero fracasos ecológicos. Sólo mediante la incorporación de los costos ambientales en la producción de los diferentes bienes, lograremos un modelo productivo cuyos precios reflejen su costo real. De este modo podemos asegurar a las generaciones futuras una autosuficiencia agroalimentaria.

Al respecto tengo optimismo, porque considero que nuestros productores están adquiriendo cada vez mayor conciencia sobre la necesidad de lograr un mejor aprovechamiento de los recursos productivos, respetando el potencial que representa la diversidad de nuestros ecosistemas. Aunque hay muchos, quisiera referirme solo a un ejemplo: el programa que entre el Ministerio de Recursos Naturales, Energía y Minas, el Ministerio de Agricultura y Ganadería y empresas privadas se ha realizado para la conservación de suelos en la zona de Puriscal, que representa una muestra exitosa de integración de la productividad y el desarrollo sostenible. Se trata de un caso de un programa X de doble éxito (como lo denominamos nosotros), en el que se ha logrado al mismo tiempo mejorar la productividad en el cultivo del tabaco y utilizar con gran racionalidad los suelos, con lo que se logra de esta forma el mejoramiento ambiental y productivo. Desde luego, no siempre se puede lograr estos proyectos de doble éxito.

Para los que no comprendan esta situación y continúen haciendo mal uso de nuestros recursos, pronto contaremos con la Ley General del Ambiente. No podemos permitir que unos pocos, por lucrar en el corto plazo, destruyan el legado que a la naturaleza le ha llevado miles de años crear y que es de nuestros hijos.

Adicionalmente se observa una toma de conciencia por parte del consumidor, quien con gran responsabilidad ya empieza a exigir productos ambientalmente amigables. Esto obliga a transformar los procesos productivos, haciéndolos compatibles y armónicos con el ambiente. Estoy seguro de que los incrementos en los costos de producción destinados a proteger el ambiente serán exigidos y pagados gustosamente por los consumidores, deseosos de heredarles a sus hijos un mejor ambiente, mediante el uso sostenible de los recursos con los que la madre naturaleza nos ha bendecido.

Comentarios a la ponencia

Alvaro UMAÑA²⁷

Quisiera orientar mis observaciones a algunas de las apreciaciones que ha hecho nuestro expositor, pero adelantando que concuerdo en mucho con la presentación global que acaba de realizar.

Para empezar, convendría ponerlo en relación ^a con lo que sucede en el nivel de esas tendencias globales--lo cual ya ha sido objeto de análisis en otros seminarios--, pero además me gustaría retomar un aspecto al que se ha referido Hernán Bravo: la conciencia del consumidor como factor dinámico; esto es, el que está generando los cambios. ¿Cómo está ese nuevo paradigma ambiental, según el cual antes se pensaba que el objetivo de una empresa era ofrecer un producto al mercado y no importaba que sucedía con el envase en que venía ese producto, por ejemplo?. Ya eso era problema del consumidor. En la actualidad tal tesis no se acepta, puesto que se procura llegar a una economía de costos totales, en la que no se permite hacer transferencias hacia otros, contaminándoles el medio con el que otros van a producir; o hacia el futuro, degradando los sistemas y consumiendo el capital con esa tendencia cortoplacista. Es un nuevo modelo que va a tener importantes repercusiones en la agricultura. X

Pero, además, me interesa referirme a la crisis en la producción agroalimentaria, generada por esas condiciones globales que tienen lugar en Costa Rica. ¿Cómo podemos orientar la agricultura hacia un patrón más sustentable en este país?, ¿qué significa, en última instancia, sustentabilidad agroalimentaria?, ¿qué es lo que tratamos de dilucidar?.

En cuanto a las tendencias globales, los temas dominantes de la agenda internacional de este momento son 1. el libre comercio; 2. el ajuste estructural; y 3. esa creciente conciencia ambiental. El mundo se está integrando comercialmente a una velocidad vertiginosa, y los grandes bloques comerciales del siglo XXI están conformados. En nuestro continente vemos la integración comercial de toda la América del Norte, y procesos similares en otras regiones. En cuanto al ajuste estructural en Costa Rica, éste ya lleva casi una década, que continuará por lo menos durante toda esta década; y esto forma parte de las políticas de las instituciones financieras internacionales; como países deudores no tenemos mucho campo de maniobra. Y en cuanto al tercer factor, lo podríamos resumir como una creciente conciencia ambiental en toda sociedad, en todo el planeta.

En el ámbito gubernamental, la Conferencia de Río tuvo ciertos escollos, pero produjo dos éxitos muy contundentes: a. la participación de las Organizaciones no gubernamentales (ONG): millones de ciudadanos en todo el mundo han tomado el problema en sus propias manos para darles solución; y b. la participación del sector empresarial. Antes se percibía una contradicción inherente entre los objetivos ambientales y los objetivos empresariales; lo que se lograra en el campo ambiental, se hacía con la reducción de la ganancia

²⁷ Dr. Alvaro Umaña, ^{EX} ha sido Ministro de Recursos Naturales, Energía y Minas. X

de una empresa; en la actualidad la percepción es otra, según la cual la misma conciencia ambiental crea nuevos mercados, fundamentada en una ética diferente: la de asumir los costos (porque en última instancia el desarrollo sostenible implica no reducir las opciones de las generaciones futuras, y por ello eliminar esas transferencias negativas que antes hacíamos hacia el futuro).

La conciencia del consumidor, a la que se ha referido Hernán Bravo, y que es un fenómeno mundial, está actuando efectivamente como un factor dinámico, porque el consumidor ha empezado a usar su poder de compra para indicarles a las empresas lo que quiere y cómo deben hacerse las cosas. En una reciente conferencia sobre modernización económica, promovida por la Embajada de Canadá, un conocido empresario costarricense del sector agroalimentario comentaba que en primer lugar hoy día las condiciones de entrada al mercado internacional son la máxima calidad y los precios mínimos; y en segundo lugar, que ya lo suplido por él a las empresas ya no es únicamente el precio y el momento de entrega, sino también saber cómo está produciendo ese producto, cuál es su responsabilidad ecológica, qué se está haciendo, qué no. Esto es un fenómeno que forma parte de una cadena, en la que el producto se ve a través del ciclo de vida entero. Esta práctica ha llegado a su máxima expresión con enorme rigor en Alemania, donde se ha aprobado una Ley que obligan a todas las empresas a reciclar todos los productos, incluidos el empaque, se responsabiliza enteramente a la empresa de llevar a cabo eso. X

En la agricultura ha tenido lugar una preocupación creciente por los efectos ambientales, lo cual en ciertos casos son muy elevados, aun en países industrializados. Veamos un caso como el de Holanda: esa nación y Costa Rica se han comprometido a apoyarse mutuamente en la búsqueda de ese desarrollo sustentable, y próximamente vendrá al país la primera misión holandesa para delimitar las áreas prioritarias. Para que lo tenga en cuenta el Gobierno de Costa Rica, a través del señor Ministro Bravo, quisiera indicarle que el área más importante que debe abordarse es la agricultura, en la que Holanda tiene gran experiencia, dado que las principales repercusiones ambientales en Holanda provienen en la actualidad de su agricultura, por la cantidad de animales con los que cuentan (por ejemplo, el efecto ambiental de la producción de cerdos en Holanda es muy serio). A la luz de esto, me parece que desde el punto de vista conceptual tenemos que dar un salto cualitativo, y que este apoyo, junto con el holandés, puede ser el inicio de ese salto dado que debemos realizar una evaluación más completa de los efectos ambientales de la agricultura, para mejorar la situación en sus diferentes dimensiones. X

Ya es de todos conocido el gran debate que se ha dado entorno a la expansión bananera, a causa de la utilización de plaguicidas y pesticidas; y a propósito de la idea del Ministro de Agricultura de introducir plaguicidas genéricos etc.. A este respecto es en el que tenemos un problema muy grave puesto que contamos con los niveles más elevados de utilización de plaguicidas y pesticidas, en toda la región. Durante la década de 1980 se importaron aproximadamente 100.000 toneladas de plaguicidas y pesticidas, con un costo de US\$200.000.000 (es decir, alrededor de 2000 toneladas por hectárea; US\$2000 por tonelada). Cerca de una cuarta parte se clasifica como alta o extremadamente tóxico, de acuerdo con la Organización Mundial de la Salud; 12.000 toneladas aparecen en la lista consolidada de sustancias prohibidas, severamente restringidas, canceladas o nunca registradas por los X



gobiernos con el Programa Ambiental del NUMA; y el 35% de toda esa importación se destinó al banano. Conforme a estas estimaciones, estamos utilizando el doble de lo que utiliza el resto de Centroamérica, y más de siete veces del promedio mundial. La cantidad de cargamentos de productos agrícolas provenientes de Costa Rica que son rechazados en los Estados Unidos continúa creciendo. Es decir, que tenemos un problema serio en ese campo, y hoy día el costarricense está más preocupado por estos asuntos de lo que estaba hace algunos años.

Pero además de ese impacto de la agricultura hay un aspecto positivo en el cambio de la mentalidad del consumidor: está generando cambios hacia atrás, es decir hacia los paquetes tecnológicos y los sistemas productivos en la agricultura. Tenemos ejemplos de nuevos mercados que se están generando con estos cambios, como el de productos orgánicos, biológicos, ecológicos y especialmente el mercado para productos agrícolas producido conforme a técnicas que podemos llamar orgánicas, biológicas o con una reducción del uso de agroquímicos. Esto puede ser una ventaja competitiva importante para ciertos países, como Costa Rica, que orientan la producción agroalimentaria a pequeños nichos de mercados, a ventanas que se abren en los mercados internacionales cada día más ligados y más competitivos y con mayor información para producir para esos pequeños mercados; nichos de mercados con nuevos sistemas más complejos, con mayor tecnología, pero también con menos utilización de agroquímicos. Es una importante oportunidad que se abre y que muchos productores están empezando a verla.

Citemos algunos ejemplos de que tienen lugar en Costa Rica. Porter, X uno de los principales expertos en estrategia empresarial de la Universidad de Harvard, considera que esta competitividad verde es un importante elemento para algunos países. Nosotros tenemos no sólo la oportunidad sino la X responsabilidad y el deber de explorar esos nuevos mercados. Me refería antes a una crisis en la producción agroalimentaria generada sobre todo por las tendencias globales y por las condiciones de mercado; veamos, muy brevemente, la situación del café y el banano en Costa Rica: en estos casos tenemos un modelo tecnológico que nos dio la mayor productividad mundial mediante la utilización de un paquete tecnológico intensivo en agroquímicos. Hemos visto cómo se cambió la producción cafetalera en Costa Rica en los últimos treinta años hacia especies sin sombra. Eso requiere de un análisis especial, porque es un tema bien complejo: ¿qué especies se han utilizado?, ¿qué insumos?, ¿qué técnicas de producción?, ¿ha beneficiado esto al país, si se hace una valoración integral? Este es un asunto que aún no se ha analizado a fondo, para ver si contamos todos los costos, incluido el precio de sombra de la X divisa.

Es innegable que la producción cafetalera en Costa Rica, por lo menos durante el primer siglo, fue sostenible. Sin embargo, con el nuevo modelo tal vez nos estamos desplazando hacia patrones menos sostenibles de lo que tuvimos en el pasado. Saben ustedes que el café con sombra tiene mayor variedad ecológica, mejor resistencia a las pestes, menor uso de plaguicidas y menor uso de fertilizantes, porque se utilizaban los árboles de poró, que fijan el nitrógeno; es decir, que había otros mecanismos más intensivos en mano de obra para control de malezas. Hay todo un paquete bien conocido con sombra y tal vez de la productividad con sombra era mucho menor que la del café actual, pero en ello hay una oportunidad interesante de investigación genética que



podría producir especies de mayor resistencia a las plagas, y a lo mejor se podría sacar más productividad.

En la actualidad, con la apertura para un café orgánico, capaz de cubrir entre un 30% y un 40% de ~~de~~ sobreprecio sobre el café tradicional, tenemos un mercado abierto, solo limitado por la conciencia del productor. Si tuviéramos productores dispuestos a conocer, a capacitarse y utilizar un modelo de producción orgánico, en ello habría un mercado seguro.

El caso del banano también es un tema complejo. Todos hemos sido testigos del debate que se ha dado a propósito de la acelerada expansión bananera, a la que se ha dado impulso en los últimos años. El tiempo dirá el resultado de esa situación, dado que una vez más será el mercado el que limite eso, ~~en~~ el sistema de cuotas de la Comunidad Económica Europea, ~~en el sistema de aranceles~~. La Comunidad Económica Europea busca maneras de compensar a los países latinoamericanos por no tener un mercado abierto en cuanto al banano. En mi opinión, se ha procedido con precipitación en este campo: el próximo año podría traer problemas de sobreproducción de banano, que habrá que desechar si la Comunidad no toma algunas medidas importantes. Es decir, que también a ese respecto tenemos problemas serios. Existe una buena oportunidad de empezar a producir banano ecológicamente más sano; hay algunos proyectos, uno impulsado por **CORBANA**, el cual ~~si cumplieran lo que promete públicamente, sería importante para Costa Rica.~~ podría ser

Producir un café orgánico, nos va a permitir contar con nuevos mercados; producir un banano ecológicamente más sano propiciará la apertura de mercados, o cuando menos resultará más difícil que se rechace un producto de esta categoría. En Costa Rica se han hecho importantes avances en el área de la conservación, pero también se han suscitado graves problemas en los sectores externos a las áreas de conservación, tanto en el sector forestal como en el sector agrícola. De un estudio hecho entre el Centro Científico Tropical y el World Resources Institute (Instituto de Recursos Mundiales), se concluyó que en los últimos veinte años, debido al inapropiado uso del capital natural, sobre todo de los bosques, suelos y recursos pesqueros, se ha perdido el valor del PIB de un año en el término de veinte, y que tal situación limitará el potencial futuro de crecimiento de la economía costarricense. Ya, al menos, tenemos una evaluación a cuánto asciende esa pérdida, y aunque es preliminar, es importante.

¿Cómo podemos, entonces, empezar a dar ese viraje hacia una utilización sostenible de todos los recursos, hacia una utilización integrada de los recursos que ofrece una cuenca hidrográfica, ~~sea de las áreas de protección, el recurso del agua~~, tanto para agua potable como para energía eléctrica, los suelos agrícolas; es decir, hacia una visión integrada de largo plazo en donde se ponga énfasis en la productividad de esos recursos? La productividad de los recursos naturales va a limitar el crecimiento en el futuro; y a propósito de la interrogante que se planteaba Hernán Bravo a este respecto, tal vez la tecnología no es el factor más limitante; ella podrá, en parte, pero no todo, como antes se creía.

Coincido con el expositor en que debemos contar con un marco global para llevar a cabo una estrategia de desarrollo sostenible. En 1988 se elaboró este documento, en un proceso que integró más de doscientos profesionales

costarricenses: *La Estrategia de Desarrollo Sostenible*. Creo que ningún país de América Latina todavía tiene un esfuerzo similar, que debemos retomarlo y constituirlo en el elemento básico para ver qué se hace en los diferentes sectores. No podemos tener un país conservacionista sólo en las áreas protegidas; esa es una contradicción que cada día salta más a la vista. El país tiene que ser conservacionista en la planificación de sus ciudades, en la utilización de sus recursos costeros, en la agricultura, y al respecto hemos fallado, porque hemos recibido mucho renombre internacional en conservación, pero al mismo tiempo tenemos por delante una larga tarea que hacer en las áreas de agricultura, recursos costeros, y planificación urbana y regional.

Pero también es indispensable una visión y voluntad política. Tanto Hernán Bravo como el Ministerio a su cargo tienen esa visión, pero debe ser compartida por el resto del equipo del gobierno, para lograr un efecto integrado y coherente. Debemos utilizar la gran cantidad de asistencia técnica y de talentos disponibles en el país, mediante los recursos del IICA, del CATIE, de la EARTH. Todas esas instituciones deben unir sus esfuerzos para plantear una estrategia y perfilar el país hacia un desarrollo agroalimentario sustentable.

Quiero terminar haciendo algunos breves comentarios sobre el significado de la sustentabilidad agroalimentaria a nivel global. En primer lugar, debemos darle el valor adecuado al capital natural. Un árbol no es un bien de capital igual que un tractor o una vaca; un suelo bien protegido--no solo la tenencia de la tierra, sino el mantenimiento de ese recurso productivo a largo plazo--es fundamental para cualquier proceso de sustentabilidad. Esa preocupación por el largo alcance, por la producción integrada, por el ciclo de vida completo, por lo que se denomina el enfoque «cuna a tumba» de un producto.

La legislación que se está proyectando en los Estados Unidos, denominada la «Ley del Círculo de Veneno», tiende a eliminar la posibilidad de que plaguicidas prohibidos en Estados Unidos regresen al país en los vegetales o productos de horticultura que se producen en nuestros países. Ellos exportan el plaguicida prohibido, nosotros lo utilizamos en nuestro medio y se los reintegramos en unos productos que con creciente frecuencia son rechazados. Debemos tener esa conciencia completa, sobre la producción «cuna a tumba»; ello implica una reducción en la utilización de agroquímicos, un manejo más integrado de plagas, utilización de control biológico; en fin, gran cantidad de opciones bien conocidas por todos nosotros.

Con esta nueva perspectiva podremos penetrar los mercados. Cada día tenemos que empezar a promover mejor nuestra ventaja competitiva de largo alcance. En cuanto al café hemos cometido un gran error al no haber desarrollado un mecanismo de conciencia sobre la marca de café de Costa Rica, como lo sí lo ha hecho Colombia, y de ir directamente al consumidor; aunque ya se está empezando hacer. Tal es la única solución: es mucho más fácil vender café embolsado a US\$7.00 por libra que el saco a US\$50.00 por quintal; pero el consumidor debe saber que compra café de Costa Rica, poseedor de ciertas condiciones de calidad, y ojalá que fuera el café orgánico. Tal es el reto; cada día habrá una competencia mayor en la que el precio mínimo es sólo el elemento de entrada. El consumidor está generando cambios fundamentales en la visión del productor agrícola, y tenemos que ponernos a tono con los

tiempos, porque de lo contrario la crisis a la que nos enfrentamos jamás concluirá.

Ronnie DE CAMINO²⁸

con el

El tratamiento de la sostenibilidad en general ha sido poco específico, relativamente vago, y en algunos casos no ha pasado del título de documentos o conferencias. La sostenibilidad es otra dimensión en el problema del ambiente y de los recursos naturales. Como lo ha dicho Hernán Bravo, hay problemas económicos, sociales y ambientales que compatibilizar; y ~~él~~ X concuerdan en evitar el conflicto y tratemos de progresar buscando un consenso. Es necesario negociar en qué punto del triángulo *ecología - economía - sociedad* tenemos que ubicarnos para no provocar colapsos de ningún tipo. En otras palabras, y en términos ecológicos, podemos paralizar una economía con consecuencias muy graves para la población; en términos económicos podemos tranquilamente destruir una naturaleza y eliminar toda posibilidad para las futuras generaciones.

El problema básico consiste en la relación entre población, recursos, necesidades y niveles de consumo. Como lo ha indicado Alvaro Umaña, será el mercado el que regule las cosas; es decir, el público consumidor, consciente de los problemas de salud que pueden acarrear consumos contaminados.

Hay muchas definiciones de sostenibilidad. El momento actual es crucial; estamos en el siglo de la economía en el que se ha usado y abusado de los modelos económicos para el crecimiento; pero también estamos entrando al siglo del ambiente, en el que las acciones del hombre tendrán que orientarse a tratar de causar los menores efectos posibles o a mejorar la naturaleza. Ojalá eso sea cierto porque entonces el siglo del ambiente traerá cambios sustanciales.

En este momento hay diferencias absurdas de consumo. El promedio de consumo, los patrones que en este momento tienen los países desarrollados se dirigen con rapidez hacia un colapso ecológico. Por ejemplo, Alemania y los Estados Unidos tienen un consumo de carnes rojas de entre 80 y 90 kilos por año, mientras que en Paquistán y Somalia prácticamente no se consume. Hay diferencias y hay que solucionar esos problemas de manera sostenible. Hay niveles de consumo no alimentario; por ejemplo tomemos el caso de los autos: en la década de 1950 había 50 millones de vehículos en el mundo; en la actualidad son 500 millones, y para el año 2010 se estima que va haber un billón de vehículos. Entonces, ¿es sostenible consumir carne en esos niveles?, ¿es sostenible producir vehículos en los niveles y en las tendencias actuales?. Lo que tales ejemplos muestran es que para tener un mundo sostenible, unos recursos naturales y una producción de alimentos sostenible, es necesario cambiar.

Sostenibilidad significa cambio. Quien piensa que es posible la sostenibilidad con los mismos modelos que predominan actualmente, está en un

²⁸ Dr. Ronnie de Camino, especialista del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. X

completo error. Puede que no haya que cambiar el modelo, sino corregirlo; pero debemos estar dispuestos, con la mente abierta y no tener miedo de hacer propuestas de cambios, aunque resulten radicales.

En estos momentos la motivación es distinta. No tenemos el conflicto Este-Oeste, pero sí existe un conflicto en las relaciones presente-futuro. El conflicto además es muy serio porque ya no está planteado en términos de un conflicto entre generaciones presentes y futuras; en el tiempo de vida de un hombre, se reproducen problemas por la sostenibilidad del ambiente, por la polución y por la contaminación. Cuando yo era niño, cruzar el centro de Santiago de Chile no era un problema; en la actualidad las cinco calles que separan la Plaza de Armas y la Alameda Bernardo O'Higgins implican conjuntivitis y problemas respiratorios; de manera inmediata, las repercusiones no se refieren a mi hijo o a mi nieto, sino a mí mismo. Es decir, que no se pueden aceptar de manera fatalista los modelos imperantes aduciendo que la respuesta es el mercado. Si aceptamos ese fatalismo no habrá solución posible.

Los modelos han tenido muchos problemas. El tratamiento que se ha dado al ambiente en las sociedades capitalistas y socialistas es que se trata de un bien que no tiene precio, que es propiedad común y que es libre, y por tanto lo han contaminado y deteriorado. Si no se valora el ambiente, no hay posibilidad de tener sostenibilidad.

Un segundo aspecto que lleva a todos estos niveles de consumo de pesticidas y fertilizantes es la fe ilimitada en la tecnología. Afirmar que en la misma hectárea podemos producir cuatro veces más cosas, empleando veinte toneladas más de fertilizantes y diez más de pesticidas, no es cierto. La tecnología tiene límites, igual que la capacidad de carga de los ecosistemas. No solamente la capacidad de carga de población, sino también la capacidad de carga de contaminantes son limitadas. No podemos abusar de la tecnología, porque no nos ofrece todas las soluciones, por lo menos las tecnologías físicas y biológicas.

Otro aspecto importante es que el sistema de precios, el sistema de mercado, ha conducido a una destrucción de los recursos naturales. Eso es innegable; la aplicación predominante de modelos orientados a la exportación, a la productividad y a la rentabilidad, han destruido recursos naturales. Lo podemos ver en todas las estadísticas de deforestación y de erosión, por lo menos de los países de América Latina. Si analizamos con mayor detalle el caso de Costa Rica, mencionado por Alvaro Umaña, se ve con claridad que sí hay destrucción con los modelos, los cuales tienen una preferencia de liquidez enorme; no se piensa en el futuro, sino sólo en el presente. Tal como lo sostenía el Ministro Bravo, tenemos que pensar en el mediano y en el largo plazo y eso implica cambios. No es posible desarrollar la producción agroalimentaria sin pensar en esquemas diferentes a los actuales.

Las grandes instituciones de financiamiento como el Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo, para pensar en la agricultura sostenible tendrán que cambiar sus esquemas de proyecto. Los créditos van a tener que considerar períodos de aumento de la capacidad de absorción de los países para aceptar proyectos; y del mismo modo tendrán que pensar, no en proyectos de cinco años plazo, sino en proyectos de mucho mayor plazo. Van a tener que pensar en tasas de interés distintas, porque habrá que compensar lo que se le



extrae a la naturaleza y preferir el futuro que el presente. Todo esto acarrea cambios fundamentales que están en todos los títulos, en todos los documentos, y se espera que de los títulos, de los documentos, se pase a la acción.

El modelo también presenta las cosas como un esquema de competitividad, productividad y alta rentabilidad. En realidad es el esquema del tiburón y del pez, del lobo y el conejo, que de ningún modo podrá garantizar el futuro del planeta. Se debe pensar en un esquema diferente, que dé prioridad a las futuras generaciones y no solamente la más alta utilidad en el corto plazo. Es necesario internalizar los costos ambientales de la agricultura.

El manejo forestal sostenible es más caro. Hay que talar los árboles, no en cualquier dirección, sino de un modo que no implique daños. Hay que sacarlos con máquinas diferentes, que ofrecen menor rendimiento. El costeo dentro de un manejo sostenible debe abordarse de una manera diferente. Es mucho más fácil producir sin pensar en el ambiente, y una forma muy simple; es asumir: mi precio de oferta está constituido por mis costos de producción directos, más mi utilidad, tratando de ser lo más productivo, al menor costo posible. El otro esquema es decir: mi precio de oferta son mis costos de producción, más los costos de manejo sostenible, más los costos de eliminar efectos ambientales, más la utilidad.

Si queremos tener un mundo sostenible, hay muchas cosas que deberían ser más caras de lo que son actualmente. Una vez más, entramos en la necesidad de cambiar el mercado. El consumidor está empezando a cambiar, pero es necesario que también los productores cambien sus esquemas, y acepten la posición de que el que contamina destruye.

Para poder internalizar los costos ambientales en los sistemas de producción, son indispensables los acuerdos internacionales, porque de lo contrario aquellos que internalizan no pueden competir con quienes no incluyen los costos ambientales en su costo de producción. Es necesario establecer acuerdos nacionales internos, como por ejemplo en una reciente formulación de política forestal en Costa Rica, en que se plantea aceptar la importación y exportación de productos forestales, pero con sello verde. Esto tiene que operar en todos los participantes; de lo contrario habrá quien se quede en desventaja. La tecnología ofrece muchas posibilidades, pero no nos limitemos a pensar que las únicas tecnologías son las físicas y biológicas; existen también tecnologías institucionales y organizativas que nos pueden permitir producir en forma sostenible.

Quisiera poner un ejemplo de Costa Rica en el café. En Cañas y en Hojancha, la organización cooperativa Coopepilangosta ha hecho un importante esfuerzo por llegar al mercado con un producto de marca. Se trata de un café envasado, con el cual acaban de lograr un contrato de alrededor de \$500.000 al año. Lo importante es el productor puede manejar mucho mejor su cafetal, e invertir en manejo sostenible, porque capta renta en todos los tramos del sistema, integrándose verticalmente en la producción; eso también lo pueden hacer el productor forestal y el productor de cacao. Hay, pues, tecnologías institucionales y organizativas, a las que debemos acudir para lograr una producción sostenible, tanto en productos de exportación como de consumo interno.



Detengámonos en el estudio al que se refirió en su intervención el Dr. Umaña. Tuve la fortuna de participar en ese estudio de las cuentas nacionales de Costa Rica y la depreciación de los recursos naturales. El estudio fue complejo, pero también simple. Se nos quedó muchísimo por fuera y las metodologías de que dispusimos tampoco fueron las más complejas. Se consideró la pérdida por deforestación; es decir que se consideró la naturaleza como un capital natural del país, que si se destruye debe depreciarse en las cuentas nacionales. Entonces, se consideró la pérdida de madera por deforestación, pero también el bosque como un ente, como un ecosistema capaz de producir, en forma manejada, madera a perpetuidad, en forma sostenible. Se hizo una valoración de la pérdida del suelo, descontamos la erosión geológica para hacer más reales los valores. En los diferentes años del estudio, valoramos las pérdidas de recurso pesquero, midiendo el valor de las cosechas más allá de la capacidad sostenible del Golfo de Nicoya. Nos encontramos con una sorpresa desagradable y con una pequeña sorpresa agradable: la desagradable la mencionaba el Dr. Umaña en el sentido de que en plazo de veinte años se perdió un año del producto interno bruto, pero eso equivale entre el 4% y el 11% anual entre 1968 y 1989. En consecuencia, el producto interno bruto de Costa Rica es menor entre un 4% y un 11% de lo que reflejan las estadísticas del sistema de Naciones Unidas. Más grave todavía es la situación en el sector agrícola, en el que la pérdida promedio del 28% del valor agregado de la agricultura crea la falsa ilusión de crecimiento, porque la formación neta de capital es decreciente.

El pasado enseña y obliga a manejar la naturaleza, la producción forestal y la producción agrícola, de una manera más sostenible, para no perder el capital natural; porque el capital natural no es perfectamente sustituible por tecnología. Hay un punto de no retorno, desde el que no se puede producir con capital manufacturado por carencia de capital natural.

En México el producto interno bruto ajustado con la depreciación de los recursos naturales es del 87%, un 13% más bajo que el reportado por el sistema de Naciones Unidas. Es decir, hay un 13% de depreciación de los recursos naturales que no se contempla, con un consumo de pesticidas que aumenta entre el 7% y 15% por año o sea que se duplica en seis años.

El de Chile es un caso interesante que ha fascinado a mucha gente. Hay un crecimiento económico muy fuerte, aunque no está exento de los costos ambientales. Algunos recursos naturales podrían estar en el punto de no retorno, como la disminución de la masa de bosques naturales, la disminución de la biomasa marina por explotación excesiva de los recursos pesqueros, contaminación química del suelo, contaminación atmosférica etc.

En Honduras, la Ley de Ajuste Estructural del sector agrícola contiene varias medidas, una de las cuales consiste en que los árboles pasan de ser propiedad del Estado, a ser propiedad privada. Eso podría ser un incentivo al manejo forestal, pero lo que ha ocurrido ha sido que se está iniciando una deforestación acelerada, entre otras cosas, porque es una oportunidad que se presenta a un propietario, que nunca antes había podido disponer de su recurso y quiere transformarlo rápidamente; y por otra, porque esos fondos financiaban al organismo de control CODEFOR, que este momento prácticamente no tiene presupuesto.

en dinero;

El ciclo de las políticas debería ser como el de los proyectos en el Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo. Es decir, que debería existir un perfil o un estudio de prefactibilidad de la política y luego, un estudio de factibilidad en el que se incluyera la evaluación del efecto ambiental y la sostenibilidad ambiental social y económica de esa política.

Para finalizar: disponemos de una gran oportunidad para actuar. Para algunos, la Agenda 21 puede parecerles burocracia o alta política, pero me parece que es una excelente oportunidad de empezar. Lo que debemos hacer es tener *agendas 21* a todos los niveles de agregación posible; revisarlas y ver cómo vamos actuar internacionalmente, cómo vamos actuar como países, cómo se aplicaría en la producción agroalimentaria y cómo las empresas y las comunidades habrán de aplicarla. X

**LA DEGRADACION AMBIENTAL Y LA ECONOMIA:
HACIA UNA ECONOMIA POLITICA DEL DESARROLLO SOSTENIBLE²⁹**

James K. Boyce³⁰

Introducción

Segun el filosofo norteamericano William James, el desarrollo clásico de una teoría pasa por lo general por tres etapas: «En primer lugar, se le ridiculiza como una tontería; luego, la gente admite que, en tanto que es correcta, resulta trivial y corriente; finalmente, es considerada tan importante, que sus oponentes dicen haberla descubierto ellos mismos»³¹.

Si así fuera, parecería que el «desarrollo sostenible» ha llegado a su estado adulto. La Cumbre de la Tierra llevada a cabo en Río de Janeiro el verano recién pasado le otorgó una oficialización internacional a aquellos asuntos que hace tan solo dos décadas en todas partes se limitaban a aspectos políticos marginales. Hoy, el mundo entero se declara «verde». Para demostrar su nuevo entusiasmo por un desarrollo sostenible, las naciones industrializadas acordaron en Río financiar una nueva entidad, la Global Environmental Facility, que sería administrada por nuestro bien conocido campeón ambientalista, el Banco Mundial.

Según la retórica de las instituciones internacionales y de muchos de los gobiernos nacionales, han colocado la sostenibilidad en un pedestal como un objetivo central del desarrollo, junto al crecimiento, la eficiencia, la equidad y la democracia.

La razón de este histórico despertar no radica en que la calidad del ambiente sea un artículo de lujo, para el cual los ingresos crecientes inexorable y felizmente han conducido a una demanda cada vez mayor. Por el contrario, lo que ocurre es que ya no se puede hacer caso omiso a los síntomas de la crisis ecológica. En el mundo de hoy, la mayoría de la gente respira aire contaminado. La mayoría toma agua contaminada. El capital natural, considerado durante muchos años como inagotable, se está depreciando visiblemente, debido a la minería indiscriminada de recursos no renovables, y a la degradación de recursos en teoría renovables como el suelo, los bosques y la pesca. La nueva preocupación por la calidad del ambiente es sobre todo el resultado de su decreciente oferta.

En la presente ocasión, me gustaría examinar algunas implicaciones de la sostenibilidad. ¿Cómo interactúa este nuevo objetivo con los más

²⁹ Traducción de Sherry Gapper, del Centro Universitario de Traducción, de la Universidad Nacional.

³⁰ James K. Boyce, profesor de la University of Massachusetts, y profesor visitante en el Programa de Maestría en Política Económica para Centroamérica y el Caribe, de la Universidad Nacional.

³¹ Citado en Harborth (1991: 25).

tradicionales objetivos de crecimiento, eficiencia, equidad y democracia? ¿Puede simplemente sumarse a los otros, como una papa más al saco? ¿Se injerta a las instituciones existentes y sus agendas? De modo particular, ¿cómo afecta la sostenibilidad a la aparente concesión recíproca («trade-off»), frecuentemente afirmado, entre los objetivos «fuertes» de crecimiento y eficiencia y los objetivos «suaves» de equidad y democracia?

Crecimiento y sostenibilidad

En la emergente bibliografía sobre la economía de desarrollo sostenible, lo que más se ha estudiado son las relaciones entre el crecimiento y la sostenibilidad. Por ejemplo, el World Resources Institute (Instituto Mundial de Recursos), con sede en Washington, D.C., ha llevado a cabo ejercicios de contabilización en varios países, incluida Costa Rica, que ajustan las medidas convencionales del ingreso nacional conforme a la depreciación de los recursos naturales, como los suelos y los bosques.³² Estos valiosos estudios revelan que la aparente concesión recíproca entre el crecimiento a corto plazo y la sostenibilidad a largo plazo es en no poca medida el artefacto de un defectuoso procedimiento de contabilidad, según los cuales los árboles de un bosque, los minerales del suelo, o los peces del mar han sido valorados al nivel X cero. La rectificación de este defecto disminuye la aparente contradicción entre estos dos objetivos. En efecto, los costos ambientales pueden incorporarse a una noción revisada del crecimiento.

No obstante, persisten algunas contradicciones. Hay potenciales conflictos entre el corto y el largo plazo, entre las generaciones del futuro y la del presente. Los recursos no renovables que hoy se consumen desaparecerán para siempre. Los desechos duraderos producidos hoy día constituirán una herencia nada bienvenida durante muchos de los próximos años. Mientras que el crecimiento mide tan solo el incremento de los ingresos del año actual con los del año pasado, la sostenibilidad tiene en cuenta una perspectiva a largo plazo: por definición, requiere que el bienestar (o, alternativamente, los ingresos o el acervo de capital) de las futuras generaciones no sea menor que el de las actuales³³.

Aquí surgen dos conjuntos de problemas. El primero es la interrogante de qué es lo que exactamente se va a sostener. Por supuesto, el desarrollo tecnológico en alguna medida compensa el desgaste de los recursos. Si la capacidad humana o el bienestar son nuestra preocupación final, entonces la definición de sostenibilidad debe reflejar eso, y no sólo limitarse a cuantificar los recursos físicos. El segundo asunto es--sometidos a la restricción que implica la sostenibilidad--cómo canjearemos los intereses de las generaciones presentes con las del futuro. Ambos aspectos implican profundas preguntas filosóficas a las que no puedo referirme ahora. Sin embargo, trataré el tema segundo más abajo, cuando me refiera a la tasa de preferencia del tiempo.

³² Solórzano y otros (1991).

³³ Ver, por ejemplo, Daly (1991: 248-255) y Pearce, Barbier y Makandya (1990: 2-14).

Eficiencia y costos ambientales

El tratamiento de los costos ambientales en la teoría económica neoclásica es muy claro. En la medida en que esos costos no entren en el cálculo de optimización privado de agentes económicos individuales, nos llevan a la ineficiencia. Si el desarrollo sostenible significa que se tienen en cuenta los costos externos de la contaminación y los costos del uso de los recursos naturales--con los precios «correctos» asignados a ellos--el objetivo de la sostenibilidad resulta totalmente compatible con la eficiencia. Una vez más, ambos objetivos podrían reconciliarse si se redefine el objetivo tradicional.

La lógica de esto podemos verlo en el Gráfico 1, que podemos hallar en cualquier texto sobre economía ambiental. Este gráfico representa un mercado para un producto--por ejemplo, el banano--cuya producción genera costos ambientales. La curva de demanda D desciende, porque los consumidores están dispuestos a pagar menos por su décimo banano que por el primero. La curva de oferta, PS , asciende, dado que el costo marginal privado de producir más banano sube. En el equilibrio del mercado, E_1 , la cantidad producida de banano es Q_1 y su precio es P_1 . Sin embargo, además de los costos privados producidos por los propietarios --precio de la tierra, mano de obra, agroquímicos, y demás-- la producción de banano genera costos ambientales, tales como la contaminación del agua usada por comunidades vecinas, o el agotamiento de recursos naturales que el propietario considera barato o incluso gratuito. Sumando estos costos «externos» a los gastos privados del productor, obtenemos la curva de la oferta «social», SS , que indica el costo social marginal de producir banano. El nivel socialmente eficiente de la producción de banano basado en esta más completa contabilización del costo, Q_2 , está por debajo del nivel determinado por el mercado, y el precio asociado del banano, P_2 , es más alto. → G1

En otras palabras, ante la presencia de costos ambientales externos, el mercado ofrece un tipo de resultados ineficiente: se produce demasiado banano y su precio en el mercado es muy bajo. En el equilibrio del mercado libre, el beneficio que la sociedad recibe del último banano (P_1 , ver la curva de demanda) es menor que el costo de producirlos (el costo social marginal, MSC_p , ver la curva de oferta social).

De estos análisis se desprenden familiares recetas: impuestos por contaminación, normas reguladoras, permisos comerciables de emisión, cuotas sobre el uso de recursos, o intervenciones de gobiernos afines, todas diseñadas para impulsar la economía hacia el equilibrio socialmente deseable, E_2 . Por supuesto, en la práctica, muchas veces se carece de esos remedios. Por ejemplo, muchos gobiernos le ponen más atención a los incentivos de exportación que a los incentivos para el desarrollo sostenible. Algunas razones por las que se da ese abismo entre la teoría y la práctica las examinaré más adelante. De momento, lo que quiero destacar es simplemente que, *en teoría*, la eficiencia y sostenibilidad pueden reconciliarse. De hecho, una vez que adoptemos el objetivo de la sostenibilidad, y evaluemos en forma correspondiente los costos ambientales, la no-sostenibilidad se hace, por definición, ineficiente.

Aunque se menciona poco, conviene destacar un rasgo de este análisis microeconómico convencional, que consiste en que es completamente impersonal, al igual que la contabilización del crecimiento total. La identidad de los agentes económicos que generan costos ambientales y la de aquellos que los han sufrido son irrelevantes cuando se procura la eficiencia. Por ejemplo, no importa si el productor del costo ambiental es rico y sus víctimas pobres, o viceversa. Tampoco hay razón alguna dentro del marco neoclásico para suponer que una situación prevalezca sobre otra.

A continuación, voy a esquematizar un marco analítico alternativo en el que sí importan tanto las identidades de los perdedores como las de los ganadores.

Los eslabones perdidos: la sostenibilidad, la equidad y la democracia

Hasta ahora me he referido a lo que para muchos de ustedes es un terreno bastante familiar. Ahora desearía aventurarme por un territorio menos delineado--aunque no menos importante--para examinar la relación entre la sostenibilidad, por un lado; y la equidad y democracia, por otro.

Comencemos por mencionar mi conclusión central: *La equidad y la democracia son condiciones necesarias para el desarrollo sostenible*. Una vez que los objetivos tradicionales de eficiencia y crecimiento se han redefinido para incorporar los costos ambientales, surgen grandes complementariedades entre esos objetivos «fuertes» mucho tiempo dominantes en la práctica de las agencias oficiales de desarrollo, y los objetivos más «suaves» de equidad y democracia, los cuales, aunque han sido invocados con frecuencia en la retórica oficial, rara vez han sido estimados con un peso comparable. En otras palabras, en vez de las «grandes» concesiones recíprocas entre eficiencia y equidad, o entre crecimiento y democracia, yo sostendría que la equidad y la democracia son prerequisites «fuertes» para el crecimiento sostenible y la eficiencia.

Aquí entiendo la «equidad» como la distribución de la riqueza; y «democracia» como la distribución del poder³⁴. Examinaré, a su vez, tres caminos por los cuales las inequidades del poder y de la riqueza conducen a la degradación del ambiente: 1. mediante la «regla de decisión social condicionada por el poder»; 2. mediante los efectos de la desigualdad en la valoración de los costos ambientales; y 3. mediante los efectos de la desigualdad en la tasa de la preferencia de tiempo.

1. La regla de decisión social condicionada por el poder

La regla de decisión social recetada por el análisis convencional costo-beneficio consiste en llevar a cabo una actividad--como convertir un bosque en tierras para ganado--siempre y cuando su beneficio neto marginal para la sociedad sea positivo. Ello se calcula simplemente sumando los beneficios marginales y los costos de todos los individuos afectados por la actividad.

³⁴ «Democracia» significa más que elecciones libres. Para un examen más profundo de las dimensiones del poder, ver Bartlett (1989).



Claro, es posible, incluso probable, que no todos los afectados obtengan un beneficio neto de la actividad. Para algunos, los costos superarán los beneficios. Pero, siempre y cuando los ganadores puedan, en teoría, compensar en su totalidad sus costos a los perdedores y aun así quedarse con un superávit, la actividad pasa la prueba del costo-beneficio.

El que la compensación se pague realmente, o no, constituye una pregunta importante, sobre todo para los perdedores. Pero el analista del costo-beneficio no se preocupa mucho de eso. «La compensación es un problema distributivo», explica. «De ello deben preocuparse los políticos. Yo soy un humilde técnico, cuya única preocupación es la eficiencia. Sólo trato de hacer el pastel más grande. Que sean otros los que decidan cómo repartirlo».

El nivel «eficiente» de la degradación ambiental está representado por D_0 en el Gráfico 2, en el que la línea descendente representa el beneficio marginal para los ganadores y la línea ascendente el costo marginal para los perdedores³⁵. Debajo de este nivel no hay «bastante» degradación, puesto que el beneficio marginal que los ganadores podrían derivar de la adicional degradación excede su costo marginal a los perdedores. Más allá de este nivel sería demasiado, puesto que los costos a los perdedores exceden los beneficios a los ganadores.

No todos los individuos son iguales en el análisis de costo-beneficio. En los mercados sombra, en los cuales los costos ambientales son valorados, a igual que en los mercados del mundo real, la demanda efectiva se basa en la disponibilidad para pagar. Por ello las preferencias de aquéllos con más capacidad de compra pesan más que las de aquéllos con menor capacidad. Pero por lo menos todos los dólares (o colones, o cualquier otra unidad monetaria) son iguales. Por ejemplo, si los daños a aquellos que se benefician de la existencia permanente del bosque (según se detecta por su hipotética disposición a pagar para conservarlo) exceden los beneficios de una mayor deforestación a los productores y consumidores de carne vacuna, entonces no consiguen pasar la prueba del costo-beneficio.

Dejemos de lado, de momento, la pregunta normativa de si el análisis costo-beneficio *debe* guiar las decisiones sociales; en su lugar, preguntémosnos si proporciona una buena *descripción* de cómo se toman las decisiones realmente. ¿Funciona en verdad de esa manera? ¿Significa lo mismo un dólar para una persona pobre, en términos de decisiones sociales, que para una persona rica? Creo que no.

³⁵ La curva del beneficio marginal desciende, reflejando la disminución de las ganancias en el bienestar (la suma del superávit de los productores y el de los consumidores) de la actividad degeneradora del ambiente. La curva del costo marginal asciende, reflejando los costos crecientes (medidos por la disposición a pagar para evitarlo) de unidades adicionales de degradación ambiental. Por ejemplo, los beneficios marginales son relativamente altos y los costos marginales relativamente bajos cuando las primeras pocas hectáreas de bosque son convertidas en pasto; pero mientras la deforestación continúa, los beneficios marginales disminuyen en tanto los costos marginales se incrementan.

Recordemos el Gráfico 1. En el equilibrio socialmente deseable, E_s , el costo «externo» marginal para los perdedores (la distancia vertical entre la SS y la PS) es exactamente igual al beneficio marginal de los ganadores (la distancia vertical entre la PS y la D , representando el total de los superávit de los productores y consumidores marginales). Este es el nivel «eficiente» de producción dado por la regla de decisión costo-beneficio. Por el contrario, en el equilibrio de mercado E_p , el costo marginal a los perdedores permanece positivo, mientras que el beneficio marginal a los ganadores desciende a cero. Los niveles correspondientes de degradación ambiental se representan en el Gráfico 2 como D_s y D_p , respectivamente.

Los resultados del mundo real muchas veces se encuentran en algún sitio entre estos extremos hipotéticos. La presión política por parte de los perdedores, y las intervenciones del gobierno en su beneficio reducen el nivel de degradación ambiental, pero no necesariamente al nivel «eficiente».

Mi hipótesis es que los resultados del mundo real están fuertemente influidos por el *poder relativo* de los ganadores y los perdedores. Por ejemplo, si los ganaderos son poderosos comparados con las víctimas de la deforestación, entonces la conversión del bosque continuará más allá del nivel «eficiente».

Tales resultados reflejan una *regla de decisión social condicionada por el poder*. Bajo esa regla, no todos los dólares son equivalentes: un dólar en la cuenta bancaria de un individuo poderoso de hecho «vale» más que un dólar en el bolsillo de una persona que carece relativamente de poder. Sus pesos relativos proporcionan una medida de poder relativo. Por ejemplo, si el nivel real de degradación ambiental es la D_{300} del Gráfico 2, en el que el costo marginal a los perdedores es cuatro veces el beneficio marginal a los ganadores, podemos afirmar que los ganadores son cuatro veces más poderosos que los perdedores.

Entre mayor sea la desigualdad del poder, mayor será la distancia de la «eficiencia». Por otro lado, una mayor democracia--es decir, una distribución más equitativa del poder--impulsa el nivel de la degradación ambiental hasta el nivel «eficiente», D_s . Un mecanismo mediante el cual ocurre eso es a través de la intervención gubernamental. Tales intervenciones se entienden aquí como una función de la distribución del poder, más que como fenómenos exógenos que en efecto caen del cielo³⁶. Tal vez esto permitirá explicar la aparente escasez de incentivos al desarrollo sostenible.

Si postulamos una correlación positiva entre el poder y la riqueza--como parece ser razonable--entonces existe un eslabón comparable entre la equidad y la eficiencia. Una distribución más equitativa de la riqueza conduce a una distribución más equitativa del poder, y desde luego, a un nivel más «eficiente» de degradación ambiental.

³⁶ En este marco, la regla de decisión recetada por el análisis costo-beneficio representa el caso especial en el que las cuotas de poder son iguales para todos los individuos.



Aquí descansa la razón primordial por la cual la equidad y la democracia son condiciones necesarias para la sostenibilidad: sin ellas las víctimas de la degradación ambiental están en incapacidad de controlar las actividades de sus beneficiarios.

A estas alturas, el oyente atento podría hacernos una objeción: ¿qué sucedería si los ganadores de la degradación ambiental son relativamente pobres y sin poder, mientras que los perdedores son relativamente poderosos y ricos? Por ejemplo, ¿qué ocurre si son los campesinos pobres quienes están limpiando el bosque, y los perdedores principales ~~de~~ son los acaudalados eco-^xturistas de Gringolandia? En estos casos, la regla de decisión social condicionada por el poder limitaría el grado de degradación ambiental a algo inferior al nivel «eficiente»; es decir, a la izquierda de D_3 del Gráfico 2. ¿Tales casos no podrían compensar la excesiva degradación ambiental mencionada anteriormente?

Tales casos existen, indudablemente³⁷. Sin embargo, existen buenas razones para dudar que el resultado sea un feliz equilibrio. En primer lugar, en términos del bienestar económico, ambas situaciones--demasiada degradación o excesivamente poca--provocan pérdidas; tales pérdidas de bienestar se van acumulando en vez de compensarse mutuamente. En segundo lugar, en virtud de su creciente costo marginal (representado en el Gráfico 2) la degradación ambiental excesiva producida por los ganadores poderosos es más dañina que los niveles inferiores de degradación eludida por los perdedores poderosos. Por ejemplo, limpiar las últimas mil hectáreas de un bosque de 100,000 hectáreas impone mayores costos sociales que limpiar las primeras mil.

Finalmente, existe una importante asimetría en el potencial de regateo para enmendar las «ineficiencias» en los dos casos. En un famoso artículo, el economista Ronald Coase (1960) planteó la siguiente pregunta: si el costo marginal de una actividad para el grupo A excede su beneficio marginal para el grupo B, ¿por qué A no puede simplemente pagar a B para eliminarla? De otra manera, si el beneficio para A excediera el costo para B, por qué A no puede pagar a B para permitirlo? Estos corresponden a los dos tipos de ineficiencia identificados anteriormente, en los que en cada caso A es menos poderoso que B.

El artículo de Coase ha sido con frecuencia mal interpretado para afirmar que de hecho tal regateo ocurrirá; obviando, en consecuencia, la necesidad de una intervención gubernamental para lograr un resultado eficiente. Sin embargo, su razonamiento principal era que en el mundo real tales regateos a menudo quedan bloqueados por costos prohibitivos de transacción. En lo esencial Coase tenía en mente los costos de intercambio, pero la noción de costos de transacción puede extenderse con facilidad al

³⁷ En la India, por ejemplo, el establecimiento de zonas reservadas para los tigres ha ocurrido a costa de los intereses de los campesinos pobres que habitan dentro o cerca de esas zonas (Guha, 1989). El establecimiento de zonas reservadas de caza en el Africa --donde, como Adams (1990, p. 18) indica, "Se cazan hombres blancos; y a los africanos furtivamente"--proporciona otro ejemplo.



establecimiento y aplicación de los derechos de propiedad³⁸. Aquí es donde aparece la asimetría entre nuestros dos casos.

El aire que respiramos es un recurso de acceso abierto. Así, en muchos casos, también lo son el agua de nuestros riachuelos y manantiales, los árboles del bosque, y los peces del mar. El rasgo definitorio de tales recursos es que se establecen los derechos sobre ellos únicamente por medio de una verdadera utilización. Los peces del mar no pertenecen al pescador hasta que sean capturados; los árboles de los terrenos públicos no pertenecen completamente al leñador hasta que sean talados; el aire no «pertenece» al contaminador hasta que haya sido contaminado. Llegado ese momento la degradación ambiental es un fait accompli, en el que es imposible dar marcha atrás con el regateo. Cuando hay «demasiado poca» degradación ambiental de recursos de acceso abierto--en el sentido de que sus potenciales beneficios a los ganadores exceden los costos potenciales a los perdedores--el regateo puede incrementarla. Pero cuando hay demasiada, el regateo no puede disminuirla. De hecho, la degradación ambiental excesiva representa aquí un «costo de transacción» en el establecimiento de derechos de propiedad de facto.

Por estas razones, no cabe esperar que la capacidad que tienen los poderosos para obstaculizar la degradación ambiental por parte de los que carecen de poder compense la incapacidad de los no lo tienen por obstaculizar la degradación que ocasionan los poderosos. Así, la regla de decisión social condicionada por el poder lleva a una inequívoca conclusión: entre mayor sea la desigualdad entre riqueza y poder, mayores serán el grado y costo social de la degradación ambiental³⁹.

2. *La desigualdad y la valoración ambiental*

El anterior análisis se diferencia de un análisis convencional costo-beneficio en un aspecto crucial: la distribución del poder aquí afecta el peso de los costos y beneficios a distintas personas en los procesos sociales de toma de decisiones. Hasta ahora, sin embargo, no he examinado dónde se originan las valoraciones monetarias de estos costos y beneficios, ni cómo estas valoraciones se ven afectadas por la desigualdad. Pasemos a estas interrogantes.

En el análisis costo-beneficio, las valoraciones monetarias en teoría se fundamentan en los precios del mercado, o dicho con más precisión, en los precios del mercado que prevalecerían en el hipotético mundo de un equilibrio general perfectamente competitivo. Estos precios dependen de tres determinantes esenciales presumiblemente exógenos: la distribución de la riqueza inicial, las preferencias del consumidor, y la tecnología.

En la práctica, por supuesto, los problemas surgen a partir de la inexistencia de mercados completos, de una información incompleta, de las

³⁸ Ver, por ejemplo, Barzel (1989).

³⁹ Desarrollo este razonamiento más formalmente en otro lugar (Boyce, 1992).



distorsiones de precios, etc. Estos han generado una cuantiosa bibliografía, cuyo principio orientador sigue siendo la valoración en términos de la disposición a pagar. Los costos de la contaminación del aire, por ejemplo, se miden en términos de cuánto estarían dispuestos a pagar los grupos afectados para gozar de aire más limpio. Los economistas ambientales han elaborado varios ingeniosos métodos para responder a esas preguntas; por ejemplo encuestas de «valoración contingente» e investigaciones econométricas de los determinantes de precios de bienes raíces.

La disposición a pagar está, por supuesto, condicionada por la capacidad de pagar. Esto a su vez depende de la distribución inicial de las dotaciones. En los mercados del mundo real y en los mercados sombra del análisis costo-beneficio, distribuciones distintas generan precios diferentes. Por ejemplo, si la riqueza se encuentra muy concentrada, la demanda de necesidades básicas como el arroz y los frijoles será menor que si la riqueza estuviera distribuida más equitativamente, y su nivel «eficiente» de producción serán en consecuencia menores⁴⁰.

De este modo, la diferencia de distribución conduce a distintas especificaciones de eficiencia, según el marco neoclásico. Es más «eficiente» producir arroz y frijoles cuando las personas pueden costearlos que cuando no están en capacidad de ello. En forma similar, el nivel «eficiente» de contaminación del aire es más alto cuando quienes respiran aire sucio son pobres que cuando quienes lo respiran son ricos, por la simple razón de que la capacidad del pobre de pagar para evitarlo es menor.

Como otro ejemplo hipotético, examinemos cómo la desigualdad de ingresos afecta el grado de deforestación para la ganadería. En la medida en que se aumentan los ingresos de los consumidores relativamente ricos, se incrementa también su demanda de carne de res y, por lo tanto, el «beneficio» proveniente de la deforestación. En la medida en que disminuyen los ingresos de los agricultores pobres cuyo sustento se ve perjudicado por la deforestación, también disminuye su disposición a pagar para prevenirla. El resultado--tanto según el análisis costo-beneficio como según la regla de decisión social condicionada por el poder--será una mayor deforestación.

El efecto de la redistribución regresiva de ingresos--cuando aquellos que financian los costos de la degradación ambiental son pobres en comparación con quienes cosechan sus beneficios--queda representado en el Gráfico 3. Las líneas continuas son las curvas originales de valoración marginal del Gráfico 2. Las líneas discontinuas representan las mismas curvas luego de una redistribución de ingresos de los perdedores a los ganadores. El nivel «eficiente» de la degradación ambiental aumenta de D_3 a D'_3 . El nivel previsto por la regla de decisión social condicionada por el poder, en tanto se mantiene constante el peso del poder, aumenta de D_{SOR} a D'_{SOR} . Si la redistribución de ingresos está acompañada por una redistribución similar de poder, el nivel previsto de degradación ambiental cambia aun más, a D''_{SOR} .

⁴⁰ De hecho, el impacto inflacionario en los precios que surge de una redistribución progresiva de bienes e ingresos se encuentra entre los problemas más serios que acompañan una transición hacia el desarrollo igualitario. Ver Griffin & James (1981).



En consecuencia, en la regla de decisión social condicionada por el poder, la desigualdad económica tiene un doble golpe: aumenta el nivel de degradación ambiental tanto al ampliarse las disparidades de poder como al cambiar las valoraciones monetarias de costos y beneficios.

Y eso no es todo. Las desigualdades también afectan los otros determinantes «exógenos» de precios de mercado y de cuasi-mercado, en el modelo neoclásico: las preferencias y la tecnología. Aquí, también, se espera que una mayor desigualdad exacerbe la degradación ambiental.

En primer lugar, tengamos en cuenta las preferencias. La disposición de alguien a pagar para respirar aire limpio está afectada no sólo por su poder adquisitivo, sino también por la intensidad de esa preferencia por disponer de aire limpio. Esto depende, entre otras cosas, de su acceso a la información en torno a la calidad del aire y sobre los efectos de la contaminación atmosférica sobre la salud⁴¹. También depende de cómo se valora la calidad del aire con relación a otros deseos⁴². El grado de desigualdad afecta tanto el acceso a la información como a los valores. Con mayor desigualdad, es probable que los relativamente pobres y sin poder tengan menos acceso a la información. Al mismo tiempo, quedan expuestos a una propaganda más modificadora de valores. Es posible que ellos disminuyan sus propias valoraciones de los costos ambientales que sufragan. En términos del Gráfico 3, esto significaría un mayor descenso en la curva de costos marginales, y un mayor ascenso en el nivel de degradación ambiental tanto bajo la regla costo-beneficio como bajo la regla de decisión social condicionada por el poder.

De modo parecido, si abandonamos la suposición de que la tecnología es exógena, y reconocemos que el patrón de cambio tecnológico está sujeto a influencias económicas y políticas, entonces descubrimos una ruta más a través de la cual la desigualdad afecta la valoración ambiental.

Permítanme ilustrar esto con un ejemplo: una trascendental elección tecnológica para el transporte terrestre se halla entre el uso del motor de combustión interna y los ferrocarriles eléctricos. Hace setenta años, los Estados Unidos disponía de un extenso sistema de ferrocarriles eléctricos, tanto dentro de las ciudades (los «tranvías») como entre ellas. En las décadas siguientes, la red ferroviaria del país fue sustituida en gran medida por los automóviles, autobuses y camiones. Entre los costos ambientales de esa elección están la masiva contaminación atmosférica y un agotamiento más rápido del combustible de origen fósil. En muchas ciudades de los Estados Unidos --incluida Los Angeles, en la que hoy posee la calidad de aire más insalubre de la nación-- la General Motors, la Standard Oil of California y

⁴¹ Ver, por ejemplo, Bergstrom, Stoll y Randall (1990).

⁴² Con respecto a la conducta de los votantes Becker (1983: 392) indica que las «preferencias» pueden ser manipuladas y creadas a través de la información y desinformación proporcionadas por grupos de presión interesados». Lo mismo puede extenderse con facilidad a otras conductas políticas y económicas, incluidas las valoraciones de la degradación ambiental. Sobre el «poder del valor», ver además Lukes (1974).



la Firestone Tire Company formaron un consorcio que desempeñó un decisivo papel en este cambio tecnológico: adquirió los sistemas ferroviarios locales, los demolió físicamente, vendió los derechos de uso del ferrocarril, e introdujo autobuses. En 1949, los tribunales estadounidenses declararon culpables a los sectores implicados por conspirar al violar leyes federales antimonopólicas, y se les impuso una simbólica multa de un dólar al tesorero de la General Motors como autor intelectual del plan. Por esta época, sin embargo, se había reorientado con fortaleza la industria de transporte terrestre del país hacia un cambio tecnológico de enormes costos ambientales⁴³.

El beneficio marginal de conducir un automóvil y arrojar gases al aire se incrementa si se carece de la opción de viajar en tren. En términos del Gráfico 3, el efecto consiste en subir la curva de beneficios marginales, y en consecuencia incrementar el nivel de degradación ambiental. En modo alguno esta conspiración fue la única causa de la victoria del motor de combustión interna en los Estados Unidos, pero es un significativo episodio de una historia mayor, en la que las desigualdades de la riqueza y el poder desempeñaron un papel fundamental.

Por ello, las desigualdades afectan la valoración de los costos y beneficios de la degradación ambiental, de tres maneras: la distribución del poder adquisitivo, la formación de preferencias, y los efectos sobre la tasa y dirección de los cambios tecnológicos. En cada caso, una mayor desigualdad aumenta la valoración de los beneficios cosechados por los ricos y poderosos, comparado con la de los costos sufragados por los pobres y sin poder. Estos impactos de valoración refuerzan el enlace que hay entre la desigualdad y la degradación ambiental que surge de la regla de decisión social condicionada por el poder.

3. *La desigualdad y la preferencia de tiempo ambiental*

Una dimensión más, el tiempo, debe añadirse a nuestro análisis. La degradación ambiental genera a menudo beneficios a corto plazo y costos a largo plazo. Los beneficios de la tala de un bosque tropical, por ejemplo, se obtienen de la venta de la madera, mientras que los costos en forma de erosión de los suelos, interrupción de los ciclos hidrológicos, y la extinción de especies persistirán durante un largo futuro.

La *tasa de preferencia de tiempo* se refiere a la disposición de parte de una persona o una sociedad a cambiar los beneficios presentes por los costos futuros. Cuanto más alto sea esta tasa, mayor será la disposición de incurrir en futuros sacrificios en favor de las ganancias en el presente. Esta noción se aplica tanto a los ahorros financieros como a la conservación de los recursos naturales y a la calidad ambiental. Sin embargo, es posible que las mismas personas apliquen distintas tasas de preferencia de tiempo a

⁴³ Para más detalles a propósito de este extraordinario capítulo en la historia de los Estados Unidos, ver Commoner (1976).



diferentes tipos de recursos⁴⁴. Voy a concentrarme exclusivamente con la tasa de preferencia de tiempo aplicada a los recursos ambientales, incluidos el aire limpio, el agua pura, los suelos, y otros «capitales naturales». Me voy a referir a esta como la *tasa de preferencia de tiempo ambiental*.

Las implicaciones de esta tasa en el desarrollo sostenible son muy claras. Las personas que tienen altas tasas de preferencia de tiempo ambiental se preocuparán muy poco de las consecuencias a largo plazo del agotamiento de los recursos o de la contaminación ambiental. Su miopía perjudicará la probabilidad de que las futuras generaciones tengan la capacidad de mantener el nivel de bienestar económico de la generación actual.

¿Cómo afectan las desigualdades de riqueza y poder a la tasa de la preferencia de tiempo ambiental? Mi hipótesis es que una desigualdad mayor conduce a una tasa más acelerada, es decir, a una menor preocupación por el futuro. Además, propongo la hipótesis de que esto es cierto *tanto para los ricos como para los pobres*, aunque sea por diferentes razones.

Consideremos, en primer lugar, el efecto de la mayor desigualdad en la preferencia de tiempo de los pobres. A medida que la pobreza se agudiza, los imperativos de sobrevivir al día puede obligar a los pobres a degradar el ambiente; por ejemplo, al verse obligados a cultivar en laderas empinadas provocando una rápida erosión de los suelos. En la bibliografía existente sobre el desarrollo sostenible solo se reconoce esta relación causal entre la desigualdad y la degradación ambiental. Junto con el reconocimiento de que los pobres son las principales víctimas de la degradación ambiental, el resultado es un «círculo vicioso», en el que los pobres cambian ganancias a corto plazo por costos a largo plazo, y en último término se hacen cada vez más pobres⁴⁵.

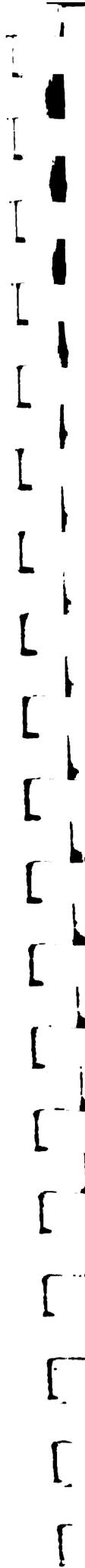
En términos del Gráfico 3, el «círculo vicioso» es un caso especial en el que los costos y beneficios ambientales corresponden a los mismos, los pobres, con la diferencia de que los beneficios se dan a corto plazo, y los costos a largo plazo. Al aumentar la tasa de preferencia de tiempo, una mayor desigualdad (y en consecuencia una mayor pobreza) en los efectos descende la curva de costos marginales, conduciendo a una mayor degradación ambiental.

En muchos casos, sin duda esto constituye una relación importante entre la desigualdad y la degradación ambiental. Pero no es la única, ni necesariamente la más importante. En particular, fracasa dar cuenta de la degradación ambiental de los ricos. Sin embargo, como lo hemos indicado antes, hay buenas razones para creer que esto es más intenso y más costoso que la degradación ambiental por parte de los pobres.

¿Cómo afecta una mayor desigualdad a la tasa de preferencia de tiempo ambiental de los ricos? La suposición convencional es que la riqueza y la tasa de preferencia de tiempo se relacionan en forma inversa, no sólo entre los pobres, sino a través de toda la gama de la riqueza. Así, las personas

⁴⁴ Ver el ejemplo del dictador y el bosque, más adelante. X

⁴⁵ Ver, por ejemplo, Durning (1989) y Banco Mundial (1992).



más ricas tendrán ostensiblemente las tasas más altas de ahorro --elemento clave en las justificaciones dadas por las políticas económicas de filtración («trickle-down economics»). Si esto fuera cierto para la tasa de preferencia del tiempo ambiental, entonces una mayor desigualdad (y los ingresos superiores resultantes para los ricos) tendería a hacer que los ricos fueran menos miopes en su evaluación de los costos ambientales a largo plazo. En otras palabras, una menor tasa de preferencia de tiempo de los ricos tendería a compensar la mayor tasa de los pobres. De hecho, es concebible que el resultado neto de una mayor desigualdad resulte ser un «círculo virtuoso», en el cual la mayor perspicacia de los ricos sube los ingresos, a largo plazo, no sólo de ellos mismos, sino también de la sociedad como un todo. Aunque esta línea de razonamiento luzca novedosa, es simplemente una extensión al ambiente, de esa lógica de filtración.

Desde mi punto de vista, sin embargo, esta sería una conclusión precipitada y errónea. Por el contrario, existen muy buenas razones para creer que una mayor desigualdad tenderá a *acrecentar* la tasa de preferencia ambiental de los ricos.

Consideremos dos hipotéticos países, ambos poseedores de ricas reservas naturales. En el país A, un rico dictador monopoliza el poder, y hay un alto grado de desigualdad económica. El país B es idéntico en todos los aspectos, salvo que tiene un grado mucho mayor de democracia política y equidad económica. ¿Qué país tiene el grado más alto de degradación ambiental?

El dictador del país A controla efectivamente su tasa de extracción de recursos y la tasa asociada de degradación ambiental. Como individuo rico, el dictador tiene una alta tasa de ahorros financieros, y en este respecto, una baja tasa de preferencia de tiempo. Pero puede elegir mantener el grueso de estos ahorros fuera de su propio país: en bancos suizos, en bienes raíces de Nueva York, en quintas de las costas del Mediterráneo. Dentro de su propio país, mientras tanto, la tasa de preferencia de tiempo *ambiental* del dictador sería bastante alta: podría optar por extraer recursos naturales lo más rápido posible, sin esfuerzo alguno de emplear tecnologías más caras que merman el impacto ambiental relacionado. ¿Es la disyuntiva entre el ahorro financiero del dictador y el desahorro ambiental un síntoma de esquizofrenia? No, si reconocemos que la posesión del poder político del dictador --y con ella, sus derechos de propiedad de facto sobre los recursos naturales del país-- es insegura. Al fin y al cabo, es posible que la población oprimida del país A logre derrocar su gobierno. El dictador prudente se prepara para esta posibilidad construyendo un nido extranjero.

Con esto les quiero afirmar que el grado de inseguridad del dictador--y en consecuencia su ritmo de preferencia de tiempo ambiental con respecto a los recursos naturales del país--es directamente proporcional al grado de desigualdad económica y política. La razón es sencilla: estas desigualdades socavan la legitimidad del gobernador. Por el momento, el dictador dispone de gran poder. Pero una vez que tengamos en cuenta el factor tiempo en nuestro análisis, reconocemos la posibilidad de que la riqueza y el poder se redistribuyan. Esta posibilidad tiene su origen en el hecho de que tanto la riqueza como el poder son puntos de disputa entre los individuos, los grupos y las clases.



De un modo más general, propongo la siguiente hipótesis: cuanto más alto sea el grado de desigualdad económica y política, más acelerada será la tasa de preferencia ambiental de los ricos. No sólo los dictadores temen la redistribución del poder. Las desigualdades engrosan las cuentas bancarias del exterior, pero no protegen el ambiente en casa.

Permítanme terminar esta sección con el ejemplo real de la deforestación en las Filipinas. Durante las dos décadas del gobierno del presidente Ferdinand Marcos, se talaron los ricos bosques tropicales de maderas duras en las Filipinas, con fines comerciales a una tasa extraordinaria, sin que se hiciera esfuerzo alguno para mermar el impacto ambiental. Las exportaciones de madera se encontraban entre las que producían más divisas extranjeras para el país, hasta principios de la década de 1980, cuando las fuentes de ingreso se derrumbaron debido al virtual agotamiento de los bosques económicamente accesibles⁴⁶. La filosofía del «corta y huye» de Marcos y sus secuaces fue perfectamente consistente con el análisis anterior. Quizás algunos de ustedes con mayor experiencia en Centroamérica podrán pensar en otros ejemplos más locales.

Consideraciones finales

La búsqueda del desarrollo sostenible requiere no sólo la inclusión de los costos ambientales y el bienestar de futuras generaciones en las decisiones económicas, sino también una revaluación fundamental de la relación entre los objetivos de crecimiento y eficiencia, por un lado, y la equidad y democracia, por otro. Los objetivos tradicionales del crecimiento y la eficiencia pueden y deben redefinirse para dar cuenta de los costos presentes y futuros de la contaminación y el agotamiento de recursos. Una vez alcanzado esto, surgen poderosas y nuevas complementariedades entre esos objetivos «fuertes» y los objetivos «suaves» de la equidad y la democracia.

El impacto de las desigualdades de la riqueza y del poder, a través de la regla de decisión social condicionada por el poder, las valoraciones ambientales, y la tasa de preferencia de tiempo ambiental, todos conducen a la misma conclusión: *una mayor desigualdad lleva a una mayor degradación ambiental*. Si tomamos el desarrollo sostenible en serio, debemos entonces tomar en serio la justicia social.

En una nota interna, escrita en diciembre de 1991, y posteriormente publicada en The Economist, Lawrence Summers, el principal economista del Banco Mundial, planteó la siguiente pregunta: «¿Aquí entre nos, no debería el Banco Mundial fomentar más la migración de las industrias sucias a los PMD [países menos desarrollados]?»

Summers adelanta tres razonamientos a favor de esta propuesta. Vale la pena citarlos en extenso:

Primero: «La medición de los costos de la contaminación perjudicial para la salud depende de los ingresos a los que se renuncia debido a la

⁴⁶ Para más detalles, ver Boyce (1983, cap. 8).



mayor morbilidad y mortalidad. Desde este punto de vista, una cantidad determinada de contaminación perjudicial para la salud se debe producir en aquel país con bajos salarios. Considero que la lógica económica que se oculta tras el vertido de una cantidad de basura tóxica en el país de menores ingresos es impecable, y es a lo que deberíamos hacerle frente.»

Segundo: «Los países de Africa se hallan en extenso *sub*-contaminados; es probable que la calidad de su aire sea ineficientemente bajo comparado con el de Los Angeles o la ciudad de México.»

Tercero: «La preocupación por una sustancia que provoca un cambio de uno en un millón de probabilidades de contraer cáncer prostático va a ser desde luego mucho más alta en un país en el que la población sobrevive para contraer el cáncer de próstata, que en un país en el que la mortalidad de niños menores de cinco años es de 200 por cada mil.»

Summers llega a la siguiente conclusión: «El problema con los razonamientos contra todas estas propuestas para la mayor contaminación de los PMD (derechos intrínsecos a ciertos bienes, consideraciones de tipo moral, preocupaciones sociales, carencia de mercados adecuados, etc.) es que se podrían invertir y utilizarse de modo más o menos efectivo contra todas las propuestas del Banco para la liberalización.»

Concuerdo con el señor Summers únicamente en este último aspecto. No obstante, con su nota nos ha hecho un invaluable servicio, dado que llama la atención --quizá sin quererlo-- sobre las relaciones entre el desarrollo sostenible y la justicia social a la que me he referido hoy. Estas relaciones tienen que ver con los vínculos tanto entre países como al interior de ellos mismos.

Summers ofrece una visión de cómo las preocupaciones ambientales deben integrarse en una política económica de desarrollo. Yo les he ofrecido otra. Los invito a considerar ambas para elaborar su propia visión del desarrollo sostenible.



Gráfico 1: Eficiencia social versus eficiencia privada



Gráfico 2:

Determinación del nivel de degradación ambiental



Gráfico 3:

**El efecto de la redistribución regresiva de ingresos
en el nivel de degradación ambiental.**



Beneficio
marginal
de los ganadores

Costo
marginal
de los perdedores

Nivel de degradación ambiental

Beneficio
marginal
de los ganadores

Costo
marginal
de los perdedores

Nivel de degradación ambiental

Precio

Cantidad

Clave: D_s = Nivel según el análisis costo-beneficio
(socialmente eficiente).

D^{SDR} = Nivel según la regla de decisión social condicionada por el
poder.

D_p = Nivel según el mercado libre («eficiente» privadamente).

Clave: antes de la redistribución
 después de la redistribución



Bibliografía

- Adams, W. M. (1990) *Green Development: Environment and Sustainability in the Third World*. London: Routledge.
- Bartlett, R. (1989) *Economics & Power: An Inquiry into Human Relations and Markets*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Barzel, Y. (1989) *Economic Analysis of Property Rights*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Becker, G. S. (1983) 'A Theory of Competition Among Pressure Groups for Political Influence', *Quarterly Journal of Economics* 48(3): 371-400.
- Bergstrom, J. C., Stoll, J. R., y Randall, A. (1990) 'The Impact of Information of Environmental Commodity Valuation Decisions', *American Journal of Agricultural Economics* 72(3): 614-21.
- Boyce, J. K. (1992) 'Property, Inequality and Environmental Degradation', ponencia presentada en el taller, Political Economy Workshop, University of Massachusetts at Amherst, marzo.
- Boyce, J. K. (1993) *The Philippines: The Political Economy of Growth and Impoverishment in the Marcos Era*. London: Macmillan.
- Coase, R. (1960) 'The Problem of Social Cost', *Journal of Law & Economics* 3.
- Commoner, B. (1976) *The Poverty of Power*. New York: Knopf.
- Daly, H. (1991) *Steady-State Economics*. Second edition. Washington, D.C.: Island Press.
- Durning, A. B. (1989) 'Poverty and the Environment: Reversing the Downward Spiral', Washington, D.C.: Worldwatch Institute, Worldwatch Paper No. 92, November.
- Economist, The* (1992) 'Let them eat pollution', 8 February, p. 66.
- Griffin, K. B. y James, J. (1981) *The Transition to Egalitarian Development*. New York: St. Martin's Press.
- Guha, R. (1989) 'Radical American Environmentalism and Wilderness Preservation: A Third World Critique', *Environmental Ethics* 11(1): 71-83.
- Harborth, H. J. (1991) 'The Debate about Sustainable Development: Starting Point for an Environment-oriented International Development Policy?' *Economics* 44: 7-31.
- Lukes, S. (1974) *Power: A Radical View*. London: Macmillan.
- Pearce, D., Barbier, E. y Markandya, A. (1990) *Sustainable Development: Economics and Environment in the Third World*. Aldershot (England): Edward Elgar.



Solórzano, R. y otros (1991) *Accounts Overdue: Natural Resource Depreciation in Costa Rica*. San José: Tropical Science Center, and Washington, D.C.: World Resources Institute.

World Bank (1992) *World Development Report 1992*. New York: Oxford University Press.



Comentarios a la ponencia

Luis FERRATÉ⁴⁷

Desde el punto de vista conceptual estoy de acuerdo con la exposición del Dr. Boyce, y quisiera centrar mis comentarios en dos aspectos: el primero es de tipo conceptual; y el segundo tiene que ver con la información cuantitativa, dado que ~~así~~ ^{si} no se cuenta con la información cuantitativa validada en torno al estado de deterioro de los sistemas de América Latina, es difícil que los políticos y los líderes puedan tomar decisiones, y todo se queda en retórica. X

En cuanto a lo conceptual, el problema de desarrollo sostenible queda vinculado a cómo se interpreta la democracia; es decir cómo valora la sociedad los principios rectores de la democracia. Sabemos que la equidad está íntimamente vinculada a la noción de justicia en la distribución de todos los beneficios y costos derivados de cualquier fenómeno que cambie el ingreso, la riqueza o el bienestar de los individuos o grupos de un país o de una región. Por lo tanto, la sostenibilidad (o sustentabilidad) trasciende lo económico y entra en el campo de lo filosófico y lo bioético.

No podemos aspirar a la sostenibilidad (sea de los recursos naturales o de la sociedad) si no ~~hay~~ asumimos un profundo cambio bioético. El ambiente nos compete a todos, y esto es particularmente importante cuando se trata del manejo y conservación de recursos naturales o de su explotación en su sentido intergeneracional. ¿Cuánto podemos usar nosotros?, ¿cuánto debemos legar a las generaciones futuras?, ¿cuál es la tasa de aprovechamiento, de explotación o de agotamiento, de los recursos naturales no renovables?, y ¿cuál es la tasa de reposición o agotamiento de los recursos naturales renovables? El meollo del asunto consiste en cómo interpretamos los principios rectores de la democracia y cómo tales principios determinan el estilo de desarrollo que queremos tener para un país o una sociedad. X

Con mucha frecuencia empleamos el concepto de calidad de vida, pero en la mayor parte de los casos lo medimos en términos sociales, económicos; muy pocas veces en términos ambientales. Sin embargo, medida en términos ambientales, la calidad de vida es también un índice de la sustentabilidad de los sistemas socioeconómicos y ecológicos del país. El progreso social, el crecimiento económico y la protección ambiental son a la vez productos e insumos de la calidad de vida en la sociedad. Si los principios rectores de la democracia, además de ser fines en sí mismos, son los condicionantes que permiten la autoexpresión y autodeterminación a niveles individuales, personales y sociales, entonces la participación y el grado de la misma nos van a definir lo que es la satisfacción de todas nuestras necesidades, tanto de tipo biológico (el derecho de mantener un aire puro para respirar adecuadamente, la alimentación y nutrición, la vivienda, el abrigo) y una serie de aspiraciones intelectuales. X

⁴⁷ Dr. Luis Ferraté, experto en Medio Ambiente del Banco Interamericano de Desarrollo.



En una sociedad democrática que garantiza la justicia, la equidad, el consenso y la honradez, se satisfarán los derechos biológicos y las necesidades intelectuales. Al respecto es que surge la interrogante: ¿habrá verdaderas democracias o únicamente será retórica?. Un país determinado que impulse esta igualdad de derechos y oportunidades, y permite la libertad de expresión, de determinación y de demandas, reduce al mínimo las tensiones sociales y económicas y maximiza la distribución de los costos y beneficios del desarrollo sostenible.

Las administraciones y los grupos que promueven la solidaridad y proyectos destinados al bien común, generan procesos de apertura y conllevan ajustes sociales justos; los recursos naturales se conservan y hay más fraternidad y justicia. Pero en una sociedad donde no existe eso, no sólo habrá tensión social, sino que el resultado será un deterioro ambiental. Dentro de ese concepto vamos a analizar la situación desde un punto de vista cuantitativo y la vamos a relacionar con la agricultura en América Latina.

En nuestro continente, en la actualidad somos alrededor de 745 millones de habitantes en América Latina, y en el Caribe 463 millones. ¿Qué importancia tiene eso con la agricultura? Mucha: en primer lugar, porque existe una gran concentración urbana; el 73% de la población (alrededor de 337 millones) habita espacios urbanos; en el año 2.000 ascenderá a un 77% (420 millones), y en el 2025 serán unos 610 millones. Cada vez se concentra más la población, se expande hacia las ciudades y se agotan muchos de los suelos más productivos que tienen los países. Esta expansión urbana está generando la pérdida de alrededor de 600 kilómetros cuadrados de suelos; y se espera que de aquí al año 2000, alrededor de unos 4.000 kilómetros de suelos se destruyan por esa expansión. Ello se refiere a suelos agrícolas de gran potencialidad, y hacemos muy poco para evitarlo.

El problema de concentración urbana genera un cambio en el consumo de energía. Sabemos que un habitante del área rural consume alrededor de 7.000 calorías por día. Pero si ese campesino se transfiere a una ciudad, consume como mínimo 3 veces más, 21.000 calorías por día; y todo eso se convierte en contaminación y basura. Entonces vemos la relación entre expansión urbana, deterioro en zonas agrícolas, y además un consumo de energéticos, que proviene de los ecosistemas, tanto urbanos como rurales. Tenemos ya que pensar en una agricultura de tipo urbano, pues si no entramos con conceptos nuevos, vamos a tener muchos problemas. En las grandes ciudades de Europa y de América Latina ya aparecen gran cantidad de huertos, es una especie de agricultura urbana que en muchos países se está volviendo muy eficiente. Pero la urbanización también genera contaminación: el 95% de los ríos que pasan por ciudades de más de un millón de habitantes están gravemente contaminados. La situación en Costa Rica no es crítica aún, pero si no hay plantas de tratamiento, la cadena agroalimentaria tendrá muchos problemas. La tendencia a urbanizarse es de concentración y el aumento en contaminación es creciente y las inversiones para descontaminar ciudades son muy pequeñas.

El otro aspecto relacionado con los principios rectores de la democracia, la equidad y la justicia, es la precariedad de los asentamientos humanos dentro de las grandes metrópolis, los cuales van en aumento. ¿Qué ha ocurrido una vez redescubierto el concepto de sostenibilidad por parte de la Comisión Brundtland? Los datos reflejan que entramos a una etapa de



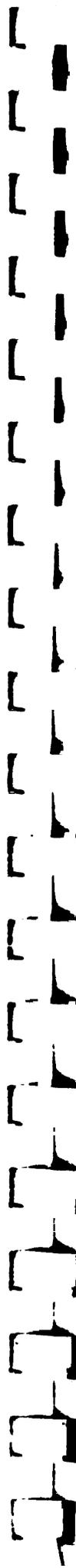
sostenibilidad, cuando el 25% en Santiago de Chile, el 30% en Caracas, el 35% en México, el 51% en Bogotá, el 52% en Lima, son asentamientos precarios, en los cuales las condiciones sanitarias, los sistemas de distribución agroalimentaria son mínimos; y esta pobreza genera también contaminación y deterioro ambiental, porque esas personas están en condiciones de sobrevivencia y esa tendencia es a crecer también entre las grandes metrópolis. Si vemos el alcantarillado, sabemos que hay más del 50% de las ciudades sin servicio de alcantarillado.

Estamos hablando, pues, de una serie de aspectos que rebasan las ciencias y entran en el área de la valorización, de la ética; y es eso lo que queremos con nuestras ciudades, con nuestros sistemas agrícolas. Generamos una cantidad de basura, básicamente orgánica (los datos que tenemos es de entre 93 y 130 millones de kilos al año; y aunque tales son las cifras de quienes han analizado el problema, me parece que puede llegar hasta los 230 millones, porque un urbanita, es decir quien trabaja y habita el área urbana, produce alrededor de 0.7 kilogramos de basura al día, incluida la orgánica; y eso va en aumento). Se espera que para el año 2000 llegue a 1 kilogramo per cápita a nivel de la región. La tendencia es a aumentar. ¿Qué haremos con esa basura que ya está cubriendo muchas áreas, no sólo barrancos, sino también muchas áreas productivas? Estamos, pues ante un problema de fondo: ¿qué queremos para nuestros hijos?, ¿los queremos realmente?, ¿deseamos dejarles este legado?.

Detengámonos brevemente en el área rural, y veamos qué hacen nuestras instituciones, y cuál es nuestro potencial. En este sentido, y pese a que se cree que sólo se limita a elaborar programas de ajuste, el BID en este momento tiene una cartera de proyectos de corte ambiental para los próximos tres años, de más de US\$2.000 millones.

América Latina tiene el 15.7% del área terrestre mundial, que equivale a unos 20 millones y medio de kilómetros cuadrados, y tenemos 1.510 milímetros de precipitación, el doble del promedio mundial. Tenemos mucha agua, quizás mal distribuida, tenemos el 31% de descorrentía del planeta, lo que significa energía eléctrica. Brasil tiene el 53% de ese 31%. En cuanto a aguas subterráneas, tenemos una relación de 3 a 5 con respecto al recurso superficial y tenemos el 22% de todos los recursos hídricos del planeta. Es decir tenemos un gran potencial, si lo comparamos con Asia y Africa. En el caso de Africa, tiene el 10% de todos los recursos hídricos del mundo, Asia el 28%. Sin embargo, la gran mayoría de esos recursos de los que dispone América Latina (estimamos que de un 57%), están moderadamente contaminados, porque cuencas tan grandes como en Amazonia, como la cuenca del Orinoco, el Río de la Plata, contienen grandes cantidades de agua que diluyen mucho el problema de contaminación; pero ya tenemos un 57% de recurso hídrico, tanto superficial como subterráneo contaminado y apenas somos 463 millones de habitantes, cifra que se va a duplicar antes de llegar al año 2025; ¿qué pasará con eso?

La superficie forestal, durante el contacto europeo americano, era aproximadamente de 15.6 millones de kilómetros cuadrados, lo que representaba el 76% de América Latina y el Caribe. Los datos más recientes de los que disponemos para 1990 nos dicen que la superficie cubierta era 9.4 millones, con una pérdida neta de 6.2 millones de kilómetros cuadrados en alrededor de



350 años. En 350 años un 30% del continente se ha desforestado y el 41% de la masa boscosa. La tendencia es otra vez a subir. En la década de 1980 el promedio fue de alrededor de 98.000 kilómetros cuadrados (área equivalente a la superficie de Guatemala) de pérdida neta por tala y quema al año. Los últimos datos que tenemos, una estimación todavía no verificada, es de 102.000 kilómetros por año. Dentro de este contexto, los bosques de América Latina se agotarían totalmente en 92 años, aún asumiendo un incremento cero de población; pero ese incremento será del 2.2%, aunque se estima que es mayor; y todo ello reduciría el período considerablemente, quizás a unos 42 años. X

Se ha dicho que el siglo XXI será el siglo verde; pero si no es verde dentro nuestros corazones, terminará por ser un siglo negro. Vemos además que de la pérdida neta de 6.2 millones de kilómetros cuadrados, hay 1.7 millones en barbecho, en tierras ya abandonadas, que no tienen ningún potencial y que se estima que se necesitan cientos de años para que se recuperen. Así las cosas, si realmente estamos en una sociedad democrática, ¿realmente hay equidad, justicia, honradez? Si vemos los humedales, incluidos los pantanos, son 2.5 millones en América Latina, lo que representa el 12% del continente; y hemos destruido el 49%, pero tanto los humedales como la pérdida neta de bosques ha ocurrido en los últimos 45 años, es decir que en ese período hemos tenido una devastación absoluta.

Y me pregunto: si la tracción animal y humana del continente fueran X sustituidas con combustible fósil, ¿cuánto representaría?. Según los cálculos X y algunos análisis que hemos hecho, representaría un incremento de casi el 30% del consumo de combustibles fósiles.

Pasemos, brevemente, a las tierras agrícolas, que es lo que más le interesa al IICA. Hay muchos datos del potencial agrícola en América Latina; algunas estimaciones indican que es el 23% del subcontinente, aunque nosotros consideramos que las tierras agrícolas totales llegarían a lo sumo a un 20%, y dentro de las arables a un 9.5%; agrícolas alrededor de 4.1 millones, arables 1.9 millones. Si vemos esas tierras y sus procesos de erosión tenemos que de esos 4.1 millones, hay alrededor de 3.7 millones de tierras erosionadas; ¿será por la agricultura? En nuestra opinión, sí.

Los procesos de desertificación cubren ya 3.500 millones kilómetros cuadrados (hablamos de una desertificación que aumenta), pero en la periferia de la desertificación hay acidificación, la cual calculamos que se incrementaba en un 21% en los últimos 350 años. Con respecto al manejo agrícola, se estima que hay 149.000 kilómetros cuadrados de tierra bajo riego y de esos el 40% tiene problemas de salinización y alcalinización.

La biodiversidad del planeta, en el caso de Sudamérica y Centroamérica, es la más grande. Se estima que existen 33 millones a nivel planetario, y 21 millones en el ámbito de América Latina. Si utilizamos el sistema de zonas de vida, 103 para el planeta, 90 para nosotros, tenemos una diversidad enorme. Quizás es mejor verlo desde la perspectiva de las zonas de vida, incluso para efectos de biodiversidad, pero las tasas de extinción de especies son mayores en América Latina y el Caribe que en ningún lugar del mundo; entonces, eso da una idea sobre las políticas que estamos implantando, porque los datos nos indican que no hay ningún proceso de deterioro cuya tendencia esté congelada, todos van en aumento.

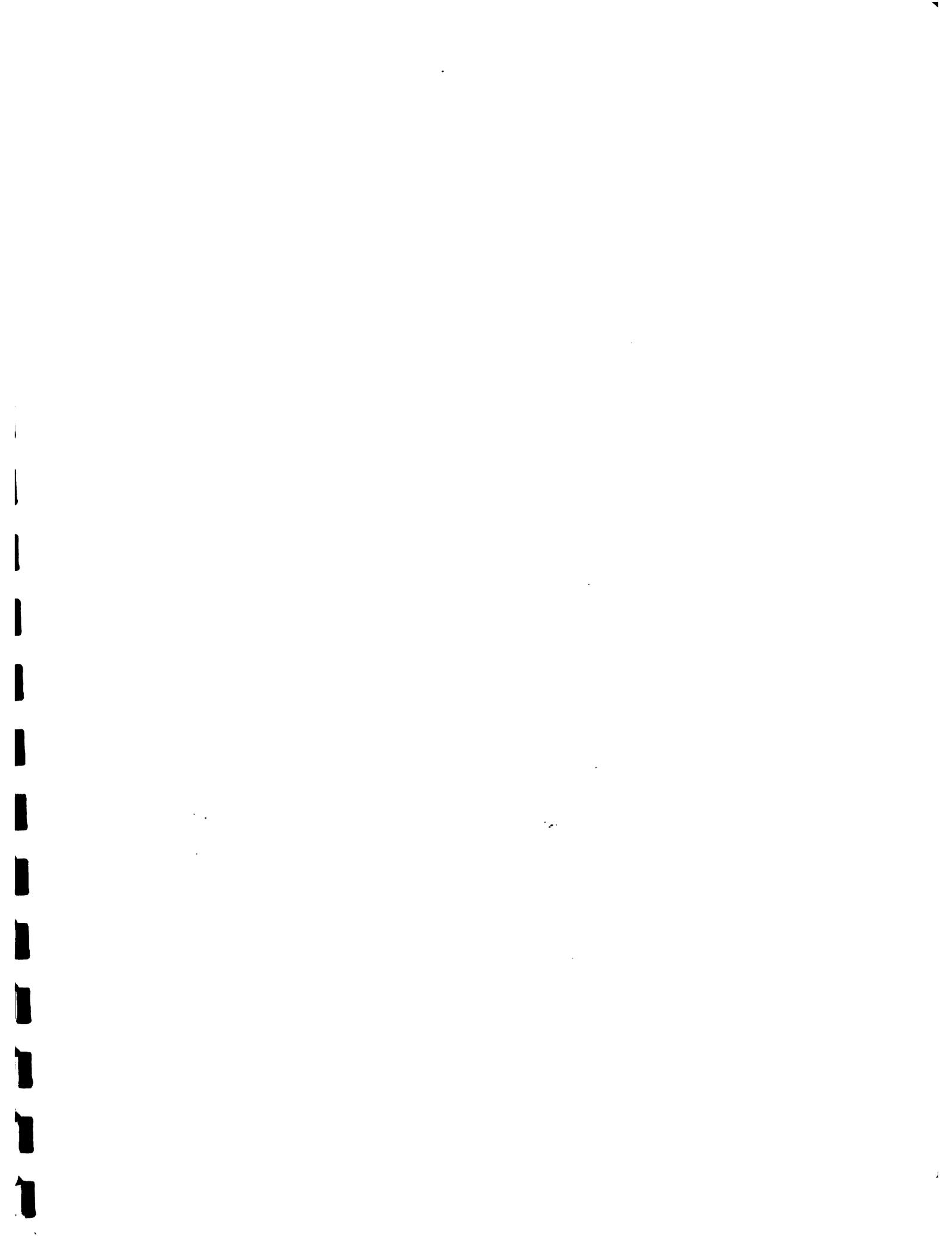


Para finalizar, quisiera referirme a un aspecto en el que he trabajado en los últimos dos años: las poblaciones, los pueblos, las comunidades indígenas de América Latina y el Caribe. La última estimación que tenemos de América Latina y el Caribe es que, en el tiempo del contacto, había 57 millones de personas en este continente, lo que representaba el 20% de la población mundial; y era una cantidad muy similar a la que existía en Europa; pero sufrimos una derrota de tipo tecnológico. En un período 150 años descendió esa población de 20% de la población mundial al 4%. Es decir, en 350 años se desocuparon muchas áreas de América Latina y El Caribe, en que la naturaleza pudo recuperarse de eventuales repercusiones de esos 57 millones de habitantes. En la actualidad, los pueblos indígenas, con su cultura, alcanzan 41 millones que no se han recuperado, y el efecto ecológico ha sido aún mayor.



INDICE GENERAL

<i>Presentación</i> , M. Piñeiro	
Prólogo, C. Murillo	
<i>Introducción</i>	
CP	
Equidad y transformación productiva como estrategia de desarrollo: la visión de la CEPAL, G. Rosenthal	
<i>Comentarios a la ponencia</i>	
Los procesos de liberalización e integración en América Latina, S. Saborío.	
<i>Comentarios a la ponencia</i>	
Los ejes regionales de la modernización agroalimentaria, E. Gitli	
<i>Comentarios a la ponencia</i>	
La sostenibilidad y el desarrollo agrícola, R. Guevara Moncada	
<i>Comentarios a la ponencia</i>	
La inversión en la estrategia de promoción de exportaciones y el desarrollo sostenible del sector agroalimentario, G. Lobo	
<i>Comentarios a la ponencia</i>	
Las transformaciones institucionales para el desarrollo sostenible del sector agroalimentario, C. Pomareda	
<i>Comentarios a la ponencia</i>	
Estrategias para el uso y manejo de los recursos naturales, H. Bravo	
<i>Comentarios a la ponencia</i>	
La degraación ambiental y la economía: hacia una economía política del desarrollo sostenible, J. Boyce	
<i>Comentarios a la ponencia</i>	
Conclusiones	
Indice general	





Rafael DIAZ, Pablo ARAYA, Luis Fernando FERNANDEZ
compiladores

EL IMPACTO
DE LA POLITICA ECONOMICA
EN EL DESARROLLO SOSTENIBLE
DEL SECTOR AGROALIMENTARIO

UNIVERSIDAD NACIONAL
Facultad de Ciencias de la Tierra y el Mar
Maestría en Política Económica
para Centroamérica y el Caribe
INSTITUTO INTERAMERICANO
DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA (IICA)

