

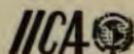


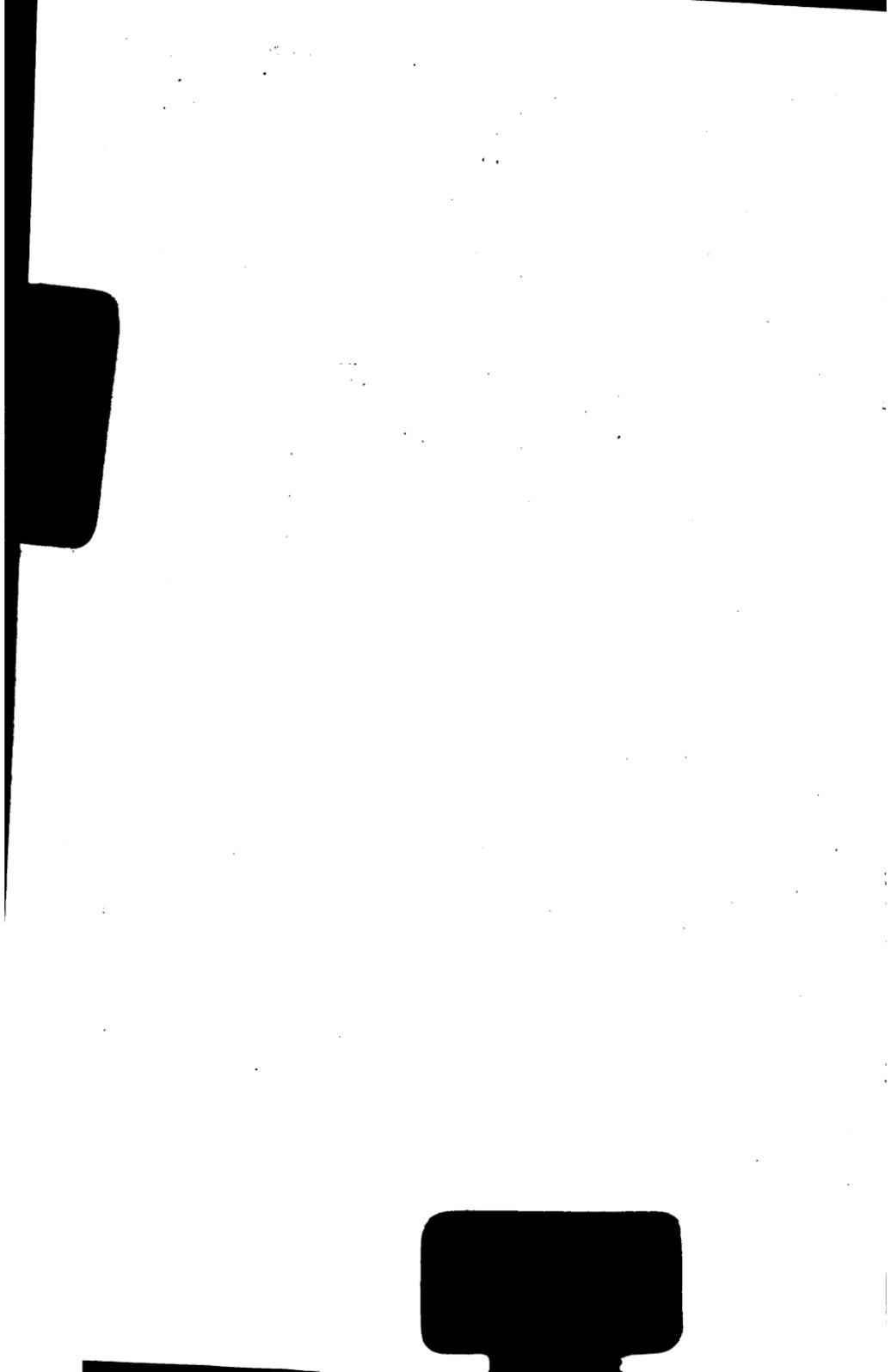
EL DESARROLLO SOSTENIBLE

un desafío a la política
económica agroalimentaria

COMPILADORES

PABLO ARAYA • RAFAEL DIAZ • LUIS FERNANDO FERNANDEZ





Centro Interamericano de
Documentación e
Información Agrícola

2 - N. / 1995

IICA — CIDIA

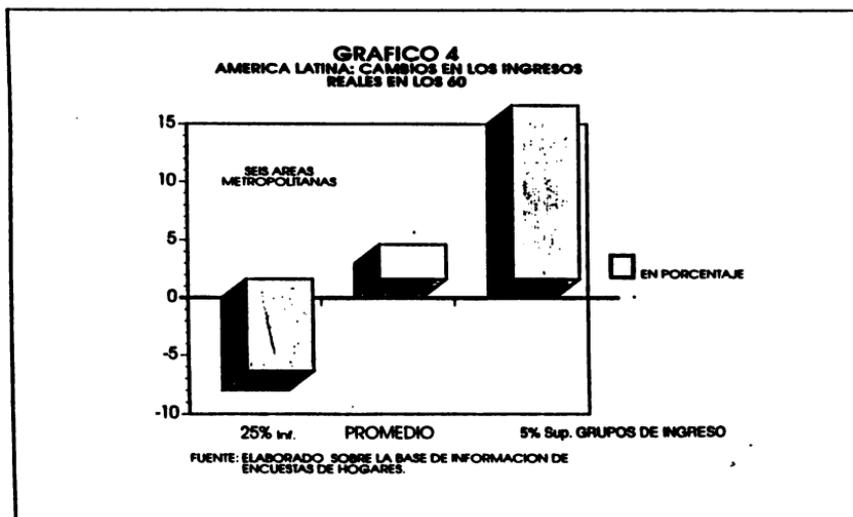
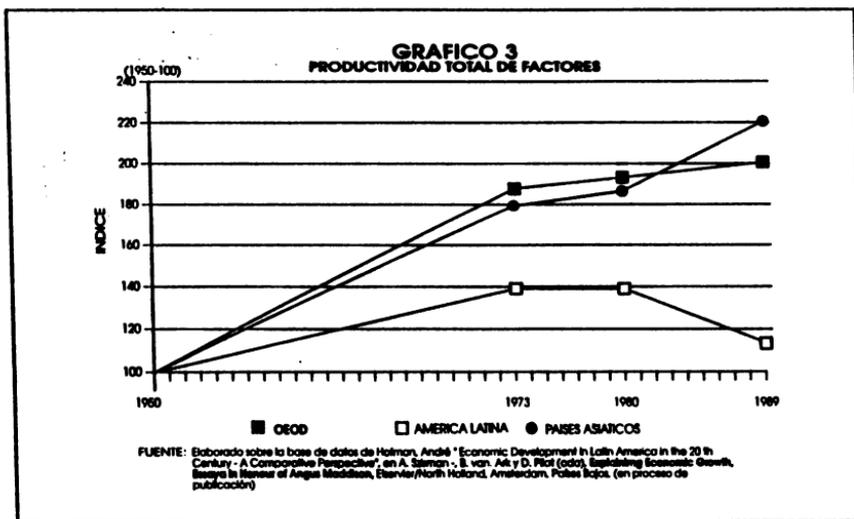
Centro Interamericano de
Documentación e
Información Agrícola

01 JUL 1995

IICA — CIDIA

FE DE ERRATA

Véanse los gráficos en las página 36 (gráfico 3) y en la página 38 (gráfico 4) correctamente de la siguiente manera:



**EL DESARROLLO
SOSTENIBLE**
**un desafío a la política
económica agroalimentaria**

Centro Interamericano de
Documentación e
Información Agrícola

2 - N.º / 1995

IICA — CIDIA

00007308

D.E.I.

Departamento Ecuménico de Investigaciones

CONSEJO EDITORIAL

**Franz J. Hinkelammert
Pablo Richard
Elsa Tamez
Maryse Brisson
Arnoldo Mora
Helio Gallardo
Alcides Hernández**



EL DESARROLLO SOSTENIBLE

un desafío a la política
económica agroalimentaria



COMPILADORES

PABLO ARAYA • RAFAEL DIAZ • LUIS FERNANDO FERNANDEZ

PORTADA: Carlos Aguilar Quirós
FOTOGRAFIA DE PORTADA: "Gigante Abatido" de Alvaro Izurieta
CORRECCION: Guillermo Meléndez
COMPOSICION TIPOGRAFICA: Lucía Picado Gamboa

333.7

D441d El desarrollo sostenible: un desafío a la política económica agroalimentaria. Compiladores: Pablo Araya, Rafael Díaz y Luis Fernando Fernández.

—1a. ed.— San José, C. R.: DEI, 1995.

280 págs.; 21 cms. (Colección ecología-teología)

ISBN 9977-83-086-X

1. Desarrollo sostenible. 2. Alimentos-Abastecimiento.

3. Ecología. 4. Agricultura —Aspectos económicos.

I. Araya, Pablo.

II. Díaz, Rafael.

III. Fernández, Luis Fernando.

IV. Título.

Hecho el depósito de ley

Reservados todos los derechos

Prohibida la reproducción total o parcial del contenido de este libro

ISBN 9977-83-086-X

© Editorial Departamento Ecuménico de Investigaciones (DEI), San José, Costa Rica, 1995.

Impreso en Costa Rica • Printed in Costa Rica

PARA PEDIDOS O INFORMACION DIRIGIRSE A:

EDITORIAL DEI
Departamento Ecuménico de Investigaciones
Apartado Postal 390-2070
SABANILLA
SAN JOSE—COSTA RICA
Teléfonos 253-0229 • 253-9124
Fax (506) 253-1541

Contenido

Presentación.....	13
<i>Martín Piñeiro</i>	

Prólogo.....	17
<i>Carlos Murillo Rodríguez</i>	

Introducción.....	21
--------------------------	-----------

Parte I **Comercio internacional** **y desarrollo económico y social**

Capítulo I Equidad y transformación productiva como estrategia de desarrollo: la visión de la CEPAL.....	31
<i>Gert Rosenthal</i>	

1. Desde la gran crisis hasta los años setenta	31
2. Una estrategia en crisis	32
3. Una nueva estrategia	41
3.1. Transformación productiva con equidad.....	41

3.2. Equidad y desarrollo: sustitutos o complementos	43
3.3. El enfoque integrado	44
3.4. Evidencia empírica	46
3.5. Los ejes de la nueva estrategia	47
3.5.1. La valoración del capital disponible	49
3.5.2. El fortalecimiento del capital humano	50
3.5.3. El fortalecimiento de otras formas de capital	50
3.5.4. El perfeccionamiento de la operación de los mercados	51
3.5.5. Los equilibrios macroeconómicos	52
3.5.6. Democracia y participación	52
4. Principales conclusiones.....	53
Comentarios	
<i>Eduardo Lizano</i>	57
<i>Juan Rafael Lizano</i>	63
Capítulo II	
Los procesos de liberalización e integración en América Latina	67
<i>Sylvia Saborío</i>	
1. El panorama internacional	67
2. La Iniciativa para las Américas y los procesos de liberalización/integración en América Latina	69
2.1. EE. UU. y la IPA	69
2.1.1. <i>Los incentivos</i>	69
2.1.2. <i>Los costos</i>	70
2.2. América Latina y la IPA	71
2.2.1. <i>Los incentivos</i>	71
2.2.2. <i>Las limitaciones</i>	72
2.2.3. <i>Razones defensivas</i>	73
2.3. Un nuevo modelo de desarrollo	73
2.4. Asimetría y solidaridad	74
3. Reflexiones finales	75

Comentarios

<i>Juan Manuel Villasuso</i>	79
<i>Carlos Manuel Castillo</i>	83

Parte II

Modernización y diversificación del sector agropecuario

Capítulo III

Los ejes regionales de la modernización agroalimentaria ...91

Eduardo Gitli

1. Los problemas agrícolas y el desarrollo	91
2. Las tendencias agrícolas en EE. UU.	94
3. Las tendencias agrícolas en México	94
4. La negociación comercial México-EE. UU.	95
5. Efectos del tratado de libre comercio sobre el comercio centroamericano	101
6. Las tareas que se derivan para Centroamérica	103
7. Ideas finales	104

Comentarios

<i>Rodolfo Quirós Guardia</i>	109
<i>Leonardo Garnier</i>	113

Capítulo IV

La sostenibilidad y el desarrollo agrícola 117

Rubén Guevara Moncada

1. La sostenibilidad	117
2. Requisitos de la sostenibilidad	118
3. La agricultura actual y sus implicaciones en la sostenibilidad	119
4. Características de la agricultura de altos insumos externos	120
5. Características de la agricultura de bajos insumos externos	121
6. Aspectos importantes para la sostenibilidad agrícola	122
7. Conclusiones	124
8. Recomendaciones	125

Comentarios

<i>Eduardo Trigo</i>	131
<i>Ernesto Ruiz</i>	139

Parte III

Inversiones y transformación institucional

Capítulo V

La inversión en la estrategia de promoción de exportaciones y el desarrollo sostenible del sector agroalimentario 145

Gabriela Lobo

1. Introducción	145
2. Antecedentes	146
2.1. El Mercado Común Centroamericano	146
2.2. Opciones sustitutivas a la exportación a Centroamérica	147
2.3. Incentivos concedidos según contrato y admisión temporal	148
2.4. Inversión según sector económico y país de origen	151
3. Instrumentos utilizados para la promoción de exportaciones	161
3.1. Organización del sector comercio exterior	161
3.2. Proceso de apertura comercial	161
3.3. Instrumentos fiscales y monetarios	162
4. Resumen y conclusiones	164

Comentarios

<i>Rodrigo Bolaños</i>	169
<i>Saúl Weisleder</i>	173

Capítulo VI

Las transformaciones institucionales para el desarrollo sostenible del sector agroalimentario 177

Carlos Pomareda

Comentarios

<i>Helio Fallas</i>	187
<i>Julio Paz</i>	193

Parte IV

Estrategias de uso, manejo y conservación de los recursos naturales

Capítulo VII
Estrategias para el uso y manejo de
los recursos naturales 199
Hernán Bravo

- 1. Los límites del crecimiento 199
- 2. El desarrollo agroalimentario 200
- 3. La necesidad de una estrategia 201

Comentarios
Alvaro Umaña 207
Ronnie de Camino 213

Capítulo VIII
La degradación ambiental y la economía:
hacia una economía política del desarrollo sostenible 219
James K. Boyce

- 1. Introducción 219
- 2. Crecimiento y sostenibilidad 220
- 3. Eficiencia y costos ambientales 221
- 4. Los eslabones perdidos: la sostenibilidad,
la equidad y la democracia 224
 - 4.1. La regla de decisión social condicionada por el poder 224
 - 4.2. La desigualdad y la valoración ambiental 229
 - 4.3. La desigualdad y la preferencia de tiempo ambiental 234
- 5. Consideraciones finales 236
- Bibliografía 238

Comentario
Luis Ferraté 243

Presentación

Martín Piñeiro

Es un honor para mí presentar un libro en el que se reúne un rico material sobre temas de gran trascendencia y actualidad, en el contexto de una nueva visión del desarrollo, con sostenibilidad y equidad. En esta obran quedas recogidas las ponencias presentadas por distinguidos especialistas en el seminario *El Impacto de la Política Económica en el Desarrollo Sostenible del Sector Agroalimentario*, que formó parte de las actividades conmemorativas del quincuagésimo aniversario del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). Este seminario tuvo lugar en la sede del IICA en San José, los días 28 de agosto, 24 de setiembre, 29 de octubre y 26 de noviembre de 1992.

El conjunto de temas que integran este libro se enmarca en el proceso de transformación por el que pasa la sociedad costarricense, como consecuencia de los ajustes y cambios a que están sometidos el aparato productivo y las instituciones el país, como respuesta a la crisis que afectó las economías de la región en la denominada "década perdida" de 1980.

Se analizan las diferentes opciones de las que dispone Costa Rica para alcanzar un crecimiento económico y buscar mejores condiciones de vida para su población. Ello explica que el eje central sea el vínculo entre la política económica y el desarrollo sostenible del sector agroalimentario, por lo cual se pone en evidencia que la transformación productiva para el crecimiento económico debe concertarse con una equitativa distribución de los beneficios del crecimiento y con la incorporación de los sectores marginados de la población al proceso de

desarrollo sostenible; y teniendo en cuenta que ha de protegerse por igual tanto el fundamento de recursos naturales de los que dispone el país, como los recursos humanos, dado que la armonización de ambos será el resultado del crecimiento y el incremento de la competitividad de la economía. A partir de esos elementos se realiza un profundo análisis de la estructura productiva y de servicios del país, en procura de condiciones para asegurar un ritmo continuado de mejoramiento económico y social que propicie soluciones consensuales en estrecha relación con los intereses de las grandes mayorías del país.

El libro y el seminario mencionado permiten abrir un espacio de reflexión en torno a la respuesta de la política económica para salir de la crisis con transformaciones profundas en unas estructuras económicas y sociales que, al mismo tiempo, garanticen la utilización racional de los recursos naturales y su preservación para las futuras generaciones.

Por otra parte, la tendencia globalizante de las relaciones económicas internacionales exige un profundo esfuerzo para alcanzar niveles de competitividad que posibiliten un proceso de inserción eficiente en la economía internacional, en condiciones compatibles con un desarrollo sostenible, lo cual supone racionalidad y eficiencia en la asignación y manejo de los recursos y una efectiva participación comunitaria. Se trata de buscar nuevos espacios internacionales a partir de una base productiva nacional moderna y eficiente, diversificada e integrada, que constituya un verdadero motor del bienestar económico, social y ambiental de Costa Rica.

Estamos ante un momento particularmente significativo para América Latina, y para Costa Rica en particular. El mundo cambia con mucha rapidez; los procesos de globalización definen una nueva estructura de la economía internacional; los países se hallan ante importantes procesos de apertura económica y liberalización, asignando nuevas prioridades a aquellos sectores económicos más competitivos, y sobre ello conviene indicar que el sector agroalimentario es quizá el más competitivo de todos, y el que tiene la clave del crecimiento económico para la próxima década. El sector agroalimentario tiene un importantísimo papel que desempeñar en esta nueva estrategia de desarrollo económico.

Enfrentamos un mundo de rápidas y profundas transformaciones, y una de las grandes tareas en las que se tiene que meditar es nuestra nueva inserción en el mundo. Debe hacerse un gran esfuerzo por reconceptualizar a América Latina y a Costa Rica como parte de ella, y por generar un nuevo pensamiento económico capaz de una nueva etapa de crecimiento y desarrollo. Para ello conviene reflexionar y discutir lo que habría que realizar en el próximo decenio, en términos de desarrollo económico y social. En este proceso de pensamiento y de las propuestas que se vayan delineando, el sector agroalimentario tendrá un lugar de particular protagonismo, y estas esperanzas están bien reflejadas en el lema de celebración del aniversario del IICA: "Agricultura, vida y futuro de un continente".

El presente tomo está organizado en cuatro partes, conforme a sendos temas principales, a saber: I. Comercio internacional y desarrollo económico y social; II. Modernización y diversificación del sector agroalimentario; III. Inversiones y transformación institucional; y IV. Estrategias de uso, manejo y conservación de los recursos naturales.

En la primera parte se desarrollan dos importantes temas: "Equidad y transformación productiva como estrategia de desarrollo: la visión de la CEPAL", desarrollado por el doctor Rosenthal, director ejecutivo de la CEPAL y comentado por el doctor Eduardo Lizano, y el ingeniero Juan Rafael Lizano; y "Los procesos de liberalización e integración en América Latina", de la doctora Sylvia Saborío, y comentado por el doctor Carlos Manuel Castillo y el doctor Juan Manuel Villasuso. La parte segunda trata los temas "Los ejes regionales de la modernización agroalimentaria", del doctor Eduardo Gitli, comentado por el doctor Rodolfo Quirós Guardia y el doctor Leonardo Garnier; y "La sostenibilidad y el desarrollo agrícola", desarrollado por el doctor Rubén Guevara, y comentado por el doctor Eduardo Trigo y don Ernesto Ruiz Avilés. La tercera parte comprende dos temas: "La inversión en la estrategia de promoción de exportaciones y el desarrollo sostenible del sector agroalimentario", de la licenciada Gabriela Lobo, el cual es objeto de comentario por parte del doctor Rodrigo Bolaños y del máster Saúl Weisleder; y "Las transformaciones institucionales para el desarrollo sostenible del sector agroalimentario", tratado por el doctor Carlos Pomareda y comentado por el doctor Julio Paz y el máster Helio Fallas. Y la cuarta parte está integrada por dos ponencias: "Estrategias para el uso y manejo de los recursos naturales", del doctor Hernán Bravo, comentada por el doctor Alvaro Umaña y por el doctor Ronnie de Camino, y "La degradación ambiental y la economía: hacia una economía política del desarrollo sostenible", del doctor James Boyce, comentada por el doctor Luis Ferrate.

El material contenido en la presente publicación llena un gran vacío en la bibliografía sobre el tema, al abordar de modo integral cuestiones tan trascendentales y de tanta actualidad en las actuales condiciones de nuestros países en el proceso de apertura económica, la globalización y la formación de grandes bloques económicos, como los que configuran el Mercado Común de América del Norte, la Unión Europea y el bloque de países del Sudeste Asiático.

Entre los aspectos que sobresalen en esta obra es el alertar a nuestros países sobre esta realidad, y formular razonamientos y reflexiones en torno a la sostenibilidad y la equidad, y la necesidad de no comprometer la satisfacción de las necesidades de las futuras generaciones, impidiendo el uso degradador e irracional de los recursos naturales. Pero además resulta especialmente útil el concepto que se emplea aquí y que se relaciona con la equidad y la necesidad de tener en cuenta este principio en la programación del desarrollo económico, y la necesidad de reforzar las inversiones en recursos humanos que capaciten y tecnifiquen la mano

de obra, para alcanzar competitividad en los mercados internacionales a partir de la calidad, y no de la exportación de mano de obra barata.

Los temas se articulan con la problemática del desarrollo, que tienen que ver con las transformaciones tecnológicas, institucionales, de mentalidad y organizativas para la modernización y hacer eficiente el sector agroalimentario como medio para otorgarle mayor competitividad internacional. Queda clara en el libro, la necesidad de verticalizar la agricultura de forma que además de que se aumente el valor agregado, se ensanchen las posibilidades de mercado y de atracción de divisas.

Sin duda alguna, esta publicación es una valiosa contribución a los debates referidos al desarrollo sostenible; y para mí resulta particularmente honroso presentarlo, por el interés que tendrá para el sector académico, el político, y los demás comprometidos con el desarrollo nacional.

Prólogo

*Carlos Murillo Rodríguez **

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 sólo algunas. En este seminario se abordaron, en forma simultánea, muchas de esas dimensiones. Por ejemplo, las instituciones que han organizado 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

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

compartir, informarse y 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. No, obstante, además, el problema tiene asimismo distintos niveles de agregación. Puede verse a nivel global o 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 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 solamente dentro de la empresa, 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 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?; ¿por qué 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 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 sólo 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 de nosotros mismos.



Introducción

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 libro.

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 doctor 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 estos 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 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 conservacionistas. 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 doctor 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 seminario *El Impacto de la Política Económica en el Desarrollo Sostenible del Sector Agroalimentario*, se diseñó con el propósito de abrir una tribuna para el 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. Su tema central tiene que ver con la vinculación que se da en este proceso de cambio entre las políticas económicas globales y el sector agroalimentario, partiendo de la premisa de que el proceso de transformación económica debe conciliarse con una equitativa distribución de sus frutos, y con la integración de los sectores marginados a un proceso de desarrollo sostenible.

En concordancia con las prioridades de trabajo de la Universidad Nacional y del IICA, el desarrollo del seminario giró alrededor de los temas que se organizan en las cuatro grandes áreas de política: 1) Comercio internacional y desarrollo económico y social; 2) Modernización y diversificación del sector agroalimentario; 3) Inversiones y transformación institucional; y 4) Estrategias de uso, manejo y conservación de los recursos naturales.

Con el tema *Comercio internacional y desarrollo económico y social*, abordado por el doctor Gert Rosenthal en su ponencia «Equidad y transformación productiva como estrategia de desarrollo: la visión de la CEPAL», se expone la perspectiva de esa entidad en torno a los desafíos que enfrenta la estructuración de un nuevo modelo de desarrollo para

América Latina y el Caribe. Uno de los argumentos centrales que desarrolla es que el crecimiento económico no conduce necesariamente a la equidad; plantea que un crecimiento con equidad, ambientalmente sustentable y en democracia, es deseable y además posible; asimismo, que el logro de la equidad requiere de un crecimiento sólido y sostenido, y que el crecimiento exige un grado razonable de estabilidad sociopolítica. Existe, pues, un condicionamiento recíproco entre crecimiento y equidad, y por ende es necesario avanzar hacia ambos objetivos en forma simultánea. Hace hincapié en la importancia de promover el desarrollo de los talentos potenciales en todos los grupos de la sociedad, sin distinciones de oportunidades para todos, integrando las perspectivas económicas y sociales, y buscando la complementariedad entre el crecimiento y la equidad. Desde tal perspectiva, la transformación productiva deberá incorporar, en forma sistemática, el progreso técnico capaz de lograr crecientes niveles de productividad sustentable y una mayor generación de empleo productivo. Esa transformación requiere entonces un mejoramiento en la capacidad empresarial, y sobre todo en la educación y la capacitación de la mano de obra, con el propósito de incrementar la competitividad y mejorar la inserción internacional. La propuesta tiene un carácter sistémico, pues vincula la empresa individual con un amplio conjunto de eslabones que contribuyen a la competitividad internacional.

Por su parte, la doctora Sylvia Saborío desarrolla su ponencia «Los procesos de liberalización e integración en América Latina», centrada en el análisis del fenómeno de la globalización de la economía, la creación de grandes bloques económicos ante los que nos hallamos, desde la formación de una gigantesca zona de libre comercio en Norteamérica hasta el establecimiento de un mercado único europeo a partir del tratado de Maastrich. Indica que todas estas iniciativas muestran que nuestros países no pueden permanecer aislados de ese acontecer, sino buscar su integración para favorecer una inserción eficiente en la economía internacional. La integración de las economías de los países centroamericanos —así lo señala su autora— es cuestión de vida o muerte. Del mismo modo, la firma de acuerdos comerciales con nuestros principales socios comerciales, como EE. UU. y México, debe verse como una necesidad que tienen naciones como la nuestra para defender sus mercados. Por otra parte, se debe tener muy claro que no es tan importante pensar en los beneficios que podamos derivar de la suscripción de tales instrumentos y la incorporación de nuestros países a estos bloques económicos (lo cual puede ponerse en entredicho), sino en las terribles consecuencias que habrá que enfrentar en caso de que se decida mantenernos fuera. Y por último, Saborío plantea que este proceso de integración a la economía mundial acarrea muchos riesgos, sólo superables con una mentalidad innovadora que permita llevar a cabo la transformación productiva que requieren nuestros países, para crecer y ser más competitivos sin perder de vista la necesidad de proteger los recursos naturales y el ambiente, y

que además tenga en cuenta la equidad en la distribución de los frutos de dicho crecimiento.

El tema de la *Modernización y diversificación del sector agroalimentario* fue tratado por el doctor Eduardo Gitli con la ponencia «Los ejes regionales de la modernización agroalimentaria», en la que señala que Centroamérica se debe modernizar y aumentar la productividad y la rentabilidad del sector agropecuario, a partir de un mayor acceso a la tecnología y un cambio profundo en la estructura productiva de las agroindustrias y en la mentalidad del pequeño productor agrícola. Las futuras políticas agrícolas deben incentivar un espíritu empresarial dinámico en el agricultor para desarrollar nuevos productos, pues éstos representan una buena oportunidad para que la subregión pueda ingresar como bloque a grandes mercados como México, EE. UU. y Canadá. Ante la apertura comercial, habría que propiciar la modernización en sectores como el de granos básicos, deficitarios en Centroamérica; ello garantizaría la estabilidad de los mercados y la posibilidad de expandir la producción. Subraya que ante el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, que entró en vigencia en 1994, Centroamérica está en condiciones de competir en ese mercado con ciertos productos agrícolas en los cuales México no es fuerte, como el maíz, el frijol, las oleaginosas, especias, frutas frescas, productos lácteos, leche en polvo, principalmente, carne y azúcar.

El doctor Rubén Guevara expuso el tema «La sostenibilidad y el desarrollo agrícola», planteando que, de cara al siglo XXI, es vital mejorar la capacidad de los productores para convertirse en impulsores de la modernización agrícola y el desarrollo sostenible. Al respecto afirma que las políticas agrícolas, la definición del papel del Estado y del sector privado, la capacitación de recursos humanos, la generación y la transferencia de tecnología, la comunicación, la informática y la organización gerencial, son los elementos claves para alcanzar la sostenibilidad agropecuaria. Las medidas que adopten los gobiernos deben ser social y culturalmente aceptables, y económicamente viables y compatibles a nivel ambiental. Propone impulsar fuertes acciones para conservar los suelos y el agua, así como cambiar las actuales prácticas agrícolas que provocan erosión en los suelos, contaminación ambiental, intoxicación humana, deforestación y pérdida de la diversidad genética.

En cuanto al apartado *Inversiones y transformación institucional*, la licenciada Gabriela Lobo lo aborda en su ponencia «La inversión en la estrategia de promoción de exportaciones y el desarrollo sostenible del sector agroalimentario», y en ella presenta información actualizada sobre el comportamiento de la inversión extranjera por sectores con un análisis del período 1985-1991. Señala las acciones que marcaron la transición entre el modelo de sustitución de importaciones y el modelo de promoción de exportaciones, con el rompimiento del MERCOMUN en 1969, junto con las opciones sustitutivas de la exportación a Centroamérica contenidas en la Ley de Zonas Francas, la Ley de Equilibrio Financiero, el Régimen

de Admisión Temporal y el Contrato de Exportación. Otro de los temas que analiza tiene que ver con los instrumentos utilizados para la promoción de exportaciones no tradicionales a terceros mercados, y las funciones de COMEX, CINDE Y CENPRO dentro de la organización del sector de comercio exterior. Además, toca la adhesión de Costa Rica al GATT, y la participación en las negociaciones de la Ronda Uruguay, así como los acuerdos de alcance parcial existentes con el grupo G3 (México, Colombia y Venezuela), lo mismo que el estado de las negociaciones para un acuerdo de libre comercio con EE. UU. Finaliza con un análisis de los instrumentos fiscales que se negocian con Centroamérica, dentro de la política de apertura comercial, y las definiciones adoptadas por el Banco Central en materia de política monetaria, en el campo de los depósitos previos, las sobretasas a la importación, las mini devaluaciones, y por último el Seguro de Crédito a la Exportación, que pondrá en vigencia el INS para fortalecer el proceso de promoción de exportaciones.

La otra ponencia sobre este tema es «Las transformaciones institucionales para el desarrollo sostenible del sector agroalimentario», del doctor Carlos Pomareda. En ella plantea que los ajustes de orden macroeconómico han tenido un efecto orientador de las instituciones públicas, pero los cambios se dan principalmente mediante el dimensionamiento. Desde esa perspectiva, el ajuste fiscal se convierte en la razón de fondo para la reforma institucional, sin suficiente definición de objetivos, organización y requerimiento de recursos humanos y de operación. Para Pomareda, las propuestas recientes, en proceso de constituirse en un nuevo modelo de desarrollo, se centran en un equilibrio entre el logro de la capacidad competitiva, la atención impostergable de los problemas sociales y la conservación de los recursos naturales. Hace hincapié en que el desafío que se confronta es el de lograr un orden institucional que sea congruente con un papel más selectivo del Estado, nuevos compromisos del sector privado, y mecanismos innovadores y efectivos en las relaciones pública y privada. Recalca que el logro de un nuevo orden institucional implica al menos dos tareas:

- 1) gestar un proceso para el surgimiento y puesta en operación de entes renovadores que emergen del reconocimiento real de la población de que dichos entes son necesarios; y
- 2) la referida a los recursos humanos con capacidad para entender los problemas, para valorar la magnitud de los desafíos, con una actitud positiva hacia el futuro y con la habilidad para resolver el problema en forma conjunta.

El tema *Estrategias de uso, manejo y conservación de los recursos naturales* fue abordado, en primer lugar, por el doctor Hernán Bravo con la ponencia «Estrategias de uso y manejo de los recursos naturales», en la que parte de que, lejos de ser antagónicos, el desarrollo agroalimentario depende, más que cualquier otro desarrollo, de las estrategias de conser-

vación de los recursos naturales y el ambiente. La materia prima de la que se nutre el desarrollo agropecuario es la tierra, el agua, el aire; y si la calidad de estos insumos se deteriora, se frustra de manera irremediable el desarrollo agropecuario. Sostiene que 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— es un peligro latente para la humanidad. Concluye que se requiere de una estrategia de uso, manejo y conservación de los recursos naturales, dentro de la planificación del sector agroalimentario, capaz de cuidar en forma adecuada la base de los procesos productivos, por lo cual es indispensable impulsar procesos productivos que nos garanticen la autosuficiencia alimentaria, llevando al máximo la productividad, pero con la seguridad de que tal producción sea sostenible y a la vez compatible con el ambiente.

La otra ponencia, «La degradación ambiental y la economía: hacia una economía política del desarrollo sostenible», estuvo a cargo del doctor James Boyce. El plantea algunas implicaciones de la sostenibilidad; en particular, cómo interactúa este nuevo objetivo con los más tradicionales objetivos de crecimiento, eficiencia, equidad y democracia, o si simplemente puede sumarse a los otros. Por otra parte se pregunta si se puede injertar el desarrollo sostenible a las instituciones existentes y sus agendas, en particular, cómo afecta la sostenibilidad a la aparente concesión recíproca (*trade-off*), frecuentemente afirmada, entre los objetivos “fuertes” de crecimiento y eficiencia y los objetivos “suaves” de equidad y democracia. Ante esos interrogantes Boyce indica que la búsqueda del desarrollo sostenible requiere no sólo la inclusión de los costos ambientales y el bienestar de las futuras generaciones en las decisiones económicas, sino también una reevaluación fundamental de la relación entre los objetivos de crecimiento y eficiencia, por un lado, y la equidad y la 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 los recursos. Una vez alcanzado esto, surgen poderosas y nuevas complementariedades entre esos objetivos “fuertes” y los objetivos “suaves” de la equidad y la democracia; ello en el tanto que una mayor desigualdad lleva a una mayor degradación ambiental, y por lo tanto, si se tomara el desarrollo sostenible en serio, se debería tomar en serio la justicia social.

Los editores



Parte I

Comercio internacional y desarrollo económico y social

Capítulo I

Equidad y transformación productiva como estrategia de desarrollo: la visión de la CEPAL

*Gert Rosenthal **

1. Desde la gran crisis hasta los años setenta

Hacia finales de la década de 1970 empezó 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.

Efectivamente, la crisis de los años treinta llevó al agotamiento de las reservas de divisas de los países centroamericanos, y a la desaparición de sus fuentes de financiamiento externo. Al mismo tiempo, cayó en forma brusca el comercio mundial, y con él la relación de intercambio de los países latinoamericanos y caribeños. Este conjunto de hechos negativos

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

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 sustitutos de importaciones con financiamiento internacional. Aparte de 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 proceso de planificación. Este proceso se suponía normativo para el sector público, pero apenas indicativo para el sector privado. La CEPAL apoyó asimismo los esfuerzos de industrialización, sin embargo simultáneamente señaló la necesidad de romper el «cuello de botella» del abastecimiento de divisas, por medio de acciones y políticas dirigidas a expandir las exportaciones con mayor valor agregado en la región¹.

2. 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 finales de los años cincuenta parecía claro que se requería un cambio, el cual se buscó mediante la

¹ Véase CEPAL, *El desarrollo económico de América Latina*. Santiago de Chile, 1950.

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 del decenio 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 consideraba 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»². 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 los años ochenta.

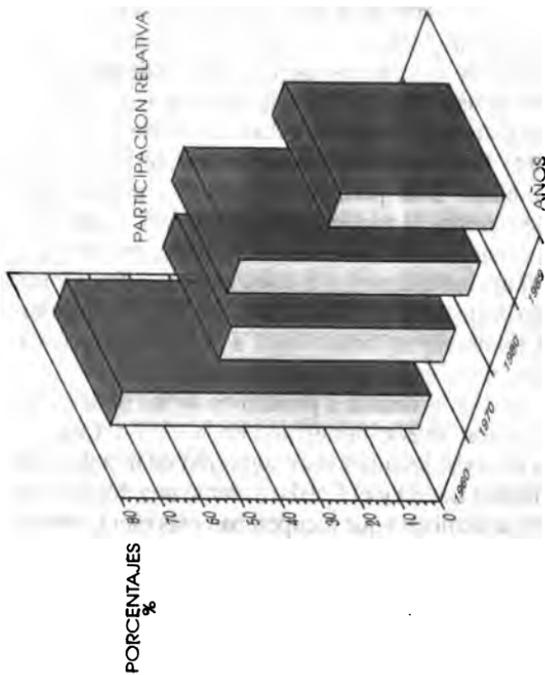
La primera crisis del petróleo, en 1973, constituyó una clara señal de la vulnerabilidad de la situación de la mayoría de los países debido a la restricción de divisas. Luego de ella, unos pocos países de la región empezaron a considerar con seriedad un vuelco en su estrategia de desarrollo, ante la 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 superó el 12%, en 1980 apenas alcanzó 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 principios 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 PIB 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 el decenio 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

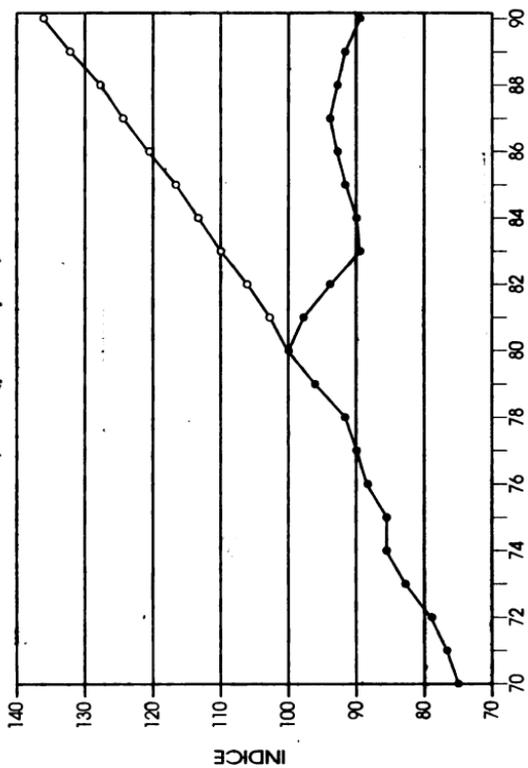
²Véase: CEPAL, *Desarrollo económico, planeamiento y cooperación internacional* (E/CN.12/582/Rev.1). Junio de 1961, publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: 61.II.G.6, págs. 19 y 20.

GRAFICO 1 AMERICA LATINA Y EL CARIBE EN EL COMERCIO MUNDIAL



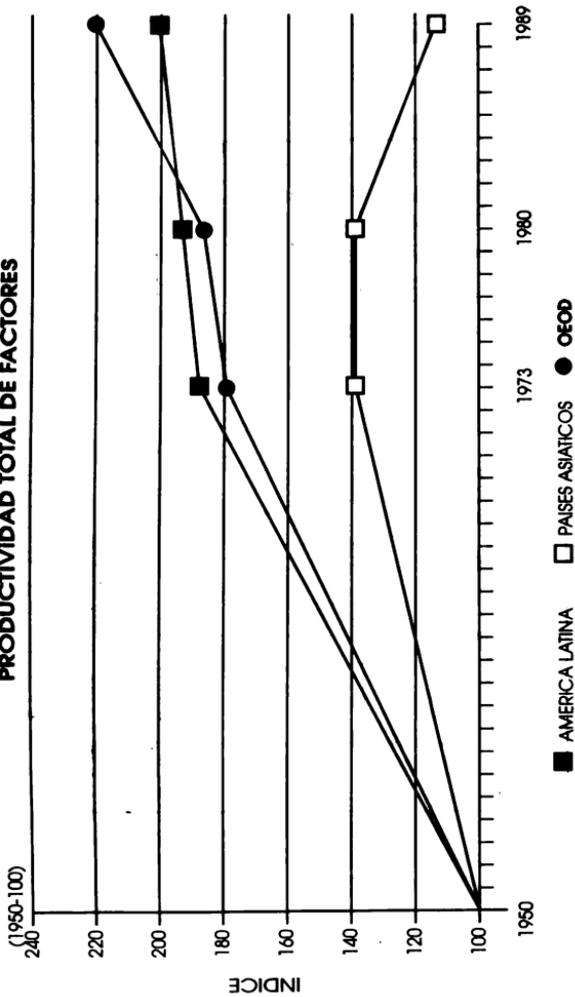
FUENTE: Elaborado sobre la base de datos en UNCTAD, *Handbook of International Trade and Development Statistics*, 1984, y EAIT, *El Comercio Internacional 89-90*, Vol. 1, Ginebra.

GRAFICO 2
EVOLUCION PIB, PIBT (per cápita) - AMERICA LATINA



● PIB p/c ○ PIBT p/c
 FUENTE: EVOLUCION SOBRE LA BASE DE DATOS DE LA CEPAL

GRAFICO 3
PRODUCTIVIDAD TOTAL DE FACTORES



FUENTE: Elaborado sobre la base de datos de Hofman, André "Economic Development in Latin America in the 20 th Century - A Comparative Perspective", en A. Szirmai - B. van Ark y D. Pisci (eds), *Explaining Economic Growth, Essays in Honour of Angus Maddison*, Elsevier/North Holland, Amsterdam, Países Bajos, (en proceso de publicación).

tendencias de los años setenta se hubiesen dado también en esa década. Nótese que el PIB 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 PIB 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, sin embargo ello no cambia en esencia el panorama descrito.

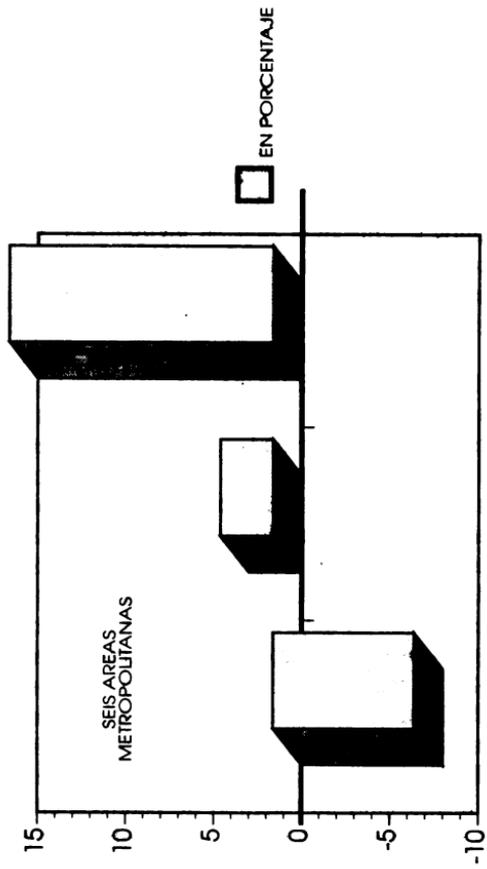
En la década de 1980 no solamente se produjo una pérdida en el PIB por habitante, sino también una pérdida en la productividad de la región. El gráfico 3 presenta un índice de productividad global del conjunto de factores productivos de la región, comparado con índices similares de un grupo de países 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 PIB 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. A título ilustrativo, el gráfico 6 muestra la captura de anchoveta peruana en el Pacífico, que hasta comienzos de los setenta llegaba a los trece 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 empezó a agotarlas. Otro ejemplo de deterioro ambiental durante el decenio es la destrucción progresiva del bosque tropical de la región, que alcanza ya a unos diez 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.

En resumen, en el decenio de 1980 se registra una pérdida de PIB por habitante del orden del 10%; una pérdida de productividad, no sólo

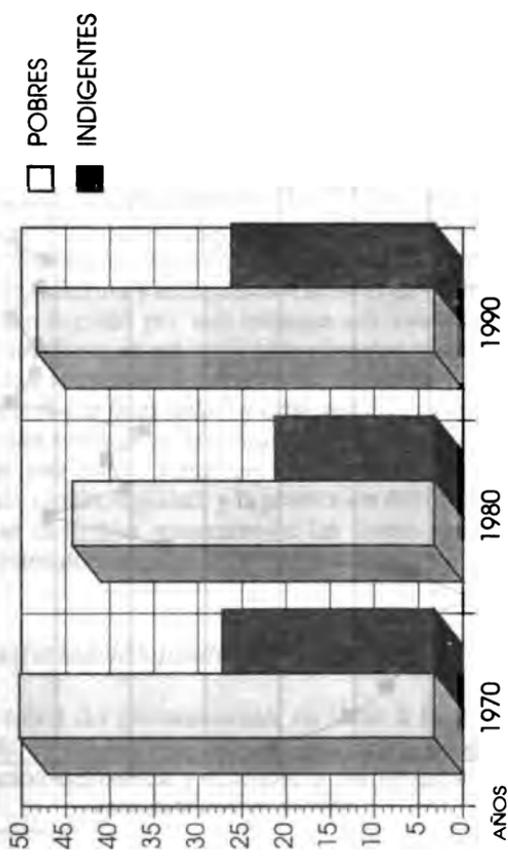
GRAFICO 4
AMERICA LATINA: CAMBIOS EN LOS INGRESOS
REALES EN LOS 60



25% Inf. PROMEDIO 5% Inf. GRUPOS DE INGRESO

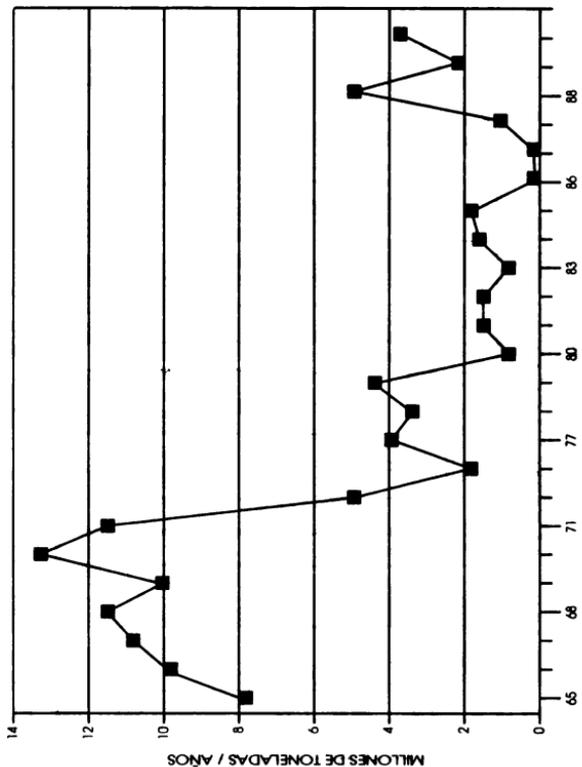
FUENTE: ELABORADO SOBRE LA BASE DE INFORMACION DE ENCUESTAS DE HOGARES.

GRAFICO 5
POBRES EN AMERICA LATINA



FUENTE: ELABORADO SOBRE LA BASE DE DATOS DE LA CEPAL

GRAFICO 6
TENDENCIAS DE CAPTURAS NOMINALES DE ESPECIES SELECCIONADAS
DE PECES EN EL PACIFICO SURESTE ANCHO VETA PERUANA



FUENTE: United Nations Environment Programme (UNEP), Environmental Data Report, Third Edition, 1991, 1992

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 señalan 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 se inició ya a mediados de los años setenta, y que continúa hasta hoy.

3. Una nueva estrategia

Como producto de este panorama, la CEPAL presentó a la consideración de los gobiernos de la región, a principios de 1990, el documento ilustrado *Transformación productiva con equidad*³, 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*⁴, que ofrece un análisis y proposiciones destinados a mejorar la sustentabilidad ambiental del desarrollo; *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*⁵ y *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*⁶. 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.

3.1. 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

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.

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.

contexto de una mayor competitividad internacional, con miras a lograr crecientes niveles de productividad. La incorporación sistemática del progreso técnico no es únicamente cuestión de disponer de infraestructura tecnológica, sino también de capacidad empresarial y de 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: o sea, 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 asimismo 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, sin embargo no suficiente: habrá de combinarse con políticas sectoriales. También habrá que integrar las políticas de corto y largo plazo. Además, se precisarán cambios institucionales de la más diversa índole, especialmente 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 del 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 la 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 en el planteamiento, merece una mayor explicación.

3.2. 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 solo; hay que preocuparse apenas de uno de los objetivos, ya que el otro vendrá por añadidura. Para algunos, basta con preocuparse del crecimiento, ya que este producirá por sí solo la equidad. Para otros, basta con preocuparse de la equidad dado 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 conseguir 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 acerca de 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 alcanzaron un alto grado de equidad, no obstante 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 en 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.

3.3. El enfoque integrado

Por ese motivo se decidió investigar de manera sistemática el posible campo de políticas que permitieran conseguir 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, esto es, 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 ⁷, 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 en el plano internacional, 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), lo mismo que en las relaciones existentes dentro 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 incremento 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.

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

Cuadro No. 1

		Largo plazo	
		Complementario	Conflictivo
Complementario Corto plazo		Difusión tecnológica especialmente en el agro y en la pequeña y mediana empresas Promoción de las exportaciones Elevación del ahorro Desegumentación mercado de capital Salarios participativos Reforma fiscal Capacitación, nutrición y salud Descentralización Estabilización	Deprédación de los recursos naturales
Conflictivo		Medio Ambiente Inversión de largo plazo en educación formal	Empleos de emergencia Transferencias de ingresos

Fuente: CEPAL, *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado* (LC/G. 1701 (SES. 24/3 y Corr. 1), Santiago de Chile, abril de 1992.

3.4. Evidencia empírica

Una manera de responder a este 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 veintidós países indica que otros han logrado crecimiento con equidad y que, en cambio, América Latina no ha conseguido el mismo resultado.

Cuadro No. 2

**Otros países en desarrollo: crecimiento-equidad
(Porcentajes)**

Equidad $\frac{40\% \text{ menores ingresos}}{10\% \text{ mayores ingresos}}$

	< 0,4	≥ 0,4
T a s a	Kenia Zambia Filipinas Costa de Marfil	Bangladesh India
P I B	< 2,4	
/	PIB: 3,5 POB: 3,8	PIB: 17,1 POB: 35,1
h a b i t a n t e	Turquía Mauritania Malasia	China Corea, Rep. Egipto España Hong Kong Hungría
	Indonesia Israel Portugal Sri Lanka Tailandia Yugoslavia	
	PIB: 6,4 POB: 2,7	PIB: 73,0 POB: 58,4

Fuente: División Conjunta CEPAL/ONUDI de Industria y Tecnología.
Estos países representan el 80,2% de la población y el 79,5% del PIB del total de países en desarrollo, excluida América Latina.
Tasa de crecimiento del PIB por habitante de los países industriales 1965-1985.
Equidad: mitad de la relación comparable de los países industriales.
Participación en el PIB y población de los países seleccionados.

En el cuadro 2 se clasifica a los países que no forman parte de la región conforme 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 PIB por habitante: se estima que el crecimiento es «alto» cuando es igual o superior a un 2,4%, que fue 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 un inconveniente grave porque tal distribución generalmente se modifica con lentitud.

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 conseguido 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 «casillero vacío» para describir esta situación⁸. 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 se puede concluir que es posible lograr desarrollo y equidad, no obstante se concluye igualmente que, por lo menos hasta la fecha, América Latina no lo está consiguiendo.

3.5. 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 engendra su propia fortaleza.

⁸Véase: 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.

Cuadro No. 3

**América Latina: crecimiento-equidad
(Porcentajes)**

Equidad $\frac{40\% \text{ menores ingresos}}{10\% \text{ mayores ingresos}}$

		< 0,4	≥ 0,4
T a s a	P I B / h a b i t a n t e	Bolivia Chile Perú Venezuela Haití	Costa Rica El Salvador Guatemala Honduras Nicaragua
			Argentina Uruguay
		PIB: 21,0 POB: 22,1	PIB: 13,0 POB: 8,7
		Brasil México Colombia Ecuador Paraguay Panamá República Dominicana	
		PIB: 66,0 POB: 69,2	

Fuente: División Conjunta CEPAL/ONUDI de Industria y Tecnología.
América Latina incluye 19 países: ALADI, MCCA, Haití, República Dominicana y Panamá.

Tasa de crecimiento del PIB por habitante de los países industriales 1965-1985.

Equidad: mitad de la relación comparable de los países industriales.

Participación en el PIB y población de los países seleccionados.

La estrategia de desarrollo propuesta concede particular importancia al cambio tecnológico, a partir de la consideración de la relevancia decisiva de la competitividad en el escenario internacional, y concede especial significación 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 postventa 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, ser acompañada 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 consiguen amortiguar los efectos negativos de la pobreza, pero no la erradicar. 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 forma, economías abiertas, con equilibrios macroeconómicos y equilibrio social entre los actores, refuerzan la competitividad sistémica, con lo que la equidad y el 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.

3.5.1. 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 incremento 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. Se debe reconocer que la capacidad de las empresas para competir depende no solamente 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, no obstante también lo es la eficiencia de los caminos, los puertos, el sistema financiero, el sistema judicial, la política, la educación, de todos los elementos que conforman el entorno en el que 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 se requiere únicamente la mejor inversión privada posible sino también, y

en un grado muy significativo, la mejor inversión y acción pública posibles. La competencia ya no se da entre empresas individuales, como ocurre a nivel de un país cerrado en sí, en el que todas las empresas compiten en el mismo entorno, sino entre sistemas completos. La empresa compete en el mercado internacional con todo su entorno.

3.5.2. 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 considerados como bienes de consumo ni planificados en forma aislada, sino considerados 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 no tiene apenas una dimensión cultural, sino que está asimismo vinculado en forma estrecha 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*.

3.5.3. El fortalecimiento de otras formas de capital

Por otra parte, para facilitar la acumulación de otras formas de capital en toda la sociedad, en especial 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».

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 principalmente 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 a 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 a aumentar de modo notable el ahorro, aunque ayuda a mantenerlo dentro del país al desestimular la fuga de capitales. En lugar de estimular el ahorro, los tipos de interés muy altos lo desestiman porque originan 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 en forma positiva 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, estimulen 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.

3.5.4. 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, en particular del mercado del trabajo. No se trata apenas 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.

Asimismo hay que modernizar las relaciones laborales, lo que supone la introducción de formas novedosas de pago por el trabajo que consideren no solamente 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.

3.5.5. 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, hay igualmente 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 sólo 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 que tomen en consideración tanto la equidad como el crecimiento, no obstante 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 ende, es esencial concebir el proceso de ajuste como parte de la estrategia.

3.5.6. 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 los temas de la participación, la desconcentración y 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.

4. 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 únicamente 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 que 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 los que se concentrará: aquí no hay recetas de carácter mágico o general que puedan aplicarse por igual en todos los casos. Sin embargo existe la posibilidad de ofrecer orientaciones positivas, útiles, para la consideración de los gobiernos en el campo de las políticas que se pueden aplicar para lograr los objetivos de equidad y desarrollo.

Comentarios

*Eduardo Lizano **

La posición de Gert Rosenthal no refleja una posición personal sino institucional. Después de un prolongado letargo, la CEPAL irrumpe 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 para 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 también sociales y políticas, que tiene el modelo que se venía aplicando o que se trataba de aplicar con

* El doctor Eduardo Lizano Faith, ex-presidente ejecutivo del Banco Central de Costa Rica, es en la actualidad presidente de FUNDEX y miembro del grupo de consultores CEFSA.

anterioridad. En el aspecto económico, la tendencia al estancamiento y la imposibilidad de lograr tasas de crecimiento sostenidas y satisfactorias; pero el modelo ha tenido asimismo muy graves consecuencias, sociales y políticas para América Latina.

Esta mezcla de un proteccionismo exacerbado y una expansión desordenada del Estado, ha traído no solamente 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 asimismo en los documentos de la CEPAL, en donde estos grupos tratan de explotar de forma sistemática a la mayoría de los países en donde se aplica. Este régimen o este sistema de marginación social y política crea relaciones de dependencia internas y externas muy acentuadas para estas economías. Es muy importante reconocer esta realidad, porque nos indica que no estamos apenas 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. Pero cuando se está frente a un paciente que tiene 41 grados de temperatura, ya no se pueden posponer las soluciones. De modo que 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 únicamente en los económicos. Admito que la CEPAL ha mencionado los aspectos sociales y políticos, no obstante habría que profundizar 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 antes.

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, de que los mercados y los precios funcionen de forma adecuada, 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 menciona Rosenthal. Es indispensable poner la casa en orden en el campo económico, sin embargo igualmente lo es utilizar tres variables de modo simultáneo: el crecimiento económico, la equidad, y los elementos del medio ambiente.

Es necesario articular el desarrollo y la democracia; dar un cambio muy significativo 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 estos ámbitos.

La dificultad no reside tanto en el aspecto conceptual cuanto 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 en lo conceptual. Lo que sucede es que cuando se pasa a la parte operativa, a quienes les ha tocado estar en la trinchera de la acción ven que es tan poco lo que se puede hacer en un mes o en un año que, ante 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 acerca de 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 se pueden posesionar del excedente; y no existe 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 funcionan adecuadamente el mercado y el sistema de precios. Hay una serie de problemas sociales que enfrenta una parte significativa de la población que no pueden ser resueltos de esa manera, y se necesita establecer programas específicos para esos grupos.

En segundo lugar, se encuentra el énfasis en la necesidad de hacer un gran esfuerzo por capacitar recursos humanos. En esto no hay discusión; sin embargo se debe tener cuidado en la parte operativa: el esfuerzo de capacitación no se tiene que realizar al margen de los requerimientos y las necesidades de la economía. Si una economía comienza a invertir demasiado en recursos humanos, y a producir un exceso de éstos, es evidente que lo que está haciendo es o disminuir los salarios de esa gente que está 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. Es evidente que se requiere un enorme esfuerzo de capacitación, no obstante 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 se tiene 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 requiere 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 cómo 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 se podría utilizar para mejorar la distribución del ingreso. El anterior es un tema que se halla apenas tocado por encima en los documentos de la CEPAL, no obstante es un tema de mucha importancia que amerita 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 es así. Todo eso es creación de los hombres, y como tal está caracterizado por la imperfección propia de todo lo que hacen 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 llevarlo 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 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— quiénes 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 usufructuando 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, por lo general los mejor organizados, se van a oponer de modo violento a la aplicación del modelo.

El análisis de la dinámica social, respecto a la aplicación de un modelo como el que se nos propone, es un tema que habrá que considerar con cuidado 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 el café. Ahora, con los nuevos métodos, se estudia el café, y cuando se estudia el café, se estudia la botánica.

Voy a tratar de aplicar lo que se ha dicho de precios, de liberalización, de mercados, a lo que tenemos en este momento en los diferentes cultivos agroalimentarios, aspecto clave 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; sin embargo 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

* El ingeniero Juan Rafael Lizano Vargas, fue ministro de agricultura y ganadería de Costa Rica durante la Administración Calderón Fournier (1990-94).

ese mercado, porque nosotros tenemos un costo de \$7 a \$8 con ganancias en Europa, mientras que 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 que el país espera una ganancia de \$550 millones en 1993, aunque estamos en peligro de que, por el proteccionismo, eso se nos caiga. Habrá que buscar otros mercados, habrá que irse al Asia.

Respecto a los precios, podemos ver que en tanto 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 lo que atañe al café, mientras, por un lado, estamos luchando por una liberalización en el mercado cafetalero; 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.

Por otra parte tenemos el caso del azúcar. Obligamos a nuestro pueblo a pagar el azúcar mucho más caro 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 que hemos realizado nos indican que si eliminamos todas las subvenciones, seremos unos grandes productores de azúcar y podremos 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 —en lo que concuerdo en parte— no dan los pasos para liberalizarse ellos mismos. Por ejemplo: el azúcar tiene en 1992 un 49% de subvenciones en Estados Unidos, y en Europa algo por el estilo. Entonces, ¿cómo entramos al mercado libre, cómo nos soltamos si los que nos quieren inducir a ello no lo hacen?

Siguiendo la misma tónica, vemos ahora los productos no tradicionales para los que estamos procurando mercados, y para los que hemos encontrado nichos. Allí 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. Tenemos el caso de la piña, con la que el país va a llegar a percibir cien millones de dólares en exportaciones en 1994. Pero ningún país protege la piña; es un mercado libre. Sabemos cuáles son las reglas del juego, y cuando tenemos reglas y mercados abiertos, las posiciones de liberalización de mercados, productividad, competitividad juegan, no obstante 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 aún cinco o seis productos con precios fijados por ley que deberíamos ir liberalizando, pues eso ha detenido, en cierto sentido, el desarrollo en algunos de ellos. El arroz es un producto que tuvimos fijado por ley. Eramos exportadores de arroz, y disponíamos de más de tres mil productores. Ahora bien, los precios empezaron a ser políticos, y en la canasta básica el arroz significa el 33%. Sin embargo, cada vez que nos encontramos a dos años de las siguientes elecciones, y en vista de que ningún gobierno toca el precio del arroz, lo echamos a perder todo. Por eso, por ejemplo, pasamos de ochenta a cuarenta mil hectáreas y 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 estar en función de los subsidios que otorgan los otros países productores porque, si no, estaríamos saliéndonos totalmente del mercado.

En esto 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 y de 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 en el resto de Centroamérica, con un maíz absolutamente subvencionado, tiene un costo en la dieta animal de \$180. Y 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 chayotes o tomates: va a pedir un precio muy alto, y entonces vamos a sacrificar al consumidor.

Tengo muy claro que debemos ser un modelo con progreso técnico, mejores recursos humanos, un buen recurso empresarial, y mercados y precios con un enfoque de libertad. Asimismo 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.

Capítulo II

Los procesos de liberalización e integración en América Latina

Sylvia Saborío *

1. 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 Estados Unidos (EE. UU.) como en Europa, aunque en Europa el fenómeno se halla parcialmente disfrazado por el proceso de apertura dentro 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

* La doctora Sylvia Saborío es investigadora principal de la Overseas Development Council.

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 CAIRNS ¹ 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 microcosmos 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 EE. UU., principal bastión del sistema liberal multilateral de la postguerra. 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 EE. UU. en cuanto a 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. El primero: ¿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), ¿la razón por la que ciertos países acuden a acuerdos regionales es para desacatar algunos de los cánones fundamentales del sistema de comercio multilateral? La razón por la que los 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.

¹ Los miembros del Grupo CAIRNS son principalmente países exportadores de granos, entre ellos, EE. UU., Canadá, Australia, Nueva Zelandia, Argentina, Brasil y Uruguay.

2. La Iniciativa para las Américas y los procesos de liberalización/integración en América Latina

La más reciente ola de liberalización comercial y de 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 (NAFTA) ² y con el lanzamiento de la Iniciativa de las Américas (IPA).

2.1. EE. UU. y la IPA

2.1.1. Los incentivos

Para EE. UU. los incentivos estrictamente económicos de un acuerdo comercial regional en realidad no son muy fuertes. La razón principal consiste en que ese país tiene intereses comerciales globales, dentro de los cuales el comercio con América Latina representa apenas 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 EE. UU., y en el que éste 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 EE. UU. en términos de reducción de las oportunidades de empleo ligadas a la exportación: la pérdida por este concepto durante esa década se estima en cerca de seis millones de puestos de trabajo.

Para EE. UU. existe, conceptualmente, una marcada diferencia entre la importancia relativa de México y el resto de América Latina. México tiene un valor estratégico para EE. UU. por el hecho de compartir una frontera grande y permeable, que conlleva el riesgo de fuertes flujos migratorios hacia EE. UU. Además, la lógica económica ha ido induciendo una creciente vinculación de ambas economías. De hecho, la 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 existe en la actualidad en EE. UU. y Canadá, y agrega una cantidad apreciable de recursos petroleros a la unión norteamericana. Todo ello expande en forma considerable no sólo 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, solamente contribuiría de forma marginal a

² North Atlantic Free Trade Area.

expandir la base de recursos y a ampliar las opciones tecnológicas ya existentes. Es posible que el único otro país de la región en el que EE. UU. tendría un interés económico fuerte es Brasil, pero en esa nación no existe 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 estadounidense. Por todo ello, no es claro que haya razones económicas de peso (aunque no así políticas) que induzcan a EE. UU. a perseguir con entusiasmo acuerdos comerciales más allá de México.

A eso se debe añadir 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 sólo un proceso intenso de negociación, sino además una componenda entre el Poder Ejecutivo y el Congreso estadounidenses, en que el primero deberá arriesgar algún capital político, lo cual hará muy difícil y tortuosa la ampliación del NAFTA.

2.1.2. Los costos

Por otro lado, ¿qué costos tendría para EE. UU. 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, 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 EE. UU. Los estudios hechos hasta el momento reflejan con claridad que los costos de ese ajuste al NAFTA no serían muy significativos; esto, en parte, se debe a una cuestión de escala: la economía mexicana equivale a únicamente el 3% de la economía estadounidense. Eso no quiere decir que no vaya a haber costos concentrados en algunos sectores y 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 ese ajuste no serán muy elevados para EE. UU., es que este país 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 EE. UU. es un mercado mucho más abierto y liberal que el de sus posibles socios hemisféricos; y, en consecuencia, se aduce que EE. UU. apenas tendría que hacer ajustes marginales para llegar a una situación que, en todo caso, no sería de libre comercio puro.

2.2. América Latina y la IPA

2.2.1. Los incentivos

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

Pareciera estarse conformando un nuevo mapa de la geografía económica hemisférica, con un núcleo en Norteamérica (EE. UU., 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 del MERCOSUR, que eventualmente absorbería también a Chile, Bolivia, Perú y Ecuador. De continuar estas tendencias presenciaríamos 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 latinoamericanos de entrar en tratados de libre comercio con EE. UU.? Estos acuerdos persiguen garantizar un acceso amplio y seguro al mercado estadounidense; 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 a ese mercado, aunque sí podrían evitar que se cierre 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 sobre

todo menos incertidumbre, que los no miembros en cuanto a las condiciones de acceso al mercado de EE. UU.

2.2.2. 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 latinoamericanas. Se debe asimismo al hecho de que una alta proporción de las exportaciones de América Latina a EE. UU. es de productos primarios y poco elaborados, que por lo general enfrentan menos aranceles y restricciones que productos más elaborados.

Esta comparación de las condiciones de acceso al mercado estadounidense 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 las oportunidades de mercado mediante una negociación, la capacidad de aprovechar las ventajas del mercado ampliado dependerá en definitiva de que se adopten medidas para incrementar 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 EE. UU. 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, por ejemplo, resolver los conflictos agrícolas entre Argentina y EE. UU. por medio de un tratado bilateral (con independencia de la voluntad de ambas partes), dado que gran parte de los problemas en la relación bilateral se derivan de las políticas agrícolas de la CEE, las cuales no se verían afectadas por el tratado.

En tercer lugar, gran parte de la protección que existe hoy en EE. UU. 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 de los derechos compensatorios para contrarrestar las prácticas de comercio desleal. EE. UU. 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 latinoamericanos. 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 EE. UU.

2.2.3. Razones defensivas

Ahora bien, existen igualmente razones de tipo defensivo para pretender llegar a un acuerdo comercial con EE. UU. 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 EE. UU. 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 más atractiva, porque el comercio tendería a concentrarse dentro de los bloques.

El incentivo que tengan países individuales para llegar a un acuerdo con EE. UU. dependerá también de lo que hagan otros países del hemisferio. Por ejemplo, en Centroamérica habría existido mayor tranquilidad si el NAFTA no se hubiera gestado y todo permaneciera como antes. No obstante, el ingreso de México al NAFTA ha creado razones contundentes para que la región quiera participar, porque independientemente de que gane mucho o poco, es más probable que Centroamérica pierda si queda fuera, que si queda dentro del NAFTA.

Las decisiones de los países respecto a su participación en el tratado afectan los costos y beneficios, tanto para los que ingresan como para los que se quedan fuera de la zona de libre comercio. En general, la expectativa es que los que ingresan primero ganan más que los que lo hacen 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 EE. UU. en los mercados de otros países miembros (o sea, México).

A medida que se expanda la zona de libre comercio, serán cada vez más los mercados donde los países que se quedan fuera padezcan 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.

2.3. Un nuevo modelo de desarrollo

Ahora bien, en vista de la asimetría fundamental que existe entre EE. UU. y los países latinoamericanos, resulta claro que entrar en un tratado de libre comercio con EE. UU. implicará para éstos 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 renunciara al uso de controles directos y cambiarlos 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 materia comercial. Algo similar sucedería en lo que atañe a estándares; es probable que no se suscriba un tratado de armonización, sin embargo será necesario adoptar los estándares estadounidenses, so pena de no poder vender en ese mercado. Así pues, 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 dentro 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 puedan impulsar políticas de apoyo sectorial, aunque fuera en forma temporal.

2.4. Asimetría y solidaridad

Una dimensión importante de un tratado de libre comercio entre EE. UU. 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 planteando sin esquemas de *solidaridad*, que en el contexto europeo son los mecanismos de compensación.

¿Qué tipo de mecanismos podrían ser éstos? 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 tendrán que hacer ajustes estructurales importantes, por lo que necesitarían tener acceso a fondos para su reconversión productiva.

3. 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 del 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 IPA 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

*Juan Manuel Villasuso **

Sin duda el tema de la liberalización comercial forma parte de un proceso mucho más amplio y complejo de transformación estructural, que se está viviendo en toda América Latina. Gert Rosenthal en su exposición, así como los comentaristas de su ponencia, plantearon muy bien el tema de esa transformación y su vinculación con el desarrollo. La presentación de Sylvia Saborío fue extraordinaria, en términos de darnos una visión panorámica acerca de los acontecimientos que se están suscitando alrededor de la liberalización comercial.

Quiero complementar esa visión con algunos elementos de competitividad, con el fin de establecer una relación ulterior con el tema de la sostenibilidad.

Estamos viviendo un proceso de transformación estructural caracterizado por tres ingredientes: El primero es la liberalización de los mercados internos, para hacerlos más eficientes. En este ámbito, el factor principal es la eliminación de distorsiones que afectan la asignación óptima de los recursos. El segundo es la apertura comercial, la eliminación de restricciones al comercio y nuevas iniciativas sobre la integración y la vinculación entre los países. Un tercer ingrediente de esa transformación estructural es la reforma del Estado.

El cambio estructural tiene como propósito esencial la búsqueda de una mayor competitividad en las relaciones comerciales internacionales, reconociendo esta aspiración como el motor del desarrollo. De lo que se

* El doctor Juan Manuel Villasuso Estomba, ex-ministro de planificación nacional y política económica de Costa Rica, es el actual presidente de IBSCARIBE.

trata es de transformar la estructura productiva y el marco institucional para que los países sean más competitivos en los mercados internacionales, lo que requiere un cambio en las políticas macroeconómicas, las estructuras institucionales y la estructura productiva a nivel microeconómico, y aquí es donde se establece el vínculo entre las políticas económicas y la sostenibilidad.

Una de las políticas macroeconómicas más utilizadas para lograr esa mayor competitividad es la relacionada con el manejo del tipo de cambio. No cabe duda de que se puede hacer más competitivas las exportaciones o la producción de un país en los mercados internacionales por medio de la manipulación de la tasa de cambio, sin tomar en cuenta la eficiencia con que se esté produciendo.

El uso de este instrumento de política económica para lograr la competitividad puede tener un efecto adverso sobre la sostenibilidad, puesto que podría obligar a un uso mucho más intensivo de los recursos naturales de los cuales tenemos mayor abundancia relativa.

Una segunda política macroeconómica que tiene que ver con la sostenibilidad, se refiere a los incentivos a las exportaciones, que también pueden inducir el uso de tecnologías que tienden a deteriorar el medio ambiente.

A nivel microeconómico, como parte de esta reestructuración del aparato productivo, también las empresas van a buscar una mayor competitividad en el corto plazo, para una inserción rápida en los mercados internacionales, lo cual las va a llevar a buscar tecnologías y técnicas de producción intensivas en insumos que pueden ser perjudiciales para la conservación del medio ambiente.

El caso de la agricultura es típico en lo que concierne al uso de fertilizantes, plaguicidas y agroquímicos, los cuales tienen efectos contaminantes muy altos y nocivos sobre el suelo, las aguas, etc., pero que tienen la virtud de aumentar muy rápidamente la productividad, y por lo tanto mejorar la competitividad internacional.

La alternativa sería la búsqueda de tecnologías que no sean contaminantes, que protejan el medio ambiente y que permitan el aumento de la productividad, lo cual requiere un período relativamente largo de investigación, de desarrollo tecnológico, etc., pero el proceso está ocurriendo en forma tan rápida que no hay tiempo para la búsqueda de esas tecnologías. Lo anterior indica que los intereses de corto plazo, desde el punto de vista microeconómico, pueden estarse contraponiendo a los intereses de mediano y largo plazo, y a intereses más globales del país en materia de sostenibilidad.

El otro aspecto 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 medio para hacer más eficiente el funcionamiento de ciertos sectores de la economía. Se dice que la mayor eficiencia del sector financiero es un elemento básico para ser más competitivos en los mercados internacionales; lo que se plantea en este caso es sacar al

Estado de ese sector porque según se dice es ineficiente, y ponerlo en manos de la iniciativa privada.

En otras palabras, lo que se ha hecho en términos de reforma del Estado es reducirle sus actividades, pero lo cierto es que no se han dado acciones reales y concretas, y esto pareciera estar sucediendo no sólo en Costa Rica sino en toda América Latina.

La respuesta ante la ineficiencia del sector público no ha sido la búsqueda de mayor eficiencia en sus instituciones, sino reducirlo, porque lo que importa no es si lo que queda es eficiente o no, con tal de que sea más pequeño, camino que no pareciera el más adecuado en lo que se refiere a la sostenibilidad, porque si en algún ámbito el Estado tiene una responsabilidad concreta que cumplir, es en el de la sostenibilidad.

En el informe del Banco Mundial sobre Desarrollo y Medio Ambiente del año 92 se reconoce, en forma categórica, la esencialidad de contar con instituciones públicas fuertes, así como con políticas energéticas, para 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 desempeñando un papel principal.

Hay al menos cuatro áreas en las que es fundamental la intervención del Estado: La primera, en lo que concierne a políticas económicas, es la intervención en los mercados por medio de impuestos, de subsidios, para que el sector productivo y los consumidores se comporten de manera que garanticen la sostenibilidad. La segunda área de intervención del Estado, es aquella donde estos instrumentos son insuficientes para modificar las actitudes y el comportamiento de productores y consumidores; en este caso es necesaria la implicación directa del Estado, a través de mecanismos de control y de restricciones cuantitativas.

Una tercera área es la que tiene que ver con la responsabilidad indelegable del Estado de formular políticas tendientes a incentivar un desarrollo tecnológico que permita alcanzar, simultáneamente, el doble objetivo de la competitividad y la sostenibilidad.

En cuarto lugar están las políticas de más largo plazo, en el campo educativo, que son fundamentales para generar una cultura de sostenibilidad. Estas políticas deben ir dirigidas no sólo a educar a los productores, en términos del uso de técnicas y de tecnologías que permitan un uso racional de los recursos y que disminuyan la contaminación, sino también a educar a los consumidores para que privilegien el consumo de productos que contengan menos químicos, los cuales son no sólo nocivos para la salud sino contaminantes de la naturaleza.

La gran paradoja a que nos enfrentamos es que la reforma del Estado que tiende a achicarlo, se contrapone con estas nuevas responsabilidades que impone la sostenibilidad.

El planteamiento de la CEPAL resulta alentador desde el punto de vista conceptual, aun y cuando requiera afinarse en algunos aspectos; pareciera que logra articular una serie de interrogantes que había en torno a la posibilidad de que se pudiera dar el desarrollo sostenible con competitividad. Sin embargo, preocupa la advertencia que hace Eduardo Lizano sobre lo que es posible hacer, dadas las limitaciones existentes, y sobre todo la complejidad que entraña el problema del desarrollo.

El hecho de que tengamos un marco conceptual más claro no significa que podamos llevarlo a la práctica. Lo cierto es que hay una serie de restricciones, además de las que señalaba Eduardo Lizano, como es la mentalidad de algunos organismos internacionales que todavía no han puesto el énfasis necesario en esta visión de futuro, en esta visión del desarrollo sostenible.

Concluyo señalando que Costa Rica tendrá enormes retos en el futuro; el crecimiento de nuestra población, que para el año 2025 se estima en casi los 6 millones de habitantes, hará que los requerimientos de inversión para resolver problemas relacionados con la conservación del medio ambiente, la generación de energía, el agua potable, los desechos sólidos, etc., que tienen que ver con la sostenibilidad, sean enormes. Aún no es muy clara la manera en que se van a poder financiar esos requerimientos de inversión, y es aquí donde reuniones como la presente son muy útiles y provechosas para iniciar un debate 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 señalar, siendo éste 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, lo afirmado por Sylvia Saborío en cuanto a que América Latina y nuestro país estamos comprando un modelo nuevo, es efectivo; éste es un modelo diferente 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 EE. UU. (que es, en cierto modo, coyuntural), ya observamos síntomas en ese país de que concluida la administración que en la actualidad gobierna, una posible administración demócrata podría implantar en esa nación una política industrial, anatematizada hace diez años, opción cada vez más relevante en la competencia mundial. El signo y el contenido del modelo que podríamos estar comprando no es necesariamente el que hemos presenciando en los últimos años; a la hora de organizar el debate nacional es indispensable hallar en nuestra

* El doctor Carlos Manuel Castillo Morales, ex-vicepresidente de la República, es el actual presidente ejecutivo del Banco Central de Costa Rica.

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. Hace diez años, eso significaba pagar la deuda externa.

Lo que está implicado es la construcción de nuestra 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 sobre la controversia entre regionalismo y multilateralismo es hasta cierto punto irrelevante: la tesis es el regionalismo, y por ello hay que tener en cuenta la admonición de Sylvia Saborío con relación a los procedimientos que el regionalismo tiene que ejecutar para desenvolverse en la práctica con el ojo siempre puesto en el GATT. Pero la base es regional, no sólo por las limitaciones de una posible globalización del comercio, sino también por las otras cuestiones de orden no económico, esto es, político y cultural, involucradas en estos procesos.

Por lo tanto, conviene tomar nota de lo dicho por Sylvia Saborío acerca de 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 le falta apenas una cláusula de acceso, sino que, sabiendo cómo opera el sistema político estadounidense, lo que podría ocurrir es que el Congreso de EE. UU. sea víctima de lo que en esa nación denominan «fatigue», pues ya se habrán cansado; y entonces es probable que ingrese Chile (según lo ha anunciado George Bush), aunque puede ocurrir lo contrario, porque en el Comité de Finanzas del Senado no se piensa como en el Departamento de Estado; en este Comité se piensa en términos económicos, financieros y comerciales. ¿Cuál sería la ventaja para EE. UU. de un tratado con Chile, por ejemplo?: no es mucha, porque el producto interno bruto de Chile son \$25.000 millones, en tanto que las exportaciones de EE. UU. a México son \$60.000 millones. Así, las magnitudes involucradas pueden conducir al Comité de Finanzas senatorial 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 EE. UU. Existe una razón: si llegamos a 1999, y sólo tenemos a México, o 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 para que lo que fueron la expectativa y la promesa de 1990 se lleguen a materializar con la evolución de las condiciones políticas en EE. UU.

Un «cansancio» de la autoridad legislativa de ese país o una inflexión en la posición del gobierno estadounidense, no debe ser razón suficiente para que nosotros no 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 esa nación 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, sin embargo aquí vivimos, ésta es nuestra parte del mundo, y no podemos aislarnos. No podemos compartir el punto de vista de algunos costarricenses que consideran que somos europeos, que no somos centroamericanos, y que por consiguiente nuestra relación es extra-centroamericana. Eso no es así, y entre más pronto lo veamos, mejor nos va a ir respecto a la necesidad de colocar esta línea de nuestra política en el carril en donde debemos colocarla.

Pasemos, aunque de forma muy rápida, a desarrollar tres consideraciones de la economía agrícola. Una, es la necesidad de mirar con cuidado el replanteamiento de la integración económica en condiciones de apertura. Hasta 1980, la integración económica se dio 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 es hacia afuera. No es privativa, característica o confinada únicamente a la zona centroamericana. ¿Cómo hacemos 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 el que vamos a resolver este problema, operando a la par de ese proceso que en un término extravagante que llaman en la ONU «redespliegue agroindustrial», que también opera y ha funcionado en el caso específico de un sector de la agricultura costarricense, en la formación

de un conjunto de actividades productivas agrícolas no tradicionales que están produciendo excelentes resultados y 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 del café y otra del banano, como 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 la ganadería. En la reestructuración de la economía, esto tiene un efecto muy importante sobre la actividad agropecuaria. Y hay otra actividad no agrícola que afecta a la población rural: la movilidad de factores. Esto 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 se hallan 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 en algunas comunidades rurales (Sarchí de Valverde Vega, Santa María de Dota, algunas comunidades de Alfaro Ruiz, para no hablar de las comunidades de Limón): decenas de miles de personas de esos lugares trabajan y viven en EE. UU., y viajan con frecuencia, por lo que son comunidades muy influidas cultural, económica y socialmente por esa relación que tiene, desde varios puntos de vista, una significativa repercusión 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 el agrícola. Hemos tenido que formar una economía exportadora en la apertura, es decir, sin protección. Eso es el café y todo lo que llamamos economía agroexportadora. Lo que estamos haciendo con la formación de nuevas líneas de producción, en el llamado redespiegue agroindustrial, no es ajeno a nuestra tradición. No obstante, 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: la incorporación, por vez primera, de la agricultura que produce para 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 nos encontramos en nuevas aproximaciones. 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, como ustedes saben, actúan ahora las «bandas de precios». Veremos 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; sin embargo estamos experimentando: tenemos el problema del maíz amarillo, mencionado

por el señor ministro de agricultura, que ha sido una limitación a nuestras exportaciones de productos avícolas y de productos de la economía animal. Pero eso señala algo central en cuanto al 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); esto es, 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 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 que encierra la clave del florecimiento de este segmento de la agricultura, en condiciones de apertura como se está planteando.

Aun cuando en el tratado México-EE. UU.-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 capacitación tecnológica, para realizar la reconversión de 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, está algo que se relaciona con un comentario de Eduardo Lizano, quien le decía a la CEPAL (es decir, a Gert Rosenthal) que no mencionan nada acerca de los perdedores: hay que ver quiénes son los perdedores. Supongo que, una vez identificados, Eduardo Lizano concordaría en decidir qué hacer con ellos; es evidente que, dejarlos en el abandono, no forma parte de la manera de ser de una sociedad solidaria como la costarricense.

Al respecto, existe un caso específico de la agricultura que ya vemos venir —y lo ven también así algunos sectores en Nicaragua— con la apertura intracentroamericana: se ha dicho que las empresas PIPASA y As de Oros van a acabar con la avicultura nicaragüense; es posible, no obstante, ahora PIPASA y As de Oros (o al menos ésta última) ya están viendo venir la avicultura norteamericana, y eso es más peligroso. Estamos frente a un posible perdedor, pero habrá otros perdedores entre los grupos que tratan de impedir que nos compremos ese nuevo modelo.

La clave reside 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 fórmula conceptual que propongo es la implantación de un nuevo proteccionismo; de la misma forma que hace treinta años le dijimos a los industriales que aquí tenían esta protección para hacer florecer aquel sector, les decimos con esto: «no, ya no más: ahora tienen ustedes este otro proteccionismo para

exportar». Así pues, a los perdedores tendríamos que plantearles nuevos instrumentos de apoyo para que trabajen. Sin embargo, 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 de reconstrucción de nuestra economía y de nuestra sociedad en la próxima etapa.

Parte II

Modernización y diversificación del sector agropecuario

Capítulo III

Los ejes regionales de la modernización agroalimentaria

*Eduardo Gitli **

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 Estados Unidos (EE. UU.) y México; pasar por la negociación comercial entre México y EE. UU. y el efecto del NAFTA sobre el comercio centroamericano; y finalmente, señalar algunas tareas que ese contexto le plantea a los países del istmo.

1. 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

* El doctor Eduardo Gitli, es experto de la UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development), y asesor del gobierno de Nicaragua.

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 de manera artificial 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 entre 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 ésta. 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 elevara, el precio de la tierra mostraría una tendencia a subir; descartando, por supuesto, los usos alternativos de la tierra como defensa especulativa contra la inflación.

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 conducen 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 de 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 a los productores que poseen menos recursos tecnológicos. Así, en momentos en que las tasas de interés son elevadas 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, al igual que a la estructura del tipo de producción que se va a desarrollar. Estos factores actúan como frenos al incremento de los precios de la tierra; es decir, por una parte, hay una tendencia a la elevación de los precios de la tierra por el crecimiento de la rentabilidad resultante de la modernización; pero, por

otra, hay un grupo campesino que se ve compelido a vender sus tierras, lo cual contribuye al descenso de los precios, dado que acrecienta 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 notar profundos cambios en la tenencia de la tierra como resultado de tales políticas; cambios a los que de alguna forma habrá que 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 tendrá que estar de alguna manera cada vez más orientado hacia los mercados internacionales, y aquel productor que ignore el funcionamiento de esos mercados y que carezca de la información necesaria, correrá 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 presenta una notable heterogeneidad estructural dentro del sector agrícola.

Sin embargo, se ha gestado una gran preocupación ante esta modernización y 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 de 1991, el presidente Salinas de Gortari envió al Congreso una iniciativa de reforma 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 si bien 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, en consecuencia, 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 ocurre desde hace mucho tiempo en México, a saber, que hay muchos propietarios que poseen tierra de maneras no legales, por medio de parientes, u otro tipo de sociedad, quienes simplemente alquilan las tierras de modo que el ejidatario no es más que un asalariado de otro empresario, aunque formalmente el ejido ya haya sido asignado. Apreciamos por ende que hay una preocupación en el caso mexicano por garantizar la seguridad de la tierra, y eso se asocia a generar un mercado para la tierra, lo que a su vez está vinculado de manera muy estrecha a los cambios generados por la modernización.

2. Las tendencias agrícolas en EE. UU.

Pasemos a referirnos a algunos de los ejes principales que se han venido tratando aquí. En primer lugar, de norte a sur apreciamos que EE. UU. 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 EE. UU. no se otorgan esos subsidios vinculados de forma directa a la exportación, pues el GATT lo prohíbe. Una buena parte de esos subsidios simplemente no van unidos a la obligación de exportar, sino a la de producir o dejar de hacerlo. A principios de la década de 1980 estos subsidios oscilaban entre US\$3.000 y US\$5.000 millones, no obstante ya en 1986 llegaron a US\$30.000 millones, cifra muy similar a la de la Comunidad Económica Europea (CEE). Sin embargo, en los últimos años ha habido una tendencia a la disminución de estos subsidios. Por ejemplo, conforme a los datos con los que cuento, en 1990 y en 1991 fueron entre US\$10 y 13.000 millones, o sea, que todavía estamos por encima de lo que estábamos a principios de la citada década, aunque más bajo que aquel máximo de US\$30.000 millones. Por otra parte, EE. UU. es un fuerte exportador agrícola, sobre todo de granos (maíz, trigo, sorgo, soya, oleaginosas, etc.), de la mayor parte de los cuales es o el principal, o uno de los principales exportadores mundiales.

Igualmente, ha habido un gran crecimiento de las importaciones agrícolas de EE. UU. durante la década de 1980, pese a que esa nación, por ejemplo, protege el sector de fruta fresca y jugos. Las importaciones de frutas y jugos se triplicaron o (según el período) se cuadruplicaron, mientras que las de verduras se incrementaron en menos (posiblemente se duplicaron), no obstante hay un crecimiento de esas importaciones agrícolas que afectan no tanto a Centroamérica sino 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 aumento (en términos de porcentajes de crecimiento) son melones (producto que interesa tanto en México como en Centroamérica). Ha habido un incremento de cítricos, fresas, mangos, y piña, pero en menor proporción; y en cuanto a las verduras, hay un notable aumento en la importación de tomates, producto del que existe una gran producción para la exportación por parte de México.

3. 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. En 1990 y 1991 importó, aproximadamente, US\$435 y US\$180 millones en

maíz; también importó 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 finales de 1992, porque hay unos productos de interés, en especial para Centroamérica, 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 estudios elaborados por el Banco Mundial, México será deficitario al menos a lo largo de los próximos veinte o treinta años, déficit estimado de modo aproximado en 250.000 toneladas durante estos años, y para los siguientes en unas 350.000 toneladas. Sin embargo, en 1990 México importó cerca de un millón y medio de toneladas, operación bastante rara, y en 1991 importó 800.000 toneladas, cantidades muy grandes, para luego reducir sus importaciones substancialmente a menos de 80.000 toneladas. Por otra parte, es muy probable que el proceso de privatización de los ingenios mexicanos contribuya a expandir la producción y la productividad azucareras.

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

México muestra asimismo importantes déficit en cuanto a la carne, producto que también exportan los países de Centroamérica, y es fuertemente deficitario en productos lácteos, sobre todo leche en polvo, producto que se importa año tras año en cantidades bastante elevadas. Las cifras registradas para 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 en especial de tomate. Ha basado la expansión del comercio exterior del sector agrícola en los tomates, de los que exporta aproximadamente US\$300 millones, cantidad igual a la que en 1991 aportaron en conjunto el melón, la sandía, y otros productos.

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

4. La negociación comercial México-EE. UU.

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

El tratado entrará en vigencia el 1 de enero de 1994, con una serie de productos que ingresarán 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 EE. UU. 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 sólo a los compromisos de desgravación en el sector agropecuario. México otorga acceso inmediato a EE. UU. en 5.900 fracciones arancelarias; es decir, 5.900 sobre un total aproximado de 11.800 (fracciones del Sistema Armonizado a ocho dígitos).

Lo concedido por México a EE. UU. en 1991 representó un 43% de las importaciones mexicanas; esto es, que existe una desgravación inmediata de poco menos de la mitad de las importaciones mexicanas; por su parte, EE. UU. 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 que es algo que México ya disfrutaba; y le agrega las fracciones restantes (alrededor de 3.000), que son las nuevas y que en total representan aproximadamente el 85% de las importaciones de EE. UU. desde México. En otras palabras: desde el comienzo EE. UU. le permite a México el acceso al 85% de los productos de su universo arancelario.

Luego tenemos la segunda etapa, con un acceso gradual a cinco años. En ésta México, que había hecho concesiones menores a EE. UU., otorga 2.500 fracciones que representan el 18%, y EE. UU. otorga menos, apenas 1.200 fracciones, porque había realizado 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 en realidad qué porcentaje sería, dado que simplemente no se importa, o porque los países prohíben la importación o la restringen del todo; 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 este sector, 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 EE. UU. Vimos que tenía un 41% en el total, pero en el sector agrícola solamente el 36%, lo que implica 389 fracciones, y debo agregar que de este 36%

Cuadro No. 1

NAFTA: compromisos de desgravación arancelaria

País que concede la desgrav.	Acceso libre inmediato	Alcance	Acceso gradual a cinco años	Alcance	Acceso gradual a diez años	Alcance	Acceso gradual a quince años	Alcance
México	5.900 frac.	En 1991 representaron un 43 y un 41% de las importaciones no petroleras de EE. UU. y Canadá desde México. Aprox. el 80% son bienes de capital y prod. químicos.	2.500 frac.	En 1991 fueron un 18 y un 19% de las importaciones desde EE. UU. y Canadá, respectivamente.	3.300 frac.	38% de las importaciones mexicanas desde estos países.		1% de las importaciones desde ambos países.
Estados Unidos	7.300 frac.	4.200 frac. ya estaban libres bajo el SGP. En 1991 representaron el 84 y el 79% de las exportaciones no petroleras de México a EE. UU. y Canadá. Representa 23 mil millones de dólares para México.	1.200 frac.	8% de las exps. no petroleras de México a estos países (más de \$2 mil millones). Destacan automotores y textiles.	700 frac.	7% de las exps. no petroleras de México. \$2 mil millones sum. a EE. UU. y Canadá.		

Canadá	Similar al cuadro superior	Similar al cuadro superior	1.200 frac.	Igual al cuadro superior	1.600 frac	12% de las exps. no petrol. a Canadá	
--------	----------------------------	----------------------------	-------------	--------------------------	------------	--------------------------------------	--

Fuente: Elaborado por el autor, basado en Jaime Serra Puche, Conclusión de la negociación del Tratado de Libre Comercio.

NAFTA: compromisos de desgravación arancelaria en el sector agrícola

País que concede la desgrav.	Acceso libre inmediato	Casos	Acceso gradual a cinco años	Casos	Acceso gradual a diez años	Casos	Acceso gradual a quince años	Casos
México	36% del valor de import. prov. de EE. UU.	N. D.	3% del valor de la import. desde México.	N. D.	42% del valor de import. prov. de EE. UU.	N. D.	18% del valor de la import. prov. de EE. UU.	Maíz, frijol y leche en polvo.
Estados Unidos	61% del valor de import. desde México.	General: flores, plantas ornato, ganado en pie, miel de abejas, nueces.	6% del valor de import. desde México.	General: rosas, mezclas de frutas y vegetales, naranja, mango, aceituna, jugo de piña	28% del valor de las import. desde México.	N. D.	5% del valor de las import. desde México.	Azúcar, cent. de naranja, manes, brócoli (espárr.) (melones).
		Estacional: pepinos, berenjenas, espárr., melón (15), fresas, tomates tipo cereza, chicharos, sandía.		Estacional: tomate, col de bruselas, pimiento, calabac.				

Fuente: Mem. Cuadro No. 1, información calificada.

del valor de las importaciones, el 30% ya México lo tenía a 0 de una manera u otra. O sea, que en la práctica la desgravación agrícola es muy baja al principio.

Por su parte, EE. UU. 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 vemos que esta desgravación es bastante más lenta. A cinco años, México desgrava apenas el 3% del valor de sus importaciones, o sea, que estamos en presencia de una desgravación sumamente lenta. EE. UU. desgrava el 6%, sigue una desgravación lenta y luego, a diez años, degrava el 42%; México desgrava el 42% del valor de las importaciones provenientes de EE. UU., en tanto que EE. UU. desgrava el 28%.

Conforme a lo dicho antes, la desgravación de productos de origen agropecuario es más lenta que el resto. Pero es necesaria una nota de cautela, en el sentido de que eso no quiere decir que la desgravación se va a producir en el décimo año, sino más bien que empieza en el primer año y va descendiendo hasta llegar a 0 en el décimo. Asistimos, pues, a una desgravación progresiva a lo largo de diez años para aquellos productos de importación restringida en ambos países. Aquellos que tenían barreras de tipo no arancelario —esto es, 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 obtiene 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 del 218%, la diferencia entre el precio del frijol en México y en EE. UU. 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 alcanzar un arancel nulo.

En ciertos productos, las barreras no arancelarias se mantienen durante el primer período, algunas hasta por quince años, y aquí estamos ante un producto bastante importante: el azúcar. En este caso la regla general consiste en una desgravación a quince años, sin embargo cualquiera de los dos países (EE. UU. 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 150.000. 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, es decir, que tiene una cuota que entra con arancel 0 (al igual que muchos otros países); todo lo que venda por encima de esa cuota debe pagar un arancel elevado, si bien disminuye durante los quince años.

El caso del azúcar ilustra uno de los primeros y más perceptibles casos de efectos perversos sobre los países de la región. Por un lado, México se verá tentado a fomentar más aún (ya lo hace ahora mediante aranceles variables elevados) la producción de azúcar para generar excedentes rápidamente y disfrutar de la ampliación potencial de su cuota. Por consiguiente, va a restringir o evitar el acceso del azúcar centroamericano, entre otros. Al mismo tiempo, de tener éxito México, EE. UU. reduciría su cuota azucarera para el resto de los países, afectando a los exportadores de este producto.

Este es, en síntesis, el tipo de negociación realizada. Como se puede observar, hay una acentuada desgravación 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, son sensibles el maíz, el frijol y la leche en polvo. Esto puede ser importante para un país que tenga expectativas de firmar un tratado de libre comercio con México y exportarle leche en polvo, porque le va a resultar difícil incluirla en una desgravación inmediata. Pero, por otro lado el aliciente es mayor, dado que si consigue la desgravación inmediata de la leche en polvo (por lo menos para una cuota en México) la venderá a precios elevados, y en consecuencia incrementará 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 EE. UU., los sectores conflictivos o *sensibles* (como les suelen llamar los negociadores) han sido el azúcar, los concentrados de naranja, el maní, brócolis, espárragos y melones. Debe aclararse, no obstante, que se han negociado productos sensibles para EE. UU. los cuales pueden ser exportados sin arancel por parte de México durante ciertos meses del año. Es el caso de los brócolis, para los que se negoció un acceso especial en el mes de diciembre, cuando México puede exportar a EE. UU. sin impuesto. En cierto sentido, se trata de una pequeña concesión. Por supuesto, no van a desarrollar un cultivo únicamente porque puedan exportar durante un mes, pero constituye una ventana de interés; lo mismo ocurre con los espárragos y los melones.

5. Efectos 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 los tratados, por un lado, se reducen los aranceles y se eliminan las barreras no arancelarias; y por otro, se crean mecanismos de auto-control. Por ejemplo, se imponen condiciones para aplicar cláusulas de

salvaguarda que resultan sumamente pesadas. En el caso de los tratados lo que se logra es, en cierto sentido, tener una mayor certeza de los compromisos, así como de su duración y estabilidad.

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 mercados enteros para productos que de otra manera podrían considerarse sensibles. Me refiero al maíz, las frutas frescas (porque México es importador de frutas frescas puede haber posibilidades de exportación regionales), oleaginosas (especies donde México es un fuerte importador), pero asimismo a las exportaciones de frijol, carne, lácteos, e incluso 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 EE. UU., hallamos en él una serie de disposiciones que entran en las llamadas zonas grises del GATT, en las cuales no se sabe con exactitud cuál es la legalidad, si bien mejoran el ambiente para las relaciones comerciales entre unos 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; esto es, si antes de aplicarse la cláusula de salvaguarda un país tenía un 10% del mercado del otro, al restringirse las importaciones ha de seguir manteniendo ese acceso a un 10% del mercado. En el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica aparece de manera 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, en cualquier momento EE. UU. puede decidir no importar manzanas durante cierto tiempo, y excluir a México de esa prohibición. Es necesario tener en cuenta que al momento de la elaboración del tratado, no existía un código de salvaguardias en el GATT, sino algunas disposiciones generales. En este aspecto, el tratado se adelantaría al GATT.

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

Es difícil que en las relaciones de México con Centroamérica aquella nación vaya a exportar productos agrícolas, pues no es tan competitiva como se piensa en este tipo de productos. México ha desarrollado cierta

ventaja en algunos bienes agrícolas frente a EE. UU., apoyándose básicamente en su mano de obra barata, incluso en la parte más modernizada, y por lo tanto es difícil que pueda competir contra Centroamérica. En cambio, ésta sí se puede plantear exportar productos agrícolas a México en varios espacios del mercado.

Pero además, existe un importante problema adicional: al entrar EE. UU. y México en un proceso de desgravación, se dará de modo natural 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 EE. UU. paga un 7% de impuesto y los países de la Cuenca del Caribe entran con arancel 0 a EE. UU., el margen de preferencia es de un 7%, esto es, 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 ya no va a ser del 7% sino que en realidad va a ser mucho menor, porque ahora se comparte con 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, no obstante, en algunos productos se va a producir una competencia significativa, como es el caso del melón, el pepino, la sandía y el azúcar.

6. Las tareas que se derivan para Centroamérica

Estas nuevas realidades de algún modo replantearán las condiciones en las que se trabaja dentro de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe. Desde luego, no se puede plantear a los estadounidenses que eliminen las preferencias hacia México, y existe poco espacio para pedir compensaciones dentro del sector agrícola, excepto en dos o tres casos bien definidos como el azúcar y el maní. Sin embargo, se tiene la ventaja de que la desgravación agrícola en EE. UU. es relativamente lenta, pues hay un período de adaptación, si bien no es 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 en estas condiciones la obligación de continuar con el proceso de modernización. De nuevo entramos en esa 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 pues, tendría que garantizarse que todo este movimiento de incremento de la rentabilidad sea homogéneo. Pero, ¿cómo asegurar que lo sea? Este es el principal interrogante.

Todo esto replantea la necesidad de modernizar la agricultura, modernización que pasa por el papel central del empresario. No hay otra posibilidad. Se han de incentivar los valores empresariales; el Estado se tiene que situar en tal posición que incentive el espíritu empresarial, que los empresarios actúen de manera más dinámica, tanto en las aplicaciones de su tecnología como que no se espere a que le compren, sino que salga a vender. En otras palabras, que no caiga en manos de un *broker* sino que él mismo se convierta en tal y desarrolle nuevos productos, busque nuevos espacios; todo lo cual, según creo, más que un problema de tecnología es un problema de actitud empresarial.

Es un prerequisite que la tecnología se encuentre accesible al empresario. No obstante, el espíritu empresarial es prácticamente insustituible, no se puede comprar en el mercado. Tenemos entonces que la modernización implica también un cambio en la mentalidad del productor agrícola, que lo haga más dinámico e integrado con la industria.

Esto se ha de incentivar asimismo 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; una vez eliminadas surge de nuevo 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.

7. Ideas finales

A principios de 1990, la Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Centroamericana (SIECA) encontró oportuno recordar que el sector agrícola está llamado a ser el motor del desarrollo en el corto y el mediano plazo, con fundamento en la diversificación y el 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 del istmo 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 aún debe resistir la dura prueba del tiempo, constituye una excelente alternativa para alentar la competencia dentro 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 e impide que el precio al consumidor se dispare. En perspectiva, entonces, el área ganará por un aumento de la competencia interna que por su parte fomentará el empleo (precisamente por el componente de apertura intrarregional), y estabilizará los precios. Como complemento será conveniente atender la posibilidad de abrir mercados adicionales, como puede ser el caso 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, lo mismo que a garantizar los derechos de propiedad y la disponibilidad de tecnologías. Es difícil que disponga de la capacidad financiera u organizativa para hacer más, sin embargo lo que pudiera hacer bien, constituye ya un verdadero triunfo. Si los incentivos a la producción se diseminan a través del mercado, el Estado debe cuidarse de que éste funcione bien. Un conjunto dado de señales del mercado podría servir para orientar el comportamiento de los sectores empresariales modernos, pero al mismo tiempo quedaría limitado para estimular al pequeño campesino tradicional; aunque no es cierto que el pequeño campesino no capta las señales del mercado cuando éste es competitivo y transparente. El Estado ha de procurar que estas condiciones se den. A su vez, un mercado que funcione 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 EE. UU. bajo las mismas condiciones. Para muchos de los productos en los que México obtuvo concesiones significativas, no hay exportaciones de países de la Cuenca. Otro aspecto relevante es que, pese a su vecindad, México tiene un porcentaje de las importaciones agropecuarias de EE. UU. de aproximadamente el 10%, frente a alrededor del 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 sus ingresos

de divisas por concepto de comercio. Esto confirma la necesidad de analizar con detenimiento las repercusiones en los productos específicos de los que los países de la Cuenca son proveedores, y cuyo acceso para otros países es difícil. Es el caso de los pepinos, las piñas, los melones, y el maní. No obstante, el caso más preocupante es el del azúcar, según quedó esbozado en su oportunidad, dado que ya existe un empeoramiento visible de la actitud oficial de México frente a importaciones de países centroamericanos, las cuales varios años antes dejaba 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 alcanzado 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 que 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 para otro tipo de exportaciones, incluso dentro del sector agrícola, no sólo en EE. UU. sino también en la cerrada CEE.

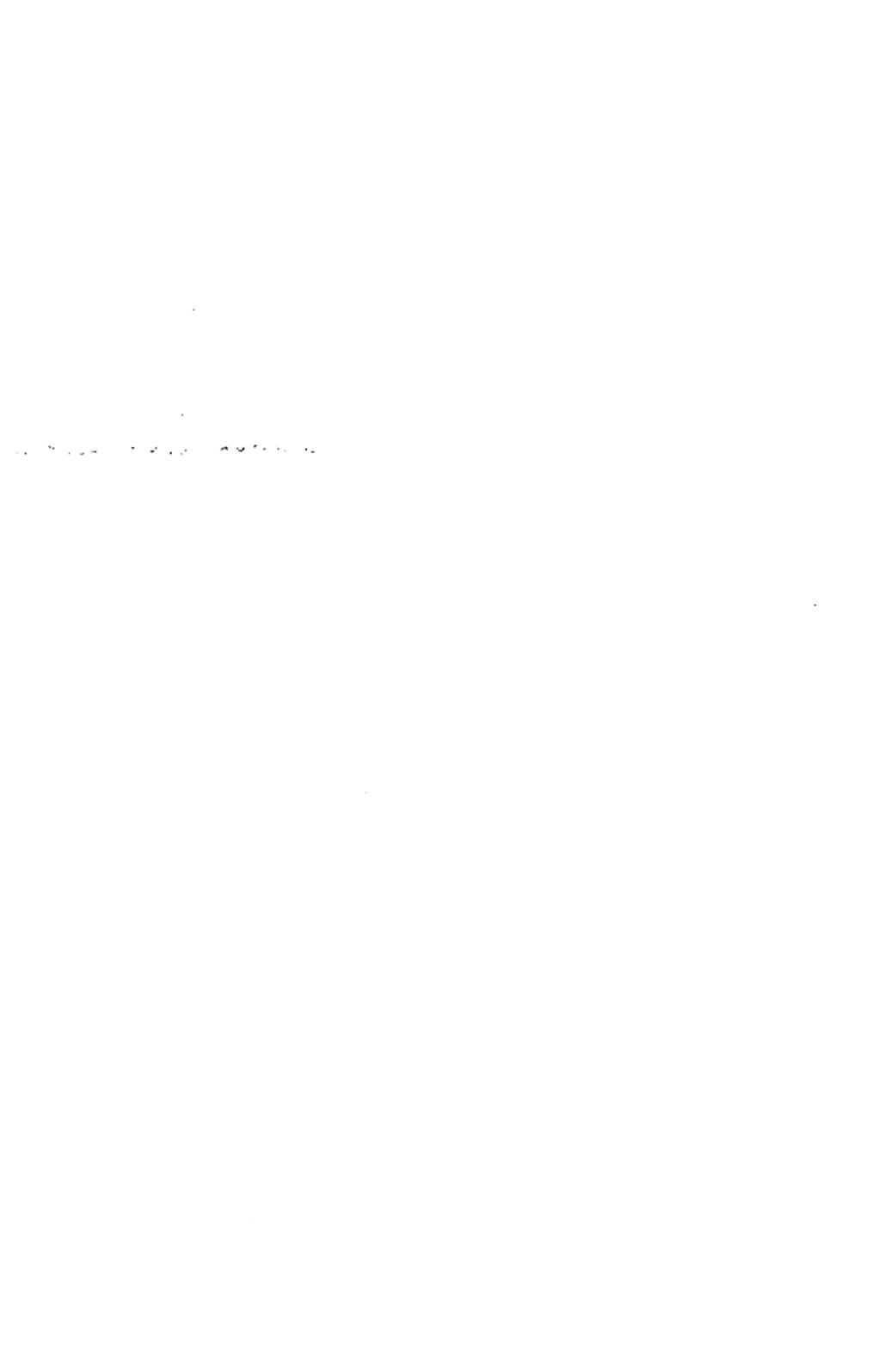
2) Bregar por la adscripción de Centroamérica al Tratado de Libre Comercio de Norteamérica. Este va a ser un proceso bastante largo, debido al resto de países grandes que se han instalado en la fila: Chile, Venezuela, etc. No parece haber en las condiciones actuales demasiado que ganar en lo agrícola, salvo en los casos del azúcar y el maní.

3) Bregar por una adecuación («compensación» es un concepto que no se debe usar porque puede interpretarse en el sentido de dar otra cosa a cambio, y que puede pertenecer a un aspecto distinto), especialmente en el caso del azúcar, y la 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 explotado de manera insuficiente, que crecerá probablemente de forma 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.

Comentarios



*Rodolfo Quirós Guardia **

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 EE. UU. 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 EE. UU. desde hace varios años, y en consecuencia 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 CAIRNS¹, 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 EE. UU. Con esto ilustro, como lo mencionó el doctor Gilli, que hay problemas de competencia en el mercado. Canadá subsidia su agricultura mediante los transportes, aparte de todos los otros subsidios considerados neutros

* El doctor Rodolfo Quirós Guardia, ex-ministro de agricultura y ganadería y ex-ministro de exportaciones de Costa Rica, actualmente es el director del Programa Comercio e Integración del IICA.

¹ 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 Zelanda, Tailandia y Uruguay.

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 EE. UU., 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, sin embargo 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, no obstante 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 exportaciones agrícolas las mismas disciplinas del GATT. Veamos un ejemplo muy reciente: el presidente de EE. UU. 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.

Hay, además, 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. Sin embargo, 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 en esencia 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 doctor 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 EE. UU., Canadá y la Secretaría de Comercio de México, que si bien perfilan y delimitan el tratado, no arrojan luz sobre la letra menuda, por lo cual aún tenemos muy serios 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.

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 hacer las respectivas solicitudes y los tres socios decidirán; no obstante el interrogante es cómo se va a negociar este acceso. Por otra parte, tenemos las declaraciones de hace poco más de un mes formuladas por la negociadora principal de EE. UU., 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. En consecuencia, pareciera que ese acceso no será tan fácil como se podría creer en un principio.

Otro elemento del Tratado de Libre Comercio es que en realidad no tenemos la menor idea de cómo 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 esto 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 la región para 1996. Esta es otra arista del NAFTA que realmente plantea muchos interrogantes, porque este último es un tratado de México con Centroamérica, pero a su vez México está atado por el NAFTA a Canadá y a EE. UU. Desde el punto de vista de las negociaciones comerciales, no está claro cómo se va a proceder en este campo.

El doctor Gitli sostiene que existe una erosión de las ventajas comparativas con respecto a la Iniciativa para la Cuenca del Caribe, 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, sin embargo el punto es que la Iniciativa para la Cuenca del Caribe contempla preferencias 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 significativa para los países de Centroamérica y para los 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 Lomé en la CEE.

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 únicamente a comercio; contienen todo el elemento de las inversiones, que quizás es más importante de lo que pueda ser la erosión de las ventajas arancelarias, sin mencionar otros elementos como los servicios, la propiedad intelectual, etc., que constituyen asimismo disposiciones de los tratados.

Concluyo haciendo hincapié en que hay una erosión substancial 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 (el NAFTA o la Iniciativa para las Américas).
Lo que no debemos hacer es quedarnos fuera.**

*Leonardo Garnier **

Haré una reflexión más general sobre la ponencia del doctor Gitli. En mi opinión la preocupación central de la exposición se refiere 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 de que curiosamente las discusiones eran modernas; por ejemplo, cuando otros negaban el café en favor del cacao, don Pedro de Alvarado decía:

Miren, 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 seguramente 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

* El doctor Leonardo Garnier, es el actual ministro de planificación nacional y política económica de Costa Rica.

conocida como estrategia de desarrollo hacia adentro, que representa toda la industrialización. Sin embargo esa no era una estrategia de desarrollo hacia adentro; lo que la CEPAL y la gente que impulsó esos modelos buscaba era una plataforma para insertarse mejor en los mercados internacionales. Se decía que aquella estrategia de bienes primarios y exportaciones de productos que iban perdiendo precio en comparación con los industriales no nos servía, que era necesario integrarnos a los mercados internacionales de otra manera, y para lograr eso se requería 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 naturales con que se contaba, para competir en esos mercados. Así, como la primera etapa se agotó, se propuso la segunda; y ahora nos dicen que la segunda etapa 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 producen 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?

El concepto «modernización» es muy amplio, y cada quien lo 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. No obstante el término «acceso» también habría que calificarlo, porque podría ser un acceso igual que hace 160 años, cuando todos producíamos lo mismo, con la misma tecnología y 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 en esto el elemento central es cómo transformar al sector empresarial de nuestros países; es decir, cómo lograr que la gente quiera abocarse a esta transformación o a esta apertura, de 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 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 las importaciones, que estimulen las exportaciones, etc.; incluso algunas personas van más allá y plantean cosas más interesantes, como 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 la social deberían integrarse. No tienen que buscar solamente mayor valor agregado, pues en el producto lo importante no es el valor agregado, 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 incrementar 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, existe un problema de actitud de los empresarios, pero en parte existe asimismo 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 se debe bajar el costo de los productos; sin embargo se debe tener cuidado con la forma mediante la cual se reduzca el costo de los productos. Este se puede bajar porque los empresarios logran ser más eficientes; y entonces, aunque los salarios y el gasto social suban, 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, 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 radica 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 desequilibrios financieros, de balanza de pagos y déficit fiscal en el corto plazo, pero lo resuelven igual que lo hicimos hace 160 años.

Conforme pasa el tiempo, lo que se percibe 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 los setenta del siglo pasado, casos en que la economía es incapaz de sostener el nivel de vida que los países desean.

Ante la oportunidad que 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 correctos.

Resulta relativamente fácil prefigurar el futuro, casi que en 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. No obstante, a Colombia le recomiendan las mismas políticas para competir con Costa Rica, y a los dos se les recomiendan las mismas políticas para competir con México. Así pues, con ese tipo de paquete el resultado es simple: todos vamos a competir entre nosotros, igual que lo hemos hecho muchas veces, para vender más baratos los productos, y no para remunerar mejor los recursos productivos.

Me parece que este es 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.

Capítulo IV

La sostenibilidad y el desarrollo agrícola

*Rubén Guevara Moncada **

1. 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 las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), y el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF) entienden por desarrollo sostenible “aquel que mejora la calidad de la vida humana sin rebasar la capacidad de carga de los ecosistemas que la sustentan”¹.

Por otro lado, el Departamento de Agricultura de Estados Unidos (EE. UU.) establece la sostenibilidad como

* El doctor 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.

¹ UICN, PNUMA, WWF. *Cuidar la Tierra. Estrategia para el futuro de la vida*. Gland, Suiza, 1991, pág. 18.

...una medida apropiada de un sistema cuya productividad y eficiencia no depende de cuánto produce, sino más bien de la producción en comparación con los insumos que fueron usados para producirlo ².

En la Ley de Fincas (*Farm Bill*) de 1990, el Congreso de EE. UU. 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 de los 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 ³.

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.

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 debe tener sustento económico, social y cultural, y hallarse en armonía con el medio ambiente.

2. 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, económicamente viables, ambientalmente compatibles, y que tengan un alto grado de participación y equidad.

² National Research Council, *Sustainable Agriculture Research and Education in the Field: a Proceeding*. Washington, D. C., Board on Agriculture, National Academy Press, 1991.

³ 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 aceptados sin mayores reservas y, por ende, absorbidos por los usuarios finales. Este precepto supone que los miembros de la sociedad satisfagan sus necesidades por igual; esto es, que ha de 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 tienen que generar beneficios tangibles e intangibles, que compensen los costos involucrados en los mismos; han de minimizar los riesgos y conservar los recursos; pero, además, 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 ha de 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.

3. 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, con ganancias en la productividad de más del 30% en el trigo y el maíz, y más del 50% en el arroz. Estos incrementos obedecieron al desarrollo en la preparación de la tierra, en las prácticas agronómicas, en las técnicas de cosecha y postcosecha, y sobre todo en la relación suelo-planta, lo que llevó al máximo la productividad de variedades que tienen una alta respuesta al uso de insumos agrícolas.

Según Reijntjes, existen dos extremos en la agricultura tropical: la que se fundamenta 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; o sea, 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, 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.

La agricultura de bajos insumos ha producido elevadas tasas de deforestación dada la agricultura migratoria, que a su vez provoca pérdida de diversidad biológica, erosión de los suelos y perjuicios en el ciclo hidrológico. La deforestación ha arriesgado los ecosistemas frágiles del trópico, y a la vez ha influido en forma negativa en la capacidad para generar agua en las cuencas hidrográficas, en la cantidad y con la calidad necesarias en la agricultura; así como 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.

4. Características de la agricultura de altos insumos externos

Esta agricultura se caracteriza por su gran dependencia en el uso de insumos externos a la vez que por su elevado 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 fungicidas, insecticidas, nematicidas, herbicidas, etc. En numerosos casos, la dependencia de este tipo de agricultura en el uso de agroquímicos llega al extremo de que éstos constituyen el mayor costo de producción.

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 investigación en los países desarrollados como EE. UU., los de Europa, y de algunos centros internacionales especializados en investigación agrícola como el CIMMYT, IIRI, CIAT y el CATIE.

También se depende en gran medida del alto uso de la mecanización agrícola, la irrigación y los petroquímicos, en forma energética y como

fertilizantes. Para el caso, la maquinaria agrícola utilizada para la preparación de la tierra, las prácticas culturales agrícolas, la cosecha y la postcosecha, 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 calentamiento 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 aún más los requerimientos de capital. Por otro lado, en los países latinoamericanos el grado de industrialización de los productos agrícolas derivados de esta agricultura no es tan desarrollado como en los 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 la postcosecha, 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 incrementar la disponibilidad de alimentos per cápita, a niveles como nunca antes había ocurrido. No obstante, se ha puesto en entredicho su sostenibilidad con múltiples casos bien documentados, tanto en Europa y EE. UU., como en América Latina. Por consiguiente, es necesario hacer en ella una profunda revisión para buscar un equilibrio entre esa alta productividad y la conservación del medio ambiente.

5. 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 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 mediante el reciclaje de materia orgánica. También se desprende en menor grado de la semilla mejorada, y en una elevada proporción de semilla indígena no mejorada. En el caso particular de la agricultura migratoria, ésta depende mucho del uso de semillas autóctonas de los lugares donde se lleva a cabo, aunque en los últimos tiempos es cada día más común el uso de semilla mejorada. Los agricultores que practican esta agricultura son las familias más pobres del

mundo en vías de desarrollo, que luchan por su supervivencia y carecen de alternativas de cambios favorables que les permitan salir adelante.

Las prácticas agronómicas de este tipo de agricultura se fundamentan muy poco en las últimas tecnologías, dependen de las lluvias, y en ningún caso utilizan la irrigación. Las prácticas culturales agronómicas son las mínimas, y en un gran porcentaje se utilizan prácticas agrícolas ancestrales empleadas por los indígenas desde hace varios cientos de años, que generan baja productividad, al igual que 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 limitadas. Los procesos de cosecha y postcosecha suelen ser manuales, acudiendo mucho a la mano de obra. No existe ninguna agroindustrialización; tampoco se utilizan 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, y recurren a métodos de producción tradicionales que básicamente no requieren de estas tecnologías.

Se calcula que en el presente existen en el mundo mil cuatrocientos millones de personas que practican este tipo de agricultura, distribuidas en mil millones en Asia, trescientos millones en África y cien millones en América Latina. El incremento de la producción de este tipo de agricultura siempre es inferior a la tasa de crecimiento de la población, y por lo general se le encuentra en las áreas de suelos menos fértiles, en terrenos ondulados y de laderas de ecosistemas muy frágiles. La misma es por lo tanto altamente dependiente de las condiciones climáticas, y es afectada por la sequía o por los crudos inviernos.

Las prácticas culturales y las condiciones ecológicas donde esta agricultura se practica tienden a originar una gran erosión, que empobrece los suelos e induce a los productores a buscar nuevas tierras donde producir sus alimentos, en un proceso comúnmente conocido como agricultura migratoria. Esta práctica contribuye como uno de los factores más importantes que producen deforestación.

6. Aspectos 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 se deben utilizar 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 los miles de científicos de todo el planeta dedicados a esta labor, podrían reorientar, con el apoyo de otras áreas del saber, y por ende de otros científicos, la investigación hacia la sostenibilidad agrícola. El total de los recursos financieros destinados a investigación son los suficientes como para empezar esta reorientación. Sin

embargo, los organismos de cooperación internacional y la banca financiera multilateral tienen que destinar recursos frescos para la investigación, el desarrollo de recursos humanos, la transferencia y formulación de políticas dirigidas a la práctica de la agricultura sostenible.

Hay algunos elementos vitales en este proceso. Para alcanzar la sostenibilidad debemos promover una gran participación de la población a nivel local; es decir, que todas las acciones que tomemos deben anteponer los intereses de esa población y su bienestar, su seguridad alimentaria, su calidad de vida, y permitir su participación en todos los procesos de decisión y ejecución. Para ello será necesaria una inducción que posibilite que los productores agrícolas se compenetren del efecto de sus acciones en el medio ambiente, de manera que adquieran conciencia de que este cambio es absolutamente necesario, no sólo para su bienestar personal y económico, sino también para el de todas las generaciones futuras.

Se deben impulsar fuertes acciones orientadas a la conservación de los suelos y del agua, y garantizar que la calidad del agua sea la óptima y que la cantidad de los flujos de agua, tanto en verano como en invierno, sean tales que no provoquen inundaciones o sequías que afecten la agricultura. Además, este último factor es de gran importancia en el uso del agua para propósitos domésticos, industriales, y la generación de hidroenergía. Desde este punto de vista resulta muy importante el manejo de la materia orgánica y su reciclaje, de modo que se dependa menos de insumos externos. Así se propiciará el manejo de la microbiología del suelo de manera que ayude a la incorporación de esa materia orgánica al proceso productivo, y al equilibrio entre los microorganismos dañinos y los beneficiosos en el proceso fisiológico de producción de las plantas.

Esta nueva investigación ha de facilitar el manejo integral y el uso múltiple de los recursos productivos en sistemas de cultivos agrícolas. Para ello será necesario que se vea el conjunto de los suelos, el agua, los bosques y el resto de los componentes del ecosistema como un todo, y no como elementos aislados o separados. Se tiene que buscar un equilibrio en el control de plagas de los cultivos agrícolas, de tal forma que se minimice, o idealmente se elimine, el uso de insecticidas, fungicidas, nematocidas, herbicidas, etc.

El uso de agroquímicos para el combate de plagas es quizá el factor más difícil en relación a la agricultura de altos insumos externos. Existen ejemplos bien documentados en EE. UU. en donde por la marcada utilización de químicos, se ha contaminado una buena proporción de los acuíferos subterráneos de grandes porciones de las extensas praderas de ese país. También existen ejemplos documentados en México y en Centroamérica, donde la vida lacustre y la marítima muestran trazos muy elevados de ciertos insecticidas, los cuales son acarreados a través de la cadena alimenticia hasta llegar al ser humano. Muchos de estos químicos son teratológicos, carcinogénicos, o causan enfermedades que generan enormes cuentas en el cuidado de la salud humana, y en muchos casos

hasta la pérdida de vidas. El control biológico y el manejo integrado de las plagas 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 sólo fortalecer los bancos de germoplasma, tanto *in situ* como *ex situ*, sino que se debe fortalecer asimismo la búsqueda de formas baratas y seguras de preservación de los recursos genéticos, tales como la crioconservación. Es vital que se utilicen la biotecnología y la ingeniería genética para garantizar que los recursos fitogenéticos sean oportunamente estudiados y llevados a la práctica en la agricultura sostenible.

También es imprescindible el uso máximo de recursos locales y la introducción de sistemas agroforestales (silvopastoriles, agrosilvopastoriles, agrosilvícolas y frutisilvícolas) que permitan la conservación de los suelos, la fijación de nitrógeno, la incorporación de materia orgánica en el suelo y el combate de enfermedades en cultivos específicos en los cuales la alternación de sombra y sol produce este resultado. Es necesario utilizar las tecnologías de la informática, la comunicación y la gerencia para que estos nuevos conocimientos sean transferidos y puestos en el mejor uso posible, a fin de que en el más corto plazo se pueda contar con la viabilidad 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 esos nuevos conocimientos se pongan en práctica entre el mayor número posible de productores de ambos tipos de agricultura, y así hacer realidad la agricultura sostenible.

Finalmente, parte del daño que se causa al medio ambiente se debe a la valoración incorrecta de los recursos naturales. En las cuentas nacionales que en la actualidad se usan en todos los países para calcular el desarrollo económico y el bienestar social, no se toman en consideración las externalidades producidas por la contaminación ambiental, la pérdida de suelos y la biodiversidad; además, casi siempre los niveles de decisión política no le dan a estos factores la relevancia que tienen. Lo más frecuente es ver los beneficios de corto plazo de una agricultura de altos insumos externos, a expensas de daños de largo plazo que pondrán eventualmente en peligro la producción agrícola, y por ende, la seguridad alimentaria de la humanidad.

7. Conclusiones

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

Existen dos tipos más comunes de agricultura:

1) la dependiente de altos insumos externos, caracterizada por una elevada productividad, pero igualmente por una gran dependencia de los agroquímicos y significativos requerimientos de capital, la utilización de tecnología de punta —tanto en el mejoramiento genético como en la mecanización agrícola—, combinada con el notable uso de energía y de agua para irrigación; y

2) la de bajos insumos externos, dependiente de las lluvias, que utiliza poca tecnología y agroquímicos, pero cuyos productos son de bajo rendimiento, tiende a buscar nuevos sitios para la producción en un corto período, y causa gran erosión de los suelos y deforestación.

La capacidad instalada para la investigación agrícola, y la inventiva de los científicos que en la actualidad investigan en este campo, permitirían realizar un cambio relativamente rápido hacia una agricultura sostenible, la cual tendría que llenar ciertos requisitos: el mayor involucramiento de la población en todos los procesos de decisión; una fuerte tendencia a conservar los suelos y aguas; el manejo integral de los recursos naturales, que son la base de la producción; la conservación y el uso de recursos fitogenéticos; el manejo integrado de las plagas; la utilización máxima de recursos locales, lo mismo que de la comunicación, la informática y la gerencia en la conducción dinámica del proceso de cambio hacia la sostenibilidad.

Es indispensable que existan la voluntad y la decisión políticas para iniciar este proceso, el cual supondrá modificaciones en los patrones de producción y consumo actuales, y al mismo tiempo renunciar a ciertos elementos relacionados con oportunidades a corto plazo, a cambio de oportunidades a largo plazo que compensarán con creces cualquier ganancia efímera del presente.

8. Recomendaciones

A partir de todo lo dicho, se pueden hacer algunas recomendaciones importantes:

1. Comercio internacional

En primer término es imperioso que se eliminen de forma gradual, aunque en un período relativamente corto, las distorsiones en la estructura mundial de producción y comercio agrícolas. EE. UU., Europa, Japón y el resto de países se tienen que poner de acuerdo para lograr este propósito.

2. Políticas macroeconómicas

Es necesario que los países pongan en vigencia políticas macroeconómicas que no penalicen al sector agrícola en general, sino, por el contrario, que lo favorezcan. En otras palabras, es importante que los

precios de los productos agrícolas sean los que corresponden, de manera que no subsidien a los consumidores o, lo que es más importante, a otros sectores como el industrial, el energético, la infraestructura o el comercio.

Se debe velar porque estas políticas le den verdadera importancia a las diferentes formas de producción agrícola: la agricultura, la producción forestal, la ganadería, la pesca y acuicultura, la combinación de sistemas agroforestales, y el impacto que cada uno de estos cultivos tiene sobre el medio ambiente, y en particular en la erosión del suelo; la calidad de las aguas; la conservación de la biodiversidad; la contaminación del agua, el suelo y el aire, etc.

Las políticas macroeconómicas han de empalmar de modo armonioso con las políticas sectoriales, de manera que su ejecución favorezca la conservación del ambiente aunada con la producción. Ellas tienen que promover la creación de riqueza en el agricultor rural, así como formas eficientes de educación, salud y desarrollo humano.

3. Estado y sector privado: políticas sectoriales

Es indispensable que se defina el papel del Estado y el del sector privado, y que exista una racionalización de la participación estatal en este proceso. El Estado debe convertirse en un normador que establezca las pautas según las cuales el sector privado tiene que desenvolverse. Sin embargo las acciones han de provenir sobre todo del sector privado, y sus costos ser absorbidos por ellos. En el momento en que el Estado —por medio de los impuestos que pagan miles de contribuyentes que no tienen que ver con esta problemática— deje de subsidiar las acciones que se emprenden para proteger el ambiente, se iniciará un cambio en la dirección correcta. El principio tiene que ser: quien contamina, paga.

Las políticas agrícolas han de incentivar las ganancias en la productividad a mediano y largo plazo; en consecuencia, hay que iniciar acciones que aunque premien la ganancia de la productividad en el corto plazo, castiguen las acciones resultantes de decisiones irresponsables que dañen el ambiente debido a estos incrementos de la productividad. Asimismo es importante que se establezcan políticas agrícolas que valoren los recursos naturales, al igual que mecanismos mediante los cuales se cobre el verdadero valor de estos recursos (pagados por quien los utilice directa o indirectamente). Para el caso, el precio del agua utilizada en la irrigación debe ser tal que compense las actividades de manejo de las cuencas en los orígenes de las fuentes de agua. También han de existir mecanismos que permitan el pago de la conservación de los recursos fitogenéticos, los cuales tendrán mucha importancia como materia prima potencial para la futura producción agrícola.

Se tendrá que revisar la política de la frontera agrícola; en otras palabras, la expansión del área bajo cultivos agrícolas versus el área bajo cultivos de bosques naturales. En este sentido será necesario establecer mecanismos adecuados que ayuden al agricultor de subsistencia a mejorar su productividad, y en último término su producción, mediante la

conservación de suelos y la introducción de sistemas de producción que permitan su estabilización en una sola parcela por tiempo indefinido, eliminando así la agricultura migratoria.

Deberá abordarse el asunto del uso de la tierra, y de modo muy particular la priorización de diferentes cultivos en distintos lugares para aminorar su efecto en el suelo y el ambiente. Será necesario que haya compatibilidad entre las políticas agrícolas y las del agroecoturismo, dado el enorme potencial que esto representa en comparación con usos que tienen vida de corto plazo.

Las políticas agrícolas y otras políticas sectoriales deberán fomentar la restauración de áreas afectadas seriamente por las prácticas «mineras» de la agricultura y de otras actividades económicas. Estas acciones ayudarán a restablecer la capacidad productiva del suelo en forma sostenible.

4. Educación: formación de recursos humanos

En todo este proceso la formación de recursos humanos desempeña un importante papel, porque son los profesionales quienes se encargarán de hacer el cambio de la agricultura actual hacia la agricultura sostenible. Por lo tanto, es indispensable que se actualice la educación agrícola de modo que los graduados se especialicen en las diferentes áreas agrícolas. Hasta ahora el énfasis de esta educación se ha puesto en la aplicación de la agricultura dependiente de altos insumos externos; y son la excepción instituciones visionarias como el CATIE, que lleva veinte años de trabajos científicos y educativos en agricultura sostenible.

La formación tendrá que incluir conocimientos muy profundos sobre las interrelaciones ecológicas de los recursos naturales, y de los efectos de las decisiones del ser humano en la producción agrícola y en el ambiente. Aquí será necesario que los recursos humanos sean formados con el liderazgo y el conocimiento de la informática, la comunicación y la gerencia, de manera que se conviertan en agentes de cambio que posibiliten a la mayor brevedad la adopción de las tecnologías de la sostenibilidad agrícola y la puesta en práctica de todos los esquemas expuestos.

Es fundamental la capacitación masiva de graduados agrícolas, extensionistas y productores, para dotarlos de los últimos conocimientos de agricultura sostenible. La publicación y divulgación masiva de experiencias positivas, lo mismo que el establecimiento de redes regionales de intercambio de información y bancos de datos y documentación, son igualmente necesarios para avanzar a un paso más rápido en esta dirección.

5. Investigación y transferencia

La investigación y la transferencia para generar las innovaciones necesarias para la transformación de la agricultura, tendrán que partir de todos los centros especializados, las universidades, y de los programas regionales y nacionales de investigación, en un conjunto de acciones que

eviten la duplicidad, busquen la complementariedad y utilicen la multiplicidad de conocimientos y experiencias del pasado en el nuevo proceso. Para ello serán necesarios mecanismos de comunicación constante por medio de seminarios, conferencias y la informática, de manera que los investigadores puedan intercambiar conocimientos y avanzar más rápido en esta tarea.

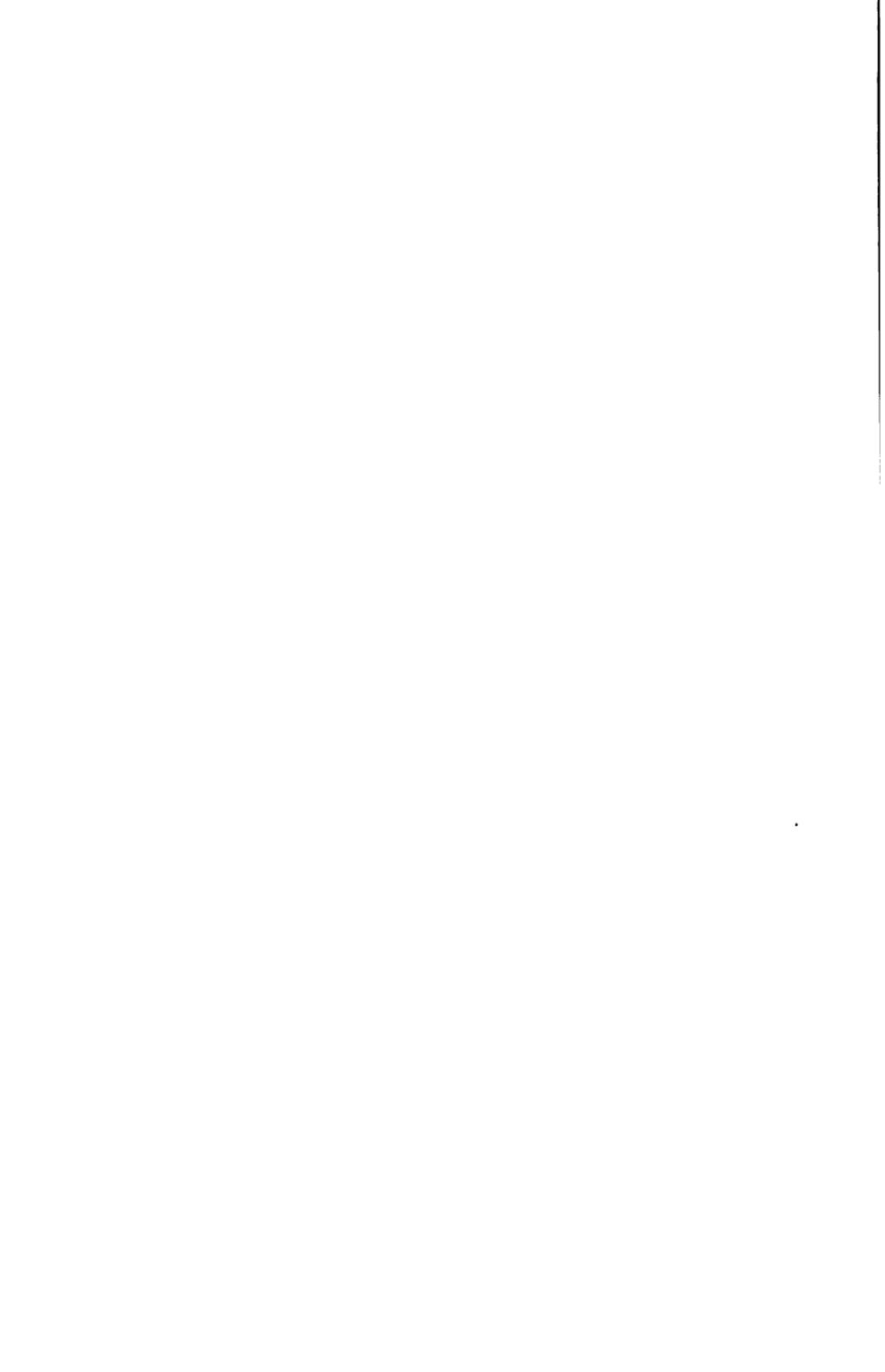
Los organismos de cooperación bilateral y multilateral, y la comunidad financiera internacional, deben establecer políticas de corto plazo para financiar la investigación y la transferencia en aspectos de agricultura sostenibles como: conservación de recursos fitogenéticos, mejoramiento genético, manejo de la biodiversidad, control biológico y manejo integrado de plagas, manejo de especies fijadoras de nitrógeno, sistemas de producción agrosilvopastoril, manejo y restauración de laderas, manejo y utilización forestal, economías y valoración de recursos naturales y producción agrícola, investigación en políticas y sus impactos, uso de energía renovable en la producción agrícola, conservación de suelos y aguas, etc.

6. Organización

Para que se adopten con prontitud las nuevas tecnologías se requerirá contar con una organización adecuada de los productores agrícolas, a fin de que tengan acceso inmediato a ellas, y puedan obtener ventaja de los espacios de oportunidad que existen en la agricultura orgánica, en la agricultura basada en sistemas de producción y en la producción forestal, así como de las oportunidades que existen a través de la fijación de bióxido de carbono y la conservación de la biodiversidad, entre otros. Esta organización es necesaria también para que puedan tener acceso a mercados que les permitan vender sus productos a los más altos precios.

Esta organización ha de funcionar tanto para que la investigación y la transferencia sean efectivas, como para que los productores y consumidores salgan ganando de las prácticas de la agricultura sostenible. El manejo de la información y el conocimiento sobre las nuevas prácticas tienen que estar a disposición de la sociedad en general por medio de la organización, como fundamento de la nueva revolución verde.

Comentarios



Eduardo Trigo *

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

Resulta fácil concordar en que cualquier esfuerzo por lograr un desarrollo sostenible requiere de una transformación tecnológica de gran magnitud. Basta hacer las proyecciones más simples en cuanto a la demanda de alimentos en el mundo para advertir que en menos de cincuenta años habrá que duplicar la presión ejercida sobre la base de recursos naturales en términos de producción alimentaria. En los próximos treinta o cincuenta años la población se duplicará, y por ello habrá que realizar un esfuerzo productivo igual al que la humanidad ha realizado desde hace doce mil años. Duplicar nuestra capacidad de producción aun manteniendo la misma distribución actual, la misma brecha entre ricos y pobres, que hoy representa mil millones de personas bajo el límite de pobreza (US\$280 anuales) conforme a las cifras del Banco Mundial.

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 mediante la investigación y el desarrollo tecnológicos. El caso del desarrollo rural integral de la década de 1970 es un ejemplo que debemos tener muy presente al examinar las estrategias, toda vez 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

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

límites de lo alcanzable por medio de la tecnología, es un aspecto importante, porque en última instancia nos lleva a referirnos a las raíces del problema. Los procesos actuales de degradación de los recursos naturales y deterioro ambiental, no pueden ser interpretados como simples efectos no deseados del modelo de desarrollo o de los esquemas de organización social vigentes en la actualidad, y que ha llegado el momento de enfrentar todo lo que eso significa. La situación de deterioro de los recursos, la falta de sostenibilidad o la degradación ambiental, son consecuencias inevitables de comportamientos racionales de los actores económicos dentro del modelo de desarrollo prevaleciente. Hay dos 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 variables económicas, como instrumentos principales para orientar el comportamiento de los actores sociales en cuanto al uso y manejo de los recursos naturales.

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

Si el desarrollo considerado como crecimiento económico, tal como se interpreta en la actualidad, fuese la solución al problema de la no sostenibilidad o al de los recursos naturales, no deberían existir en las economías hoy desarrolladas los problemas de deterioro ambiental que esas economías gestan y enfrentan. Si pensamos en las economías desarrolladas, en las cuales la prioridad ambiental se desarrolla a partir de niveles de ingreso entre los US\$4.000 y US\$5.000, y en las que la sociedad comienza a demandar conservación, podríamos decir que la solución es crecer, llegar a ese nivel, pues entonces vamos a tener los medios para resolver los problemas en el campo de las soluciones fáciles.

Desafortunadamente el 90% de la población del planeta está por debajo de los \$4.000 dólares, y entre un 75% y un 80% está bajo los \$1.000 dólares. Además, entre los niveles bajos de ingreso y los \$4.000 dólares, nuestro patrón tecnológico, nuestro modelo económico, nuestro patrón institucional, lo que en verdad producen es un acelerado deterioro de los recursos naturales. Así las cosas, el crecimiento en efecto nos puede llevar a soluciones a largo plazo, pero infortunadamente no vamos a llegar al largo plazo. La mayor parte de la población tiene que pasar

todavía por un modelo de consumo acelerado de recursos naturales. Estos datos son importantes, porque nos llevan a donde están las limitantes del proceso que tenemos que resolver. Para nuestra desdicha, las economías de mercado —la visión neoclásica del mando— plantean en lo esencial que el capital ecológico, los recursos naturales y el capital creado por el ser humano, son sustituibles. Esto ha llevado a que en las dos últimas centurias hayan sido desarrollados patrones de producción y de consumo relativamente independientes de la disponibilidad de recursos naturales. Con suficiente tiempo podríamos reparar cualquier daño que produjéramos.

La innovación tecnológica podría reponer cualquier pérdida de productividad que ocurriera; y esto, en última instancia, tiene la prueba del funcionamiento de la historia. Hace doscientos años Malthus planteó que el mundo se terminaría relativamente pronto, sin embargo no se terminó; y para la visión neoclásica fueron precisamente el desarrollo y la innovación tecnológicos los que permitieron salirse del círculo malthusiano.

Conviene que nos refiramos a la concepción del valor de los recursos naturales, o cómo funciona la economía de los recursos naturales, dentro de las economías de mercado. En primer lugar, estamos en una situación finita a nivel global, y en muchos países (y hasta en continentes enteros) se ha incluso llegado a los límites de la ocupación territorial. Por lo tanto, lo que era posible en términos de sustitución hace ciento cincuenta años ha dejado hoy de ser posible. Hemos pasado de procesos de pequeñas magnitudes a grandes magnitudes; de la contaminación gruesa (el humo y las aguas servidas) a la microtoxicidad; de los fenómenos locales a los fenómenos globales; de la contaminación en las economías industriales del Norte a la contaminación y la degradación de los recursos naturales en las economías del Sur; de las economías que crecen a las economías estancadas o en vías de crecimiento. Es decir, que estamos llegando a los límites de la relación que hemos establecido históricamente entre las sociedades humanas y los recursos naturales.

Hace ya casi veinte años, el Club de Roma planteó de manera clara la problemática de los límites del crecimiento. En ese momento de alguna manera se partió de que existía todavía un espacio para ocupar territorio, para desmontar, para terminar con los bosques, para seguir incorporando tierras productivas, para seguir sustituyendo recursos naturales por alternativas químicas y reponer de alguna forma la fertilidad. Lo que en la actualidad experimentamos son los límites de ese proceso; además, tenemos que admitir que nuestras estructuras institucionales tampoco ayudan, porque están pensadas en lo fundamental en términos de los mecanismos del mercado, de que los recursos naturales o los servicios son bienes libres. Y, por consiguiente, 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; no vale la pena desarrollar tecnologías que faciliten su conservación.

El caso del bosque concebido de modo integral es un buen ejemplo de este tipo de 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 conservarla, no vale la pena invertir en desarrollos de tecnologías que conserven ese recurso. Si el agua es barata, está subvalorada dentro de los esquemas de precios con los que funcionamos, ¿por qué vamos a invertir los escasos recursos de la sociedad en generar tecnologías que la conserven?, ¿tecnologías que lleven al máximo el uso del riego, o el uso del bosque como recurso productivo?; y en última instancia, si podemos reponer la fertilidad de los suelos mediante fertilizantes químicos, ¿por qué vamos a conservar el suelo? Percibimos el suelo como un elemento productivo, y no como el recipiente o el hábitat de las dos mil toneladas de microorganismos a los que se refería Rubén Guevara.

Al pensar en el valor de las estrategias tecnológicas es imprescindible tener en cuenta todos los elementos anteriormente mencionados, porque se nos está planteando que tenemos que cambiar valores, instituciones, políticas, y redefinir el marco dentro del cual se toman las decisiones en cada sociedad. Cuando estas orientaciones permitan concebir senderos diferentes, la estrategia tecnológica será indispensable. Sin una nueva forma de relacionarnos de manera productiva con nuestros recursos naturales no vale la pena cambiar las orientaciones, por cuanto no tenemos la respuesta al problema de base. Tendremos que cambiar estructuras de consumo y de distribución, el paquete productivo y el de consumo. Pero cuando estemos dispuestos a hacerlo, tendremos que disponer de una respuesta productiva, de un modo diferente de relacionarnos con los recursos de base; de lo contrario, el cambio de orientaciones no tendrá impacto. Aquí radican la importancia y los límites de lo tecnológico.

Probablemente en la actualidad estamos en condiciones de pensar que le haremos frente a las necesidades alimentarias del planeta mediante una redistribución de la disponibilidad de alimentos. Con el doble de la población, esto ya no es un simple problema distributivo; en el futuro existirá un problema de producción: si no tenemos que duplicar la producción, al menos habrá que hacer algo parecido a eso.

Hoy podemos tratar de resolver los problemas del hambre dentro del marco de la producción actual. Es imposible pretender que lo podamos hacer a futuro. O sea, que debemos asumir el desafío del incremento de la producción y de la productividad como si fuera un reto permanente.

Los comentarios hechos hasta ahora se podrían interpretar como el planteo de que tenemos que abandonar el modelo de mercado. No es así: tenemos que pensar que en los mercados, tal como los conocemos y funcionan hoy, puede que se presenten problemas o tengan deficiencias en cuanto a ayudarnos a dirigirnos en dirección del desarrollo sostenible. Sin embargo eso no significa que haya que abandonar el concepto de mercado como el mecanismo que tiene el potencial de facilitar la armonización y solución de conflictos en un marco pluralista descentralizado

y de amplia participación social, que es esencial en el camino hacia el desarrollo.

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

El tema de la conservación de la diversidad y del aprovechamiento de los recursos genéticos es un problema de una enorme complejidad institucional. El ejemplo histórico lo es el patentamiento en el área económica, o el de la organización de una sociedad en 1.700, que pasó de la justicia divina al imperio del derecho como base de la organización social en la época de la Revolución Francesa. Fuimos capaces históricamente de incorporar innovaciones institucionales que permitieron pasar de las monarquías absolutas a las democracias republicanas, del imperio del derecho de la propiedad libre de los conocimientos a esquemas institucionales que permitieron, a aquellos que generan los conocimientos, aprovechar sus recursos, y que eso sirviese de base para el desarrollo tecnológico de la sociedad que hoy conocemos. No obstante, pensemos lo que significaría si hacemos que resucite Franklin —o alguno de los grandes inventores de principios del siglo pasado— y le decimos que puede patentar la electricidad; ¿pensaría que habíamos desayunado con bombillos rotos ese día! Hoy eso es posible, y se patentan elementos mucho más complejos. Y eso lo reconocen los mercados.

El tema de las innovaciones institucionales no nos debe asustar, lo cual me lleva a proponer que tendríamos que definir el desarrollo sostenible, no en términos de las relaciones intergeneracionales de la conservación de recursos, de las relaciones entre nuestras generaciones y las generaciones futuras, de las relaciones entre ricos y pobres, en última instancia, sino como un proceso de innovaciones sociales, económicas, políticas, institucionales y tecnológicas, que nos permitan recomponer los equilibrios entre el ser humano y el medio natural. Si pensamos en términos de innovaciones empezamos a situarnos en el camino adecuado, porque restablecemos el equilibrio entre lo institucional y lo tecnológico. El patrón de la agricultura de altos insumos es reflejo de un marco institucional, de una forma de entender el mundo, y el patrón que necesitamos debe ser más equilibrado, más austero. Debemos ser capaces de cambiar la forma en que tomamos las decisiones en cuanto a la orientación de nuestros esfuerzos de investigación; y eso depende del

marco institucional, que en última instancia enmarca el mundo científico y el desarrollo tecnológico.

¿Qué es lo importante para una sociedad? Sin entrar a delimitar hacia dónde se dirige la tecnología sostenible que Guevara ha descrito en forma adecuada, es una tecnología que tiene características bastante particulares. Quiero concentrar mis comentarios finales en una de las limitantes más importantes que enfrentamos para lograr esa transformación tecnológica, cual es que en este momento nuestro sistema de innovación, de investigación y desarrollo tecnológico en el agro, está pensado fundamentalmente para la agricultura de altos insumos. No hemos abandonado el paradigma científico y tecnológico de la revolución verde, el paradigma de los productos, de la sustitución de innovaciones, o de la sustitución de la energía de hidrocarburos o energía fósil por recursos naturales. Esto es importante, dado que tras ese patrón hay toda una estructura de la ciencia y de la investigación agropecuaria, definida por productos, por disciplinas, y su correspondiente paradigma organizacional.

Las instituciones que desarrollan tecnologías están diseñadas en función de ese paradigma, y tenemos que ser muy cuidadosos de no desperdiciarlo sin una reflexión seria, ya que se trata de un paradigma que ha tenido mucho éxito en resolver el problema que le planteamos a la investigación agropecuaria a finales de la década de 1950 y principios de la siguiente. En aquel momento el objetivo fundamental era resolver el problema del hambre, lo que debía hacerse incrementando la disponibilidad de productos en las propias zonas de producción. Con independencia de las críticas que le podamos hacer en términos de los efectos colaterales o secundarios que puede haber tenido, el paradigma de la revolución verde fue extraordinariamente eficaz para resolver el problema de la disponibilidad de alimentos en las zonas más pobres del mundo mediante la producción local. Tenía un objetivo claro: la disponibilidad de alimentos; con una estrategia: la del aumento en la productividad; con una base científica: el mejoramiento, lo que podríamos llamar el paradigma bioquímico, esto es, mejoramiento genético agroquímico, fertilizantes, protección fitosanitaria por medio de agroquímicos, uso intensivo del riego como recurso estratégico; y por último, con una base científica disciplinaria acumulada a partir de la experiencia de la agricultura que se podía aplicar al mundo en desarrollo.

Como consecuencia del planteamiento anterior, se concibió el modelo institucional que tenemos hoy en nuestras instituciones de investigación y transferencia de tecnología, el cual simplemente estaba dirigido a tomar los conocimientos disponibles en el Norte y aplicarlos a las realidades productivas del Sur, para producir más de los productos estratégicos en términos de la alimentación. Todas las políticas y la ayuda internacional se orientaron y definieron en función de posibilitar la transferencia y adopción de los conocimientos por parte de los agricultores de los países en desarrollo: subsidios al crédito y a los fertilizantes, políticas de apoyo a la transferencia de conocimientos en los cultivos templados, etc. Tal es

el paradigma del que en la actualidad disponemos, y que —muy bien lo ha planteado Rubén Guevara— no nos es útil para las prioridades del desarrollo tecnológico de la agricultura sostenible. Que es una agricultura sistémica que parte del manejo de los recursos, o sea, que no ignora el hecho de tener que producir a través de productos, pero que sitúa éstos en el complejo de los recursos naturales, de los recursos productivos a nivel de la finca, de la micro-región, de la región, de la cuenca, o del país, y que por lo tanto es una estrategia que debe mirar el sistema, y los cultivos dentro del sistema. Es una estrategia necesariamente interdisciplinaria, porque tiene que vincular la respuesta tecnológica a las innovaciones en los campos institucional, económico, social, político, y nuestras instituciones no están pensadas para trabajar en función espacial, sistémica, en fin, no están hechas para trabajar en función interdisciplinaria. Están pensadas en lo fundamental para trabajar en función disciplinaria; más aún, las ciencias agrícolas que constituyen la base científica clave a partir de la cual proyectamos nuestra actividad aplicada, están diseñadas en términos disciplinarios (nos referimos a la genética, la fisiología, los suelos, la física de suelos, la química de suelos, todas ellas disciplinas compartimentalizadas), y nuestras instituciones —nacionales, regionales e internacionales— recogen ese paradigma y están organizadas de ese modo.

Tal es el primer problema que debemos resolver: cambiar nuestras instituciones; el segundo problema, que considero más complejo de resolver, tiene que ver con la actual corriente de privatización de los servicios. Si pensamos en el paradigma de la agricultura de elevados insumos (genética, fertilizantes y agroquímicos, maquinaria agrícola), nos estamos refiriendo prácticamente en todos los casos a tecnologías incorporadas en los insumos, insumos físicos, y por ende factibles en última instancia de ser protegidas por medio de los esquemas existentes de propiedad intelectual. En consecuencia, es bastante claro pensar que el camino de la privatización es viable para esas tecnologías.

Cuando hablamos de la tecnología de la sostenibilidad nos referimos a tecnologías públicas esencialmente, al manejo en su sentido más genérico, manejo integral de los recursos y de los cultivos a nivel de finca, de microcuenca, de microrregión o región, e incluso estamos hablando de manejo integral de las oportunidades y capacidades productivas a nivel de los países. La única alternativa frente a los incrementos de producción que necesitamos en el mediano plazo; se realizaría mediante el reordenamiento del uso de la tierra para ir a una producción óptima, de altos insumos, en aquellos ecosistemas más privilegiados que pueden soportar la intensificación, dado que tienen gran capacidad de recuperación, y en ello sí debe insistirse. No obstante, también tenemos que generar tecnologías capaces de conservar de modo rentable en aquellas situaciones ecológicas de gran fragilidad. Estamos hablando de tecnologías sociales, de planificación del uso de la tierra, y en cierto sentido de utilizar capacidades que nuestras sociedades han desmontado, o están en

vías de desmontar, por medio de procesos como la privatización de la investigación y transferencia de tecnología, tema que en general es de gran actualidad en este momento, y otro de los problemas por atender si se quiere lograr el desarrollo sostenible.

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

En el caso de las tecnologías de la sostenibilidad, me parece que hemos tomado la dirección opuesta. Hay que reconstituir la capacidad pública, no necesariamente la capacidad gubernamental, sino la capacidad social de generar tecnologías que no son apropiables y que, por consiguiente, no pueden ser asumidas por ningún esquema de iniciativa privada, como los que conocemos hoy; pues quien invierte no puede recuperar en forma individual los costos de la inversión en desarrollo.

Directamente asociado con esto se halla el tema más específico de la transferencia de tecnología, la extensión agrícola, que en los últimos quince o veinte años se transformó en el «patito feo» de la historia de los esfuerzos o de las políticas del desarrollo, de la política agropecuaria y de los esfuerzos en general de promoción del desarrollo. La extensión agrícola, concebida en su sentido más amplio como el desarrollo comunitario, si pensamos en las tecnologías de la sostenibilidad (por ejemplo, el manejo integrado de plagas). Estamos hablando de tecnologías comunitarias, de tecnologías que difícilmente pueden ser transferidas a través de los esquemas de asistencia técnica que están atados sobre todo al producto y al agricultor individual; de tecnologías que sólo pueden ser transferidas mediante procesos de capacitación integral de los agricultores, a través del desarrollo de las capacidades de la comunidad para tomar decisiones en cuanto al manejo productivo de los recursos naturales. Eso significa extensión agrícola, a saber: 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 conjunto de la comunidad, lo cual es un elemento absolutamente esencial.

Ernesto Ruiz *

Quisiera referirme a lo planteado por el doctor Guevara, comenzando por la frase «la agricultura del siglo XXI». Nuestro siglo representa la gran línea divisoria en el centro de la historia humana, y como afirma Tofler: “El mundo de hoy es tan distinto de aquel en que nací, como lo era éste del de Julio César”. Estamos en la celebración del 500 aniversario del descubrimiento de América. Si dividiéramos esas cinco centurias en diez generaciones de cincuenta años cada una, llegamos a la triste conclusión de que dentro de un solo lapso de vida (el último medio siglo) la agricultura, fundamento primigenio de toda civilización, ha perdido su predominio. En la actualidad, en doce países desarrollados la agricultura emplea menos del 15% de la población activa; y en EE. UU., cuyas tierras alimentan a 200 millones de estadounidenses 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 y la modernización, y de la agricultura sostenible.

Estamos frente a la peor crisis del café. El titular de un diario decía: «Precios de materias primas más bajos en un siglo»; se negocia banano en el GATT, cuotas en Europa, se importa arroz de EE. UU., ¿qué significa todo eso? Veamos lo que nos dice Albin Tofler en *El show del futuro*:

Fueron diez mil 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.

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

Si la aceleración es una nueva fuerza social, la transitoriedad sería la réplica psicológica.

Nos sentimos abrumados cuando leemos que hay más de cien mil pequeños agricultores entregando café cuyas condiciones actuales son desastrosas, lo cual nos lleva a meditar sobre el cambio acelerado; y nuestro labriego sencillo no es más que una figura mitológica dentro de las estrofas de nuestro llamado Himno Nacional.

El doctor Rosenthal se refirió en su exposición al fracaso de cincuenta años del modelo «cepalino» y de estabilización de precios. Hablamos de la «década perdida» 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 agregado al mercado, y de este modo al consumidor. La agricultura, de hecho, se convierte en una superagroindustria. Veamos los ejemplos más simples de nuestro quehacer: las tortillas, las papas tostadas, el café, el chocolate, los pollos, etc., con lo cual el pequeño agricultor debe convertirse en empresario agrícola, miembro de grupos organizados, porque ya no se trata de afiliarse a una cooperativa sino de integrarse a un proceso económico acorde con los tiempos. Nuestro servicio de extensión agrícola, del que habla el doctor Trigo, debe convertirse en investigación científica y tecnológica; más que agentes de desarrollo, nuestros bancos y cooperativas serán agentes de la nueva industria de servicios a la economía agrícola, y subrayemos: industria de servicios. Por primera vez hablamos de industria de servicios, y no del servicio a la industria.

Organismos como el Consejo Nacional de Producción ya no actuarán como estabilizadores 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, sino de producción y modernización. No son los indicadores los que miden el progreso, porque la humanidad no se alimenta con indicadores. Si queremos el desarrollo sostenible de nuestros recursos agroindustriales, tendrá que venir un cambio radical acorde con los tiempos de una superagroindustria de servicio a la producción.

Los tiempos de la carreta son parte de la historia. Se avecina la corriente de la economía agrícola; es decir, la transición de la carreta al reactor, de la pizarra a la computadora, del telégrafo al fax, de la leña a la fuerza eléctrica. Los precios no son más secretos, la televisión llega a todos los hogares. Veo con optimismo el tema, y felicito al doctor Rosenthal por su planteamiento de la nueva estrategia «Transformación productiva con equidad», cuyo eje es la educación y el conocimiento. Espero llegar a ver a nuestros campesinos atendiendo seminarios de mercadeo internacional, agroindustrial; en resumen, el resurgimiento del capital humano.

Nos encontramos en la encrucijada de la transitoriedad; este cambio entre el ayer y el mañana, entre la sostenibilidad y la realidad de nuestro

tiempo. Ya no se trata de poner en entredicho si es una agricultura de insumos externos o internos, ni de sus características inherentes, sino de las prácticas sostenibles de la competitividad y el mercado, compartiendo las acciones dentro de los requisitos logísticos de cambio, en lugar de continuidad, económicamente viables con la educación, la tecnología. Y sobre todo la clase de empresarios y el empresario, la premisa y la promesa de un libre comercio en las Américas de las que se ha partido aquí en la sesión de la mañana; y lo dice muy bien el documento editado por Sylvia Saborío: enfrentar el reto al cambio, aceptando lo tradicional y lo deseable, teniendo en cuenta el costo social y económico de las transformaciones. Tenemos enfrente el costo social y económico de las transformaciones.

Volviendo sobre la exposición del doctor Guevara, para crear zonas sostenibles los factores claves de la sostenibilidad deben ser viables, capaces de alterar los grandes esquemas de la vida. Necesitamos instrumentos más poderosos, y ante todo una orientación radicalmente nueva hacia el futuro. Si tenemos un concepto más claro de los problemas y un control más inteligente de ciertos procesos claves, podemos convertir la crisis en oportunidad, ayudar a la gente con la agricultura sostenible no sólo a sobrevivir, sino también a remontarse sobre las olas del cambio, a crecer, a adquirir una nueva impresión de dominio sobre su propio destino.

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



Parte III

Inversiones y transformación institucional



Capítulo V

La inversión en la estrategia de promoción de exportaciones y el desarrollo sostenible del sector agroalimentario

*Gabriela Lobo **

1. Introducción

Para introducirnos al tema, analicemos el comportamiento de la inversión extranjera según sectores de destino en los últimos años. El CENPRO ha recabado esta información en el Banco Central de Costa Rica. Como se puede observar en el cuadro 1, en 1985 la inversión extranjera alcanza los US\$69,4 millones; en 1987 hay un descenso en la inversión de tipo agrícola, debido a la menor participación de la actividad bananera, y al mismo tiempo se da un aumento de la inversión industrial, por la expansión en el sector fabril de la maquila. Con pequeños altibajos, la inversión crece hasta casi duplicarse en 1991, al pasar de los \$69 millones de 1985 a \$140 millones. Por sector se observan variaciones significativas, como las que presenta el rubro «otros» en 1988 y 1991, en

* La licenciada Gabriela Lobo, se desempeña en la actualidad como directora ejecutiva del Centro de Promoción para las Exportaciones e Inversiones (CENPRO).

el que están contabilizadas las inversiones extranjeras en turismo. Asimismo, en 1990 hay un incremento sustancial en la inversión del sector agrícola, debido sobre todo al Programa de Fomento Bananero y al ingreso de capital colombiano que ha acrecentado la producción bananera del país, lo cual igualmente ocurre en 1991. Estas inversiones extranjeras también se han localizado en el sector de productos no tradicionales.

Cuadro No. 1

**Costa Rica: comportamiento de la inversión extranjera
por sectores de destino
Años 1985-1991
en millones de dólares**

Sector	Años						
	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Agricult.	46,4	53,8	36,8 a/	40,7	36,9	90,7 c/	84,8
Industria	20,2	6,0	39,9 b/	51,4	49,5	52,3	21,6
Comercio	0,9	0,5	19,0	7,6	4,1	N. D.	6,5
Otros	1,9	0,2	0,9	23,4	N. D.	0,1	27,5
Total	69,4	60,5	93,6	123,1	88,7	143,1	140,4

Notas:

a/ menor participación actividad bananera.

b/ expansión en el sector fabril (maquila)

c/ expansión bananera.

Fuente: Banco Central de Costa Rica.

2. Antecedentes

2.1. El Mercado Común Centroamericano

Para encontrarle una explicación al comportamiento ascendente de la inversión, veamos en breve sus antecedentes. En 1962 Costa Rica se adhirió al Mercado Común Centroamericano (MCC), nuestro mercado principal de destino. Entonces existían varios instrumentos para la promoción de la inversión y las exportaciones del país. Se estableció un régimen arancelario y aduanero en el que todos los países tenían un arancel externo común, y se trató de proteger al país de las importaciones procedentes de fuera del área, para buscar el desarrollo con fundamento en un modelo de sustitución de importaciones. Además de lo anterior, se contó con otro instrumento de promoción: el Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial, que contiene los primeros

incentivos a la inversión establecidos en los países de la región, y mediante el cual se establecieron exoneraciones a materias primas, maquinaria y equipo para atraer inversiones, con lo que se favorecía la instalación de diferentes tipos de industria.

Sin embargo, la situación no duró mucho tiempo; en 1969 ocurrió un agrietamiento del MCC, con ocasión de la guerra entre El Salvador y Honduras: este último decidió establecer convenios bilaterales con los demás países de la región. En 1970 se entró a una crisis de pagos y de deuda externa: Costa Rica comenzó a afrontar problemas de pago de parte de los otros países, y así el modelo de sustitución de importaciones en el que se desarrollaba la economía del país se tornó poco favorable, y tuvo que pensarse en una situación alterna.

2.2. Opciones sustitutivas a la exportación a Centroamérica

Las primeras opciones sustitutivas a la exportación a Centroamérica establecidas en el país fueron, por una parte, el Régimen de Zona Franca de Exportación. La idea era establecer polos de desarrollo; es decir, llevar el desarrollo a zonas alejadas del Valle Central. El régimen se estableció en Limón y en Puntarenas, y la Corporación de la Zona Franca otorgó incentivos a empresas anuentes a establecerse y exportar desde esos lugares. Lamentablemente el proceso demoró muchos años, y luego de numerosos esfuerzos se consiguió fundar las primeras empresas en aquellos lugares, pero el éxito que obtuvieron fue muy relativo.

Una vez establecidas esas dos zonas francas de Limón y Puntarenas, la junta directiva de la Corporación, apegada a la ley, autorizó el establecimiento de zonas francas alternas, lo cual dio origen a la zona franca de Cartago. Posteriormente una empresa muy grande de tipo agrícola (me refiero a la de la palma aceitera), solicitó los beneficios del régimen, aduciendo la dificultad de traer toda esta producción a un parque industrial ya establecido; así, se declaró zona franca a la empresa de la palma aceitera situada en Coto Sur.

En el año 1984 se aprobó la Ley de Equilibrio Financiero, que contenía dos regímenes muy importantes para la atracción de inversiones y la promoción de exportaciones: el Régimen de Admisión Temporal y el Régimen de Contrato de Exportación. El Régimen de Admisión Temporal permite ingresar con suspensión de derechos una serie de mercaderías, materias primas, insumos y bienes de capital, para terminarlos en el país y reexportarlos. El régimen que está más relacionado con el sector agroalimentario es el 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 y el azúcar, tiene la opción de obtener incentivos e instalarse con un contrato de exportación para producir y exportar.

2.3. Incentivos concedidos según contrato y admisión temporal

En el cuadro 2, en la columna bajo el contrato de exportación (el régimen que se ha adecuado para el sector agrícola), se muestran los incentivos que se otorgan. Se concede a las empresas la exoneración de derechos para la importación de materia prima, componentes, maquinaria y equipo; se trata de una exoneración proporcional a las ventas de exportación, es decir, que si un empresario decide vender un porcentaje de su producción en el mercado interno, la exoneración se le brinda de acuerdo a las ventas a terceros mercados. Las empresas amparadas al contrato de exportación tenían hasta hace unos años total exoneración del impuesto sobre la renta, pero en la última modificación hecha 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 esté instalada la zona.

El Certificado de Abono Tributario (CAT) ha tenido grandes variaciones. En un principio, para exportar a mercados como Estados Unidos (EE. UU.) se daba un 15% del valor FOB de las exportaciones, y para exportar a otros mercados como el de la Comunidad Económica Europea (CEE) y terceros mercados en general, había un CAT de un 20%. Sin embargo esto fue modificado, de manera que toda nueva empresa que se establezca en el país y que opte por un contrato de exportación, tiene derecho a los porcentajes de CAT establecidos en una tabla, que varía de acuerdo al contenido nacional del producto de que se trate; por ejemplo, si tiene un valor agregado que se extiende entre un 55% y un 100%, le corresponde un 11% de CAT, porcentaje que irá disminuyendo hasta un 5% en 1996, cuando caducará todo contrato de exportación que suscrito desde 1992. Y esto último es otra variación a lo que existía antes, cuando sólo se hablaba de un mínimo del 35% de valor agregado nacional, mientras que ahora, dependiendo del valor agregado nacional, así será el porcentaje del CAT que le corresponda.

Por lo general las empresas del sector agrícola tienen altos niveles de valor agregado, porque muchas de las materias primas que utilizan son producidas en el país. De modo que tienen derecho a porcentajes mayores de CAT. Como ya dijimos, los contratos a partir de 1992 vencen en 1996, en tanto que los contratos que se negociaron con anterioridad a ese año, y que tienen un *adendum* al contrato de exportación suscrito antes del 7 de enero de 1992, vencen en 1999.

Otro de los beneficios es la exoneración de derechos de importación sobre compras de vehículos, proporcional a las ventas de exportación,

Cuadro No. 2

Incentivos de exportación por sistema

Incentivos	Zona Franca	Contrato Exportación	Régimen Admisión Temporal
Derecho de importación de materia prima, componentes, maquinaria y equipo.	Exoneración 100%.	Exoneración proporcional a ventas de exportación.	Suspensión.
Impuestos de exportación.	Exoneración 100%.	Exoneración 100%	Exoneración 100%.
Impuestos indirectos; venta y consumo.	Exoneración 100%.	Exoneración proporcional a las ventas de exportación.	Exoneración 100%.
Impuestos sobre ganancias.	50 y 100% de exoneración en función de ubicación y años de operación.	—	—
Administración de la moneda extranjera.	Independiente.	A través del Banco Central.	A través del Banco Central.
Servicio de aduana.	Expendido en el lugar.	Procedimiento normal.	Procedimiento normal.
Certificado de Abono Tributario (CAT).	No aplicable.	% del valor FOB en relación con el valor agregado del producto.	No aplicable.
Ventas al mercado local.	Hasta un 40%.	Sin restricciones.	No permitido.

Limitación de tiempo.	Indefinido.	Los contratos vencen en 1996 o en 1999.	Cinco años de permiso, prorrogable automáticamente.
Mercado.	Externo local.	Local, terceros mercados.	Terceros mercados.
Exoneración de derechos de importación sobre compra de vehículos.	Exoneración 100%.	Proporcional a las ventas de exportación (sólo camiones de carga de más de 2 TM).	No aplicable.
Deducción de renta imponible por compra de acciones de empresas 100% exportadoras.	No aplicable.	Exoneración del 50% del monto pagado, no más del 25% de renta neta.	No aplicable.
Bonificación sobre valor de la planilla.	A empresas en zonas de menor desarrollo, por cinco años.	No aplicable.	No aplicable.
Exoneración de: impuesto capital, activo, territorial, trasposos de inmuebles, municipales y patentes.	100% por diez años.	No aplicable.	No aplicable.
Base legal.	7210, 23-11-90 7293, 04-03-92	7092, 21-04-88 6955, 02-03-84 7257, 07-10-91 7293, 04-03-92	7092, 21-04-88 6955, 02-03-84 7257, 07-10-91 7293, 04-03-92

aunque únicamente se permiten exoneraciones para camiones de más de dos toneladas.

También hay un incentivo, poco utilizado hasta ahora, que consiste en la deducción de la renta imponible por la compra de acciones en empresas que son ciento por ciento exportadoras. Se concede una exoneración del 50% del monto de lo pagado, pero no más 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 períodos fiscales desde el 1988-1989 hasta el 1990-1991, donde se reflejan las exportaciones directas a terceros mercados bajo Contrato de Exportación; o sea, que no incluye las exportaciones a Centroamérica. Dichos montos, estimados en colones, en el período 1988-1989 ascendieron a ₡35.642,7 millones; en 1989-1990 fueron de ₡43.659 millones; y en el período 1990-1991 llegaron a ₡54.771,2 millones.

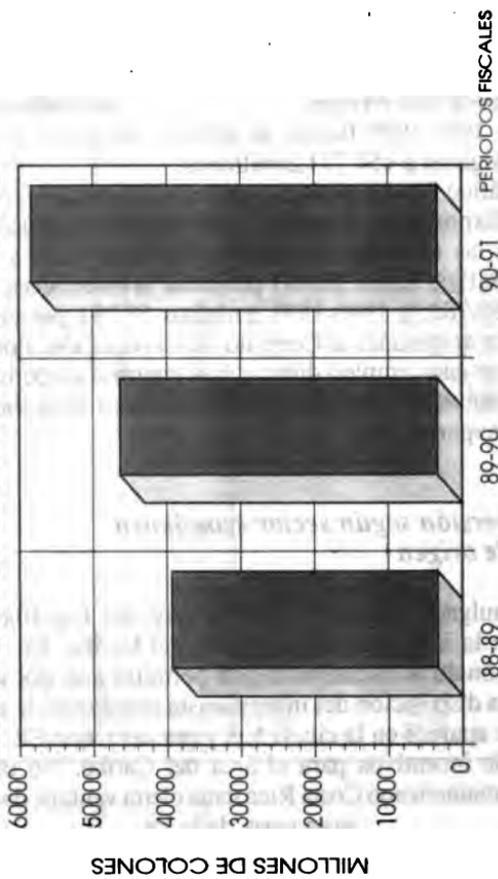
En el gráfico 2 se observa la evolución del empleo generado bajo el Contrato de Exportación. Se refiere a los empleos directos, es decir, que pertenecen a las áreas de producción, administración y ventas. En el período 1988-1989 había 50.437 personas involucradas; en el período 1989-1990, 52.783; y 1990-1991 teníamos 58.291 personas empleadas en actividades amparadas al Contrato de Exportación. Por lo general se estima que por cada empleo directo, hay cuatro o cinco indirectos; esto es, que existen alrededor de 240.000 personas relacionadas con los contratos de exportación.

2.4. 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. EE. UU. hizo una gran promoción de la Iniciativa lo cual permitió que, por un lado, Costa Rica pusiera a disposición del inversionista el paquete de incentivos a la inversión que aparece en la citada ley; y por otro, que EE. UU. aprobara un paquete de incentivos para el área del Caribe. No obstante, en el contexto centroamericano Costa Rica tenía cierta ventaja, dada la situación política de la región. Así, gran parte de la inversión que vino al área se ubicó en el país, lo que generó los resultados que vemos en la actualidad en vista de que desde ese momento comenzaron a crecer las exportaciones derivadas de esa inversión.

Al respecto, hay algunos aspectos que se deben tener presentes. En primer lugar, Costa Rica 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 el interés de los inversionistas; y en tercer lugar, se realizó una promoción activa en el exterior para atraerlos.

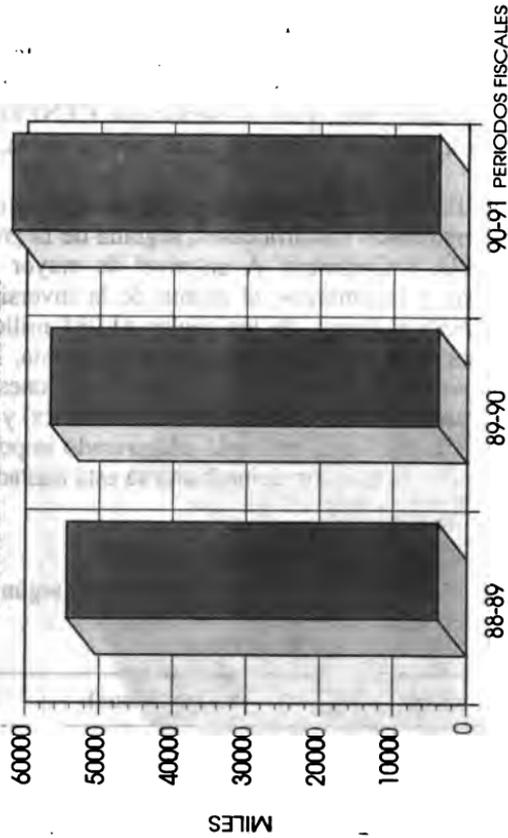
GRAFICO 1
COSTA RICA: EXPORTACIONES DIRECTAS A
TERCEROS MERCADOS BAJO CONTRATO DE EXPORTACION



FUENTE: CENPRO DPTO. ESTUDIOS ECONOMICOS

GRAFICO 2

COSTA RICA: TOTAL DE EMPLEO GENERADO BAJO REG. CONTRATO DE EXPORTACION



FUENTE: CENPRO DPTO. ESTUDIOS ECONOMICOS

Sin embargo, en la actualidad se encuentra muy modificada la situación; observamos, en particular en el Contrato de Exportación, que últimamente la inversión es en su mayor parte de carácter nacional. A partir de los informes anuales que presentan las empresas acogidas a contratos de exportación, se constata que en 1992, 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 ascendió a un total de cuatro mil millones de colones. Ahora bien, la inversión agrícola se localizó en ese año sobre todo en los sectores de frutas y plantas ornamentales; 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 en particular de inversionistas costarricenses, seguida de la procedente de Alemania, EE. UU. y Colombia. A un nivel de mayor detalle, por ejemplo en «frutas y legumbres», el monto de la inversión en 1992 ascendió a ₡1.789,96 millones, de los cuales ₡1.084 millones correspondieron a Costa Rica y ₡555,2 millones a Alemania. En «plantas ornamentales» tuvimos una inversión de ₡1.184,81 millones, la mayoría de los cuales correspondió a Costa Rica (₡835,8 millones) y a Colombia (₡169,8 millones). Este último país está adquiriendo importancia para nosotros, pues mucho empresario colombiano se está trasladando acá.

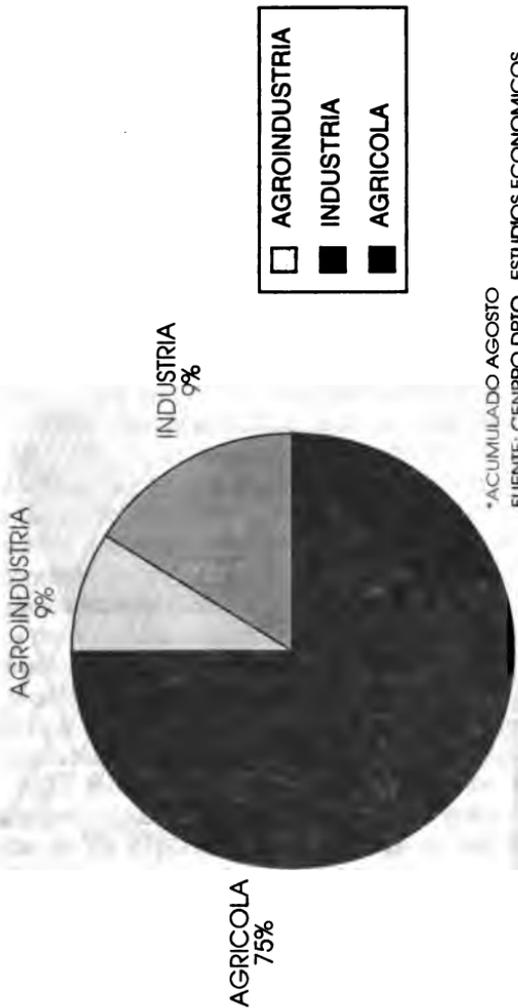
Cuadro No. 3
Costa Rica: estructura de las exportaciones según
tipo de producto en porcentajes
(1985 vs. 1991)

	Tradicional	No tradicional	total
1985	67,5	32,5	100
1991	48,2	51,8	100

Fuente: Banco Central de Costa Rica.

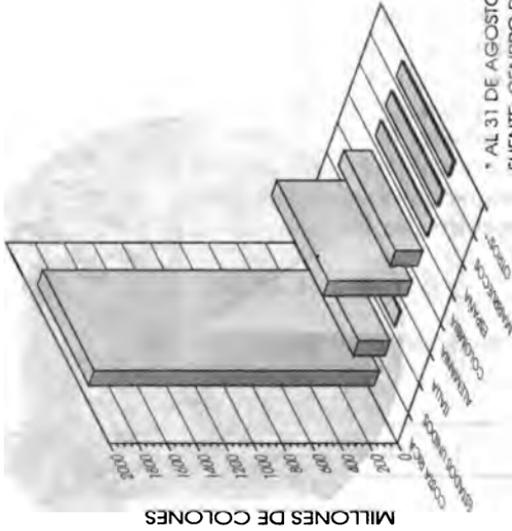
Ahora observaremos lo correspondiente a los resultados de esas inversiones instaladas en el país. Las inversiones que analizaremos a continuación ya no sólo son de contrato, sino también de régimen de admisión temporal y de zona franca. Para el análisis del comportamiento de las exportaciones del período 1985-1991, utilizaremos los datos del cuadro 3. En 1985 tuvimos una exportación en productos tradicionales del 67,5%, y en no tradicionales del 32,5%. Para 1991 la situación había

GRAFICO 3
COSTA RICA: ORIGEN DE INVERSION SEGUN SECTOR EC.
BAJO CONTRATO DE EXPORTACION 1992.



*ACUMULADO AGOSTO
FUENTE: CENPRO DPTO. ESTUDIOS ECONOMICOS

GRAFICO 4
COSTA RICA: ORIGEN DE LA INVERSION EN EL SECTOR
AGROPECUARIO BAJO EL CONTRATO DE EXPORTACION 1992*



* AL 31 DE AGOSTO
 FUENTE: CENPRO DPTO. ESTUDIOS ECONOMICOS

cambiado, y las no tradicionales eran mayores a las tradicionales; esto significa que ya no somos tan dependientes de uno o dos cultivos, que eran el banano y el café, sino que hay una diversificación en la producción exportable del país.

Cuadro No. 4

**Costa Rica: estructura de las exportaciones según destino
en porcentajes
1985 vs. 1991**

	Centroamérica	EE. UU.	CEE	Otros	Total
1985	14,4	36,5	17,6	31,5	100
1991	11,9	40,6	29,1	18,3	100

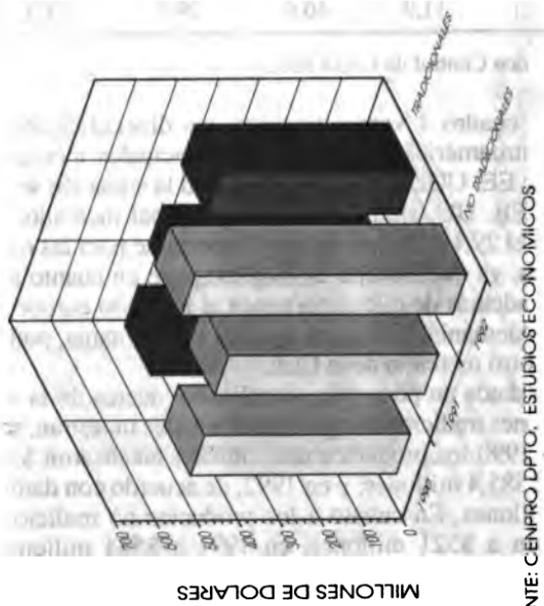
Fuente: Banco Central de Costa Rica.

En el cuadro 4 vemos también una diversificación de mercados. Antes Centroamérica era uno de los principales mercados de destino, después de EE. UU.; pero en la actualidad la situación se ha modificado. En 1991, EE. UU. siguió siendo el principal mercado, no obstante la CEE tuvo el 29,1%, lo que es muy importante para las exportaciones de Costa Rica, ya que Europa es muy exigente en cuanto a la calidad del producto, además de que exportamos al mercado europeo más exigente de todos: Alemania. Si logramos entrar en Alemania, podemos entrar en cualquier otro mercado de la CEE.

Otros datos un poco más actualizados acerca de la situación de las exportaciones tradicionales y no tradicionales muestran, según el gráfico 5, que en 1990 los productos tradicionales alcanzaron \$509,7 millones; en 1991, \$585,4 millones; y en 1992, de acuerdo con datos preliminares, \$589,8 millones. En cuanto a los productos no tradicionales, en 1990 ascendieron a \$521 millones; en 1991 a \$544 millones, y en 1992, conforme a datos preliminares, a \$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.

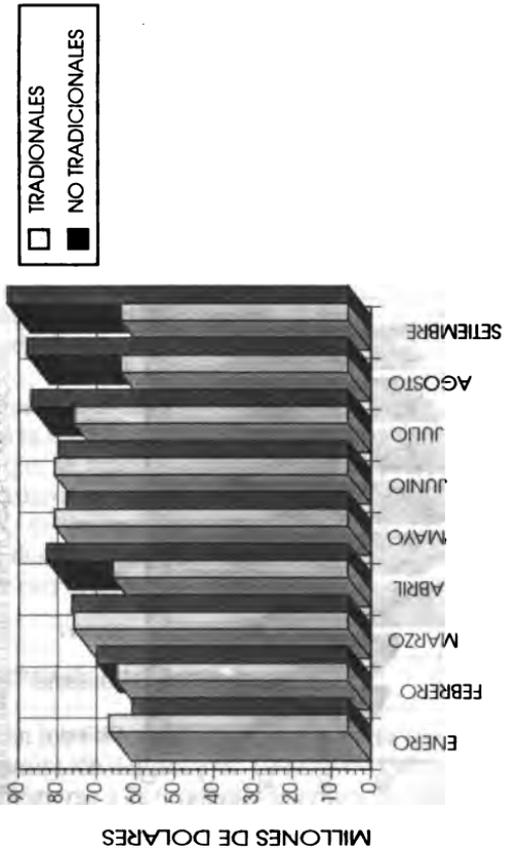
En el gráfico 7 se presentan las exportaciones por sectores. El sector agrícola y el agroindustrial tienen sus altibajos, dependiendo de la producción de los productos. El sector agroindustrial está subiendo, pero

GRAFICO 5
COSTA RICA: TOTAL DE EXP. TRADICIONALES
Y NO TRADICIONALES ACUMULADO A SETIEMBRE.



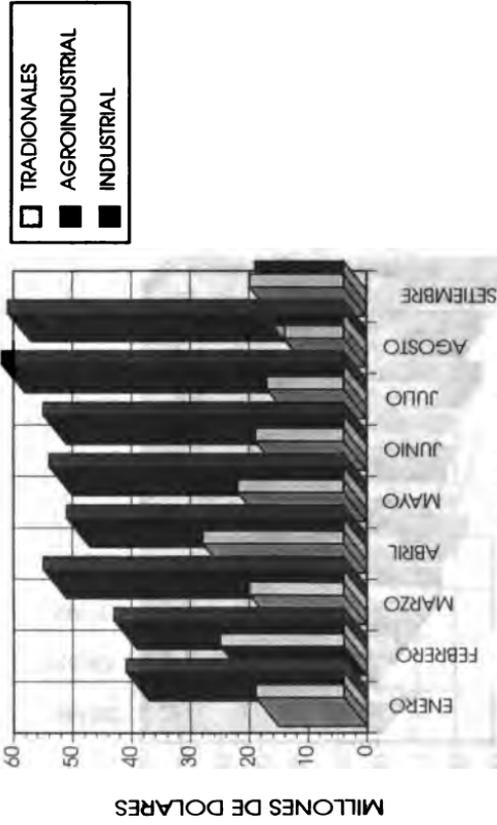
FUENTE: CENPRO DPTO. ESTUDIOS ECONOMICOS

GRAFICO 6
COSTA RICA: EXPORTACIONES TRADICIONALES Y NO
TRADICIONALES
POR MES, 1992



FUENTE: CENPRO DPTO. ESTUDIOS ECONOMICOS

GRAFICO 7
COSTA RICA: EXPORTACIONES NO TRADICIONALES SEGUN
SECTOR EC. 1992.



FUENTE: CENPRO DPTO. ESTUDIOS ECONÓMICOS

el que está en las mejores condiciones es, sin duda alguna, el sector industrial.

3. Instrumentos utilizados para la promoción de exportaciones

3.1. 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. La CINDE tiene oficinas en Asia, Europa y EE. UU. para atraer inversionistas, y una vez que esos inversionistas se han establecido, o manifiestan interés de establecerse, entonces entra el 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 ésta, 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.

3.2. Proceso de apertura comercial

Se conocen los esfuerzos del COMEX 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 desconocemos 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 cien del acuerdo, y participó en la Ronda Uruguay, que desde hace varios años está en un proceso de desgaste y aún no ha logrado tener un resultado final.

En esta Ronda existe 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 alcanzar 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 CEE; ésta quiere imponer cuotas a Latinoamérica, lo cual es ilegal dentro del GATT. Recientemente la posición de bloque que tenía la CEE se ha ido rompiendo; por ejemplo, Italia se salió de éste. 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 EE. UU. sobre el comercio y la inversión, entidad que procura analizar los principales obstáculos que nos impiden exportar a EE. UU. Existe asimismo 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 aún en divergencia que se están negociando. Igualmente se han adelantado negociaciones con Venezuela, Colombia y Chile. Respecto a Venezuela, ya tenemos una apertura para 311 productos sin arancel. En lo que atañe 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 del empresario costarricense en ir a Chile a vender los productos nacionales.

3.3. Instrumentos fiscales y monetarios

El régimen arancelario y aduanero centroamericano se ha ido modificando. La situación mostrada en el cuadro 5 a diciembre 1992, es la situación que quedaría después de las últimas desgravaciones, donde las materias primas y los bienes de capital no producidos en la región tendrían un arancel, para materias primas estratégicas, del 1%; y otras, un arancel entre el 5 y el 10%. En cuanto a las materias primas y los 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 estaría entre un 5 y un 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 los demás países de Centroamérica siguieran utilizando esta nomenclatura, cuando el resto del mundo se está convirtiendo al Sistema Armonizado. El 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 efectuar esa conversión de la NAUCA 2 al Sistema Armonizado, y así adaptarla a las necesidades del país.

Cuadro No. 5

**Costa Rica: política arancelaria
Tasas arancelarias**

**Convenio sobre el Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano
Situación propuesta a dic. 1992**

a. Mat. primas y bienes de cap. no prod. en Centroamérica		
Mat. primas estratég.		1%
Otros	5%	10%
b. Mat. primas y bienes de cap. prod. en Centroamérica		
Mat. primas estratég.	10%	20%
Excepciones		30%
c. Productos terminados		
Excepciones	5%	40%
Automóviles	45%	70%
		100%

**Protocolo al Convenio sobre el Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano
Nomenclatura del Sistema Armonizado**

Situación propuesta arancel 1994

Productos finales o elabor.	20%
Insumos esenciales	1%
Bienes semielab.	15%
Los demás	10%

Fuente: elaboración del CENPRO.

Respecto a política monetaria, anteriormente se manejaban depósitos previos a la importación, los cuales han sido eliminados. Se establecieron sobretasas a la importación, que también fueron eliminadas, y la moneda se operaba a través de «minidevaluaciones» constantes en el tiempo. No obstante, 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.

4. Resumen y conclusiones

La situación de los productos tradicionales se toma un poco difícil. En lo que se refiere 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 CEE; y si no los solventamos, tendremos que buscar otros mercados de exportación. Los países asiáticos son una buena expectativa para el consumo de este producto. El CENPRO trabaja en forma conjunta con el CITA y el Ministerio de Agricultura, dado que para ingresar frutas a Japón se necesita 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 el primer producto de exportación costarricense a Japón, y nuestro país 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; no obstante, Costa Rica, con la calidad de piña que produce, logró desplazarla del primer lugar en las ventas a aquel mercado. Lo mismo sucede con EE. UU., en el caso de 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 costarricense. Tienen todo un análisis y 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 realizado demostraciones en los supermercados; lo cual muestra que existen muchas esperanzas respecto a las exportaciones de yuca a ese mercado.

Los contratos de exportación han sido la opción disponible para el sector agropecuario, sin embargo vencen en 1996. Estamos trabajando junto con el COMEX para encontrar una opción, de modo que las empresas que tienen estos beneficios no se queden en el aire, sino que dispongan de una opción sustitutiva, sin las dificultades que presentan los contratos de exportación. Estos son objetados internacionalmente y tienen problemas con EE. UU. y con el GATT, sea porque no son congruentes con la legislación internacional, sea porque tienen un alto costo fiscal para el Estado. Se procura una opción que no plantee estos problemas, y se acomode a las necesidades de los inversionistas ya establecidos.

En lo que atañe 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 simplemente porque se quiere, sino porque le interesa el país,

los incentivos, porque hay un clima agradable. El gobierno tiene agregados comerciales y la 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, en que se utilice tal tecnología y se dé tal cantidad de empleos, todo depende del inversionista.

Comentarios

*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 consistió en 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 trató 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 afectaron 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

* El doctor Rodrigo Bolaños, ex-ministro de hacienda y ex-gerente del Banco Central de Costa Rica, es el actual gerente de la Bolsa Nacional de Valores.

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 y el bancario, los mercados de capitales y 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 lo que atañe al funcionamiento del sistema financiero, en todos sus diferentes sectores.

La costarricense es una banca cara. Los estudios demuestran que hay entre diez y quince 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 hoy tenemos al frente en la reforma de las estructuras económicas, para tener una economía 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 macroeconómica tiene que ser una política de estabilidad, que 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 asimismo 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 que no significa que no se hagan esas inversiones, sin embargo 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 que busque que el establecimiento de este tipo de títulos (que permita 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, resulta muy caro para algunas empresas que quisieran obtener capital 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, los sistemas de pensiones y de seguros en Costa Rica han funcionado en las últimas décadas 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 no entro a considerar aquí por motivos 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. Hay que establecer clasificaciones de riesgo para garantizar que los recursos de esos fondos de pensiones y de seguros, en la parte en 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.

Existen asimismo 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 lo que toca 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. Se debe determinar si el valor presente neto social de los proyectos desarrollados al amparo de esas políticas ha sido positivo; pues 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

respecto al impuesto por pagar o a la base imponible, que no cuentan con un criterio con relación a lo que es la eficiencia en el uso de los recursos. 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 los últimos decenios con el desarrollo del sistema bancario. 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 a nivel internacional, por lo que se constituye en un impuesto al crédito. Y algo semejante puede estar pasando en estos sectores, donde la eficiencia económica con que se utilizan esos instrumentos de promoción pudiera necesitar un estudio 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 de manera exagerada, 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 pesa sobre la mano de obra y 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 *

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 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 sector 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 la notable excepción 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 el problema del comercio separado del de las inversiones, lo cual se explica en parte por el hecho de que se seguía una

* Saúl Weisleder, profesor de la Maestría en Política Económica de la Universidad Nacional, es actualmente diputado de la Asamblea Legislativa.

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 de 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 buscaba hacer un cambio fundamental. Hubo muchas barreras, obstáculos y malentendidos por superar. En esta etapa hubo dos instrumentos claves:

- 1) la concepción, el diseño y la puesta en marcha de un conjunto de incentivos que contenían una serie de distorsiones, que en parte pretendían 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 decisivo 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 se hallaba 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 que 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 el área.

Así las cosas, desde el punto de vista del 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 dirección superior. Esto es importante porque, en el contexto actual, algunas condiciones que permitieron el uso de este instrumental han cambiado mucho. Hoy 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 en la actualidad una plaza o plataforma con amplia promoción y dinámica para atraer inversiones. En aquel momento era necesario destacarlo y diferenciarlo, 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 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; no obstante 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 que resulta conflictivo para el desarrollo tanto del propio sector, como de la economía y la sociedad en general.

Luego, parece una política razonable y aconsejable la que establezca mecanismos que garanticen cierta estabilidad en las inversiones y la producción del sector, conforme a metas y proyecciones que por supuesto 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, sin embargo 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, especialmente porque no se han tratado en forma apropiada los problemas de la transición y 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, por medio de 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 siempre mayores las oportunidades y las complementariedades entre la estrategia general de crecimiento, de atracción de inversiones, de apoyo a los sectores más dinámicos de la economía, y las políticas específicas referentes a este sector agroalimentario, y en particular a sus ramas más atrasadas.

Capítulo VI

Las transformaciones institucionales para el desarrollo sostenible del sector agroalimentario

*Carlos Pomareda **

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 en particular 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 doctor Carlos Pomareda, presidente de la Asociación Latinoamericana de Economistas Agrícolas, es el director del Programa Análisis y Planificación de la Política Agraria, del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura.

El segundo aspecto que debemos asimismo 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 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 se debe abordar 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, pobreza e 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 dónde estamos y de dónde venimos como parte del proceso de ajuste. Hay que reconocer que existe un logro importante en el ordenamiento macroeconómico, que la gran mayoría de los países ha hecho un enorme esfuerzo, y que los indicadores globales dan la sensación de que en 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 lugar 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, sin embargo a lo mejor mediante un planteamiento diferente; todos queremos una mejor inserción internacional, mejor capacidad para participar en el contexto internacional, y no tan sólo 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 el 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—, por los molinos, por los sistemas de distribución; los productos lácteos, que comienzan con la cría de las vacas, la refrigeración, la pasteurización, la producción de leche, la participación internacional, y el 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 existen dentro 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 entretejido dentro del aparato productivo.

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 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, va a tener que ser un poco diferente.

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. No obstante 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 aparecen 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 a 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 de regulación de precios y abastecimiento (en proceso de cambios considerables); las 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 se encuentran en franco proceso o de deterioro o de considerables cambios, fundamentalmente porque se les ha restringido por medio del 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, las cooperativas de ahorro y crédito y otros entes que abundan en ese sistema, que facilitan que la rentabilidad financiera se vea como una actividad clave y que el interés por generar rentabilidad por medio de la movilización de recursos financieros se haya convertido de forma genuina en una de las actividades más atractivas en la región, con independencia del origen de los recursos. Un sistema financiero no comprometido con el desarrollo productivo tropezará 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 reside 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 a la agricultura. Por un lado, están las que tienen que ver con las políticas de comercio internacional; y por otro, las que se ocupan del 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 el área, en particular la educación rural, con textos y 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 en lo fundamental 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 abruman 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, sin embargo nos hemos abocado al consumismo y en realidad 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, no obstante, como contribución a la sociedad puedo estar contaminando.

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

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, aprender a trabajar en grupo y, sobre todo, aprender a resolver problemas.

Y en quinto lugar, el tema de las políticas económicas. Al respecto, otros pueden saber más del tema, sin embargo aun cuando todos estamos convencidos de que quisiéramos avanzar hacia un proceso de mercados más libres, se debe reconocer 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 en realidad el resultado de la libre información?, ¿o subyacerán tras ellos mecanismos de influencia que han afectado las estructuras?

¿Cuáles van a ser los mecanismos que desarrolle el Estado para internalizar los factores externos generados en el proceso de producción industrial? ¿Habrán 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 sanos y libres de los vicios tradicionales del subsidio de la tasa de interés, que nos permitan una inversión en aquellas cosas que contribuyen al desarrollo sostenible? Como se puede ver, 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 idea: en realidad, aun cuando quisiéramos políticas e instituciones de la agricultura y para la agricultura, el proceso con seguridad 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 de 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 por ende no se pueden medir desde la perspectiva de un mismo criterio, para sociedades como la de Perú, Costa Rica o Estados Unidos. El Estado surge en función de las necesidades, no obstante 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, los barrios, las municipalidades, orientadas por un liderazgo político al más alto nivel, que no necesariamente tiene que ser el poder legislativo, el ejecutivo o el judicial. Será alguna entidad de gobierno que esté más allá del proceso del gobierno de turno, la que dé las proyecciones de mediano y de largo plazo, y oriente 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 podrán hacer tanto el aparato público como el 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 de procesos de apertura. El desarrollo es un proceso en el que la apertura y la liberalización son un mero 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 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 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

Helio Fallas *

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 se deben considerar 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 ¿cómo 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.

En cuanto al primer tema —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 en lo fundamental del tipo de desarrollo que el gobierno de ese país impulse en un momento determinado; y
- 2) la apertura comercial y las políticas comerciales.

* El máster Helio Fallas Venegas, ex-ministro de planificación nacional y política económica de Costa Rica, es profesor de la Maestría en Política Económica de la Universidad Nacional.

En América Latina se pueden identificar, en lo esencial, tres perspectivas acerca del 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, en particular 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 estima 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 conseguir 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 las políticas económicas y sociales. Ello parte del supuesto de que la política económica es neutra desde el punto de vista distributivo, situación que la realidad no avala.

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 a la política económica, y mucho más eficiente a la política social (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, varían según 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, entre otros aspectos, de la ineficiencia que han mostrado la mayoría de las instituciones públicas.

Si se hace un balance general, a pesar de que se han dado estas correcciones en las distintas instituciones del Estado, se constata que los gobiernos 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 anglosajones, los de la Cuenca del Pacífico, los de América Latina y los de África. Así pues, las posibilidades de estilo de desarrollo que se ofrecen a los países

latinoamericanos son múltiples, y no uno solo como a veces se interpreta. Esto es importante porque al debatir acerca del tema del desarrollo, o la función del Estado dentro de ese desarrollo, se suele interpretar que hay una dicción única sobre eso, sin embargo la experiencia internacional muestra que los capitalismo 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 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 de la región, lo que 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 solamente un listado 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 en países capitalistas con gran éxito en el mercado internacional el Estado participa de forma abierta en la economía, con el propósito de crear una mayor competitividad como nación. En ello pareciera que existe una contradicción, al recomendársele a los países de América Latina quitar 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 superávit; 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. No obstante, las grandes diferencias aparecen en el porcentaje del empleo público respecto de la fuerza de trabajo. En Alemania, el 15,5%; en Dinamarca casi el 30%; en Japón el 6%; en Suiza el 10%; y en Taiwan el 18%, que es un porcentaje parecido al de Costa Rica. Si vemos los subsidios que conceden estos países a las empresas públicas y privadas como porcentaje del PIB, en el caso de Alemania es del 2%; Dinamarca el 3%; Japón el 0,7%; Suiza el 1,5%. Y si analizamos en cuánto financia el gobierno la investigación y el desarrollo en estos países, tenemos que en Alemania ese porcentaje es del 38%; en Dinamarca el 46%; en Japón el 21,5%; en Suiza el 13%; y en 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 conceden subsidios a empresas públicas y privadas. Los recursos para financiar estas actividades se obtienen de 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 ésta no es una tarea exclusiva del Estado sino también del sector privado, trabajando en una forma conjunta, tal y como se ha hecho en 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 tiene que orientarse hacia el logro de esa competitividad. Existen informes a nivel mundial acerca de las ventajas y desventajas de los países, los cuales permiten reasignar recursos para el logro de esta mayor competitividad. En el caso del gobierno central, partimos del supuesto de que debería tener como meta la promoción de políticas y cambios institucionales para el desarrollo de ventajas competitivas, lo que 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, 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 se deben destacar 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 (en el caso de Centroamérica esto es especialmente importante, por cuanto la gran mayoría de las empresas del sector industrial son pequeñas y medianas);
- d) una política integracionista, lo cual implica el incremento 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 examine lo que les conviene a los países, tal como se hace 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 existen muchas 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 las 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 formar empresas; como el caso de Guatemala, donde decidieron establecer una empresa para negociar los productos que gran cantidad de pequeños productores exportaban a Venezuela.

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 la consecución de metas más altas de desarrollo económico y social de nuestros países.

Julio Paz *

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 afectan en forma indirecta a los agentes dentro del sistema de producción, comercialización e inversiones del agro.

La estructura institucional cuenta con un sector público al que se asignan unas funciones determinadas orientadas al agro, pero cuenta además con un sector público que aunque realiza acciones políticas de carácter general, tienen su expresión específica también en el agro; y con un sector privado en el que coexisten productores, empresas agroindustriales, comercializadores, exportadores, organizaciones no gubernamentales, organizaciones gremiales, cuya estructura institucional está vinculada de forma estrecha 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, el financiamiento agrícola, 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 el decenio de 1950; se aduce que cualquiera que sea esta falla, y en

* El doctor Julio Paz, es exposito del Programa RUTA.

cualquier magnitud, justifica la intervención del gobierno. No obstante, al cabo de treinta o cuarenta años ha quedado 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 de forma competitiva; 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 han creado instituciones para manejar las funciones, y en consecuencia la política queda completamente vinculada a la estructura institucional, la cual responde a las funciones otorgadas por la estrategia de desarrollo.

La visión que existe 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, en comparación 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, no obstante las estructuras institucionales permanecen; ejemplo de lo cual son el Instituto de Mercadeo Agrícola (IMA) en El Salvador, el ENABAS en Nicaragua (reducido en forma total en su intervención, si bien mantiene los almacenes y gran parte de la capacidad de almacenamiento del país). Por lo tanto, las instituciones tienen que cambiar; hay personal e infraestructuras que transferir, y ello suele requerir más tiempo que la transferencia de las funciones.

La necesidad de una transformación institucional surge en conformidad a dos distintos grupos de razones. El primero tiene que ver con el cambio en las funciones del Estado derivadas de 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 se produce un cambio en las funciones. Hay algunas funciones que se transfieren al sector privado, y otras que se refuerzan en el Estado; y a esta modificación la tiene que acompañar otra en la estructura del gasto público, porque cualquier intento de reforma política que no se traduzca finalmente en un 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 éstas entre las instituciones que queden; mientras que 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 estudio reciente del Banco Mundial, en el que se hace una evaluación de los proyectos de desarrollo que éste 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 su puesta en práctica. 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, sin embargo 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 en su eficaz asignación. Así, el cambio institucional derivado de las funciones que se reparten de la organización macroinstitucional es bien atendido por ellos en el momento de elaborar sus estrategias; no obstante 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 fallan 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 se incluyen los factores de política macro y un componente de reforma institucional, pero además se incluye el factor de una asistencia técnica efectiva para la puesta en marcha de las políticas. Esto es, se da una mejor comprensión en cuanto a dónde se encuentran las fallas resultantes de la ejecución de los programas y qué 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. Es un proceso de transformación, al margen 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 de ese ministerio tenía a su cargo dar licencias de importación y ver si el producto se producía o no en el país.

Cuando se produce un cambio de 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 sobrepasan los niveles salariales

que existen en el sector público; en ese caso emigran, con lo que se producen factores externos benéficos para el país, aunque 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 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 con un buen grado de especificación de sus objetivos, y que cuentan con métodos claros para cumplir sus funciones, lo mismo que con 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 preciso para llegar a ellos; y cuando se tengan igualmente claros los efectos esperados y el tiempo que tomarán—, esas condiciones generan la posibilidad de reclamarle a las instituciones y de examinarlas respecto al cumplimiento de sus metas. Así pues, cuanto más global sea la presentación de los objetivos de las instituciones, menos posibilidades existen de controlarlas y de 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), que exista alguien que también proporcione esos servicios y que sirva como tabla de comparación. Esto debe abarcar aun a aquellas instituciones que no tengan competencia de otras fuentes que proporcionen el servicio; se pueden crear mecanismos dentro de la institución que controlen los clientes, los usuarios, los accionistas, y generar condiciones de competitividad en su interior, entre las unidades y 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.

Parte IV

Estrategias de uso, manejo y conservación de los recursos naturales

Capítulo VII

Estrategias para el uso y manejo de los recursos naturales

*Hernán Bravo **

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

1. Los límites del 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 es apenas el crecimiento económico, o si nuestra meta es el desarrollo económico. ¿Qué

* Hernán Bravo Trejos, ex-ministro de recursos naturales, energía y minas, es en la actualidad diputado de la Asamblea Legislativa de Costa Rica.

tipo de sociedad queremos?, ¿qué tipo de desarrollo buscamos? Podríamos debatir muchas horas acerca de estos cuestionamientos, y muy posiblemente se darían argumentos válidos para uno y otro, para al final 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— sería 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 sólo en nuestro tiempo; también debemos pensar en los nuevos tiempos y generaciones que vivirán; quizá sea ese el 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 únicamente de nosotros, sino además de quienes lo heredarán.

2. El 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 aceptarla.

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 expropiación 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, pero sí ha destruido en alto grado el capital natural, fundamento de la 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 acarreó grandes beneficios en cuanto al 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.

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 supone igualmente 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.

3. 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 de forma conjunta. Y la conceptualización de la producción agroalimentaria sólo puede ser completa y coherente si se 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 plantas, 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 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 el 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, lo mismo que 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 podremos 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 apenas 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, y que representa una muestra exitosa de integración de la productividad y el desarrollo sostenible. Se trata del caso de un programa de doble éxito (como lo denominamos nosotros), en el que se ha conseguido al mismo tiempo mejorar la productividad en el cultivo del tabaco y utilizar con gran racionalidad los suelos, con lo que se alcanza 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 con gusto 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.

the 1990s, the number of people in the world who are undernourished has increased from 600 million to 800 million.

There are a number of reasons for this increase. One of the main reasons is that the world population has increased from 5 billion in 1985 to 6 billion in 2000. This increase in population has led to a corresponding increase in the number of people who are undernourished.

Another reason for the increase in undernourishment is that the world's food supply has not kept pace with the increase in population. This is due to a number of factors, including a decline in agricultural productivity and a shift in the world's food supply from staple crops to more expensive, high-value crops.

Finally, the increase in undernourishment is also due to a number of other factors, including a decline in the world's food reserves and a shift in the world's food supply from staple crops to more expensive, high-value crops.

The increase in undernourishment is a serious problem that needs to be addressed. There are a number of ways in which this problem can be addressed, including increasing agricultural productivity and increasing the world's food reserves.

One of the most important ways in which this problem can be addressed is by increasing agricultural productivity. This can be done by a number of ways, including increasing the use of fertilizers and pesticides, and by increasing the use of modern agricultural techniques.

Another important way in which this problem can be addressed is by increasing the world's food reserves. This can be done by a number of ways, including increasing the amount of food that is stored in grain reserves and by increasing the amount of food that is stored in other types of reserves.

Finally, the increase in undernourishment can also be addressed by increasing the world's food supply. This can be done by a number of ways, including increasing the amount of food that is produced and by increasing the amount of food that is distributed to the world's population.

The increase in undernourishment is a serious problem that needs to be addressed. There are a number of ways in which this problem can be addressed, including increasing agricultural productivity and increasing the world's food reserves.

One of the most important ways in which this problem can be addressed is by increasing agricultural productivity. This can be done by a number of ways, including increasing the use of fertilizers and pesticides, and by increasing the use of modern agricultural techniques.

Another important way in which this problem can be addressed is by increasing the world's food reserves. This can be done by a number of ways, including increasing the amount of food that is stored in grain reserves and by increasing the amount of food that is stored in other types of reserves.

Finally, the increase in undernourishment can also be addressed by increasing the world's food supply. This can be done by a number of ways, including increasing the amount of food that is produced and by increasing the amount of food that is distributed to the world's population.

Comentarios

*Alvaro Umaña **

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

Para empezar, convendría poner el tema en relación 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, lo que está generando los cambios. ¿Cómo está ese nuevo paradigma ambiental, pues antes se pensaba que el objetivo de una empresa era ofrecer un producto en el mercado, y no importaba, por ejemplo, qué sucedía con el envase en que venía ese producto? 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 van a producir; o hacia el futuro, degradando los sistemas y consumiendo el capital con una tendencia cortoplacista. Es un nuevo modelo que va a tener importantes repercusiones en la agricultura.

Pero, además, me interesa referirme a la crisis en la producción agroalimentaria originada por las 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:

* El doctor Alvaro Umaña, fue ministro de recursos naturales, energía y minas.

- 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, éste ya lleva casi una década en Costa Rica, y continuará por lo menos durante la de los noventa, 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 todas las sociedades, en todo el planeta.

En el ámbito gubernamental, la Conferencia de Rio de Janeiro tuvo ciertos escollos, no obstante produjo dos éxitos muy contundentes:

- 1) la participación de las organizaciones no gubernamentales (ONG): millones de ciudadanos en todo el mundo han tomado el problema en sus propias manos para darle solución; y
- 2) la participación del sector empresarial.

Antes se percibía una contradicción inherente entre los objetivos ambientales y los empresariales; lo que se lograra en el campo ambiental, se hacía con la reducción de la ganancia de la 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 las 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 de modo efectivo como un factor dinámico, porque el consumidor ha empezado a usar su poder de compra para indicarle 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 las condiciones de entrada al mercado internacional son la máxima calidad y los precios mínimos; y en segundo lugar, que lo suplido a las empresas ya no es únicamente el precio y el momento de entrega, sino también informar cómo es producido ese producto, cuál es su responsabilidad ecológica, qué se está haciendo, qué no. Este 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 obliga a las empresas a reciclar todos los productos, incluido el empaque; se responsabiliza por entero a la empresa a llevar a cabo eso.

En la agricultura ha tenido lugar una preocupación creciente por los efectos ambientales, lo cuales 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 pronto 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 se debe abordar es la agricultura, en la que Holanda tiene gran experiencia dado que las principales repercusiones ambientales en ese país 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 toda vez que debemos realizar una evaluación más completa de los efectos ambientales de la agricultura para mejorar la situación en sus diferentes dimensiones.

Es de todos conocido el gran debate que se ha dado en torno 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 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 alrededor de 100.000 toneladas de plaguicidas y pesticidas, con un costo de US\$200.000.000 (es decir, cerca de 2.000 toneladas por hectárea; US\$2.000 por tonelada). Casi una cuarta parte de esos productos se clasifican como alta o extremadamente tóxicos, 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 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 Estados Unidos continúa creciendo. O sea, que tenemos un problema serio en ese campo, aunque hoy 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: se están produciendo cambios hacia atrás, esto es, 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 en especial el mercado para productos agrícolas producidos 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 competitivos, y con mayor información para producir para esos pequeños mercados; nichos de mercados con nuevos sistemas más complejos, con mayor tecnología, a la vez que con menos utilización de agroquímicos. Es una importante oportunidad que se abre y que muchos productores están empezando a ver.

Citemos algunos ejemplos que tienen lugar en Costa Rica. Porter, 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. Tenemos no sólo la oportunidad, sino la responsabilidad y el deber de explorar esos nuevos mercados. Mé referí antes a una crisis en la producción agroalimentaria originada sobre todo por las tendencias globales y las condiciones de mercado; veamos, muy brevemente, la situación del café y el banano en Costa Rica. En estos casos contamos con 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 el país 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 la sombra en divisas.

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 los que tuvimos en el pasado. El café con sombra tenía mayor variedad ecológica, mejor resistencia a las pestes, menor uso de plaguicidas y de fertilizantes, porque se utilizaban árboles de poró, que fijan el nitrógeno, y había otros mecanismos más intensivos en mano de obra para el control de malezas. Hay todo un paquete bien conocido con sombra, y si bien tal vez la productividad con sombra era mucho menor que la del café actual, existe una oportunidad interesante de investigación genética que podría producir especies de mayor resistencia a las pestes, y a lo mejor se podría obtener más productividad.

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

El caso del banano es asimismo un tema complejo. 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; ejemplo de ello es el sistema de cuotas y aranceles de la Comunidad Económica Europea. Esta 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 haber problemas de sobreproducción bananera, que habrá que desechar si la Comunidad no toma algunas medidas importantes. O sea, que también a este respecto tenemos problemas serios. Existe una buena oportunidad de empezar a producir banano ecológicamente más sano; hay algunos proyectos, entre ellos uno impulsado por CORBANA que podría ser importante para Costa Rica.

Producir un café orgánico nos permitirá contar con nuevos mercados; producir un banano ecológicamente más sano propiciará la apertura de mercados, o cuando menos será más difícil que se rechace un producto de esa categoría. En Costa Rica se han hecho significativos avances en el área de la conservación, no obstante también se han suscitado graves problemas en los sectores externos a las áreas de conservación, tanto en el sector forestal como en el 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, en particular 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 de 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, 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 limitará el crecimiento en el futuro; y a propósito del interrogante que se planteaba Hernán Bravo a este respecto, quizá la tecnología no es el factor más limitante; ella puede ser una 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 un documento, en un proceso que integró a más de doscientos profesionales costarricenses: *La estrategia de desarrollo sostenible*. Creo que ningún país de América Latina tiene todavía un esfuerzo similar, el cual debemos retomar y constituir en el elemento básico para ver qué se hace en los diferentes sectores. No podemos tener un país conservacionista solamente 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, sin embargo tenemos por delante una larga tarea que hacer en las áreas de agricultura, recursos costeros, y planificación urbana y regional.

Pero igualmente son indispensables una visión y voluntad políticas. Tanto Hernán Bravo como el ministerio a su cargo tienen esa visión, no obstante debe ser compartida por el resto del equipo de 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 acerca del 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 sólo la tenencia de la tierra, sino el mantenimiento de ese recurso productivo a largo plazo— es fundamental para cualquier proceso de sustentabilidad. Esa es la 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 Estados Unidos, denominada la «Ley del Círculo de Veneno», tiende a eliminar la posibilidad de que plaguicidas prohibidos en ese país regresen 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 lo 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 las plagas, la 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 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 por libra que el saco a US\$50 por quintal; sin embargo 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 apenas el elemento de entrada. El consumidor está originando 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 Camino *

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 concuerdo con él en evitar el conflicto y en que 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 con toda tranquilidad destruir la 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.

Existen muchas definiciones de la 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

* El doctor Ronnie de Camino, es especialista del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura.

posibles, o a mejorar la naturaleza. Ojalá eso sea cierto, porque entonces el siglo del ambiente traerá cambios substanciales.

En este momento hay diferencias absurdas de consumo. El promedio de consumo, los patrones que tienen los países desarrollados se dirigen con rapidez hacia un colapso ecológico. Por ejemplo, Alemania y 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. Existen diferencias, y se debe 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 cincuenta millones de vehículos en el mundo; en la actualidad son quinientos millones, y para el año 2010 se estima que habrá un billón. 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.

La sostenibilidad significa cambio. Quien piense que es posible la sostenibilidad con los mismos modelos que predominan en la actualidad, está en un completo error. Puede que no haya que cambiar el modelo, sino corregirlo; no obstante debemos estar dispuestos, con la mente abierta, y no temer hacer propuestas de cambios, aunque resulten radicales.

En estos momentos la motivación es distinta. No tenemos el conflicto Este-Oeste, sin embargo sí existe 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, la polución y 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. O sea, 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 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 estos niveles de consumo de los 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 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 ella no nos ofrece todas las soluciones, por lo menos las tecnologías físicas y las 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, ha 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 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 presenta asimismo las cosas como un esquema de competitividad, productividad y alta rentabilidad. En realidad es el esquema del tiburón y el 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 en la actualidad. Una vez más entramos en la necesidad de cambiar el mercado. El consumidor está

empezando a cambiar, sin embargo 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 la que se plantea aceptar la importación y exportación de productos forestales, pero con sello verde. Esto tiene que operar en todos los participantes; de otro modo habrá quien quede en desventaja. La tecnología ofrece muchas posibilidades, no obstante no nos limitemos a pensar que las únicas tecnologías son las físicas y las biológicas; existen igualmente 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 que 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 de cacao. Existen, 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 doctor 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 asimismo simple. Se nos quedó muchísimo por fuera, y las metodologías de que dispusimos tampoco fueron las más complejas. Se consideró la pérdida por deforestación; esto es, 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, al mismo tiempo que 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 doctor Umaña en el sentido de que en el plazo de veinte años se perdió un año del producto interno bruto (PIB), sin embargo eso equivale entre el 4 y el 11% anual entre 1968 y 1989. En

consecuencia, el PIB de Costa Rica es menor entre un 4 y un 11% de lo que reflejan las estadísticas del sistema de las 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 agrícola de una manera más sostenible, para no perder el capital natural; porque éste no es sustituible de forma perfecta por tecnología. Existe un punto de no retorno, desde el que no se puede producir con capital manufacturado debido a la carencia de capital natural.

En México, el PIB ajustado con la depreciación de los recursos naturales es del 87%, un 13% más bajo que el reportado por el sistema de las Naciones Unidas. O sea, hay un 13% de depreciación de los recursos naturales que no se contempla, con un consumo de pesticidas que aumenta entre el 7% y el 15% por año, es decir, 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 es que se ha iniciado 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 en dinero; y por otra, porque esos fondos financiaban al organismo de control CODEFOR, que en este momento prácticamente no tiene presupuesto.

El ciclo de las políticas debería ser como el de los proyectos en el Banco Mundial o en el Banco Interamericano de Desarrollo. Esto es, que tendría que existir un perfil o un estudio de prefactibilidad de la política, y luego, un estudio de factibilidad en el que se incluyeran 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, no obstante 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 a actuar en el plano internacional, cómo vamos a actuar como países, cómo se aplicaría en la producción agroalimentaria, y cómo las empresas y las comunidades habrán de aplicarla.



Capítulo VIII

La degradación ambiental y la economía: hacia una economía política del desarrollo sostenible *

James K. Boyce **

1. Introducción

Según el filósofo estadounidense 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 ¹.

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

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

¹ Cited in Harborth, 1991: 25.

Si así fuera, parecería que el «desarrollo sostenible» ha llegado a su estado adulto. La Cumbre de la Tierra llevada a cabo en Rio de Janeiro en 1992, le otorgó una oficialización internacional a asuntos que hace tan sólo 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 Rio de Janeiro financiar una nueva entidad, la Global Environmental Facility, que sería administrada por nuestro bien conocido campeón ambientalista, el Banco Mundial.

De acuerdo con 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, del 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 de 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 de manera visible, 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.

Deseo examinar algunas implicaciones de la sostenibilidad. ¿Cómo interactúa este nuevo objetivo con los más 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 afirmada, entre los objetivos «fuertes» de crecimiento y eficiencia, y los objetivos «suaves» de equidad y democracia?

2. Crecimiento y sostenibilidad

En la emergente bibliografía sobre economía del 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, incluido Costa Rica, que ajustan las medidas convencionales del ingreso nacional conforme a la depreciación de los recursos naturales, como los suelos y los bosques².

² Solórzano y otros, 1991.

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 el cual los árboles de un bosque, los minerales del suelo, o los peces del mar son valorados en cero. La rectificación de este defecto disminuye la aparente contradicción entre esos 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, constituirán una herencia nada bienvenida durante muchos de los próximos años. Mientras que el crecimiento mide solamente el incremento de los ingresos del año actual respecto a los del año pasado, la sostenibilidad tiene en cuenta una perspectiva a largo plazo: por definición, requiere que el bienestar (o, de forma alternativa, los ingresos o el acervo de capital) de las futuras generaciones no sea menor que el de las actuales³.

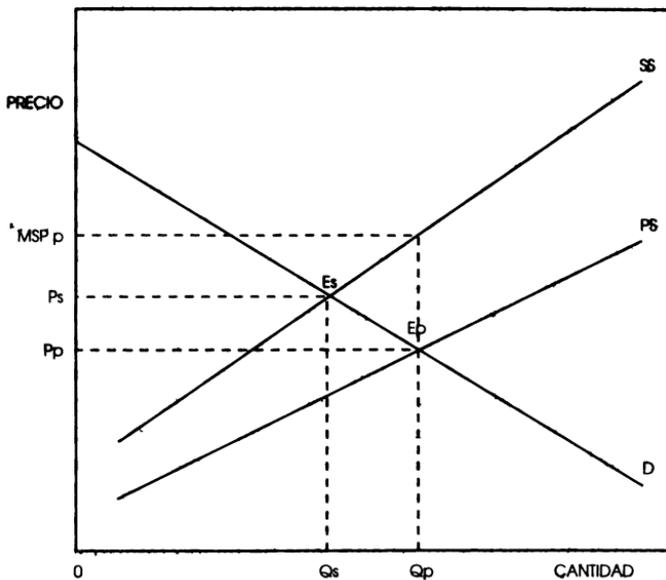
Aquí surgen dos conjuntos de problemas. El primero es el interrogante de qué es lo que con exactitud se va a sostener. Por supuesto, el desarrollo tecnológico en alguna medida compensa el desgaste de los recursos. Si la capacidad humana o el bienestar son nuestra preocupación final, entonces la definición de la sostenibilidad debe reflejar eso, y no limitarse apenas 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.

3. 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 los 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.

³ Ver, por ejemplo, Daly, 1991: 248-255; Pearce-Barbier-Markandya, 1990: 2-14.

GRAFICO 1
EFICIENCIA SOCIAL VERSUS EFICIENCIA PRIVADA



La lógica de esto la vemos 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_p , la cantidad producida de banano es Q_p , y su precio es P_p . Sin embargo, además de los costos privados producidos por los propietarios —precio de la tierra, mano de obra, agroquímicos, etc.—, la producción bananera genera costos ambientales como la contaminación del agua usada por comunidades vecinas, o el agotamiento de recursos naturales que el propietario considera baratos, o incluso gratuitos. 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 bananera basado en esta más completa contabilización del costo, Q_s , está por debajo del nivel determinado por el mercado, y el precio asociado del banano, P_s , es más alto.

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_p , ver la curva de demanda) es menor que el costo de producirlo (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_s . 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 la sostenibilidad se pueden reconciliar. 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, esquematizaré un marco analítico alternativo en el que sí importan tanto las identidades de los perdedores como las de los ganadores.

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

Hasta ahora me he referido a lo que para muchos es un terreno bastante familiar. Ahora deseo aventurarme por un territorio menos delineado —aunque no menos importante— para examinar la relación entre la sostenibilidad, por un lado, y la equidad y la 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 han sido redefinidos 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 la equidad y la democracia, los cuales, si bien son invocados con frecuencia en la retórica oficial, rara vez son estimados con un peso comparable. En otras palabras, en vez de las «grandes» concesiones recíprocas entre la eficiencia y la equidad, o entre el crecimiento y la democracia, sostengo que la equidad y la democracia son prerrequisitos «fuertes» para el crecimiento sostenible y la eficiencia.

Aquí entiendo «equidad» como la distribución de la riqueza, y «democracia» como la distribución del poder⁴. 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.

4.1. 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

⁴ «Democracia» significa más que elecciones libres. Para un examen profundo de las dimensiones del poder, ver Bartlett, 1989.

un bosque en tierras para ganado— siempre y cuando su beneficio neto marginal para la sociedad sea positivo. Ello se calcula de manera simple, sumando los beneficios marginales y los costos de todos los individuos afectados por la actividad. Claro está, es posible, incluso probable, que no todos los afectados obtengan un beneficio neto de la actividad. Para algunos, los costos superarán los beneficios. No obstante, 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_3 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 perdedores⁵. Debajo de este nivel no hay «bastante» degradación, en vista de que el beneficio marginal que los ganadores podrían derivar de la adicional degradación excede el costo marginal de los perdedores. Más allá de este nivel sería «demasiada», puesto que los costos de los perdedores exceden los beneficios de 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, al igual que en los mercados del mundo real, la demanda efectiva se basa en la disponibilidad para pagar. Por ello las preferencias de aquellos con más capacidad de compra pesan más que las de aquellos 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 quienes 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 de los productores y consumidores de carne vacuna, entonces no consiguen pasar la prueba del costo-beneficio.

⁵ La curva del beneficio marginal descende, lo que refleja 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, lo que refleja 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; no obstante, si la deforestación continúa, los beneficios marginales disminuyen en tanto los costos marginales se incrementan.

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 en la realidad. ¿Funciona en verdad de esa manera? ¿Significa lo mismo un dólar de una persona pobre, en términos de decisiones sociales, que el de una persona rica? Creo que no.

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 de los perdedores permanece positivo, mientras que el beneficio marginal de 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, sin embargo no necesariamente al nivel «eficiente».

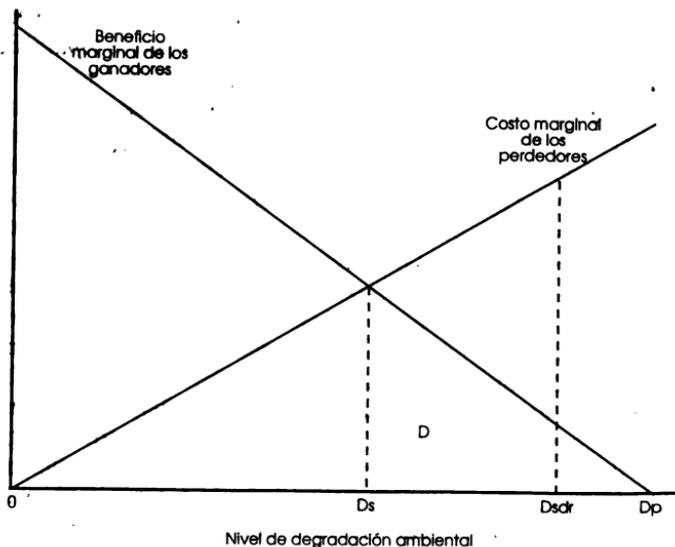
Mi hipótesis es que los resultados del mundo real están fuertemente influidos por el *poder relativo* de los ganadores y los perdedores. Por ejemplo, si los ganaderos son poderosos comparados con las víctimas de la deforestación, entonces la conversión del bosque continuará más allá del nivel «eficiente».

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_{SDR} del gráfico 2, en el que el costo marginal de los perdedores es cuatro veces el beneficio marginal de 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 cielo⁶. Tal vez

⁶ 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.

GRAFICO 2 DETERMINACION DEL NIVEL DE DEGRADACION AMBIENTAL



- CLAVE: D_s = Nivel según el análisis costo-beneficio (socialmente eficiente).
 D_{scr} = Nivel según la regla de decisión social condicionada por el poder.
 D_p = Nivel según el mercado libre ("eficiente" privadamente).

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.

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 lector 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 son los acaudalados eco-turistas 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»; esto es, a la izquierda de D_5 del gráfico 2. ¿Tales casos no podrían compensar la excesiva degradación ambiental mencionada con anterioridad?

Tales casos existen, sin duda ⁷. Sin embargo, hay buenas razones para dudar de 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 cien mil 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 (1960), el economista Ronald Coase 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.

⁷ 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 África —donde, como Adams (1990: 18) indica, «Se cazan hombres blancos; y a los africanos furtivamente», proporciona otro ejemplo.

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, no obstante la noción de costos de transacción puede extenderse con facilidad al establecimiento y aplicación de los derechos de propiedad ⁸. Aquí es donde aparece la asimetría entre nuestros dos casos.

El aire que respiramos es un recurso de acceso abierto. 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 los derechos sobre ellos se establecen 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 por completo 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 «demasiada poca» degradación ambiental de recursos de acceso abierto —en el sentido de que los potenciales beneficios de los ganadores exceden los costos potenciales de los perdedores—, el regateo la puede incrementar. Pero cuando hay demasiada, el regateo no la puede disminuir. 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 que no lo tienen para 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 ambiental ⁹.

4.2. 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 de 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 estos interrogantes.

⁸ Ver, por ejemplo, Barzel, 1989.

⁹ Desarrollo este razonamiento más formalmente en otro lugar (Boyce, 1992).

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 perfectos, de una información incompleta, de las 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 sus niveles «eficientes» de producción serán en consecuencia menores¹⁰.

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 aumentan los ingresos de los consumidores relativamente ricos, se incrementa asimismo su demanda de carne de res y, por ende, 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-

¹⁰ 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.

beneficio como según la regla de decisión social condicionada por el poder— será una mayor deforestación.

El efecto de la redistribución regresiva de los ingresos —cuando aquellos que financian los costos de la degradación ambiental son pobres en comparación con quienes cosechan sus beneficios— se halla 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 los ingresos de los perdedores a los ganadores. El nivel «eficiente» de la degradación ambiental crece de D_S a D'_S . El nivel previsto por la regla de decisión social condicionada por el poder, en tanto se mantiene constante el peso del poder, se incrementa de D_{SDR} a D'_{SDR} . Si la redistribución de los ingresos está acompañada por una redistribución similar del poder, el nivel previsto de degradación ambiental cambia aún más, a $D_{>SDR}$.

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 los costos y beneficios.

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

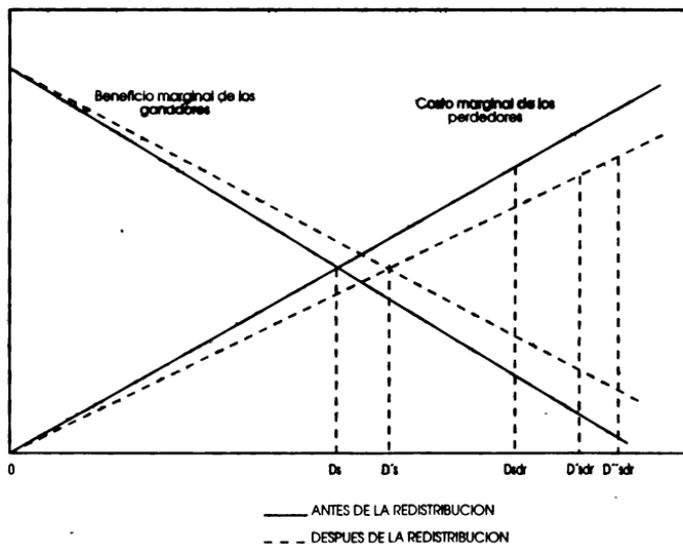
En primer lugar, tengamos en cuenta las preferencias. La disposición de alguien a pagar para respirar aire limpio está afectada no sólo por su poder adquisitivo, sino también por la intensidad de esa preferencia por disponer de aire limpio. Esto depende, entre otras cosas, de su acceso a la información en torno a la calidad del aire y los efectos de la contaminación atmosférica sobre la salud ¹¹. Depende asimismo de cómo se valora la calidad del aire con relación a otros deseos ¹². El grado de desigualdad afecta el acceso a la información y 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 los 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 los costos marginales, y un mayor ascenso en el nivel de la 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 se

¹¹ Ver, por ejemplo, Bergstrom-Stoll-Randall, 1990.

¹² Con respecto a la conducta de los votantes, Becker (1983: 392) indica que las «preferencias» pueden ser manipuladas y creadas por medio de la información y desinformación proporcionadas por grupos de presión interesados». Lo mismo se puede extender con facilidad a otras conductas políticas y económicas, incluidas las valoraciones de la degradación ambiental. Sobre el «poder del valor» ver además Lukes, 1974.

GRAFICO 3 EL EFECTO DE LA REDISTRIBUCION REGRESIVA DE INGRESOS EN EL NIVEL DE DEGRADACION AMBIENTAL



encuentra 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, EE. UU. 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 el agotamiento más rápido del combustible de origen fósil. En muchas ciudades de EE. UU. —incluida Los Angeles, que posee la calidad de aire más insalubre de la nación—, la General Motors, la Standard Oil of California y 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 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 del transporte terrestre del país hacia un cambio tecnológico de enormes costos ambientales ¹³.

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, acrecentar el nivel de degradación ambiental. En modo alguno esta conspiración fue la única causa de la victoria del motor de combustión interna en EE. UU., no obstante 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, en comparación con los costos sufragados por los pobres y sin poder. Estos impactos de valoración refuerzan el enlace que existe entre la desigualdad y la degradación ambiental, el cual surge de la regla de decisión social condicionada por el poder.

¹³ Para más detalles a propósito de este extraordinario capítulo en la historia de EE. UU., ver Commoner, 1976.

4.3. La desigualdad y la preferencia de tiempo ambiental

Una dimensión más, el tiempo, debe añadirse a nuestro análisis. La degradación ambiental produce 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 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 alta sea esta tasa, mayor será la disposición a incurrir en futuros sacrificios en favor de las ganancias en el presente. Esta noción se aplica a los ahorros financieros, 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 diferentes tipos de recursos ¹⁴. Me concentraré de modo exclusivo en 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 referiré a ésta 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, o sea, 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 pueden obligar a los pobres a degradar el ambiente; por ejemplo, al verse obligados a cultivar en laderas empinadas y provocar una rápida erosión de los suelos. En la bibliografía existente sobre el desarrollo sostenible, apenas si 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 pobres ¹⁵.

¹⁴ Ver el ejemplo del dictador y el bosque, más adelante.

¹⁵ Ver, por ejemplo, Durning, 1989; Banco Mundial, 1992.

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 desciende la curva de costos marginales, lo que conduce a una mayor degradación ambiental.

En muchos casos, esto constituye sin duda una relación importante entre la desigualdad y la degradación ambiental. Pero no es la única, ni necesariamente la más importante. En particular, fracasa al dar cuenta de la degradación ambiental por parte de los ricos. No obstante, como lo hemos indicado antes, existen buenas razones para creer que ésta es más intensa y costosa 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 más ricas tendrán de modo ostensible 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 de tiempo ambiental, entonces una mayor desigualdad (y los ingresos superiores resultantes para los ricos) tendería a hacer que éstos 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, de ellos mismos, y de la sociedad como un todo. Aunque esta línea de razonamiento luzca novedosa, es simplemente una extensión al ambiente de la 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. ¿Cuál país tiene el grado más elevado de degradación ambiental?

El dictador del país A controla en efecto 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. No obstante puede elegir mantener el grueso de esos 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, en cambio, 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 mermen el impacto ambiental relacionado. ¿Es la disyuntiva entre el aborro 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 en el extranjero.

Con esto quiero afirmar que el grado de inseguridad del dictador —y por consiguiente 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. No obstante, una vez que tenemos 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 la riqueza y 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 solamente los dictadores temen la redistribución del poder. Las desigualdades engrosan las cuentas bancarias en el exterior, pero no protegen el ambiente en casa.

Permítame terminar esta sección con el ejemplo real de la deforestación en Filipinas. Durante las dos décadas del gobierno del presidente Ferdinand Marcos, se talaron con fines comerciales los ricos bosques tropicales de maderas duras a una tasa extraordinaria, sin que se hiciera esfuerzo alguno para mermar el impacto ambiental. Las exportaciones madereras se encontraban, hasta principios de la década de 1980, entre las que producían más divisas para el país, cuando las fuentes de ingreso se derrumbaron debido al virtual agotamiento de los bosques económicamente accesibles¹⁶. La filosofía del «corta y huye» de Marcos y sus secuaces, es del todo consistente con el análisis anterior. Ustedes, con mayor experiencia en Centroamérica, tendrán ejemplos más locales.

5. Consideraciones finales

La búsqueda del desarrollo sostenible requiere la inclusión de los costos ambientales y el bienestar de las futuras generaciones en las

¹⁶ Para más detalles ver Boyce, 1983 (capítulo 8).

decisiones económicas, así como una revaluación fundamental de la relación entre los objetivos de crecimiento y eficiencia, por un lado, y la equidad y la 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 los 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 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 África 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 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 las que me he referido. Estas relaciones tienen que ver con los vínculos tanto entre países, como dentro de ellos mismos.

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

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", en *Quarterly Journal of Economics* 48(3): 371-400.
- Bergstrom, J. C.-Stoll, J. R.-Randall, A. (1990). "The Impact of Information of Environmental Commodity Valuation Decisions", en *American Journal of Agricultural Economics* 72(3): 614-621.
- 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*. Washington, D.C., Island Press, 2a. ed.
- Durning, A. B. (1989). "Poverty and the Environment: Reversing the Downward Spiral", Washington, D. C., Worldwatch Institute, *Worldwatch Paper* No. 92, November.
- Griffin, K. B.-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", en *Environmental Ethics* 11(1): 71-83.
- Harborth, H. J. (1991). "The Debate about Sustainable Development: Starting Point for an Environment-oriented International Development Policy?", en *Economics* 44: 7-31.
- Lukes, S. (1974). *Power: A Radical View*. London, Macmillan.
- Pearce, D.-Barbier, E.-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-Washington, D.C., Tropical Science Center-World Resources Institute.

The Economist (1992). "Let them eat pollution", 8 February, pág. 66.

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

Comentario

*Luis Ferraté **

Desde el punto de vista conceptual estoy de acuerdo con la exposición del doctor Boyce. Quiero centrar mis comentarios en dos aspectos: el primero es de tipo conceptual; el segundo, en cambio, tiene que ver con la información cuantitativa, dado que si no se cuenta con 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 entonces todo se queda en retórica.

En cuanto a lo conceptual, el problema del desarrollo sostenible se halla vinculado a cómo se interpreta la democracia; es decir, a 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 asumimos un profundo cambio bioético. El ambiente nos compete a todos, y esto es particularmente importante cuando se trata del manejo y conservación de los 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

¹⁹ El doctor Luis Ferraté es experto en medio ambiente del Banco Interamericano de Desarrollo.

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.

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, 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 democracia 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 de forma adecuada, la alimentación y la nutrición, la vivienda, el abrigo) así como una serie de aspiraciones intelectuales.

En una sociedad democrática que garantice la justicia, la equidad, el consenso y la honradez, se satisfarán los derechos biológicos y las necesidades intelectuales. Al respecto es que surge el interrogante: ¿habrá verdaderas democracias o esto será mera retórica? ¿Habrá un país que impulse esta igualdad de derechos y oportunidades; que permita la libertad de expresión, de determinación y de demandas; que reduzca al mínimo las tensiones sociales y económicas, y maximice 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 la actualidad somos alrededor de 745 millones de habitantes en América Latina, y en el Caribe 463 millones. ¿Qué importancia tiene eso para 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 ese porcentaje ascenderá al 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 de mayor productividad. En Costa Rica, por ejemplo, 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 la 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. No obstante, si ese campesino se traslada a una ciudad consume como mínimo tres veces más, 21.000 calorías; y todo eso se convierte en contaminación y basura. Vemos entonces 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 tendremos muchos problemas. En las grandes ciudades de Europa y América Latina aparecen ya 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, sin embargo, si no se establecen plantas de tratamiento la cadena agroalimentaria tendrá serios problemas. La tendencia a urbanizarse, a la concentración y al aumento de la contaminación es creciente, mientras 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, la cual va 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 que las condiciones sanitarias y los sistemas de distribución agroalimentaria son mínimos? Esta pobreza origina contaminación y deterioro ambiental porque esas personas están en condiciones de sobrevivencia, y esto tiende a crecer. Si vemos el alcantarillado, sabemos que más del 50% de las ciudades no tienen ese servicio.

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 en el caso de nuestras ciudades, de nuestros sistemas agrícolas. Generamos una gran cantidad de basura, básicamente orgánica (los datos que tenemos son 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 un kilogramo per cápita a nivel de la región. La tendencia es a crecer. ¿Qué haremos con esa basura que ya cubre muchas

áreas, no sólo barrancos, sino también áreas productivas? Estamos, pues, ante un problema de fondo: ¿qué queremos para nuestros hijos?, ¿los queremos realmente?, ¿deseamos dejarles este legado?

Detengámonos de forma breve 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 solamente 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 que supera los US\$2.000 millones.

América Latina tiene el 15,7% del área terrestre mundial, que equivale a unos veinte millones y medio de kilómetros cuadrados, y tiene 1.510 milímetros de precipitación, el doble del promedio mundial. Tenemos mucha agua, quizás mal distribuida; tenemos el 31% de decorrentía del planeta, lo que significa energía eléctrica. A Brasil le corresponde el 53 de ese 31%. En cuanto a aguas subterráneas, contamos con una relación de 3 a 5 con respecto al recurso superficial, y poseemos el 22% de todos los recursos hídricos del planeta. O sea, tenemos un gran potencial si lo comparamos con Asia y Africa. En efecto, Africa tiene el 10% de todos los recursos hídricos del mundo, y Asia el 28%. Sin embargo, la mayoría de esos recursos hídricos —tanto superficiales como subterráneos— de los que dispone América Latina (estimamos que el 57%) se encuentran moderadamente contaminados, porque cuencas tan grandes como las del Amazonas, la del Orinoco, la del Río de la Plata, contienen grandes cantidades de agua que diluyen mucho el problema de la contaminación. No obstante, apenas somos 463 millones de habitantes, cifra que se duplicará antes de llegar al año 2025: ¿qué pasará entonces?

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 que disponemos nos dicen que en 1990 la superficie cubierta era 9,4 millones, con una pérdida neta de 6,2 millones de kilómetros cuadrados en alrededor de 350 años. Esto es, en 350 años un 30% del continente se ha deforestado, y el 41% de la masa boscosa. Y aquí también la tendencia es a subir. En la década de 1980, el promedio fue 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, son de 102.000 kilómetros por año. Dentro de este contexto, los bosques latinoamericanos se agotarían totalmente en 92 años, aun asumiendo un incremento cero de la población; pero ese incremento será al menos del 2,2%, y ello reduciría el período de manera considerable, quizá a unos 42 años.

Se ha dicho que el siglo XXI será el siglo verde; sin embargo, si no es verde dentro de nuestros corazones terminará por ser un siglo negro. Pues vemos que 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 necesitarán cientos de años para que se recuperen. Así las cosas, si en verdad

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 la destrucción de los humedales como la pérdida neta de los bosques han ocurrido en los últimos 45 años, o sea, que en ese período hemos tenido una devastación absoluta.

Y me pregunto: si la tracción animal y humana del continente fuera sustituida con combustible fósil, ¿cuánto representaría? Según los cálculos y algunos análisis que hemos hecho, representaría un incremento de casi el 30% del consumo de combustibles fósiles.

Pasemos de forma breve a las tierras agrícolas, que es lo que más le interesa al IICA. Hay muchos datos sobre el potencial agrícola en América Latina; algunas estimaciones indican que éste es del 23% del subcontinente, aunque nosotros consideramos que las tierras agrícolas totales llegarán a lo sumo a un 20%, y 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 cerca 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 se incrementa), pero en la periferia de la desertificación hay acidificación, la cual calculamos que se acrecentó 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 de especies a nivel planetario, de las cuales 21 millones corresponden al ámbito de América Latina. Si utilizamos el sistema de zonas de vida, son 103 para el planeta y 90 para nosotros; tenemos una diversidad enorme. Quizás es mejor verlo desde la perspectiva de las zonas de vida, incluso para efectos de biodiversidad, no obstante las tasas de extinción de especies son mayores en América Latina y el Caribe que en ningún otro lugar del mundo. Esto da una idea acerca de 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 es que en el tiempo del contacto había 57 millones de personas en este continente, lo que representaba el 20% de la población mundial; una cantidad muy similar a la que existía en Europa. Sin embargo sufrimos una derrota de tipo tecnológico, y en un período de 150 años esa población descendió del 20% de la población mundial al 4%. Esto es, en 350 años se desocuparon muchas áreas de América Latina y El Caribe, en las que la naturaleza pudo recuperarse de eventuales repercu-

siones de la acción de aquellos 57 millones de habitantes. En la actualidad los pueblos indígenas, con su cultura, alcanzan 41 millones; es decir, que no se han recuperado, y el efecto ecológico ha sido aún mayor.

FECHA DE DEVOLUCION

IICA
PO1-8

Autor

Título Desarrollo sostenible: un
desafío a la política económica agro
alimentaria

Fecha
Devolución

Nombre del solicitante

30 OCT. 1997

Gloria Badilla

Centro Costarricense de
Documentación e
Información Agrícola
11 JUN 1995
IICA — CIDIA

Impreso en los Talleres de
Imprenta y Litografía MUNDO GRAFICO S.A.
San José, Costa Rica
en el mes de enero de 1995,
su edición consta de 1000 ejemplares.



La década de los ochenta enfrentó a la economía costarricense — cimentada en gran medida en el sector agroalimentario — a una profunda crisis, la cual obligó al país a ejecutar una serie de políticas para estabilizar su economía y crear las condiciones que posibilitaran un cambio profundo en su estructura productiva. Dicha década se caracterizó por la firma de convenios de estabilización con el Fondo Monetario Internacional y los programas de ajuste estructural del Banco Mundial.

Los cambios acontecidos en estos años, cuestionan la estrategia de desarrollo seguida por Costa Rica hasta finales del decenio de los setenta. Debido a la naturaleza de los problemas y las consecuencias de las posibles soluciones, ahora más que nunca es necesario reflexionar en torno a los cambios en la estructura productiva e institucional del país, y sus consecuencias en el desarrollo a largo plazo.

Esta obra presenta un balance sobre el desarrollo del sector agroalimentario, realizado por connotados expertos nacionales e internacionales quienes, en el contexto de la apertura económica, examinan aspectos como las políticas macroeconómicas y sectoriales, la reforma institucional, la modernización tecnológica y la transformación del sistema financiero y de inversiones que, en conjunto, permiten una visión integral de su evolución, a la vez que ofrecen opciones y alternativas estratégicas para su desarrollo sostenible.

AUTORES

• Martín Piñero • Carlos Murillo Rodríguez • Gert Rosenthal • Eduardo Lizano
• Juan Rafael Lizano • Sylvia Saborío • Juan Manuel Villasuso • Carlos Manuel Castillo • Eduardo Gilii • Rodolfo Quirós Guardia • Leonardo Garnier • Rubén Guevara Mancada • Eduardo Trigo • Ernesto Ruiz • Gabriela Lobo • Rodrigo Bolaños • Saúl Weisleder • Carlos Pomareda • Hello Fallas • Julio Paz • Hernán Bravo • Alvaro Umaña • Ronnie De Camino • James K. Boyce • Luis Ferraté



MAESTRIA
EN POLITICA ECONOMICA
PARA CENTROAMERICA Y EL CARIBE
UNIVERSIDAD NACIONAL COSTARRICENSE



IICA