

PERIODO DE POSAJUSTE, ESTRATEGIA DE EXPORTACION Y POSIBILIDADES PARA LOS PEQUEÑOS PRODUCTORES RURALES

Evelio Granados Carvajal*

INTRODUCCION

El propósito del presente artículo es servir de marco de referencia para el análisis de la articulación de los pequeños productores a la estrategia de promoción de exportaciones iniciada en Costa Rica a mediados de los ochenta. En la primera parte se hace un breve resumen de las principales tendencias de la política económica. En la segunda parte se presenta una caracterización del comportamiento del sector agropecuario y del aporte de la agricultura no tradicional. En la última parte se presentan los resultados obtenidos por los pequeños productores rurales que se ubican, principalmente, fuera del valle central de Costa Rica.

Los procesos de modernización del Estado, la reestructuración de la economía, la transformación del sistema financiero, las demandas de la democracia y la participación, la búsqueda de alternativas para el manejo adecuado de los recursos naturales y el ambiente y la búsqueda de nuevas formas de rearticulación de la economía doméstica con los mercados internacionales han conducido a cambios y efectos directos sobre las posibilidades del desarrollo regional y rural, en especial a la concentración de los beneficios generados por el proceso de inserción a terceros mercados.

Entender la evolución de la política económica y el impacto que ha generado la inserción a esos nuevos mercados y la perspectiva de los pequeños productores, que han venido participando o resistiéndose al proceso, es de fundamental importancia para conocer las posibilidades y límites del desarrollo rural regional.

* MSc. en Política Económica. Profesor e investigador del Programa Regional de Maestría en Desarrollo Rural de la Universidad Nacional, Costa Rica

ANTECEDENTES DE LA POLITICA ECONOMICA

La crisis de finales de los setenta y de la década de los ochenta han generado transformaciones en el estilo de desarrollo nacional, principalmente a partir de las macro políticas económicas que han conducido a procesos de desarrollo y cambio social y a la diferenciación a nivel sectorial y regional.

Los principales aspectos que caracterizan la crisis pueden resumirse en siete: una caída brusca del producto interno bruto, altos niveles de desempleo, altos niveles de inflación, caída del ingreso real, acelerado crecimiento del déficit fiscal, fuerte devaluación de la moneda con respecto al dólar y caída de la inversión privada como consecuencia de la fuga de capitales.

El estilo de desarrollo basado en un creciente papel del Estado en el desarrollo y la estrategia de la sustitución de importaciones de productos manufacturados presentó agotamiento. La naturaleza intervencionista y proteccionista de los gobiernos produjo la necesidad de un crecimiento exagerado del Estado, la creación de distorsiones en el mercado, la dependencia de pocos productos generadores de divisas, el desestímulo al ahorro interno y el crecimiento del endeudamiento interno y externo.

Las políticas condujeron a la creación de un sesgo antiexportador que desestimuló la diversificación y exportaciones agrícolas, marginando a amplias zonas rurales por la concentración de los frutos del desarrollo en las zonas centrales urbanas y generando relaciones intersectoriales negativas para el sector agropecuario.

En los años ochenta, el contexto internacional empieza a redefinirse, razón por la cual surgen una serie de cambios de orden estratégico, social y económico que conducen a la formación de grandes bloques económicos, se reactivan los procesos de integración económica y la implementación de tratados de libre comercio. Estos eventos replantean la necesidad de iniciar procesos de modernización de la economía y de las instituciones para responder a las necesidades de orden nacional e internacional. El proceso se inició con la implementación de una política macroeconómica que permitiera, en el corto plazo, la estabilización de la economía y la preparación para su reestructuración gradual.

Los instrumentos de las políticas macroeconómicas se orientan hacia la liberalización de la economía, a la eliminación de barreras arancelarias y la búsqueda de condiciones óptimas para lograr una mayor movilidad de mercancías y capitales. Los cambios introducidos a lo largo de la década de los ochenta buscaron acrecentar la rentabilidad de las actividades agrícolas destinadas a la exportación, haciendo abandono de una política específica; en especial, se le restó importancia al establecimiento de medidas para la seguridad alimentaria o autonomía alimentaria, basados en los beneficios teóricos del comercio.

En el período de gobierno 1982-1986 se inició el replanteamiento sobre un nuevo eje de desarrollo orientado hacia la producción agrícola, resumido en el lema "Volvamos a la tierra". Los ejes dinamizadores de la economía siguieron buscándose en el agro, pero el estilo de gobierno continuó con el ritmo de endeudamiento del pasado, con la particularidad de que la economía soportaba endeudamiento externo; además, se aprovechó el espacio geopolítico del que disponía el país a nivel centroamericano (MIDEPLAN).

En el Plan Nacional de Desarrollo 1986-1992 se reflejan mayores esfuerzos para aplicar los programas de ajuste estructural y lograr la estabilización de la economía. La experiencia mostró que la economía nacional reaccionaba favorablemente ante las medidas económicas globales y, al mismo tiempo, el país veía como emergían nuevos sectores productivos que se sumaban al desarrollo de la sociedad costarricense. (MIDEPLAN 1986) (Plan Nacional de Desarrollo, 1986-1992).

En el período 1986-1992 predominó un estilo de desarrollo que profundiza las tesis de apertura e integración. Se sostenía que la firma de acuerdos de libre comercio e integración eran estratégicos para el largo plazo, basados en la experiencia de los países con economías abiertas, que habían logrado con mayor facilidad enfrentar los procesos de recuperación de la economía de la crisis, y por consiguiente, habían alcanzado una mayor inserción en el comercio internacional (MIDEPLAN 1986).

Pero los resultados generales de esta década se caracterizan por la caída de la productividad y de los niveles de ingreso y, consecuentemente, de estancamiento de la economía. La atención y los esfuerzos se concentraron en la búsqueda de estabilidad y en el ajuste estructural. Las características generales de la economía la ubican dentro del síndrome de la década perdida, donde se generaron importantes procesos de aprendizaje con altos costos sociales.

EL ENTORNO Y PERFIL DE LA POLITICA ECONOMICA Y EL CAMBIO SOCIAL EN LOS NOVENTA

Las políticas económicas formuladas para el período 1992-1998 muestran la necesidad de encontrar el camino hacia el logro de un "círculo virtuoso," en donde el aumento en la productividad y la eficiencia permitan elevar de calidad de vida y viceversa, esto en un ambiente de crecimiento exponencial del gasto público (MIDEPLAN 1996).

Se refleja una crítica al estilo centrado en la promoción de exportaciones, y las variables sociales recobran importancia porque, a pesar de la leve recuperación de la economía, lo social se mantiene en niveles inaceptables. Esto hace necesario el impulso de propuestas de crecimiento económico con equidad. Este debate se ve acompañado por la discusión sobre la importancia de los recursos naturales y el ambiente. Muestra de esto es el compromiso asumido por Costa Rica, como participante en la Cumbre de la Tierra, retomado y ratificado en los Acuerdos de Río por medio de la Asamblea Legislativa.

El estilo de las modificaciones y cambios estructurales está conducido por las formulaciones de macropolíticas; no existe una política sectorial aparte o separada de la política global, todas forman parte de un todo y guardan una coherencia homogenizadora. El proceso impulsado por medio de las macropolíticas implica una modernización del estado, la reestructuración de la economía, la transformación y modernización del sistema financiero, una nueva concepción y manejo de los recursos naturales y el ambiente, y mayores espacios de participación y democratización.

Como proceso, la apertura económica y la globalización ha permitido la profundización y el análisis del falso dilema estado-mercado y ha propiciado la búsqueda de un balance entre

la posiciones de actores públicos y privados en el desarrollo. Esto ha creado las bases para las reformas en el Sector Público y al reconocimiento de las fallas del mercado, pero esto aún es discusión no agotada.

Por ejemplo en el caso del proceso de liberalización el Estado ha logrado desarrollar una capacidad importante en las negociaciones internacionales, cumpliendo con las nuevas funciones que requiere el arte de las negociaciones de tratados, mientras que el sector privado avanza lentamente en el aprovechamiento de las nuevas oportunidades creadas, por falta de mayores espacios de análisis y discusión entre el Estado y el sector privado.

Los problemas que en los ochenta se evidenciaban en el agro, continúan vigentes, pero ahora las políticas sectoriales y regionales sólo se formulan como complemento y se articulan a las macropolíticas globales, dejando sin atender las situaciones marginales.

UNA CARACTERIZACION DEL SECTOR AGROPECUARIO

Dentro de este proceso de crisis, es importante resaltar que el sector agropecuario venía experimentando para algunos analistas un estancamiento, y para otros una relativa estabilidad. Las estadísticas generales del sector establecen que en 1970, 1975, 1980, 1991 y 1995 la importancia significaba 25%, 22%, 20% y 18.6% respectivamente del valor del producto interno bruto, es decir, produciendo alrededor de un quinto de los bienes y servicios de toda la sociedad, pero mostrando una caída tendencial.

Una comparación de las exportaciones totales de Costa Rica y las del sector agropecuario permite establecer la importancia de dicho sector. La contribución en la generación de divisas para los años 1981, 1991 y 1995 fue de 67%, 72% y 69%, respectivamente. En el Cuadro 1 se brinda mayor información al respecto.

CUADRO 1
EXPORTACIONES FOB TOTALES Y AGROPECUARIAS (1990-1995)

En miles de US dólares				
AÑO	EXP. TOTALES	EXP. AGROPECUARIAS	TRADICIONALES	NO TRADICIONALES
90	1 353 600,0	904 162,5	586 401,0	192 211,8
91	1 480 500,0	1 077 098,9	669 627,0	197 087,1
92	1 707 713,0	1 196 000,0	760 850,0	194 030,0
93	1 979 210,0	1 346 420,0	779 610,0	239 630,0
94	2 141 600,0	1 463 340,0	908 820,0	284 760,0
95	2 497 630,0	1 721 980,0	1 076 360,0	335 690,0

Fuente: MAG. Unidad de Negociaciones Comerciales. 1996.

En el año de 1995 el sector aportó a las exportaciones 1 722 millones de dólares, lo que representa un 69% del valor total de las exportaciones del país. De ese total 1 076 corresponden a productos tradicionales y 336 millones a no tradicionales. Para el mismo año, las importaciones del sector representaron 220 millones de dólares, presentando en una balanza comercial excedentaria, por un valor de 855 millones de dólares, tendencia contraria al creciente déficit comercial de la economía global. Las divisas aportadas por el sector agropecuario permiten las reservas para la importación de bienes de capital, insumos para la industria y bienes de consumo.

Los productos tradicionales de exportación, como café y el banano, continúan mostrando un mayor aporte e importancia. En 1995, estos dos cultivos representaron el 77% del total de las exportaciones agrícolas. La relación tendencial que mostraron estos productos en los ochenta se mantiene en los noventa, permitiendo negociaciones a nivel del sector empresarial con importantes beneficios, estableciendo mayor consolidación de tales rubros. Los productos de exportación no tradicionales, muestran tendencialmente en los noventa, las mismas características de los ochenta significando una consolidación de un nuevo sector agroexportador, pero que no logra superar al sector tradicional.

El proceso de reforma estructural ha generado un cambio del perfil de inserción de la economía en el mercado mundial, que ha convertido a las exportaciones en el eje dinamizador del crecimiento de la economía costarricense. Con el proceso de apertura la economía ha logrado una mayor diversificación de las exportaciones, mayores entradas por divisas y la recuperación parcial de la viabilidad financiera externa, pero ahora es mayor la exposición a las variaciones del mercado internacional y a los procesos de competitividad que se desarrollan en países similares.

Para la CEPAL (1996), "las perspectivas económicas de la región están condicionadas por el potencial de **competitividad** que pueden encerrar las economías más expuestas hoy al mercado internacional". Esto implica que los procesos de especialización para el caso de un país como Costa Rica requieren permanentes esfuerzos para elevar la calidad y especialización de sus exportaciones, de tal forma que se logren alcanzar ventajas comparativas dinámicas.

Los rubros que tienen mayor importancia dentro de la estructura de exportaciones no tradicionales son: el melón, los ornamentales, la palma, la piña, la raíces y tubérculos y el plátano. Con la mayoría de estos productos, se han logrado adoptar o establecer paquetes tecnológicos que se caracterizan por responder a estrategias de corto plazo, para otros denominadas estrategias estáticas (Agosín y French-Davis 1995), es decir, que requieren constantes procesos de investigación en aspectos de producción, tecnologías y estrategias para permanecer en el mercado. Una de las debilidades de esta estrategia es que pueden ser copiadas en el corto plazo por la competencia.

En estudios recientes de la CEPAL, se ha realizado una tipología de perfiles estructurales de especialización agroindustrial, con el objetivo de evaluar casos nacionales, que permiten una primera visión en conjunto de los cambios en la inserción internacional de 13 países de América Latina y el Caribe.

Los resultados de la investigación ubican a Costa Rica como un país de “transición hacia una inserción comercial más moderna a partir de una fuerte especialización agroindustrial marcadamente orientada hacia la especialización agroalimentaria no procesada industrialmente, y por una amplitud de la especialización relativamente elevada (Gómez 1996). La introducción de nuevos cultivos y formas de producción generó fracasos y éxitos, con elevados costos sociales y económicos, que han permitido ofrecer, en los noventa, ventajas comparativas dinámicas. La ventaja está presente por la variedad de nuevos productos que se ofrecen a los países de la Organización de Cooperación, Desarrollo Económicos (OCDE) y que posiblemente continuarán creciendo.

La estrategia de exportaciones seguida presenta debilidades y fortalezas que deben ser tomadas en cuenta. Una debilidad importante es que se ha especializado en la oferta de productos sin procesar, lo cual impide un mejor posicionamiento en los mercados internacionales por ser productos de poco valor agregado y limitadas posibilidades de diferenciación. La competitividad internacional se logra por diversificación y por niveles crecientes de agregación de valor, esto significa aumento continuo de la productividad en lugar de salarios bajos y subsidios, para apoyar estrategias de mayor equidad y crear obstáculos sociales.

La diversificación de los mercados representa una fortaleza que se está desarrollando, debido a que, en comparación con otros países de la región, Costa Rica ha logrado ir más allá del mercado de Estados Unidos; esto permite el aprovechamiento de oportunidades para colocar productos.

Con la estrategia de apertura comercial y promoción de exportaciones se redinamizaron nuevas zonas rurales y se inició un auge agroexportador que mostró un aumento de inversiones en infraestructura. El sector agropecuario revaloró su importancia al permitir la diversificación de las exportaciones.

En la dimensión socioeconómica las limitaciones son fuertes, debido a que el sector agropecuario continuó expulsando mano de obra y quedaron pocas opciones para los segmentos dedicados a la producción alimentaria. Las contradicciones a nivel sectorial, regional y local están a la orden del día, y las reformas institucionales son insuficiente para atender los efectos dejados por el proceso de ajuste.

Los éxitos logrados con la estrategia de promoción de exportaciones, la apertura comercial y, más recientemente, la globalización han reducido las posibilidades de participación de beneficios de amplios sectores rurales. En el siguiente apartado se presenta un resumen de las principales limitaciones que se han caracterizado, a partir de diversas investigaciones realizadas en algunas regiones del país.

POSIBILIDADES PARA PEQUEÑOS PRODUCTORES RURALES

El proceso de agroexportación ofreció nuevas posibilidades para la diversificación de productos para el mercado externo e indirectamente para el mercado interno. Pero por un número importante de pequeños productores ubicados en regiones y/o zonas rurales los resultados han sido frustrantes. Las consecuencias se han presentado a todos los niveles en la

etapa de producción y comercialización, con situaciones que no pueden controlar, controlar, sin apoyo de las instituciones del sector.

Los últimos años de la década de los ochenta e inicios de los noventa marcan un período de transición del pequeño productor hacia nuevas estrategias de producción. Son pocas las experiencias exitosas y muchas las incertidumbres que dejó la estrategia de promoción de exportaciones. La ejecución de la estrategia tomó a las instituciones y a productores con serias debilidades para hacer frente a la competitividad que exigía el proceso. Entre las principales limitaciones se encuentran las siguientes: a) sistemas verticales de transferencia tecnológica de alto costo, con poca adaptabilidad a las condiciones ambientales; b) patrones de comercialización tradicionales, concentrados en manos de intermediarios; c) poca integración de procesos productivos; lo cual implica poca diferenciación de productos; d) limitadas capacidades de gestión empresarial para aprovechar las oportunidades que brinda el entorno; e) subutilización de recursos agrícolas; f) poco acceso a servicios eficientes que complementen la acciones empresariales; g) altos costos de transacción de crédito, entre otros y de otros servicios requeridos por el productor; h) estructuras monopolíticas en el mercado de insumos; y) poca información de mercados, entre otros.

Las consecuencias del proceso son muchas para los productores que vivieron las limitaciones antes expuestas; algunos evolucionaron hacia otras estrategias de producción y otros dejaron de ser productores, debido a que perdieron el patrimonio. Los que aún se mantienen como productores presentan diversas opciones: a) lograron elevar los niveles de eficiencia y rentabilidad por oportunidades específicas, b) modificaron su estructura productiva, trabajan en su parcela y como asalariados; c) se mantienen como productores de subsistencia, sin integrarse a las nuevas estrategias de exportación; e) otros presentan diversas posibilidades intermedias.

Las estrategias de promoción de exportaciones impactaron fuertemente a las estructuras productivas de pequeños productores rurales, en especial los ubicados fuera del Valle Central y fortalecieron a un sector agroexportador empresarial que ha logrado desarrollar alianzas estratégicas con redes de comercialización internacionales.

ALGUNAS CONCLUSIONES

Los procesos de globalización, apertura comercial y promoción de exportaciones son las condiciones y ejes que marcan el horizonte del desarrollo económico y, en particular, del agro. Comprender las múltiples interrelaciones que surgen en el proceso, se constituye un arte, por lo complejo que se torna las relaciones que ocurre a nivel de las diferentes instituciones, sectores sociales y regiones. Los impactos son diferentes y las oportunidades que en apariencia son homogéneas se convierten en heterogéneas, fundamentalmente, por las posibilidades de acceso a información, tecnología capital y a la ubicación geográfica.

Tal vez la conclusión más generalizada es que el pequeño productor rural no tuvo acceso a las oportunidades y beneficios del proceso, y que las posibilidades dependen más de la forma en que se hizo la inducción de estos actores a las estrategias de exportación. Las

limitaciones son muchas y exigen un alto esfuerzo de imaginación y creatividad para impulsar estrategias de corto, mediano y largo plazo, en las cuales el productor rural tenga acceso a sistemas de comercialización que le exigen cambios graduales, acorde a su ritmo y posibilidades de modernización.

Los procesos deben partir del conocimiento de la demanda local, regional, nacional e internacional, con el objeto de que el productor conozca gradualmente las características que exige el consumidor doméstico y sus necesidades de transformación productiva, para acceder” a atender la demanda del consumidor externo. Las posibilidades de que estos sectores participen en los beneficios mencionados dependen de su vínculo con la creación de ventajas dinámicas en la producción y comercialización, y de un adecuado apoyo a nivel de las instituciones del sector en el área de crédito, capacitación, difusión y transferencia tecnológica y la comercialización.

La bolsa de productos agropecuarios, las ferias del agricultor, la demanda de productos a nivel regional por el comercio, los contratos con agroindustrias locales y transnacionales deben ser tomados en cuenta como los espacios de aprendizaje para desarrollar gradualmente producción competitiva que permitiría, en el mediano plazo, producción diferenciada para terceros mercados. “El nuevo escenario contextual coloca a las autoridades territoriales (regionales, provinciales, comunales) frente a un doble y considerable desafío: ¿cómo ayudan a sus respectivos territorios a posicionarse en nichos competitivos, modernos, equitativos y participativos?” (Furst 1992).

La estrategia seguida ha canalizado pocos recursos y oportunidades a las regiones y menos aún a las comunidades como tales, en parte por las limitaciones del centralismo y el poder político. La potenciación de recursos, el aprovechamiento de la fuerza de trabajo y la generación de valor agregado a nivel local, son condiciones para romper con las relaciones económicas existentes. Después de una exploración regional, se puede apreciar la existencia de experiencias de agroindustria adaptadas a las condiciones del medio y con la posibilidad de hacerlas competitivas con pequeña inversión. En muchas regiones la infraestructura existe, pero no se le da el uso adecuado por falta de visión institucional e iniciativa local.

A la posibilidad de lograr un mejor posicionamiento con una estrategia gradual a nivel de regiones, le queda cada vez menos tiempo, debido a que aun la competencia externa ha encontrado trabas para entrar abiertamente al mercado nacional (con productos agrícolas a más bajo costo), situación que tiende a desaparecer en el mediano plazo y, por tanto, es una amenaza para desarrollar ventajas dinámicas en productos que no requieren economías de escala, es decir, a nivel de pequeños productores rurales.

A partir de lo anterior y de las condiciones de las comunidades, se considera fundamental impulsar agroindustrias básicas que se basen en los recursos naturales, productivos y recursos humanos; existentes en las regiones. De lograrse integraciones de este tipo, podría generarse la integración vertical y horizontal de procesos de transformación, permitiendo mayor distribución de ingresos y control de una mayor parte de la cadena de valorización del producto, propiciando mejores resultados económicos y, por ende, mejores condiciones de desarrollo y cambio social.

Los cambios en la automatización, la informática y las telecomunicaciones introducen en la agricultura elementos fundamentales en los sistemas de gestión y producción, que exigen una mayor flexibilidad de las instituciones y productores para la adopción de las nuevas formas de conducción de las actividades. Esto constituye un requisito necesario para enfrentar los procesos de competitividad exigidos en el nuevo escenario mundial.

Estamos en presencia de un proceso de revolución tecnológica, en el cual se aplican métodos de ingeniería genética, se desarrollan nuevas variedades y razas, fertilizantes, pesticidas alternativos y existe un gran espacio para la adopción de tecnologías tradicionales que probaron su relación equilibrada con el ambiente. Estos son los avances y exigencias que preludian el inicio al próximo milenio.

BIBLIOGRAFIA

- Manuel R. Agosin y Ricardo Ffrench-Davis. 1995. Liberalización comercial y desarrollo en América Latina, en Revista Nueva Sociedad, No.15, pág 54-71.
- Boisier, Sergio 1995. En busca del esquivo desarrollo regional entre la caja negra y el proyecto político. ILPES.
- CEPAL 1996. Especialización, internacionalización y competitividad de las exportaciones agropecuarias de América Latina y el Caribe en los mercados de la OCDE: países y productos seleccionados.
- Furst, O. Luis 1996. Liberalización comercial y promoción de exportaciones en Costa Rica 1985-1990. Límites y desafíos de la política de ajuste estructural reciente. Serie Política Económica. Maestría en Política Económica. Universidad Nacional, Editorial Fundación UNA.
- Gómez, O. Luis 1996. Nuevo contexto de formulación de las políticas agrícolas. Curso Internacional, La Paz, Bolivia.
- Granados C. Evelio y otros. 1996. Diagnóstico de la Problemática Agraria Nacional. Mimeografiado.
- Granados, C. Evelio y otros. 1997, Mercados asequibles para las comunidades Unir de la Región Atlántica. Mimeografiado. Programa de Maestría en Desarrollo Rural. UNA.
- MIDEPLAN. Plan Nacional, 1998, 1992.