

**NACIONES UNIDAS
COMISIÓN ECONÓMICA
PARA AMÉRICA LATINA
Y EL CARIBE – CEPAL**



Distr.
LIMITADA

LC/MEX/L.508
28 de diciembre de 2001

ORIGINAL: ESPAÑOL

**REVALORAR LA AGRICULTURA Y EL DESARROLLO RURAL
PARA LA SUSTENTABILIDAD**

ÍNDICE

	<u>Página</u>
INTRODUCCIÓN.....	1
I. EL CONCEPTO DE DESARROLLO SUSTENTABLE	3
II. LOS OBSTÁCULOS PARA LA SUSTENTABILIDAD.....	6
1. La incoherencia en el uso de la tierra	6
2. Sistemas de producción degradantes del ecosistema.....	8
3. El mal aprovechamiento de los recursos naturales.....	12
4. La vulnerabilidad ante los desastres	15
III. LOS VIEJOS Y NUEVOS DESAFÍOS.....	20
IV. EL DESARROLLO AGROPECUARIO Y RURAL PARA LA SUSTENTABILIDAD	27
1. Una visión de la agricultura.....	27
2. Las políticas necesarias para la competitividad de la agricultura.....	30
3. Hacia una nueva visión del desarrollo rural	39
BIBLIOGRAFÍA	51
<u>Anexos:</u>	57

INTRODUCCIÓN

Modestos avances se han logrado en América Latina y el Caribe en materia de desarrollo sustentable, sobre todo en comparación con los lineamientos de la Cumbre de la Tierra celebrada en Río de Janeiro en 1992. Se han dado pasos importantes en el desarrollo de capacidades, aunque no se advierte un efectivo freno a las tendencias del deterioro ambiental (CEPAL, 2001g).

El presente documento se centra en exponer la gestión de los recursos naturales y sus efectos sobre la sustentabilidad del desarrollo en las áreas rurales y su población en Centroamérica y México. Se parte de constatar que revertir el atraso en la consecución del desarrollo sustentable que se observa en la región requiere en gran parte la reducción de los altos indicadores de pobreza rural mediante la generación de fuentes de empleo en una agricultura competitiva, dinámica y articulada al sistema productivo nacional junto con estrategias de desarrollo rural que den cuenta de nuevos aportes que investigaciones recientes han hecho sobre esta realidad.

La necesidad de preservar la base de recursos naturales para el desarrollo, así como garantizar la seguridad alimentaria y la inserción en los mercados internacionales de los productos de la región, son tareas que exigen elevar la productividad de la agricultura sobre la base de la aplicación de progreso técnico en todos los ámbitos. Sin embargo, se avanzaría poco si el sector agropecuario de la región estuviera constituido por islotes de modernidad. Cabe subrayar que se trata de países con grandes proporciones de población rural, que oscilan entre 42.4% en Panamá y 58.3% en Guatemala.¹

Contra el desarrollo económico y social atentaría el hecho de que la población rural excluida del empleo agropecuario se refugie en el empleo informal en las ciudades o en la economía de subsistencia en laderas, aplicando tecnologías que deterioran los recursos naturales.

El incremento del empleo informal constituye una situación compleja en la región. La generación de empleo formal en el Istmo Centroamericano ha sido insuficiente para hacer frente a la demanda de la población económicamente activa, que se ha expandido entre 2.9% anual en Panamá y 3.8% en Honduras durante los años noventa. El desempleo abierto en las zonas urbanas continuó creciendo hasta fines de la década de los noventa (de 9.5% en 1990 a 10.8% en 2000) (CEPAL, 2001g).

Los bajos niveles de productividad agrícola y no agrícola en la región centroamericana tienen como contrapartida la extensión de la informalidad. El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá, junto con Haití, se contaban en 1998 entre los países con una productividad no agrícola inferior al promedio latinoamericano, cuyo crecimiento anual, además, era negativo (1970-1998). Asimismo, en 1998 su productividad agropecuaria era inferior al promedio regional, aunque su crecimiento es positivo (1970-1998) pero a tasas muy bajas. México, por su parte, registraba en 1998 una productividad agrícola inferior al promedio latinoamericano. Se

¹ En México, el 25% de la población es rural.

encontraba en ese mismo año entre los países de productividad no agrícola superior al promedio regional, pero sus tasas de incremento en el período 1970-1998 eran negativas (CEPAL, 2001b).

El sector agropecuario contiene amplios márgenes para el desarrollo de actividades productivas que generarían ocupación e ingresos a la población rural. Lograr este propósito implica revertir las condiciones desfavorables de la agricultura y las áreas rurales: los efectos negativos de las políticas macroeconómica y comercial (CEPAL, 2001i); la inequitativa distribución de la tierra; la mala situación del capital físico y humano; la imperfección de los mercados; la desarticulación productiva entre los distintos estratos de empresas agropecuarias, entre otros.

La constitución de un sistema agropecuario-agroindustrial-comercial con altos niveles tecnológicos y multiplicador de empleo debe basarse en considerar las especificidades del agro y de la actividad agrícola. En este ámbito hay que tratar con ciclos biológicos, con procesos expuestos a condiciones climáticas que introducen riesgos específicos a la producción y la oferta de los productos. Por otra parte, las herramientas tecnológicas de esta actividad deberán adecuarse cada vez más a las características de los ecosistemas. Por último, se debe tomar en cuenta la asimetría en las condiciones de producción y comercialización agropecuaria que prevalece en el mercado internacional entre los países en desarrollo y los industrializados.

En el presente documento se analizan aspectos estrechamente vinculados entre sí en los problemas del agro, y que es necesario considerar en una estrategia de desarrollo agrícola y rural como la visión de territorio, las políticas para generar la competitividad de la agricultura, las implicaciones del empleo rural no agrícola, las vinculaciones urbano rurales, la gestión de cuencas, etc.

El estudio se basa en entrevistas a especialistas del sector público, organizaciones no gubernamentales (ONG), investigadores, entidades académicas y empresarios. Además, se han consultado diversas investigaciones sobre la gestión de recursos naturales, la situación de la agricultura y el desarrollo rural.

En el primer capítulo se expone el concepto del desarrollo sustentable utilizado en el trabajo; en el segundo se presenta un panorama de los rasgos más sobresalientes en la gestión de los recursos naturales en Centroamérica y México. En el tercer acápite se enumeran los principales desafíos que enfrenta la región en la actualidad y, por último, en el cuarto se hace referencia a elementos que deben considerarse en una visión renovada del papel que la agricultura y el desarrollo rural deberían desempeñar en la reducción de la pobreza con miras a alcanzar la sustentabilidad del desarrollo.

I. EL CONCEPTO DE DESARROLLO SUSTENTABLE

Aun cuando hay consenso en la necesidad de incorporar los aspectos ambientales en las políticas de desarrollo, el concepto de desarrollo sustentable constituye uno de los temas más complejos cuando se pretende aplicarlo a la vida económica y social. Su complejidad consiste en que supone un esfuerzo por integrar conceptualmente componentes del desarrollo anteriormente desarticulados. Así, se procura hacer compatible el crecimiento económico con la protección ambiental y los aspectos sociales (la equidad y el bienestar de la población); en consecuencia, se plantea la interrelación de la actividad económica y social (el aprovechamiento y la transformación de los recursos naturales, así como los efectos y la distribución de sus resultados) con los ecosistemas. La dificultad estriba en que el ámbito económico-social y el medio ambiente funcionan siguiendo principios de índole diferente, como se ilustra a continuación:

- a) El crecimiento económico se expresa en indicadores monetarios;
- b) La sustentabilidad ambiental se manifiesta en indicadores regidos por principios ecológicos;
- c) La equidad se aprecia en indicadores sociales que se basan en principios de calidad de vida.

A estas disparidades se suma el hecho de que estos objetivos deben lograrse en un proceso permanente y continuo, ya que la noción de sustentabilidad se refiere precisamente a una condición óptima de equilibrio de la que gocen de forma ininterrumpida las generaciones venideras (CEPAL, 1994). Por otra parte, esa “condición óptima de equilibrio” es concreta, histórica y dinámica, lo que implica reconocer el derecho a la autonomía de los países para definir su propia estrategia de desarrollo económico y social, así como sus patrones de producción y consumo a partir de su situación actual y sus propias necesidades. O como se ha planteado al abogar por una globalización más equilibrada, con verdadero respeto por la diversidad, supone impulsar el desarrollo institucional, la cohesión social y la acumulación de capital humano y capacidad tecnológica como procesos esencialmente endógenos (CEPAL, 2001c).

Es inevitable que surjan contradicciones entre la necesidad de mantener el equilibrio de los ecosistemas y las demandas económicas de los países,² sobre todo si se toma en cuenta la demanda de materias primas y alimentos en condiciones de apertura comercial y de requerimientos para la exportación. Si no se adopta una visión integral del desarrollo, esta situación tendería a estimular la aplicación del criterio tradicional en América Latina, y en particular en Centroamérica, en el sentido de que el uso y la valorización de los recursos naturales han estado condicionados en forma primordial por las demandas externas y por criterios de corto plazo.

² En esto radica una de las contradicciones fundamentales. Los países constituyen divisiones político-administrativas arbitrarias respecto de la conformación de los ecosistemas.

Desde el enfoque de la sustentabilidad, la visión de corto plazo fortalecería el deterioro ya agudo de los recursos naturales y de la calidad de vida de la población, por cuanto se privilegia la explotación de ciertos productos, lo que va aparejado a la destrucción de la integridad de los ecosistemas. Al “inventariar” sólo determinados productos, los que no poseen valor actual, no se consideran como parte del patrimonio natural.³

Con respecto al vínculo entre economía y medio ambiente, se afirma que la primera se comporta “como un subsistema abierto dentro de un ecosistema finito y cerrado”. Por consiguiente, tanto la materia como la energía ingresan a la economía desde el exterior y salen de la economía hacia el exterior. En un sistema cerrado sólo la energía entra y sale; en cambio, la materia sólo circula o se recicla en el interior del sistema (CEPAL, 1994).

Basándose en avances metodológicos vinculados al concepto de capital natural, se podría valorizar los recursos naturales, pero ello se haría en función de categorías provenientes de una visión mercantilista de la economía que no alcanza a incorporar la complejidad de los ecosistemas, es decir, los procesos y las interrelaciones de los elementos físico-químicos y biológicos.

Aún se halla en un nivel de desarrollo incipiente la formulación de conceptos para expresar en la teoría económica no sólo los servicios y bienes de la naturaleza, sino también los procesos que ocurren en ella y que son el sostén de su equilibrio.⁴ A ello contribuye el desconocimiento científico de dichos procesos, que en Centroamérica y México, con distintos grados entre países, se expresa en bajos niveles de investigación.⁵

Aunque sólo una parte del conjunto de bienes y servicios ambientales tiene una expresión económica formal, y ésta no guardaría relación con la importancia estratégica de los ecosistemas terrestres y marítimos de los cuales se extraen, en busca de su utilización más eficiente, se ha optado por impulsar una valoración de los atributos de la naturaleza y de sus funciones ecológicas ante diferentes opciones de aprovechamiento económico, debido a la urgencia que plantea el severo deterioro de los recursos naturales en la actualidad.⁶

³ Por ejemplo, se ha detectado que en México por cada kilogramo de camarón capturado se recoge en promedio 10 kilogramos de fauna acompañante, que sumarían 220 000 toneladas al año. El problema es que esta fauna se extrae y desecha porque aún no tiene valor en el mercado, pero se inflige un daño al ecosistema. Algo similar sucedió con la explotación forestal, cuando se extrajeron intensivamente las maderas “preciosas” (SEMARNAT, 2000; y Silvel y otros, 1997).

⁴ Una de las corrientes que está asumiendo esta complejidad, la economía ecológica, aporta importantes conceptos y categorías a la materia (CEPAL, 1994; y SEMARNAP, 2000).

⁵ A raíz de la disminución del gasto público a fines de los ochenta e inicios de los noventa, se redujeron los presupuestos de todos los institutos nacionales de investigación agropecuaria (INIA) que han incorporado a su actividad el estudio de los recursos naturales, el medio ambiente y la biodiversidad. A su vez, la investigación que permite generar tecnologías asociadas al cuidado del medio ambiente, la preservación de los recursos naturales y la biodiversidad es, por lo general, de alto costo, presenta economías de escala importantes y tiene períodos de maduración prolongados, por lo que no es razonable suponer que el sector privado se interese en participar como lo está haciendo en otros ámbitos (CEPAL, 1997b).

⁶ La Organización de Naciones Unidas ha promovido el desarrollo de cuentas nacionales ecológicas que, sin alterar el núcleo central del Sistema de Cuentas Nacionales, permiten valorar en términos económicos una parte de la depreciación sufrida por el capital natural como resultado del deterioro ambiental (SEMARNAP, 2000).

Por otra parte, las fuertes interrelaciones entre la forma como se realizan los procesos productivos y la situación favorable y/o desfavorable en que se encuentra el patrimonio natural, han puesto en evidencia que una visión de desarrollo sustentable debe constituir un enfoque multidimensional que fomente el equilibrio de las formas de capital que intervienen en ese esfuerzo (humano, natural, físico, financiero, institucional y cultural, que incluye la tecnología y la información)⁷ (CEPAL, 1991), a las que conviene agregar la dimensión del territorio.

La aproximación que se pueda lograr en la compatibilización entre los ecosistemas y el ámbito económico, en dependencia también del grado de conocimiento de esa relación en un momento concreto, debe asentarse en la consideración del ser humano en sus dos dimensiones: como ser social y como ser biológico (producto de la naturaleza), como objeto y sujeto del desarrollo.

Considerar esas dimensiones del ser humano implica incorporar en la visión de desarrollo la participación ciudadana en el ámbito local. Por ende, ello obliga a asumir un enfoque territorial que revalore el espacio rural y el modo de conducir la agricultura, la pesca, la explotación forestal y la minería, dado que los sistemas ecológicos se asientan en el espacio. Precisamente, en las áreas rurales de Centroamérica y México se concentra la mayor proporción de la pobreza, y allí también, los recursos naturales, a la par del trabajo, son los principales activos con que cuenta la población para sostener y desarrollar su vida.

⁷ Es interesante la conceptualización sobre gestión ambiental aportada por Costa Rica, que considera tres dimensiones. En primer lugar, la gestión del patrimonio, que abarca las políticas, programas y actividades públicas y privadas para la conservación de la naturaleza y sus resultados. Se incluye aquí la protección de ecosistemas o especies únicas y amenazadas y el manejo de los recursos de propiedad común. Luego, la gestión del cambio social, que corresponde a las políticas, programas y actividades públicas y privadas relacionadas con el uso y transformación de los recursos naturales, y sus resultados. Se contemplan los patrones de ocupación territorial, el manejo de la frontera agrícola, la expansión urbana, la demanda de servicios y las regencias ambientales y forestales. Por último, la gestión del riesgo, que se entiende como el conjunto de políticas, programas y actividades públicas y privadas orientadas a atender la especial característica de la población costarricense, que coexiste en un “escenario multiamenazas”. Ello implica el manejo de la generación y disposición de desechos, y la reducción de la vulnerabilidad de los sistemas naturales y sociales ante las amenazas. Se incluyen las medidas de prevención, mitigación y reconstrucción (PNUD, 2000).

II. LOS OBSTÁCULOS PARA LA SUSTENTABILIDAD

En el estilo de desarrollo que ha caracterizado a la región, el vínculo entre las distintas ramas de la producción agropecuaria y forestal ha tenido un carácter perverso en lo concerniente a los recursos naturales y la población. Todavía se sostiene como una aspiración la posibilidad de construir un sistema armonioso de articulaciones, no sólo entre las distintas ramas de la actividad agropecuaria forestal y agroindustrial, sino también entre los distintos estratos de productores, en el que se valoren los recursos naturales y laborales como fuente de desarrollo económico, social y humano.

1. La incoherencia en el uso de la tierra

Uno de los problemas más generalizados en la región es el uso inadecuado de los suelos, ya que su utilización no corresponde con su potencialidad. En la mayoría de los casos, se presentan grandes incongruencias, ya sea por sobreutilización o por subutilización. La incoherencia en el uso del suelo es producto de una lógica de producción que se deriva de condicionantes relacionados sobre todo con el patrón de distribución y tenencia de la tierra y con el funcionamiento de los mercados. Sin embargo, también influyen las políticas públicas aplicadas en el sector agropecuario y en la economía en general, las que han ignorado su posible impacto en la gestión de los recursos naturales y el medio ambiente. En otras palabras, el patrón actual de uso de la tierra en la región deriva de causas estructurales muy complejas, determinadas por el modelo de desarrollo económico adoptado por estos países.

En Guatemala, por ejemplo, la producción alimentaria nacional se realiza principalmente en suelos de ladera del altiplano y del oriente y en tierras kársticas de la región norte, mientras que muchos suelos fértiles de la costa sur se subutilizan en la ganadería extensiva de baja rentabilidad. Por otra parte, hay una fuerte presión hacia la región de las tierras bajas del Petén para talarlas y transformarlas en cultivos y/o en ganadería. Este proceso se está dando a despecho de la creación de la Reserva de la Biosfera Maya, que no ha podido detenerlo (Silvel y otros, 1997).

Como se observa en el cuadro 1, en 1990 se detectó que el porcentaje de las áreas de bosques en uso es menor en relación con su capacidad; sin embargo, las áreas en utilización agrícola la han

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/reportId=5_3048

