

IICA
E14
34

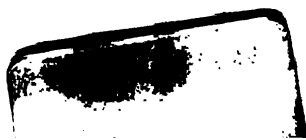
IICA



IICA-CIDIA

ESQUEMA DE LA ESTRATEGIA
AGROPECUARIA PARA EL BIENI

2836616



IICA-CIDIA

Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
OFICINA EN GUATEMALA

**ESQUEMA DE LA ESTRATEGIA
AGROPECUARIA PARA EL BIENIO
1993-1995**

Guatemala, julio de 1993

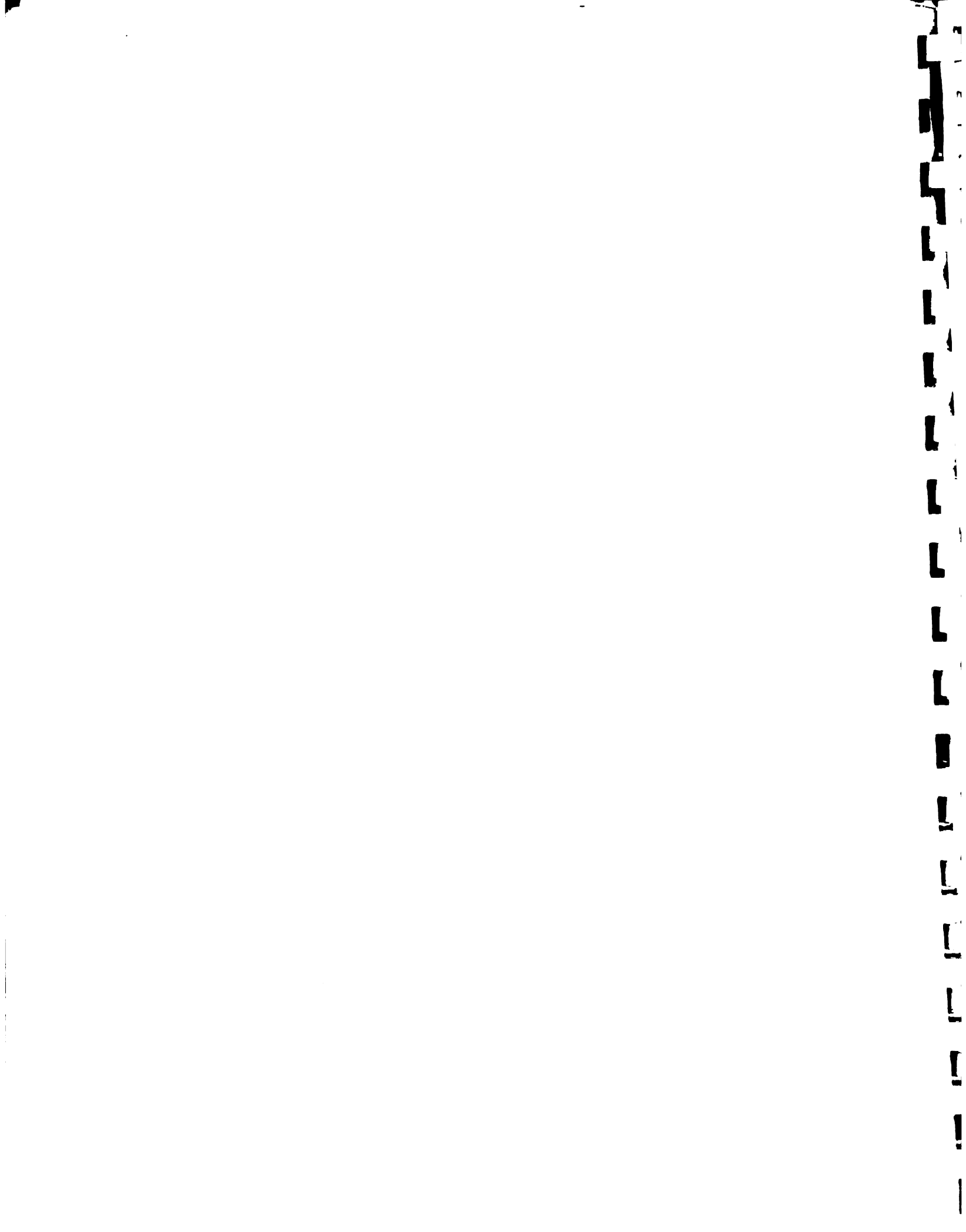
00004216

11CA
E14
34
B



**ESQUEMA DE LA ESTRATEGIA AGROPECUARIA
PARA EL BIENIO 1993-1995**

	Página
1. Marco de referencia	1
1.1 Bosquejo de la situación económico-social	1
1.2 Situación de la agricultura nacional	3
1.3 Plan de Gobierno de los 180 días	9
2. Objetivos	11
2.1 Generales	11
2.2 Específicos	12
3. Estrategia general	14
3.1 La reactivación y modernización productiva e institucional del agro	15
3.2 La participación, organización y concertación de los agentes económicos de la agricultura	15
3.3 La participación activa de los pequeños productores y campesinos al proceso de modernización de la agricultura y desarrollo rural	15
3.4 El fomento de la inversión privada y del comercio intra y extrarregional	15
3.5 La integración de la política agropecuaria con la política macroeconómica	16
3.6 Generación de la capacidad interna para generar alimentos básicos para el consumo nacional y para poder tener capacidad de compra de los mismos	16
3.7 Capacitación y desarrollo de los recursos humanos	16
3.8 Conservación, restauración y manejo de los recursos naturales y el medio ambiente	16



INTRODUCCION

Con el afán de aportar algunos elementos iniciales de análisis para la conformación de la estrategia agropecuaria del nuevo Gobierno de Guatemala, la Oficina IICA en Guatemala preparó este esquema con carácter preliminar y sujeto a discusión interna, a fin de generar sugerencias para su conformación en círculos identificados con la problemática del sector agrícola.

El documento contiene tres partes, que son: marco de referencia, objetivos y estrategia general, que una vez enriquecidas con nuevos aportes, puede constituir la base para la formulación de las políticas específicas y para la identificación de los programas y proyectos prioritarios a ejecutarse durante el periodo 1993-1995.

En el marco de referencia se consideró indispensable incluir un breve resumen de la situación económico-social y de la agricultura del país, ya que ambos aspectos constituyen el entorno en el cual se desarrolla cualquier actividad. Concurrentemente, los lineamientos del actual gobierno son importantes porque definen la naturaleza de áreas y acciones que se pretenden apoyar para alcanzar sus objetivos políticos, en cuyo ámbito debe ubicarse cualquier propuesta específica.

En función a los elementos de análisis, antes indicados, se señalan los objetivos de la estrategia agropecuaria propuesta, tanto a nivel general como específico, los que a su vez permiten identificar las áreas claves o estratégicas para el desarrollo agropecuario.



1. MARCO GENERAL

1.1 Bosquejo de la situación económico-social

Guatemala se caracteriza por la preeminencia histórica de un estilo de desarrollo económico-social que es altamente concentrador en términos económicos y altamente excluyente en términos sociales. Han contribuido al afianzamiento de este modelo las medidas de política social, que han priorizado la producción para el mercado externo y relegado la producción de satisfactores básicos para el consumo interno de la población, sobre todo de la de más bajos ingresos. De 1950 a 1980, por ejemplo, se alcanzaron tasas de crecimiento del PIB del 5% promedio anual, que eran muy superiores al crecimiento histórico de la población (2%); sin embargo, tales tasas no se tradujeron en instrumento de equiparación social, sino que agudizó las desigualdades sociales y precipitó el surgimiento y desarrollo de la insurgencia que tiene más de 30 años de vigencia en el país.

A lo anterior, se auna la crisis económica, que a partir de los 80s. ha impactado aún más a la sociedad guatemalteca, con: el deterioro de los términos de intercambio de los principales productos de exportación, el elevado endeudamiento externo, el impacto negativo directo de las medida de ajuste a los estratos sociales



de más bajos ingresos, el crecimiento del porcentaje de la población en estado de pobreza (80%) y pobreza extrema (60%). Este último fenómeno es producto de dos factores: la inadecuada distribución del ingreso y la falta de medidas de política económico-social orientadas a la distribución y redistribución del mismo. La distribución inequitativa se produce principalmente por la concentración de la propiedad y por la baja remuneración del trabajo asalariado. La no distribución, se da en términos de una política social conservadora y poco dinámica en la aplicación de mecanismos que permitan al sector público captar recursos para su distribución por la vía de la educación, salud y vivienda.

Algunos indicadores sociales básicos permiten apreciar la situación tan precaria de la sociedad guatemalteca: 60% de analfabetismo en la población mayor de 15 años, cobertura del nivel preprimario apenas es de 26% de la población entre 5 y 6 años, la escuela primaria atiende a un poco más del 55% de la población de 7 a 14 años y la educación media a un 16% de la población comprendida entre 13 y 20 años; se estima en más de 800,000 viviendas de déficit acumulado; 2 de cada 3 niños menores de 5 años presenta algún grado de desnutrición; la mortalidad infantil alcanza a más de 50 niños por cada 1,000 niños nacidos vivos y la mortalidad general comprendía a 10 por



cada mil personas; casi un 55% de población carece de medios para la disposición de excretas ; y, la esperanza de vida al nacer es de 60 años.

El binomio política económica-política social ha permanecido casi siempre divorciado, cuya consecuencia ha sido la falta de atención para los sectores sociales. Por su parte, el Estado ha dado prioridad a los sectores productivos, principalmente a la industria y a la agroexportación, reforzando así el fenómeno de concentración-exclusión.

1.2 Situación de la agricultura nacional

La estructura agraria del país se caracteriza por una creciente heterogeneidad, tanto en términos del tamaño de las unidades productivas como en lo referente a las tecnologías empleadas. Los agricultores pequeños y medianos, que operan fincas menores de una manzana (microfincas) y de una a 10 manzanas (subfamiliares), respectivamente, y los agricultores grandes, que producen en fincas mayores de 64 manzanas (multifamiliares). De acuerdo con esa clasificación, las fincas más numerosas, según el último censo, fueron las subfamiliares (48.9%) y las microfincas (40.7%) que, unidas, conformaban el área nacional del minifundismo; ocupaban 16.4% de la



extensión de tierras. Por su parte, las fincas multifamiliares, que constituyen los latifundios, representaron 2.3% del total, pero concentraron el 64.8% de las tierras.

La diferencia económica y social existente entre las unidades productivas surge, en primer lugar, de la disparidad en la distribución de la tenencia de la tierra y de la diferencia tecnológica entre los cultivos de exportación, que se sitúan en la planicie costera del Pacífico, y los cultivos de consumo interno, localizados principalmente en el Occidente y el Oriente del país. Los primeros se desarrollan con técnicas modernas y en las mejores tierras, en tanto que los segundos utilizan técnicas tradicionales y ocupaban las peores áreas. En segundo lugar, el desigual acceso al crédito ha favorecido a los grandes productores vis-a-vis los demás grupos de agricultores. La diferencia entre ambos tipos de agricultura se ha incrementado en las últimas tres décadas debido a: la constante disminución de la extensión promedio de las pequeñas explotaciones agropecuarias; el aumento de la concentración de la tierra en las grandes explotaciones; la reducción del poder adquisitivo de los pequeños y medianos agricultores; el limitado grado de cobertura del sector público al proceso de desarrollo agrícola; el desarrollo



no armónico de la agroindustria.

El sector agropecuario contribuyó aproximadamente con la mitad de la población económicamente activa (PEA) del país en 1987 y absorbió 37% del total de la mano de obra empleada en ese mismo año. La PEA agrícola involucra básicamente a los trabajadores sin tierra (alrededor de 500 mil) y los minifundistas (800 mil), que en su mayoría se dedican a la producción de granos básicos para el consumo interno.

Respecto a la remuneración de la población empleada en el sector agropecuario, aproximadamente 74% percibió en 1987 ingresos inferiores al salario mínimo mensual nacional, lo cual resultaba insuficiente para comprar los bienes que componen la canasta básica de superviviencia.

En lo referente al nivel tecnológico, la agricultura guatemalteca se caracteriza por: una marcada diferencia tecnológica entre los productos de exportación y los de consumo interno; bajos índices de mecanización, riego y uso de fertilizantes en comparación con los patrones internacionales. Los cultivos tradicionales de exportación han sido producidos bajo sistemas de producción relativamente modernos. En contraste, los productos de consumo interno, por razones estructurales

y el impacto de políticas inadecuadas, han presentado tradicionalmente un reducido nivel tecnológico.

Respecto a la utilización de insumos modernos en la agricultura, el consumo nacional de fertilizantes, permanece bajo comparado con lo observado en otros países de la región. Eso implica que el sector agrícola se benefició marginalmente de las innovaciones tecnológicas de la Revolución Verde.

La mecanización agrícola en Guatemala es muy limitada: sólo 0.6% de las fincas usan motores de combustión; 0.2% utiliza motores eléctricos; 0.6% tractores; y 0.1% usa trilladoras.

El riego sólo es realizado en 3.4% de las fincas, de las cuales 14.9% son latifundios y 2.9% minifundos. Por otra parte, sólo 3.3% de la superficie irrigable es regado; ello indica un gran potencial inexplorado para el aumento de la producción agropecuaria, pero requerirá altas inversiones en infraestructura.

Durante la mayor parte de la década de los ochenta, la estructura de exportaciones se mantuvo prácticamente inalterada; permaneció centrada en algunos pocos productos tradicionales, tales como café, algodón,



banano, azúcar, carnes y cardamomo. Sin embargo, en el período 1987-89 las exportaciones no tradicionales tuvieron un incremento significativo (37.5%) y llegaron a participar con 15.7% de las exportaciones totales del sector agropecuario en 1989.

A pesar de los resultados alcanzados, un conjunto de restricciones ha dificultado el incremento y diversificación de las exportaciones tradicionales y no tradicionales del país. Entre esas restricciones figuran: mecanismo subdesarrollado de crédito interno para las exportaciones; aprovechamiento ineficiente de las ventajas que otorgan los programas especiales para las exportaciones de los países subdesarrollados; inexistencia de seguro de crédito para las exportaciones.

Guatemala importa todos los ingredientes básicos para la producción de fertilizantes y plaguicidas, y utiliza una tecnología ineficiente y de alto costo para procesarlos.

En ese contexto, el volumen de las importaciones de materias primas necesarias para la producción de fertilizantes y plaguicidas ha sido relativamente reducido. Además, la participación de las importaciones de insumos y bienes de capital para la agricultura en el valor total de las importaciones registró una tendencia

decreciente durante el período 1986-89: cayó de 9% a 5.6%.

Respecto a la política económica, ésta se orientó a medidas de estabilización con los campos monetario y financiero y no creó las condiciones necesarias para la reactivación de los sectores productivos ni las previsiones pertinentes para atenuar el costo social de las mismas, ya que la situación económico-social continuó deteriorándose. Las exportaciones e inversiones, permanecieron por debajo de los niveles registrados a principios de la década del 80 y el sector externo, a pesar de experimentar ciertas mejoras, siguió mostrando debilidad.

La apertura comercial ha causado desequilibrios en empresas nacionales que no están en capacidad de incorporar tecnología ni entrar a un esquema de competencia, situación que es más grave en los pequeños y medianos agricultores. El caso típico al respecto se refiere a la expectativa desfavorable que se presentó para los productores de maíz al abrirse la importación de pollo en piezas de los Estados Unidos, que provocó enfrentamiento entre la Cámara de Comercio que defendía la apertura comercial sin privilegios y los avicultores que se opusieron a dicha medida. La política cambiaria,

por su parte, ha provocado confrontación debido a la presión del sector exportador para que se eleve el tipo de cambio; en tanto que la política monetaria al elevar las tasas de las operaciones de mercado abierto para controlar el acceso de liquidez genera un desaliento generalizado en las inversiones productivas, cuyo costo es la falta de nuevas empresas, el aumento del desempleo y el desestímulo a las actividades productivas.

1.3 Plan de Gobierno de los 180 días

Comprende tres áreas específicas: el marco general de políticas; las estrategias; y, proyectos, financiamiento y acciones generales.

El marco general considera fundamental el fortalecimiento de la democracia, a través de la participación social y la promoción de la autogestión. Establece asimismo, la promoción de la equidad social en las áreas de salud, educación e infraestructura en favor de las mayorías; y, la dirección principal hacia la modernización institucional, uso racional de los recursos naturales y la conservación del medio natural.

Las estrategias se refieren a los campos político, social, económico y modernización institucional, las

cuales orientarán tanto el Plan de los 180 días, como el bienal 1994-1995.

La estrategia política considera fundamental la consolidación del proceso democrático, vía lineamientos de corto plazo sobre respeto y garantía de los derechos humanos, la participación ciudadana directa y asociada, la seguridad pública y la inserción de Guatemala en la dinámica internacional.

La estrategia social tiene la intención de hacer eficiente el manejo de la política económica y social, reordenar las políticas sectoriales e intersectoriales y la reorientación y enfoque del gasto público hacia los grupos más pobres.

La estrategia económica pretende lograr mayores niveles de estabilidad, crecimiento, empleo productivo y equidad social, a través de la atención a cuatro áreas, que son: a) mantenimiento y consolidación de bases macroeconómicas estables, b) la integración en la economía mundial, c) el fomento de la inversión privada; y, d) el aumento de la calidad del gasto público orientado básicamente al combate de la pobreza extrema.



La estrategia de modernización institucional promueve la ejecución eficiente y oportuna de los programas y establece reformas específicas para eliminar la duplicación de responsabilidades, descentralizar las decisiones, planificación y ejecución del presupuesto y mejorar los sistemas de evaluación, control y auditoría para facilitar la coordinación entre entidades estatales que tienen a su cargo la ejecución de la inversión pública.

2. OBJETIVOS

2.1 Generales

2.1.1 Lograr que la agricultura constituya uno de los principales ejes de la reactivación y desarrollo de la actividad económico-social del país, en un ambiente de estabilidad, equilibrio, crecimiento, sostenibilidad y equidad.

2.1.2 Mejorar la distribución del ingreso de los agricultores pequeños y medianos, aumentar los niveles de empleo productivo y reducir el desempleo estacional de la agricultura.

2.2 Específicos

- 2.2.1 Crear las condiciones adecuadas para el acceso de los pequeños a los recursos financieros con fines productivos.
- 2.2.2 Aumentar la eficiencia y competitividad del sector agrícola para lograr su inserción en el mercado internacional.
- 2.2.3 Consolidar y mejorar los niveles de seguridad alimentaria del país.
- 2.2.4 Consolidar e incrementar la infraestructura básica de producción y comercialización agrícola, principalmente en riego y caminos rurales.
- 2.2.5 Lograr el acceso a la tierra con capacidad productiva de los campesinos medios y pobres.
- 2.2.6 Incrementar y diversificar las agroexportaciones.
- 2.2.7 Conservar, proteger, restaurar y utilizar racionalmente los recursos naturales en



beneficio de la población.

- 2.2.8 Establecer las bases e iniciar el proceso de modernización institucional de los sectores público y privado vinculados al sector agropecuario.
- 2.2.9 Establecer el proceso de concertación para un acuerdo social entre los sectores público y privado.
- 2.2.10 Lograr mejores y mayores niveles de organización y participación de los diferentes agentes económicos en las esferas de la producción, comercialización y consumo de bienes y servicios agropecuarios con miras a su autogestión.
- 2.2.11 Estimular la inversión privada sectorial en el marco de la política macroeconómica vigente.
- 2.2.12 Orientar la cooperación técnica y financiera internacional hacia el logro de los objetivos generales y específicos de la política sectorial agropecuaria.



2.2.13 Establecer un proceso sostenible de capacitación de los recursos humanos del sector agrícola con la intención de coadyuvar a mejorar los niveles de producción y productividad, así como los de comercialización agrícolas.

3. ESTRATEGIA GENERAL

La estrategia general para el desarrollo de la agricultura en el próximo bienio se basará principalmente en el conocimiento de los siguientes aspectos: el sector agrícola constituye el sector productivo que más contribuye a la generación del PIB, pero atraviesa actualmente por una situación preocupante, debido al deterioro de los precios de sus principales productos de exportación, al incremento de los niveles de pobreza en el área rural, la persistencia de los bajos grados de tecnología, la competencia de recursos por el mercado financiero. Sin embargo, es el sector que sigue siendo el principal generador de empleo, ingresos y divisas, por lo que su rol es de primer orden en los procesos de ajuste estructural y en las políticas de mediano y largo plazo para permitir al país la generación de recursos reales para sus transformaciones económicas y sociales.



Por lo anterior, a fin de hacer posible el logro de los objetivos ya señalados, la estrategia agrícola se basará en:

- 3.1 La reactivación y modernización productiva e institucional del agro.
- 3.2 La participación, organización y concertación de los agentes económicos de la agricultura.
- 3.3 La participación activa de los pequeños productores y campesinos al proceso de modernización de la agricultura y desarrollo rural.
- 3.4 El fomento de la inversión privada y del comercio intra y extrarregional.
- 3.5 La integración de la política agropecuaria con la política macroeconómica.
- 3.6 Generación de la capacidad interna para generar alimentos básicos para el consumo nacional y para poder tener capacidad de compra de los mismos.
- 3.7 Capacitación y desarrollo de los recursos humanos.
- 3.8 Conservación, restauración y manejo de los recursos naturales y el medio ambiente.

CL:cm

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



INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA

1a. Avenida 8-00, Zona 9 - Apartado Postal: 1815 - Guatemala, C. A., 01901 - Teléfonos: 316304, 326306 y 346903 - Fax: 326795