

IC
E14
159



IICA
E14
I59ana

PROYECTO CAM/89/001 - RUTA 11



**ANALISIS COMPARADO DE LOS PROYECTOS
PUBLICOS AGROPECUARIOS DE LA
REGION Y NACIONALES DE LOS PAISES
CENTROAMERICANOS**

VOLUMEN I



PROYECTO CAM/89/001 - RUTA II



**ANALISIS COMPARADO DE LOS PROYECTOS
PUBLICOS AGROPECUARIOS DE LA
REGION Y NACIONALES DE LOS PAISES
CENTROAMERICANOS**

VOLUMEN I

*1 CA E 14
IS9 ana*

1102

517

259200

00003759

AGRADECIMIENTO

El presente trabajo es una versión ampliada y mejorada del documento "Análisis Comparado de los Proyectos Públicos Agropecuarios de la Región y Nacionales de los Países Centroamericanos", publicado por RUTA II en diciembre de 1989. La información recaudada y el análisis realizado en el proceso de complementación de esta versión ha servido de insumo para el análisis del marco de referencia de los proyectos a presentarse en la Primera Reunión Sectorial Agrícola de los Gobiernos Centroamericanos con Cooperantes, que el Programa Económico para Centroamérica (PEC) del PNUD está organizando en Managua, Nicaragua, para febrero de 1991.

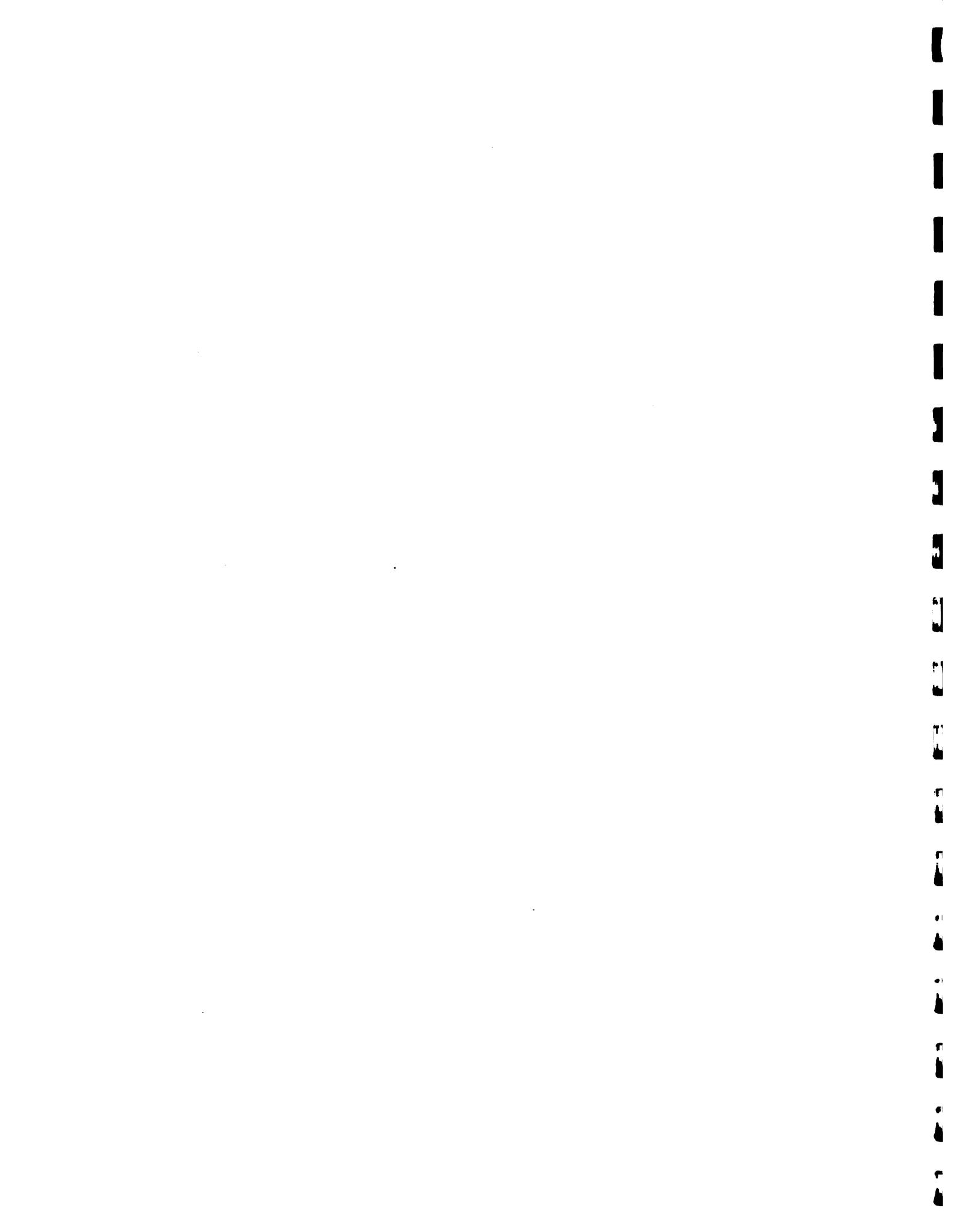
La elaboración del documento se inició con la consultoría del señor José Antonio Bustamante, con el apoyo de la señora Carmen Eugenia Morales. En la recopilación de la información en los países participaron activamente las Unidades Técnicas Nacionales de RUTA II. A nivel regional se obtuvo la valiosa colaboración de la Secretaría de Coordinación del Consejo Regional de Cooperación Agrícola de Centroamérica, México, Panamá y República Dominicana (CORECA). La evaluación cualitativa de los proyectos en ejecución se realizó con la consultoría del señor Eduardo Alonso, quien también participó en el análisis de las áreas prioritarias. Se agradece la participación del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) en la elaboración de la presente versión.



I N D I C E

Pág. No.

I.	INTRODUCCION.....	1
II.	LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO REGIONAL Y NACIONAL.....	1
	A. La Estrategia Nacional.....	1
	B. La Estrategia de los Países.....	2
III.	EVALUACION GLOBAL DE LA ATENCION EN LAS AREAS PRIORITARIAS.....	3
	A. Las Areas Prioritarias y los Proyectos en Ejecución y Negociación.....	3
	B. Las Fuentes de Financiamiento.....	7
	C. Resumen y Recomendaciones.....	8
IV.	EVALUACION ESPECIFICA DE LA ATENCION EN LAS AREAS PRIORITARIAS.....	10
	A. Seguridad Alimentaria.....	10
	B. Desarrollo Rural y Promoción Campesina.....	11
	C. Desarrollo Agroindustrial.....	12
	D. Desarrollo y Diversificación de las Exportaciones.....	13
	E. Recursos Naturales, Ecología y Medio Ambiente.....	14
	F. Riego y Drenaje.....	16
	G. Desarrollo Científico y Tecnológico.....	17
	H. Desarrollo Pecuario.....	18
	I. Fortalecimiento Sanitario.....	19
	J. Otras Areas.....	20
V.	LIMITACIONES INSTITUCIONALES.....	20
	A. Restricción del Gasto y la Ejecución de las Inversiones.....	21
	- Restricciones en el Gasto Público.....	21
	- Dependencia en los Recursos Externos.....	22
	- Complejidad de los Trámites para los Desembolsos.....	25
	- Desviación de los Recursos de Inversión.....	25
	- Falta de Recursos para Operar y Mantener las Inversiones.....	26



B.	El Nivel de Eficiencia en la Coordinación y Gestión del Estado.....	26
-	Deficiente Planificación, Administración y Concertación.....	26
-	Dificultades de Coordinación.....	27
-	Requisitos de Préstamos Externos.....	28
C.	Recomendaciones.....	29
-	Reorientación del Gasto Público.....	29
-	Aumento de los Ingresos Fiscales.....	30
-	La Atracción de Inversiones.....	30
-	La Modernización del Sector Público Agropecuario.....	30
-	Conclusión.....	31
VI.	CUADROS ESTADISTICOS	32

VOLUMEN II - ANEXOS

ANEXO I.	Evaluación Específica de Atención de las Areas Prioritarias.....	1
A.	Seguridad Alimentaria.....	1
B.	Desarrollo Rural y Promoción Campesina....	5
C.	Desarrollo Agroindustrial.....	11
D.	Desarrollo y Diversificación de las Exportaciones.....	15
E.	Recursos Naturales, Ecología y Medio Ambiente.....	20
F.	Riego y Drenaje.....	23
G.	Desarrollo Científico y Tecnológico.....	28
H.	Desarrollo Pecuario.....	32
I.	Fortalecimiento Sanitario.....	37
ANEXO II.	Síntesis de Estrategias Agropecuarias Identificadas en el Area Centroamericana..	40
ANEXO III	Proyectos de Inversión y Corporación técnica en Ejecución y Negociación por Areas Prioritarias de Acción y Fuentes de Financiamiento.....	47

I. INTRODUCCION

1. El estudio analiza los proyectos estatales de inversión y de asistencia técnica, en ejecución y negociación, clasificados de acuerdo a las áreas prioritarias regionales aprobadas por los Ministros de Agricultura en el Plan de Acción Conjunta en Apoyo a la Reactivación y el Desarrollo Agropecuario en los Países del Istmo Centroamericano y la República Dominicana (PLANALC-Area Central)¹. El estudio examina: a) el monto de inversión total; b) las áreas prioritarias de inversiones y asistencia técnica; c) los principales proyectos de las áreas prioritarias y líneas de acción específicas; d) fuentes de financiamiento; e) las limitaciones para la implementación eficiente de los proyectos estatales.

2. El análisis tiene limitaciones que es conveniente señalar. Sólo se analizan las inversiones estatales y no las del sector privado, importantes en el Desarrollo y Diversificación de las Exportaciones y Desarrollo Pesquero. No se consideran los recursos canalizados por intermedio de organizaciones no gubernamentales y organizaciones paraestatales, que son importantes en las áreas de Recursos Naturales, Ecología y Medio Ambiente y Desarrollo Científico y Tecnológico.

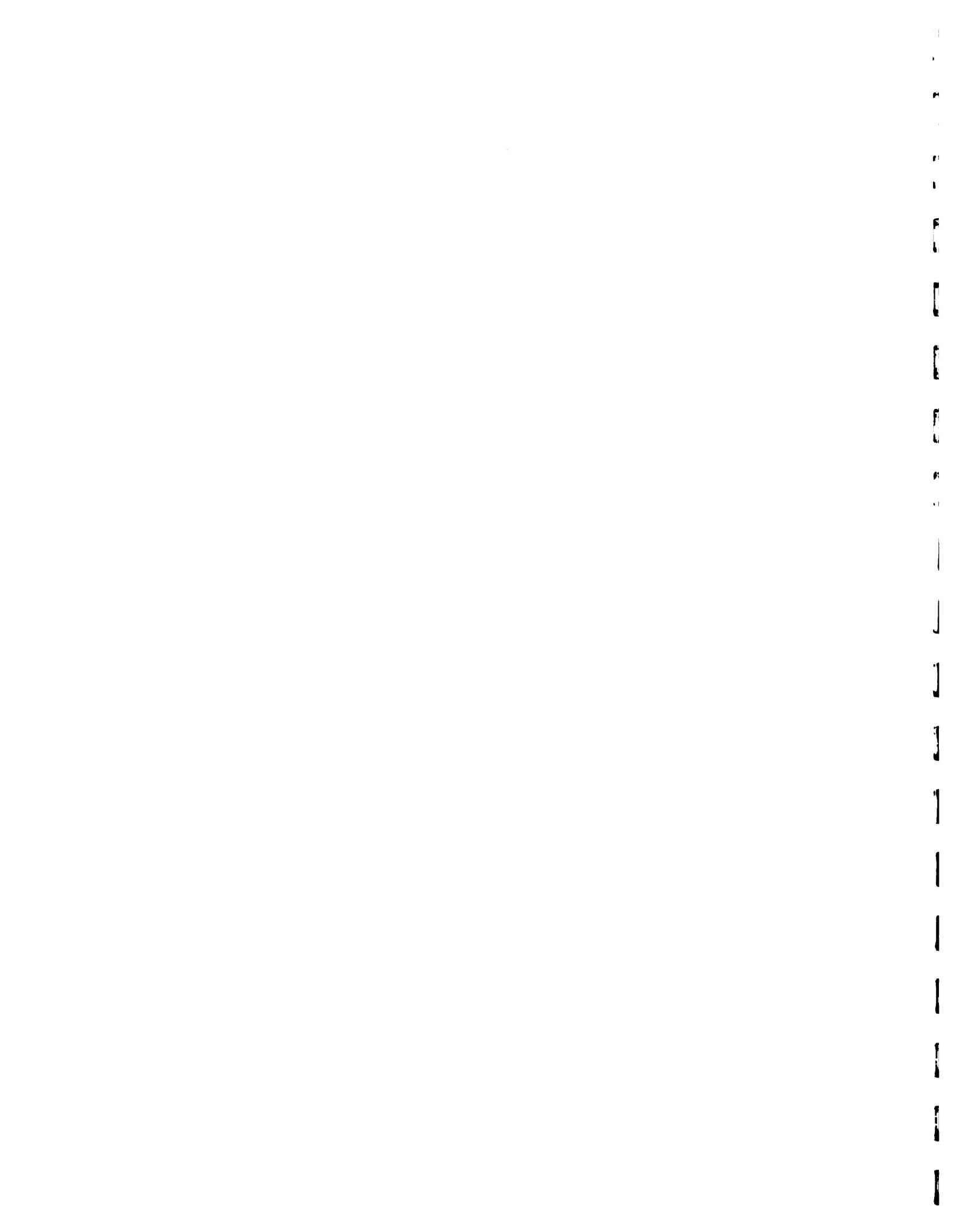
3. Se analizaron los proyectos mayores de US\$5.0 millones, con el objeto de formarse un juicio sobre el estado de implementación. Debe quedar claro, por lo tanto, los alcances de este informe: básicamente informativo y orientador de las inversiones en el sector agrario. El informe no pretende hacer una evaluación de los proyectos, lo que requiere un trabajo continuo de mayores alcances, ni juzga el impacto de las inversiones en el desarrollo agropecuario. Este impacto sólo puede juzgarse cabalmente unos años después de finalizada la implementación del proyecto.

II. LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO REGIONAL Y NACIONAL

A. LA ESTRATEGIA REGIONAL

4. El PLANALC-Area Central reafirma la importancia del restablecimiento del comercio intraregional y la necesidad de actividades coordinadas que no resulten en un sesgo antiexportador. El comercio intraregional contribuiría a: i) viabilizar algunas industrias y a reducir la dependencia e inestabilidad externa; ii) diversificar exportaciones y mercados y mejorar la productividad y calidad de las exportaciones agrícolas tradicionales; y iii) incrementar la producción y productividad con mayor equidad distributiva y atención por el problema ecológico. La estrategia reconoce el rol preponderante del sector agropecuario en la generación del PIB, empleo, oferta de alimentos y financiamiento,

1. IICA/CORECA, Plan de Acción Conjunta en Apoyo a la Reactivación y el Desarrollo Agropecuario en los Países del Istmo Centroamericano y la República Dominicana, Agosto de 1986.



pero plantea la necesidad futura de un desarrollo eslabonado con la industria para que ambas actividades se apoyen mutuamente.

5. La movilización de recursos hacia el sector constituirá una necesidad, pero habrá que ser selectivo en las inversiones buscando una mayor eficiencia en el uso de los fondos. Es fundamental la movilización de recursos domésticos. Específicamente, en el caso de los recursos externos que vengan como donaciones de alimentos se procurará que no perjudique la producción interna. En resumen, se pretende mejorar la planificación sectorial y lograr una mayor participación de los Ministerios de Agricultura en el proceso de decisión a nivel nacional.

6. En general, la estrategia y los requisitos aprobados por el PLANALC-Area Central se pueden esquematizar en cinco puntos:

a) Redistribuir ingresos mediante la promoción productiva de la agricultura campesina y desarrollo del mercado interno. Este objetivo requiere acciones diferenciales para incentivar la producción campesina, organización campesina y programas de inversiones equilibrados entre lo productivo y social.

b) Aumentar la seguridad alimentaria y reducir la pobreza rural. Es importante que la inversión pública tenga un alto componente para este propósito, no solo en el sector agrícola sino también en los sectores de infraestructura básica, educación y salud.

c) Fomentar la agroexportación. Este punto contempla: leyes de fomento a la exportación, políticas macroeconómicas afines, e inversiones para diversificar las exportaciones.

d) Eslabonar el desarrollo del sector agrícola con el industrial. Se prevé un trato preferencial a la inversión privada y una importante función normativa del Estado.

e) Aumentar la productividad y eficiencia por medio del fomento de las exportaciones y la modernización del estado para la atención de los productores. Es de vital importancia la generación y transferencia de tecnologías, pero mediante el uso racional de los recursos naturales.

B. LA ESTRATEGIA DE LOS PAISES

7. Todos los países han actualizado sus estrategias de desarrollo entre 1988 y 1990 y contemplan los puntos de la estrategia regional, aunque no bajo el mismo esquema. El Anexo II sintetiza las estrategias agropecuarias de los países del área centroamericana. En las matrices se ha buscado facilitar el análisis de concordancia regional haciendo coincidir los cinco

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

puntos anteriores con los aspectos similares de la estrategia de cada país:

a) Distribución del ingreso. Costa Rica y El Salvador dan énfasis a la titulación de tierras, dotación de tierras y desarrollo rural. Honduras explicita una consolidación de la reforma agraria y Nicaragua una atención integral preferente a la agricultura campesina.

b) Fomento a la agroexportación. Se plantea la diversificación, aunque prácticamente en todos los países las medidas estarán también orientadas a promover los cultivos tradicionales.

c) Eslabonamiento entre el sector agrícola e industrial. Se contempla solo en las estrategias de Guatemala y especialmente Nicaragua. Este es un punto que también debiera interesar para incorporar campesinos desplazados de las áreas marginales en empresas y talleres que presten servicios a la agricultura.

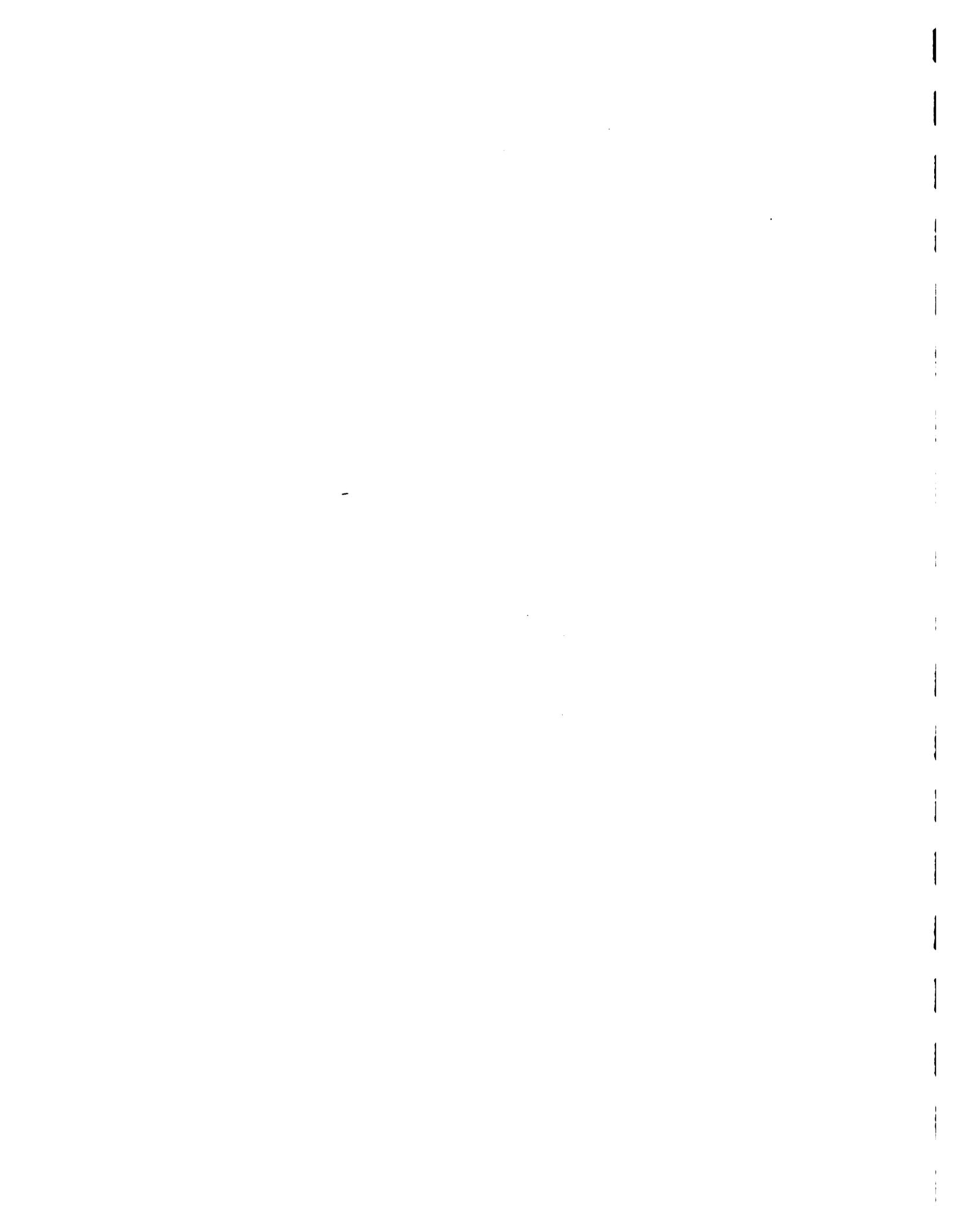
d) Aumento de la eficiencia y productividad. En general, las medidas propuestas varían según las condiciones socioeconómicas de los distintos medios rurales de los países de la región. Sin embargo, el planteamiento de Costa Rica enfatiza la importancia del fortalecimiento institucional y el de Guatemala el del manejo adecuado del medio ecológico.

III. EVALUACION GLOBAL DE LA ATENCION EN LAS AREAS PRIORITARIAS

A. LAS AREAS PRIORITARIAS Y LOS PROYECTOS EN EJECUCION Y NEGOCIACION

8. Las trece áreas prioritarias del PLANALC-Area Central tienen la ventaja que son muy amplias y abarcan todos los aspectos que podrían ser de importancia para reactivar el desarrollo del sector agrícola. Además, si se desea mayor precisión, cada área puede ser subdividida en subáreas y líneas de acción. Esto hace del PLANALC-Area Central un buen sistema para clasificar y analizar los proyectos de inversión y cooperación técnica en América Central.

9. El ordenamiento de los proyectos en relación a la estrategia regional y nacional ha tenido que superar una serie de limitaciones debido a que: i) todas las áreas no son homogéneas, ni tienen necesidades similares; ii) los países tienen necesidades diferentes; y iii) la información sobre los proyectos es insuficiente respecto a su estado de ejecución, menos aún sobre la evaluación de su impacto. Por estas razones, y considerando que esta es una primera aproximación de las necesidades de nuevos proyectos, el estudio siguió criterios muy simples. Se analizó el monto, número de proyectos y países cubiertos por área prioritaria y línea acción. Se presenta a continuación una apreciación cualitativa de cuales son las áreas más atendidas en comparación



con aquellas de menor atención. En el cuadro 1 se presenta una síntesis del número y monto de los proyectos en ejecución y negociación identificados en la región. En el Cuadro 2 se amplía la información por área prioritaria.

CUADRO 1
Centroamérica: Proyectos en Ejecución y Negociación

	Ejecución		Negociación		TOTAL	
	No.	Monto ¹	No.	Monto ¹	No.	Monto ¹
<u>Proy. de Inversión</u>	120	1185	98	774	218	1959
<u>Proy. Coop. Téc.</u>	129	219	82	142	211	361
<u>TOTAL</u>	<u>249</u>	<u>1404</u>	<u>180</u>	<u>916</u>	<u>429</u>	<u>2320</u>

¹ En millones de US\$.

Fuente: Cuadros Estadísticos

10. De los Cuadros 1 y 2 se deduce el grado de atención de los proyectos de inversión y de cooperación técnica en ejecución y negociación en áreas prioritarias. El Cuadro 3 indica el grado de atención de los proyectos en ejecución de acuerdo a su importancia en cuanto al monto de financiamiento, y el Cuadro 4 indica el grado de atención de los proyectos en negociación de acuerdo a su importancia en cuanto al monto de financiamiento.

11. Las áreas de inversión en estado de negociación más atendidas son las que ocupan actualmente un papel importante en la ejecución. Estas son: a) Desarrollo Rural; b) Riego y Drenaje; y c) Recursos Naturales, Ecología y Medio Ambiente. Existen pocos fondos en negociación en áreas de proyectos de inversión actualmente menos atendidas, como Desarrollo y Diversificación de las Exportaciones, Desarrollo Científico y Tecnológico, Fortalecimiento Sanitario, Desarrollo Pesquero, Armonización de Políticas y Mejoramiento de la Comercialización Subregional e Internacional. El área de Desarrollo y Diversificación de Exportaciones y Desarrollo Científico y Tecnológico requiere de aumentos importantes de inversión.

12. Los proyectos de cooperación técnica debieran complementar y apoyar a los de inversión. Las áreas más atendidas son Recursos Naturales, Desarrollo Científico y Tecnológico y Promoción Campesina. Contrariamente a los proyectos de inversión de Desarrollo Científico y Tecnológico, el monto de los de cooperación técnica en ejecución si es significativo. Sin embargo, no se



presentan muchos proyectos de cooperación técnica en negociación. La cooperación técnica dirigida hacia Riego y Drenaje está muy desatendida. Al igual que en los proyectos de inversión, las áreas menos atendidas tanto a nivel de ejecución como de negociación son las de Desarrollo Pesquero y Armonización de Políticas Regionales. Además, se presta muy poca importancia a los proyectos de cooperación técnica de Desarrollo y Diversificación de las Exportaciones y Desarrollo Agroindustrial.

CUADRO 2
Centroamérica: Proyectos en Ejecución y Negociación Según Area

	Ejecución				Negociación			
	Inversión		Coop. Téc.		Inversión		Coop. Téc.	
	No.	Monto ¹	No.	Monto ¹	No.	Monto ¹	No.	Monto ¹
Seguridad Alimentaria	5	7.4	10	11.7	9	76.5	3	7.4
Promoción Campesina	41	557.0	9	24.7	13	155.1	17	76.6
Des. Agroindustrial	7	137.9	7	1.2	7	16.4	6	1.9
Des. Exportaciones	5	29.3	0	0.0	3	14.8	2	1.7
Recursos Naturales	18	101.7	33	79.4	11	110.4	20	25.2
Des. Pesquero	1	0.1	15	11.6	5	32.8	7	4.5
Armonizar Políticas	1	2.0	4	8.2	1	0.3	2	1.0
Riego y Drenaje	24	183.7	3	2.5	3	322.2	4	3.9
Comercialización	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
Des. Tecnológico	4	72.5	28	53.2	2	1.6	8	7.9
Fort. Sanitario	4	35.6	14	20.7	2	0.8	2	1.0
Des. Pecuario	10	58.2	6	5.8	12	43.1	11	10.4

¹ En millones de US\$

Fuente: Cuadros Estadísticos



CUADRO 3
Centroamérica: Grado de Atención de los Proyectos en Ejecución
(Importancia relativa del monto de financiamiento)

<u>Total</u>		<u>Inversión</u>		<u>Coop.Técnica</u>	
<u>Area</u>	<u>%</u>	<u>Area</u>	<u>%</u>	<u>Area</u>	<u>%</u>
Más					
Des.Rural	41.4	Des.Rural	47.0	Rec.Naturales	36.3
Riego	13.3	Riego	15.5	Des.Tecnol.	24.3
Rec.Naturales	12.9	Agroindustria	11.6	Des.Rural	11.3
Intermedia					
Agroindustria	9.9	Rec.Naturales	8.6	For.Sanitario	9.5
Des.Tecnol.	8.9	Des.Tecnol.	6.1	Seg.Aliment.	5.3
Des.Pecuario	4.6	Des.Pecuario	4.9	Des.Pesquero	5.3
Menos					
For.Sanitario	4.0	For.Sanitario	3.0	Arm.Políticas	3.7
Des.Export.	2.1	Des.Export.	2.5	Des.Pecuario	2.7
Seg.Aliment.	1.4	Seg.Aliment.	0.6	Riego	1.1
Des.Pesquero	0.8	Arm.Políticas	0.2	Agroindustria	0.5
Arm.Políticas	0.7	Des.Pesquero	0.0	Des.Export.	0.0
Comercial.	0.0	Comercial.	0.0	Comercial.	0.0
<u>TOTAL</u>	<u>100.0</u>		<u>100.0</u>		<u>100.0</u>

Fuente: Cuadros Estadísticos

13. En síntesis, las áreas donde prácticamente no hay inversiones estatales son Desarrollo y Diversificación de las Exportaciones, Armonización de Políticas Regionales, Desarrollo Pesquero y Mejoramiento de la Comercialización Subregional e Internacional. No obstante los pocos recursos relativos dirigidos para inversión en Desarrollo Pecuario y Desarrollo Tecnológico, ya existen recursos abundantes dirigidos a proyectos de cooperación técnica en ejecución en estas áreas. Es importante focalizar esta asistencia a proyectos productivos. Aunque aparentemente se canaliza grandes montos de inversión hacia el Desarrollo Agroindustrial a nivel de ejecución, éstos están concentrados a proyectos estatales de gran envergadura en Nicaragua. Una situación similar se da también en Desarrollo Científico y Tecnológico, donde los fondos para la ejecución de la inversión se concentran básicamente en un gran proyecto en Guatemala. En Riego y Drenaje no existen proyectos significativos de cooperación técnica que apoyen a los de inversión.

CUADRO 4
Centroamérica: Grado de Atención de los Proyectos en Ejecución
(importancia relativa del monto de financiamiento)

Total		Inversión		Coop. Técnica	
Area	%	Area	%	Area	%
Más					
Riego	35.6	Riego	41.6	Des.Rural	54.4
Des.Rural	25.3	Des.Rural	20.0	Rec.Naturales	17.9
Rec.Naturales	14.8	Rec.Naturales	14.2	Des.Pecuario	7.4
Intermedia					
Seg.Aliment.	9.2	Seg.Aliment.	9.9	Des.Tecnol.	5.6
Des.Pecuario	5.8	Des.Pecuario	5.6	Seg.Aliment.	5.3
Des.Pesquero	4.1	Des.Pesquero	4.2	Des.Pesquero	3.2
Menos					
Agroindustria	2.0	Agroindustria	2.1	Riego	2.8
Des.Export.	1.8	Des.Export.	1.9	Agroindustria	1.3
Des.Tecnol.	1.0	Des.Tecnol.	0.2	Des.Export.	1.2
For.Sanitario	0.1	For.Sanitario	0.1	Arm.Políticas	0.7
Arm.Políticas	0.1	Arm.Políticas	0.0	For.Sanitario	0.3
Comercial.	0.0	Comercial.	0.0	Comercial.	0.0
TOTAL	<u>100.0</u>		<u>100.0</u>		<u>100.0</u>

Fuente: Cuadros Estadísticos

B. LAS FUENTES DE FINANCIAMIENTO

14. El Cuadro 5 indica las fuentes de financiamiento para los proyectos de inversión y cooperación técnica en ejecución. Las fuentes de financiamiento más importantes para los proyectos de inversión en ejecución son la AID y el BID. Mientras que el BID financia proyectos de gran envergadura - 14 proyectos por un monto total de US\$306.9 millones - la AID dirige gran parte de sus fondos hacia pequeños y medianos proyectos - 49 proyectos por un monto total de US\$346.4 millones (véase anexo estadístico). Otras fuentes de financiamiento importantes para la región en su conjunto son la CEE, FIDA y Canadá. Existen además otras fuentes de financiamiento que han sido importantes para países específicos. Todos los recursos canalizados por Europa del Este y Holanda se

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

dirige hacia Nicaragua, todos los de Japón y PNUD hacia Honduras y todos los del BIRF para financiar un proyecto en Costa Rica.

CUADRO 5

Centroamérica: Grado de Importancia de las Fuentes de Financiamiento de los Proyectos de Inversión y Cooperación Técnica en Ejecución

Inversión			Cooperación Técnica		
Fuente	Monto ¹	%	Fuente	Monto ¹	%
AID	346.4	29.2	AID-ROCAP	59.9	27.4
BID	306.9	25.9	FAO	25.5	11.6
CEE	104.8	8.8	Alemania	20.6	9.4
FIDA	74.3	6.3	CEE	20.0	9.1
Cuba/URSS	72.5	6.1	Canada	17.3	7.9
Canada	63.8	5.4	PMA	15.2	6.9
BIRF	43.6	3.7	PNUD	14.7	6.7
Holanda	36.3	3.1	Italia	9.0	4.1
PNUD	35.0	3.0	Suecia	7.0	3.2
PMA	21.4	1.8	UNICEF	5.2	2.4
Japón	21.2	1.8	BID	3.8	1.7
Bulgaria	20.0	1.7	RNTC	3.6	1.6
Suiza	19.7	1.7	Japón	3.0	1.4
Italia	14.2	1.2	Holanda	3.0	1.4
Otros	19.4	0.4	UNCDF	3.0	1.4
			Otros	8.2	3.7
Total	1,185.4	100.0	Total	219.0	100.0

¹ En millones de US\$

Fuente: Cuadros Estadísticos

15. La fuente de financiamiento más importante para proyectos de cooperación técnica en ejecución, tanto a nivel nacional como regional, es la AID/ROCAP. Otros organismos y países cooperantes son: FAO, Alemania, CEE, PMA, PNUD, Italia y Suecia. Existen además bastantes donantes que financian una gran cantidad de pequeños proyectos de cooperación técnica, sobre todo en Costa Rica, El Salvador y Honduras.

C. RESUMEN Y RECOMENDACIONES

16. Aunque las estrategias regional y de los países enfatizan los aspectos esenciales para la reactivación del sector, es necesario hacer mayor énfasis en ciertas áreas como la de reforma y modernización del Estado que simplifiquen el complejo sistema administrativo actual, disminuyendo el tamaño pero incrementando la eficiencia de las funciones estatales. Tampoco las estrategias son suficientemente explícitas en cuanto a una política regional



integral para preservar el medio ecológico.

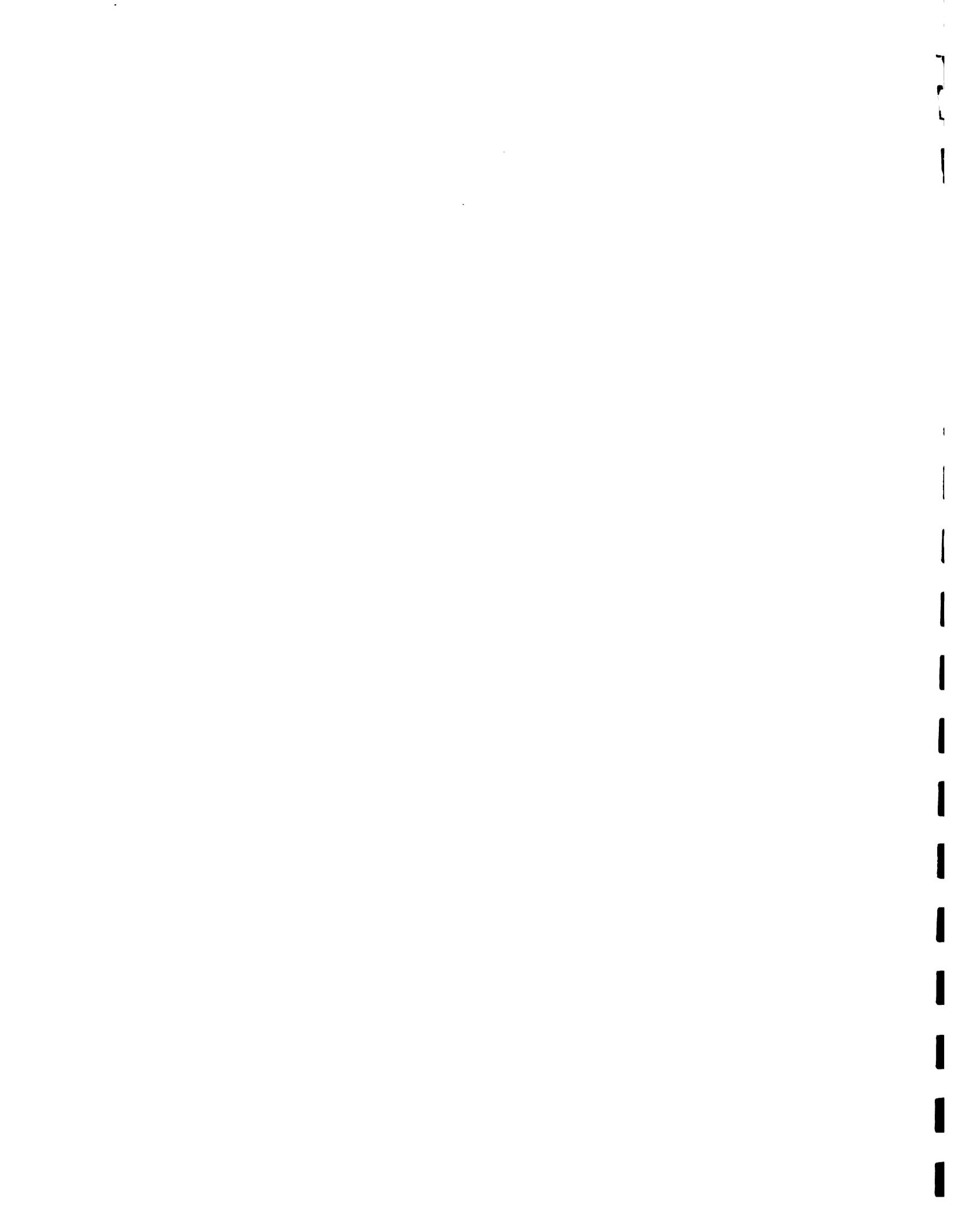
17. También es importante explicitar estrategias tendientes a mejorar las condiciones de vida de la población con políticas de salud, educación, nutrición y muy especialmente capacitación de la población rural, tanto para la población que se mantenga como productores agrícolas, como la que tenga que reasignarse a otras actividades. Otro aspecto estratégico que debiera tener una mayor consideración es la búsqueda de actividades de microempresas para aquellos productores que se encuentran en áreas marginales pero que tienen vocación y capacidad empresarial. Se trata de crear pequeñas agroindustrias, mantención de equipos, transporte, envases, comercio, mantención de infraestructura y otras actividades integradas al proceso de desarrollo rural.

18. Para impulsar la reactivación de las economías de Centroamérica, especialmente de El Salvador y Nicaragua, se requerirá un proceso selectivo de inversiones en áreas del sector agropecuario que contribuyan mayormente a incrementar la producción y mejorar los ingresos de los agricultores, utilizando recursos financieros y gerenciales del sector privado. También son importantes los volúmenes de ahorro interno que puedan generar estos sectores para apoyar el proceso de acumulación de capital en el medio rural.

19. Los proyectos regionales en cartera para negociación han tomado importancia con respecto a los que actualmente están siendo ejecutados para proveer a los países que necesitan recursos y que actualmente están siendo desatendidos. Este es el caso de Honduras y Nicaragua, donde existen escasos proyectos en negociación tanto para inversión como para cooperación técnica. Estos podrían también reforzar los proyectos de inversión en negociación para El Salvador, donde actualmente no están siendo ejecutados muchos proyectos de inversión en relación a los demás países. Además, los proyectos regionales son importantes para cubrir las necesidades nacionales en cooperación técnica, sobre todo en Nicaragua, Honduras y Guatemala.

20. Es esencial señalar que las áreas consideradas prioritarias tienen diferentes necesidades de inversión de capitales. Por ejemplo, el área de Armonización de Políticas requiere de instituciones con excelentes capacidades de análisis, y de la existencia de mecanismos nacionales y regionales que faciliten la implementación de las decisiones que se acuerden. Esto es posible lograrlo haciendo buen uso de la cooperación técnica, con bajas inversiones de capital. Los proyectos de Riego y Drenaje, en el otro extremo, demandan por lo general cuantiosas inversiones de capital.

21. Finalmente, se debe dar prioridad a las acciones conjuntas donde los países se beneficien por medio de economías de escala y mayor eficiencia en la gestión. Este es el caso de la investigación



tecnológica, cuyas inversiones pueden ser muy costosas para cada país de realizar individualmente. La Armonización de Políticas Regionales debiera estar dirigida a promover la integración y el comercio regional. Asimismo, proyectos que promuevan la comercialización y el fortalecimiento sanitario deben enmarcarse dentro de una visión regional para lograr economías de escala y mayor eficiencia.

IV. EVALUACION ESPECIFICA DE LA ATENCION EN LAS AREAS PRIORITARIAS

22. De la parte III se desprende que es necesario realizar un análisis más específico de las áreas prioritarias ya que la necesidad de recursos depende de las necesidades reales del país, hacia que línea de acción se dirigen los recursos, cuál es su importancia en relación a las otras áreas y como se relacionan los proyectos nacionales con los regionales. El hecho que aparentemente existan abundantes recursos estatales en ciertas áreas de inversión y cooperación técnica no significa que no son necesarias más inversiones, como sería el caso de a) Riego y Drenaje; b) Promoción Campesina y Desarrollo Rural; y c) Recursos Naturales, Ecología y Medio Ambiente. Igualmente, el hecho que existan áreas desatendidas no indica la necesidad de volcar hacia ellas mayores recursos del Estado. En muchas de estas áreas como: riego y drenaje, agroindustrias, desarrollo pesquero, y comercialización, las mayores inversiones las realiza el sector privado. Además, las necesidades de recursos a nivel nacional pueden cambiar si se enmarcan dentro de un ámbito regional. A continuación se resumen las recomendaciones más relevantes de un análisis más extenso de cada área prioritaria que se presenta en mayor detalle en el Anexo I.

A. SEGURIDAD ALIMENTARIA

23. La ayuda directa no se ha dirigido prioritariamente a aliviar la inseguridad alimentaria de los grupos más vulnerables de la región. La distribución de alimentos a través de los programas materno-infantil y de alimentación escolar, no están focalizados a las áreas más pobres y tienen baja cobertura. Además, éstos no contribuyen significativamente a reducir la desnutrición porque los alimentos no son apropiados, no están ligados a controles de salud en la mayoría de los países o proveen solo una pequeña parte de los requerimientos.

24. Los programas de alimentos por trabajo que distribuyen parte importante de la ayuda alimentaria (más del 60% en El Salvador), tiene numerosos problemas relacionados con la logística de distribución de alimentos y con la logística de los trabajos a ser desarrollados por las comunidades. Aunque no se han hecho estudios detallados sobre el impacto de estos programas, evidencia



preliminar indica que son de alto costo, tienen impacto negativo sobre la producción local de alimentos, no están focalizados a los grupos más pobres y no contribuyen significativamente al desarrollo de los proyectos.

25. Por lo tanto, los países deben analizar cuidadosamente el impacto de la ayuda alimentaria sobre: a) la producción local; b) los hábitos de consumo y de trabajo de la población; c) el nivel nutricional; y d) el costo local para distribuir los alimentos.

26. En general, los países debieran destinar la ayuda alimentaria a la atención de los grupos vulnerables a través del sistema de atención primaria de salud y las escuelas. Ambos programas se justifican plenamente por sus beneficios en prevenir enfermedades, así como deserción escolar, contribuyendo a la formación de capital humano. Su impacto sobre la producción local y hábitos de consumo y de trabajo de la gente se reduce si se distribuyen alimentos apropiados para niños y embarazadas. Además, cada uno de los programas de alimentos por trabajo debiera revisarse cuidadosamente. La logística de estos programas es bastante complicada y sus costos administrativos son generalmente muy altos.

B. DESARROLLO RURAL Y PROMOCION CAMPESINA

27. Las políticas de precios no han significado incentivos para la producción de los pequeños agricultores. Un empleo más eficiente de los recursos dirigidos hacia proyectos de inversión en Promoción Campesina y Desarrollo Rural tiene que ir acompañado de la implementación de políticas que incentiven al productor.

28. Existe una preocupación generalizada por el desarrollo campesino; sin embargo, hay líneas de acción que evidentemente están siendo desatendidas. Es necesario impulsar la implementación de sistemas pequeños de riego y el uso eficiente de métodos modernos de cultivo por sus demostrados efectos en incrementar la producción y el ingreso de los productores.

29. La poca preocupación por el desarrollo de tecnología campesina es evidente, salvo en El Salvador y Nicaragua. Incluso, la falta de coordinación es tan grande que cuando este sector genera adelantos tecnológicos no son aprovechados por los productores de escasos recursos.

30. Es importante enfatizar el papel crucial que juegan proyectos específicos de capacitación y cooperación técnica para: i) hacer uso eficiente de la tecnología; ii) organizar a los campesinos para introducir nuevas tecnologías; y iii) incorporar a los pequeños agricultores a la agroexportación y la agroindustria. La falta de organización se ha hecho sentir también en las fases de comercialización, haciendo que los campesinos no puedan obtener los márgenes de ganancias adecuados.

31. La incorporación del campesino en la diversificación y modernización agrícola como productor de exportaciones no tradicionales y dentro de un proceso de agroindustrialización, contribuye a la obtención de un mayor valor en la producción y, por consiguiente, a mayores niveles de ingreso. Un caso exitoso es la experiencia de Guatemala con la exportación de legumbres congeladas, donde se ha dado la incorporación del pequeño productor a cooperativas con acceso propio a la comercialización, en conjunto con términos favorables de crédito, diseminación de tecnología y asistencia extensiva de organizaciones no gubernamentales.

32. Los programas para la mujer y jóvenes campesinos son limitados, por lo que es necesario ampliarlos para ser sujetos a financiamiento. También se requieren programas de mejoramiento de las condiciones de vida rural: salud, nutrición, educación, vivienda, transporte, electrificación y otros. Indudablemente, cualquier programa de desarrollo rural tiene que incorporar los programas de seguridad alimentaria que se desarrollen en la región.

C. DESARROLLO AGROINDUSTRIAL

33. Las inversiones públicas en proyectos agroindustriales estatales han demostrado no ser exitosas. Esa situación es evidente particularmente en el caso de Nicaragua, que es el único país en la región que en los últimos años ha incursionado en el campo de la producción agroindustrial estatal de gran envergadura. El estado no cuenta con los instrumentos necesarios para el desarrollo de la agroindustria y la experiencia generalizada a nivel mundial ha indicado que no es aconsejable su participación directa como inversionista y ejecutor de proyectos en este campo.

34. El estado debe concentrarse en la creación de condiciones macroeconómicas y de políticas adecuadas que faciliten el desarrollo de empresas agroindustriales privadas, a la vez que promuevan, valiéndose de incentivos especiales, la integración de los sectores agrícola e industrial, para generar un mayor valor agregado en la producción. A su vez, se debe promover el desarrollo del comercio intracentroamericano de productos agrícolas elaborados con miras a la penetración de mercados internacionales.

35. Debe buscarse además la cooperación técnica que promueva el desarrollo de la agroindustria mediante la capacitación, la transferencia de tecnología, la información comercial, y la gestión empresarial, con el fin de crear condiciones apropiadas el desarrollo de la agroindustria.

36. Una iniciativa interesante de incorporación del pequeño agricultor a la agroindustria es el proyecto de Desarrollo Agroindustrial de Guatemala, cuyo objetivo es incrementar la productividad y el valor agregado aprovechando los excedentes de

fruta a través de procesos simples de deshidratado y envasado. La idea fundamental del proyecto es la creación de condiciones propicias para que sean los propios agricultores quienes adquieran las plantas agroindustriales, las operen y las administren eficientemente bajo su propia responsabilidad.

D. DESARROLLO Y DIVERSIFICACION DE LAS EXPORTACIONES

37. Los Presidentes centroamericanos aprobaron recientemente el Plan de Acción Económico de Centroamérica (PAECA). En el PAECA se acordó elaborar una política agrícola coordinada, especialmente en aspectos de la producción, servicios de apoyo y tecnología, tanto para lograr una rápida recuperación y expansión de los bienes tradicionales de exportación y el incremento de los no tradicionales, así como para lograr una mayor seguridad alimentaria regional y asegurar el abastecimiento de insumos industriales, generando así eslabones productivos.

38. La capacidad artesanal de la mano de obra y recursos naturales apropiados ha permitido desarrollar productos hortícolas y frutales de alta calidad para el mercado norteamericano y europeo que es posible expandir en esos y otros mercados. Este es un comercio difícil que requiere de buen nivel gerencial y contactos en los mercados potenciales. Pero ya existen experiencias exitosas que es necesario fortalecer. En este campo se debiera estimular una mayor participación del sector privado y la inversión externa, para la obtención de un mayor valor agregado por medio de una mayor elaboración del producto. De todas formas se requiere una activa participación de los gobiernos apoyando sistemas de información, negociación regional y promoción de negocios en los países donde se encuentran los clientes potenciales.

39. Además, existen grandes posibilidades para la expansión de las actividades de exportación de productos agrícolas tradicionales, por la vía del incremento de la productividad. En café es posible incrementar los niveles de productividad, deprimidos en algunos países en razón del incremento de los costos para combatir la roya. Asimismo, existe un potencial de crecimiento de las exportaciones de carne, aprovechando la ventaja comparativa de que Centroamérica está libre de fiebre aftosa y eso la coloca en una posición de privilegio para las exportaciones al mercado norteamericano frente a las exportaciones de otros países latinoamericanos.

40. El ganar o recuperar mercados para la exportación de productos agrícolas requiere de la producción segura de una oferta exportable, de buena calidad y que cumpla las exigencias de sanidad y niveles residuales de productos tóxicos, sobre todo en los vegetales y frutas que se consumen frescos. Considerables pérdidas se han reportado de embarques de productos agrícolas que son rechazados en los puertos de ingreso por no reunir los requisitos



de calidad y sanidad. En esta área hay necesidad de proyectos de cooperación técnica que consideren el entrenamiento del personal y los equipos necesarios de control de calidad, sanidad y toxicidad para evitar pérdidas por rechazos.

41. Finalmente, debido a la situación política existente en la región en la década de los ochenta, la promoción de las exportaciones se ha realizado sin considerar la contribución que el mercado centroamericano puede dar a la diversificación de las exportaciones de los países. Para lograr un impulso en los esfuerzos de integración y cooperación regional es de suma importancia coordinar la política económica y monetaria de los países, con el propósito de fomentar el comercio intraregional sin que exista un sesgo antiexportador a terceros mercados.

42. En el ámbito regional se podrían hacer importantes investigaciones de mercado, establecer sistemas de negociación e información comercial y oficinas de promoción de negocios en terceros mercados. También es necesaria la investigación tecnológica en sistemas de empaque, transporte y almacenaje. En muchas áreas los proyectos de infraestructura de caminos, puertos y electrificación serán indispensables. De crucial importancia es el fomento del intercambio de experiencias entre los empresarios de los países; ello, no solamente contribuiría al fomento del intercambio regional, sino que crearía espacios para fomentar formas de comercialización conjunta así como la consolidación de las actividades de transporte internacional de los países.

E. RECURSOS NATURALES, ECOLOGIA Y MEDIO AMBIENTE

43. El área de recursos naturales, ecología y medio ambiente es fundamental para el desarrollo sostenido de los países de América Central, y su importancia está en aumento debido a la explotación desordenada a que han estado sometidos los recursos naturales, y la necesidad de actuar integral y rápidamente para evitar daños mayores, difíciles y costosos de revertir. Es importante destacar que la atención de esta área ha recibido el respaldo del más alto nivel político: la Cumbre de Presidentes de Centroamérica.

44. La cooperación técnica y asistencia financiera se han concentrado en reducir y detener la desaparición de los bosques naturales, y proteger las cuencas más importantes por las inversiones que en ellas existen, como son las del Chixoy en Guatemala, la del Lempa-Acahuapa en El Salvador, la del Cholutecas en Honduras, y la del Arenal-Tempisque en Costa Rica. Estas cuencas son importantes por las centrales hidroeléctricas que en ellas existen. Los estudios y el manejo de estas cuencas son coordinados por las compañías estatales de electricidad.

45. El área de recursos naturales requiere de mayores inversiones y asistencia técnica. El problema de mal uso de los bosques en

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

Centroamérica es tan grande que cualquier esfuerzo parece minúsculo. La deforestación en gran medida es producto también de una inadecuada legislación. Por otra parte las escasas medidas de control y sanciones no se cumplen. Son también necesarios mayores recursos para programas de capacitación y educación de la comunidad para conservar el medio ambiente. Además, habría que articular una acción regional que integre los proyectos puntuales que se estén realizando y promueva medidas legislativas y políticas que se cumplan para preservar los recursos naturales.

46. Las principales recomendaciones en cuanto a la implementación de una legislación que proteja los recursos naturales y el medio ambiente pueden resumirse como sigue:

a) la aprobación de los dispositivos legales necesarios para ordenar la utilización racional y conservacionista de los recursos naturales y el medio ambiente. Dado el interés de los presidentes de los países de la región, podría pensarse en un código centroamericano sobre recursos naturales y medio ambiente que oriente la legislación respectiva de los países;

b) el ordenamiento de las concesiones de derechos para la utilización de los recursos de agua, y evitar el deterioro de su calidad: con mayor frecuencia se están presentando conflictos en los países sobre la utilización de los recursos de agua por los sectores agrícola, urbano e industrial;

c) el ordenamiento institucional que cada país debe realizar para promover la acción conjunta y complementaria de los sectores público y privado para la conservación de los recursos naturales y el medio ambiente; y

d) la revisión y modificación de los incentivos que favorecen el mal uso de los recursos naturales y el deterioro del ambiente.

47. Los servicios agrícolas de extensión y transferencia de tecnología necesitan orientar sus actividades para obtener resultados en dos aspectos importantes: a) la difusión y utilización de prácticas de conservación y manejo de los suelos de bajo costo, que eviten la erosión y favorezcan la productividad de los cultivos; y b) el uso racional de los insumos agrícolas, especialmente los fertilizantes, pesticidas y hierbicidas. Por ejemplo, el uso indiscriminado de pesticidas en el cultivo del algodón ha ocasionado importantes daños por toxicidad en personas y animales en Guatemala, El Salvador y Nicaragua.

48. Para obtener un mayor impacto, los planes y programas tienen que elaborarse integralmente para que abarquen todos los aspectos de importancia en el uso racional y la conservación de los recursos naturales y el medio ambiente. Ellos deben comprender desde los aspectos educativos a todos los niveles, la planificación familiar para reducir el crecimiento explosivo de la población, y los



aspectos legales, institucionales, de incentivos y de cooperación técnica y financiera mencionados anteriormente.

49. Además, es necesario ordenar la cooperación técnica y las inversiones que ahora aparece atomizada en multitud de pequeños proyectos muy específicos y de limitada trascendencia. Esto es, en parte, resultado del desorden que existe en las agencias públicas en cuanto a responsabilidades y autoridad en el manejo y conservación de los recursos naturales.

F. RIEGO Y DRENAJE

50. Las mayores inversiones que los gobiernos centroamericanos están realizando en el área prioritaria de riego y drenaje son en proyectos grandes y medianos. Ello en parte se debe a las altas inversiones iniciales que la construcción de estos sistemas demandan, y las complejidades legales para la obtención de derechos de vía, dotación de agua y expropiaciones de terrenos, que los hacen poco atractivos para la inversión privada.

51. Hay que tener en cuenta, sin embargo, que el éxito de las inversiones en proyectos grandes de riego y drenaje se demuestran varios años después de que la construcción de la infraestructura ha terminado, y la totalidad de las tierras regadas están en producción. Por ello, este tipo de proyectos se consideran de larga maduración y, una vez construidos, requieren de inversiones considerables en maquinaria y tecnología agrícola para desarrollar una agricultura intensiva y rentable, que pague las inversiones realizadas en la infraestructura y los costos anuales de su operación y mantenimiento.

52. Las acciones para utilizar plenamente la infraestructura de riego construida por el sector público debe tener la mayor prioridad. Únicamente en el caso de Costa Rica se considera que la infraestructura de riego público, que es una superficie muy pequeña, está bien aprovechada, aunque siempre en la producción de productos tradicionales y en menor medida para otros productos agrícolas no tradicionales. En el caso del arroz, se ha logrado un incremento de la productividad por medio de la infraestructura de riego existente.

53. Una modalidad interesante aplicada en Guatemala, El Salvador y Honduras es la promoción del riego en las empresas privadas, acompañado de la asistencia técnica en producción, manejo y cultivos para riego. Por ejemplo, en el caso del proyecto PRORIEGO, se canaliza el crédito al sector privado de pequeños y medianos productores, estableciendo un límite máximo de monto crediticio a los bancos para que los pequeños y medianos productores puedan acceder al mismo y puedan construir su propia infraestructura de riego en sus fincas. Ello ha demostrado ser más provechoso que la construcción de grandes obras de riego que a la postre no se

utilicen plenamente, y por otra parte representen un incremento de la deuda de los países, al financiar estas obras con recursos externos.

54. El sector privado va a seguir siendo el principal inversionista en desarrollar la agricultura de riego en Centroamérica, siempre que: (i) se presenten las condiciones de mercados de exportación e internos favorables para ello; y (ii) exista la legislación y sobre todo la práctica de garantizar la propiedad en la tenencia de la tierra. Los gobiernos deben implementar las medidas de políticas, condiciones e incentivos que promuevan dichas inversiones del sector privado.

55. En las condiciones actuales de limitados recursos públicos para inversiones, los proyectos pequeños y el miniriego, por su corto periodo de maduración y menor costo por hectárea regada, parecerían ser las inversiones más apropiadas. En similar condición estaría la rehabilitación de los sistemas de riego. La importancia de pequeños sistemas de riego se pone en relieve si se considera que han tenido un mejor mantenimiento por parte de los usuarios y no han significado grandes y permanentes subsidios del Estado. Lo importante es que en ningún caso se justifiquen formas indirectas de subsidios estatales para el mantenimiento y la operación de las obras.

56. Las Direcciones de los Ministerios de Agricultura encargadas del riego y drenaje ---quizá con la excepción del Servicio Nacional de Riego y Avenamiento (SENARA) de Costa Rica, un organismo semiautónomo organizado para implementar el Proyecto Arenal-Tempisque--- necesitan ser reestructuradas y reforzadas para que desempeñen un nuevo rol de promotoras de las inversiones en riego y drenaje. La cooperación técnica es necesaria para que las dependencias especializadas del Estado cumplan este nuevo rol.

G. DESARROLLO CIENTIFICO Y TECNOLOGICO

57. A fin de incrementar la productividad y competitividad del sector agropecuario, sobre todo de los pequeños agricultores, es de suma importancia fortalecer las capacidades de absorber, desarrollar y utilizar tecnologías. El cambio técnico inducido entre los pequeños agricultores no depende tanto de la generación de tecnología en forma aislada, sino de un esfuerzo conjunto entre productores, investigadores y extensionistas.

58. El desarrollo de la cooperación técnica reciproca se presenta como una estrategia prioritaria para los países de la región, ya que son demasiado pequeños para que individualmente puedan sostener módulos de investigación con masa crítica mínima en cada país y con niveles de asignación per capita razonables sin incurrir en costos muy altos. Por medio de la investigación participativa, compartida y conjunta sobre problemas comunes pueden reducirse costos per

capita y extenderse los beneficios de la investigación, logrando con ellos mejor asignación de recursos. Ya se ha dado un avance notable en este sentido con la conformación de las diferentes redes regionales por CORECA y el CATIE, pero todavía queda mucho por hacer. La cooperación externa para proyectos regionales se presenta como una prioridad para lograr un mayor nivel de investigación tecnológica.

59. A nivel mundial la biotecnología y otras tecnologías nuevas han comenzado a revolucionar las ciencias agropecuarias y a mediano plazo tenderán a modificar las ventajas comparativas en los mercados internacionales. Centroamérica no tiene la capacidad de realizar mucha investigación básica en estos campos. Se deben buscar por lo tanto convenios de cooperación técnica y científica que permitan aprovechar los conocimientos que se desarrollen en el extranjero y que faciliten la utilización de las nuevas metodologías de diagnóstico, cultivo de tejidos y otros para modernizar los esfuerzos de investigación de la región. En este campo de acción es importante la acción conjunta a nivel regional para hacerla más atractiva a los cooperantes externos.

60. Los servicios de extensión agrícola y transferencia de tecnología estatales necesitan ser reformados en cuanto a la definición de sus objetivos, clientela a la que deseen atender, y metodología de dispersión de tecnología, utilizando algunas experiencias exitosas en la región, y la capacidad que han demostrado las ONG especializados en este área. Esta reorganización debe ir acompañada de un incremento substancial de los recursos de lo que actualmente los gobiernos destinan a los servicios de extensión y transferencia de tecnología.

61. Es importante centrar los servicios estatales en atender a los pequeños productores y hacer uso racional de la tecnología. Esta concepción tiene que ir ligada con otras áreas donde se propone la modernización del sector y el incremento del ingreso real, así como Promoción Campesina y Desarrollo Rural, Desarrollo de la Agroindustria y Riego y Drenaje. Además, la implementación de la tecnología tiene que ir coordinada con los programas de crédito, capacitación y organización campesina.

62. Finalmente, será necesario concentrar los recursos disponibles del sector público en las áreas de mayor prioridad financiera y socioeconómica, pero a la vez involucrar la participación de otros actores, en particular del sector privado, en el financiamiento de los servicios de extensión y transferencia de tecnología.

H. DESARROLLO PECUARIO

63. La ganadería es una importante actividad que puede contribuir a generar divisas por medio de la producción de muy alto valor agregado. El área potencialmente apta para la ganadería es muy

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

extensa y en ella la producción forrajera puede mejorarse sustancialmente para incrementar la productividad del hato actual e inclusive aumentar su población. Sin embargo, es necesario concentrar la actividad ganadera en terrenos aptos para su explotación. La reubicación ganadera fuera de las tierras con vocación forestal es indispensable también para: a) recuperar los bosques, la flora y la fauna autóctonas; b) detener los procesos de erosión del suelo; y c) recuperar la capacidad hidrológica de las fincas, factor limitante de la productividad del hato.

64. Se debería estudiar la rentabilidad de la ganadería por zonas de producción (zonificación ganadera), no solo como instrumento de reubicación agrológica de la actividad, sino también en comparación con la de los diferentes cultivos, para tener un mejor criterio en el diseño de la cartera para el financiamiento y el de los programas de desarrollo ganadero.

65. La coordinación a nivel regional en investigación genética y de nutrición y en manejo del hato y de los forrajes es indispensable para evitar las duplicaciones que cuestan tanto en inversiones y tiempo. Esta coordinación se tendrá que llevar a cabo conjuntamente con los grandes programas de salud animal que se ejecutan en los países de la región.

66. La puesta en práctica de los avances tecnológicos depende no solo de la acción de los extensionistas pecuarios, sino también de las políticas gubernamentales que afectan los precios de venta al productor. Por ello, el establecimiento de políticas de precios similares en Centroamérica evitaría el comercio intraregional no registrado (contrabando) del ganado, el cual es nocivo y peligroso por motivos sanitarios y económicos.

I. FORTALECIMIENTO SANITARIO

67. Las restricciones fiscales requieren una mayor participación de los productores privados en la industria y agroexportación, para resolver los problemas sanitarios que afectan sus operaciones. Los servicios oficiales de salud animal y sanidad vegetal pueden así concentrar sus esfuerzos y recursos en las funciones de regulación y control que les son propias e instituíbles.

68. Es necesario regular el ofrecimiento de servicios subsidiados en los proyectos grandes de salud animal. Se requiere introducir tarifas que reflejen el verdadero costo financiero del servicio sanitario, y que sean además redistributivas para que estén al alcance del pequeño productor.

69. Con el propósito de agilizar la información actualizada y oportuna de las condiciones sanitarias es necesario establecer un mecanismo regional de captación, análisis, procesamiento y difusión de información de salud agropecuaria. Con los problemas

presupuestarios existentes, esta clase de mecanismo regional ahorraría recursos financieros.

70. También sería conveniente identificar posibilidades de cooperación intraregional en el campo de la investigación y la prestación de servicios en salud animal. Los países han incurrido en gastos significativos en la construcción de infraestructura para laboratorios de investigación que están sobredimensionados y que con pequeñas inversiones podrían convertirse en una red de laboratorios regionales, con diferentes especializaciones.

71. En la elaboración de proyectos de fortalecimiento sanitario, es necesario considerar la receptabilidad de todos los productores, así como también el vínculo del proyecto con la producción que quiere apoyar. A este respecto, es importante analizar la experiencia pasada del programa MOSCAMED en Guatemala, que no solo fue rechazado por una gran parte de productores y consumidores de las regiones afectadas, sino que tampoco fomentó la producción frutícola del país. Es por esta razón que ahora el programa considera controles que emplean un mínimo de plaguicidas y se vincula con el desarrollo frutícola y agroindustrial.

J. OTRAS AREAS

72. Un área potencial de inversión es la pesca, donde sería conveniente buscar mecanismos para promover y aprovechar extensivamente las experiencias del sector privado en investigación, asistencia técnica y comercial.

73. En armonización de las políticas e inversiones regionales hay que disponer de un sistema de análisis de políticas e inventario de proyectos en cartera y buscar mecanismos financieros que aprovechen los recursos centroamericanos y se complementen con asistencia y cooperación externa.

V. LIMITACIONES INSTITUCIONALES

74. Existen limitaciones institucionales que retardan y dificultan la ejecución de los proyectos, reduciendo la efectividad de las inversiones que los gobiernos realizan para impulsar el desarrollo de sus sectores agrícolas. Estos aspectos responden a la crisis fiscal y a una falta de reorientación del gasto público hacia actividades de mayor rentabilidad en el sector. Los recortes presupuestales, que en todos los casos ha limitado la ejecución de los proyectos, se complementa con una falta de coordinación y débil gestión del sector público agropecuario. Las principales limitaciones institucionales son: a) recursos de contrapartida; b) asignaciones presupuestarias e institucionales en los Ministerios de Agricultura; c) coordinación institucional; e) los requisitos previos a cumplir para la realización de desembolsos; y



d) legislación apropiada para la ejecución de los proyectos.

A. RESTRICCIÓN DEL GASTO Y LA EJECUCIÓN DE LAS INVERSIONES

Restricciones en el Gasto Público

75. La crisis y la necesidad de restringir la demanda agregada durante la presente década ha llevado a los gobiernos a reducir los presupuestos fiscales. El sector público agropecuario es el que ha sufrido uno de los mayores recortes presupuestales (véase Cuadro 6). Con relación al Producto Interno Bruto (PIB), disminuyó considerablemente en todos los países. Para Nicaragua y El Salvador, la reducción fue relativamente más alta en el gasto de capital; mientras que para Costa Rica y Guatemala el gasto corriente se reduce más. En Honduras, las reducciones de los dos tipos de gastos son igual de significativos (véase Cuadro 7).

76. Las reducciones en el gasto de capital dificultaron la ejecución de las inversiones en el sector. Esto sucede en todos los países en la década pasada, donde se reduce la participación de las inversiones públicas en la actividad económica agregada del sector. El caso más dramático es el de Nicaragua, donde los gastos de capital en relación al PIB se reducen de 11.4% en 1983 a solo 0.1% en 1988. Reducciones significativas de la participación del gasto de capital en relación al PIB también se producen en Honduras y El Salvador.

77. La reducción en el nivel de ejecución de las inversiones se pone en manifiesto si se compara la relación del gasto de capital ejecutado con el asignado para algunos países. Mientras que durante el período 1980-84 el gasto de capital ejecutado del sector agropecuario de Guatemala fue 75% de lo asignado, en el período 1985-89 esta relación se reduce a 55%. El mayor descenso ocurre en las instituciones centralizadas del sector, que de una ejecución del 95% del gasto de capital asignado en el período 1980-84, baja a tan solo 27% en el período 1985-89. En Honduras, la ejecución de las inversiones reales por parte de la Secretaría de Recursos Naturales no llegó al 50% de lo planeado durante el período 1980-85 y se considera que esta situación no ha mejorado durante el último quinquenio de la década. En Nicaragua sólo se logró ejecutar el 58% de la totalidad de recursos recibidos durante el último decenio para proyectos de reforma agraria.

78. En lo que respecta a los gastos corrientes, mientras que el componente de salarios se incrementa o se mantiene prácticamente igual en relación a los demás rubros en todos los países, el de bienes y servicios, que apoya la operación del sector, no se incrementa e incluso disminuye en el caso de Costa Rica y El Salvador (véase Cuadro 8). El caso más drástico en este sentido es el de Costa Rica, donde entre 1984 y 1988 el gasto en personal a precios corrientes incrementó en un 55 por ciento y el de bienes y



CUADRO 7
Centroamérica: Gasto Público en el Sector Agropecuario
(como porcentaje del PIB)

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
<u>Costa Rica</u>							
Gastos Corrientes	2.2	1.9	2.0	1.6	1.3	0.9	n.d.
Gastos de Capital	0.3	0.7	0.9	0.6	0.5	0.5	n.d.
<u>Total</u>	<u>2.5</u>	<u>2.6</u>	<u>2.9</u>	<u>2.2</u>	<u>1.8</u>	<u>1.4</u>	<u>n.d.</u>
<u>El Salvador</u>							
Gastos Corrientes	0.6	0.5	0.5	0.5	0.5	0.4	0.4
Gastos de Capital	1.0	0.8	0.7	0.3	0.3	0.2	0.3
<u>Total</u>	<u>1.6</u>	<u>1.3</u>	<u>1.2</u>	<u>0.8</u>	<u>0.8</u>	<u>0.6</u>	<u>0.6</u>
<u>Guatemala</u>							
Gastos Corrientes	1.1	1.0	0.9	0.6	0.7	0.7	0.6
Gastos de Capital	0.7	0.3	0.4	0.4	0.4	0.3	0.4
<u>Total</u>	<u>1.8</u>	<u>1.3</u>	<u>1.3</u>	<u>1.0</u>	<u>1.1</u>	<u>1.0</u>	<u>1.0</u>
<u>Honduras</u>							
Gastos Corrientes	2.9	2.7	2.6	2.5	2.2	n.d.	n.d.
Gastos de Capital	2.1	2.8	2.0	1.8	1.3	n.d.	n.d.
<u>Total</u>	<u>5.0</u>	<u>5.5</u>	<u>4.6</u>	<u>4.3</u>	<u>3.5</u>	<u>n.d.</u>	<u>n.d.</u>
<u>Nicaragua</u>							
Gastos Corrientes	1.1	1.3	1.2	1.0	0.7	0.6	0.8
Gastos de Capital	11.4	3.2	1.1	0.7	0.3	0.1	1.1
<u>Total</u>	<u>12.5</u>	<u>4.5</u>	<u>2.3</u>	<u>1.7</u>	<u>1.0</u>	<u>0.7</u>	<u>1.9</u>

Fuente: Cuadros Estadísticos

81. Todo proyecto en ejecución financiado con recursos externos está sujeto a una contrapartida nacional. Sin embargo, una de las mayores debilidades por la que atraviesan los proyectos es la falta de asignación de recursos de contrapartida que componen entre el 20 y 40 por ciento de los costos totales. Por esta causa se han constatado en Guatemala atrasos de hasta seis años en la ejecución de proyectos. En Honduras, la falta de contrapartida es una de las causas principales del bajo nivel de ejecución de la inversión real. Más del 75% de los proyectos grandes de inversión

en ejecución o recientemente ejecutados en los países de la región han necesitado de recursos externos para poder cubrir la contrapartida nacional.

CUADRO 8
Centromérica: Cuenta Corriente del Gasto Público Agropecuario
(en porcentajes)

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
<u>Costa Rica</u>							
Salarios	22.1	24.4	25.8	29.1	35.8	46.7	n.d.
Bienes y Servicios	27.8	45.5	37.7	23.5	14.0	16.7	n.d.
Transferencias	50.0	30.1	36.5	47.4	50.1	36.6	n.d.
<u>Total</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	n.d.
<u>El Salvador</u>							
Salarios	56.8	56.8	47.7	57.2	54.6	55.4	55.5
Bienes y Servicios	8.2	6.6	6.6	4.8	5.7	5.7	5.8
Transferencias	34.9	45.7	45.7	38.0	39.7	38.9	38.5
<u>Total</u>	<u>100.0</u>						
<u>Guatemala</u>							
Salarios	28.1	30.0	31.0	26.3	19.7	30.4	30.5
Bienes y Servicios	22.7	19.0	24.6	25.5	17.8	18.6	15.1
Transferencias	49.2	51.0	44.4	48.2	62.5	51.0	54.4
<u>Total</u>	<u>100.0</u>						
<u>Honduras</u>							
Salarios	59.2	58.9	56.4	59.0	60.0	n.d.	n.d.
Bienes y Servicios	36.8	37.7	38.9	36.7	37.3	n.d.	n.d.
Transferencias	4.0	3.4	4.7	4.5	2.3	n.d.	n.d.
<u>Total</u>	<u>100.0</u>						
<u>Nicaragua</u>							
Salarios	52.1	54.1	60.3	53.5	58.0	32.7	33.7
Bienes y Servicios	47.9	45.9	39.7	46.5	42.0	67.3	66.3
<u>Total</u>	<u>100.0</u>						

Fuente: Cuadros Estadísticos

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

82. Los recursos de contrapartida provienen de los fondos para la ayuda alimentaria y/o de fondos de ayuda económica que otorga fundamentalmente la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID) a los países como apoyo a sus balanzas de pagos. Dichos recursos son depositados en los Ministerios de Finanzas y de ahí son transferidos para establecer y operar unidades ejecutoras de los proyectos paralelamente a los mecanismos existentes dentro del sector público agropecuario. Esta descentralización ha logrado agilizar la ejecución de los proyectos alejándose de los controles ex-ante a los que están sujetos las demás actividades del sector público y ha permitido la contratación de personal técnico idóneo y con salarios superiores a los del resto de la administración pública. Esta modalidad ha permitido también dirigir los recursos hacia los objetivos establecidos dentro del proyecto sin que se diluyan para operacionalizar otras actividades.

83. Una gran dependencia en recursos externos para financiar proyectos estatales no es sostenible en el mediano y largo plazo. Los gobiernos centroamericanos tienen que realizar esfuerzos para: (a) eliminar los gastos e inversiones que no son prioritarios; (b) aumentar la recaudación fiscal para disponer de mayores recursos; y (c) propiciar la inversión externa directa en la agricultura.

Complejidad de los Trámites para los Desembolsos

84. La complejidad de los trámites para obtener los recursos fiscales se ha presentado como uno de los obstáculos más grandes para la ejecución de los proyectos. Esto se debe a las constantes negociaciones que es necesario realizar con el Ministerio de Finanzas para obtenerlos, lo que retrasa los desembolsos y dificulta obtener la suma presupuestada inicialmente. Los montos que finalmente se ejecutan son menores a los presupuestados, por lo que deben redefinirse las metas de los proyectos. Esto sin duda responde a la difícil situación fiscal por la que atraviesan todos los países, que no permite obtener los fondos de contrapartida necesarios en el momento oportuno.

85. El creciente empleo de ayuda alimentaria para financiar los gastos de ejecución y operación de los proyectos podría ir en contra de ciertos objetivos del sector distorcionar precios y desincentivar la producción de alimentos. Además, el empleo de recursos obtenidos del PL-480 como contrapartida nacional significan más endeudamiento si se considera que la mayor parte de esta ayuda son préstamos.

Desviación de los Recursos de Inversión

86. La difícil situación presupuestaria por la que atraviesan los países ha hecho que las instituciones del sector utilicen los recursos de los proyectos para gastos de operación. Tal es el caso en la utilización de los vehículos, viáticos y combustible, que son componentes de los proyectos y se utilizan para otros fines. Igual



sucede con los recursos de contrapartida desviados para pago de salarios fuera del proyecto. Atrasos de desembolsos en algunos proyectos han llegado a paralizar las actividades de las instituciones por su gran dependencia en estos fondos para sus operaciones.

87. Ejemplos de ello es el Proyecto de Incremento de la Productividad Agrícola (PIPA) en Costa Rica y los proyectos de desarrollo ganadero y salud animal, PRODESA en Guatemala y PROFOGASA en Honduras, que se han convertido en proyectos de apoyo institucional, en razón de la escasez de recursos en las instituciones para financiar sus gastos de operación. La misma situación se detectó en el Proyecto de Investigación y Extensión Agrícola de El Salvador y el Proyecto de Reforzamiento de la Reforma Agraria en Nicaragua.

Falta de Recursos para Operar y Mantener las Inversiones

88. La situación financiera del sector también repercute en el empleo eficiente y eficaz de los técnicos. Con el propósito de obtener fondos externos, en muchos casos se asigna el mismo personal a varios proyectos, con lo que la contrapartida sólo tiene un carácter nominal y no real. Es común que exista deficiencia de personal capacitado en las unidades ejecutoras y la excesiva rotación de personal no permite continuidad en la ejecución y operación de los proyectos. En muchos proyectos de envergadura no se tiene el personal técnico asignado y capacitado para poder operarlos adecuadamente cuando estén terminadas las obras y la infraestructura. Este es el caso de PRODESA en Guatemala y PROFOGASA en Honduras, donde se pone en duda su operacionalización.

89. La falta de recursos para operar los proyectos ha conducido a que los gobiernos recurran a segundas y terceras etapas para financiar los gastos operativos. De persistir esta situación, los créditos externos incrementarán la deuda externa de los países sin generar el crecimiento económico necesario para pagarlos.

B. EL NIVEL DE EFICIENCIA EN LA COORDINACION Y GESTION DEL ESTADO

Deficiente Planificación, Administración y Concertación

90. Un papel fundamental del estado es hacer eficientemente las actividades que se definen de su responsabilidad. Esto implica planificar, administrar y concertar con el mismo sector público y entre este y el sector privado una serie de acciones de las que se esperan ciertos resultados acordes con los objetivos políticos del Gobierno. Sin embargo, en todos los países hay serios problemas administrativos que conllevan una mala planificación y la incapacidad de concertación con el sector privado.

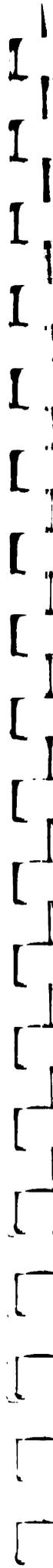
91. La deficiencia en la planificación, administración y concertación se refleja en una pobre coordinación entre las instituciones involucradas. Existe una falta de definición de los roles que deben cumplir las diferentes instituciones y es frecuente la duplicidad, competencia y falta de información entre los organismos públicos. Este cuadro se agrava cuando los ejecutivos de las instituciones tienen distintas percepciones sobre los objetivos, estrategias e instrumentos del desarrollo agropecuario; y los organismos de cooperación internacional traen interpretaciones y metodologías diferentes para impulsar el desarrollo agropecuario.

Dificultades de Coordinación

92. En los proyectos de crédito existe una falta de coordinación con las entidades encargadas de conceder los desembolsos y las divisas necesarias para los proyectos. Los Ministerios de Finanzas suelen no asignar los recursos requeridos a los bancos comerciales, lo que ocasiona una falta de interés en el proyecto por parte de los beneficiarios al no estar el crédito disponible, reduciendo las posibilidades de impacto positivo que el proyecto pueda generar. Tal es el caso del proyecto de reforestación de bosques comerciales en Guatemala. Aunque el ente financiero haya realizado el desembolso respectivo, en algunos casos, como en el proyecto PROFOGASA de Honduras, el Banco Central no autorizó las divisas necesarias para la importación de equipo.

93. Por otra parte, aún con la existencia de crédito para la producción se han presentado problemas en la ejecución de los proyectos, debido a que los beneficiarios de los mismos no son sujetos de crédito, sea porque no pueden aportar las garantías bancarias que exigen los bancos, sea porque tienen deudas pendientes. En el caso del proyecto agroindustrial Coto Sur de Costa Rica esa situación condujo a que se tuviera que desarrollar todo un programa de readecuación de deudas, con el propósito de que los productores pudieran recibir el crédito necesario para la siembra de palma aceitera. Similar situación se presentó en el proyecto Lempa/Acahuapa de El Salvador. En Honduras, en el proyecto de modelo de desarrollo rural integrado para comunidades agrícolas (MODICA), no se pudo llegar a una readecuación de las deudas pendientes de los agricultores, por lo que no se pudo otorgar el crédito necesario a los agricultores.

94. Las unidades ejecutoras de proyectos de riego público en general se limitan a la construcción de esa infraestructura, sin existir una coordinación adecuada con otras instituciones en lo que respecta a la tecnología para la utilización del riego ni en la promoción de nuevos cultivos que pueden significar un incremento de los ingresos, sobre todo de los pequeños agricultores.



Requisitos de Préstamos Externos

95. La constitución de unidades ejecutoras es un requisito previo que establecen las instituciones financieras para iniciar desembolsos. Como los ministerios no cuentan con las facilidades necesarias, se ha adoptado la solución de constituir unidades de proyectos independientes de las Direcciones de Línea, con mayores facilidades para contratar personal, adquirir equipos, y administrar recursos para contratar y ejecutar obras. Esta es una solución transitoria, válida y efectiva para afrontar un repunte notable en las inversiones estatales y evitar las limitaciones de la administración central.

96. El desarrollo de los proyectos de parte de unidades ejecutoras ha generado celos profesionales e institucionales, que pueden afectar la ejecución de los proyectos por falta de cooperación de otras entidades del sector. Además, las unidades ejecutoras tienden a desaparecer al finalizar el proyecto sin que el personal contratado pueda ser asumido por las Direcciones de Línea. No se sabe, por ejemplo, qué continuidad se le dará a las actividades del proyecto de comercialización agrícola y desarrollo empresarial de Guatemala una vez que termine su ejecución.

97. Muchas veces los requisitos previos no se cumplen porque falta una legislación apropiada. El proyecto de riego Lempa/ Acahuapa en El Salvador ha sufrido un atraso de más de dos años en su ejecución debido a problemas legales en la adquisición de los derechos de vía. Han habido atrasos en el otorgamiento de crédito en el proyecto agroindustrial de Coto Sur en Costa Rica por indefiniciones sobre la titulación de la tierra.

98. Existen problemas de concordancia de las legislaciones de los países para la adquisición de bienes y construcción de obras, con las disposiciones de los organismos internacionales para los mismos fines. Especialmente en Costa Rica han habido atrasos significativos en lo referente a los procesos de precalificación de empresas y de licitaciones públicas. Esa es la principal razón por la cual el Proyecto Agroindustrial de Coto Sur, el Proyecto de riego Arenal Tempisque y el Proyecto PROGASA se han encontrado estancados.

99. Los países deben ser muy cuidadosos al negociar las condiciones de los préstamos, especialmente las que son previas al inicio de los desembolsos. Si son difíciles de cumplir se va a llegar a la situación de pagar comisiones de compromiso por un tiempo prolongado, sin poder utilizar el préstamo. Esta situación ha ocurrido con cierta frecuencia en los países de la región.

100. Los problemas de requisitos previos se pueden solucionar fácilmente con la colaboración de los organismos financieros y mediante un estudio concienzudo de las condiciones de los préstamos antes de negociarlos. Los negociadores de los países deben tener

experiencia en estas lides, y deben asesorarse con los técnicos y consultores especializados en los temas que aparezcan controversiales.

C. RECOMENDACIONES

101. Los numerosos proyectos en ejecución en el sector agrícola de Centroamérica, las dificultades que las instituciones estatales están afrontando para ejecutarlos, y el elevado financiamiento de las operaciones y proyectos estatales con recursos externos, delinear una situación que no es sostenible en el mediano y largo plazo. Se requieren medidas de gran alcance para superar esta situación, que ordenadas de acuerdo a sus posibilidades de implementación, comprenderían básicamente las siguientes: (a) un aumento en el ahorro de las instituciones del sector; (b) una mejora en los ingresos fiscales; y (c) crear las condiciones para atraer inversiones de los sectores privados interno y externo a la agricultura.

Reorientación del Gasto Público

102. El aumentar el ahorro interno mediante la reorientación del gasto es una medida inmediata que pueden tomar las autoridades del sector para liberar recursos deficientemente utilizados, y destinarlos a las actividades y proyectos mayor prioridad. Esta medida comprendería las acciones siguientes: (a) la revisión del presupuesto de todas las instituciones del sector para identificar gastos supérfluos que podrían ser suprimidos inmediatamente, así como iniciar los estudios de las medidas que habría que diseñar para recortes mayores en el presupuesto del año siguiente, incluyendo las transferencias que hace el sector a otras instituciones, el no llenado de plazas y la movilidad del personal supérfluo, la reducción o eliminación de programas no prioritarios, y la absorción por parte de los usuarios de ciertos gastos de operación y mantenimiento de los servicios y obras estatales que los benefician; y (b) la evaluación de todas las inversiones del sector en base a criterios de priorización estrictos basados en la rentabilidad de los proyectos, los beneficiarios de ellos, la región en que están ubicados, los enlaces o eslabonamientos del proyecto con otras inversiones de los sectores estatales y privados que producirían beneficios adicionales, y los impactos sobre los recursos naturales y el ambiente.

103. La evaluación de los proyectos debe tener como objetivo identificar los que deben ser eliminados en su totalidad o en algunos de sus componentes que no están funcionando o hayan perdido prioridad. También convendría estudiar el desfasamiento de las obras y servicios de los proyectos grandes que estén demandando cuantiosos recursos de contrapartida. Para la evaluación de los proyectos financiados con recursos externos habrá que llegar a acuerdos previos con las agencias financieras para que ellas ayuden

en la realización de este ejercicio, y se facilite la toma de decisiones sobre los resultados de las evaluaciones.

104. Para tomar la decisión de incrementar el ahorro interno, el Ministro Rector del sector debería suscribir un acuerdo con el Ministro de Hacienda en el sentido de que los ahorros que logre sean reinvertidos en el sector de acuerdo a las prioridades que se establezcan. Sin un acuerdo de esta naturaleza, las autoridades del sector agrícola no tendrían incentivos para emprender medidas de ahorro.

Aumento de los Ingresos Fiscales

105. El aumento de los ingresos fiscales requiere de un mayor plazo de implementación porque significa cambios en la legislación, que en los sistemas democráticos demandan un cierto grado de consenso político. Además son medidas lideradas por los sectores de economía y finanzas, mayormente ajenas a las necesidades del sector agrícola.

106. En todos los países de Centroamérica los ingresos fiscales son bajos debido a: (i) una deficiente recaudación y gran evasión de impuestos; y (ii) tasas impositivas muy bajas y que en general no obedecen a un sistema que grave proporcionalmente a la renta neta anual de los individuos y las empresas. Una reforma que deben realizar todos los países centroamericanos es la de establecer sistemas impositivos más equitativos y mejorar notablemente la recaudación de ellos.

La Atracción de Inversiones

107. Una de las pocas opciones disponibles para los países altamente endeudados como los centroamericanos es crear condiciones para atraer inversiones de los sectores privados nacional y externo a la agricultura. Ello requiere de la modificación de ciertas leyes, una de las cuales es la de la tenencia de la tierra, con el objetivo de crear un mercado de compra y venta de tierras, así como mejorar los mecanismos de titulación y catastro para dar seguridad a la tenencia. Sin ciertas condiciones mínimas de seguridad interna y en la tenencia de la tierra no va a ser posible atraer inversiones significativas en el sector agrícola.

La Modernización del Sector Público Agropecuario

108. Los gobiernos de Costa Rica, El Salvador y Honduras están preparando programas de modernización y reestructuración del sector agropecuario con el fin de adaptar la estructura de las instituciones del sector a las nuevas condiciones de: (i) facilitar las inversiones y actividades del sector privado para competir en los mercados internacionales; (ii) dirigir los limitados recursos del Estado al cumplimiento de sus funciones propias de regulación y control, la construcción de la

Handwritten text, likely bleed-through from the reverse side of the page, appearing as a vertical column of characters on the right edge.

infraestructura física y social necesaria, y la asistencia dirigida a los grupos pobres, más vulnerables de la población; y (iii) la conservación de los recursos naturales y evitar el deterioro del medio ambiente.

109. Los programas de modernización y restructuración del sector agrícola, por lo general consideran reformas en las siguientes áreas: (i) gasto público y organización institucional; (ii) investigación y extensión; (iii) tenencia de la tierra; (iv) crédito; y (v) recursos naturales.

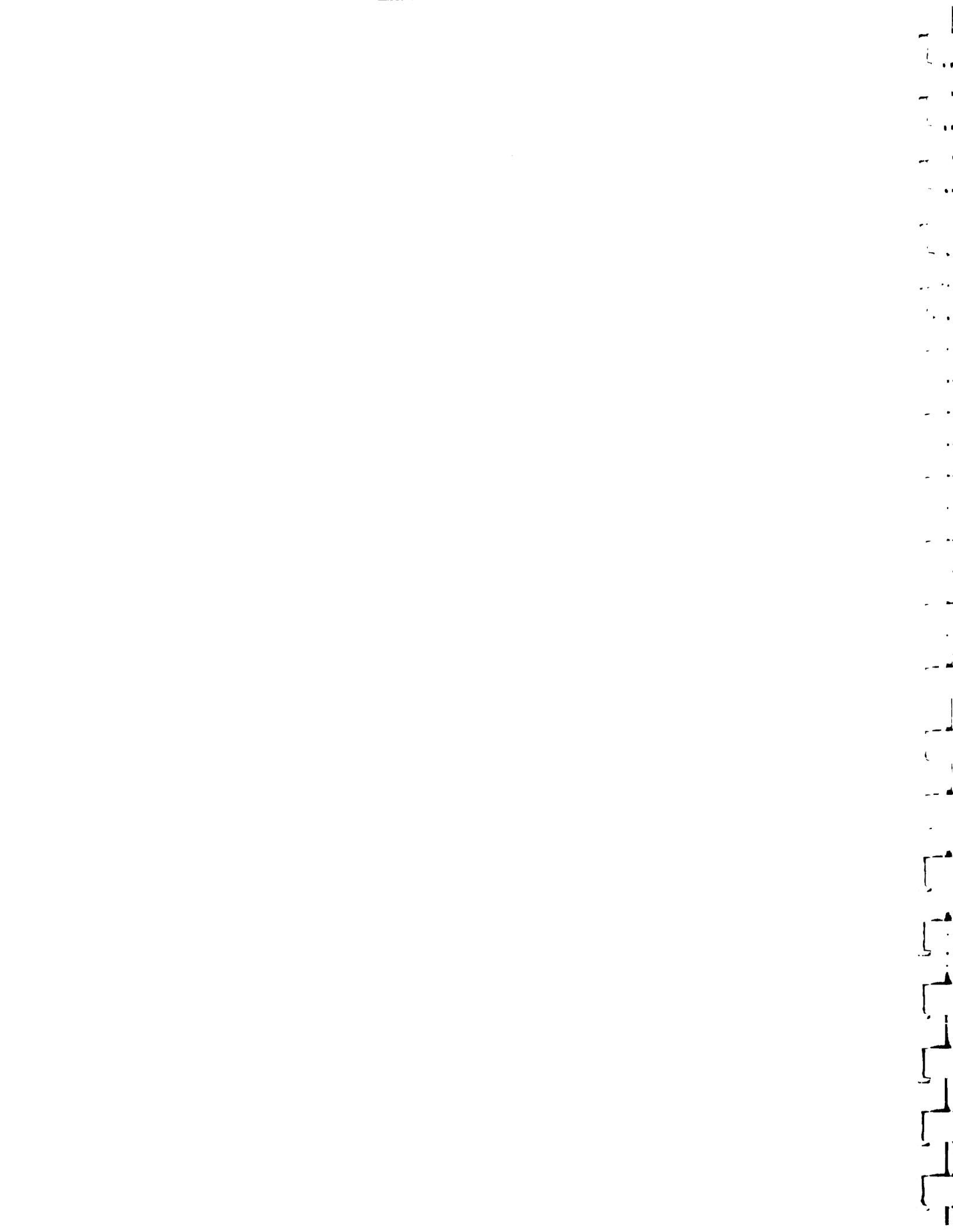
110. De acuerdo con lo anterior, los sistemas de planificación sectorial están siendo modificados para que cumplan un nuevo rol que comprendería: dar normas sobre manejo presupuestal y elaboración de programas y proyectos y montar sistemas de información, seguimiento, evaluación y control de las actividades programáticas más importantes. Su función debe ser normativa y de capacitación. La formulación y ejecución de proyectos debe ser función de las agencias ejecutoras especializadas del sector, los que a la vez deben utilizar lo más posible la capacidad instalada en el sector privado y las organizaciones no gubernamentales.

111. También los sistemas de planificación deberían ser instancias de coordinación entre los organismos públicos y entre éstos y las directivas nacionales de las organizaciones privadas de la producción y el trabajo. Ante las restricciones presupuestarias y la necesidad de una mayor eficiencia debieran buscarse alternativas para comprometer y traspasar responsabilidades a estas organizaciones. Un problema detectado en la región es la limitada intervención de los beneficiarios en la escogencia y ejecución de los proyectos financiados con fondos públicos.

Conclusión

112. Los sectores agrícolas de Centroamérica están afrontando muchas dificultades y limitaciones. Sin embargo, se están tomando iniciativas importantes y valientes para cambiar la situación y enrumbar a los sectores agrícolas y a los países hacia condiciones de un mayor crecimiento económico con justicia social, que sea continuado en el tiempo, preserve los recursos naturales y mejore el medio ambiente para las generaciones futuras. Parecería que los tiempos más inciertos de decrecimiento económico y conflictos civiles quedaron atrás. Queda, pues, confiar en el viejo dicho campesino, apropiado para países eminentemente agrícolas, de "que la noche parece más oscura antes de amanecer". Hay, pues, que establecer las condiciones que permitan a las poblaciones trabajar intensamente en el nuevo día.

CUADROS ESTADISTICOS



CUADRO 1. CENTROAMERICA: PROYECTOS AGROPECUARIOS DE INVERSION CON FINANCIAMIENTO IDENTIFICADO EN EJECUCION

Area Prioritaria	REGIONALES		COSTA RICA		EL SALVADOR		GUATEMALA		HONDURAS		NICARAGUA		TOTAL	
	No. Proyectos Mill. US\$	Monto Mill. US\$	No. Proyectos Mill. US\$	Monto Mill. US\$	No. Proyectos Mill. US\$	Monto Mill. US\$	No. Proyectos Mill. US\$	Monto Mill. US\$	No. Proyectos Mill. US\$	Monto Mill. US\$	No. Proyectos Mill. US\$	Monto Mill. US\$	No. Proyectos Mill. US\$	Monto Mill. US\$
Area I. Seguridad Alimentaria	1	10.0	1	0.1			2	3.6	2	3.7			5	7.4
Area II. Promoción Campesina y Desarrollo Rural	15	180.7	15	180.7	2	70.5	5	76.6	9	156.1	10	73.1	41	557.0
Area III. Desarrollo Agroindustrial	1	10.0					1	5.8			5	122.1	7	137.9
Area IV. Desarrollo y Diversificación de las Exportac.	1	10.0					3	12.0			1	7.3	5	29.3
Area V. Recursos Naturales, Ecología y Medio Ambiente	3	5.7	3	5.7			5	11.1	7	70.0	3	14.9	18	101.7
Area VI. Desarrollo Pesquero							1	0.1					1	0.1
Area VII. Armonización de Políticas e Inversiones Regionales							1	2.0					1	2.0
Area VIII. Riego y Drenaje	5	40.5	5	40.5	4	40.5	12	54.5	2	34.3	1	5.9	24	163.7
Area IX. Mejoramiento de la Comercialización Subregional e Internacional	1	0.1					3	72.4					4	72.5
Area X. Desarrollo Científico y Tecnológico							4	35.6					4	35.6
Area XI. Fortalecimiento Sanitario	1	39.0	1	39.0			8	7.9	1	11.3			10	58.2
Area XII. Desarrollo Pesquero	2	20.0	26	274.1	6	111.0	45	291.6	21	275.4	20	223.3	120	1,185.4
TOTAL														

CUADRO 2. CENTROAMERICA: PROYECTOS AGRICOLARIOS DE COOPERACION TECNICA CON FINANCIAMIENTO IDENTIFICADO EN EJECUCION

Area Prioritaria	REGIONALES		COSTA RICA		EL SALVADOR		GUATEMALA		HONDURAS		NICARAGUA		TOTAL	
	No. Proyectos Mill. US\$	Monto Mill. US\$	No. Proyectos Mill. US\$	Monto Mill. US\$	No. Proyectos Mill. US\$	Monto Mill. US\$	No. Proyectos Mill. US\$	Monto Mill. US\$	No. Proyectos Mill. US\$	Monto Mill. US\$	No. Proyectos Mill. US\$	Monto Mill. US\$	No. Proyectos Mill. US\$	Monto Mill. US\$
Area I. Seguridad Alimentaria	2	2.3	3	2.7	1	0.0	1	0.3	1	0.5	2	5.9	10	11.7
Area II. Promoción Campesina y Desarrollo Rural	2	8.6	1	0.1	4	7.8	1	0.0			1	8.2	9	24.7
Area III. Desarrollo Agroindustrial			6	1.1							1	0.1	7	1.2
Area IV. Desarrollo y Diversificación de las Exportac.													0	0.0
Area V. Recursos Naturales, Ecología y Medio Ambiente	12	35.0	6	4.6	3	6.5	3	3.3	8	20.0	1	2.0	39	79.4
Area VI. Desarrollo Pesquero	4	6.1	5	3.8	2	0.4	1	0.3			3	1.0	15	11.6
Area VII. Armonización de Políticas e Inversiones Regionales	3	6.8			1	1.4							4	8.2
Area VIII. Riego y Drenaje							3	2.5					3	2.5
Area IX. Mejoramiento de la Comercialización Subregional e Internacional														
Area X. Desarrollo Científico y Tecnológico.	13	41.5	3	0.3			3	1.5	3	2.8	6	7.1	28	53.2
Area XI. Fortalecimiento Sanitario	9	11.0	3	1.9	2	7.8							14	20.7
Area XII. Desarrollo Pecuario	1	1.6	1	4.0	3	0.1					1	0.1	6	5.8
TOTAL	46	112.9	20	18.5	16	24.0	12	7.9	12	31.3	15	24.4	129	219.0

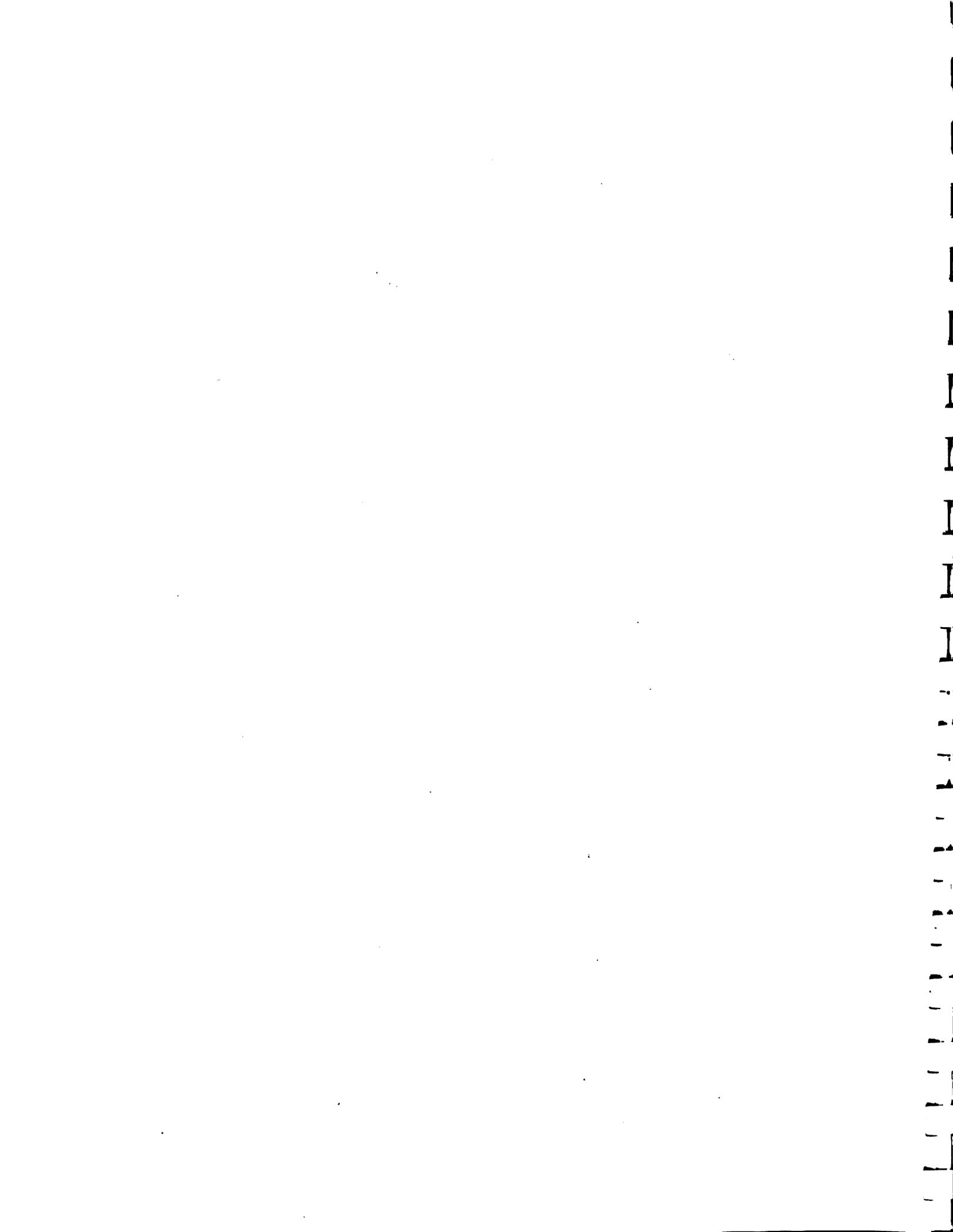
1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60
61
62
63
64
65
66
67
68
69
70
71
72
73
74
75
76
77
78
79
80
81
82
83
84
85
86
87
88
89
90
91
92
93
94
95
96
97
98
99
100

CUADRO 3. CENTROAMERICA: PROYECTOS APROPRIADOS DE INVERSION CON FINANCIAMIENTO IDENTIFICADO EN ASOCIACION

Area Prioritaria	REGIONALES		COSTA RICA		EL SALVADOR		GUATEMALA		HONDURAS		NICARAGUA		TOTAL		
	No. Proyectos Mill. US\$	Monto Mill. US\$	No. Proyectos Mill. US\$	Monto Mill. US\$	No. Proyectos Mill. US\$	Monto Mill. US\$	No. Proyectos Mill. US\$	Monto Mill. US\$	No. Proyectos Mill. US\$	Monto Mill. US\$	No. Proyectos Mill. US\$	Monto Mill. US\$	No. Proyectos Mill. US\$	Monto Mill. US\$	
Area I. Seguridad Alimentaria			2	0.6	1	60.0	5	14.4			1	1.5	9	76.5	
Area II. Promoción Campesina y Desarrollo Rural			3	0.9	1	0.4	5	146.1			4	7.7	13	155.1	
Area III. Desarrollo Agroindustrial					1	1.8	6	14.6					7	16.4	
Area IV. Desarrollo y Diversificación de las Exportac.							3	14.8					3	14.8	
Area V. Recursos Naturales, Ecología y Medio Ambiente	1	1.9					10	106.5					11	110.4	
Area VI. Desarrollo Pesquero	1	27.6			1	1.3	3	3.9					5	32.8	
Area VII. Armonización de Políticas e Inversiones Regionales							1	0.3					1	0.3	
Area VIII. Riego y Drenaje	1	52.0	18	49.7	5	169.0	9	111.5					39	322.2	
Area IX. Mejoramiento de la Comercialización Subregional e Internacional															
Area X. Desarrollo Científico y Tecnológico.	1	0.4					1	1.2					2	1.6	
Area XI. Fortalecimiento Sanitario							1	0.2				1	0.6	2	0.8
Area XII. Desarrollo Pecuuario			1	0.2	3	9.6	7	32.1					1	1.2	
TOTAL	4	81.9	24	51.4	12	182.1	51	447.6	0.0	0.0	7	11.0	96	774.0	

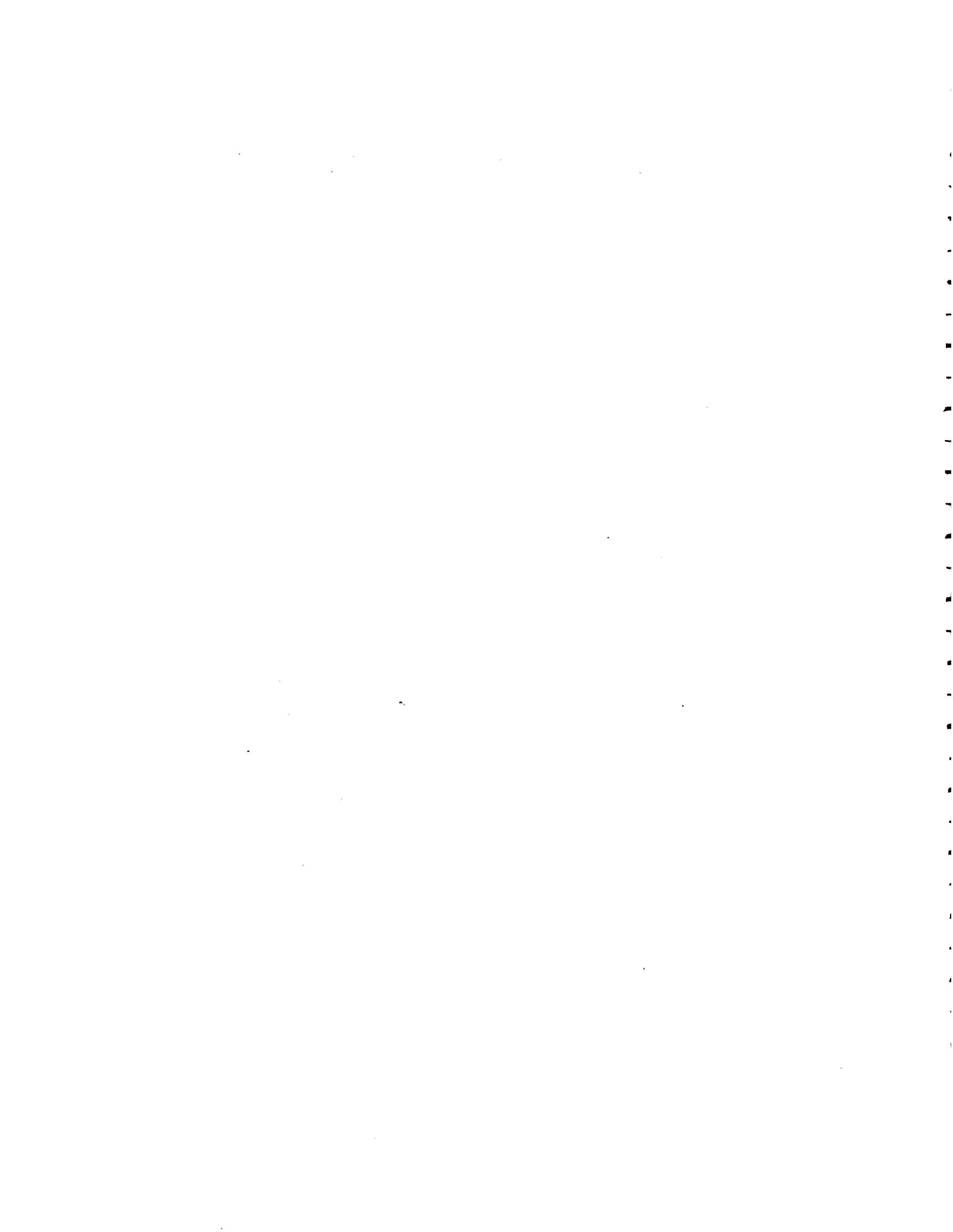
CUADRO 4. CENTROAMERICA: PROYECTOS APROBADOS EN COOPERACION TECNICA CON FINANCIAMIENTO IDENTIFICADO EN RESOLUCION

	REGIONALES		COSTA RICA		EL SALVADOR		GUATEMALA		HONDURAS		NICARAGUA		TOTAL	
	No. Proyectos Mill. US\$	Monto Mill. US\$	No. Proyectos Mill. US\$	Monto Mill. US\$	No. Proyectos Mill. US\$	Monto Mill. US\$	No. Proyectos Mill. US\$	Monto Mill. US\$	No. Proyectos Mill. US\$	Monto Mill. US\$	No. Proyectos Mill. US\$	Monto Mill. US\$	No. Proyectos Mill. US\$	Monto Mill. US\$
Area Prioritaria														
Area I. Seguridad Alimentaria		2	5.8								1	1.6	3	7.4
Area II. Promoción Campesina y Desarrollo Rural	1	0.4	8	44.8	7	30.6					1	0.8	17	78.6
Area III. Desarrollo Agroindustrial	1	0.3	2	0.6			3	1.0					6	1.9
Area IV. Desarrollo y Diversificación de las Exportac.			1	1.7	1	0.0							2	1.7
Area V. Recursos Naturales, Ecología y Medio Ambiente	2	0.7	10	16.7	5	5.7	3	2.1					20	25.2
Area VI. Desarrollo Pesquero			1	0.6	4	3.6	2	0.3					7	4.5
Area VII. Armonización de Políticas e Inversiones Regionales	1	0.1	1	0.1	0	0.0	1	0.9					2	1.0
Area VIII. Riego y Drenaje			3	2.6	1	1.3							4	3.9
Area IX. Mejoramiento de la Comercialización Subregional e Internacional														
Area X. Desarrollo Científico y Tecnológico	3	6.0	2	1.2	1	0.3	2	0.4					6	7.9
Area XI. Fortalecimiento Sanitario					1	0.4					1	0.6	2	1.0
Area XII. Desarrollo Pecuario	1	0.9			5	7.4	4	0.9			1	1.2	11	10.4
TOTAL	8	8.3	30	74.1	25	49.3	15	5.6	0.0	0.0	4	4.2	82	141.5



CUADRO 5 CENTROAMERICA: FINANCIAMIENTO DE PROYECTOS AGROPECUARIOS DE INVERSION EN EJECUCION
SEGUN PRINCIPALES ORGANISMOS COOPERANTES

Area Prioritaria	REGIONALES		COSTA RICA		EL SALVADOR		GUATEMALA		HONDURAS		NICARAGUA		TOTAL	
	No. Proyectos Mill. US\$	Monto Mill. US\$	No. Proyectos Mill. US\$	Monto Mill. US\$	No. Proyectos Mill. US\$	Monto Mill. US\$	No. Proyectos Mill. US\$	Monto Mill. US\$	No. Proyectos Mill. US\$	Monto Mill. US\$	No. Proyectos Mill. US\$	Monto Mill. US\$	No. Proyectos Mill. US\$	Monto Mill. US\$
AID (PL480)	18	10.9	2	85.1	26	146.4	3	104.0					49	346.4
ALEMANIA			1	0.4			1	1.2			1	1.6	3	3.2
BID	5	169.9	1	10.8	5	104.3	1	11.3			1	10.6	13	306.9
BIRF	1	43.6											1	43.6
BULGARIA											1	20.0	1	20.0
CANADA							2	17.4			5	46.4	7	63.8
CEE	2	39.6					2	17.6			5	46.4	9	103.6
CFR/UESS/ESPANA											1	72.5	1	72.5
CFDA					1	6.6	2	53.7			1	14.0	4	74.3
EUROANDA											4	36.3	4	36.3
INGLATERRA							1	0.7					1	0.7
ITALIA					6	6.2	1	0.7			1	7.3	8	14.2
JAPON (JICA)	2	10.0					3	11.2					5	21.2
NORUEGA											1	1.9	1	1.9
PNR			1	10.5			1	10.9					2	21.4
PNUD					1	2.0	1	33.0					2	35.0
SUIZA							2	11.3			2	6.4	4	19.7



CUADRO 6. CENTROAMERICA: FINANCIAMIENTO DE PROYECTOS AGROPICUARIOS DE COOPERACION TECNICA EN EJECUCION
SEGUN ORGANISMOS COOPERANTES

Organismos Cooperantes	REGIONALES		COSTA RICA		EL SALVADOR		GUATEMALA		HONDURAS		NICARAGUA		TOTAL	
	No. Proyectos	Monto Mill. US\$												
AID - BOCAP	10	54.9	1	0.1	1	0.1	8	5.4					20	59.9
ALEMANIA	1	0.9	4	9.9	1	7.5			1	2.9			7	20.6
BID	1	2.6	1	1.2									2	3.8
CANADA	4	4.3							1	18.0			5	17.3
CEE	3	10.5							1	1.5			4	20.0
CIAT	1	0.2											1	0.2
CHINA			1	0.2	3	0.9							4	0.5
ESPAÑA			1	0.0	1	1.2							2	1.2
FAO	7	14.4	4	1.4	1	0.9	1	0.9	1	0.1	12	9.0	28	25.5
IBPGR	3	0.4											3	0.4
HOLANDA			2	0.1			1	1.6	2	1.3			5	3.0
IICA	3	0.7											3	0.7
INGLATERRA									1	2.3			1	2.3
ITALIA			2	2.1	1	0.9	2	0.8					5	9.0
JAPON			2	1.0					1	2.0			3	3.0
NORUEGA	2	0.9											2	0.9
OKA			3	0.8									3	0.8
OTRSA	4	0.7											4	0.7
PNA			1	1.5	1	5.5					1	0.2	3	15.2
PNUD	1	6.0	1	0.1	2	1.2			2	7.4			6	14.7
RNYC	1	2.6	2	1.0									3	3.6
SUECIA	4	6.9	2	0.1									6	7.0
SUIZA					1	0.0			2	0.8			3	0.8
UNITFEN			1	0.1	1	0.1							2	0.2
UNCDF											1	3.0	1	3.0
UNICEF									1	5.2			1	5.2



CUADRO 7. CENTROAMERICA: GASTO PUBLICO EN EL SECTOR AGRICOLA
PERIODO 1983-1989

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
COSTA RICA							
(<colones corrientes>)							
GASTOS CORRIENTES	2,862.3	3,136.7	3,866.8	3,949.3	3,626.8	3,312.4	
GASTOS DE CAPITAL	383.4	1,140.9	1,800.5	1,548.8	1,388.0	1,755.6	
TOTAL	3,245.7	4,277.6	5,667.3	5,498.1	5,014.8	5,068.0	0.0
COMO % DEL PIB	2.2	1.9	2.0	1.6	1.3	0.9	
GASTOS CORRIENTES	0.3	0.7	0.6	0.6	0.5	0.5	
GASTOS DE CAPITAL	2.5	2.6	2.9	2.2	1.8	1.4	0.0
TOTAL							
EL SALVADOR							
(<Millones colones corrientes>)							
GASTOS CORRIENTES	57.0	56.9	72.4	93.7	113.8	115.8	115.2
GASTOS DE CAPITAL	101.2	91.0	93.2	63.0	59.2	56.7	85.2
TOTAL	158.2	147.9	165.6	156.7	173.0	172.5	190.4
COMO % DEL PIB	0.6	0.5	0.5	0.5	0.5	0.4	0.4
GASTOS CORRIENTES	1.0	0.8	0.7	0.3	0.3	0.2	0.3
GASTOS DE CAPITAL	1.6	1.3	1.2	0.8	0.8	0.6	0.6
TOTAL							
GUATEMALA							
(<Millones quetzales corrientes>)							
GASTOS CORRIENTES	101.8	91.9	95.1	96.3	115.6	153.1	134.2
GASTOS DE CAPITAL	60.4	30.5	43.1	67.6	77.8	54.4	92.8
TOTAL	162.2	122.4	138.2	163.9	193.4	207.5	227.0
COMO % DEL PIB	1.1	1.0	0.9	0.6	0.7	0.7	0.6
GASTOS CORRIENTES	0.7	0.3	0.4	0.4	0.4	0.3	0.4
GASTOS DE CAPITAL	1.8	1.3	1.3	1.0	1.1	1.0	1.0
TOTAL							
HONDURAS							
(<Millones lempiras corrientes>)							
GASTOS CORRIENTES	174.7	173.2	182.9	188.6	175.5		
GASTOS DE CAPITAL	127.1	181.3	139.7	137.1	107.0		
TOTAL	301.8	354.5	322.6	325.7	282.5		
COMO % DEL PIB	2.9	2.7	2.6	2.5	2.2		
GASTOS CORRIENTES	2.1	2.8	2.0	1.8	1.3		
GASTOS DE CAPITAL	5.0	5.5	4.6	4.3	3.5		
TOTAL							
NICARAGUA							
(<Millones córdobas de 1980>)							
GASTOS CORRIENTES	249.7	281.0	258.0	222.6	141.5	122.0	142.2
GASTOS DE CAPITAL	2,585.5	708.6	242.0	140.0	66.0	24.1	203.6
TOTAL	2,835.2	989.6	500.0	362.6	207.5	146.1	345.8
COMO % DEL PIB	1.1	1.3	1.2	1.0	0.7	0.6	0.8
GASTOS CORRIENTES	11.4	3.2	1.1	0.7	0.3	0.1	1.1
GASTOS DE CAPITAL	12.5	4.5	2.3	1.7	1.0	0.7	1.9
TOTAL							

Fuente: World Bank Costa Rica Public Sector Expenditure Review, 1989
 Ministerio de Finanzas de Guatemala
 Banco Central de Reserva del Salvador
 Secretaría de Planificación y Desarrollo Agrícola, Ministerio de Agricultura y Cosecha
 Honduras: Public Expenditure Review



