



ARMONIZACION DE POLITICAS
Y MODERNIZACION
DE LA AGRICULTURA
EN CENTROAMERICA
Estrategia en Procesos de Ajuste
y Apertura Económica

Rafael A. Trejos
Carlos Pomareda
Danilo Herrera

7
27

Febrero, 1992
SERIE DOCUMENTOS DE PROGRAMAS

Digitized by

Google



¿QUE ES EL IICA?

El Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) es el organismo especializado en agricultura del Sistema Interamericano. Sus orígenes se remontan al 7 de octubre de 1942 cuando el Consejo Directivo de la Unión Panamericana aprobó la creación del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas.

Fundado como una institución de investigación agronómica y de enseñanza de posgrado para los trópicos, el IICA, respondiendo a los cambios y a las nuevas necesidades del hemisferio, se convirtió progresivamente en un organismo de cooperación técnica y fortalecimiento institucional en el campo agropecuario. Estas transformaciones fueron reconocidas formalmente con la ratificación, el 8 de diciembre de 1980, de una nueva convención, la cual estableció como los fines del IICA estimular, promover y apoyar los lazos de cooperación entre sus 32 Estados Miembros para lograr el desarrollo agrícola y el bienestar rural.

Con un mandato amplio y flexible y con una estructura que permite la participación directa de los Estados Miembros en la Junta Interamericana de Agricultura (JIA) y en su Comité Ejecutivo, el IICA cuenta con una amplia presencia geográfica en todos los países miembros para responder a sus necesidades de cooperación técnica.

Los aportes de los Estados Miembros y las relaciones que el IICA mantiene con 13 Países Observadores Permanentes, y con numerosos organismos internacionales, le permiten canalizar recursos humanos y financieros en favor del desarrollo agrícola del hemisferio.

El Plan de Mediano Plazo 1987-1993, documento normativo que señala las prioridades del Instituto, enfatiza acciones dirigidas a la reactivación del sector agropecuario como elemento central del crecimiento económico. En función de esto, el Instituto concede especial importancia al apoyo y promoción de acciones tendientes a la modernización tecnológica del agro y al fortalecimiento de los procesos de integración regional y subregional. Para lograr esos objetivos el IICA concentra sus actividades en cinco Programas que son: Análisis y Planificación de la Política Agraria; Generación y Transferencia de Tecnología; Organización y Administración para el Desarrollo Rural; Comercio y Agroindustria; y Sanidad Agropecuaria.

Los Estados Miembros del IICA son: Antigua y Barbuda, Argentina, Barbados, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominica, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos de América, Grenada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, St. Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Suriname, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela. Fungen como Países Observadores Permanentes: Austria, Bélgica, España, Francia, Israel, Italia, Japón, Países Bajos, Portugal, República Árabe de Egipto, República de Corea, República Federal de Alemania y Rumania.



ARMONIZACION DE POLITICAS
Y MODERNIZACION
DE LA AGRICULTURA
EN CENTROAMERICA
Estrategia en Procesos de Ajuste
y Apertura Económica

Rafael A. Trejos
Carlos Pomareda
Danilo Herrera

27

Febrero, 1992
SERIE DOCUMENTOS DE PROGRAMAS



INDICE

PRESENTACION	5
RESUMEN	7
1. INTRODUCCION	9
2. BREVE DIAGNOSTICO SECTORIAL	11
Centroamérica: similitudes y diferencias	11
Enfoque tradicional de la agricultura	12
Evolución del sector agrícola antes de la crisis	12
Crisis, políticas de ajuste y agricultura regional	14
El sector agrícola frente a las nuevas condiciones macroeconómicas	20
3. NUEVO MARCO POLITICO Y ESTRATEGIA PARA LA REACTIVACION DE LA AGRICULTURA REGIONAL	25
Nuevo enfoque: la agricultura como sector ampliado	25
Nuevo marco político de referencia	26
Objetivos para la reactivación agrícola y el desarrollo agroindustrial	29
Estrategia para la reactivación agrícola y el desarrollo agroindustrial en Centroamérica	31
4. AREAS PRIORITARIAS DE ARMONIZACION DE POLITICAS	41
Armonización de políticas para operativizar la estrategia	41
Áreas de competencia directa de los ministros de agricultura	43
Participación en el comercio agropecuario y control de calidad	44
Políticas económicas que inciden sobre la agricultura	48
Políticas que requieren acuerdos complementarios	55
Políticas industriales y de servicios	59

This One



0JS3-JR1-YU63

5. CONSIDERACIONES SOBRE MECANISMOS INSTITUCIONALES DE CONCERTACION, EVALUACION Y SEGUIMIENTO PARA LA ARMONIZACION	64
Esquema institucional actual	64
Inserción de la agricultura en el nuevo esquema de integración	68
BIBLIOGRAFIA	74

PRESENTACION

Después de una década de crisis y de aplicación de programas de estabilización y ajuste estructural en Centroamérica, con importantes implicaciones para la agricultura regional —muchas de ellas negativas—, se plantea el rescate del concepto integracionista dentro del marco de una nueva estrategia de desarrollo. Esta propone una mayor apertura hacia terceros mercados y un robustecimiento de los intercambios intrarregionales.

Dentro de ese contexto, los vínculos establecidos entre las propuestas y la renovación del Proceso de Integración Centroamericana —previsto en los mandatos presidenciales de Antigua, Guatemala y que ahora incluyen a Panamá—, revaloran el papel de la agricultura dentro de la integración, en el pedido hecho a los ministros de agricultura para que

"...elaboren una política agrícola coordinada y adecuada al Plan de Acción Económica de Centroamérica PAECA" (Declaración de Antigua, 1990).

El claro mandato sectorial, compatible y armónico con los objetivos del Plan de Acción Conjunta para la Reactivación y el Desarrollo Agropecuario del Istmo Centroamericano y la República Dominicana (PLANALC), plantea la necesidad de amalgamar las propuestas sectoriales con las de integración regional.

Las nuevas condiciones macroeconómicas, derivadas de las políticas de ajuste de la formación de nuevos bloques comerciales, de la implementación de estrategias de fomento a las exportaciones no tradicionales, de los avances tecnológicos que atentan contra las posibilidades de mantener las exportaciones de productos tradicionales y las consideraciones sobre la seguridad alimentaria regional, requieren que los países centroamericanos coordinen y complementen sus políticas agrícolas y de desarrollo agroindustrial.

Esta necesaria armonía deberá a su vez contribuir a la compatibilización de objetivos, de modo que sea viable el fortalecimiento de la integración económica con la necesidad que tiene la región de una mayor vinculación con el mercado internacional.

En una época donde la principal corriente del pensamiento en política económica aboga por una reducción del tamaño del Estado y donde la restricción financiera es constante, el proceso descrito asigna mayores y más complejas tareas a los equipos gubernamentales nacionales. Pero,

las capacidades nacionales en el sector agrícola han salido debilitadas de la reciente década de crisis y ajuste.

Lo anterior significa que se debe modernizar y hacer más eficiente al sector público agrícola, tanto en su aptitud técnica como en su capacidad de gestión y concertación con otros sectores y esferas de poder, para que pueda cumplir con las funciones que demanda el proceso de reactivación de la agricultura regional.

Este documento presenta el resultado de una primera aproximación de áreas susceptibles de armonización, de sus características e implicaciones, y de las acciones y mecanismos de instrumentación que se sugieren para avanzar en un largo y complejo proceso de estudio, de concertación y de toma de decisiones que deberá producirse en la región por parte de los gobiernos nacionales y autoridades respectivas, y que requerirá de una activa y protagónica acción de los equipos nacionales, con el apoyo técnico de los organismos especializados.

El documento ha sido elaborado con base en materiales de trabajo sobre temas desarrollados en el marco del Proyecto de Compatibilización de la Política Agropecuaria, en los países pertenecientes al Consejo Regional de Cooperación Agrícola de Centroamérica, México, Panamá y República Dominicana (CORECA), en ejecución por el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) con la colaboración de la Agencia Sueca para el Desarrollo (ASDI) y bajo la responsabilidad del Programa I: Análisis y Planificación de la Política Agraria del Instituto. Esta versión final se ha logrado mediante un gran esfuerzo de participación, alentado por un proceso de análisis y discusión dentro del marco político vigente en la región.

Durante la elaboración de este documento, los autores contaron con la participación de la Secretaría Técnica del CORECA; del Programa II: Generación y Transferencia de Tecnología; Programa IV: Organización y Administración para el Desarrollo Rural; Programa V: Sanidad Agropecuaria, y de varios otros técnicos del IICA. Se agradecen los aportes y sugerencias hechas por Luis A. del Valle, Rodolfo Martínez Ferraté, Reynaldo Pérez y Alfredo Harvey.

Carlos Pomareda B.
Director Programa I:
Análisis y Planificación de la Política Agraria

RESUMEN

Actualmente, los países centroamericanos emergen de una crisis y pasan por un proceso de ajuste estructural. A la luz de esta realidad se ha iniciado la presente década, con un replanteamiento de la importancia del proceso de integración y una nueva designación del papel protagónico para el sector agropecuario regional.

Postergada la importancia del mercado y del espacio geopolítico regional, como resultado de la crisis, de los problemas de la deuda externa y de la atención captada, primero, por los programas de estabilización y, posteriormente, los de ajuste estructural, se ha retomado el interés por el proceso de integración. Este presenta dos planteamientos novedosos: apertura económica y multisectorial del enfoque y participación de Panamá - un elemento adicional.

El primero considera un mercado ampliado y menos protegido como una plataforma necesaria y básica para lograr una mejor inserción de las economías centroamericanas en el mercado internacional. El segundo contempla la inclusión de otros sectores, y no sólo del manufacturero - base del esquema anterior. La agricultura es considerada ahora explícitamente dentro de una concepción que privilegia el desarrollo de sus vinculaciones con el resto del sistema: como un complejo agrícola-agroindustrial.

Los avances en la democratización de los sistemas y en los procesos de pacificación en la región, han permitido el encuentro de voluntades políticas para rescatar la idea de que la "unión hace la fuerza". Surge la necesidad de complementar esfuerzos para asumir con éxito el reto de retomar el sendero de desarrollo, en medio de un mundo que aboga por la liberalización del comercio, que acusa importantes transformaciones políticas y tecnológicas, y que tiende hacia la conformación de grandes bloques económicos y comerciales.

Esas macro tendencias plantean desafíos y oportunidades, analizados en este documento. Se destacan las perspectivas poco alentadoras, en el mediano plazo, para los productos tradicionales de exportación centroamericanos. Se insiste sobre la incertidumbre ante un desarrollo económico, dependiente únicamente del crecimiento irregular de las exportaciones no tradicionales. Se propone, entonces, el reforzamiento del proceso de desarrollo mediante la modernización del agro; que permita el acceso de la población a los avances tecnológicos y al mejoramiento de las condiciones de retraso y pobreza, que caracterizan al medio rural.

En el documento se concluye que, para poder implementar la nueva estrategia definida y asegurar el éxito del proceso arriba mencionado, los países centroamericanos deben establecer un programa de armonización de políticas; de lo contrario será poco probable "operativizar" dicha estrategia. Para arribar a esa conclusión, se explica la necesidad de armonizar políticas para lograr un desempeño eficiente de la agricultura centroamericana en la integración y el comercio internacional. Se destaca la complejidad del proceso ya que la mayoría de esas políticas trascienden la esfera de decisión exclusiva de los titulares de agricultura, puesto que ellas tienen relación con otras áreas de la administración pública, o requieren una concertación con otros actores de la sociedad civil.

Se trata de identificar esas áreas y las políticas que deben armonizarse, tanto las de responsabilidad directa de los ministros de agricultura como las compartidas, o que implican acuerdos complementarios para ser regionalizadas.

Finalmente, se evalúa el actual esquema institucional general y sectorial en el plano nacional y regional. Se concluye que es imprescindible una profunda renovación regional de las instituciones, por un lado, y un reforzamiento sustancial de las capacidades nacionales, por otro, para poder garantizar la "internalización" de los mandatos y de las políticas regionales.

INTRODUCCION

La agricultura centroamericana ha sido históricamente el sector más relevante, que no sólo presenta grandes similitudes en su estructura productiva, sino que además denota fuertes relaciones intersectoriales. En efecto, este sector posibilitó desde la posguerra hasta nuestros días, primero, un proceso de acumulación y una diversificación de la estructura productiva, con el desarrollo de empresas agroindustriales de significación (ingenios, beneficios de café, desmotadoras de algodón, etc.); posteriormente hizo posible y financió el proceso de industrialización sustitutiva de importaciones que se implementó, a partir de los años sesenta, con el Mercado Común Centroamericano (MCCA).

Fue también el sector penalizado en dicho proceso y determinó que se derivara hacia un estilo de desarrollo denominado "excluyente", caracterizado por un deterioro relativo en la distribución de los ingresos y una ampliación de las brechas entre los sectores vinculados a la agroexportación (modernos) y formas de producción de subsistencia para el consumo interno (sector atrasado).

El llamado agotamiento del modelo sustitutivo de importaciones y la crisis regional experimentada en la década de los años ochenta, obligó a los países centroamericanos a implementar primero políticas de estabilización y, posteriormente, de ajuste estructural, que afectaron sensiblemente al sector agrícola regional. Sin embargo, al iniciarse una nueva década, se perfila un nuevo estilo de desarrollo y se acuerda, políticamente, el implementar una nueva estrategia que significa un relanzamiento de la integración regional, como base para el logro de una mejor y más eficiente inserción de la producción centroamericana en el mercado internacional.

Dentro de esa nueva estrategia, se le otorga un papel significativo al sector agrícola, pero ahora considerado como el complejo agrícola-agroindustrial, con el convencimiento de que será la agricultura ampliada la base de la nueva transformación productiva de la región. En efecto, después de que la agricultura centroamericana estuvo marginada del proceso integracionista, los acuerdos políticos adoptados durante el año 1990, a partir de la Declaración Presidencial de Antigua, Guatemala (junio, 1990), han generado una dinámica nunca antes experimentada de acuerdos y resoluciones de diversos foros e instancias que afectan al sector y que obligan a tomar acciones que permitan al complejo agrícola-agroindustrial, ajustarse a las nuevas condiciones y potenciar su aporte en el proceso de reactivación económica regional. Dentro de ese contexto, la armonización de políticas y la modernización de la agricultura en Centroamérica, constituyen campos de acción inmediata.

En este documento se hace un análisis sobre los aspectos señalados y se plantean propuestas para orientar los trabajos de las comisiones técnicas nacionales, creadas por los ministros de agricultura del área centroamericana.

En el Capítulo 2: Breve Diagnóstico Sectorial, se ilustra el desempeño de la agricultura en el período previo a la crisis y durante la década de ajuste. Asimismo, se analizan las principales características que reviste el nuevo modelo propuesto y se estudia la situación del sector frente a las nuevas condiciones macroeconómicas.

En el Capítulo 3: Nuevo Marco Político y Estrategia para la Reactivación de la Agricultura Regional, se analiza el marco político, en el cual se va a desenvolver la agricultura regional y el papel que al complejo agroindustrial se le asigna en dicho proceso. Se parte de una caracterización sobre el nuevo enfoque de una agricultura ampliada y se describen los objetivos y estrategia formulada a nivel regional. Posteriormente se hacen consideraciones sobre las implicaciones y condiciones inherentes a dicha estrategia, que promueve una reactivación agrícola y el desarrollo agroindustrial de Centroamérica, a través de un robustecimiento de las relaciones intrarregionales y una promoción de exportaciones hacia terceros mercados.

En el Capítulo 4: Areas Prioritarias de Armonización de Políticas, se determinan las áreas prioritarias como condición necesaria para avanzar en el proceso de armonización de políticas, estableciendo una diferenciación entre aquellas políticas que son el resorte directo del sector agrícola y de tres áreas adicionales que inciden sobre él, pero cuyas decisiones se adoptan en otros niveles del Estado, o que requieren sanciones conjuntas, o acuerdos complementarios del sector agrícola con otros sectores.

Finalmente, en el Capítulo 5: Consideraciones sobre Mecanismos Institucionales de Concertación, Evaluación y Seguimiento para la Armonización, se analiza el sistema institucional actual y se discute sobre cuáles deberían ser los mecanismos institucionales de concertación, evaluación y seguimiento para poder poner en marcha el proceso de armonización de políticas para la agricultura regional.

BREVE DIAGNOSTICO SECTORIAL

Centroamérica: similitudes y diferencias

Centroamérica se sitúa en la zona tropical del Hemisferio Norte con una extensión territorial de 433.300 kilómetros cuadrados de los cuales aproximadamente el 79% son consideradas zonas de ladera y zonas montañosas.

La población total de la región sobrepasa los 25 millones de habitantes (BID 1989). Habiéndose duplicado desde 1960, muestra claramente un crecimiento a una tasa anual (2.8%) mayor que cualquier otra región del mundo.

Es común referirse a Centroamérica como una pequeña región homogénea y, por tanto, pretender que se le puede dar un trato generalizado en la estrategia de desarrollo. Para que los países puedan compartir una estrategia común pero con distintos énfasis de medidas de política, es indispensable el reconocimiento de las diferencias entre países. Sus características políticas, niveles de educación y organización social, infraestructura física, etc., son marcadamente distintas. No sólo son significativas en el actual momento histórico, sino que evidentemente vienen evolucionando en forma contrastante. Aún más, durante la década de los años setenta y los años ochenta, de guerra y ajuste estructural, los países han evolucionado en forma distinta.

La densidad poblacional y el nivel de educación son marcadamente desiguales entre los países, reflejando así la presión sobre sus recursos y capacidad básica. Las condiciones de pobreza que, en términos generales, se han agudizado más en algunos países, implican la necesidad de proporcionar atención prioritaria, pero con distinto énfasis, al crecimiento y a la equidad. La estructura del Estado y la dimensión de las instituciones públicas implican severas limitaciones en la recuperación económica de aquellos.

La aptitud de los países para articularse en esfuerzos conjuntos, está altamente condicionada por su capacidad de atender necesidades nacionales. Sin embargo, esta última puede ser coadyuvada por proyectos regionales. Así, un campo en el que los países requieren un esfuerzo conjunto para superar las claras diferencias, es el de la producción de energía y su transferencia.

Existen, por otro lado, grandes similitudes entre los países, principalmente en su base productiva. La primera, y a la cual hay que dar una atención especial, es la característica común de tener una agricultura como el principal sector económico y con fuertes relaciones intersectoriales.

Enfoque tradicional de la agricultura

La agricultura en Centroamérica ha sido tradicionalmente vista como un sector primario, productor de cultivos y crianzas. Tiene aún gran importancia relativa en las economías de la región centroamericana, con un rango de participación entre el 26% y el 20% del Producto Interno Bruto (PIB) en años recientes, tal y como puede apreciarse en el Cuadro 1.

Cuadro 1. CENTROAMERICA: Participación (%) de la agricultura en el Producto Interno Bruto (PIB) entre 1968 y 1988.

País	1968	1970	1972	1974	1976	1978	1980	1982	1984	1986	1988
Honduras	34.6	29.3	28.0	26.6	25.5	24.9	22.2	20.6	19.4	19.8	19.3
El Salvador	26.3	28.4	25.3	25.3	28.3	26.6	27.8	23.1	19.9	20.2	25.0
Guatemala	27.9	27.3	28.3	27.9	27.3	25.8	24.8	25.1	25.6	25.6	25.6
Nicaragua	23.2	24.9	24.8	24.2	22.6	26.3	22.6	21.5	24.9	20.8	NA
Costa Rica	23.0	22.5	19.5	19.1	20.4	20.4	17.8	24.5	21.2	21.9	18.2

Fuente: IICA (C.R.). Sistema de Información para el Análisis de Política Agraria en América Latina y el Caribe (SIAPA) 1990.

Al comparar esos datos con los equivalentes a nivel latinoamericano, se observa que la agricultura centroamericana tradicional es relativamente más importante que en los países del Cono Sur y que en la mayoría de los restantes países de la Cuenca del Caribe¹.

Otros aspectos que han de destacarse sobre la importancia de la agricultura en los países de la región, son que: absorbe cerca del 50% de la Población Económicamente Activa (PEA) regional; representa entre el 10% y el 15% del comercio intrarregional y tiene gran influencia en las exportaciones globales y en los ingresos fiscales. Los principales productos tradicionales de exportación (café, banano, azúcar, carne y algodón) contribuyeron con el 62.2% del total exportado en 1987. En cuanto a los ingresos fiscales, los impuestos *ad valorem* sobre las exportaciones y los indirectos, constituyen el grueso de la base tributaria.

Evolución del sector agrícola antes de la crisis

El sector agrícola centroamericano fue en gran medida el responsable del significativo crecimiento económico que se registrara desde la posguerra y hasta finales de la década de los años setenta, permitiendo un proceso de acumulación y generando intensas y profundas transformaciones en la región. No obstante, se registraron oscilaciones cíclicas en el ritmo evolutivo y se apreciaron diferencias en cada país.

¹ Incluye a los países de mayor tamaño (México, Colombia y Venezuela), según datos del Sistema de Información para el Análisis de la Política Agrícola en América Latina y el Caribe (SIAPA).

En efecto, el sector agroexportador se constituyó en el principal elemento de formación de capital en América Central, ya que parte sustancial de los excedentes generados por las transacciones comerciales con el exterior, se destinaron a reinversiones en el propio sector, a inversiones en el sector de servicios y de la construcción, al desarrollo de empresas agroindustriales de significación (ingenios azucareros, empaadoras de carne, desmotadoras de algodón, beneficios de café, etc.) y que, posteriormente, posibilitaron el proceso de industrialización sustitutiva de importaciones, dentro del marco de la integración económica, por medio del financiamiento de la importación de insumos, bienes intermedios y de capital, requeridos por dicho proceso. Como resultado, la región logró avances significativos y relativa diversificación de sus exportaciones.

Sin embargo, en el marco de la integración económica regional, no se tomó en consideración expresa al sector agropecuario. Por lo anterior, sólo casualmente y de manera aislada, este sector se benefició de leyes elaboradas con propósitos de desarrollo del sector manufacturero. Por el contrario, el proceso de integración significó el encarecimiento de insumos para el sector agropecuario, derivado de la elevada protección arancelaria y políticas de suministro de alimentos baratos a la mano de obra empleada por el sector fabril/urbano; además del sesgo antiagrario derivado de las políticas de tipo de cambio seguidas.

Recuadro 1. CENTROAMERICA: Evolución de algunos indicadores sectoriales antes de la crisis.

	Unidad medida	1970	1975	1980
Valor agregado sectorial	Millones US\$ (1980)	4 236	5 901	6 012
Producción agrícola	Indice volumen físico*	97	85	108
Producción pecuaria	Indice volumen físico*	99	99	120
Consumo de fertilizantes	100 g/ha	550	660	613
Fuerza de trabajo agrícola	Participación en la PEA total	60	53	45
Volumen producción alimentos por habitante	Indice volumen físico*	97	101	102
Participación cultivos exportación	En superficie cosechada total	36.2	38.5	43.1
Participación granos básicos	En superficie cosechada total	63.8	61.5	56.9

Fuente: FLACSO/IICA 1986.

Nota: * Año base: 1974, para los índices de volumen físico.

Paralelamente, el dinamismo de la economía derivó en un estilo de desarrollo excluyente (CEPAL 1982, 1983), caracterizado por un deterioro relativo en la distribución de los ingresos y una ampliación de las brechas entre los sectores vinculados a la agroexportación (sectores modernos) y formas de producción para el consumo interno de subsistencia (sector atrasado).

Por otra parte, pese a la importante ampliación de los servicios sociales del Estado, persistieron —y en algunos casos se agudizaron— las carencias relativas a la población y educación, afectando el bienestar de amplios grupos de la población, aunque la beneficiada se haya incrementado. En efecto, los indicadores de pobreza aportan información concluyente sobre el deterioro en la distribución del ingreso (FLACSO/IICA 1989); asimismo el analfabetismo es mucho más intenso en las zonas rurales que en las urbanas, arrojando un promedio del 40% para la región. Los indicadores de salud señalan la existencia de condiciones precarias en la mayoría de los países. Esta realidad incide no sólo en las pobres condiciones de vida de la población rural sino que, además, atenta contra la productividad del trabajador del campo y reduce las posibilidades de lograr un crecimiento económico más sólido.

Adicionalmente, desde mediados de los años sesenta, se fueron intensificando los procesos de convulsión sociopolítica en la mayor parte de Centroamérica, con distinta intensidad en cada país, desembocando, en algunos casos en guerras civiles, que desgastaron el aparato productivo, significaron pérdidas de vidas humanas y un resquebrajamiento de la producción, de tal forma que todos los países comenzaron a experimentar los efectos adversos de la turbulencia política o a recibir las secuelas de los acontecimientos ocurridos en países vecinos.

Crisis, políticas de ajuste y agricultura regional

Limitación del modelo seguido

Por el marco de lo descrito en el acápite anterior, la estrategia de industrialización sustitutiva de importaciones (ISI), seguida por los países centroamericanos desde los inicios de la década de los años sesenta, dentro del marco del Mercado Común Centroamericano (MCCA), comenzó a presentar problemas. Las economías perdieron dinamismo y ello influyó en una virtual parálisis del proceso de formación de capital y en la descapitalización de algunos sectores hasta entrar en crisis durante la década de los años ochenta, al punto de que se proclamó "el agotamiento del modelo". En efecto, el ritmo de crecimiento de la producción y el intercambio decreció significativamente.

A lo anterior concurren tanto factores endógenos —inherentes al modelo de desarrollo seguido—, como exógenos —producto del contexto internacional: crisis de la deuda, inflación y recesión de países industrializados, crisis energética, contracción de mercados de productos tradicionales, deterioro de los términos de intercambio, etc.—, los que se agudizaron por el agravamiento del ambiente político-militar que caracterizó a la región durante la década de los años ochenta.

El modelo de desarrollo impulsado durante la década de los años sesenta, no pudo generar una base para un desarrollo sostenido, ni una generación de divisas que permitiera a la región cubrir sus necesidades de importación y robustecer el proceso de acumulación. La fuente

principal de divisas siguió constituida por tres o cuatro productos agropecuarios tradicionales de exportación, y la insuficiencia de divisas fue cubierta con un proceso de endeudamiento creciente.

Cuando América Latina se precipitó en la crisis de la deuda, se cortaron las entradas de nuevos recursos compensadores a la región, provocando un proceso de insolvencia que derivó en reducciones significativas en la capacidad regional para importar (especialmente insumos) y provocó la conocida "crisis de pagos" a nivel intrarregional. Esta crisis constituyó el "golpe de gracia" para el comercio intrarregional que se redujo violentamente de niveles cercanos a los US\$ 1 500 millones en 1980, a sólo \$450 millones en 1985 (un tercio de los valores máximos alcanzados en la etapa de mayor expansión del MCCA) y que sólo han experimentado una ligera recuperación hacia el final de esa década, gracias al mejoramiento relativo de las condiciones financieras logradas por los países del área.

Políticas de ajuste y el nuevo modelo

Ante el panorama de crisis generalizada se planteó la necesidad imperiosa de modificar la estrategia de desarrollo, orientándola hacia terceros mercados y promoviendo las fuentes no tradicionales de generación de divisas. Lo anterior significó la postergación de la importancia del mercado regional.

La nueva estrategia de Promoción de Exportaciones (PEX) y la crisis financiera, que azotaba a los países de la región, justificaron, primero, la aparición de políticas de estabilización macroeconómica y, posteriormente, la de los Programas de Ajuste Estructural (PAEs).

Las políticas de estabilización macroeconómica y la adopción de diversas medidas de orden cambiario y de protección a las balanzas de pagos, relegaron el concepto integracionista. A esta situación contribuyó el hecho de que la crisis neutralizó el avance económico logrado en las dos décadas anteriores y afectó el aparato productivo regional, el cual comenzó a sufrir daños por descapitalización, por deterioro y obsolescencia de la capacidad instalada en muchas actividades productivas. Al mismo tiempo, los servicios de apoyo a la agricultura (transporte, empresas comercializadoras, etc.) comenzaron a resentir las marcadas reducciones en sus demandas y las dificultades impuestas a los desplazamientos.

Las dificultades ante el abastecimiento oportuno de insumos, las limitaciones burocráticas del comercio externo y los temores del sector empresarial se manifestaron a menudo en una fuga de capitales. Procesos acelerados de inflación nunca antes experimentados y el déficit fiscal creciente, que competía con el sector privado por recursos de créditos internos, terminaron por generar problemas de liquidez en algunas empresas del agro y, en general, por plantear una perspectiva poco favorable para el sector agropecuario.

Los efectos de las devaluaciones en la región han sido neutralizados por las inflaciones internas de costos y las políticas monetarias restrictivas, principalmente de crédito interno, y han estrechado el acceso a los sectores productivos, afectando a las empresas que tienen fuertes componentes de insumos importados y requieren altos volúmenes de capital de trabajo, especialmente, en los casos del algodón, azúcar y algunos granos básicos.

Recuadro 2. CENTROAMERICA: Dependencia de las industrias de los mercados nacionales, regionales y extrarregionales. Distribución porcentual del valor bruto de la producción (VBP).

Industria	Mercado local		Exportaciones intrarregionales		Exportaciones extrarregionales	
	1974	1985	1974	1985	1974	1985
Total	74.9	83.0	16.0	9.0	9.1	8.0
Alimentos	74.6	82.5	6.4	3.5	19.0	4.0
Tabaco	99.0	99.4	1.0	0.5	0.0	0.1
Textiles	94.3	95.2	4.6	0.6	1.1	4.2
Confección	84.6	85.9	14.6	8.7	0.8	5.4
Calzado de cuero	78.4	89.4	21.1	6.4	0.5	4.2
Madera	63.5	65.6	7.7	4.9	28.8	29.5
Muebles	89.5	89.0	10.1	2.0	0.4	9.0
Papel	81.3	86.0	18.6	12.8	0.1	1.2
Impresos	90.3	94.8	9.5	4.4	0.2	0.8
Químicos	57.0	65.8	39.5	28.4	3.5	5.8
Derivados del petróleo	87.8	91.5	5.0	5.8	7.2	2.7
Producción caucho	68.5	81.2	30.8	15.4	0.7	3.4
Mineral no metal	72.3	89.0	27.5	8.9	0.2	2.1
Metales básicos	64.1	75.5	32.8	19.4	3.1	5.1
Maquinaria	58.5	77.2	39.8	19.4	1.7	3.4
Transporte equipo	92.7	84.0	7.1	13.8	0.2	2.2
Otros	84.2	81.9	14.6	14.7	1.2	3.4

Fuente: CEPAL 1990, con base en cifras oficiales.

Nota: Exportaciones intrarregionales incluyen las dirigidas hacia Panamá.

Debido a la crisis del MCCA y, en particular, a los problemas de pagos y la consiguiente contracción del comercio, se pasó en parte de una escala regional a una escala nacional, con lo cual se sacrificaron, en gran medida, los beneficios de las economías de escala y se tornó al modelo de Industrialización Sustitutiva de Importaciones (ISI), más ineficiente.

Si se analiza el destino de la producción industrial centroamericana según los mercados por zona geográfica, se puede apreciar el fenómeno del aumento de la importancia relativa del mercado local, que compensa la contracción de las exportaciones intrarregionales; es decir que, a pesar del esfuerzo realizado en el período 1980-1985, especialmente por Costa Rica, por iniciar un Proceso de Promoción de Exportaciones (PE), en términos globales las exportaciones hacia terceros mercados, en 1985, alcanzaron menores valores que los obtenidos 10 años antes, tal como puede apreciarse en el Cuadro incluido.

Se ha señalado como una causa de lo anterior a la propia característica del modelo ISI, la cual, por proteger el mercado regional, genera un trato discriminatorio hacia la producción manufacturera, orientada hacia terceros mercados. En efecto, el denominado "sesgo antiexportador" de la estructura arancelaria atenta contra la promoción de las exportaciones a terceros mercados, al hacer más rentable la producción destinada al mercado protegido (Trejos *et al.* 1989).

La pérdida de dinamismo de la producción agrícola regional no permitió encarar adecuadamente la atención de la demanda por alimentos derivados del crecimiento poblacional, lo cual obligó a realizar importaciones para mantener, al menos en forma constante, la disponibilidad de alimentos. Dentro de esas importaciones han jugado un papel importante las donaciones de alimentos, las mismas que tienen un efecto distorsionante sobre los precios internos y desincentivan la producción regional.

Al mismo tiempo, las políticas de contención del gasto público redujeron la actividad de los diferentes servicios y el apoyo gubernamental, y los ministerios de agricultura y ganadería han perdido espacio, por una parte, como organismos definidores de las políticas que más afectan al sector agropecuario, quedando supeditados a otras instancias (bancos centrales, gabinetes económicos o consejos). Por otra parte, se ha debilitado la coordinación política y técnica de los planes, programas y políticas específicas al interior del sector.

Por su parte, los PAEs se caracterizan por el impulso dado a las políticas de liberalización de la economía como requisito para lograr el desarrollo de una producción competitiva en los mercados internacionales; en gran medida, en pos de la imitación del "éxito" mostrado por economías del Sudeste asiático. En todos los casos hubo omisión de las consideraciones sobre los mercados y la cooperación regional.

Los principales componentes de dichas políticas se resumen en medidas de: liberalización del comercio (desgravación y armonización arancelaria); liberalización del tipo de cambio (búsqueda de tipos de cambio realistas y preferiblemente neutros); liberalización del sistema financiero (traducido en la elevación de las tasas de interés); eliminación de distorsiones que afectan la asignación interna de recursos (eliminación de los controles de precios y de subsidios, reducción del gasto público y del déficit fiscal) y la renegociación de la deuda externa.

Sin embargo, las medidas adoptadas unilateralmente por los países en resguardo de sus balanzas de pagos y para fomentar las exportaciones no tradicionales a terceros mercados, introdujeron elementos que atentan contra las posibilidades de reactivación del mercado ampliado y las posibilidades de establecimiento futuro de zonas de libre comercio a nivel del istmo centroamericano.

En resumen, la crisis económica y política regional de los años ochenta tuvieron cuatro efectos globales importantes: primero, se trastocó la visión del desarrollo por una óptica "cortoplacista", característica de los programas de estabilización. La palabra **ajuste** parece haber sustituido erróneamente al término **desarrollo** en el diccionario del pensamiento económico-político. Segundo, se condicionó a los países centroamericanos a transitar por la ruta del bilateralismo en las relaciones, con lo cual se dejó relegada cualquier consideración al accionar a nivel regional. En tercer lugar, relegó las políticas sectoriales agropecuarias, que quedaron supeditadas a las políticas macroeconómicas generales, con una colateral pérdida de espacio por parte de los responsables del sector en la definición de políticas relacionadas con el agro. Por último, se produjeron daños y una descapitalización de la capacidad instalada regional en la agricultura y la agroindustria.

Recuadro 3. Agricultura e ingresos por impuestos al comercio exterior.

Hasta 1984, en el caso de Centroamérica y República Dominicana, donde la agricultura predomina en la cartera de exportación, se observa una tendencia hacia la reducción de los impuestos a la exportación, como un porcentaje del total de ingresos corrientes. Ello se debe más a disminuciones de precios internacionales y volúmenes exportados, que a reducciones en las tasas impositivas. Sin embargo en Centroamérica se produjo una reforma arancelaria en 1986 que reduciría gradualmente los impuestos de importación, hasta llegar a un "techo" máximo generalizado del 40% en 1992. Esto último afecta, sin duda, la estructura anterior.

Porcentaje total de impuestos a las importaciones, de acuerdo a los ingresos en América Central y República Dominicana

País	Impuestos a importaciones		Impuestos a exportaciones		Impuestos comercio exterior	
	1980	1984	1980	1984	1980	1984
Costa Rica*	17.5	19.3	15.7	15.2	33.2	34.5
El Salvador*	9.5	7.9	52.9	30.9	62.4	38.8
Honduras	19.7	27.1	16.9	9.1	36.6	36.2
Guatemala	20.0	4.2	14.7	11.8	34.7	16.0
Panamá	31.1	34.8	5.0	3.9	36.1	38.7
República Dominicana	31.9	31.5	8.3	1.8	40.2	33.3

Fuente: CORECA/IICA 1986.

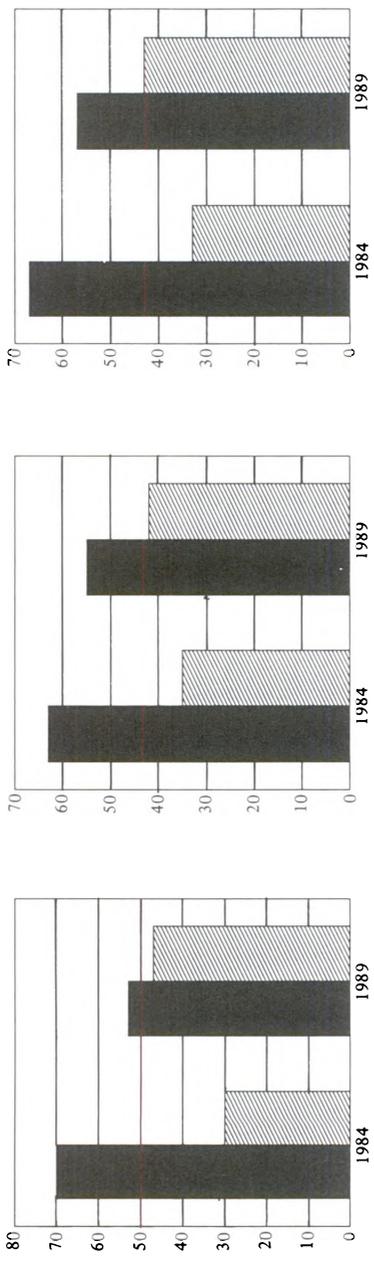
* Estos datos incluyen impuestos al beneficiado de café.

Evolución de las exportaciones no tradicionales

Paralelamente al proceso de mayor elaboración de la producción agrícola centroamericana, los países han desarrollado, particularmente en la década de los años ochenta, un proceso incipiente de diversificación de exportaciones por medio de nuevas exportaciones no tradicionales. Estas incluyen productos agrícolas, tales como flores y frutas y varios de la industria urbana de maquila.

El incentivo para estos productos, se ha debido en gran parte a la implementación de políticas sectoriales y globales de promoción de exportaciones. Estas fueron complementadas, en todo caso, con nuevas oportunidades comerciales creadas por la Iniciativa de la Cuenca del Caribe y el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) de Estados Unidos de América y Europa. La gradual disminución de la sobrevaluación cambiaria que existía en algunos países de Centroamérica, ha servido de aliciente para las exportaciones; además, se aplicaron otros incentivos compensatorios que hicieron viable el crecimiento de las exportaciones no tradicionales. Esos incentivos incluyen desde la exoneración de impuestos arancelarios a la

Recuadro 4. CENTROAMERICA: Participación de las exportaciones tradicionales y no tradicionales. (% del total).



Elaborado con datos del Ministerio de Comercio Exterior

importación de insumos, los certificados de abono tributario, los incentivos cambiarios a través de la liquidación de una parte de los ingresos a un tipo de cambio superior al oficial, hasta los incentivos administrativos por medio del establecimiento de la "ventanilla única".

Los resultados de estas políticas de promoción de exportaciones y las nuevas oportunidades del mercado internacional se tradujeron en un crecimiento significativo de algunos productos de exportación no tradicional; en Guatemala, por ejemplo, productos como nuez moscada, hortalizas frescas, carne enlatada y ajonjolí; en Costa Rica, piña, plantas ornamentales y pescado fresco congelado, representan exportaciones de creciente significación, y en Honduras los cítricos.

No obstante lo anterior, las exportaciones tradicionales seguirán teniendo gran importancia a corto plazo como fuente de generación de divisas y de ingresos fiscales.

Futuro de las exportaciones tradicionales

La importancia del sector agropecuario en Centroamérica se evidencia, además, porque desempeña un papel fundamental en las economías del área para la generación de divisas y para la recaudación fiscal. Es de vital importancia, por lo tanto, **continuar promoviendo las exportaciones tradicionales, no sólo porque estas todavía juegan un papel primordial en las exportaciones totales, sino también porque el nivel de productividad alcanzado en estos productos, es mayor que el de otros exportadores mundiales.**

Sin embargo, los factores ya mencionados de creciente saturación de la demanda en los países desarrollados, la sustitución de productos agroindustriales tradicionales por sucedáneos industriales (caso del azúcar), la baja elasticidad-ingreso y las excesivas fluctuaciones de precios, tienen efectos negativos sobre los precios internacionales de estos productos en el mediano plazo y toman incierto su futuro. Agrava el panorama venidero, el peligro potencial de sustitución que representan para los productos tradicionales de exportación, los avances tecnológicos en los campos de la ingeniería genética, la biotecnología y el desarrollo de nuevos materiales en los países desarrollados. Esto justifica aún más la necesidad de **impulsar la diversificación del sector agroexportador y evitar su excesiva dependencia en unos pocos productos para la generación de divisas.**

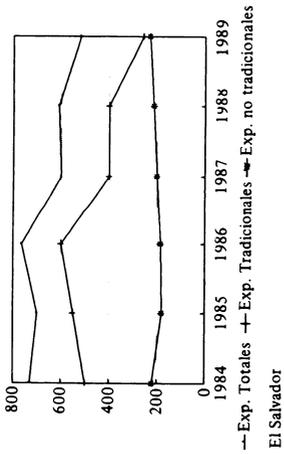
El futuro de las exportaciones agropecuarias tradicionales en las economías de Centroamérica, dependerá de la capacidad de los países en mantener la competitividad de esos productos en el mercado internacional, lo cual podrá lograrse por medio de un permanente incremento de la productividad en la producción, el procesamiento y la comercialización, a través de una reducción o mantenimiento de los costos de producción interna, o de innovaciones tecnológicas importantes tales como los avances en biotecnología.

El sector agrícola frente a las nuevas condiciones macroeconómicas

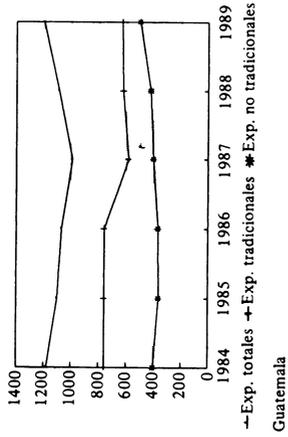
Efectos sobre la agricultura de una década de ajuste estructural

La magnitud de la crisis centroamericana en los años ochenta se manifestó a través de la merma en las tasas de crecimiento e inversión, la reducción en el valor de las exportaciones,

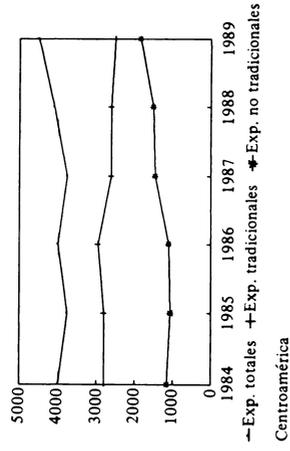
Recuadro 5. CENTROAMERICA: Exportaciones 1984/1989 (millones US\$).



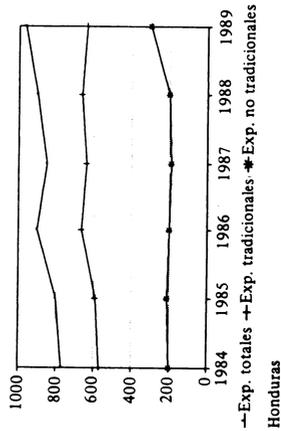
El Salvador



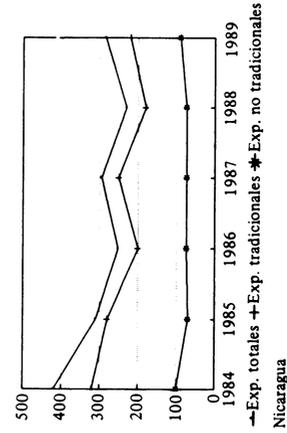
Guatemala



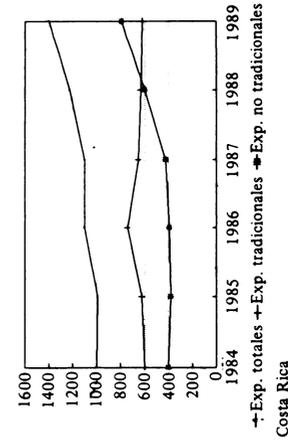
Centroamérica



Honduras



Nicaragua



Costa Rica

sobre todo por los bajos precios internacionales de materias primas, y la imposibilidad de hacer frente al déficit fiscal y a la deuda externa. Los indicadores sociales también muestran un deterioro reflejado en la desigualdad distribución del ingreso, reducción del consumo per cápita de nutrimentos, aumento de la mortalidad infantil, extensión de la pobreza en el sector rural y la agudización de conflictos políticos.

La crisis política tuvo su impacto más desfavorable en el ámbito rural, de algunos países de la región, al deteriorarse la calidad de los recursos y la infraestructura, así como la reducción de las inversiones, contribuyendo a la disminución de la producción de alimentos para el mercado interno, como de la producción agroexportadora. Esta última fue afectada por los desfavorables precios internacionales que redujeron los ingresos del sector y las nuevas inversiones. La situación fue aún más preocupante en la producción de alimentos para el mercado interno que se expandió más lentamente, presionando por mayores importaciones y donaciones de alimentos. Estas, a su vez, distorsionaron aún más los precios internos de dichos productos.

Es en este contexto que se propone la estrategia y plan de acción conjunta en apoyo a la reactivación y desarrollo de la agricultura y la agroindustria en los países del istmo centroamericano, a través del PLANALC. Este Plan, como compromiso político de los ministros de agricultura, se ejecuta a través de un conjunto de proyectos regionales de cooperación técnica en el campo de la agricultura y señala la importancia de exigir que la política macroeconómica sea consistente con la estrategia de desarrollo y, en particular, con el papel señalado y potencial de la agricultura en dicha estrategia.

Formación de nuevos bloques de comercio e inserción regional en el mercado internacional

Paradójicamente, en forma contraria a la orientación inducida a los países de la región de implementar su estrategia de promoción de exportaciones en forma individual, la tendencia reciente en el mercado internacional está encaminada a la formación de nuevos bloques de comercio. Europa comunitaria unificada será una realidad en 1992; los Estados Unidos de América se integran con Canadá y México; Argentina, Brasil y Uruguay se encaminan en la misma dirección, y Japón hace otro tanto —a través de su inversión externa, en relación con los países de la Asociación de las Naciones del Sureste Asiático (ASEAN).

Hay un interés creciente de los países del área por participar en el comercio internacional. Esto se da dentro del contexto de ampliación de la dimensión de los mercados y su reestructuración. Además de la formación de bloques indicada en el párrafo anterior, los recientes cambios en transición a nivel internacional incluyen las negociaciones multilaterales del Acuerdo General sobre Tarifas y Aranceles (GATT), la apertura de Europa Oriental y de la Unión de las Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), y la Iniciativa para las Américas proclamada por el Presidente Bush.

En el contexto subregional hay que destacar la importancia que ha tenido la severa disminución del comercio intrarregional en la década de los años ochenta. La reducción de las exportaciones al mercado común centroamericano es mayor que la disminución de las exportaciones a terceros mercados; lo cual evidencia una crisis en la integración que

Recuadro 6. Participación por bloques en el comercio internacional.

En el período 1983-1985, las exportaciones mundiales aumentaron en US\$148.8 mil millones. Casi un 90% de dicho incremento correspondió a países desarrollados y un 14%, a economías socialistas. Como se deduce de esta suma, los países en desarrollo vieron caer sus exportaciones en el equivalente al 3% del aumento mundial en éstas. Ahora bien, dicho comportamiento responde a la violenta caída de la exportación petrolera, ya que el resto de los países en desarrollo participaron en la expansión de las exportaciones. Brasil, por ejemplo, responde por un 2.2% del total del incremento en las exportaciones (el resto de América Latina aporta una cifra inferior al 1%, esto es menos de la mitad del aporte brasileño) y "otros" da cuenta de un marcado dinamismo, influido por el desempeño exportador del sudeste asiático.

En cuanto a las importaciones, éstas aumentaron en el mismo período en US\$211.4 mil millones, de los cuales un 88% correspondió a los países desarrollados, un 21% a los países socialistas y una caída equivalente al 9% de dicho incremento en las importaciones de los países en desarrollo. Es impresionante comprobar que un 41% del incremento mundial corresponde a la demanda por importaciones ejercida por los Estados Unidos de América. Este país absorbió en 1983 un 14% de las importaciones mundiales. Esto da una idea del profundo impacto de la dinámica estadounidense en la actual expansión de la producción y del comercio (Rosales 1987).

Participación por bloques económicos en la expansión reciente del comercio internacional (1983-1985)

	Exportaciones (FOB)		Importaciones (CIF)	
	miles millones (%)		miles millones (%)	
	(US\$)		(US\$)	
Incremento total	148.8	100.0	211.4	100.0
Países desarrollados	132.3	88.9	185.0	87.5
Estados Unidos	13.6	9.1	88.0	41.6
Japón	29.5	19.8	10.5	4.9
CEE	42.2	28.3	38.6	18.2
Canadá	16.7	11.2	17.3	8.1
Países en desarrollo	-4.5	-3.0	-19.4	-9.1
OPEP	-34.4	23.1	-28.7	-13.5
Brasil	3.3	2.2	-2.6 ^a	-1.2
Resto América Latina	1.1	0.7	0.9 ^a	0.4
Otros	25.5	17.1	11.0	5.2
Países socialistas	21.0	14.1	45.8	21.6
URSS	8.3	5.5	16.6	7.8
Europa Oriental	6.1	4.0	5.6	2.6
China	4.5	3.0	19.0	9.0

Fuente: Elaborado con base en *Council of Economic Advisers* (EE.UU.) 1986. Los datos correspondientes a Brasil y América Latina provienen de CEPAL 1985.

Nota: a Valor FOB.

sobrepasa la magnitud de la crisis económica global. Sin embargo, un aspecto positivo que es importante destacar es que la Declaración de los Presidentes en Antigua, Guatemala (véase Recuadro 7), contiene un compromiso formal, una decisión al más alto nivel político, de reactivar el proceso de integración centroamericana. La preocupación en el contexto actual es cómo compatibilizar este compromiso de revalorización de la integración centroamericana con la propuesta arriba mencionada del Presidente Bush, que plantea acciones bilaterales para avanzar en el corto plazo en la conformación de un esquema de libre comercio en el continente americano.

Es necesario valorar y comprender las fuertes implicaciones económicas, financieras, políticas y tecnológicas de estas transformaciones del entorno internacional. Esto permitirá diseñar una estrategia de inserción regional en esta nueva realidad y reconocer que la acción grupal de los países será definitivamente más efectiva que las acciones individuales. El gran desafío para Centroamérica consiste, por lo tanto, en lograr una organización regional y un compromiso individual para actuar en conjunto y maximizar los beneficios de las oportunidades que ofrecen las relaciones con terceros países y, en particular, con la Iniciativa para las Américas.

NUEVO MARCO POLITICO Y ESTRATEGIA PARA LA REACTIVACION DE LA AGRICULTURA REGIONAL

Nuevo enfoque: la agricultura como sector ampliado

Existe hoy en día el consenso de que la agricultura, particularmente en el istmo centroamericano, ya no debe ser vista en su enfoque tradicional y ello se confirma en las directrices políticas mencionadas más adelante.

En efecto, el concepto actual de "agricultura" supera al tradicional como sector primario asociado a la producción de cultivos y crianzas. Actualmente es visto como el complejo agropecuario-agroindustrial con crecientes flujos de productos destinados al sector procesador y con estrechas relaciones insumo-producto con los sectores industriales y los terciarios. Las agroindustrias y las industrias de alimentos que procesan la producción primaria consumen cantidades importantes de insumos industriales como plásticos y materiales de empaque, maquinaria y equipos y servicios como electricidad, asesoría y contabilidad. En otras palabras, se ha dado un proceso de industrialización de la agricultura y se han robustecido los encadenamientos intersectoriales o vínculos hacia atrás o hacia adelante.

Cuando se considera conjuntamente a la agricultura y a la industria de alimentos y bebidas, la importancia relativa del sector agrícola es sustancialmente mayor ya que las participaciones de estos subsectores industriales oscilan entre un 7.5% y un 11% del PIB. El complejo agrícola-agroindustrial así definido aportaría actualmente entre el 27% y 36% del PIB para los países de Centroamérica, como se puede apreciar en el Cuadro 2.

Cuadro 2. CENTROAMERICA: Agricultura y agroindustria (porcentaje del PIB).

País	1968	1970	1972	1974	1976	1978	1980	1982	1984
Costa Rica	31.2	31.0	28.4	28.6	30.0	29.5	27.2	33.5	31.5
El Salvador	34.6	36.6	33.9	33.4	35.9	34.2	35.1	30.5	27.4
Honduras	41.5	36.3	35.2	34.6	32.8	32.6	30.1	28.7	27.5
Nicaragua	31.6	33.9	34.3	33.8	32.4	36.4	33.5	32.7	36.0
Guatemala	34.7	34.4	35.1	34.0	35.0	34.8	33.0	33.1	33.1

Fuente: IICA (C.R.). SIAPA.

Lo anterior sugiere un gran potencial para el robustecimiento de los encadenamientos intersectoriales de la agricultura con la industria y los servicios. Sin embargo, debe señalarse que, hasta ahora, gran parte del dinamismo de las industrias de alimentos y bebidas ha sido sustentado en las importaciones de insumos desde terceros países. El análisis del componente importado de la industria de alimentos y el contenido nutricional de muchos productos incluidos en la categoría de alimentos, plantean, un margen para las políticas orientadas a estimular el cambio requerido. Esto debería conducir hacia una sustitución más eficiente en la importación de insumos.

La industrialización de la agricultura fortalece los eslabonamientos hacia adelante que surgen como procesos necesarios del cambio tecnológico, la urbanización y las relaciones comerciales internacionales. Es claro que las tendencias actuales del consumo de la población, mayoritariamente urbana, son de consumir los derivados del trigo y otros cereales, los lácteos y las oleaginosas, en forma de alimentos procesados de producción masiva como fideos, leche evaporada, aceites comestibles envasados y jugos de frutas.

Los eslabonamientos hacia atrás se dan a través de la demanda por insumos industriales —especialmente fertilizantes—, maquinaria agrícola, equipo industrial y servicios para la agricultura y la agroindustria. Aunque no existe información detallada sobre la magnitud de estos encadenamientos en Centroamérica, es evidente que se está ante un proceso de robustecimiento de las relaciones agricultura-industria y agricultura-servicios, como consecuencia directa del mayor grado de desarrollo tecnológico de la producción agrícola, pecuaria y agroindustrial. Así, por ejemplo, el consumo de fertilizantes en la región centroamericana creció de 192 mil toneladas métricas en 1968 a cerca de 400 mil toneladas métricas en 1988. Al tomar en cuenta las interrelaciones sectoriales, se considera que en la región el 80% de las actividades productivas están relacionadas en alguna medida con la agricultura.

De lo anterior surge el planteamiento de que la agricultura puede convertirse, a través de un proceso de modernización, en una de las formas más efectivas de reactivar las economías nacionales dentro de una estrategia regional. Por otro lado, debe anotarse que la producción de varios cultivos en condiciones de secano está expuesta a los riesgos climáticos y la consecuente inestabilidad de los rendimientos y la producción total, que se transmite a la economía.

Nuevo marco político de referencia

Al finalizar una década de crisis (económica y político-militar) y de ajuste, que ha significado un retroceso importante en los niveles de vida de la población centroamericana, se ha producido una confluencia de factores que permiten encarar el reto del desarrollo futuro con una visión más optimista.

En primer lugar, se ha producido un proceso de pacificación y democratización política en la región, que ha reducido la presión política, ha liberado los recursos anteriormente destinados al esfuerzo de guerra, ha permitido restaurar paulatinamente la normalidad en la producción y los servicios de transporte de mercancías y personas, posibilitando la concreción de esfuerzos conjuntos en materia de inversiones y de recepción de cooperación, con lo cual se puede planificar con mayor certeza hacia el futuro.

Por otra parte, el costo social de los programas de ajuste, el relativo éxito en los programas de promoción de las exportaciones no tradicionales en algunos países, la persistente vulnerabilidad del sector externo de los países de la región, han permitido un replanteamiento de la estrategia de desarrollo, donde se rescata la integración como concepto, se plantea la reconsideración de su enfoque y se siguen considerando como válidas las premisas sobre el tamaño de los mercados que otrora justificaron la creación de un mercado ampliado; sólo que ahora se concibe la integración no sólo como un marco institucional y de demanda interna, donde se puede sustentar un proceso más dinámico de expansión de la producción regional sino, además, como plataforma para una mejor y más eficiente inserción de la economía regional en el mercado internacional.

Es en este contexto que los Presidentes del istmo centroamericano se constituyen en el más elevado foro regional, de cuyo seno emanó la "Declaración de Antigua", mediante la cual los Mandatarios centroamericanos declararon:

...vemos a la integración como medio para ese desarrollo y aspiramos a esa Centroamérica vinculada con el mundo sobre la base de una interdependencia fecunda y respetuosa".

Seguidamente, adoptaron el Plan de Acción Económico de Centroamérica (PAECA), mediante el cual acuerdan emprender:

...el análisis y estudio de los instrumentos jurídicos e institucionales de la integración, a los efectos de crear un nuevo marco jurídico y operativo para la misma.[...] ...impulsar un programa de construcción y reconstrucción de la infraestructura física, que dé apoyo a los proyectos de corredores de transporte, comunicaciones, aduanas, puertos y la generación y transmisión de energía eléctrica, con miras al desarrollo integral hacia adentro y hacia afuera" (PAECA).

Asimismo, se emitieron directrices tendientes a la ejecución del Programa de Desmantelamiento de los Obstáculos al Comercio Intracentroamericano. Se planteó la necesidad de

...multilateralizar los convenios de comercio intrarregional...

para la coordinación de gestiones y participación ante el GATT y para el aprovechamiento de esquemas de concesiones no recíprocas obtenidas de terceros países o bloques de países.

Contrario a la omisión del sector agropecuario en el esquema integracionista anterior, de forma explícita se instruyó a los ministros del ramo, para que

...elaboren una política agrícola coordinada, adecuada a este Plan, especialmente en aspectos de 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" (PAECA).

Y finalmente, plantearon la necesidad de establecer una coordinación en los programas de ajuste económico

...necesarios para promover un adecuado desarrollo de los países, y por su beneficio directo para el bienestar de los pueblos centroamericanos" (PAECA).

Recuadro 7. Relanzamiento de la Integración

En su Declaración de Antigua los Presidentes centroamericanos, entre otros aspectos, manifestaron:

"Vemos la integración como medio para ese desarrollo y aspiramos a esa Centroamérica vinculada con el mundo sobre la base de una interdependencia fecunda y respetuosa".

"Reestructurar, fortalecer y reactivar el proceso de integración, así como los organismos regionales centroamericanos, adecuando o rediseñando su marco jurídico e institucional para imprimirles renovado dinamismo y facilitar su readaptación a las nuevas estrategias de apertura externa y modernización productiva que emprenden los países centroamericanos, aspirando a la conformación y consolidación de la Comunidad Económica del Istmo Centroamericano."

..."Coordinar políticas que permitan la incorporación efectiva del sector agrícola al desarrollo económico y social, enfatizando programas que garanticen la seguridad alimentaria y el autoabastecimiento de productos básicos, en condiciones de estabilidad de precios y libre comercio en la región centroamericana."...

Extractado de la Declaración emitida por los Presidentes del Istmo Centroamericano Antigua Guatemala, 17 de junio de 1990

Este meridiano mandato de los máximos dirigentes políticos del istmo centroamericano es complementado por las resoluciones de un segundo foro regional, siguiente en la jerarquía institucional, la Reunión de Vicepresidentes Centroamericanos, realizada previamente el 8 de junio de 1990. De dichas resoluciones caben destacar por su relevancia las 5, 8 y 9, mediante las cuales se reconoce la importancia de la cooperación de la Comunidad Económica Europea y la necesaria coordinación de esfuerzos; se ratifica el interés de los países por desarrollar regiones fronterizas que coadyuven a incrementar la capacidad económica regional y posibiliten la protección y conservación del medio ambiente y, por último, la coordinación de iniciativas nacionales e internacionales para la protección y desarrollo sostenido del trópico húmedo.

De ese mismo foro de Vicepresidentes merece especial mención la Resolución núm. 10, donde se destaca la importancia de la agricultura y la agroindustria en el proceso de reactivación

económica regional, y de los proyectos de inversión necesarios para lograr tal propósito, y se instruye al CORECA y al Grupo Interinstitucional del Sector Agrícola (GISA), para:

... la preparación de proyectos de inversión para el sector agroindustrial, complementarios y armonizados con el Plan de Inversiones Agropecuarias.

Igualmente, se instruye a la SIECA y al CORECA para:

... la organización de un Comité Consultivo Regional de Agroindustria, integrado por los Ministros Responsables del Sector Agrícola, Ministros de Economía y el Sector Privado de cada país, quienes se encargarán de elaborar y presentar una estrategia de desarrollo agroindustrial para Centroamérica."

Siguiendo las instrucciones derivadas del foro presidencial, los ministros de agricultura se reunieron en Tegucigalpa, Honduras, los días 19 y 20 de julio de 1990. Allí adoptaron una declaración y un conjunto de resoluciones, en las cuales se destaca el mismo espíritu de profundizar el proceso de cooperación regional como medio para lograr una reactivación de la agricultura y agroindustria centroamericana; para permitir la transformación productiva que lleve a la región a alcanzar los objetivos de una mayor integración regional, una más eficiente inserción de la producción del istmo centroamericano en los mercados internacionales, y a garantizar una seguridad alimentaria para la población centroamericana.

Esta declaración y resoluciones ministeriales complementan y reafirman lo aprobado anteriormente por los ministros de agricultura, cuando adoptaron el PLANALC, en octubre de 1989.

Pocos días después de formulado el PAECA que busca fortalecer la integración de la región, el Presidente de los Estados Unidos de América propuso un plan de liberalización económica para las relaciones entre ese país y América Latina y el Caribe (Iniciativa de las Américas), en el cual se formula la posibilidad de privilegiar las relaciones bilaterales de libre comercio con los países de la región, que individualmente acuerden participar en dicho programa.

En congruencia con la nueva orientación integradora, destaca el Plan Especial de Cooperación Económica para Centroamérica (PEC), instrumento de cooperación técnica internacional, cuyo objetivo central es la movilización de recursos financieros para la ejecución de proyectos que contribuyan prioritariamente al proceso de integración del sector agropecuario, en razón de constituir la base de las economías centroamericanas. Este Plan se encuentra en una de las etapas de ejecución, que consiste en preparar y realizar reuniones sectoriales con la comunidad cooperante.

Objetivos para la reactivación agrícola y el desarrollo agroindustrial

Del nuevo marco político delineado en el punto anterior, se extraen los objetivos que orientarán el proceso en el istmo centroamericano.

Recuadro 8. Extracto de la Declaración de los Ministros de Agricultura de Centroamérica, sobre Armonización de políticas para la agricultura

CONSIDERANDO:

1. *Que hemos reiterado nuestra convicción de que la agricultura y la agroindustria representan el sector prioritario para la reactivación económica regional, la seguridad alimentaria y la obtención de divisas y que para ella es fundamental la organización de políticas.*

RESUELVE:

1. *Destacar la importancia que tiene el proceso de armonización de políticas para la agricultura en los países miembros como instrumento de reactivación de este sector, así como para el desarrollo económico y social de la región.*

Fuente: Resolución I-CE-07 de CORECA, Tegucigalpa Honduras, 20 de julio de 1990.

El objetivo general que guiará los esfuerzos, se deriva de la Declaración de Tegucigalpa (20/VII/90), en la cual los ministros de agricultura de la región señalan como norte para los esfuerzos sectoriales **la reactivación agrícola y agroindustrial en la región.**

Este objetivo general se desprende de los mandatos presidenciales y lo aprobado en el PAECA, que señala:

- * Reestructurar, fortalecer y reactivar el proceso de integración;
- * impulsar la transformación de las estructuras productivas en la región;
- * coordinar políticas que permitan la incorporación efectiva del sector agropecuario al desarrollo económico y social, con énfasis en los programas que garanticen la seguridad alimentaria y el autoabastecimiento de productos básicos; e
- * impulsar el desarrollo sostenido de Centroamérica mediante una estrategia conjunta hacia afuera.

Este objetivo general a su vez se explicita en cinco objetivos específicos, comprendidos en el PLANALC, y que son:

- * Mejorar la distribución de ingresos y desarrollo del mercado interno;
- * garantizar la seguridad alimentaria y reducir la pobreza;
- * consolidar el sector externo y la consecución de divisas a través de la agroexportación;
- * reactivar la agricultura, el empleo y actividad sectorial, a través del desarrollo de nuevas formas de articulación entre la industria y la agricultura; y
- * aumentar la producción mediante una mayor productividad y eficiencia.

Estrategia para la reactivación agrícola y el desarrollo agroindustrial en Centroamérica

Como conclusión del diagnóstico anterior y de acuerdo con los mandatos presidenciales y resoluciones de los foros ya mencionados, se deriva que la agricultura y la agroindustria deberán jugar un papel central en el proceso de transformación productiva y en la reactivación de la economía regional, de cara a los retos que presenta el inicio de una nueva década, donde el istmo centroamericano deberá no sólo reencontrar el camino del desarrollo sino ajustarse a las nuevas tendencias de la economía mundial y a las nuevas corrientes de cambio (tecnológico, institucional, etc.), conjuntamente al fortalecimiento de los procesos de paz y democracia.

Se requiere, entonces una concertación de políticas en el campo agrícola dentro de la región centroamericana, que permita aunar capacidades, complementar esfuerzos y producciones, reforzar vínculos e interrelaciones productivas y comerciales, para que no sólo se logre un adecuado abastecimiento de alimentos a nivel regional sino, además, para que la producción centroamericana de base agropecuaria pueda enfrentar con éxito un contexto de mayor competitividad internacional.

Asimismo es necesario elevar los niveles de productividad sectorial, para lo cual resulta fundamental una revalorización del espacio rural y una modernización de la producción agrícola destinada al consumo interno, especialmente de la pequeña y mediana empresa rural, reduciendo la dualidad estructural existente y permitiendo lograr niveles razonables de seguridad alimentaria y un desarrollo más equitativo.

La estrategia formulada para conseguir el objetivo de la reactivación del sector en la región, se sustenta en cuatro pilares fundamentales que son:

- * Robustecimiento del comercio intrarregional;
- * promoción de exportaciones a terceros mercados;
- * búsqueda de una seguridad alimentaria;
- * fomento de los encadenamientos entre la agricultura y el resto de los sectores.

Nueva estrategia regional para la acción conjunta: promoción de exportaciones extrarregionales y robustecimiento del comercio intrarregional

Se reconoce hoy día lo esencial que es para la región tomar ventaja de la cercanía geográfica a mercados importantes y de los esquemas de acceso a nuevos mercados que crean oportunidades en el incremento y diversificación de las exportaciones. En esta estrategia de incrementar la eficiencia y promover las exportaciones a terceros, la cooperación intrarregional y la integración pueden jugar un papel muy importante. La reciente apertura y cambios políticos en Europa Oriental ofrecen coyunturas y desafíos que los países de Centroamérica, en conjunto, deben analizar para acordar las acciones pertinentes.

Dadas las grandes fluctuaciones y tendencias desfavorables de la exportación de productos primarios, especialmente los tradicionales, parece necesario promover una agresiva política de acceso a mercados de exportaciones no tradicionales. Esta estrategia se ve más reforzada por la mayor competencia de productores de este tipo de bienes a nivel mundial (ofertas

homogéneas), la baja elasticidad-ingreso de la demanda, las medidas proteccionistas y desarrollo de productos sustitutos.

Los mayores niveles de producción para la exportación sólo se lograrán a través de políticas que estimulen la oferta, las inversiones y la especialización. Al respecto, no solamente es importante mantener la política cambiaria realista, aplicada actualmente en la mayoría de los países, sino complementarla con políticas específicas directamente dirigidas a incrementar la producción y exportación de productos agrícola-agroindustriales no tradicionales, tales como incentivos fiscales, sistemas *drawback*, incentivos crediticios y agilización de trámites administrativos. En particular, **se requiere agilidad y eficiencia en los mecanismos financieros en el ámbito regional para viabilizar acciones conjuntas y con terceros.**

La revaloración de la integración regional incorpora la conciencia de que ésta debe ser exclusivamente un acuerdo de liberación comercial entre los países al amparo de una protección común. Se reconoce la importancia de una acción conjunta que permita una mayor inserción de la región en el comercio internacional y en los procesos internacionales de transferencia de tecnología, de mercados de capital y de intercambio de insumos y servicios. Hoy día se da mucho mayor importancia al concepto de cooperación interregional para alcanzar una mayor relación comercial y financiera con los mercados internacionales.

La estrategia formulada en consecuencia con el papel planteado para el sector agropecuario y la necesidad de actuar en forma conjunta, requieren de un proceso de armonización, el cual debe verse como la complementación equilibrada de los esfuerzos de los diferentes países y donde los desarrollos relativos de los diferentes sectores productivos y comerciales se acoplen entre sí con base en sus ventajas comparativas, en lugar de buscar el predominio de un sector sobre otro.

Sin embargo, dicha armonización de políticas abarca diferentes campos de acción, algunos de los cuales se refieren directamente al ámbito y competencia de los ministerios de agricultura, pero otros, especialmente, los que cubren aspectos de política macroeconómica, tienen centros de decisión en otras instancias, hacia las cuales debería hacerse llegar la voz y el punto de vista del interés sectorial agrícola. En el capítulo siguiente se analizará con mayor profundidad este aspecto.

Lo anterior evidencia que, para cumplir con un programa de armonización de políticas que permita implementar la estrategia y cumplir con los objetivos señalados, se debe instrumentalizar un programa paralelo de fortalecimiento de los sistemas institucionales y de organizaciones, tanto a nivel nacional como regional, ya que, como se señaló, la crisis derivó en un proceso de debilitación institucional del sector agropecuario.

Dicho programa permitiría viabilizar la implementación de políticas armonizadas en el sector y convencer a los otros niveles e instancias, para que contemplen en sus decisiones de política y en sus acciones, el interés específico del sector agrícola.

La implementación de un programa de armonización de políticas y desarrollo de los mecanismos institucionales que viabilicen su ejecución, sentará las bases para ir perfilando en

el tiempo la adopción de una **política agrícola coordinada** en el istmo centroamericano (Ver Cuadro 3).

Cuadro 3. CENTROAMERICA: Esquema del marco político de referencia para el proceso de armonización de políticas para la agricultura.

Mandatos Presidenciales (PAECA/Antigua)	Objetivo gral. sectorial (Declaración de Tegucigalpa)	Objetivos específicos (PLANALC)	Estrategia (Declaración de Tegucigalpa)	Medios
Coordinar políticas que permitan la incorporación efectiva del sector agropecuario al desarrollo económico y social, con énfasis en programas que garanticen la seguridad alimentaria y el autoabastecimiento de productos básicos.	Reactivación agrícola y agroindustrial en la Región	1. Redistribución de ingresos y desarrollo del mercado interno.	a. Robustecimiento del comercio intraregional	—Política agrícola coordinada
		2. Seguridad alimentaria y reducción de la pobreza. 3. Consolidación del sector externo y la consecución de divisas a través de la agroexportación.	b. Seguridad alimentaria	
Impulsar el desarrollo en Centroamérica mediante una estrategia conjunta hacia afuera		4. Reactivación agropecuaria, empleo y nivel de actividad: desarrollo de nuevas formas de articulación entre la industria y la agricultura.	c. Promoción de exportaciones a terceros mercados.	—Modernización sectorial
Reestructurar, fortalecer y reactivar el proceso de integración.		5. Aumento de la producción: aumento de productividad y eficiencia.	d. Fomento de los encadenamientos entre agricultura y el resto de sectores.	

Reconversión y relaciones industria-agricultura

Para implementar la nueva estrategia, se debe tomar en consideración que las tendencias actuales de modernización de los sectores agrícola, pecuario y agroindustrial implican el uso de nuevas tecnologías de producción que incorporan un uso más intensivo de los insumos industriales y un mayor componente tecnológico en la producción primaria y el procesamiento agroindustrial, así como la comercialización de productos de consumo masivo en los mercados doméstico y externo.

En cuanto a los planteamientos anteriores sobre la diversificación de la producción y las exportaciones en Centroamérica, implican la seria consideración que debe darse a la reconversión industrial, que incluya las agroindustrias y considere los encadenamientos intersectoriales. Esta reconversión debiera plantearse dentro de un enfoque global de evolución del complejo agrícola-agroindustrial, tomando en cuenta el desarrollo paralelo de los eslabonamientos con las ramas industriales y los servicios sin el riesgo de plantear la reconversión de industrias en forma aislada.

La reconversión industrial es un tema poco elaborado en la región y, en sus primeras consideraciones, su enfoque se centra en el factor capital (escaso) y su componente tecnológico. Hay que llamar la atención al respecto y plantear la necesidad de mejorar la calidad de la mano de obra, por medio de la capacitación.

La reconversión industrial en cada uno de los países debe ser seriamente contemplada en un plan regional, a fin de potenciar capacidades instaladas y robustecer los esfuerzos complementarios de los países.

Viabilidad del modelo de promoción de exportaciones extrarregionales

Por otra parte, hay que señalar que el éxito de un modelo de promoción de exportaciones extrarregionales dependerá de factores internos y externos a la región centroamericana, porque esos países siguen siendo dependientes de las exportaciones tradicionales. La diversificación de las exportaciones no ha logrado reducir la vulnerabilidad, y el esfuerzo ha conllevado a un costo fiscal muy elevado.

No se debe perder de vista el hecho importante de que las exportaciones no tradicionales son de origen agropecuario o constituyen elaboraciones de materias primas agropecuarias, las que se caracterizan por estar expuestas a crecientes restricciones comerciales, especialmente de tipo proteccionista y de carácter no arancelario, o sujetas a impredecibles variaciones de la demanda. Ello puede hacer muy vulnerable y oneroso el esfuerzo de promoción de exportaciones, tal y como ha sucedido con la producción de flores, algunos tubérculos y variedades frutícolas, como en mango.

Asimismo, hay que tener en cuenta que las exportaciones no tradicionales de origen agrícola provenientes de los países centroamericanos, están constituidas por una multiplicidad de productos con baja participación cada uno, lo cual obstaculiza el aprovechamiento de economías de escala; agrava los problemas de difusión tecnológica, generando dispersión y demandas diferenciales en cuanto a asistencia técnica, combates de plagas, necesidades de refrigeración, almacenamiento, canales de comercialización, etc.; e impide realizar negociaciones eficientes en cuanto a precios. Abordar esta dificultad podría requerir proyectos más grandes y un componente tecnológico y de organización regional suficientes para generar volúmenes con mayor peso relativo en los mercados.

Para determinar el éxito del modelo de promoción de exportaciones hacia terceros mercados, se deberían contemplar, al menos, los siguientes factores internos:

- a) Definición de políticas macroeconómicas y sectoriales adecuadas y estables;

- b) existencia de financiamiento apropiado para capital de trabajo en las fases de producción, procesamiento y comercialización y para nuevas inversiones, compatible con restricciones presupuestales; y
- c) confiabilidad en la estabilidad de las reglas del juego y el compromiso del sector privado con la estrategia.

Y en el orden externo, se deben considerar los siguientes factores:

- a) Cambios en la demanda de productos primarios en los mercados;
- b) proteccionismo de los países desarrollados;
- c) mantenimiento o desmantelamiento de los subsidios agrícolas en la CEE, Estados Unidos de América y Japón;
- d) evolución futura del precio de la energía y los costos de transporte;
- e) presencia de estructuras transnacionales en el comercio internacional; y
- f) evolución del desarrollo tecnológico.

Modernización agrícola y sus efectos multiplicadores

La importancia que tiene el sector agroalimentario en los países de la región, en términos de proporción del PIB ha sido planteada anteriormente. Este peso relativamente significativo es un indicador de la atención que este sector debe recibir a través de las políticas en pos de su desarrollo. Se ha afirmado también que la modernización de este sector se puede convertir en una de las formas más eficientes de contribuir al desarrollo económico. A continuación se hace referencia a cómo se interpreta este proceso de modernización y a algunos indicadores utilizados para cuantificar la relación entre la agricultura y otros sectores de la economía, que viabilizarían el que la modernización se constituya en una fuerza dinamizadora.

El avance tecnológico en los tiempos actuales es vertiginoso y se ha traducido en conocimientos, procesos, insumos, productos y sistemas que, en distinto ámbito de las ciencias, han puesto a disposición de los mercados una gran cantidad de productos para hacer posible el progreso. Sin embargo, muchos de los avances tecnológicos han sido monopolizados, algunos hasta ahora retenidos en secreto, y se constituyen en mecanismos de poder actual o especulativo para el futuro, o no llegan a las unidades económicas en el medio rural por limitaciones en los sistemas de información, adaptación y transferencia de tecnología.

En consideración a las ideas antes expuestas y, en particular, tomando en cuenta el entorno económico-social actual y previsible en el campo de la agricultura, se interpreta la modernización como la mayor capacidad a nivel predial y/o empresarial para lograr el autosostenimiento, el incremento de la producción y los ingresos y el crecimiento cuantitativo bajo condiciones de riesgo en los mercados de crecientes innovaciones tecnológicas y también de la competitividad. Es importante el logro de estos propósitos sin depender de subsidios y del proteccionismo continuo ². Este concepto de modernización de la agricultura se abstrae de uno más amplio cual es la modernización del medio rural y no es el fin de este trabajo su discusión.

2 En relación con el proteccionismo es oportuno señalar que se reconoce la utilidad y alta justificación de un apoyo estatal sin el cual poco se puede lograr, pero esto no constituye un argumento para perpetuar los subsidios.

Lo anterior debe ser un objetivo último y sería más viable generar propuestas para la modernización del medio rural si se tiene claridad sobre cómo lograr primero la modernización de la agricultura (como actividad productiva) y cómo este proceso ocurre en el espacio rural.

Si bien aquí se focaliza en la modernización *per se*, es oportuno hacer mención a tres aspectos: durabilidad del proceso, requerimientos de capital y selectividad (elitismo). El proceso de modernización debe procurarse como duradero en el largo plazo, para lo cual se deben preservar y robustecer cuidadosamente la base productiva, recursos y organización. En segundo lugar se debe pretender una modernización dentro de un marco de austeridad, ante las serias limitaciones de recursos financieros y la necesidad de que éstos se encuentren al alcance de muchos. Y, en tercera instancia, es preciso velar porque la modernización de ciertas unidades productivas no resulte en un proceso elitista de desplazamiento y absorción de los más pequeños, menos educados y menos agresivos. Sin embargo, esta preocupación no debe ser el argumento para crear mecanismos de protección de evidentes ineficiencias o actitudes excesivamente conservadoras.

El gran desafío entonces es lograr que el proceso de modernización no conduzca a acrecentar las ya inaceptables diferencias sociales, sino que contribuya a superarlas dentro de un marco de equidad. Por lo menos cinco temas surgen de la discusión sobre la búsqueda de la equidad. Primero, la creación de actividades económicas al interior de los países, para robustecer la estructura productiva y generar empleo y divisas. Segundo, la distribución de los beneficios económicos dentro de los sectores que han logrado la modernización y contribuir a mejorar su condición social y su capacidad para el desempeño futuro. Tercero, la responsabilidad en el manejo de los recursos naturales, haciendo explícito el objetivo de desarrollo sostenible de la agricultura, lo cual implica el compromiso de equidad con las generaciones futuras. Cuarto, el aumento de la producción y su acceso por parte de quienes más la necesitan. Y, finalmente, la extensión de los beneficios del aprendizaje sobre cómo lograr la modernización a otros sectores de productores, al margen de los rubros a los que ellos se dedican, o el tamaño de sus predios.

En cuanto a los efectos **multiplicadores** de la modernización de un sector determinado, éstos pueden ser amplios si se tiene claridad sobre los encadenamientos intersectoriales y la forma en que las políticas económicas pueden contribuir a robustecerlos. Varios estudios desarrollados sobre modernización agrícola (Pomareda y Torres 1990) revelan explícitamente que, en muchos casos, se deja pasar una gran oportunidad de contribuir al crecimiento económico doméstico, debido a que la política cambiaria privilegia la importación de insumos y productos, que podrían haber sido manufacturados domésticamente o en el mismo marco de la cooperación regional, mediante alianzas socio-productivas.

En algunos casos los efectos de la modernización han sido directos y positivos sobre la creación de empleo y la ganancia de divisas, sin haberse requerido la generación de actividades económicas conexas. Evidentemente, en esos casos es necesario sopesar estos beneficios en frente a la creación de actividades económicas, por cuanto no siempre es posible la satisfacción de ambos objetivos. Los efectos del proceso de modernización de la agricultura sobre la generación de actividades económicas, están en gran medida condicionados por la naturaleza de los encadenamientos hacia atrás y hacia adelante y por la forma en que dichos encadenamientos pueden robustecerse.

Las interrelaciones de la agricultura con el resto de los sectores pueden apreciarse a través de indicadores que muestren los efectos de esos encadenamientos hacia adelante y hacia atrás. A su vez, la importancia de la agricultura como generadora de divisas y la posibilidad de sustituir importaciones de insumos (potencialidad de nuevos encadenamientos), pueden vislumbrarse a través de indicadores de vinculación del sector en el exterior. En ambos casos se han realizado estimaciones para tres países de la región, y para fines comparativos con otros países latinoamericanos, utilizando las matrices de insumo-producto disponibles³.

Los resultados obtenidos de esas estimaciones permiten concluir que existe un margen importante en algunos sectores productivos para implementar estrategias específicas de desarrollo que estimulen una mayor articulación entre ellos, con fines de generación de una mayor actividad económica.

Sin embargo, dentro de un marco de integración económica, el análisis debe ser realizado a profundidad en cada uno de los países y ser extendido para valorar y "potencializar", cuando sea viable, la articulación de los sectores productivos entre los varios países. Esto último es, en esencia, uno de los pilares del nuevo estilo de desarrollo regional que va más allá del tradicional enfoque de intensificar el comercio intrarregional. La modernización de la agricultura adecuadamente orientada, permitirá robustecer los encadenamientos intersectoriales e intrasectoriales.

En relación con la vinculación directa de los sectores productivos con el exterior, se desprende de los análisis citados que los países de Centroamérica tienen una vocación eminentemente exportadora que contrasta bastante con la de otros países del continente, excepto en el caso de Nicaragua. Sin embargo es oportuno recalcar también que esos mismos resultados indican que los requerimientos de insumos importados por unidad monetaria de producción agrícola de los países centroamericanos, son considerablemente mayores que en los países analizados fuera de la región, pero sustancialmente inferiores a los requerimientos de la producción global.

De esos resultados se puede deducir que la apertura de las economías centroamericanas revelaría ventajas comparativas en la agricultura, más no así en la industria, o por lo menos en la de insumos agrícolas. Se anticipa así que a pesar de la existencia de importantes encadenamientos intersectoriales, será necesario importar siempre una cantidad considerable de insumos agrícolas, posiblemente agroquímicos y maquinaria. Sin embargo, un planteamiento a nivel regional con el libre comercio de productos agrícolas al interior del Mercado Común Centroamericano, tal y como se perfila en los recientes acuerdos políticos, permitiría ampliar el espectro de encadenamientos del sector agrícola.

Políticas para la modernización agrícola y el papel del sector público

El proceso de modernización descrito requiere de activa participación estatal, diferente a la tradicional, que opere como facilitadora y promotora de los cambios necesarios.

³ Para mayor detalle, ver Mandler. (1987) y Trejos y Torres. (1990).

Recuadro 9. Interrelaciones sectoriales de la agricultura.

Las interrelaciones sectoriales de la agricultura con el resto de los sectores, pueden apreciarse a través de indicadores que muestren los efectos de encadenamientos hacia adelante y hacia atrás. Ambos se ilustran a continuación en estimaciones realizadas para tres países de la región, y para efectos comparativos con otros países latinoamericanos, utilizando las matrices de insumo-producto disponibles.

Indicadores de efectos de encadenamientos hacia atrás y hacia adelante (%)

	(1) CINA/VBPA	(2) CINT/VBPT	(3) PIA/VBPA
Centroamérica			
Costa Rica	35	29	7
Guatemala	10	27	17
Nicaragua	30	32	41
Otros países			
Argentina	39	44	49
Perú	52	42	30
Uruguay	38	36	53
Brasil	24	42	69
Haití	6	20	24

Notas:

Las variables consideradas son:

- VBP = Valor Bruto de la Producción
- CI = Consumo Intermedio
- PI = Producción Intermedia
- A = Subíndice origen agrícola
- T = Subíndice economía total
- N = Subíndice bienes y servicios de producción nacional.

El cuadro presenta algunos indicadores de la naturaleza de los encadenamientos hacia atrás y hacia adelante del sector agropecuario. En la columna (1) se cuantifica el total del consumo intermedio de origen nacional agropecuario, como el porcentaje del valor bruto de su producción, el que puede compararse con el consumo intermedio de origen nacional total como porcentaje del valor total de la producción nacional, columna (2). Esta comparación permite estimar las presiones sobre la demanda intermedia que la agricultura ejerce sobre el conjunto de los sectores productivos y muestra el efecto directo de encadenamientos "hacia atrás". Puede apreciarse que en Costa Rica y Nicaragua es relativamente alta la influencia que la agricultura tiene sobre otros sectores, mientras que en Guatemala no parece existir una considerable articulación hacia atrás. Igual situación se observa en el caso de Argentina, Perú y Uruguay, en relación con Brasil y Haití.

La columna (3) cuantifica el porcentaje de la producción bruta agropecuaria con destino intermedio, es decir expresa los "encadenamientos hacia adelante" en el sentido que vincula la oferta de productos agropecuarios (como intermedios) con el resto del aparato productivo a través de su oferta de bienes intermedios a los sectores de usuarios. Como contraste interesante se aprecia que el sector agropecuario es un gran proveedor de la industria en Nicaragua, debido en parte a que en ese país sólo hay agroindustria (alimentos y textiles) y no hay, prácticamente, industria manufacturera. La situación centroamericana contrasta considerablemente con la de otros países suramericanos (Mandler 1987).

Para el campesino, el pequeño productor y la empresa de mayor envergadura, invertir en la agricultura y procurarla como una forma de vida en los tiempos modernos demanda el convencimiento de que puede ser una actividad rentable y sostenible. Se ha visto que ello es viable sobre todo si se recurre a la tecnología, manejo y acción grupal. Esta rentabilidad y sostenibilidad son posibles con el apoyo gubernamental en varios aspectos: tener credibilidad y despertar confianza, definir políticas económicas que incentiven y no penalicen al sector agropecuario, disponer de legislación y capacidad de función de las instituciones públicas con un espíritu de servicio, estimular un sistema financiero eficaz y equitativo, realizar inversiones públicas estratégicas y orientar el consumo de alimentos.

Con el propósito de lograr la modernización de la agricultura con la máxima equidad y, en particular, para alcanzar superiores efectos multiplicadores, se necesita en principio una reorientación del papel del Estado y de la inversión, donde la modernización institucional es requisito para lograr políticas acordes con el modelo planteado, para orientar la inversión privada y para establecer prioridades y manejar la inversión pública.

En varios trabajos recientes, se ha discutido la urgencia de revisar y reorientar la política macroeconómica, con el fin de asegurar su coherencia con la propuesta de dinamización de la agricultura (Pomareda *et al.* 1989). Ello establece como punto de partida **una concertación permanente entre los responsables de la política macroeconómica y de planificación global y los responsables de la política agrícola e industrial**, lo cual permitirá lograr una mayor congruencia de la política macroeconómica con las políticas sectoriales, así como potenciar las interrelaciones entre distintos sectores económicos.

Lograr esta armonización implica, por un lado, la necesidad de que existan mecanismos de coordinación en la toma de decisiones en el área económica y, por el otro, suficiente información sobre las vinculaciones intersectoriales con el fin de poder evaluar los impactos de los cambios que se introduzcan en las políticas económicas.

Existe necesidad de asegurar la coherencia en la política de incentivos para el sistema productivo, la que se ve dificultada porque frecuentemente su manejo se encuentra disperso dentro del mismo sector público agropecuario. Un sistema institucional descentralizado para la administración de los instrumentos de la política de incentivos y sus programas debe balancearse con un adecuado sistema de coordinación general de esa política, que asegure su coherencia interna y fije los lineamientos para las acciones que se conduzcan en forma descentralizada.

Es oportuno acotar que el Estado en la mayoría de los países de la región, es no sólo el rector de las políticas, sino también uno de los principales agentes económicos en la producción agropecuaria. El sector público presta servicios, administra bienes, opera en los mercados y cumple un sinnúmero de otras actividades que tienen relevancia en la economía y el desarrollo rural. Ha sido frecuente en las últimas décadas la creación de empresas estatales destinadas a distribuir el crédito, comercializar productos, generar y transferir tecnología, proveer insumos, etc. Lamentablemente en muchos países este papel del Estado ha sido mal desempeñado y ha merecido el rechazo social debido a la falta de credibilidad en muchas instituciones públicas.

Al mismo tiempo, el papel protagónico del sector público en el proceso de desarrollo, incluyendo su participación directa en actividades económicas, es cuestionado en los programas

de ajuste estructural y sectorial, y se impulsa la participación del Estado en el ámbito económico. Esta propuesta, sin embargo, debe aclararse por cuanto lo que se requiere, es, en esencia, un Estado más fuerte, que desempeñe un papel más rector y un aparato público, quizás, de menores dimensiones, pero más eficiente.

Al respecto y para efectos de la modernización sectorial, es importante analizar el potencial de actividades conjuntas entre el sector público y privado, alternativa que en muchos casos no se ha explotado debidamente en el pasado y que ahora resulta imperiosa.

Otro aspecto importante para viabilizar la modernización de la agricultura es la modernización del sector público, la cual resulta clave en la búsqueda de mayor eficiencia. No vale mejorar la eficiencia productiva si una serie de actividades del sector público, que afectan los costos agrícolas, no tienen niveles de competitividad.

Habiéndose destacado la importancia que los mercados financieros tienen como medio para movilizar recursos para la inversión en agricultura, se establece el gran desafío para el sistema institucional responsable de esa movilización de recursos. Si la tendencia fuera uniformar las tasas de interés en un país, eliminando gradualmente los subsidios que han prevalecido, surge la preocupación de cuál sería el papel de la banca de fomento nacional. Se ha insinuado (World Bank 1989) que la banca de fomento nacional podría fusionarse a la banca comercial, lo cual niega el que haya propósitos y fines específicos para la banca de fomento ante los desafíos del desarrollo en los próximos años.

Acercas del papel de la banca de fomento nacional, hay que hacer un esfuerzo singular de reflexión al interior de los sistemas institucionales de financiamiento y de las propias instituciones para evaluar las necesidades de cambio. Es posible que si las necesidades del desarrollo y la modernización demanden una mejor calidad de los recursos humanos, mayor y mejor información, tecnología y capacidad de gerencia, la banca de fomento nacional podría reorientar sus funciones, en un esfuerzo complementario con las otras partes del sistema institucional. Este debería estar más dirigido hacia la formación de capital (humano, físico, tecnológico, etc.), para lo cual se requiere inversión, y menos hacia el financiamiento de avíos o gastos. Un área que merece especial atención es el financiamiento bajo condiciones especiales, para la producción de innovaciones tecnológicas en escala comercial.

AREAS PRIORITARIAS DE ARMONIZACION DE POLITICAS

Armonización de políticas para operativizar la estrategia

La estrategia de reactivación agrícola y desarrollo agroindustrial en un marco de apertura económica planteada requiere de acciones específicas en una diversidad de campos que deberán definirse e instrumentarse con una concepción regional a nivel de los organismos técnicos nacionales. Es preciso que se contemplen aspectos de producción, servicios de apoyo y desarrollo tecnológico que posibiliten una rápida recuperación y expansión de los productos tradicionales de exportación y el incremento de las exportaciones no tradicionales de base agropecuaria. También deben destacarse los aspectos inherentes a un desarrollo de los eslabonamientos productivos entre el sector primario y las industrias de insumos y de procesamiento, así como también con las de servicios y comercialización; a un esfuerzo tendiente a lograr la modernización de las empresas en el medio rural; a acciones para mejorar la posición competitiva y la capacidad de negociación frente a terceros, y acciones en el campo del financiamiento, pagos, inversiones, etc. (ver Cuadro 4).

Esas acciones deberán adoptarse en forma armonizada a efectos de conjugar esfuerzos y no producir distorsiones artificiales en cuanto a la asignación de recursos, lo cual requiere adecuar instituciones y establecer mecanismos e instancias de concertación, de análisis técnico, de sistemas de información para toma de decisiones, de mecanismos de implementación y sistemas de seguimiento y evaluación, que permitan, en el tiempo, tender a la restauración de una verdadera **política agrícola común**.

A continuación se identifica y analiza una serie de áreas sobre las cuales se considera necesario fijar procesos de armonización de políticas, para el cumplimiento de los objetivos señalados en el punto anterior y para lograr la formulación de una **política agrícola común**. Algunas de las áreas analizadas son de competencia exclusiva de los ministros de agricultura y a ellos corresponde el dictar las disposiciones necesarias y establecer los mecanismos de análisis, implementación, seguimiento y evaluación para su ejecución, lo cual implica también la definición de instancias de concertación nacional y regional, tanto dentro del mismo sector público como en su relación con los representantes de organizaciones privadas, encargadas de la producción, procesamiento, comercialización, etc.

Otras áreas corresponden a aquellas políticas cuyo centro de decisión se localiza fuera del ámbito de los ministerios del ramo (economía, industria, bancos centrales, hacienda, etc.), pero que por su naturaleza (por ejemplo, políticas cambiarias) influyen sobre el accionar del sector mencionado. En este caso, el análisis de propuestas deberá contemplar el establecimiento de

Cuadro 4. CENTROAMERICA: Esquema de identificación de áreas políticas de armonización para la agricultura.

Medios	Programas	Instrumentos sectoriales necesarios	Áreas de armonización
<p>POLITICA AGRICOLA COORDINADA</p>	<p>Programas de armonización de políticas</p>	<p>Constitución de grupos de análisis técnico.</p> <p>Diseño de sistemas de intercambio de información</p>	<p>Política de responsabilidad directa de los MAG</p> <ul style="list-style-type: none"> - Fitosanitarias y zoonosanitarias. - Participación en comercio agropecuario y control de calidad. - Diferenciadas por productos. - Desarrollo.
	<p>Programa de fortalecimiento, sistemas-institucionales y organizaciones nacionales y regionales</p>	<p>Definición de instancias de concertación</p> <p>Diseño de mecanismos de acción</p> <p>Diseño de mecanismos de evaluación y seguimiento</p>	<p>Políticas que inciden sobre la agricultura</p> <ul style="list-style-type: none"> - Monetarias, crediticias cambiarias y de pagos - Arancelarias. - De tratamiento a la inversión externa. - De promoción de exportaciones. <p>Políticas que requieren acuerdos complementarios:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Precios y comercialización de granos. - Recepción de ayuda alimentaria. <p>Políticas industriales y de servicios:</p> <ul style="list-style-type: none"> - De insumos para la agricultura. - Sobre maquinaria, equipo y herramientas. - De servicios para la agroindustria y comercialización internacional. - Tecnológicas para el desarrollo agroindustrial.

Fuente: Programa I: Análisis y Planificación de la Política Agraria. 1991. IICA, San José, Costa Rica.

los mecanismos de consulta y coordinación para dar a conocer y tomar en cuenta el punto de vista relativo al interés del sector agrícola.

Un tercer campo de acción lo constituyen aquellas políticas que, una vez aprobado un mandato de los ministros de agricultura, requieren contar con otra instancia de decisión (por ejemplo, en el caso de los aranceles para una política de libre comercio en granos) para su ejecución en el nivel nacional o regional.

Un cuarto campo de acción corresponde a las áreas de políticas complementarias al sector agrícola, especialmente en función de una mayor integración de la agricultura con la transformación y en relación con los servicios de apoyo y la comercialización internacional de productos de origen primario. En este caso, también, las decisiones relativas al marco integracionista y en el plano nacional, pueden estar fuera de la órbita de competencia del sector agrícola, pero requieren decisiones previas o una coordinación originada en ese sector.

Áreas de competencia directa de los ministros de agricultura

Políticas fitosanitarias y zoonosanitarias

Como mecanismos de protección contra plagas y enfermedades que el movimiento de la carga comercial trae consigo y que afectan a la agricultura y la ganadería, los países centroamericanos han desarrollado, en forma independiente, normas y procedimientos de prevención que involucran prácticas distintas que impiden una acción común centroamericana.

Los formularios de certificación que expidan los países centroamericanos, en los que se garantiza que los productos comerciales, están libres o, esencialmente libres, de residuos tóxicos, plagas exóticas y enfermedades, deben tener un formato estándar a nivel centroamericano y deben señalar las condiciones fitosanitarias o zoonosanitarias requeridas por los importadores y describir las acciones llevadas a cabo por el país exportador.

Se requieren acuerdos regionales sobre los sistemas de registro e información acerca de los residuos tóxicos y especies exóticas detectadas; sistemas y procedimientos de inspección para la detección de plagas, enfermedades y residuos tóxicos; métodos utilizados para el monitoreo y detección de plagas no conocidas en la región. Para lo cual deberían establecerse sistemas regionales de detección, estandarización de los sistemas de control, supresión y erradicación de plagas y enfermedades, y de los sistemas de entrenamiento sobre técnicas modernas de inspección y tratamiento.

El IICA y el Organismo Internacional Regional de Sanidad Agropecuaria (OIRSA) están involucrados en estos aspectos desde hace muchos años, de manera que es aconsejable que ellos apoyen a los gobiernos en la preparación de las bases para la armonización de las políticas en este campo. Sin embargo, debería tenerse en cuenta que si los países del istmo centroamericano desean una integración que les permita proyectarse "hacia afuera", la armonización de normas sanitarias no debería hacerse entre sí, sino buscar su equiparación con los códigos internacionales, especialmente aquéllos que se toman como disciplina de comercio dentro del

GATT, considerando que Nicaragua y Costa Rica son partes contratantes del mismo y que el resto de países de la región están en proceso de incorporación a dicho organismo.

Resulta imperativo, en consecuencia, que los países centroamericanos armonicen sus prácticas fitosanitarias y zoonitarias, que abarquen los aspectos relativos a métodos de análisis biológicos para determinar riesgos, disposiciones cuarentenarias y de tratamiento y control.

Hay que desarrollar disposiciones cuarentenarias de aplicación uniforme, basadas en datos biológicos que otorguen bases legales a los inspectores agrícolas para examinar, tratar o certificar el estado sanitario de los productos. El IICA y el OIRSA deberían desempeñar un papel trascendental en la coordinación de las acciones que conduzcan a un acuerdo regional sobre el tema, teniendo en cuenta que la falta de disposiciones uniformes a nivel centroamericano se presta para establecer restricciones arbitrarias al comercio intrazonal.

Participación en el comercio agropecuario y control de calidad

Existen aspectos de política macroeconómica y de control de calidad que deben resolverse antes de pensar en el establecimiento del libre comercio de productos agropecuarios en la región y poder participar eficientemente en el comercio internacional. En primer término, deben armonizarse aspectos macroeconómicos, dentro de los cuales sobresalen los siguientes⁴:

- * Convertibilidad cambiaria de las monedas centroamericanas;
- * problemas del financiamiento (sistema de pagos);
- * sistema de compensación de saldos comerciales;
- * barreras no arancelarias (licencias, depósitos previos, normas sanitarias, etc.);
- * niveles arancelarios (internos y externos) armonizados, para no producir desviaciones del comercio, donde el término "armonizado" significa en este caso un proceso para alcanzar un objetivo final: un arancel común hacia afuera y el libre comercio interno;
- * armonización de la nomenclatura arancelaria en el caso de Panamá para ajustarla a la vigente en Centroamérica, y la conversión paulatina del sistema hacia uno "armonizado de uso internacional".

Para una participación eficiente en el comercio internacional, se deberían armonizar las normas de calidad que se exigirían a la producción agropecuaria centroamericana, en función de las vigentes en los principales mercados extrarregionales de destino y aquellas disciplinas adoptadas dentro del GATT. Lo anterior permitiría además, en un futuro, poder establecer políticas de comercialización conjuntas y aunar ofertas para abastecer demandas de ciertos mercados.

Habría que pensar asimismo en la infraestructura necesaria para viabilizar mayores niveles de comercio agropecuario intrarregional y hacia terceros mercados. Dentro de este aspecto, por ejemplo, se debería visualizar el desarrollo de una Red Multinacional de Frío, como infraestructura básica para comercializar productos perecederos.

4 Dichos aspectos corresponden al segundo tipo de las políticas señaladas en el Cuadro 4, y que serán analizadas en la siguiente sección.

Políticas diferenciadas por producto

La apertura al comercio de productos agropecuarios, tanto regional como hacia terceros mercados, implica una toma de conciencia acerca de su importancia, como base para sustentar una estrategia de crecimiento hacia afuera. Al respecto, hay que tener en consideración que en el proceso, no se puede otorgar un trato igual a los diferentes productos sino que, por el contrario, es necesario que sea diferenciado según el tipo de productos involucrados.

Sería conveniente clasificar los productos de origen agropecuario en cuatro grupos diferenciados; donde cada grupo se rija por una estrategia distinta para llegar al libre comercio:

- * **Grupo A:** Productos agrícolas y agroindustriales en que aparentemente su comercio no presenta problemas de armonización y que hayan observado intercambios, aun durante la crisis regional. En este caso sería procedente analizar los mecanismos utilizados para mantener el flujo comercial; perfeccionarlos y promover su aplicación uniforme a los productos seleccionados dentro del grupo.
- * **Grupo B:** Productos agrícolas menores, para los cuales deberían mejorarse los sistemas, iniciándose por los flujos bilaterales y el comercio fronterizo, en función de su poca significación dentro de las producciones nacionales y el comercio.
- * **Grupo C:** Productos alimenticios "sensitivos", que incluyen los granos básicos y representan el grupo de mayor dificultad porque son políticamente "sensitivos" en función de los argumentos nacionales de seguridad alimentaria⁵.
- * **Grupo D:** Productos tradicionales y no tradicionales de exportación.

Una forma de avanzar en el proceso de armonización en el caso de los productos del grupo C, sería la posibilidad de operar a través de una Bolsa Centroamericana de Granos Básicos, idea que ha de estudiarse. Se podría empezar por utilizar la Bolsa de Productos Agrícolas, que se está creando en Costa Rica dentro de la Bolsa Nacional de Valores, donde existe la experiencia, capacidad institucional y escuela de corredores. Se debería pensar en fortalecerla y darle dimensión centroamericana para transar títulos-valores contra productos agrícolas en los diferentes países. Mediante corresponsales identificados en cada país (sector público o privado), podría implementarse un mecanismo de información que permita negociar ofertas originadas en los diferentes países del istmo centroamericano.

Políticas de desarrollo tecnológico para la agricultura

Centroamérica tiene gran experiencia en esfuerzos conjuntos de desarrollo tecnológico. El primer programa de este tipo fue el Programa Cooperativo Centroamericano para Mejoramiento

⁵ Este grupo de productos será tratado específicamente más adelante.

de Cultivos y Animales (PCCMCA), que ya lleva más de 35 años de funcionamiento. El PCCMCA ha sido un foro importante para intercambiar resultados de la investigación agropecuaria en la región y así acelerar el proceso de cambio tecnológico. La creación del Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE), anteriormente IICA, en 1973, es otro antecedente importante en este sentido. La existencia del CATIE, como centro regional, ha promovido la enseñanza superior agropecuaria y ha sido un complemento importante de la investigación nacional.

En los últimos quince años, se ha generalizado bastante la existencia de redes regionales de investigación en diferentes rubros. Estas redes típicamente incluyen, -además de América Central- a México, República Dominicana y algunas también a Haití y Cuba. Actualmente existen redes regionales de investigación en café (PROMECAFE), cacao (PROCACAO), frijol (PROFRIJOL), papa (PRECODEPA), maíz, investigación en fincas y educación agropecuaria (REDCA). Existe un gran potencial para la movilización de capacidades nacionales entre los países, por medio del Programa de Cooperación Técnico Recíproca (COTER). También están en discusión las redes regionales de investigación en banano y plátano, frutas y socio-economía. Estas permiten una mayor eficiencia en la investigación, gracias a una división organizada del trabajo, el intercambio de información técnica y experiencias y la priorización de temas de investigación regional. Asimismo han logrado una relación más ágil y fluida entre la región y los centros internacionales de investigación agropecuaria como el Centro Internacional de Mejoramiento de Maíz y Trigo (CIMMYT), el Centro Internacional de Agricultura Tropical (CIAT) y el Centro Internacional de la Papa (CIP).

Recientemente comenzó a funcionar el Proyecto Centroamericano de Fortalecimiento a la Investigación Agronómica en Granos Básicos. Este proyecto tiene como objetivos: promover la integración regional de la investigación en granos básicos, fortalecer las instituciones regionales de investigación y transferencia de tecnología, y fomentar metodologías más adecuadas y que incluyan la investigación y transferencia de tecnología.

En 1987 los países de Centroamérica formularon una propuesta al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para crear una red central de investigación (PROCICENTRAL) que permitiría un mayor grado de integración regional. Recientemente los ministros de agricultura agrupados en CORECA y el BID han expresado interés en reactivar los esfuerzos para la creación el PROCICENTRAL.

Existen varias justificaciones para la integración regional de los esfuerzos de investigación y transferencia de tecnología agropecuaria en América Central. Primero, los países del istmo centroamericano comparten regiones de gran similitud agro-ecológica, que permiten que una investigación realizada en cada país, pueda tener relevancia directa para el país vecino. Aunque su importancia varía de un país a otro, los rubros más importantes que se cultivan en el área también son similares.

Segundo, varios estudios han demostrado la importancia de contar con una masa crítica de profesionales y actividades en investigación, la que se desarrollará más si varios investigadores tienen la oportunidad de intercambiar información técnica, metodologías y experiencias, de revisar sus trabajos en forma crítica y de interactuar con otros investigadores de su misma área para estimular el proceso creativo. Debido al tamaño relativamente pequeño de los países

centroamericanos y a la falta de grandes cantidades de recursos disponibles para la investigación, es más factible, en muchos campos, tratar de crear una masa crítica de investigación a nivel regional que en cada país.

Tercero, la priorización regional de los temas de investigación y la asignación de responsabilidades entre los diferentes países permiten hacer un uso más eficiente de los recursos y reducir la duplicación de esfuerzos. También posibilitan el ampliar el ámbito de influencia de los resultados de la investigación, aumentando de esa forma el impacto de la misma. La posibilidad de realizar eventos de capacitación regional pueden reducir los costos por alumno en esa actividad. De igual forma el intercambio de documentación y material bibliográfico pueden permitir economías de escala significativas.

Cuarto, la investigación y transferencia de tecnología en Centroamérica enfrentan actualmente una crisis institucional y metodológica que tiene características parecidas en los diferentes países de la región. Para poder superarla se requerirá un proceso de discusión y aprendizaje que puede ser facilitado significativamente por el intercambio de experiencias entre países. Muchas innovaciones institucionales en áreas como manejo de personal científico, planificación y programación de la investigación, mecanismos de coordinación entre investigación y transferencia de tecnología, podrían ser desarrolladas y tendrían validez para todos los países del área.

Quinto, la apertura de un espacio regional de investigación y transferencia de tecnología puede facilitar un mayor grado de estabilidad institucional en estas actividades.

Sexto, el desarrollo de la biotecnología, de nuevos materiales y de energías alternativas son un gran reto para la agricultura regional, ya que alteran la noción tradicional de las ventajas comparativas que se fundamentan en la dotación de recursos naturales y mano de obra. Por lo anterior, se debe reforzar y reorientar la labor de las instituciones responsables, a efecto de que la producción agrícola regional pueda adaptarse y beneficiarse de los desarrollos en esos campos.

Basado en los antecedentes anteriores, se concluye que existe gran potencial para la armonización de políticas e integración regional en las siguientes áreas:

- a) Intercambio de información técnica, experiencias y metodologías;
- b) uniformidad de políticas institucionales;
- c) priorización de temas de investigación y transferencia de tecnología a nivel regional;
- d) establecimiento de ciertos servicios regionales (colección de germoplasma, apoyo bibliográfico, servicios de laboratorios, etc.);
- e) realización de proyectos regionales de investigación y transferencia de tecnología; y
- f) desarrollo de programas regionales de capacitación.

El impacto esperado de este tipo de integración regional sería un sistema más efectivo, eficiente y estable de investigación y transferencia de tecnología.

Con el propósito de ir creando los mecanismos facilitadores de la armonización de políticas, se debe:

- a) Estimular las redes regionales de investigación existentes y considerar la creación de nuevas redes en áreas actualmente no cubiertas (exportaciones no tradicionales, plátano, ganadería, arroz, sorgo y oleaginosas). Estas deberían tender a una mayor coordinación entre sí, la cual sería fuertemente promovida por el establecimiento del PROCICENTRAL. También es importante que los países tomen una mayor iniciativa en estas redes frente a los organismos regionales e internacionales, y que aporten mayores recursos propios.
- b) Crear una instancia de intercambio en el área de transferencia de tecnología. Esto podría estar, preferiblemente, ligado al punto anterior, aunque no necesariamente.
- c) Utilizar las redes, el Proyecto de Fortalecimiento de Investigación Agronómica en Granos Básicos y, eventualmente, PROCICENTRAL, para crear instancias que permitan ir uniformando criterios de prioridades y políticas institucionales. En este proceso el CORECA tendría que jugar un papel clave, determinando las principales políticas y dando un apoyo político y legitimidad al proceso de integración.

Políticas económicas que inciden sobre la agricultura

Política monetaria, crediticia y cambiaria de pagos

Ineludiblemente la armonización de políticas regionales relacionadas con la agricultura requiere de coordinación con otras áreas que inciden en el desarrollo de una política agrícola, congruente con los objetivos regionales que se persigan. Una de estas áreas es aquella directamente vinculada con los quehaceres de la banca central. La atención que estas instituciones prestan al sector agrícola inciden directamente en los esfuerzos de armonización. En este apartado se hace referencia específica al caso de los países miembros del Consejo Monetario Centroamericano y, por lo tanto, se excluye a Panamá en razón de su particular funcionamiento en las áreas de la política monetaria y cambiaria.

La banca central opera directamente en tres campos específicos: el monetario, el crediticio y el cambiario; e indirectamente a través de la institucionalización de un mecanismo para facilitar los pagos derivados del comercio intrazonal. Cada uno de estos campos tiene características propias y radios de acción bien delimitados. Así, la política monetaria por medio de la tasa de interés, actuaría sobre la demanda de crédito y repercutiría directamente, además, sobre los costos de producción agrícola, afectando los niveles de competencia.

En el campo de la política crediticia, los bancos centrales por medio de sus poderes reguladores, influyen la disponibilidad de crédito para cada sector, en particular el agrícola, por la importancia que éste reviste desde el punto de vista de la producción nacional.

Ambas políticas deberían concertarse para establecer "reglas de juego" iguales y que permitan satisfacer los grandes objetivos que persigue la armonización de las políticas para la agricultura. A la fecha se ha avanzado muy poco en este campo y únicamente se han realizado estudios que ponen de manifiesto la disparidad de tales políticas.

En el campo en donde más se ha avanzado, sin embargo, es el relacionado con las políticas cambiarias, que si bien no han logrado una armonización a nivel regional, los estudios de la Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano han puesto de manifiesto el grado de desalineación que existe entre las monedas centroamericanas y la necesidad de procurar en breve plazo dicha armonización, si se quiere tener un proceso equilibrado de integración. Asimismo, los estudios han dado la pauta a algunos países en la adopción de políticas propias, observándose un marcado esfuerzo en tratar de mantener un tipo de cambio efectivo real y consistente con la realidad económica, lo cual a su vez ha inducido movimientos en los tipos de cambio nominal, que han reducido la sobrevaluación de algunas monedas centroamericanas.

A principios de la década de los años ochenta los países del área se mostraban renuentes a introducir cambios en las paridades de sus monedas; sin embargo, el fuerte desequilibrio comercial y la marcada sobrevaluación de las monedas obligaron a modificar los tipos de cambio en los últimos años, de tal manera que hasta el presente se ha avanzado significativamente, aunque todavía no lo suficiente, en la fijación de tipos de cambio efectivos y realistas.

De acuerdo con la afirmación anterior, se ha hecho obvia la necesidad para varios países con monedas sobrevaluadas de modificar el tipo de cambio nominal para acercarse más a los niveles de competencia y facilitar, de esta manera, la expansión del intercambio de los productos agrícolas e industriales de la región, dentro del marco del programa de reactivación del Mercado Común Centroamericano.

Desde luego queda mucho por hacer en el campo de la política cambiaria, y las tareas que han de realizarse deberán estar enmarcadas dentro de un esfuerzo común de la banca central por medio del Consejo Monetario Centroamericano, tendiente al desarrollo de una unión monetaria centroamericana.

En el ínterin, como se dijo, se están haciendo esfuerzos por alinear las monedas centroamericanas y por crear condiciones competitivas acordes con los costos de producción en cada país.

Institucionalmente, este esfuerzo se ha hecho también dentro del contexto del Sistema Centroamericano de Pagos (SCP) que, con la cooperación de la Comunidad Económica Europea (CEE), está operando en Centroamérica.

En efecto, el SCP, que consiste en un esquema que persigue reactivar el comercio regional haciendo uso de una disponibilidad inicial de recursos financieros de 120 millones de ECU (Unidad de Cambio Europea) de parte de la CEE, permitirá incrementar las corrientes de comercio intrarregional y reactivar el funcionamiento del aparato productivo centroamericano.

El SCP establece un mecanismo basado en cuotas y préstamos que posibilitará que los países miembros puedan obtener financiamiento para aumentar sus exportaciones a la región, evitándose la acumulación de saldos deudores morosos. Este Sistema está inspirado en la filosofía inicial de la unión monetaria europea y de adoptarse las políticas monetarias y cambiarias compatibles con el equilibrio del sector externo conforme a lo establecido en el

acuerdo que crea el Sistema y en su reglamento, facilitará en grado apreciable el incremento de las exportaciones intrazonales.

El aportes comunitario que operaría a través del Fondo de Apoyo a las Exportaciones, constituye un aliciente para que los países centroamericanos intensifiquen sus esfuerzos para coordinar sus políticas cambiarias y promover sus propias exportaciones; asimismo, el SCP cuenta con un fondo de contrapartida en moneda nacional que permitirá apoyar a los bancos centrales miembros con préstamos especiales, en ayuda de sus programas de ajuste financiero, lo cual se traducirá en un mejoramiento de sus relaciones de intercambio comercial regional.

En cuanto al SCP, uno de sus prerequisites es el desmantelamiento de las trabas existentes en el comercio intrazonal y la no imposición de nuevas restricciones, lo cual implica el inicio de un proceso de armonización en el manejo de la política cambiaria a nivel regional, en forma compatible con los objetivos de las políticas económicas sectoriales de los países centroamericanos.

Cabe agregar que, en relación con los esfuerzos para lograr una efectiva armonización y coordinación de políticas monetarias y cambiarias, los bancos centrales centroamericanos, por intermedio del Consejo Monetario Centroamericano y el apoyo de su Secretaría Ejecutiva, han venido trabajando en el contexto del PEC, en un proyecto tendiente al fortalecimiento del Fondo Centroamericano de Estabilización Monetaria (FOCEM), con el objeto de obtener recursos financieros adicionales de la comunidad internacional y poder así atender mejor las solicitudes de ayuda a las balanzas de pagos de sus bancos centrales miembros. En el proceso de elaboración de propuestas relacionadas, ha quedado evidente la necesidad de que el FOCEM se convierta en un instrumento financiero eficaz, cuyo apoyo con fondos externos frescos, busque compatibilizar los objetivos de estabilización y ajuste de cada país con los de la región en su conjunto. Es decir, que la variable "integración" sea parte importante de los programas de política de los países, teniendo como objetivo la preservación y el fortalecimiento de las interrelaciones comerciales, financieras y de otra índole, creadas dentro del proceso de integración, a la vez, que la corrección de los desequilibrios financieros de los países.

Política arancelaria

Los Ministros Responsables de la integración económica centroamericana y del desarrollo regional, en reunión conjunta celebrada con los Presidentes de los Bancos Centrales de Centroamérica aprobaron, el 13 de diciembre de 1989, un programa de eliminación gradual de las medidas restrictivas y discriminatorias al comercio intracentroamericano con plazos definidos de ejecución.

Uno de los acuerdos consistió en reactivar las reuniones del Comité de Política Arancelaria a más tardar el 31 de diciembre de 1990, con el fin de proceder a la revisión del arancel centroamericano, en las partidas en que haya consenso y concluir la negociación de los casos pendientes, antes del 31 de diciembre de 1992.

Para evitar los fuertes impactos en el sector agropecuario y, al mismo tiempo ir ganando experiencia en la administración de políticas comunes, sería conveniente llevar a cabo en forma gradual y por subsectores la armonización de la política arancelaria. Este proceso podría

iniciarse con el subsector de los granos básicos, seguido por el subsector avícola, y por último, por el subsector agroindustrial.

En el caso del comercio de granos básicos con el exterior, podría establecerse un mecanismo de aranceles variables basados en bandas de precios y teniendo en cuenta el precio "golfo"⁶ para los granos, así como los costos de transporte a los diferentes puertos de la región.

El mecanismo de aranceles variables fijados a partir de bandas de precio, debería funcionar en forma homogénea en todos los puertos de importación, siendo la única diferencia la de los costos de transporte y seguros. Tiene el sistema, además, que funcionar sin limitaciones, más allá de las de sanidad, ni cuotas para que los mecanismos de mercado funcionen de manera transparente.

El proceso de armonización debería partir con una definición a nivel regional de los productos que se deben incluir, así como de los subproductos y derivados, las semillas, etc., que impida evadir los controles arancelarios cuando se importan subproductos o productos procesados.

Es imperativo poseer un arancel común para la importación de insumos y bienes intermedios que se utilizan en la producción de granos básicos y que provienen de terceros mercados. De lo contrario, se estaría afectando el grado de protección efectiva y, por lo tanto, se alteraría la eficiencia de la producción.

Es de suma importancia que los países centroamericanos mantengan tipos de cambio reales de conformidad con los estudios del Consejo Monetario Centroamericano. Si los tipos de cambio son estables, la transparencia del mercado puede resolver los diferenciales de precio que se generen.

Política sobre inversión y financiamiento externo

El proceso de recuperar las inversiones y una actividad económica real que resulten en un incremento sostenido de la oferta agrícola, requieren replantear la vinculación del financiamiento externo con el aumento efectivo de producción. Con el compromiso de los gobiernos para la adopción de reformas contempladas en los procesos de ajuste que se darán en la región y el tiempo requerido para la fructificación de las políticas, el proceso debería incorporar un conjunto mínimo de elementos que aseguren el despegue de la actividad económica por medio de la inversión en el sector agropecuario, para posteriormente consolidar un proceso de desarrollo económico sostenido.

Sería recomendable que se disponga de financiamiento por parte de la banca internacional, tomando en cuenta las iniciativas regionales en tres componentes centrales: reformas en las políticas, reformas institucionales y programas de inversión.

⁶ Precio FOB del grano colocado en cualquiera de los puntos del Golfo de México.

La utilización adecuada de los recursos de inversión captados por los gobiernos, deberían potenciar aquellas inversiones que incorporen un mínimo criterio común para garantizar la reactivación de la economía regional y, además, las inversiones del Estado deberían:

- a) Encauzar el mayor potencial de integración, cooperación y complementación de las economías de la región;
- b) promover actividades que aprovechen ventajas comparativas reales en términos de eficiencia y competitividad para poder penetrar en los mercados regionales y extrarregionales;
- c) contener componentes que potencien los "eslabonamientos" intersectoriales para obtener un mayor valor agregado nacional;
- d) impulsar el desarrollo rural en áreas específicas, a través de la promoción de incentivos a la capacitación y organización campesina;
- e) aprovechar la infraestructura productiva subutilizada o fuera de servicio por falta de mantenimiento;
- f) desarrollar la infraestructura compatible con la contención del gasto público;
- g) inducir la inversión privada, a partir de las actividades de los estados, sin pretender sustituirla a través de un mayor endeudamiento.

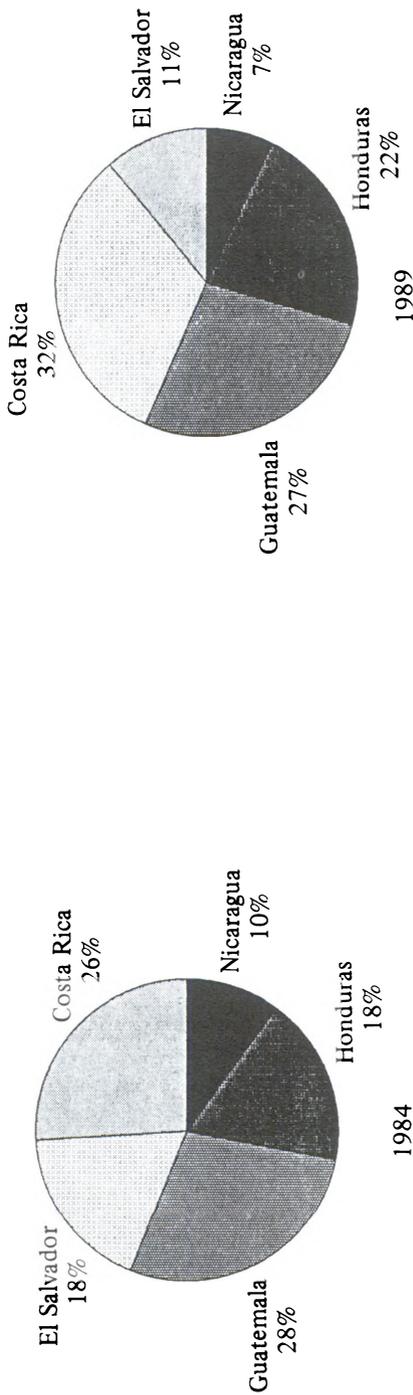
Teniendo en consideración el interés nacional, el tratamiento de la inversión privada requiere mecanismos que permitan no sólo la recuperación de la inversión y repatriación de utilidades, lo que escapa del ámbito de competencia del sector agropecuario. Las inversiones extranjeras en la región necesitan, además, y depende de garantías en el acceso a materias primas que, en cantidad y calidad, permitan economías de escala y productos competitivos cuando se trata de inversiones para productos destinados a terceros mercados. Asimismo, requieran garantías de acceso a mercados en el caso de productos para el consumo regional.

El sector agrícola debería promover las iniciativas que faciliten no sólo la captación de recursos financieros del exterior, sino de tecnología y capital humano, mediante la armonización de sus posiciones ante las instancias decisorias de esas políticas.

Política de promoción de exportaciones

Los países centroamericanos han recurrido en el pasado a diversas medidas en la política de promoción de exportaciones, pero no ha habido coordinación entre ellas. En algunos casos, es posible observar otras parecidas que, sin embargo, no obedecen a los propósitos específicos de armonización. La reactivación del libre comercio propiciará que los países centroamericanos se enfrenten en condiciones diferentes a terceros mercados y, por lo tanto, mejorarán las perspectivas de acciones comunes frente a ellos.

Recuadro 10. CENTROAMERICA: Participación en las exportaciones regionales totales (1984-1989).



Costa Rica inició en 1982 y antes que los restantes países del área, una dinámica política de promoción de exportaciones.

Los efectos de dicha política se aprecian en la figura anterior, donde la participación de dicho país en las exportaciones globales centroamericanas, creció de un 25%, en 1984, al 32%, en 1989, en tanto que en Guatemala, El Salvador y Nicaragua la vieron reducida.

En consecuencia, resulta indispensable armonizar las políticas de promoción de exportaciones con el objeto de lograr que los productores y exportadores accedan a esos mercados en mejores condiciones que en la actualidad. Los incentivos a las exportaciones deberían armonizarse en dos sentidos:

- a) De acuerdo con un proceso de ajuste en cada país, tomando en cuenta el costo fiscal y las normas internacionales, especialmente por las disciplinas del GATT y de otros convenios comerciales.
- b) Cuidar que los incentivos a las exportaciones extrarregionales no se conviertan en desincentivos al comercio intrarregional (observar un principio de neutralidad).

Para incentivar las exportaciones es necesario armonizar los sistemas de información para que los productores y los exportadores puedan aprovechar en forma ventajosa los convenios internacionales, así como la información sobre mercados actuales y futuros y sobre el comportamiento de los precios.

Resulta también indispensable armonizar los sistemas de comercialización interna y hacia el exterior, las normas de control de calidad, la tipificación de los productos, las formas de presentación. También poder disponer de información oportuna sobre los mecanismos de comercialización, formas de presentación, envases y embalajes y sobre mercados potenciales.

Se requeriría armonizar los criterios y mecanismos para que los créditos fluyan en forma rápida, suficiente y oportuna hacia los productores y exportadores; mejorar la organización del sistema de transporte para la exportación, y de los servicios de asistencia técnica en forma cualitativa, particularmente en lo que se refiere a la organización de los productores a nivel nacional, primero y, a nivel regional, después, a la disponibilidad de información de mercados y precios y al mejoramiento de los sistemas de acopio y almacenamiento. La organización de los productores se considera particularmente importante en el caso de productos no tradicionales de exportación, pues a nivel regional les abriría las puertas para negociar con las conferencias marítimas, las empresas de aviación, las cadenas de comercialización en el exterior, etc., las mejores condiciones para el acceso de sus productos a terceros mercados.

Una labor conjunta de los países centroamericanos para explorar nuevos mercados tendría un gran significado, pues se están abriendo posibilidades interesantes. El mercado de los países vecinos como México, Colombia y Venezuela, permitiría el acceso de ciertos productos de la región en condiciones ventajosas que deben evaluarse.

Casi todos los países de la región han establecido algunos mecanismos para incentivar las exportaciones como los certificados de abono tributario o los certificados de incremento a las exportaciones, que consisten, en esencia, en la devolución parcial o total de impuestos de exportación o de otro tipo. Para que los exportadores de los países centroamericanos reciban del Estado un tratamiento similar, sería conveniente la armonización de estos mecanismos de promoción. Lo mismo se puede decir de los aranceles que gravan las importaciones a los insumos para la producción agrícola.

Políticas que requieren acuerdos complementarios

Precios y comercialización de granos

La producción de granos a nivel centroamericano es deficitaria, debiendo importarse la misma de países extrarregionales para abastecer las necesidades básicas de la población. Este déficit ha ido creciendo en los últimos años por el incremento más que proporcional de la población en relación con el crecimiento de la producción.

Centroamérica, por otra parte, tiene áreas aptas para la producción de cultivos anuales, particularmente granos básicos, que no están siendo utilizadas o son subutilizadas por diversas razones. Estas áreas podrían entrar en producción, o su producción por unidad pudiera aumentarse con más o menos costo, dependiendo del desarrollo de la infraestructura, de su rentabilidad relativa vis a vis otras actividades agrícolas y no agrícolas —se incluye aquí la disponibilidad relativa de insumos y asistencia técnica— y del grado de seguridad para poder realizar la inversión (invasiones, guerrilla, salteadores, etc.).

En general el nivel tecnológico de la producción de granos básicos es bajo (a excepción del arroz), con una predominancia de tipos de producción campesina y de pequeños propietarios con poca o ninguna capacidad de ahorro y de inversión tan sólo a través de sistemas de subsidios muy fuertes. La producción de medianos y grandes productores, si bien es importante, no ha encontrado los niveles de rentabilidad y de seguridad que permitan una clara situación expansiva, o sea la sustitución de la producción extensiva de ganado o simplemente la no utilización de la tierra por la producción de granos. Por esta situación, no sólo la producción de granos no se expande en grado suficiente, sino que enfrenta la competencia de la importación a precios más bajos que los internos y con mayor calidad de grano, lo que restringe aún más las posibilidades de producir en el contexto de una economía abierta.

Si bien el tema es muy complejo y variado entre los diferentes países centroamericanos, la relación "precios al productor-precio de los insumos", tomando el efecto de las tasas de cambio sobrevaluadas y las políticas de precios bajos al consumidor, ha sido un desincentivo a la producción agrícola que sólo se ha mantenido a través de un sistema de subsidios en términos de tasas de interés y préstamos, salarios bajos, dotación gratuita de la tierra, entre otros.

La evolución del comercio centroamericano de granos ha pasado por etapas de expansión y retracción; pero, en general, nunca ha podido establecerse más allá de los mecanismos informales del comercio. La política de intercambio fijada a partir del Tratado General de Integración Económica y la creación de la Comisión Coordinadora de Mercadeo y Estabilización de Precios de Centroamérica (CCMEP), atravesaron toda suerte de problemas para su implementación. Entre éstos, destaca la resistencia de los mismos países en aplicar los acuerdos y aceptar las responsabilidades. De hecho la CCMEP dejó de reunirse en 1987, aunque efectivamente ya hacia tiempo que no tenía influencia en el comercio intrarregional.

Por otra parte, la conveniencia de los acuerdos bilaterales con ofertas de financiamiento y las donaciones, fomentaron una situación favorable al consumo de granos extrarregionales, incluyendo el trigo, ya que la aptitud de la región para su producción es baja, además de que su consumo es competitivo con el del maíz. El resultado para la región fue una dependencia

creciente de las importaciones de alimentos, incluyendo los granos básicos, con el agravante del incremento en el consumo popular del trigo en sustitución del maíz y frijol, y el consiguiente desincentivo al consumo y producción regional de los granos.

La armonización de las políticas de precios de granos debe partir del tratamiento de los países centroamericanos como una unidad regional, con subregiones económicas y ecológicas con diferente grado de aptitud para la producción e intercambio de bienes y servicios. En este marco se debe dar una asignación de los recursos regionales de acuerdo con los precios fijados por un mercado transparente y cuyas dificultades provengan del medio ambiente y el transporte.

Las políticas comerciales hacia adentro de la región deberían tender a que en el mediano plazo prevalezca el libre comercio sin restricciones arancelarias más allá de los impuestos que se exijan para la producción y la comercialización de los granos. Las barreras aduaneras deberán entonces cumplir con una función de control sanitario y estadístico. Sin embargo, en una primera etapa (en el corto plazo) sería mejor pensar en arreglar los macro aspectos bajo un sistema *ad hoc*, ya que actualmente no se pueden abrir las fronteras porque la región no cuenta con una infraestructura básica ni con una organización (ya sea privada u oficial) para manejar razonablemente bien el flujo de comercio (sistemas de transporte, almacenamiento, mínimo arbitraje razonable, normas de calidad, etc.). Si se abriesen las fronteras a corto plazo sin tener previamente dicha organización, probablemente sólo se fomentaría el contrabando de un país a otro.

Hacia afuera, el comercio podría regularse a través de aranceles variables, mediante la utilización del mecanismo de bandas de precios. Estas bandas son fijadas a partir de los precios-golfo para los granos —Nueva Orleans, Tampa, etc. u otro parámetro internacional—, tomando en cuenta los costos de transporte a los diferentes puertos de la región. Si en principio se asume un arancel fijo de protección sobre el precio CIF en un puerto determinado, por medio del mecanismo de bandas, sería posible una regulación de las importaciones a partir del precio de venta interno de mercado, ya que éstas serán más o menos ventajosas de acuerdo con su precio y el nivel arancelario impuesto. Este nivel se determina a partir de la banda como la suma del arancel fijo de protección más o menos el arancel variable⁷.

El nivel del arancel de protección general para la región, se puede determinar a partir de la situación de la producción interna de granos tomando en cuenta, por ejemplo, la zona con más altos costos. Estos aranceles pueden ser reducidos a través del tiempo hasta un punto en el que pueda asegurarse una protección real por diferencias estructurales básicas que ya no pueden suplirse por un adecuado cambio tecnológico.

El mecanismo de aranceles variables fijados a partir de bandas de precio, debería funcionar en forma homogénea en todos los puertos de importación, siendo la única diferencia la de los

⁷ Si el precio CIF del grano más el arancel de protección cae dentro de la banda de precios, el arancel total es igual al arancel de protección. Si el precio CIF más el arancel de protección es mayor que el techo de la banda, el arancel total es reducido hasta que sea suficiente para traer el precio más aranceles hasta el techo de la banda. El máximo ajuste que se permitiría sería la eliminación de todos los aranceles, caso contrario se estaría dando un subsidio. Si el precio CIF más el arancel de protección es menor que el piso de la banda, el arancel variable es una cantidad suficiente como para llevar el precio CIF más el arancel total hasta el nivel de piso de la banda.

costos de transporte y seguros. Además, el sistema tiene que funcionar sin limitaciones más allá de las de sanidad, ni cuotas para que los mecanismos de mercado funcionen en forma transparente.

El proceso de armonizar las políticas de precio y la comercialización de granos, debería iniciarse por un acuerdo acerca de los productos que han de incluirse en el sistema, los subproductos, sus derivados, los insumos (semilla y grano), etc.; pues el mercado puede evadir los controles arancelarios cuando se importa a un sucedáneo o a un producto procesado.

Con base en lo anterior y en un conocimiento de los sistemas de producción regionales, debe considerarse la fijación de un arancel de protección general para toda la región. Este arancel más o menos el arancel variable, serían los únicos gravámenes que se impondrían a las importaciones que no provengan de la región. Se establece así el sistema de aranceles variables de importación basado en bandas de precios.

Ya que los cálculos son hechos en dólares, el efecto de la tasa de cambio no es importante hasta este punto. A partir de aquí el producto importado será más o menos barato o caro en términos relativos de acuerdo con la tasa de cambio que opere en el mercado del país. Este efecto podrá ser controlado si se usa el dólar centroamericano y si se llega a un acuerdo especial sobre tasas. Si éstas son relativamente estables, la transparencia del mercado puede resolver los diferenciales de precio que se generen.

Además del desarrollo del mecanismo de tasas hacia adentro de la región, deberían definirse los estándares de calidad y sanidad de los productos, una política de transporte que permita el libre paso de los granos, etc. En este sentido, el acoplamiento armónico de los mecanismos de comercialización de uno y otro país, debería ser objeto de una vigilancia inteligente que permita detectar situaciones especulativas o de tal naturaleza que atente contra los consumidores en cuanto a la calidad y oportunidad del producto ofertado de acuerdo con las leyes vigentes.

Implicaciones de la armonización

La operación de un mercado libre centroamericano de granos según el sistema descrito anteriormente, tendería a orientar la reasignación de los recursos de la región en términos de su ventaja comparativa. Es decir habrá una tendencia a la zonificación de la producción, algunas áreas de cultivo se expandirán, otras se reducirán, conforme al patrón de rentabilidad relativa de las actividades agrícolas⁸, lo cual implica necesariamente que algunos países se beneficiarán con una mayor producción. Por consiguiente, la aplicación del sistema debe incluir una consideración o la inclusión de un grupo de productos que, en principio, tienda a distribuir las ventajas presentes y futuras en una forma que sea aceptada por los diferentes países. Esto

⁸ El mecanismo de las bandas de precio calculadas con base en el precio FOB-golfo (New Orleans u otro puerto del Golfo de México) incorporan una relación explícita con el mercado internacional. Si bien este precio no refleja adecuadamente las ventajas comparativas reales, ya que contiene en sí los efectos de las políticas proteccionistas de algunos países y las prácticas no muy competitivas de los grandes productores, es en ese mercado donde se venden también los productos de la región. Por tanto, podría decirse que constituye la mejor alternativa disponible.

último si se toma en cuenta que el efecto multiplicador de un mayor desarrollo será compartido por todos.

En el caso de los productores de granos, es probable que la aplicación de este sistema tienda a introducir confusiones, dado que se está cambiando el sistema de definición de expectativas. Ya no es el gobierno el que anuncia un precio de garantía sino que es el mercado. A lo sumo se dan a conocer el "techo" y "piso" de la banda como los posibles precios máximos y mínimos que pudieran esperarse en una temporada de producción. Esto implica la necesidad de realizar una fuerte campaña publicitaria y de asistencia técnica y, tal vez, la introducción de un período de transición hasta la aplicación completa del sistema.

Los impactos que puedan esperarse de la aplicación del sistema, dependen en gran medida de la naturaleza de los productos y de sus mercados. En general pudiera esperarse una mayor producción local de aquellos productos que estén en mejores condiciones tecnológicas para competir, aun si éste es un sistema protegido, la protección ya no tendrá los niveles anteriores y, por lo tanto, deberá haber un reajuste de recursos. Los productores, cuyos niveles de competencia sean muy bajos y que no tengan una alternativa natural o tecnológica adecuada, verán reducida su producción, y los recursos asignados a ellos serán usados en la elaboración de otros bienes.

Sin embargo deben darse algunas condiciones previas. El sistema debería aplicarse a partir de un acuerdo anticipado entre los países. Dada su simplicidad, no requiere una infraestructura institucional adicional pero la existente deberá poder realizar las acciones de "inteligencia de mercado", a fin de poder captar las necesidades de ajuste, propias de un sistema que se aplica por primera vez.

Como fue expresado antes, es necesario contar con acuerdos claros sobre las tasas de cambio, el levantamiento de los sistemas de cuotas a la importación extrarregional, el compromiso político serio, que permita sortear las dificultades iniciales en la aplicación del sistema, y el apoyo decidido en términos presupuestarios y políticos a las instituciones a las que se les asigne las responsabilidades de la aplicación del sistema.

Las instancias y mecanismos institucionales están definidos en el Tratado General de Integración Económica, y la Comisión Coordinadora de Mercadeo y Estabilización de Precios a nivel regional, las opera a través de mecanismos nacionales. Las funciones de estas estructuras institucionales deberían revisarse a la luz de las necesidades del sistema de libre comercio, estableciendo las diferentes instancias institucionales. Se enfatiza en la función central de "inteligencia de mercado", y no de participación que deberán realizar.

Orientación de la ayuda alimentaria

Los ministros responsables de la integración económica y del desarrollo regional han fijado un calendario de acciones encaminadas a la eliminación de las barreras al libre comercio regional, lo que señala que los productos agropecuarios volverán a circular libremente entre los países de la región, y que la recepción de ayuda alimentaria proveniente de fuera de la región en bienes que se producen en el área, puede ocasionar distorsiones en los mercados.

La ayuda alimentaria está constituida esencialmente por leche y granos; estos productos normalmente ingresan al torrente comercial y constituyen una competencia desleal a la producción interna de cada país centroamericano. Resulta, por lo tanto, imprescindible que los países de la región adopten políticas comunes tendientes al tratamiento de la ayuda alimentaria.

Una de las posibles soluciones consiste en canalizar la ayuda alimentaria a sectores de demanda diferenciados que no compiten en el mercado con producción regional —por ejemplo, programas de nutrición infantil, población que acusa graves problemas de salud como resultado de los deficientes niveles de nutrición. Sobre este particular, cabe señalar la experiencia del programa desarrollado por el Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (INCAP) para el Gobierno de Guatemala, con productos procedentes de las donaciones. Se debe realizar un esfuerzo adicional para que este tipo de programas se expandan hasta abarcar completamente la población infantil, ubicada en hogares de los estratos pobres. Los propios donantes podrían aportar recursos financieros necesarios para poner en funcionamiento campañas de esta naturaleza en cada país.

Otra posibilidad consistiría en destinar la ayuda alimentaria de granos a la formación de una reserva regional de estos productos, de manera que a la seguridad alimentaria se le daría un tratamiento esencialmente centroamericano y se cambiaría el enfoque actual que consiste en que cada país, en forma unilateral, considera imprescindible tomar medidas que garanticen su abastecimiento de productos alimentarios. El manejo de las reservas regionales abarataría los costos y agilizaría el abastecimiento a los países que lo requieran e, incluso, podría servir como un mecanismo regulador de precios en situaciones de emergencia. Para ello será necesario establecer el mecanismo idóneo.

Si bien es cierto que los programas de alimentación escolar no son asuntos que competen al sector agropecuario, no se puede negar que evitar la competencia de los alimentos donados a la producción interna, afectaría en forma directa al sector. En consecuencia, los gobiernos de los países del istmo centroamericano podrían solicitar la colaboración del INCAP y del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) para que examinen junto a las autoridades educativas la posibilidad de establecer programas como el que se mencionó antes.

El Comité de Acción de Apoyo al Desarrollo Económico y Social de Centroamérica y Panamá (CADESCA) ha realizado recientemente importantes investigaciones sobre seguridad alimentaria en los países de la región, de manera que cuenta con el conocimiento suficiente para asesorar a esos gobiernos con respecto a la creación de una reserva de granos regional con base en donaciones, sin perder de vista que este aspecto debe ser enfocado en el marco general de las negociaciones relativas a la política común, que deben adoptar los países para los granos básicos.

Políticas industriales y de servicios

Se contemplan políticas no delimitadas claramente por los responsables a nivel nacional, especialmente en lo referente a la necesidad de establecer una política agroindustrial. Sin embargo, a nivel regional, tanto en el foro de vicepresidentes como en el PAECA, se le

encargan tareas específicas al CORECA y al GISA y se instruye en la creación de un Comité Consultivo en el cual tienen una responsabilidad compartida los ministros de agricultura.

Para trabajar en este campo se debe partir de la concepción de la agricultura como un sector ampliado y determinar, para el proceso de armonización, aquellas áreas en que la competencia esté compartida por uno o más sectores, como podrían ser el agrícola, el industrial el de obras públicas y el de comercio exterior.

Enfoque del desarrollo agroindustrial

El desarrollo agroindustrial debería plantearse en por lo menos tres campos: a) la reconversión industrial, b) las nuevas plantas industriales y c) la promoción de la pequeña agroindustria o industria rural.

El tema de la reconversión industrial está tratado en Centroamérica con diferentes enfoques y profundidad, con un criterio económico de tipo defensivo frente a una apertura al comercio internacional (desgravación arancelaria) y a la competencia que se originaría para la producción local debido a las importaciones. No toma en consideración la mano de obra ni que las agroindustrias tienen gran importancia para el desarrollo del sector primario —beneficios de café, ingenios azucareros, industrias lácteas, otros. La reconversión industrial no debe verse sólo como la modernización de plantas industriales y equipo, sino que además debe considerarse la capacitación de la mano de obra (reconversión de la fuerza de trabajo) y la incorporación de nueva tecnología, mejores capacidades de gestión y dirección para competir en el mercado internacional.

Sobre este particular, las agroindustrias que se promuevan en la región deberían seleccionarse en función del impacto en la creación de eslabonamientos con el sector primario y con el sector de servicios en cada país y entre países. Los aspectos susceptibles de armonización son los referentes al enfoque y contenidos de las políticas de reconversión, donde el intercambio de información horizontal (entre países) permitirá aprovecharse de experiencias y avances de otros países.

Por su parte, las nuevas plantas industriales deberían seleccionarse en función de su capacidad para penetrar mercados internacionales definidos, por lo cual el análisis de los "nichos" de mercado constituye una etapa previa fundamental, antes de promover la oferta exportable. Para ello, la circulación de información entre las instituciones regionales de promoción de exportaciones y de fomento industrial permitirá identificar efectos complementarios, y áreas en las cuales es susceptible aunar esfuerzos de negociación ante terceros y evitar duplicaciones costosas de ofertas frente a un mismo mercado.

Por último, la promoción de la pequeña empresa y agroindustria rural debería basarse en el perfeccionamiento de los mercados nacionales y del mercado regional, especialmente para suplir productos semiprocados. Un ejemplo ilustrativo es la empresa costarricense Vitola, que acopia, termina el procesamiento, y mercadea los quesos semiprocados por industrias rurales según estándares previamente acordados.

Una acción importante que se ha de realizar en el corto plazo y que constituye un punto de partida para las acciones en este campo, es hacer un inventario y análisis del estado de las agroindustrias en cada país y, posteriormente, definir cuáles son las ramas agroindustriales de mayor interés para promover su desarrollo y precisar las áreas susceptibles en el proceso de armonización de políticas.

Servicios para el desarrollo de la agroindustria y la comercialización internacional

Un prerrequisito para el establecimiento del libre comercio de productos agropecuarios es el establecimiento de un servicio de información sobre aspectos comerciales de interés para gobiernos y empresarios privados. Al respecto, es deseable trasladar la experiencia o efectuar una ampliación de la cobertura del servicio suministrado a través de la red de información para Costa Rica, integrada por el IICA con el Centro para la Promoción de las Exportaciones y las Inversiones (CENPRO), el Ministerio de Agricultura y el Banco Central, que suministra acceso electrónico a los servicios de información comercial más relevantes del mundo (Washington y Ginebra). Asimismo, se requeriría un programa de capacitación de los usuarios, a los efectos de hacer un uso óptimo de esta red de información.

Política tecnológica para el desarrollo agroindustrial

La tecnología moderna se define como una tecnología que permite mayor eficiencia y mayor rentabilidad de las empresas y del sector de manera compatible con la conservación de la biosfera. Desde este punto de vista, en las últimas décadas y la presente, la región está inmersa en dos revoluciones tecnológicas respecto de la agroindustria, especialmente la alimentaria.

En la primera, se destacan, entre otros, los siguientes factores:

- a) Pasar de una producción discontinua a una continua, para favorecer la producción en masa;
- b) descomponer la materia prima en elementos sencillos para recombinarlos después;
- c) aumentar la rentabilidad de las empresas y reducir la contaminación ambiental, a través de los enormes esfuerzos hechos para bajar el costo energético y utilizar los subproductos;
- d) existencia de productos de calidad estándar, cumpliendo con requisitos estrictos de normas de calidad y de salud; y
- e) creación de grandes cantidades de nuevos productos para responder a los nuevos "estilos de vida" y las "modas" impuestas por los consumidores.

La segunda revolución mencionada se caracteriza principalmente por:

- a) Computadorización, automatización y robotización de los procesos;

- b) uso de nuevos procesos biotecnológicos en la agroindustria;
- c) creación y utilización de nuevas maquinarias de tipo modular para adaptarse a escalas apropiadas de producción.

Se debe destacar que la investigación y la formación profesional en relación con la agroindustria se fundamenta actualmente en dos disciplinas principales: la ciencia de alimentos (*food science*) y la ingeniería de alimentos (*food engineering*), ambas con un alto grado de integración interdisciplinaria y uso de nuevos conceptos, tales como los de operaciones unitarias.

Se puede afirmar que la tecnología agroindustrial en la región está bastante atrasada, principalmente por las siguientes razones:

- a) Visión bastante anticuada de la tecnología agroindustrial. En las instituciones especializadas de investigación, abunda aquella de carácter aplicado, basada en "recetas de cocina" y es escasa la investigación en ingeniería y en transferencia de tecnología, como la requerida por la industria moderna;
- b) escasa capacidad de investigación y transferencia de tecnología agroindustrial en la región;
- c) concepción restringida de la investigación, así como de la capacitación. Hay poca integración interdisciplinaria, necesaria para un desarrollo tecnológico adecuado para la agroindustria y limitada formación de los tecnólogos: son licenciados en ciencia de alimentos y no ingenieros. Además carecen de una visión empresarial de la agroindustria y de conocimientos en administración y comercialización;
- d) existencia de dos niveles tecnológicos muy distantes entre sí:
 - . aquel usado por las empresas trasnacionales tienen, en general, acceso a tecnologías modernas "de punta" y poseen capacidad propia de investigación y de capacitación;
 - . aquel utilizado por las empresas nacionales emplea, en general, tecnologías obsoletas y su capacidad es ociosa. Se puede explicar este fenómeno por la dificultad de obtener apoyo técnico y nuevas tecnologías y por los problemas de mercado. Además, los sistemas fiscales de protección industrial, utilizados en el pasado, desestimularon el dinamismo necesario para el desarrollo agroindustrial;
- e) gran atraso en la industria metal-mecánica de la región, salvo en Costa Rica, debido a su falta de dominio del acero inoxidable; y
- f) poca capacidad nacional para realizar investigación, capacitación, transferencia de tecnología o control de la calidad en la agroindustria. Esto puede superarse a través de una iniciativa regional.

Debido a estos factores, la brecha entre la tecnología de los países industrializados y la tecnología usada en la región tiende a ampliarse rápidamente. La escasa participación de la región en la revolución tecnológica actual y los cambios estructurales de las economías, requieren de una modernización del aparato industrial e indican la necesidad de establecer una estrategia regional para el desarrollo tecnológico-agroindustrial en Centroamérica.

Sin embargo, la existencia de tecnologías ancestrales muy interesantes para elaborar productos autóctonos importantes, tanto para la alimentación popular como para la exportación, permitirían capitalizar el afán actual por los productos dietéticos y los naturales.

Esta estrategia debería contar, entre otros, con los siguientes elementos que perfilan aquellas áreas en las cuales se puede establecer una armonización de políticas:

- a) Coordinación regional para definir las necesidades y establecer prioridades para la acción;
- b) fortalecimiento institucional de los entes de investigación, capacitación y transferencia de tecnología y su articulación en una red regional de servicio al sector agroindustrial existente o en promoción;
- c) desarrollo de un programa específico de fortalecimiento de la industria metal-mecánica; fijación de normas regionales sobre la transferencia de tecnología; en especial, para mejorar las condiciones de contratación y favorecer la efectiva incorporación de aquella a las actividades productivas;
- d) establecimiento de normas y controles regionales de calidad, armonizadas internacionalmente;
- e) estructuración de un programa regional de investigación, con capacidad para transferir nuevas tecnologías al sector empresarial, basado en el sistema existente pero con un profundo cambio de visión y propósito;
- f) reorientación de la formación universitaria hacia la creación de verdaderas carreras de ingenieros agroindustriales con visión empresarial, como también de una maestría en ciencia e ingeniería de alimentos a nivel regional;
- g) creación de un programa específico de mejoramiento, perfeccionamiento y modernización de las tecnologías autóctonas de la región;
- h) instauración de un sistema regional de información y divulgación tecnológica que comprenda, por ejemplo, un banco de datos, una revista técnica, una feria especializada regional y reuniones técnicas *ad hoc*.

5

CONSIDERACIONES SOBRE MECANISMOS INSTITUCIONALES DE CONCERTACION, EVALUACION Y SEGUIMIENTO PARA LA ARMONIZACION

Esquema institucional actual⁹

Esquema institucional regional general

Como se desprende de los mandatos y resoluciones recientes de los foros regionales, es necesario revisar completamente el "andamiaje" jurídico y el esquema de organización institucional actual, para lo cual se ha conformado una Comisión de Juristas *ad hoc* y se están analizando diversas modificaciones de los mecanismos institucionales por parte de los ministros responsables de la integración centroamericana.

Por tanto se requieren definiciones trascendentales que se producirán hacia el futuro mediato y que se enmarcan dentro de dos opciones: a) un nuevo enfoque y concepción de la integración que implicarán una nueva y sustancialmente diferente organización institucional y nuevos instrumentos jurídicos; o b) una modificación de las instituciones y normas actuales para adaptarlas a una concepción rescatada y revaluada del proceso integracionista.

Adicionalmente se contempla, dentro de los nuevos impulsos integracionistas, la incorporación de Panamá, lo cual afecta cualquiera de las opciones anteriores y plantea la necesidad de otras definiciones y adecuación de instrumentos.

Por lo anterior se hará una descripción de la situación institucional regional actual y de las instituciones vigentes en el sector agrícola, para identificar algunos elementos que deberían tomarse en consideración en el proceso de concertación, implementación, evaluación y seguimiento del programa de armonización de políticas, derivado de los mandatos referidos en el Capítulo 2, y que pudiera funcionar con independencia de cual sea la futura organización decidida para el proceso regional.

Los mecanismos institucionales centroamericanos pueden separarse en dos categorías: aquellas instituciones cuya organización les da capacidad de ejecución y foros colegiados con carácter decisorio o consultivo. Treinta años y más del proceso han resultado en una

⁹ Simultáneamente a la elaboración de este documento se está discutiendo en la región sobre nuevos planteamientos institucionales para el Mercado Común Centroamericano, ahora con la inclusión de Panamá. Por lo anterior, lo aquí esbozado responde a una posición personal de los autores.

reproducción significativa de esos mecanismos; el estatus legal de los foros es diverso, desde aquellos fundamentados en instrumentos debidamente sancionados hasta aquellos que son el fruto de iniciativas coyunturales. Por ende, muchas veces, la proliferación de mecanismos ha resultado en esquemas que duplican las iniciativas anteriores.

La heterogeneidad del espectro institucional parte de las iniciativas de recurrir a nuevas instancias para "institucionalizar" el proceso de integración centroamericana. Sin embargo, la forma poco sistemática de avanzar hacia esa institucionalización, ha resultado en un panorama disperso con entes que, en algunos casos, se encuentran inactivos; en otros, sólo cobran importancia temporal según exigen las circunstancias. Finalmente, en otros, funcionan muy relativamente.

El esquema de la integración regional constituye el aparato *sui generis* para la armonización de políticas sectoriales e intersectoriales. El "andamiaje" institucional, con sus mecanismos de concertación, evaluación y seguimiento, es el instrumento de formulación y de aplicación del conjunto de políticas regionales que buscan potenciar los esfuerzos individuales de desarrollo económico en los países del istmo centroamericano.

La SIECA, en un esfuerzo por explicar la diversidad institucional, ha agrupado las instituciones en cuatro categorías (SIECA 1990):

- a) Organos rectores de la integración. Incluyen los consejos económicos y ejecutivos creados por el Tratado General de Integración Económica, cuya composición, funciones y denominación se han alterado a lo largo del tiempo, pasando a ser reuniones de ministros y viceministros responsables de la integración centroamericana y desarrollo regional. El papel del Consejo Arancelario es ambiguo y sus funciones se traslapan con las de los otros dos foros.
- b) Organismos de integración. Son las instituciones ejecutivas creadas por el Tratado General: SIECA y BCIE. La dinámica del proceso y el uso han incorporado en esta categoría al Consejo Monetario Centroamericano (CMCA) —creado bajo acuerdo simplificado entre los Bancos Centrales—; este criterio para la designación de organismos de integración, podría extenderse a todos aquellos que de alguna forma coadyuven al proceso de integración.
- c) Foros centroamericanos políticos y técnicos. Comprenden instancias colegiadas, usualmente convocadas por iniciativa de uno o más de los integrantes, sancionadas por el uso e "institucionalizadas" endógenamente. Los foros políticos tienden a ser de carácter ministerial o viceministerial y, eventualmente, interministerial. En algunos casos, los foros constituyen órganos rectores de organismos con carácter ejecutivo. En ocasiones se han constituido foros *ad hoc* para tratar, independientemente, aspectos circunstanciales como el PEC.
- d) Organismos centroamericanos. Abarcan instituciones técnicas creadas con fines de servicio para apoyar el programa de integración. Aunque muchos de los organismos

de cooperación técnica que funcionan en la región, no fueron creados dentro del marco del Tratado General, sus actividades permiten clasificarlos en este grupo¹⁰.

Esta clasificación es incompleta y tal vez confusa ya que ignora variables importantes como son la funcionalidad y operatividad, pero brinda una idea del amplio y poco articulado espectro de la superestructura regional.

A pesar de la compleja y extensa amplia gama de instituciones y mecanismos reflejados en el marco de la integración, las instancias decisorias de políticas económicas nacionales —ahora concentradas en los bancos centrales y ministerios de hacienda o finanzas— no se hallan representadas dentro del proceso regional. El traspaso de poder entre instituciones nacionales, surgido de la dinámica económica global y regional, no ha sido reflejado en los mecanismos del Tratado General, limitando las posibilidades de coordinación y armonización de políticas en el plano regional y deberá ser objeto de un replanteamiento del esquema institucional general a la luz del nuevo marco político de referencia, que rescata y reevalúa el proceso integracionista.

El carácter complicado de la armonización de políticas se debe, por un lado a que los órganos rectores de los tres organismos de integración son distintos y, además, porque los mecanismos de la integración carecen de un instrumento coordinador que pueda implementar, a través de los organismos de integración, los lineamientos de política emanados de los foros de presidentes y de vicepresidentes.

Las instituciones regionales del sector agrícola

El proceso de integración económica no tomó en cuenta explícitamente el desarrollo del sector agrícola. El Tratado General es omiso en cuanto a este sector y sólo casualmente éste se beneficia de leyes elaboradas para el desarrollo industrial. De importancia y de connotación puramente agrícola, se recuerda el esfuerzo hecho en 1965 con la promulgación del Protocolo Especial sobre Granos, pero que por diversas razones no funcionó plenamente. Los foros de ministros y de viceministros de agricultura y de economía son convocados sólo ocasionalmente por la SIECA.

El sector agrícola, a nivel regional, está institucionalizado en el CORECA —este Consejo incluye también a México y República Dominicana— y los diversos foros e instancias políticas y técnicas dentro del mecanismo. Así, dentro del foro de ministros del CORECA —que se ha venido llamando CORECA VI o Comisión Centroamericana— representa el mecanismo rector de la política agrícola regional, constituyéndose en el máximo orientador de las políticas y lineamientos de política para el sector.

Las diferentes instancias del mecanismo del CORECA replican, en cierto modo, a las instituciones para la integración, aumentando su naturaleza técnica a medida que se alejan del foro ministerial. De esta manera, el Comité Ejecutivo, constituido por la reunión de viceministros, es el encargado de ejecutar los mandatos emanados del foro político superior y

¹⁰ El papel de los organismos regionales y centroamericanos dentro del esquema de integración y armonización de políticas, se discute más adelante.

de vigilar su implementación en cada país. El Comité Técnico, formado por los directores de planificación sectorial, constituye el medio que permite la incorporación de las políticas regionales dentro de los mecanismos de formulación e implementación a nivel nacional y en los planes sectoriales.

Los foros dentro de los mecanismos del CORECA no son rectores de ninguno de los organismos centroamericanos u organismos de cooperación técnica regionales, a excepción del OIRSA y del CATIE y, en parte, el IICA por la participación de sus miembros en la Junta Interamericana de Agricultura (JIA) y la Conferencia Interamericana de Ministros de Agricultura (CIMA). Sin embargo, existen mecanismos de coordinación interinstitucional dentro del sector agrícola regional, como el GISA, ligados al CORECA como entes de apoyo técnico.

Adicionalmente, los mecanismos para la armonización de políticas en el sector agrícola no están ligados formalmente al marco del Tratado General. Por lo tanto, es importante asegurarse que las decisiones de políticas agropecuarias, armonizadas dentro del marco aprobado de reactivación sectorial (PLANALC), cuenten con el apoyo político e institucional de los demás mecanismos de la integración. La armonización de políticas sectoriales, alejada de un marco político, comercial y macroeconómico regional, podría resultar ser de difícil concreción. La coordinación del sector agrícola regional y sus mecanismos políticos, técnicos e institucionales con los mecanismos creados y propuestos dentro del nuevo esquema de integración, es un elemento vital para el logro de los objetivos enunciados en el PAECA para el sector agrícola.

"Internalización" de los mandatos y de las políticas: una limitación importante

Si bien el sector agrícola ha desarrollado un esfuerzo importante a nivel regional en generar las propuestas conducentes a la reactivación del sector y, por ende, de las economías nacionales es necesario reconocer que han habido dificultades para implementarlas a nivel nacional. Las instituciones que deberían recoger los mandatos políticos regionales en cada país, no disponen de los mecanismos eficientes para que esos lineamientos sean transformados en políticas nacionales.

Existe un Plan de Acción Conjunta para la Reactivación de la Agricultura centroamericana aprobado por los países de la región, pero los compromisos asumidos por los gobiernos en él no se ven reflejados en los planes nacionales de desarrollo del sector ni en la formulación o implementación de proyectos que persigan los objetivos del Plan.

Esta situación, común a los mecanismos de integración existentes, impide la "internalización" de las propuestas y lineamientos de política, emanadas de los foros presidenciales y de los foros integracionistas. La falta de instituciones nacionales responsables de esa internacionalización, mediante la coordinación intersectorial y entre agentes económicos, atenta contra el logro de políticas compatibles que potencien los esfuerzos individuales de los países.

El sector agrícola debería reconocer esta limitante y promover el compromiso de los países para que, a través de sus Unidades Sectoriales de Planificación Agropecuaria (USPAs), se dé

seguimiento a los lineamientos emanados de los foros políticos, traduciéndolos en políticas sectoriales a nivel nacional, que reflejen la voluntad expresada a nivel regional.

En síntesis, es necesario el ordenamiento nacional de aquellas instancias que conlleven a la formulación, aplicación y seguimiento de políticas sectoriales que procuren su armonización con los lineamientos regionales, exigidos por la Declaración de Antigua. Este ordenamiento está condicionado a la aptitud con que las instituciones nacionales puedan fortalecer su capacidad en las áreas de: a) generación, manejo, análisis y difusión de información-clave; b) evaluación de proyectos, y preinversión; c) convocatoria, diálogo y concertación con los diferentes gremios al interior del sector y d) acceso a mecanismos formales de concertación intersectorial con la banca central, hacienda y economía.

Inserción de la agricultura en el nuevo esquema de integración

Necesidad de un sistema institucional global

Para superar la situación de debilidad de la agricultura en el proceso de integración y su falta de cohesión, se requiere un sector agrícola regional debidamente organizado para ejecutar los mandatos y retos que se derivan de las recientes reuniones de presidentes, vicepresidentes y ministros de agricultura de Centroamérica, que apuntan hacia la identificación de áreas para la armonización de políticas y a la puesta en marcha de acciones conjuntas en el sector agropecuario. Lo anterior lleva a la urgente y perentoria necesidad de revisar el marco institucional del sector agrícola regional y darle su propio cuerpo y fisonomía con el propósito de que pueda contribuir adecuadamente a dicho proceso.

Más cierto es lo anterior si se toma en cuenta la complejidad cada vez más acentuada del sector agropecuario por sus estrechos vínculos con otros sectores —ya como demandantes, ya como oferentes— lo cual hace necesaria su cohesión institucional a efecto de fortalecer su capacidad de negociación.

Para potenciar el papel de la agricultura dentro del nuevo marco operativo de la integración, propuesto en la Declaración de Antigua y en el PAECA, se requiere la inserción del foro sectorial agrícola en los mecanismos de gestación de propuestas que se elevan a los diferentes foros regionales que dictan los lineamientos monetarios, económicos, comerciales, políticos y de integración.

La inserción efectiva del sector agrícola en la economía regional, a través de un conjunto de políticas coherentes y armonizadas entre países en aspectos comerciales, arancelarios, fitosanitarios y zoonosanitarios, protección del medio ambiente, tecnológicos y otros, sólo es posible mediante el establecimiento de relaciones formales de coordinación con otros sectores de la economía tanto a nivel nacional como regional.

La necesidad de funcionar dentro de un marco concertado de integración y coordinación intersectorial en la región, implica la participación activa del foro y los mecanismos del sector agrícola dentro de la nueva estructura institucional de la integración, cualquiera que ésta sea, y que garantice el tratamiento horizontal del sector con los otros sectores económicos.

La crisis económica mostró la debilidad del esquema institucional de integración regional. El nuevo proceso demanda la consideración de todos los sectores involucrados, bien con la ampliación del "paraguas" jurídico actual y dando el *status* correspondiente a los foros sectoriales que se encuentran hoy al margen, o bien mediante el diseño de un nuevo marco jurídico que legitime los diferentes foros sectoriales —ministeriales como en el caso de la CEE— e institucionalice los mecanismos de concertación.

No podrá concebirse un sector agrícola regional fuerte y con una participación activa en el proceso de reactivación económica, en un contexto institucional débil. El sector agrícola regional deberá ser parte de un sistema institucional global que cobije totalmente el nuevo proceso de integración.

A continuación se plantean algunas consideraciones sobre los posibles elementos que han de tomarse en cuenta para la definición de un marco institucional regional/sectorial, adecuado a los nuevos retos que se derivan de los mandatos políticos, y que viabilicen los procesos de armonización de políticas para la agricultura.

Para ilustrar el esquema que se describirá a continuación, se incluye el Cuadro 5, el que muestra las diferentes instancias, jerarquías, relaciones funcionales, de concertación y coordinación que deberían considerarse para lograr un proceso de armonización de políticas, adecuado a las nuevas condiciones del contexto regional.

Para determinar el nuevo esquema institucional, se deben contemplar los dos ámbitos en los cuales se desenvolverá la agricultura centroamericana y donde operarán las instituciones del sector: regional y nacional.

Ambito regional

Para cumplir con las nuevas y complejas tareas y responsabilidades, el sector agrícola regional debería articularse jurídica e institucionalmente en un cuerpo propio, dentro del esquema integracionista, que le permita formular sus políticas, y un adecuado poder de negociación con otras instancias que toman decisiones y que afectan a la agricultura.

Sería conveniente para la institucionalización del sector agrícola a nivel regional, seguir la estrategia de evitar la formación de nuevas instituciones y, por el contrario, fortalecer las capacidades decisorias, técnicas, de análisis y de implementación de políticas, articulando los niveles regional y nacional. A nivel regional podría considerarse la conveniencia de mantener la estructura institucional, conforme al CORECA.

Así se plantea la necesidad de mantener el Consejo de Ministros de Agricultura, como órgano superior encargado de dictar las políticas sectoriales y de coordinar acciones con otros foros ministeriales. Ello requerirá que pueda mantener relaciones fluidas al menos en tres direcciones:

- a) **Horizontal:** Cuando sea necesario discutir políticas con otros sectores económicos.

- b) **Vertical hacia los niveles superiores:** Cuando es necesario recurrir a instancias políticas por desacuerdos intersectoriales, o bien por necesidades derivadas del proceso de toma de decisiones.
- c) **Vertical hacia los niveles inferiores:** Derivadas de la toma de decisiones.

El funcionamiento más activo y continuo de dicho Consejo necesita de una **secretaría técnica fortalecida**, para que haya consecuencia con el papel protagónico que jugará la agricultura en el nuevo proceso de integración y que dé un adecuado seguimiento técnico a las directrices que emanen del Consejo de Ministros. Hasta tanto no se definan los nuevos instrumentos de integración, la Secretaría Técnica del CORECA podría funcionar como un ente *ad hoc*.

El Consejo de Ministros, a través de la Secretaría Técnica, coordinaría con los distintos organismos técnicos y de cooperación, la mejor forma en que pueden insertarse en el proceso de reactivación del sector.

Su efectiva operación implica entonces institucionalizar, a nivel regional, dos órganos complementarios: el Foro de Viceministros de Agricultura y el Comité Técnico.

El **Foro de Viceministros** sería el órgano asesor del Consejo y el encargado de coordinar y dar seguimiento a sus acuerdos y a las relaciones con otros organismos como el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), SIECA, CMCA, etc., y otras instituciones de cooperación.

El **Comité Técnico**, a su vez, integrado por los directores de las USPAS, sería el responsable de las acciones operativas necesarias para viabilizar los programas regionales.

La Secretaría Técnica que se constituya sería el órgano ejecutivo y asesor, encargado de atender y coordinar los acuerdos de los tres foros anteriores, que tendría responsabilidades de seguimiento y de elaboración de estudios técnicos, o de su coordinación. Por lo expuesto es imprescindible reforzar la actual Secretaría Técnica del CORECA.

Se deberían, también, facilitar los mecanismos de concertación con el sector privado, para lo cual hay que fomentar la formación y/o fortalecimiento de grupos de productores y asociaciones gremiales, e "institucionalizar" las instancias de concertación. A nivel nacional ello puede concretarse mediante la reactivación y reforzamiento de los consejos agropecuarios nacionales.

Ambito nacional

La armonización de políticas nacionales y regionales debería darse dentro del contexto generalizado de un Estado más eficiente, orientador y facilitador del desarrollo, menos intervencionista y que permita mayor espacio y movilización de la iniciativa privada. Las reformas al aparato estatal que resulten de este proceso de ajuste, no significan la renuncia al papel estratégico, orientador y fiscalizador del Estado.

Por el contrario, esta nueva visión implica una mayor capacidad y flexibilidad para dirigir y coordinar las acciones de los otros sectores sociales, que desean involucrarse en el proceso. La política estatal debería establecer los lineamientos para que los productores, transformadores y agentes de comercialización puedan realizar libremente y en forma competitiva sus actividades. La decisión de ir pasando gradualmente hacia mercados más eficientes, requiere del fortalecimiento de la capacidad de concertación del Estado con los diferentes gremios para asegurar la transparencia de los mercados y la defensa de los intereses de los consumidores.

En lo que se refiere al sector agrícola, en primer lugar, sería necesario "institucionalizar" el concepto de una agricultura ampliada que abarca no sólo los aspectos de producción sino los de transformación, comercialización y de servicios. Ello supone que el sector público agrícola a nivel nacional y, consecuentemente, a nivel regional, debe fortalecer su capacidad de gestión, análisis, concertación, coordinación y diálogo, tanto dentro del mismo sector público como con el privado.

Las limitaciones que enfrenta el Estado, no sólo en el sector agrícola, para atraer y mantener personal con esas habilidades, no debe verse como un obstáculo sino como una oportunidad para reformar la burocracia estatal acorde con los retos actuales y los del siglo venidero. La búsqueda de soluciones que ignoren o evaden este problema no resultará en un Estado capaz de liderar el desarrollo económico sostenido y equitativo, que requieren los países del istmo centroamericano para su inserción en la economía mundial.

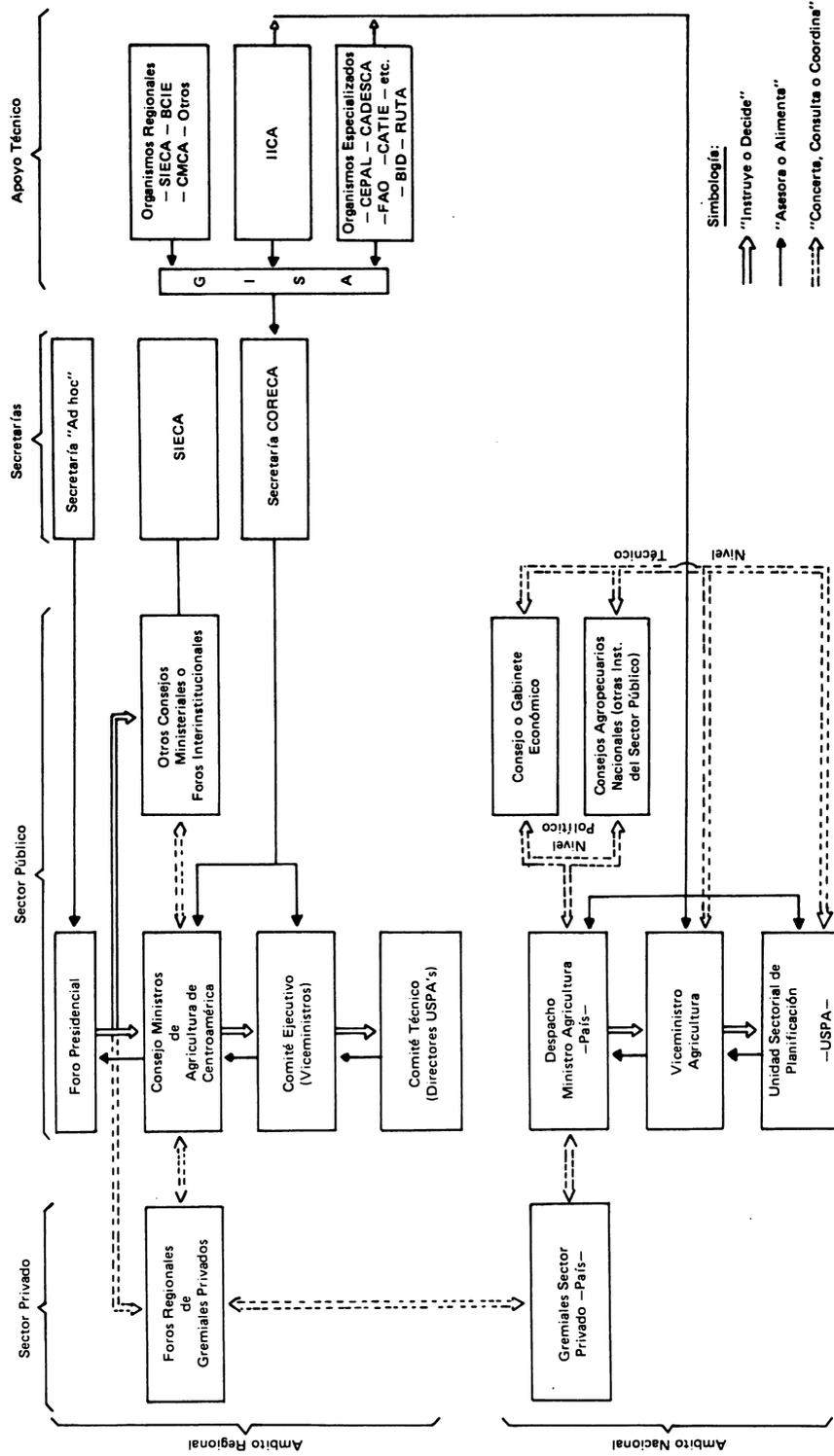
Es necesario fortalecer la capacidad de diálogo de los representantes del sector agrícola con los de otros sectores de la economía a través de comités interministeriales que puedan generar propuestas en cada país hacia los foros regionales. Asimismo, el diálogo al interior del sector, que permita recoger las opiniones de los gremios e instituciones que participan en las diferentes actividades relacionadas con la agricultura, requiere de una transformación o fortalecimiento de los mecanismos actuales.

En el ámbito nacional los mandatos y resoluciones de los foros y mecanismos regionales del sector agrícola parecen no encontrar eco en la etapa de implementación; esto, principalmente, por la falta de ingerencia del sector en la toma de decisiones de política económica interna y la desvinculación del mecanismo regional con los mecanismos responsables de generar los lineamientos regionales en lo que se refiere a políticas macroeconómicas, financieras, comerciales, arancelarias y de inversión.

Para remediar esta situación, hay que fortalecer, en primer lugar, las instituciones nacionales encargadas de formular, implementar y evaluar las políticas sectoriales en los aspectos mencionados anteriormente. Además, es necesario robustecer la capacidad del sector público agrícola, en general, para generar posiciones de consenso a nivel intrasectorial y nacional, que puedan ser transformadas en políticas regionales y viceversa en transformar los lineamientos de política dados por los foros regionales en políticas coherentes a nivel nacional.

El papel de USPA y de los viceministros representantes ante el Comité Ejecutivo del CORECA, en el logro de estos objetivos, no debería ser menospreciado. A menos que el sector público agrícola delegue mayores responsabilidades en la generación de políticas, en el diálogo sectorial e intrasectorial y en la traducción de lineamientos en políticas sectoriales, los esfuerzos

Cuadro 5. CENTROAMERICA: Niveles institucionales de concertación, análisis, evaluación y seguimiento para la armonización de políticas para la agricultura.



por insertar la agricultura dentro del esquema de desarrollo económico nacional serán inútiles; las decisiones que afecten verdaderamente a la agricultura seguirán siendo tomadas fuera y sin ninguna participación del sector.

Las USPAs pueden ser reforzadas mediante convenios con los organismos regionales de cooperación técnica y los organismos financieros internacionales, para que, en una primera instancia, alivien la falta de incentivos que limita al sector público en atraer personal altamente calificado. Lo anterior para que pueda cumplir con las obligaciones que demandan las funciones de un Estado que oriente la actividad del sector sin necesidad de ejercer un total control y vigilancia para lograrlo. La constitución o fortalecimiento de una unidad de análisis de políticas que pueda trabajar relativamente aislada del proceso político dentro del sistema de planificación sectorial, permitirá el establecimiento de políticas claras, simples y estables que guíen las decisiones de los participantes en los mercados y actividades del sector.

Por otra parte, una unidad de análisis de políticas, aislada de los mecanismos que permitan al sector coordinar con otros sectores responsables de políticas macroeconómicas, comerciales, regionales, etc., no rendirá los frutos necesarios para la inserción del sector al proceso económico nacional. Si el sector no desarrolla la capacidad de diálogo, concertación y negociación con los niveles decisorios de políticas nacionales y regionales tales como hacienda, banca central y economía, la política sectorial seguirá siendo una política de ajuste y no de vanguardia. La agricultura es el sector más importante en las economías de los países del istmo centroamericano pero, hasta la fecha, no ha sido considerada así por otros sectores. Tampoco se le ha incluido dentro de los planteamientos de desarrollo económico, como uno de los sectores que den dinamismo a la reactivación.

BIBLIOGRAFIA

- BID. 1989. Progreso económico y social en América Latina. Informe Anual. Washington, D.C. s.p.
- CEPAL. 1982. Notas sobre la evolución del desarrollo social en el Istmo Centroamericano hasta 1980. México, D.F. s.p.
- _____. 1983. Satisfacción de necesidades básicas de la población del Istmo Centroamericano, México, D.F. s.p.
- _____. 1985. Balance preliminar de la economía latinoamericana. Santiago de Chile.
- _____. 1990. Transformación productiva con equidad. Santiago, Chile. s.p.
- CORECA/IICA. 1986. Estudios de políticas agrícola globales de Costa Rica, El Salvador, Honduras, Guatemala, Panamá y República Dominicana. San José, C.R. s.p.
- CORECA. 1990. Primera Reunión de Ministros de Agricultura. Tegucigalpa, Hond. s.p.
- COUNCIL OF ECONOMICS ADVISERS. 1986. Annual report. Washington. s.p.
- DECLARACION DE Presidentes de Centroamérica. 1990. Antigua, Guatemala. s.p.
- FLACSO/IICA. 1986. Centroamérica en cifras. San José, C.R.
- _____. 1989. Centroamérica en cifras. San José, C.R.
- IICA. 1990. Modernización de la agricultura en América Latina y el Caribe. C. Pomareda, J. Torres Zorrilla (Eds.). San José, IICA, Programa I: Análisis y Planificación de la Política Agraria. Ponencias, Resultados y Recomendaciones de Eventos Técnicos. 323 p.
- MANDLER, P. 1987. Sobre indicadores de la importancia económica de la agricultura y sus limitaciones. San José, (C.R.), Programa I: Análisis y Planificación de la Política Agraria. s.p.
- POMAREDA, C.; NORTON, R.; RECA, L.; TORRES ZORRILLA, J. 1989. Las políticas macroeconómicas y la agricultura. San José, IICA. Serie de Documentos de Programas no. 14.
- _____. 1990. El desafío para la Agricultura de los 90; modernización con equidad. San José, IICA. s.p.

ROSALES, O. 1987. Plan Baker, deuda externa latinoamericana y reordenamiento de la economía mundial. *Revista de Integración y Desarrollo de Centroamérica (Hond.)* no. 40. s.p.

SIECA. 1990. *Hacia una estrategia de integración para el desarrollo de Centroamérica.* Guatemala. s.p.

THE WORLD BANK. 1989. *Informe sobre el desarrollo mundial. Informe Anual.* Washington, D.C. s.p.

TREJOS, R. *et al.* 1989. *Problemas del nivel de protección efectiva en Centroamérica.* San José, C.R., Prodesarrollo. s.p

_____; TORRES ZORRILLA, J. 1989. *Relaciones intersectoriales y reactivación económica.* San José, Programa I: *Análisis y Planificación de la Política Agraria.* s.p.

Esta publicación, producto del Servicio Editorial y la Imprenta del Centro Interamericano de Documentación e Información Agrícola (CIDIA), se terminó de imprimir en la Sede Central del IICA en el mes de febrero de 1992, con un tiraje de 1 200 ejemplares.

PROGRAMA 1: Análisis y Planificación de la Política Agraria

El Programa de Análisis y Planificación de la Política Agraria tiene el objetivo de colaborar con los países en el análisis y evaluación de modelos y estrategias alternativas de desarrollo agropecuario; contribuir al mejoramiento de la capacidad de análisis y asesoramiento para la definición y ejecución de la política agraria; y fortalecer la organización y administración de los sistemas institucionales de planificación e implementación de la política agraria.

El programa toma en cuenta que, en las actuales condiciones económicas internacionales, la agricultura es uno de los elementos centrales para posibilitar el crecimiento económico. Este papel de la agricultura como elemento dinamizador de la economía destaca, asimismo, la importancia de las políticas agrarias y la necesidad de analizarlas y ajustarlas al nuevo rol que el sector puede desempeñar.



SERIE DOCUMENTOS DE PROGRAMAS
PROGRAM PAPERS SERIES

- 1 LOS PROGRAMAS DE AJUSTE ESTRUCTURAL Y SECTORIAL: Alcances para la Reactivación y Desarrollo de la Agricultura Agosto 1987/IICA
- 2 FOROS INTERNACIONALES SOBRE PRODUCTOS AGRICOLAS: Situación y Perspectivas Agosto 1987/Haroldo Rodas Melgar
- 3 CAPACITACION CAMPESINA: Un Instrumento para el Fortalecimiento de las Organizaciones Campesinas Octubre 1987/IICA
- 4 TECHNOLOGICAL INNOVATIONS IN LATIN AMERICAN AGRICULTURE November 1987/Alain de Janvry, David Runsten, Elisabeth Sadoulet
- 5 EXPERIENCIAS EN LA APLICACION DE ESTRATEGIAS PARA COMBATIR LA POBREZA RURAL Diciembre 1987/Fausto Jordán, Diego Londoño
- 6 LAS AGRICULTURAS DE LOS PAISES DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE EN LA CRISIS ACTUAL: Condiciones, Desempeño y Funciones Julio 1988/Mario Kaminsky
- 7 LA NUEVA BIOTECNOLOGIA EN AGRICULTURA Y SALUD Julio 1988/IICA
- 8 AGRICULTURA Y CAMBIO ESTRUCTURAL EN CENTROAMERICA Octubre 1988/Helio Fallas, Eugenio Rivera
- 9 MEXICO EN LA RONDA URUGUAY: El Caso de la Agricultura Enero 1989/Cassio Luiselli Fernández, Carlos Vidali Carbajal
- 10 LA ECONOMIA CAMPESINA EN LA REACTIVACION Y EL DESARROLLO AGROPECUARIO Febrero 1989/IICA
- 11 HUMAN CAPITAL FOR AGRICULTURAL DEVELOPMENT IN LATIN AMERICA June 1989/G. Edward Schuh, M. Inez Angeli-Schuh
- 12 RURAL DEVELOPMENT IN LATIN AMERICA: An Evaluation and a Proposal June 1989/Alain de Janvry et al.
- 13 HACIA UNA ESTRATEGIA TECNOLÓGICA PARA LA REACTIVACION DE LA AGRICULTURA DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE Julio 1989/Eduardo Trigo, David Runsten
- 14 LAS POLITICAS MACROECONOMICAS Y LA AGRICULTURA Setiembre 1989/Carlos Pomareda, Roger Norton, Lucio Reca, Jorge Torres Zorrilla
- 15 ACCESO A MERCADOS Y COMERCIO INTRARREGIONAL Setiembre 1989/Alvaro de la Ossa, Alfredo Guerra-Borges
- 16 INVERSION Y MECANISMOS PARA LA MOVILIZACION DE RECURSOS FINANCIEROS PARA LA AGRICULTURA Setiembre 1989/Roberto Vásquez, Richard Webb, Carlos Pomareda, Félix Cirio
- 17 AMERICA LATINA Y EL CARIBE: POBREZA RURAL PERSISTENTE Enero 1990/IICA
- 18 BIOTECNOLOGIA E INDUSTRIA: Un Ensayo de Interpretación Teórica Noviembre 1990/Ignacio Avalos Gutiérrez
- 19 TECNOLOGIAS DE AMERICA DEL NORTE PARA EL PROCESAMIENTO DE ALIMENTOS Noviembre 1990/Paul G. Muller, René Riel
- 20 NUEVAS ESTRATEGIAS EN LA TRANSFERENCIA DE TECNOLOGIA AGROPECUARIA PARA EL ISTMO CENTROAMERICANO Noviembre 1990/David Kaimowitz, Daniel Vartanián
- 21 LA COOPERACION TECNICA EN LOS PRESTAMOS DE AJUSTE SECTORIAL AGROPECUARIO: La Experiencia Argentina Febrero 1991/Carlos Garramón, Edith S. de Obschatko
- 22 TRANSFORMACIONES ESTRUCTURALES Y RELACIONES INTERSECTORIALES DE LA AGRICULTURA EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE Agosto 1991/Jorge A. Torres Zorrilla
- 23 LA PROBLEMÁTICA DEL DESARROLLO DE LAS AGROBIOTECNOLOGIAS EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE Setiembre 1991/Walter R. Jaffé
- 24 APERTURA ECONOMICA: CARACTERISTICAS E IMPLICACIONES PARA EL SECTOR AGROALIMENTARIO EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE Setiembre 1991/Rafael A. Trejos, Carlos A. M. Santana
- 25 BASES PARA UNA AGENDA DE TRABAJO PARA EL DESARROLLO AGROPECUARIO SOSTENIBLE Setiembre 1991/IICA También disponible en español
- 26 THE SINGLE EUROPEAN MARKET OF 1992: IMPLICATIONS AND POLICY OPTIONS FOR CARIBBEAN AGRICULTURE September 1991/Dowlát Budhrám, Lorenzo Rock
- 27 ARMONIZACION DE POLITICAS Y MODERNIZACION DE LA AGRICULTURA EN CENTROAMERICA: Estrategia en Procesos de Ajuste y Apertura Económica Febrero 1992/Rafael A. Trejos, Carlos Pomareda, Danilo Herrera

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA
Apdo. 55-2200 Coronado, Costa Rica/Tel.: 29-02-22 / Cable: IICASANJOSE / Télex: 2144 IICA CR
Correo Electrónico EIES: 1332 IICA SC / FAX (506) 29-47-41, 29-26-59 IICA COSTA RICA