

## CENTROAMÉRICA: AJUSTE MACROECONÓMICO Y REACTIVACIÓN AGRÍCOLA \*

CASSIO LUISELLI \*\*

### I. LA VIABILIDAD CENTROAMERICANA

#### a) *Introducción*

El comportamiento económico de Centro América desde la segunda posguerra nos muestra dos cosas esenciales que queremos enfatizar a lo largo de este trabajo. Primero, que la región en su conjunto experimentó un crecimiento acelerado y un notable proceso de integración, desarrollo y diversificación económica. Asimismo, se puede apreciar su importante viabilidad económica a pesar de la actual crisis y de las restricciones externas e internas que enfrenta. Al respecto es importante señalar que en buena medida los procesos de acumulación y desarrollo observados en la región en las pasadas décadas —que elevaron los niveles de ingreso, las demandas y expectativas sociales— conforman los retos para el futuro. Estamos frente a una paradoja en torno al éxito: dichos retos se amplifican precisamente porque se avanza mucho en las pasadas tres décadas. Por ello es importante recalcar la necesidad de retomar una pauta de crecimiento aceptable y explorar cómo puede ser posible consumir esta viabilidad centroamericana precisamente en el momento de una notable transformación de la eco-

\* Este trabajo fue preparado para la International Commission for Central American Recovery and Development.

\*\* El autor agradece a sus colegas del CEPF (IICA) y al doctor Juan Manuel Villasuso sus aportes y comentarios al presente trabajo.

nomía internacional y la creciente complejidad social y económica en el istmo centroamericano.

Hasta finales de los años 50 Centro América se caracterizaba por tener una economía en rápida expansión pero sustentada fundamentalmente en un importante sector agropecuario que era, con mucho, su principal impulso dinámico. No sólo la agricultura proveía el grueso de los ingresos fiscales sino que constituía más de la mitad del producto interno bruto y aportaba 90% de las exportaciones. Justamente por este factor empezó a gestarse uno de los fenómenos que años después vinieron a significar el más importante detonador de la crisis actual: la vulnerabilidad externa de la región. La industria en aquella década era incipiente y fundamentalmente constituida por pequeños establecimientos predominantemente agroindustriales, aunque también existían industrias para algunos artículos de consumo, textil, y otros de menor importancia. A partir de los 60, y aún en una época de marcado crecimiento económico, empieza un proceso combinado de industrialización e integración económica que seguía en buena medida el patrón de sustitución de importaciones que se daba en el resto de América Latina. Este modelo superpuesto o “aditivo” —para usar el término de la CEPAL— de hecho configura todavía en lo fundamental el perfil económico de Centroamérica.

Entre 1950 y 1970 los países de Centro América y Panamá crecieron a una tasa real promedio superior a 5%, destacándose Costa Rica y Nicaragua que crecieron a un ritmo superior, y sobre todo Panamá que creció más de 7%. Honduras, Guatemala y El Salvador lo hicieron a tasas ligeramente inferiores, pero en su conjunto la región se mostró ampliamente dinámica.

Fueron tres los motores que impulsaron este crecimiento económico: el sector exportador —sobre todo agroexportador—, el proceso de industrialización sustitutiva vinculado a la integración económica, y la acelerada tasa de formación de capital en la región. De alguna manera estos tres “motores” deberán reactivarse de nuevo para la reanimación económica que se pretende.

Las exportaciones se cuadruplicaron en términos de valor entre 1950 y 1970. Ésta notable expansión fue acompañada por el éxito en la diversificación, pues mientras para inicios de los 50 el principal rubro de exportación generaba el 70% de todas las divisas, había reducido su peso al 36% para 1970. Así, cinco economías monoexportadoras al inicio de ese periodo —de café en algunos países, de plátano en otros—

lograron con éxito agregar a su comercio exterior algodón, azúcar, carne, algunos alimentos procesados y también algunas manufacturas.

La industrialización sustitutiva en el marco del Mercado Común, logró que la industria pasara de significar 11% del producto interno bruto en 1950 a 18% para 1970.

La tercera fuente de dinamismo procedió de la formación de capital, especialmente de la inversión pública. El coeficiente de inversión bruta fija pasó de 11% en 1950 a 15% en 1970. Este coeficiente, la participación de la inversión, aumenta de 20% para 1950 a 25% aproximadamente para 1970.

Sin embargo, este comportamiento dinámico trajo consigo una mayor vulnerabilidad externa. El coeficiente de importación pasó a ser de 15% en 1950 a 25% en 1970. Todos los países, con diferencias de grado, mantuvieron déficit crónicos y crecientes en la cuenta corriente de sus balanzas de pago. De igual manera, y ante la creciente demanda de recursos para financiar el gasto público y la baja elasticidad de ingreso de los sistemas impositivos, los gobiernos de la subregión enfrentaron crecientes déficit fiscales. Como vemos en el cuadro 1, esta gran apertura de Centroamérica al comercio internacional, medida a través de la importancia del comercio respecto al PIB, es un indicador notable de su vulnerabilidad. No hay que olvidar que Centroamérica y Panamá representan el cuarto exportador e importador de América Latina al y del mercado de Estados Unidos, solamente después de México, Brasil y Venezuela. Del crecimiento y la diversificación aludida se puede señalar como aspecto positivo el progresivo alejamiento de la monoexportación, a pesar de no llegar a niveles de desarrollo y diversificación que les permitiera disminuir el impacto de cualquier *shock* externo. Así, las fuentes o motores de dinamismo mencionados pudieron influirse recíproca y positivamente a lo largo del periodo considerado. Cada una compensó de alguna manera las insuficiencias temporales o transitorias de las otras. Cuando hubo reducciones en el nivel de exportaciones, el desarrollo industrial en el marco de integración o en el proceso de inversión pública permitieron compensar y mantener el notable impulso dinámico de las economías centroamericanas.

Empero, ciertas características del esquema de desarrollo seguido tuvieron repercusiones negativas hacia el mediano plazo. La mayor parte de ellas son análogas a las observadas en los países que siguieron el modelo de sustitución de importaciones, significadas por la profun-

CUADRO 1. *Centroamérica: participación de las exportaciones e importaciones de bienes y servicios no factoriales en el PIB (%)*

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Costa Rica <sup>a</sup>		46	43	36	36	34	
Exportaciones		46	43	36	36	34	
Importaciones		51	40	37	35	35	
El Salvador <sup>b</sup>							
Exportaciones			24.6	25.4	24.3	22.1	23.9
Importaciones			30.6	30.1	30.2	27.9	29.8
Guatemala <sup>c</sup>							
Exportaciones			15	13	13	13 <sup>h</sup>	
Importaciones			19	15	15	13	
Honduras <sup>d</sup>							
Exportaciones		33.5	27.5	27.1	26.5		
Importaciones		40.1	30.5	30.8	33.2		
Nicaragua <sup>e</sup>							
Exportaciones		17.6	17.1	15.3	12.1	10.2 <sup>h</sup>	
Importaciones		32.6	32.9	32.6	36.4	30.6	
Panamá <sup>f</sup>							
Exportaciones		42.5	41.1	39.5			
Importaciones		44.1	38.8	38.2			

<sup>a</sup> FUENTE: FMI: Costa Rica (1986) p.iv (Cifras redondeadas por la fuente). <sup>b</sup> FUENTE: FMI: El Salvador (1985) p.v. <sup>c</sup> FUENTE: FMI: Guatemala (1986) p.iv. <sup>d</sup> FUENTE: FMI: Honduras (1985) p.iv. <sup>e</sup> FUENTE: FMI: Nicaragua (1987) p.iv. <sup>f</sup> FUENTE: FMI: Panamá (1985) p.v. <sup>g</sup> Cifras estimadas. <sup>h</sup> Cifras preliminares.

dización de la dependencia respecto al sector externo debido a que el proceso sustitutivo, aun en el marco de la integración, tiende a hacerse más complejo y a aumentar el coeficiente de importaciones por unidad de producto. Por otro lado, los patrones de consumo que se conformaron tuvieron un alto componente importado. La producción industrial y agrícola fincaron su expansión en una gran cantidad de bienes de capital, insumos y tecnología comprada en el exterior. Actualmente el valor importado de la producción centroamericana llega en algunos países a más de 40%.

Además, muchas de las políticas aplicadas desde finales de los 50, por ejemplo en el tipo de cambio, de exenciones a la importación de bienes de capital, insumos y créditos, entre otras, profundizaron la adopción de patrones tecnológicos y de consumo excesivamente dependientes de productos y materias primas importadas. Por otra parte, pareciera que no se incentivó suficientemente la propensión privada al ahorro; esto es cierto en todos los países. En Costa Rica, por ejemplo, el ahorro interno ha sido apenas el 6 o 7% del ingreso nacional disponible en dicho periodo, porcentaje excesivamente reducido en comparación con otras naciones de América Latina. Ello ha obligado de manera exagerada a recurrir al ahorro externo para financiar el proceso de formación de capital, factor que como resulta obvio ahora, ha redundado en forma por demás negativa en los problemas del servicio de la deuda externa de la región. El proceso integración-sustitución de importaciones no estimuló lo suficiente las ventajas comparativas naturales de la región en productos primarios y, sobre todo, no formó un sector industrial competitivo a nivel internacional, ni siquiera a nivel latinoamericano. Los esfuerzos por diversificar y promover las exportaciones de productos no tradicionales que se inician a principios de los años 70 no fueron suficientes como para marcar una nueva tendencia de dinamismo regional y son ahogados por el sesgo antiexportador de las políticas macroeconómicas del momento.

Las consecuencias de la estructura económica que se conformó en Centroamérica y sus vinculaciones con el exterior se acentuaron particularmente a partir de los 70, cuando la economía internacional se debilita y se incrementan en forma dramática los precios del petróleo que conformaban ya entonces una parte importante de las importaciones centroamericanas. Estos *shocks* externos propagaron rápidamente su efecto en la economía de la región: bajó el crecimiento de la producción porque a ello se aunó el agotamiento relativo del mercado centroamericano, se incrementó el desempleo y el subempleo, se acentuó la desigualdad en la distribución del ingresos, así como la pobreza absoluta, hubo incluso un proceso de reconcentración de la propiedad rural y de la producción agropecuaria e industrial. Por último, se amplificaron a nivel prácticamente inmanejable los déficit de la balanza de pagos, conformando el cuadro económico que precipitó la crisis actual.

Lo mismo que en el resto de Latinoamérica, la notable evolución de las economías centroamericanas de la posguerra a los años 70 no

sólo fue insuficiente sino que a menudo evolucionó en sentido inverso en cuanto a atenuar los rezagos acumulados respecto a distribución y satisfacción de necesidades básicas de amplios estratos de la población, que en dicho periodo experimentó un enorme crecimiento. Según la CEPAL, 65% de la población de los cinco países centroamericanos y Panamá no satisface sus necesidades básicas mínimas, y más del 40% de ella vive en un estado de pobreza extrema. 20% de la población más pobre dispuso sólo de cerca del 4% del ingreso nacional, mientras que en el otro extremo el 20% de los grupos con mayores ingresos obtiene cerca de 60% de ese ingreso. Así, el crecimiento dinámico observado en la región distribuyó sus frutos en forma inequitativa, concentrando y excluyendo a las capas más pobres de la población. Como es obvio, esto tiene una contraparte en el patrón de utilización del espacio rural que ha sido altamente negativo y regresivo en dicho periodo. Se puede concluir con Helio Fallas (1987), que

...desde el punto de vista social, si bien el progreso económico causó cambios de importancia como la formación de clases medias más amplias y un sector empresarial ligado a la industria, se mantuvieron en lo fundamental las instituciones políticas y los patrones de acumulación concentradores. Ello significó que la intervención de los gobiernos, si bien significativa, no rebasó ciertos límites impuestos por los grupos oligárquicos.

Valga decir aquí que si bien la agricultura fue un ingrediente fundamental en la dinámica de las sociedades nacionales, fuente de riqueza, divisas y empleo, también, por la desigualdad creciente en la distribución de la propiedad y los recursos, generó marginación y pobreza y fue parte del cuadro social que determinó violencia y disconformidad en varios países de la región. Durante los años 70 se mantuvieron las tendencias de expansión secular descritas arriba, pero algunas de las mencionadas características de signo adverso empezaron a manifestarse nítidamente. Sin embargo, todavía hasta 1978 la mayor parte de los países dieron muestra de dinamismo al poder ajustarse al encarecimiento del petróleo con más o menos éxito (véase CEPAL, *El impacto del incremento del precio de los hidrocarburos sobre las economías del Istmo Centroamericano*, México, enero de 1981, p. 1036). En cambio, perdió dinamismo el sector manufacturero, debido, en parte, al agotamiento de la fase inicial del proceso sustitutivo de importaciones, al cual se sumaban dificultades en el proceso de integración centroamericana. Así, es en la década de los 70 cuando empieza a entrar en

colisión la dinámica de una economía internacional en desaceleración, problemas estructurales serios y el agotamiento de los motores dinámicos antes aludidos. Pese a todo hubo elementos que moderaron o contrarrestaron la irrupción y generalización posterior de la crisis (en forma similar a otras regiones y países de América Latina) entre ellos el incremento del gasto público (aun en inversión) a través del gasto fiscal, transferencias, participación de empresas públicas, como mecanismos inducidos por los créditos externos sumamente baratos y crecientemente privados, que en aquellos años reflejaban el “reciclaje” de los petrodólares. Fue —como en el resto de Latinoamérica— el endeudamiento externo más que la vía fiscal y el ahorro interno, el mecanismo que permitió prolongar por algunos años más la expansión económica de Centroamérica durante prácticamente toda la década de los 70.

Así pues, por vez primera y a partir de 1945, los tres motores de crecimiento o de impulso dinámico entraron en forma más o menos simultánea en recesión; los fenómenos de crecimiento secular nos muestran claramente lo anterior. El sector industrial desacelera su ritmo de crecimiento de un promedio cercano a 9% al inicio de los 70, a menos de 4% alrededor de la segunda mitad del decenio. Es de sobra conocido, por lo demás, que en forma simultánea a la crisis económica internacional y la desaceleración regional, se agudizaron los problemas políticos en la mayor parte de los países, notablemente en Guatemala y El Salvador, y sobrevino el éxito de la Revolución Sandinista en Nicaragua; de tal manera que las condiciones políticas de la región en su conjunto no fueron propicias para la reactivación del proceso integrador ni tampoco para el proceso de inversión externa.

Los términos de intercambio, crecientemente negativos para la mayor parte de los productos centroamericanos, no han mejorado, y a pesar del alivio reciente en los precios de los hidrocarburos, la mayor parte de sus productos de exportación permanecen bajos. La relación de precios intercambio se deterioró sistemáticamente en Centroamérica a partir de finales de los 70. Y ante esto, la crisis de la deuda actuó como un ariete —con un cuadro macroeconómico local deteriorado y un marco económico internacional sumamente adverso. Ya para 1980 la región en su conjunto había entrado en una severa etapa recesiva. El Salvador, sumando los problemas económicos a los políticos, ha tenido una variación negativa del ingreso en los últimos años de cerca de 10% y la mayor parte de los países no ha podido recupe-

rar, ni con mucho, sus ritmos históricos de crecimiento. De tal suerte que los fenómenos adversos descritos se influyen y refuerzan recíprocamente, pasando Centroamérica de una etapa de círculo virtuoso, esto es, donde los motores de desarrollo se reforzaban y retroalimentaban positivamente, a una etapa de círculo vicioso donde las variables recesivas parecen conjugarse dificultando las posibilidades de retomar el dinamismo.

La elevada interdependencia económica, fruto del éxito del Mercado Común, presenta la paradoja de transmitir *shocks* externos y debilitar la capacidad de crecimiento. Las exportaciones cayeron para la región en su conjunto en más de 12%; adicionalmente, el espectacular aumento en las tasas de interés de los mercados financieros dificultaba mantener el nivel prácticamente insostenible y la posibilidad no digamos de movilizar recursos externos hacia la región sino incluso de poder servir la deuda externa; de hecho, varios países entraron en moratoria de facto. La inversión privada se retrae 20% para los cinco países en el año de 1980 y se acompaña por fugas de capital. Los ahorros reales pierden terreno, aumentan las presiones inflacionarias y sobrevienen ajustes altamente recesivos que imponen costos sociales muy altos.

En síntesis, hacia 1980 y con importantes diferencias de grado, todos los países del istmo, sin excepción, tuvieron que hacer frente a una situación de estancamiento con inflación y graves desequilibrios internos y externos, una retracción importante en el proceso de formación de capital y un empobrecimiento generalizado de su población. Pero en este panorama hay que resaltar que a pesar de las enormes dificultades, el comercio centroamericano no se colapsó (sobre todo en el sector manufacturero) y persistió un proceso regional de sustitución de importaciones respecto al resto del mundo, logros que si bien modestos, acreditan la capacidad de respuesta, viabilidad de la región y sus mecanismos de integración, aunque desde luego con muy notables diferencias en la región.

#### b) *El papel de la agricultura en las estrategias de reactivación*

La agricultura sigue siendo el sector económico más importante de América Central y el eje dinámico de su reactivación, aun cuando su porcentaje de participación en la producción, empleo y exportación



haya disminuido en relación al sector industrial. La urbanización y la diversificación han pasado en buena medida por una creciente articulación de la agricultura con la industria que sigue dando al sector agrícola un papel decisivo en la economía centroamericana. Más aún, es evidente que las ventajas comparativas de la región en relación con el resto del mundo tienen que ver con la agricultura y la agroindustria. No olvidemos que el sector agrícola genera todavía 25% del producto de los países de Centroamérica y mantiene en ocupación a poco más de la mitad de la población económicamente activa, produce alimentos básicos y materias primas. El sector agroindustrial, en conjunto, representa alrededor de 50% del valor agregado por la industria.

Obviamente la agricultura centroamericana es altamente heterogénea, no sólo a nivel de los distintos países, sino dentro de los mismos. La relación que existe entre el sector agroexportador y el campesino de subsistencia marca agudas diferencias sociales de complejas repercusiones políticas y económicas, así como reacciones diferentes ante la política económica, que son materia central de nuestro trabajo. En particular porque hay precios relativos que afectan en forma diferenciada a la propia agricultura, al subsector llamado "moderno" y al subsector tradicional o "campesino". La estructura de la propiedad en Centroamérica plantea también una evidente dicotomía en la cual una minoría posee grandes proporciones de tierra apta para la agricultura, mientras el sector campesino permanece en pequeños minifundios. Esta desigualdad tiene profundas implicaciones sociales y económicas. CEPAL señala que para 1980 cerca de 70% de las familias centroamericanas vivían en condiciones de pobreza, ya sea relativa o absoluta. En el caso de Centroamérica esto es mayoritariamente un problema rural. Igualmente se estima que dos terceras partes de los niños menores de seis años padecen algún grado de desnutrición.

En el aspecto productivo, el sector campesino contribuye al producto agrícola a través de los cultivos tradicionales de maíz y frijol, los cuales mantienen rendimientos estancados y aun decrecientes, cosechando volúmenes similares a los de los años 70, obligando con ello a una creciente importación de granos básicos para satisfacer la demanda en una región que tiene amplia potencialidad productiva, como veremos adelante. Por su parte el sector agroexportador moderno muestra una cierta dinámica, tanto para la diversificación hacia el exterior como para el propio mercado doméstico. Detrás de esta dinámica está el hecho de que durante casi todo el decenio de los 70 hubo un

auge de exportación tradicional hacia terceros mercados. Los precios de dichos productos subieron en los 70 de tal manera que los términos de intercambio se volvieron sumamente favorables para Centroamérica durante algunos años. En la modernización agrícola la producción para el mercado interno tuvo notables productos de expansión, favorecidos de alguna manera por la mayor disponibilidad de recursos generados en el exterior. El arroz y el sorgo crecieron en forma muy significativa por medio de una mayor superficie cultivada en procesos altamente mecanizados, sin embargo, la mayor parte de la producción agrícola para el mercado interno, sobre todo el sector tradicional, no mostró, ni con mucho, el impacto benéfico de la modernización del sector agroexportador.

A los problemas mencionados de distribución regresiva de la tierra se conjugan las políticas de precios e incentivos que en general no fueron tan favorables a cultivos destinados al mercado interno. Así, la producción agroexportadora recibió una mayor asignación de los escasos recursos disponibles y también el sector doméstico que produce para consumo interno de los grupos de mediano y alto ingreso. De esta manera, el sector agroexportador y el doméstico moderno han ido absorbiendo más tierras de mejor calidad y tuvieron mejores niveles de productividad. Por otro lado, los recursos financieros asignados a la exportación fueron tales que en 1980, por ejemplo, cerca de 90% de las colocaciones de los bancos en la región se canalizaron para este sector. Igualmente, la mayor parte de los recursos humanos calificados y el apoyo institucional existente se dirige abrumadoramente al impulso de la agroexportación.

Pero a pesar de esta marcada bimodalidad, el sector agropecuario constituye, y seguramente seguirá constituyendo una importante base dinámica de los países de la región. Así, por ejemplo, en 1985 el aporte del sector al PIB alcanzó 25%, generó dos terceras partes del total de divisas y —cifras de 1980— absorbió la mitad de la población económicamente activa; además de realizar un aporte considerable a los ingresos fiscales por medio de impuestos a las exportaciones agropecuarias y otros gravámenes ligados a la agricultura y a la agroindustria. La rama alimentos, bebidas y tabaco (de la clasificación CIU) representó para 1985, 45% del PIB. Por su parte la población rural de América Central es 56% del total, siendo en Guatemala 62% y en Costa Rica menos de 40%. El cuadro 2 señala la PEA situada en la agricultura ligeramente encima de 50% de la total. Solamente Costa

Rica (y Panamá) se encuentran por debajo de ese promedio. Para 1985, por ejemplo, en Costa Rica la agricultura contribuyó con 27% al empleo total, 43% en Nicaragua, y en Panamá (cifras de 1983) era 29%. Dadas las características estructurales de Honduras, Guatemala y El Salvador, se puede estimar que el empleo agrícola en esos países era aún mayor proporcionalmente.

CUADRO 2. *Centroamérica: población económicamente activa total y agrícola*

	1950		1960		1970		1980	
	Miles	%	Miles	%	Miles	%	Miles	%
<b>MCCA</b>								
Total	2 981	100	3 473	100	4 668	100	6 342	100
Agrícola	2 080	69.8	2 216	63.8	2 679	57.4	3 252	51.3
<b>Costa Rica</b>								
Total	272	100	374	100	532	100	742	100
Agrícola	149	54.8	193	51.6	224	42.1	260	35
<b>El Salvador</b>								
Total	653	100	815	100	1 100	100	1 495	100
Agrícola	413	63.2	502	61.6	617	56.1	754	50.4
<b>Guatemala</b>								
Total	968	100	1 199	100	1 638	100	2 207	100
Agrícola	660	68.2	802	66.9	999	60.9	1 211	54.9
<b>Honduras</b>								
Total	758	100	—	—	807	100	1 087	100
Agrícola	635	83.8	—	—	536	66.4	680	62.5
<b>Nicaragua</b>								
Total	330	100	490	100	591	100	811	100
Agrícola	223	67.6	302	61.6	303	51.3	347	42.8

FUENTE: CEPAL (1986), cuadro 32.

Las exportaciones agropecuarias de la región para el difícil periodo 1980-1985 representan todavía entre 60 y 70% de las exportaciones globales, como vemos en el cuadro 3. Así, las características intrínsecas de la agricultura centroamericana, su dotación relativamente amplia y subutilizada de tierra y recursos naturales permiten asegurar que en

CUADRO 3. *Participación de las exportaciones agrícolas en los totales*

	1970	1975	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
<b>Costa Rica</b>									
Exportación <sup>a</sup>	227	456	934	981	1 008	864	888	1 174	
Expor. Agro. <sup>b</sup>	72.50	63.70	62.50	61.90	53.80	59.70	58.90	56.60	71.10
Café	31.60	19.60	33.50	24.80	24.00	27.30	27.00	27.70	33.3
Banano	28.90	29.20	20.20	20.70	22.40	26.30	28.20	24.00	21.7
Algodón	0.00		0.10	0.20					0
Carne	7.80	7.70	8.70	7.10	7.40	6.10	3.70	4.90	5.7
Otros <sup>c</sup>	4.20	7.20	0.00	9.10					10.4
<b>El Salvador</b>									
Exportación <sup>a</sup>	236	514	1 205	1 038	786	698	729	845	
Expor. Agro. <sup>b</sup>	59.60	50.10	68.50	65.60	62.90	64.50	63.20	63.1	65.3
Café	49.40	35.80	59.80	57.20	56.10	57.60	55.20	61.4	60.2
Banano									
Algodón	10.20	14.30	7.50	7.90	6.70	6.50	7.50	1.30	5.1
Carne			1.20	0.50	0.10	0.40	0.50	0.4	
Otros <sup>d</sup>									
<b>Guatemala</b>									
Exportación <sup>a</sup>	291	623	1 239	1 510	1 202	1 113	1 158	1 205	
Expor. Agro. <sup>b</sup>	59.10	65.10	55.70	54.50	44.50	47.60	40.80	59.50	60.30
Café	34.50	25.90	35.40	30.50	24.90	32.00	28.30	31.90	45.60
Banano	6.90	5.40	1.50	2.900	4.30	6.10	4.90	4.90	6.70
Algodón	8.90	11.60	15.40	10.90	13.00	8.10	6.20	6.40	7.00
Carne	4.20	2.60	3.40	1.90	2.30	1.40	1.40	1.10	1.00
Otros <sup>c</sup>	4.60	19.60		8.30				15.20	
<b>Honduras</b>									
Exportación <sup>a</sup>	171	302	734	821	723	663	740	775	
Expor. Agro. <sup>b</sup>	69.07	60.85	67.63	64.01	62.87	67.63	61.66	60.45	61.50
Café	14.90	19.40	26.00	24.00	22.10	22.60	21.80	22.10	23.00
Banano	43.30	21.00	26.40	26.80	27.30	32.30	29.30	29.80	35.80
Algodón	0.60	1.50	1.50	1.60	1.60	1.00	0.60	1.00	
Carne	0.80	6.20	8.00	7.20	5.90	5.00	4.50	3.20	2.70
Otros <sup>f</sup>	9.47	12.75	5.73	4.41	5.97	6.73	5.46	4.35	

CUADRO 3. (Continúa)

	1970	1975	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
<b>Nicaragua</b>									
Exportación <sup>a</sup>	180	375	551	414	476	371	427	432	
Expor. Agro. <sup>b</sup>	52.40	41.80	64.00	58.4	60.10	62.10	72.10	74.20	79.8
Café	18.00	12.80	25.80	36.80	27.30	30.50	35.80	31.80	40.7
Banano	0.20	1.60	1.00	1.90	4.20	2.40	3.50	3.10	5.0
Algodón	19.20	25.50	22.00	6.70	24.40	20.90	25.50	34.70	30.1
Carne	15.00	1.90	15.20	13.00	4.20	8.30	7.30	4.60	4.0
<b>Panamá</b>									
Exportación <sup>a</sup>	106	278	303	350	317	308	299	252	
Expor. Agro. <sup>b</sup>	50.60	30.50	22.10	36.30	24.20	25.20	27.50	34.90	18.50
Café			2.80	2.40	4.10	3.50	4.40	2.70	
Banano	46.80	24.60	18.70	14.60	20.10	19.10	21.90	21.30	18.50
Algodón									
Carne			0.60	0.70	2.60	1.20	0.60		
Otros <sup>b</sup>	3.80	14.90		18.60			10.30		
<b>Centroamérica</b>									
Exportación <sup>a</sup>	1 212	2 548	4 966	5 114	4 510	4 017	4 242	4 683	
Expor. Agro. <sup>b</sup>	56.80	44.40	55.80	50.10	50.40	53.40	53.10	53.20	
Café	24.70	18.90	30.50	29.30	26.50	28.90	28.80	29.60	
Banano	21.00	13.60	11.30	11.20	13.00	14.40	14.60	13.90	
Algodón	6.50	8.80	7.80	4.50	7.60	6.10	6.60	7.20	
Carne	4.60	3.10	6.20	5.10	3.30	4.00	3.10	2.50	

<sup>a</sup> Exportaciones totales en millones de dólares; <sup>b</sup> Participación exportaciones agrícolas en exportaciones totales en %; <sup>c</sup> Incluye cacao y exportaciones agropecuarias no tradicionales; <sup>d</sup> Incluye azúcar y cardamomo; <sup>e</sup> Se refiere a madera. <sup>h</sup> Se refiere a azúcar.

FUENTE: CEPAL (1986), cuadro 19.

el sector agropecuario hay un gran potencial dinamizador, ineludible para cualquier estrategia de reactivación. Las ventajas comparativas naturales que posee la región, el menor costo de empleo por unidad de producto o capital, la ubicación geográfica respecto a ciertos mercados importantes, no sólo de Estados Unidos sino de América Latina, son signos positivos para una estrategia de producción agrícola que además haga posible suavizar las agudas desigualdades, con la posibilidad de asegurar empleo y abastecer necesidades de alimentación de los sectores más desposeídos, de incorporar al mercado y a la producción a la población marginada e indígena. Todo esto hace indispen-

sable el análisis de la agricultura en nuestro trabajo. Más adelante precisaremos con detalle las potencialidades y restricciones de la agricultura centroamericana en este sentido. Por ahora hemos querido simplemente destacar la viabilidad general y la importancia que tiene en la región.

*c) La agricultura y la actual crisis económica*

Hemos visto que conjuntamente con la agudización de la crisis económica, la notable expansión agrícola de América Central se torna incluso negativa a partir de 1980 (desde 1975 el crecimiento agrícola fue inferior al de la población). Esto se explica porque el otrora dinámico sector de exportación entra en una progresiva desaceleración aunque la producción de alimentos sigue creciendo a ritmos parecidos al crecimiento demográfico. Así, la crisis económica iniciada a principios de los 80 crea también para el sector agropecuario un clima desfavorable a la inversión pública y privada, donde el impacto a los programas de ajuste y estabilización la priva de recursos de inversión y otros estímulos. Ello indujo la descapitalización y el abandono de la producción agropecuaria en muchos lugares y un creciente deterioro de los niveles de vida de la población rural. Y si bien algunos precios relativos mejoraron inducidos por la nueva política económica o por cambios en la paridad de la moneda local respecto al dólar, esto no llega a beneficiar sino a algún grupo pequeño de productores privilegiados.

En esta situación, dos factores, la subutilización de la tierra productiva y el rezago tecnológico expresado en términos de rendimientos, explican en buena medida el estancamiento progresivo y creciente del sector agrícola. Hacia finales de la década de los 70 se agota la así llamada "frontera agrícola fácil" y se tiene una creciente subutilización de tierras con potencial agrícola pero que requieren diversas obras de infraestructura, sobre todo de irrigación, que ya no tuvieron cómo financiarse. Ello está relacionado con los problemas tecnológicos en el sector, donde se observan rezagos en la aplicación de paquetes tecnológicos modernos. En general, la utilización de la tierra en la época previa a la crisis fue privilegiando progresivamente cultivos modernos de exportación en detrimento de la expansión de cultivos destinados al consumo humano que fueron desplazados a zonas marginales con

tierras pobres y de escasa vocación agrícola. Son sobre todo la caña y el algodón los que ocupan la expansión fundamental de la frontera agrícola, que según la CEPAL se calcula todavía en cinco millones de hectáreas de las cuales por lo menos tres son de óptima calidad. En estas tierras es donde debe mejorarse la infraestructura, sobre todo de captación de agua, conservación de suelos y desarrollo de pequeña infraestructura hidráulica.

Pero la crisis agrícola de los 80, si bien fue detonada por un esquema económico en franco deterioro y un marco internacional negativo, no debe hacernos soslayar los rezagos estructurales que vienen de tiempo atrás y cuyo origen puede señalarse en el momento del auge inicial del modelo agroexportador. Entre ellos podemos destacar el rezago de la agricultura tradicional y la aún escasa diversificación de los productos de exportación. En efecto, si bien en relación al modelo monoexportador de antes de la guerra se lograron avances importantes en la incorporación de nuevos productos de exportación, éstos tendieron a estancarse en composición y valor a partir de la década de los 60. Se estima, por ejemplo, que para 1985 el café y el banano aportaron 52% de los ingresos por exportación del área; productos con baja elasticidad de ingreso de la demanda y que por cierto van a mercados en cuya formación de precios los países centroamericanos tienen poco control.

Otro tema de rezago estructural lo constituye la distribución de la tierra y su régimen de tenencia. La concentración de la propiedad rural en los países centroamericanos sigue siendo muy alta a pesar de importantes reformas agrarias en Nicaragua y en El Salvador. Aun así, todavía más de 60% de la tierra se encuentra concentrada en las fincas multifamiliares medianas y grandes, mientras que las microfincas y fincas subfamiliares, esto es, minifundios, disponen apenas de 15%. En el caso de Costa Rica se observa un inquietante proceso de reconcentración de la propiedad agraria y de hecho el número de latifundios está creciendo en es país. Existe además una infinidad de pequeños y medianos productores que no disponen de títulos de propiedad debidamente reconocidos y legalizados, lo que dificulta el acceso al crédito y otros servicios públicos para la producción redundando todo ello en una subutilización e inadecuado uso de recursos naturales.

El sector agropecuario está atendido generalmente por un sector público ineficiente y fiscalmente inadecuado para cubrir las necesidades de la agricultura. El aparato productivo se caracteriza por una

gran heterogeneidad del tipo de unidades de producción con distintos niveles tecnológicos, lo que hace mucho más difícil la aplicación de una política general y sistemática de apoyo a la producción y la productividad.

Así pues, a la crisis económica en los 80 se suma el agravamiento de los viejos rezagos estructurales en el medio rural centroamericano. Pero la situación actual se agrava por la manifestación conjunta de estos problemas en distintas limitantes. Podemos destacar entre éstas la caída de la demanda de muchos productos agropecuarios, sobre todo de exportación, lo que propicia la descapitalización y aun la quiebra de muchas empresas rurales. Ello hace que haya menos disponibilidad de recursos crediticios y financieros a inversiones tanto locales como externas, lo que a su vez se relaciona directamente con una disminución del flujo de tecnologías apropiadas a las condiciones de la región. La infraestructura de producción, comercialización, transporte y procesamiento se encuentra en un proceso de rápido deterioro y todo ello señala una creciente dificultad para que la región pueda satisfacer sus ventajas agrícolas comparativas, que en esta época se componen de muchos otros elementos más que la dotación misma de recursos naturales. Se centran sobre todo en sistemas de producción de técnicas intensivas y mayor requerimiento de capital por unidad de producto, conformándose así un cuadro que propicia y profundiza el círculo vicioso del cual hablábamos y que se refiere sobre todo a su componente agrícola y rural.

#### d) *La situación adversa internacional*

Hemos mencionado la creciente vulnerabilidad externa de las economías centroamericanas, de las cuales no escapa desde luego el sector agropecuario. Esta vulnerabilidad se ha visto exacerbada por tres variables que han operado en el marco internacional en forma conjunta y particularmente onerosa para los países centroamericanos: la des-aceleración de la economía internacional, el proteccionismo creciente —sobre todo en el caso de la agricultura— y un acelerado cambio tecnológico, que han obstaculizado la creación de ventajas comparativas y se han expresado en un acusado deterioro de los términos de intercambio de los productos de la región.

La economía internacional no ha vuelto a recuperar plenamente



sus antiguas tasas de crecimiento desde la recesión de 1981-1982. Ello se ha traducido en bajos niveles de crecimiento, desempleo y menores niveles de ahorro. En el caso de Estados Unidos si bien ha habido crecimiento, éste también se ha fincado en una gravosa expansión del déficit fiscal y el endeudamiento externo, lo que hace previsible un costoso ajuste de su economía con efectos indudablemente adversos para los países en desarrollo y particularmente las endeudadas economías centroamericanas, al afectar la demanda externa de productos de exportación de los países de esta región. A su vez, esto incide en el precio de los productos, lo que ha redundado en la adversa relación de intercambio de los mismos. CEPAL estimó a finales de 1984 que para Centroamérica esa relación se había deteriorado desde 1977 en casi 50%, mientras que el poder de compra de las exportaciones disminuía 30%. Notables son los casos del café, la carne y desde luego el azúcar, que después de alcanzar precios "récord" en la década anterior, experimentan bajas anuales consecutivas, alcanzando en conjunto los niveles más bajos de varias décadas en estos últimos años. Esto es difícil que se revierta por razones no sólo económicas y por su baja elasticidad-ingreso de la demanda, sino también por los cambios tecnológicos y los hábitos en los patrones de consumo que están transformando drásticamente la demanda de dichos productos.

Las nuevas tecnologías, sobre todo las biotecnológicas, han venido sustituyendo la demanda de azúcar de caña al satisfacerse el mercado de edulcorantes en Estados Unidos con una participación rápidamente creciente de jarabe de maíz rico en fructuosa, aspartame y otros edulcorantes artificiales. Así, las exportaciones de azúcar de caña de los países centroamericanos que generan cerca de 10% de su ingreso total de divisas, están en una paulatina e irreversible disminución. El panorama no es mucho más alentador en otros productos clave que si bien no tienen problemas inmediatos de sustitución tecnológica, tienen elasticidad de ingreso de la demanda sumamente baja. Por su parte y ante el embate de la crisis, el comercio intrarregional que había alcanzado su más alto nivel histórico en 1980, comienza a decrecer consecutivamente hasta alcanzar en 1984 una cifra cercana a 700 millones de dólares, similar al nivel de 1976. La acumulación de saldos deudores entre países y las dificultades para encontrar financiamiento externo que permitan reactivar la cámara de compensación, mantienen paralizado dicho comercio, afectando con esto la capacidad del mercado interno de productos en general y de agrícolas en particular. Así, las

variables externas reales, el agravamiento de las relaciones financieras vía el endeudamiento externo, hace a los países exportar ahorro y descapitalizarse progresivamente para llegar a una deuda externa de más de 20 mil millones de dólares para la región, teniendo que servir la misma con tasas de interés altas que no tienen visos de disminuir en el corto plazo. He aquí cómo la crisis recesiva, generalizada y profunda de la región, tiene causa y consecuencia en la propia crisis del sector agropecuario. Así pues, la viabilidad de la agricultura de Centroamérica, que en principio no es cuestionable, se encuentra sin embargo en un círculo vicioso que hace muy difícil retomar la senda del desarrollo sin un alivio de las condiciones externas que enfrenta la economía centroamericana.

## II. LOS ESQUEMAS DE AJUSTE Y SU IMPACTO EN LA AGRICULTURA CENTROAMERICANA

### a) *Introducción*

La crisis ha transformado profundamente la situación económica de la agricultura en los países centroamericanos. Su descapitalización y los esfuerzos denodados, a menudo fallidos, de controlar las crisis a través de políticas de ajuste recesivo, han modificado drásticamente el marco macroeconómico de la agricultura y las relaciones que ésta guarda con otros sectores. Asimismo, la caída de los precios internacionales de los productos agrícolas de exportación de la región han agravado la situación externa dificultando aún más las políticas de reactivación. Estas condiciones, tan diferentes, hacen indispensable repensar el papel tradicional de la agricultura en desarrollo. Vimos páginas atrás que en Centroamérica la crisis es particularmente profunda. Según la FLACSO, desde la crisis de los años 30 Centroamérica ha atravesado por lo menos siete ciclos económicos recesivos, pero ninguno de ellos es parecido al que se inicia en esta década y que ocupa nuestro análisis. La caída de los precios internacionales de los productos exportables, junto con el incremento en los precios petroleros y sus derivados, tanto a mediados como a finales de los 70, marcan dos *shocks* externos y el advenimiento de la presente crisis. Esto se da en una etapa de mucho más apertura y por lo tanto de mucho más vulnerabilidad de las economías centroamericanas que en los años 30.

Además, ahora el sector agrícola es marcadamente bimodal, con un sector moderno y otro de subsistencia más o menos presente en la mayor parte de los países. Este patrón desigual de modernización debe ser tomado en cuenta en cualquier política de ajuste macroeconómico, porque evidentemente los impactos de distintas políticas son diferenciados respecto a uno u otro subsector. En todo caso, enfrentados los países centroamericanos al fuerte desequilibrio en sus cuentas externas e imposibilitados para financiarlos mediante captación neta de préstamos e inversiones (lo que se refleja en la dramática disminución de sus reservas), exige que éstos emprendan un proceso de ajuste altamente recesivo y con profundos impactos estructurales, tanto económicos como sociales.

Las políticas macroeconómicas de ajuste que con modalidades e intensidades diferentes buscaron sobre todo una corrección financiera de corto plazo y un ajuste económico a mediano-largo plazo, y las políticas sectoriales, entre ellas la agricultura, fueron relegadas y subordinadas, sacrificándose los esfuerzos de producción y crecimiento.

Las políticas de ajuste, con su énfasis en variables financieras y urgencias del corto plazo, sobre todo de balanza de pagos, han modificado los procesos de toma de decisión, y el funcionamiento de los mecanismos de concertación y coordinación social han sido trastocados. Estas políticas de ajuste y los propios desequilibrios de la crisis encuentran a Centroamérica extremadamente vulnerable y particularmente incapacitada para lograr un marco de concertación democrática y social que pueda perfilar una estrategia de salida a la crisis. Las urgencias de la crisis presionan sobre la base financiera, pero también de alguna manera sobre los recursos naturales y las estructuras sociales de la base productiva. Esto es, la necesidad del ajuste financiero y de mantener un flujo neto de divisas hacia los países, ha hecho a menudo que se adopten políticas excesivamente irracionales en términos ecológicos y onerosas en términos sociales. Esto es importante porque cualquier estrategia que se adopte debe impedir seguir sacrificando el potencial de largo plazo de América Central para logros, además de inciertos, de corto plazo.

Las drásticas políticas de estabilización adoptadas sobre todo en busca de corregir los desequilibrios externos y las presiones inflacionarias, incluyeron devaluaciones de la tasa nominal de cambio, liberación del comercio y de precios y reducción en el gasto público. Para que éstas tengan éxito deben poder reasignar recursos a los sectores transables

desde los no transables, y sustituir importaciones de algunos productos de producción y consumo para poder, como corolario de esto, aumentar las exportaciones en los mercados mundiales. Sin embargo, el proteccionismo, la caída de los términos de intercambio y otras dificultades provenientes del lento crecimiento de la economía mundial, hacen poco probable que la exportación agrícola sea mayormente promisoría para lograr por sí misma la reactivación y debe complementarse con ahorros de divisas mediante sustitución de importaciones. Pero aun así, la agricultura puede jugar un papel importante en la reactivación global.

La devaluación, quizá como ningún otro instrumento de las políticas de ajuste, al aumentar el tipo real de cambio crea un estímulo automático para la exportación y un desestímulo a la importación. Es sin embargo importante tomar en cuenta en el caso de Centroamérica que el grueso de los productores en el subsector de subsistencia no puede ajustarse rápidamente y dedicarse a producir bienes estrictamente transables. Razones de pobreza y de economía campesina (autoconsumo), y rigideces de estructura productiva, acceso a recursos y tecnología impiden este rápido cambio y pueden, por lo tanto, resultar desfavorecidos en la reasignación interna de recursos a nivel del sector tanto por precios relativos de insumos, servicios y crédito como por ser desplazados de las mejores tierras. Así pues, de haber, vía la devaluación, un estímulo a la agricultura, éste debe matizarse y encontrar elementos de compensación que permitan realmente estimular a los campesinos más desvalidos.

#### b) *El nuevo contexto macroeconómico*

Así pues, el actual contexto macroeconómico para la agricultura centroamericana resulta de capital importancia para entender los alcances y los límites de una estrategia de ajuste y reactivación. Veamos algunos de los elementos más importantes del mismo.

En primer lugar, y como ha sido ya señalado, los precios internacionales de los productos agrícolas han tenido una brusca caída a lo largo de la presente década y es poco probable suponer que se recuperarán en forma significativa y sostenida en el corto-mediano plazo. Entre 1980 y 1986 por ejemplo, los precios del trigo cayeron 43%, el del arroz 50% y el de los demás cereales en general cerca de 50%.

Este declive ha venido a acelerar la caída secular en los precios de los últimos 100 años, con las excepciones de la Guerra de Corea y la crisis alimentaria de 1973-1975 como ejemplos destacados; de tal forma que las tasas proyectadas de crecimiento en los precios resultan realmente bajas. A esto hay que añadir el problema del abigarrado proteccionismo en los países de la OECD, que si bien afectan menos directamente a Centroamérica, conforman en sí un cuadro francamente restrictivo y poco esperanzador para las exportaciones.

Un segundo aspecto del contexto actual es el resultado de los procesos generalizados de ajuste en casi todos los países del Tercer Mundo; esto es, las devaluaciones han sido drásticas y similares en muchos países de América Latina y del Tercer Mundo en general. A estas devaluaciones han seguido la liberalización de las economías y disminuciones en los gastos, entre otras cosas. Y ello está redefiniendo las ventajas comparativas, por lo menos en el corto plazo, donde el factor tecnológico no se incorpora en el análisis. Y así, el beneficio marginal creado por la modificación en los tipos de cambio tiende a ser menor. A ello hay que agregar las rigideces estructurales que mencionamos provenientes del dualismo agrícola centroamericano.

Un tercer elemento del contexto macro-externo es el que las políticas de estabilización y ajuste no sólo han cambiado la estructura de los precios relativos de los bienes transables y no transables, sino que además han redefinido la estructura de costos de acuerdo a la importancia relativa de los insumos transables y no transables. Las devaluaciones han aumentado los precios de todos los insumos importados y esto ha tenido un efecto directo en los costos agrícolas, a menudo señaladamente en contra de los productores más pobres. Los salarios reales también se han reducido notablemente. Empero, es importante señalar que ciertas unidades de producción agraria no abiertas al mercado salarial y usando tecnologías sencillas de bajo contenido importado, han tendido a mejorar su posición competitiva debido precisamente a los programas de ajuste. Esto es, el abaratamiento del trabajo y de la tierra y el encarecimiento de algunos bienes de capital llevan a privilegiar ciertas formas de producción y tecnologías que bien pueden ser compatibles con la dotación de factores y las necesidades de empleo en Centroamérica. Esto es importante y debe persistirse en privilegiar la productividad de estas unidades.

Una última característica del contexto actual de la agricultura es la drástica caída en el gasto público para la misma. Esto incluye no

sólo subsidios, tanto a producción como a ciertos consumos alimentarios, sino también una drástica caída en los créditos, en las corrientes de crédito y en la inversión e infraestructura. Así, estas circunstancias fiscales, aunadas a las alzas de las tasas de interés, han aumentado las dificultades productivas y financieras de los campesinos centroamericanos.

En forma adicional a las medidas anteriores, que buscan corregir los desajustes externos fiscales y monetarios por la vía recesiva de la contracción financiera, los países también se han orientado a aplicar políticas tendientes a abrir más sus economías y a reducir el papel del Estado en cuanto a la dirección y programación de las actividades económicas, impulsados sobre todo por las políticas de los organismos financieros como el Banco Mundial, el FMI y la USAID, que privilegian el libre comercio y administran la eliminación de restricciones a la inversión externa.

### *c) Política de ajuste e impacto agrícola*

Ahora veamos con cierta detenimiento los ingredientes esenciales de estas políticas de ajuste y su impacto en la agricultura:

La política cambiaria ha sido sin duda el instrumento macroeconómico más poderoso utilizado en el proceso de ajuste. Los países centroamericanos, como muchos otros en América Latina, han efectuado notables devaluaciones nominales orientadas a elevar el tipo de cambio real. Con la excepción notable de Honduras, las modificaciones en el tipo de cambio ocurren ahora con mayor frecuencia en Centroamérica, región que por muchos, muchos años, se abstuvo absolutamente de modificar sus paridades. A diferencia, sin embargo, con otros países de América Latina, no hay una acusada subvaluación de las monedas, y por lo tanto no se presenta en general un sobreajuste como el que están sufriendo muchas otras economías latinoamericanas. La política cambiaria tiene, pues, un efecto contradictorio sobre la agricultura. Como dijimos páginas atrás, hay un estímulo positivo hacia las exportaciones y la sustitución de importaciones pero sin embargo la captación de divisas que se ha logrado por el fomento a la exportación no ha crecido como era de esperarse en virtud del deterioro de los precios. Los bajos precios significan, pues, un estímulo en sentido contrario al de la sustitución de importaciones, y al mismo tiempo el

encarecimiento de los insumos tecnológicos importados ha repercutido a menudo en un encarecimiento de la producción; aparte, recordemos una vez más la rigidez de la estructura de oferta de exportaciones centroamericanas. Esta es, por ejemplo, la razón aducida en un país altamente dependiente de la exportación de bananos, como es Honduras, al devaluar porque los precios van a variar poco con el cambio en el precio relativo de la divisa. Asimismo, otros productos de gran importancia en la región, como son el café y el azúcar, están sujetos a precios administrados, cuotas, etcétera, que tienen menos relevancia en relación al tipo de cambio.

Otro instrumento de gran importancia en los procesos de ajuste es la política monetaria que pretende desde el punto de vista macroeconómico contraer la demanda agregada para lograr el ajuste. Ello implica a menudo reducción de volúmenes de crédito y disminuciones de la tasa de interés preferencial, que pierde relevancia como instrumento inductor de producción o de determinados objetivos de política agrícola. Así se eliminan subsidios y flujos de financiamiento que venía recibiendo la agricultura. Además, la reducción del crédito significa también una parcial desarticulación de los apoyos en conjunto, no sólo económicos sino técnicos, de organización y asesoría, estrechamente vinculados a la operación del crédito, sobre todo oficial. La reducción del crédito ha implicado también la necesidad de mayores niveles de autofinanciamiento que sumados a la inseguridad propia de la agricultura, constituyen un serio desestímulo a la inversión privada, adicional a los que ya provoca la contracción de la inversión pública.

La política fiscal que ha sido sobre todo orientada hacia la reducción del gasto público, ha tenido un impacto esencialmente negativo para la agricultura. Ello es particularmente serio para las zonas más pobres que podrían recibir inversiones e infraestructura, subsidios y algunos bienes públicos que ya no reciben. Además, en general el gasto en infraestructura y servicios de producción inducía a la inversión privada en la agricultura y esto se ha interrumpido con la reducción de la inversión pública en irrigación, conservación y mejoramiento de suelos, desarrollo de fruticultura, pasturas, etcétera. Asimismo, los gastos de investigación y desarrollo se han visto disminuidos. Esto es importante porque condiciona las posibilidades de desarrollo a largo plazo de la región; tómese como ejemplo el enorme potencial de riego en Centroamérica que ha sido drásticamente cortado, justo en el momento que debiera ser impulsado. En el caso de América Central es importante

señalar que la política comercial de estímulo a la exportación entra a menudo en contradicción con la base fiscal del Estado, nutrida en buena medida de impuestos a la exportación. Ahí hay una contradicción entre el estímulo al productor para exportar, y sobre todo diversificarse para penetrar y conservar con más agresividad los mercados que están siendo asediados por nuevos competidores o por la permanencia de costos más bajos de competidores tradicionales. El que pierde en general es el Estado que ve disminuida su base fiscal en momentos cuando también sería importante contar con recursos para la reactivación y la reinversión productiva.

En síntesis, los efectos de los ajustes macroeconómicos en la agricultura centroamericana son esencialmente incompletos y por lo menos contradictorios en sus efectos netos, porque no se han visto acompañados de estímulos reales a la inversión y el equipamiento productivo y porque tampoco han podido penetrar en apoyo a los productores más desvalidos. Esto tiene un efecto restrictivo no sólo a nivel de la capacidad de exportación sino también sobre el mercado interno que se reduce, toda vez que los salarios reales decrecen también en la economía urbana (industrial).

Así pues, en general podemos señalar cinco efectos fundamentales sobre la agricultura provenientes de la crisis y sus estrategias de ajuste recesivo.

En primer lugar la lenta recuperación de las economías desarrolladas, sobre todo la norteamericana, y el acelerado cambio tecnológico que sumado al recrudescimiento del proteccionismo ocasiona una disminución o un aletargamiento de la demanda que al interactuar con una oferta inelástica de los productos centroamericanos, produce una caída permanente en los términos de comercio.

Segundo, y como consecuencia de los menores precios internacionales de las exportaciones centroamericanas, se generan menos divisas y menguan los ingresos fiscales altamente dependientes de los ingresos de exportación; hay menores oportunidades de empleo en una situación que a diferencia de lo que ocurrió en el pasado, no permite ya una "recampesinización", agudizando los conflictos sociales y reduciendo el margen de maniobra para la concertación social entre gobierno y sociedad civil. Además, la inflación internacional amplifica la relación de costo entre los insumos y los precios del producto, especialmente en los bienes destinados al consumo interno, lo cual aumenta



la presión inflacionaria interna que obliga a los programas de estabilización a ser más severos, con las consecuencias recesivas económicas y sociales que esto conlleva. Por otro lado, el alza en las tasas reales de interés y la disminución de recursos crediticios y fiscales del gobierno para inversión, disminuyen a largo plazo las posibilidades de formación de capital en el sector. Asimismo, se amplifica el deterioro de las condiciones sociales y se agudiza la bimodalidad y los niveles de pobreza, agravando los conflictos sociales y militares en algunos países de la región. Todo esto va limitando las posibilidades de la recuperación de un sector que debiera convertirse en una fuente de acumulación más equitativa. Es particularmente serio para el subsector que produce para el mercado doméstico que, al reducirse, limita también las posibilidades de empleo y la dinámica de toda la economía.

Mientras la política agrícola o la política agroalimentaria, para remitirnos a un contexto más amplio, siga subordinada a las condiciones externas que impone la deuda, la rígida condicionalidad de algunos organismos financieros internacionales y el marco internacional adverso, es poco probable que se dé un cambio importante en la reactivación de la agricultura. Por otro lado, hay grupos sociales importantes en Centroamérica que se han beneficiado de un nuevo papel en la sociedad, ligado a la especulación financiera y a la desinversión; de hecho, muchos empresarios se han convertido ahora en rentistas fuera de sus países y siguen propiciando la salida de capitales.

A lo largo del documento ha quedado clara la ventaja, más aún, la necesidad de reactivar el sector agrícola, tanto por su relevancia en cuanto al producto interno bruto como en el empleo, la distribución y la generación de divisas. En Centroamérica no hay mejor antídoto contra la pobreza que un sector agrícola dinámico que genere a su vez demandas para la industria rural y el empleo; ello, ensanchando el mercado interno, propicia crecimiento sano y eventualmente distributivo. Sin embargo, subsisten obstáculos formidables y hasta ahora, como dijimos, los esquemas de ajuste han tenido un impacto insuficiente y aun negativo en la reactivación agrícola, sobre todo en cuanto al cabal desarrollo rural de la región. En el capítulo siguiente trataremos de demostrar que a pesar de las enormes dificultades, la agricultura centroamericana tiene un amplio potencial y que a pesar de los retos y obstáculos mencionados, es posible aprovechar ese potencial.

### III. LOS PRESENTES DESAFÍOS PARA VENCER LA CRISIS

#### a) *La magnitud de los retos*

Para poder satisfacer la viabilidad económica de Centroamérica se hace necesaria en primer término una consistencia macro y microeconómica que privilegien una vigorosa expansión del sector agrícola, permitiendo una mayor producción de alimentos y de una gama cada vez más diversificada de productos de exportación. Esta es la perspectiva que queremos proyectar: cuáles son los retos que enfrenta la agricultura de Centroamérica y cuál es —en general— su capacidad real de responder a los mismos.

#### 1. Demanda y seguridad alimentaria

Si bien en comparación con otras regiones del Tercer Mundo la situación alimentaria y nutricional de América Central no es tan alarmante y la seguridad alimentaria y nutricional está más o menos satisfecha, con la excepción de algunas zonas de pobreza crítica, la demanda habrá de crecer en forma considerable en el futuro inmediato. Esto es así por la importante y compleja interrelación entre el aumento de la población, la urbanización de la misma y los efectos que ello tendrá sobre el volumen y composición de la demanda. Si se da una nueva época de acelerado crecimiento —lo cual es deseable— se producirá otra paradoja del éxito: un aumento más que proporcional en la demanda de alimentos y, más aún, alimentos de alta elasticidad ingreso de la demanda, sobre todo ricos en proteínas, que consumen más recursos económicos, tierra y energéticos, particularmente de origen animal. Esto es, satisfacer la seguridad alimentaria de la región y mejorar sustancialmente los niveles de nutrición y las dietas conllevará, inescapablemente, enormes esfuerzos en el ámbito productivo en un proceso acumulativo y dinámico.

La presión creciente —en cantidad y calidad— de los requerimientos de alimentos, está, pues, directamente relacionada con la población y ésta ha crecido a tasas particularmente elevadas en las últimas décadas alrededor de 3% anual. Las proyecciones tendenciales dan una población de 40 millones de habitantes para el año 2000, aun cuando es previsible que se inicie un cierto proceso de transición demográfica que atempere dicho crecimiento; pero sin lugar a dudas ello impon-

drá una crítica presión sobre los recursos naturales porque la densidad de población, que era de 80 habitantes por kilómetro cuadrado en 1985, pasará de los 92 al inicio del siglo venidero. La urbanización continuará su rápido proceso tendencial implicando un incremento de 12% sobre la base actual de 38% de la población asentada en las ciudades. Estos cambios en la estructura poblacional, que suelen acompañar positivamente niveles de ingresos, redundarán en ajustes en la composición de la demanda agregada de alimentos. Es decir, al crecimiento natural de la población y los cambios en su estructura y composición, corresponderá un impacto adicional en la demanda de alimentos derivada de la urbanización de la población; no se diga lo que sucederá al crecer el ingreso disponible, como mencionábamos páginas atrás, al modificarse las propensiones marginales al consumo y variarse y diversificarse las dietas. Así pues, el reto para el sector agropecuario, que ha sido ya muy intenso, seguirá siendo particularmente importante. Un aumento de más de 50% de la población en la región para el año 2000, cambios en la composición urbano-rural de la misma y eventuales aumentos en el ingreso, exigirán profundos ajustes para poder conseguir seguridad alimentaria y permitir un continuado crecimiento que en Centroamérica significa eludir estrangulamiento externo de la economía. Sólo para mantener los actuales niveles nutricionales se estima que los requerimientos de granos básicos pasarán de 345 000 a 543 000 toneladas por año. Esto significa que las hectáreas dedicadas a la producción se deberán incrementar en cerca de 20%, pasar de cuatro millones a cuatro millones ochocientos mil durante el periodo, aun cuando esto puede y debe moderarse por posibles aumentos en los rendimientos. En este caso es sobre todo la pequeña irrigación y un paquete tecnológico de insumos de alto rendimiento mejorado el eslabón clave para asegurar niveles de producción y productividad apropiadas a las necesidades definidas.

Es importante recordar la necesidad de cuidar el impacto ecológico en la expansión de la frontera agrícola. Por otro lado, se debe resaltar que el delicado equilibrio del sistema alimentario regional puede entrar en crisis si en los países no se da un esfuerzo concertado para incrementar la producción; ello sería muy beneficiado por un incremento desde una óptica regional. Esta crisis afectaría la producción de alimentos y por lo tanto el consumo de calorías y proteínas por habitante, que se verían reducidos en cerca de 20%. Ello equivaldría, dicho sea de paso, a disminuir niveles de consumo para tener una ingesta similar

a la que tiene actualmente Haití. Concretamente, de no lograrse el aumento mencionado, la población estaría enfrentando condiciones de vida semejantes a las del 30% más pobre de la población haitiana (véase el cuadro 4).

CUADRO 4. *Seguridad alimentaria para centroamérica*

	Población total millones	Granos requeridos mil. ton.	Hectáreas requeridas miles	Índices nutricionales per cápita *		
				Ali.	Prt.	Cal.
1986	26	345	4 000	90 (72)	60 (48)	97 (80) +
2000.	40	543	4 800	92	65	98

\* Ali. = Producción de alimentos por volumen físico (74/76).

Prt. = Consumo de proteínas en gramos diarios por habitante (79/81).

Cal. = Consumo relativo de calorías % del mínimo.

+ = Índices nutricionales en la región en el año 2000 si no se toman las providencias del caso.

NOTA: Índices nutricionales en Haití: Ali = 70, Prt = 45, Cal = 80.

FUENTE: IICA, con base en datos de CEPAL y CATIE.

Es importante recalcar que los medios que se utilicen para promover el desarrollo del sector buscando los efectos mínimos negativos de este problema, inducirían sobre todo a la creación vigorosa de empleos tanto rurales como urbanos, incentivando la demanda por productos alimenticios y algunos productos industriales. Más aún, es necesario recalcar que las actividades que se promuevan para alcanzar la seguridad alimentaria regional conllevan elementos de desarrollo rural más allá de los agrícolas, *strictu sensu*, ya que el 70% de los granos básicos los producen pequeños productores. Y así, el fortalecimiento de la seguridad alimentaria deberá acompañarse de obras y mejoras al desarrollo rural en infraestructura, servicios y educación. De esta manera el fortalecimiento a la seguridad alimentaria promoverá una mayor equidad social concomitante.

Ya dijimos que no existe mejor antídoto contra la pobreza extrema que la creación de empleos productivos, y éste es otro gran desafío que plantea la actual crisis de la región: es necesario generar un millón y

medio de empleos productivos en el sector rural y más de dos millones adicionales en el resto de la economía de aquí al fin del siglo. Este significativo cambio en el número de empleos plantea a su vez la necesidad imprescindible de definir cuidadosamente el tipo de tecnología para alcanzar incrementos en la productividad que permitan al mismo tiempo el máximo empleo; conllevan además formas de organización social del trabajo que permitan acceso a tierra y recursos productivos a un mayor número de habitantes.

La PEA agrícola regional será alrededor de 45% del total en la próxima década; esto es, siete millones de personas estarán en condiciones de demandar trabajo. El desempleo, subempleo y desempleo estacional, son la expresión del sistema productivo en la agricultura. Han sido problemas estructurales de viejo cuño en la región, y durante las últimas tres décadas los niveles de empleo y subempleo han llegado a representar hasta cerca de 60% de la PEA agrícola. Ello hace ver que tenemos tres millones de personas desempleadas en el sector, y que sus condiciones de vida se encuentran severamente limitadas en la medida en que precisamente carecen de un empleo remunerativo que los haga generar ingresos y demanda efectiva. En el cuadro 5 se observan las cifras tanto actuales de desempleo y subempleo como los requerimientos de empleos con sus extrapolaciones lineales para el año 2000. Estos cálculos indican que aun reduciendo la tasa actual de desempleo a la mitad, y disminuyendo paralelamente el subempleo en sólo 65%, todavía la situación estaría mostrando un déficit de empleos mayor que el actual. Esto nos da una idea de la magnitud del reto que la política de generación de empleo debe enfrentar y por lo tanto los esfuer-

CUADRO 5. *Necesidad de generación de empleo en el sector agropecuario*

	<i>Desempleo</i> %	<i>Subempleo</i> %	<i>Requerimientos</i> <i>de empleos</i> (1 000)
1986	25	60	1 500
2000	12	20	1 750

FUENTE: IICA-CEPI.

zos de concertación a nivel global que han de hacerse para poder lograr alternativas de inversión que puedan generar empleos en forma mucho más dinámica de lo que hasta ahora se ha podido lograr. Obras como la pequeña agroindustria, pequeña irrigación, y en general una base de desarrollo agroindustrial local estimuladas también por la demanda agrícola local, pueden ser la base de una estrategia de empleo y a su vez el mejor expediente en el combate de la pobreza rural. Estas cifras nos marcan el perfil de una realidad que obliga a considerar con cuidado el patrón tecnológico que se piensa incorporar a fin de no intentar aumentar la productividad del trabajo enfrentada a otros recursos productivos y de hecho discriminar así el empleo. Es importante que las tecnologías que se privilegien y promuevan para la agricultura tiendan en general a aumentar la productividad del factor tierra y los recursos naturales; al mismo tiempo, los patrones tecnológicos a considerar deben tomar en cuenta la diferenciación de los productores en el muy heterogéneo mundo rural centroamericano.

## 2. Mejorar la distribución de la tierra

Uno de los mayores rezagos estructurales del sector agropecuario en Centroamérica es desde luego la marcada desigualdad en la distribución de la propiedad agrícola. Ello, como es sabido, se asocia además a las limitaciones de acceso a otras fuentes de recursos como son el agua, la infraestructura, la energía y el crédito. Es entonces el problema de la tenencia de la tierra un problema que ostensiblemente desborda su ámbito estricto. Desde el punto de vista político e institucional, la solución al problema agrario es uno de los mayores retos al cual se enfrentan la mayor parte de los países de la región, ya que involucra intereses de grupos poderosos en la sociedad. Sin embargo, resolver esto es quizá destrabar unos de los grandes limitantes al desarrollo económico y al crecimiento del mercado interno. El Salvador y Nicaragua han hecho esfuerzos importantes en la dirección adecuada. Costa Rica, por su parte, que inició su etapa de modernización y desarrollo económico con una envidiable igualdad en la tenencia de la tierra, cosa que de hecho marcó una de sus ventajas estructurales en la economía y sociedad regional, presenta ahora un peligroso proceso de recomposición y reconcentración de la propiedad agrícola. Para la región en su conjunto se puede señalar que 95% de los productores

ocupan 38% de la tierra disponible en unidades de producción relativamente pequeñas, menores de 15 hectáreas y a veces mucho menos, y en tierras generalmente de baja calidad. En el otro polo encontramos que 6% de los productores poseen la propiedad de más de 60% de la superficie disponible en unidades mayores a las 15 hectáreas (véase el cuadro 6). De hecho, el tamaño promedio de las fincas mayores a 15 hectáreas es más grande, esto es, 650 hectáreas. Esta grave desigualdad ha inducido desde luego un uso ineficiente y ecológicamente depredador de los recursos; por un lado el minifundio empobrecido socava literalmente su base de sustentación agroecológica, y el latifundio usa extensiva y dispendiosamente los recursos. La propiedad de la tierra se ha considerado históricamente como un signo de *status* y un instrumento de acceso a recursos financieros y de otro tipo. Es uno de los principales obstáculos en el actual panorama agrícola o agrario de la región. La utilización de la tierra durante las últimas tres décadas es particularmente elocuente al respecto: 20% de la misma se dedicó a la producción de alimentos básicos; 18% a productos industriales (de exportación o no); 61% se utilizó en pastos. Esta última categoría, además, incluye tierras ociosas cuya función principal ha sido la especulación. Así pues, el desafío enfrentado por los gobiernos centroamericanos para aliviar este delicado y capital problema consiste en armonizar los objetivos productivos, sociales y políticos y, sin duda, las modificaciones que puedan adoptarse en la materia, siempre y cuando se las acompañe con medidas complementarias, tendrán impactos rápidos y sustanciales en el nivel de la producción, productividad, empleo, ingresos, y serán el mejor instrumento para la promoción de una modernización progresivamente equitativa.

CUADRO 6. *Distribución de la tierra en centroamérica (1971)*

<i>% fincas</i>	<i>% tierra</i>	<i>Tamaño promedio hs</i>
6	62	650
94	38	5

FUENTE: IICA-CEPI, con base en datos del CATIE.

### 3. Equilibrar la balanza de pagos

Una dimensión muy importante del reto que enfrentan los países de Centroamérica es el de producir un saldo neto favorable de divisas. Esto es, una cuenta corriente favorable en materia agropecuaria en su balanza de pagos. La CEPAL ha calculado que ello requeriría de nuevo por lo menos tasas de crecimientos de 7% anual, aumento del volumen de exportaciones y una sustitución creciente de importaciones, de insumos y también de productos agropecuarios.

Ya vimos en el capítulo 1 el peso de la agricultura en la economía y en particular en la balanza de pagos de Centroamérica; ello explica la importancia de una estrategia que tienda a disminuir los déficit crónicos en la balanza de pagos por la doble vía de aumentar las exportaciones —tradicionales y nuevas— y sustituir las importaciones, no sólo de alimentos sino también de insumos estratégicos.

### 4. Promoción del uso “autosustentable” de los recursos naturales renovables

La promoción del uso autosustentable de los recursos naturales es particularmente dramática para todos los países de la región dado que se ha ido, en forma por demás acelerada, destruyendo su abundante riqueza de germoplasma. Por otro lado, los suelos se erosionan a niveles críticos en muchas superficies, notablemente en El Salvador, donde la presión creciente de la población y la reducida extensión agrícola ha hecho que la mitad de la superficie del país presente grados de erosión ya considerados como críticos. Ello está vinculado con la degradación, tala indiscriminada de bosques y prácticas agrícolas inapropiadas, tales como cultivar zonas de extrema pendiente o suelos pobres, delgados y sobreutilizados. Esto ha sido en cierta forma inevitable porque una proporción muy alta de la superficie agrícola centroamericana es tierra de ladera. El inapropiado manejo de recursos naturales genera algunos problemas que conviene mencionar:

i. La pérdida de bosques productivos por actividades de deforestación y por conflictos con otros usos de la tierra. El CATIE calcula que menos de 40% del área de la región se encuentra ahora cubierta con bosques. El proceso de deforestación avanza a la alarmante tasa de 400 mil hectáreas por año.

ii. Degradación de los frágiles ecosistemas de los bosques tropicales



húmedos. Al disminuir en forma significativa el área dedicada a los bosques, se produce un fuerte proceso de degradación de los ecosistemas forestales muy difícil de revertir sobre todo en plazo corto y aun mediano.

iii. Disminución de la importancia de los árboles en los sistemas agrícolas. Los pequeños productores han sido forzados a utilizar sus reducidas parcelas de manera intensiva, con suelos que pierden aceleradamente su productividad, derribando paulatina y crecientemente los árboles en sus predios.

iv. Degradación de cuencas hidrográficas. La gran presión por el agua para abastecer la población urbana y para generar electricidad, ha impuesto una presión adicional a las necesidades de revertir el proceso de degradación de las cuencas hidrográficas que es en muchos casos bastante avanzado (véase cuadro 7).

Así, el panorama ecológico muestra un importante reto a la estrategia agropecuaria de la región. Las tasas actuales de tala de bosques dejan poca esperanza en que puedan satisfacer la demanda de productos forestales para el ya próximo año 2000. Es necesario entonces plantear un manejo apropiado de los recursos naturales renovables de la región: suelo/agua/bosques deben ser integrados en una política de producción-conservación a largo plazo. Esto implicaría reforestación productiva, compatibilizando reforestación con la generación de empleos y divisas. Ello, claro está, es tarea muy difícil en los abigarrados y frágiles ecosistemas de bosque tropical. Puede, por otro lado,

CUADRO 7. *Situación de los bosques tropicales en Centroamérica*

<i>País</i>	<i>Bosque primario remanente 1983 (km<sup>2</sup>)</i>	<i>Tasa actual de pérdida de bosque/año</i>	<i>Porcentaje cobertura pérdida/año</i>
Nicaragua	27 000	1 000	3.7
Guatemala	25 700	600	2.3
Panamá	21 500	500	2.3
Honduras	19 300	700	3.6
Costa Rica	15 400	600	3.9
El Salvador	0	0	0.0

FUENTE: IICA-CEPI, con base en datos del CATIE.

hacerse mejor en los escasos bosques caducifolios con que cuenta Centroamérica.

## 5. Retomar el proceso de integración

Otro de los retos fundamenatles es el volver a retomar el motor de crecimiento que significaba la integración. De hecho una de las cosas admirables de la realidad centroamericana en estos años de crisis ha sido el hecho de que a pesar de sus vicisitudes y desaceleración, problemas de pagos, restricciones a la movilización de materias, mercancías y personas, problemas de seguridad e incluso acciones de guerra, el Mercado Común siga siendo un proceso y una realidad centroamericana. Este proceso de integración y sustitución de importaciones abrió caminos y mecanismos para facilitar el proceso de crecimiento y debe volver a ser un puntal en la reactivación centroamericana. Existen muchos organismos regionales y aun extraregionales que de alguna manera permitieron y propiciaron la permanencia del diálogo dentro de los países y han coadyuvado a mantener, aunque disminuido, el proceso de integración. La integración es también un ingrediente importante en el proceso de pacificación y sus ventajas económicas son evidentes. La integración de un gran mercado interno comparable al de Colombia en términos de población, permitiría economías de escala y utilización racional de los recursos naturales. Esto es, utilización de la tierra y el agua apta para la agricultura que dista mucho de encontrarse equitativamente distribuida a nivel de cada país. La ganadería, la irrigación, la agricultura de granos, la frontera agrícola, la diversificación de la producción, serían mucho más eficientes si se integrasen en proyectos productivos de escala y óptica estrictamente regional y no nacional.

### *b) Principales restricciones endógenas al potencial y capacidad de respuesta de las economías centroamericanas*

Hemos hablado de las restricciones severas que la situación externa apunta con sus características presentes o actuales a la reactivación centroamericana. De hecho ha sido un condicionante histórico muy importante a todo el proceso de desarrollo de la región, aun cuando también la gran apertura y el carácter agroexportador de Centro-

américa indican que ha habido un beneficio dinámico de su amplia articulación externa. Ahora el marco externo, particularmente restrictivo, se encuentra reforzado por factores limitantes internos o endógenos a los cuales nos referiremos seguidamente:

### 1. Distribución de la tierra.

Ya antes mencionamos el reto que significará poder destrabar el nudo histórico de la concentración exagerada de la propiedad del suelo en Centroamérica. Esta concentración de la propiedad rural y la poca racionalidad que acompaña su uso es una de las restricciones fundamentales al proceso de desarrollo y una determinante particularmente importante de los niveles de pobreza rural, puesto que limitan el acceso a recursos, empleo y consecuentemente los ingresos de gran número de habitantes del campo. La estructura latifundio-manifundio, cuyo análisis estuvo en boga en décadas pasadas, presenta rasgos analíticamente válidos y muy específicos a cada país de la región, que podrían sintetizarse, quizá con la excepción de Nicaragua y tal vez de El Salvador, conforme se hace en el cuadro 8.

CUADRO 8. *Distribución de la tierra por tamaño de las fincas*  
(%)

<i>Categoría (Has)</i>	<i>Unidades</i>	<i>Superficie Promedio</i>	<i>Superficie total</i>
= < 0.7	25	0.42	1.5
0.7 — 7.0	41	2.4	9.0
7.0 — 35.0	28	16	27.0
> 350	6	650	62.5

FUENTE: IICA-CEPI.

### 2. Acceso al crédito, tecnología y asistencia técnica.

Como resultado de los factores mencionados anteriormente, el sector agropecuario presenta una gran heterogeneidad y niveles tecnológicos que dan cuenta de la misma, pero la mayor parte de los casos subrayan la insuficiencia y la improductividad de la pequeña agricul-

tura. Por un lado la actividad agroexportadora ha venido desarrollándose atendiendo a las señales y estímulos del mercado externo y ello ha hecho que estos agricultores se integren en un proceso de acumulación moderna, de cambio tecnológico y creciente capitalización; en cambio, los productores de granos básicos para alimentación, a menudo desestimulados por subsidios al consumo y tipos de cambio sobrevaluados, no tuvieron incentivos suficientes para transformarse tecnológicamente, modernizarse y acceder a fuentes de financiamiento crediticias suficientes y adecuadas. La dualidad de ingresos y utilidades que esto ha traído, condiciona y determina que los escasos recursos disponibles como crédito agrícola estén concentrados casi exclusivamente a favor de los productores orientados a la exportación, lo cual a la postre incentiva la conformación de una estructura productiva rígida y desigual que se ha diversificado con gran dificultad pese a una favorable disponibilidad de recursos naturales.

De hecho, 86% del crédito colocado por los bancos centroamericanos en 1985 se orientó a los productos de exportación, dejando poco menos de 14% para los productos de consumo interno. El mercado de crédito al campo ha estado prácticamente estancado durante la mayor parte de la última década. Las instituciones responsables del crédito agrícola han demostrado un alto grado de ineficiencia y falta de voluntad política para atender a los productores medianos y pequeños, sobre todo a aquellos que propenden a abastecer el mercado interno. La dualidad de ingresos incorpora evidentemente la diferenciación tecnológica de las dos grandes categorías de productores mencionadas; mientras que los orientados a los mercados internos o externos muy peculiares y de alta elasticidad de ingreso de la demanda han adoptado paquetes tecnológicos complejos, aquellos cuya producción se dirige al mercado interno —sobre todo de granos básicos, maíz y friol— producen con tecnologías tradicionales que muestran rendimientos estancados. Así, la brecha tecnológica continuará jugando un papel crucial en el proceso de profundización de esta diferenciación social y económica "bimodal". Sin embargo, se plantea un desafío especial en términos de la aplicación de tecnología que tenga características apropiadas a clientelas diferentes. Por ejemplo, la biotecnología debe ser funcional a la reducción de costos de pequeños productores y el incremento de la productividad de los agroexportadores. La difícil situación institucional y financiera de la región hace que esta brecha tecnológica sea una grave restricción para poder reencauzar a la agricultura de

Centroamérica a una etapa de alto crecimiento y saldo positivo en su balanza de pagos. Por otro lado, la aplicación de tecnología que ha tenido éxito en los cultivos de exportación, aun en los tradicionales, no pudo extenderse a otros productos y cultivos tales como las flores y las hortícolas, principalmente por las deficiencias en los sistemas de mercadeo, aunque al respecto se pueden mencionar favorables y notables excepciones.

### 3. Agotamiento de los recursos naturales renovables.

Como vimos antes, el cambio ecológico que está produciéndose como resultado de las presiones demográficas y tendencias económicas generales es sobre todo una rápida deforestación de los bosques tropicales y caducifolios del istmo. Dos terceras partes de todos los bosques talados desde la época de la colonia a la fecha han sido cortados después de 1950. Ello ha traído bruscos cambios en el medio ambiente y han afectado los balances hídricos en forma negativa en diversas áreas de la región. El suelo, el agua, el bosque han sido manejados con objetivos extremadamente estrechos y de corto plazo, induciendo procesos críticos de erosión de los suelos, agotando acuíferos y, como hemos dicho, los bosques. La extinción de especies producida por la destrucción de bosques y la apertura indiscriminada de tierras a la agricultura, así como el paquete tecnológico preponderante en agroquímicos, es otro grave problema del área. En el extremo tenemos el caso de El Salvador que prácticamente ha agotado sus bosques, la erosión avanza y está importando productos forestales. Costa Rica, por ejemplo, aunque a un nivel aún menos crítico, deteriora sus otrora abundantes bosques a una tasa que se supone llegará a niveles críticos antes de quince años.

Así pues, los rezagos estructurales de vieja gestación, expresados por la desigual tenencia de la tierra, la pobreza, la escasa productividad de la agricultura, siguen siendo la limitante fundamental para una modernización con sentido equitativo de la agricultura. Por otra parte, la conjugación de estas restricciones internas con el marco externo de menor crecimiento y cambio tecnológico acelerado han producido una oferta rígida y han erosionado las ventajas comparativas que se suponían muy claramente identificadas para la región. Esta situación debe balancearse con las potencialidades, para buscar con alto sentido estratégico las posibilidades de un nuevo dinamismo para la región.

### c) *Potencialidad de la región*

A lo largo de este trabajo hemos afirmado que Centroamérica tiene un amplio potencial para que una vez removidas las limitantes internas y externas que enfrenta, pueda tener una política de rápido desarrollo agrícola. En esta sección desarrollaremos los elementos que sustentan dicha tesis.

#### 1. Disponibilidad de tierra.

El Istmo Centroamericano posee una importante reserva de recursos naturales para sustentar su reactivación económica proporcionalmente a la población. A pesar de que ésta se encuentra distribuida en forma desigual, existen importantes áreas para el desarrollo de la agricultura, la ganadería y la recuperación de las zonas forestales. Hay sobre todo una amplia frontera agrícola, constituida principalmente por tierras de buena calidad capaces de incorporarse al cultivo que, apuntaladas con una estrategia de riego, en principio mediana y pequeña, daría una amplia capacidad de producción. Asimismo, existe la posibilidad vía rendimientos, extensión, en síntesis, mejora tecnológica, de aumentar la productividad de la tierra. El Istmo Centroamericano dispone de 50 millones de hectáreas, de las cuales 5.6 millones son de uso potencial intensivo y de éstas 3.7 millones son arables. La región cuenta ya con 13.5 millones de hectáreas de uso intensivo y cerca de 18 millones de hectáreas potenciales para el uso forestal.

Como vimos, las limitaciones esenciales son de acceso a la tierra por esquemas de tenencia vigentes en la mayor parte de los países, que hace que en una enorme frontera agrícola se aproveche poco más de 30% del total y el resto se utilice en forma poco eficiente en general. La mayor parte de la superficie cultivable se encuentra sobre todo en el Pacífico. Por otro lado, más de una tercera parte de la tierra disponible, caracterizada como la "frontera agrícola", se localiza en la región del Atlántico, región que puede ser incorporada a la producción, y de hecho a la vida económica, social y política del istmo, pero requiere importantes inversiones y detallados estudios agronómicos. Esta gran reserva productiva se encuentra, como hemos dicho, extensivamente explotada por razones edafo-climáticas (sobre todo en el Pacífico) puesto que el factor limitante es la disponibilidad de agua, ya que el periodo de lluvias abarca de cuatro a cinco meses, entre la

primavera y el verano, con una precipitación promedio de cerca de 760 milímetros.

En la otra región los ecosistemas son frágiles y existe un exceso de agua que paradójicamente se convierte en el determinante fundamental de la producción. En la región del Pacífico se requieren, por lo tanto, obras medianas y pequeñas de irrigación; con ello se incorporaría una muy importante superficie de tierras aptas para la producción de granos básicos de ciclo corto o productos alimenticios horto-frutícolas. La irrigación "apropiada" podría incorporar así una parte significativa de los dos millones de hectáreas disponibles, ello aseguraría la provisión de alimentos suficientes y también desarrollaría actividades de exportación agrícola en zonas particularmente aptas para ello. Desde luego que todo este esfuerzo estratégico por el riego debe tomar en cuenta los delicados balances ecológicos en dichos ecosistemas tropicales. La CEPAL estima que el gran potencial de riego sólo se ha introducido en 16% de la superficie susceptible de ser irrigada, lo que da una buena idea del gran potencial disponible.

En los casi 18 millones de hectáreas de uso forestal es importante incorporar políticas de producción autosustentables, con una visión de largo plazo que permita consolidar un proceso de producción sostenida; ello no sólo conservaría los recursos forestales sino también protegería las cuencas y los suelos que se encuentran en continuo deterioro. Esto es particularmente difícil tratándose de ecosistemas de selvas tropicales, como vimos antes.

## 2. Proximidad a grandes mercados compradores.

Otra ventaja evidente de la región centroamericana es su privilegiada localización geográfica: en el sur está el Canal de Panamá que es el vínculo natural con los grandes países de la masa continental de América del sur; al norte está México y no muy lejos Estados Unidos y Canadá, que conforman en conjunto un potencial y enorme mercado, apenas utilizado, para la absorción de productos de la región. En general, y a pesar de la crisis económica y política de los últimos años, Centroamérica cuenta ya con una infraestructura de transportes medianamente aceptable, sobre la cual construir infraestructura moderna de comunicaciones tanto de tierra como marítima. Estados Unidos, Canadá, México, Colombia y Venezuela son países de gran proximidad a la región y pueden y deben constituirse en mercados importantes

para ciertos productos agropecuarios, en los cuales la región presenta claras ventajas comparativas. Es importante la posibilidad de consolidar la oferta, para poder penetrar en forma sostenida y significativa, en dichos mercados. Por ejemplo, Colombia, Venezuela, y sobre todo México, tienen déficit estructurales de algunos productos básicos para los cuales la región centroamericana tiene un potencial productivo evidente. Dichos países pudieran comprar, con la modalidad de convenios a largo plazo, excedentes centroamericanos. Por su parte, Canadá y Estados Unidos pudieran comprar productos de más densidad económica, como son hortalizas, frutas y flores en condiciones preferenciales. Otros países grandes de América del Sur, y sobre todo las buenas comunicaciones del istmo a través del Canal de Panamá, hacen también accesible sus productos a mercados más remotos como, por el Pacífico Japón y otros países de Asia, y por el Atlántico principalmente Europa.

### 3. Disponibilidad de mano de obra.

Como ya se analizó, hay también una abundante mano de obra en la región —de hecho hay un exceso de oferta— que con debido entrenamiento y formas de organización y tecnologías adecuadas puede ser puesta a trabajar en forma productiva y competitiva para el desarrollo agropecuario. Hemos dicho que no hay mejor política contra la pobreza que el empleo, y no hay mejor estrategia de empleo, en términos de costo y capacidad de respuesta en el menor plazo posible, que el empleo agrícola y rural en general. Naturalmente, también un mayor empleo rural en la agricultura y en la agroindustria traería consigo un mayor mercado interno con obvias ventajas de escala, eficiencia y productividad para la agricultura local (véanse los cuadros 9 y 10).

### 4. Capacidad de respuesta a incentivos apropiados.

A pesar de la intensa crisis económica y política, la región centroamericana, con diferencias nacionales importantes, ha acreditado una gran capacidad para reaccionar a estímulos de mercado y mantener a flote actividades productivas en condiciones de severas restricciones. Por ejemplo, como resultado de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe algunos países han podido responder rápida y eficientemente a los es-



tímulos, aumentando la exportación de alimentos procesados, frutas, flores, etcétera. Es más, esta capacidad de respuesta se ha reflejado también hacia terceros mercados donde ha habido una penetración importante, si bien aún insuficiente, de nuevos productos centroamericanos.

d) *Espacio de integración y sus ventajas*

La creación de un amplio mercado interno a través de los mecanismos de integración centroamericana sigue siendo una de las expectativas más importantes para la reactivación económica en general. Como hemos dicho, este proceso de integración comercial, que viene operando desde los 50, contiene un importante potencial tanto desde el punto de vista de la producción como de un mercado integrado. En la agricultura, y específicamente en proyectos de reactivación agrícola, como son obras de infraestructura de riego, apertura de la frontera agrícola,

CUADRO 9. *Tasas de crecimiento de la población y del producto interno bruto per cápita Centroamérica y Panamá*

	G	E	H	N	C	P*
Población	Tasas de crecimiento en por ciento					
1970-1984	3.02	2.92	3.38	3.28	2.42	2.49
1985-2000	2.77	3.00	3.12	3.14	2.04	1.92
Población económicamente activa						
1970-1984	3.62	3.18	3.43	3.47	3.61	3.20
1985-2000	3.17	3.47	3.64	3.63	2.37	2.54
PIB per cápita						
1981	-2.3	-10.5	-2.3	0.5	-5.4	2.0
1982	-6.3	-8.1	-5.2	-4.5	-8.9	0.3
1983	3.2	-5.1	-3.6	1.7	—	2.0

FUENTE: CORECA, "Situación de la seguridad alimentaria y opciones de política en la región del CORECA". (Adaptación de los cuadros 4 y 6). Costa Rica, 1985.

\* G: Guatemala; E: El Salvador; H: Honduras; N: Nicaragua; C: Costa Rica; P: Panamá.

CUADRO 10. *Distribución sectorial de la fuerza de trabajo del Istmo Centroamericano, 1950-1980*  
(miles de personas)

País	Año	PEA			Total	Agro./ total (%)
		Agr.	Ind.	Serv.		
Costa Rica	1950	169	49	76	294	57
	1960	194	70	115	379	51
	1970	226	106	199	531	43
	1980	239	180	358	777	31
El Salvador	1950	447	106	131	684	65
	1960	517	145	179	841	61
	1970	662	170	350	1 182	56
	1980	685	308	594	1 587	43
Guatemala	1950	681	138	177	996	68
	1960	828	167	248	1 243	67
	1970	973	270	344	1 587	61
	1980	1 118	335	514	1 967	37
Honduras	1950	338	42	88	468	72
	1960	435	66	118	619	70
	1970	513	112	166	791	65
	1980	652	174	252	1 078	60
Nicaragua	1950	249	56	62	367	68
	1960	289	75	104	468	62
	1970	319	96	204	619	52
	1980	384	130	311	852	47
Panamá	1950	117	43	94	254	46
	1960	195	53	134	382	51
	1970	214	90	210	514	42
	1980	209	119	329	657	32

FUENTE: BID, *Progreso económico y social en América Latina*, 1987, Washington, D. C., p. 104.

uso óptimo del suelo en función de características de determinados cultivos, se hace muy importante. la visión regional como el ámbito más adecuado para la creación de ventajas comparativas, y por lo tanto

deberían alentarse proyectos con esa vocación y esa dimensión. Aun cuando hay que ser realistas y entender que las posibilidades de la integración total en materia agrícola y agroindustrial tienen por lo pronto obvias limitaciones históricas y estructurales. Es pues un camino por el que hay que transitar, pero gradualmente y con una visión pragmática de largo plazo.

Véase el cuadro 11 en el cual se analiza la balanza comercial de productos agrícolas centroamericanos, donde las cifras nos muestran claramente que todos los países presentan un déficit en lácteos, carne de ave y huevos, y aceites tanto vegetales como animales. Nicaragua, Costa Rica y Honduras presentan ventajas comparativas para la producción vegetal, al mismo tiempo que El Salvador tiene amplia experiencia en la producción de pollo y huevo. Por sus ventajas de clima, Guatemala y Costa Rica podrían expandir su producción de lácteos, mientras que, por ejemplo, las importantes reservas productivas de la tierra de Nicaragua pudieran producir más granos y oleaginosas. Asimismo, la ganadería sería mucho más eficiente desde una dimensión regional. Esto, a título de ejemplo; desde luego se requieren estudios más precisos a nivel de proyecto para destacar el punto. Por otra parte, la integración produciría un mercado interno subregional con

CUADRO 11. *Balanza comercial de productos agrícolas en Centroamérica*

(promedio 1981/1985 en millones de dólares)\*

<i>País</i>	<i>Cereales</i>	<i>Carne</i>	<i>Lácteos y huevos</i>	<i>Frutas y vegetales</i>	<i>ve. y an.</i>
Costa Rica	—25	51	— 4	229	— 4
El Salvador	—39	—7	—17	—31	—22
Guatemala	—31	42	—10	89	—23
Honduras	—22	24	—14	246	— 1
Nicaragua	—36	16	—12	3	—30

FUENTE: IICA, datos del BID.

\* BID, Informe 1987.

tamaño suficiente como para estimular eficiencia y demanda adicional. De hecho, en esta última década de dificultades mucho de esos serios problemas del Mercado Común Centroamericano tienen que ver sobre todo con circunstancias exógenas, como por ejemplo el problema de los pagos y financiamiento de los saldos al comercio, que a su vez es reflejo de la penuria financiera externa de los países que lo componen. En este periodo, pongamos por caso, se puede resaltar que el incremento comercial entre los países de la región se aproxima a 30% en casos especiales. Este intercambio no ha estado sujeto a las violentas oscilaciones de precios que han caracterizado a las exportaciones centroamericanas al resto del mundo, ni desde luego a la caída importante en los términos de intercambio. Esto ha ayudado a moderar en alguna forma la inestabilidad del ingreso externo de los países del área. El proceso de integración ha privilegiado principalmente a los productos y a las actividades industriales, pero habría que avanzar en el ámbito agropecuario, especialmente en el agroindustrial. Hay todavía un espacio importante de sustitución de importaciones agroindustriales a nivel de la región en su conjunto, y como dijimos al principio, sobre todo un gran potencial de exportación a los grandes países vecinos a la región.

e) *Para enfrentar los dilemas básicos una política unimodal*

A menudo se plantea como un delicado dilema de política agrícola y aun económica el hecho de favorecer los cultivos de producción de alimentos o subsistencia contra aquellos denominados *cash crops*, esto es, destinados a producir divisas por exportación. En general, en Centroamérica podemos afirmar que los productos de exportación tienen una importancia apreciable desde tiempo atrás, además de ventajas en su producción, como las siguientes: producen empleo, divisas y claro está, recursos fiscales para el Estado. Su aspecto negativo pudiera ser el que reducen la superficie destinada a la producción de alimentos básicos y por lo tanto tienden a deteriorar la seguridad alimentaria de los países. Desde luego, se puede decir que a nivel general existe una competencia por los escasos recursos, tanto dentro de los hogares campesinos (por su trabajo, su tierra, el agua) como por los recursos gubernamentales (créditos, subsidios y precios relativos). Sin embargo, no se puede afirmar que este dilema es absoluto, esto es, que las op-

ciones que plantea sean mutuamente excluyentes. En Centroamérica hay capacidad para incrementar la producción de alimentos básicos y también para producir para exportación. Existen no sólo diferencias climáticas sino también estacionales que hacen a menudo posible especializar ciertas regiones en uno u otro tipo de cultivo. Además, en un escenario de aumento de la productividad, esto es, de profundización de la producción, se puede disminuir la aparente competencia entre unos y otros en lo que ya se está produciendo; más aún, hay algunos cultivos de agroexportación que son de un uso intensivo de trabajo rural, por ejemplo el "kenaf" que se está tratando de introducir en Centroamérica, que pueden producir efectos benéficos respecto al empleo.

Al respecto, un interesante estudio (Von Braun y Kennedy) muestra algunos resultados empíricos favorables. Por ejemplo, existe una correlación positiva entre el crecimiento de la zona dedicada a las áreas de cultivo y la producción de alimentos en una muestra de más de 20 países porque existen políticas agrícolas unimodales, esto es, políticas macroeconómicas consecuentes con el desarrollo de la agricultura en su conjunto. Los mismos autores encuentran también una correlación positiva en el crecimiento de la disponibilidad per cápita de alimentos cuando hay un crecimiento notable de la agricultura en su conjunto. Es pues, importante, ver en perspectiva el problema de la elección entre la agroexportación y la producción de alimentos básicos. Si bien existe y puede existir una competencia entre unos y otros en un esquema dinámico que propicie el crecimiento de conjunto de la agricultura, puede resolverse el dilema en forma positiva. Para el caso de Centroamérica ello requerirá estudios específicos. Aquí importa sólo señalar la necesidad de una política unimodal. Si la reactivación agrícola se finca exclusivamente en el desarrollo agroexportador, jamás se resolverán los problemas básicos de falta de acceso a recursos productivos, pobreza generalizada, estrechez de mercado, y no habrá pues, un verdadero aliento dinámico hacia largo plazo. Por el contrario, si se descuidasen los productos de exportación, tanto los actuales como los potenciales, habría una disminución en el flujo de divisas, en los ingresos fiscales, en el ingreso, en el empleo y finalmente en el tamaño del mercado. Así pues, se debe alentar una política selectiva, unimodal, en la cual los campesinos también pueden tener acceso a nuevos productos de agroexportación y sobre todo a productos de un alto contenido de mano de obra.

## IV. CRECIMIENTO CON EQUIDAD: GRANDES LÍNEAS DE ESTRATEGIA

a) *Un nuevo marco macroeconómico*

En los dos capítulos anteriores destacamos la capacidad centroamericana para reactivar su agricultura y con ello dinamizar el resto de su economía: se vieron los obstáculos, pero también se manifestaron las potencialidades. Ahora bien, antes de perfilar una estrategia que camine hacia la equidad, debemos partir de breves consideraciones sobre cuál política macroeconómica será consecuente con un crecimiento hacia la igualdad, incorporando a su vez, como un ingrediente central, a la seguridad alimentaria.

En primer lugar el nuevo marco macroeconómico debe propiciar o dar cuenta de una estrategia unimodal, esto es, debe tener impacto productivo y redistributivo (empleo, precios) también en el polo atrasado de la economía campesina. Así, una política de tipo de cambio proagrícola y el que se hayan removido ciertos sesgos antiagrícolas de la política macroeconómica general previa a la crisis, no basta para estimular en su conjunto a la agricultura. La resignación hacia productos transables y hacia la sustitución de algunas importaciones de insumos críticos es aconsejable pero insuficiente para actuar positivamente en una estructura agrícola marcadamente bimodal como la que tienen en algún grado la mayor parte de los países de Centroamérica. Así pues, la estrategia macroeconómica debe propiciar en primer lugar una dinamización del conjunto de la agricultura, pero además debe establecer una política diferencial de tasas de interés, precios y aun subsidios que de alguna manera compensen a los sectores cuya rigidez estructural, retraso tecnológico y dotación de activos no les está permitiendo recibir los beneficios implícitos en un tipo de cambio proagrícola en términos generales, y de otras políticas —sobre todo fiscales y monetarias— que están incentivando solamente la agricultura comercial de exportación. Esta política macroeconómica debe plantearse como objetivo fundamental la seguridad alimentaria en Centroamérica, entendida ésta, en su más preciso sentido, como la posibilidad de dar acceso a un mínimo nutricional previamente definido a toda la población centroamericana, cosa que veremos más adelante. Ello conlleva un inmediato componente prioritario e importante de estímulo a la producción interna, pero también de canalización de importaciones y subsidios a ciertos grupos altamente empobrecidos de campe-

sinos y aun de habitantes en barrios marginales urbanos. La política, que en general puede ser proagrícola, debe pues calificarse y diferenciarse para estimular también a productores marginales, y debe asimismo propiciar la seguridad alimentaria. Obviamente es posible, dadas las restricciones fiscales y los inconvenientes en la política fiscal y monetaria existentes en la región, que no se puedan lograr simultáneamente estos objetivos con recursos de los propios países. Allí cabe legítimamente plantear un papel estratégico a la cooperación y la ayuda externa. Sin embargo, la ecuación entre los recursos disponibles y las necesidades puede de alguna manera igualarse, pero nunca por debajo de un mínimo de seguridad alimentaria. Hemos visto ya en párrafos anteriores que la aparente disyuntiva o contradicción entre fomentar la exportación y la producción de básicos no es tan severa, ni necesariamente se constituye en políticas mutuamente excluyentes. Es cierto, sí, que existen niveles de competencia por recursos escasos entre uno y otro objetivo de política. Allí es justamente donde debe intervenir una definición clara, explícita de la política macroeconómica y un papel activo importante de cooperación alimentaria. Con estas definiciones macroeconómicas se debe partir hacia un diseño de política sectorial que trate de enfrentar las restricciones severas que enfrenta la agricultura centroamericana. Aun así, es a partir de esto como se puede plantear una política sectorial de crecimiento y paulatina distribución que tenga precios relativos favorables hacia la agricultura, pero que también compense el aspecto interior de ésta en una visión integral, unimodal. Veamos, pues, algunas premisas de lo que puede ser la reactivación sectorial dentro de esta política macroeconómica congruente con los propósitos de política mencionados.

#### b) *La estrategia de reactivación sectorial*

En consecuencia con el marco macroeconómico definido en el inciso anterior, se desprende que la reactivación del sector agropecuario deberá asociarse a tres premisas fundamentales:

i. satisfacer la seguridad alimentaria de la población marginada o relativamente desprotegida en términos de procurar su acceso a un mínimo nutricional previamente establecido (adoptamos aquí la definición de seguridad alimentaria de CEPAL, 1987);

ii. esfuerzos específicos destinados a incrementar en forma selectiva

la capacidad de generar un balance externo positivo, sobre todo a través del aumento de la productividad y mejora general en las condiciones de competitividad de los productos tradicionales de exportación, y por el impulso a la diversificación selectiva de nuevos productos donde la región tenga las posibilidades reales de lograr “nichos” de ventajas comparativas; y

iii. el aumento en la oferta de alimentos básicos.

Obviamente, las elecciones posibles en estas estrategias deben ser claramente identificadas para lograr un balance apropiado, toda vez que como se ha comentado en párrafos anteriores, la región tiene la capacidad de hacerlo. Desde luego, a ello debe acompañarse una estrategia tendiente a mejorar la capacidad institucional para poder entregar servicios de apoyo que permitan satisfacer las premisas anteriores, puesto que no basta una política macroeconómica consistente y una política de estímulos sectoriales específicos, sino que es también importante una mejora institucional en la capacidad de entrega de los servicios mencionados.

Así pues, cualquier esfuerzo en el sentido indicado se podrá dar sólo a partir de generar una mayor capacidad de producción sectorial. Ello implica mejorar los rendimientos reales (por ejemplo beneficio-costos) de la producción, con énfasis en los alimentos. Esto apunta a ampliar la cobertura interna, y ojalá regional, de la seguridad alimentaria, al proveer bienes para satisfacer necesidades de la población con menores recursos.

Al disponer de una mayor producción se estaría propiciando a la vez un mercado interno ampliado que aproveche la demanda potencial existente, y generando una dinámica de desarrollo positivo. La existencia de un mercado interno, sobre todo inducido por un crecimiento agrícola en las zonas rurales, permitirá hacer rentables pequeñas industrias y agroindustrias locales, casi siempre de apoyo a la agricultura, que a su vez estimularán la demanda interna y el empleo. Este mercado ampliado permitirá incrementar de inmediato la producción de alimentos y lograr así economías de escala importantes. Para ello los productores, particularmente los pequeños y medianos, deberán tener mayor acceso a recursos productivos así como a servicios y esquemas de distribución de su producción, lo que permitirá retener una mayor porción del valor agregado y atender a una reducción progresiva de sus costos unitarios, compensando así el efecto de



las elasticidades de demanda por alimentos sobre los ingresos de los productores.

El aumento en la capacidad real de producción tal como se define, conlleva un esfuerzo creciente que permite compaginar resultados a corto plazo, esto es, producción incrementada rápidamente para cubrir necesidades inmediatas, con aquellos relativos al mantenimiento de dicha capacidad en el mediano y largo plazo, incluyendo la conservación económica de los recursos agua y suelo.

Esto responde también a la necesidad de contener la progresiva degradación de los recursos naturales. Ello implica dar atención a las formas de acceso a la tierra de los pequeños productores y trabajadores del campo o jornaleros. Esfuerzos en dicha dirección deben complementarse con el fomento a oportunidades reales para la aplicación de técnicas de conservación, unidas al cobro del costo económico de apropiación privada de beneficios que corresponden a la sociedad.

Como hemos apuntado anteriormente, ello no significa abandonar la atención debida a productores ya considerados generalmente medianos y grandes que operan principalmente dentro del ámbito de las fuerzas del mercado. Conlleva redimensionar e intencionar muy específicamente medidas de estímulo y política agrícola que permitan a los productores de menores recursos capturar parte del excedente generado en los aumentos de producción: dichos aumentos se originarán, en primera instancia, en la satisfacción de demandas por alimentos en un mercado interno ampliado. Y en segundo lugar, en la participación en el mercado externo en condiciones de competencia relativa; esto es, puede involucrar protección selectiva a la producción de algunos rubros tradicionales o nuevos, para permitir la sustitución de importaciones. En todo caso, se debe llevar al máximo la generación neta de divisas o el ahorro de las mismas.

*Inversiones en infraestructura y producción.* Se indicó anteriormente que la satisfacción de necesidades básicas de alimentos depende sobre todo de la capacidad de demanda. La ampliación de un mercado interno conlleva la creación de empleo-ingreso entre la población, y establece condiciones para facilitar la colocación de la producción adicional. Por esto deberán dirigirse recursos de inversión hacia la creación de infraestructura que permita la satisfacción de necesidades esenciales de la población, particularmente de aquella con menores recursos relativos: salud, incluyendo servicios médicos básicos, prevención, agua potable, eliminación de excretas, distribución de la producción, inclu-

yendo vías de acceso en zonas de producción y mercados, sean de acopio o terminales, facilidad para la conservación y trasiego de productos, acceso al fluido eléctrico, seguridad personal, y aun educación básica y recreación. Asimismo, resultan pertinentes cubrir las necesidades de vivienda rural y dar otros apoyos de infraestructura a la vida de las comunidades rurales.

El mejoramiento de la capacidad de producción se relaciona con la disponibilidad de tierras para ampliación de la frontera agrícola que, como hemos visto, en Centroamérica puede ser bastante considerable. Dentro de ésta, la dotación de infraestructura de riego como apoyo básico al incremento de los rendimientos y por lo tanto al crecimiento de la producción, juega en la región un papel estratégico. Esto debe acompañarse de disponibilidades técnicas e insumos apropiados, así como organización de los usuarios para establecer y cumplir reglas eficientes de distribución y uso del agua, su conservación y el mantenimiento de la infraestructura, entre otras medidas.

La ubicación de las inversiones básicas se relacionará en general con la población que se quiere atender o afectar. Ello propicia sobre todo el empleo de jornaleros agrícolas no calificados, cuya oferta es precisamente la más abundante, para la construcción y dotación de infraestructura, como hemos enunciado. Esto tendría la ventaja adicional de no requerir un mercado en el cual debe vertirse el producto inicial. Esto es, hay un beneficio directo e inmediato, obtenido de la inversión.

La provisión de insumos y tecnología apropiada debe facilitar el crecimiento de la producción; debe generar el mayor impacto-producción e ingreso entre quienes se quiere estimular, y esto debe darse en comparación con el costo económico de la obtención de dicho impacto. Por ello deberán dirigirse recursos a asegurar la disponibilidad oportuna y suficiente de insumos estratégicos; asimismo, la generación y diseminación de conocimiento sobre su aplicación, particularmente entre grupos o grupo-objetivo de las políticas de producción enunciadas.

*Precios y financiamiento.* Puede afirmarse que los objetivos de la política agrícola apuntan al logro de mayor producción y productividad para efectos de seguridad alimentaria, inversión, suministro de materias primas y balance externo, como medios para aumentar los ingresos y empleos rurales y mantener precios bajos y estables a nivel de los consumidores. En general, en el corto plazo los aumentos en

producción y productividad, unidos a la baja elasticidad de la demanda por determinados productos agropecuarios, tienden a deprimir los ingresos de los productores. En el largo plazo, los aumentos de la demanda permiten una ampliación del mercado, en relación con el crecimiento del ingreso de los consumidores y la elasticidad de ingreso de la demanda por productos del sector. A fin de contrarrestar algunas de estas restricciones para el logro del objetivo indicado, los países han utilizado precios de sustentación para granos básicos y productos de exportación, subsidios en la importación o producción de insumos especializados, o en el financiamiento de la producción y la institucionalización de monopolios reguladores para el manejo de las exportaciones y del comercio de granos básicos.

Estas políticas, unidas a la frecuente sobrevaluación de la monedas frente a las divisas de los principales socios comerciales de la región, han generado un estímulo innecesario y excesivo a la importación de granos a precios artificialmente bajos que desestiman indebidamente la producción doméstica; aunque esto ha permitido cubrir en general la demanda de alimentos, se han generado efectos negativos sobre los productores de estos bienes, socavando la oferta a largo plazo y con ello una disminución progresiva de los costos por la vía de economías de escala y de aumentos en la productividad; asimismo, ha crecido el déficit fiscal. Adicionalmente, la necesidad de subsanar el déficit, que por razones de la crisis económica y de la deuda externa no puede sufragarse a los niveles anteriores, ha impulsado a los gobiernos de la región a crear mayores impuestos al comercio exterior desestimulando a su vez la inversión en la agricultura de exportación con lo cual se contrae también la capacidad futura de producción.

Como hemos visto, se requiere de una política que restrinja los efectos negativos señalados, particularmente sobre la producción de alimentos. Esta política deberá en lo posible, establecer y mantener relaciones apropiadas de precios en forma tal que ellos apoyen el crecimiento de la producción, el ingreso del sector rural, y no estimulen artificialmente los consumos urbanos subsidiados. Por ejemplo, las tasas de cambio deben reflejar el costo real de adquirir recursos en el exterior. Los impuestos al comercio externo deben contener señales inequívocas y estables del nivel de protección selectivo que se desea otorgar a bienes y actividades productivas específicas; se debe eliminar la imposición de gravámenes implícitos a la agricultura a fin de que ésta no tribute por encima de otros sectores. Por otra parte, las medi-

das globales de política deben coordinarse con las medidas específicas del sector, según se enuncia en el apartado anterior. Ello evitará que la protección indebida de la producción agropecuaria atente contra la obtención de un balance interno y externo que se busca lograr a través de la reactivación que proponemos del sector.

El objetivo de establecer y mantener precios relativos favorables al flujo continuo de recursos hacia las actividades productivas es precisamente fortalecer de una manera sana —económicamente hablando— y sistemática, la reactivación del sector dentro de una estrategia unimodal o redistributiva. Así pues, dichos flujos deben ordenarse a partir de la provisión de incentivos claramente identificados y apropiados, y de poder movilizar ahorros privados —particularmente aquellos generados en el propio sector agropecuario— y de la banca comercial, hacia el financiamiento de estas actividades productivas. La utilización de redescuentos específicos y tasas de interés que cubran los costos administrativos y el riesgo de capital, es requerible. Lo anterior, acoplado con una restructuración del sistema crediticio a fin de promover mayor eficiencia y cobertura regional en la prestación del servicio en combinación con estrictas medidas administrativas, podrá reducir notablemente los costos financieros. Si los riesgos de producción y de mercado pueden a su vez disminuirse a través de la utilización de técnicas apropiadas y la provisión oportuna y adecuada de apoyos y servicios pertinentes, tales costos podrán reducirse todavía más.

La provisión de apoyos y servicios pertinentes a la producción y distribución, suministrados a su valor de mercado, incentivará adicionalmente su producción y obtención y fortalecerá el establecimiento de vínculos o encadenamientos adicionales entre la producción agropecuaria y otros sectores de la economía, notablemente la agroindustria. La movilización de recursos del ahorro privado hacia la producción agropecuaria tendrá un efecto adicional importante: liberará recursos públicos que pueden apoyar la construcción de la infraestructura básica mencionada; asimismo ello conlleva que el sector público en particular, aquella parte asociada a la protección de servicios dirigidos a satisfacer necesidades básicas, deberá fortalecerse a fin de cumplir eficaz y eficientemente su papel.

*El papel del sector público.* Dicho papel habrá de concentrarse alrededor de una serie de elementos entre los cuales podemos destacar la predicción del comportamiento económico del país y del sector agropecuario en particular, y su ajuste a las cambiantes condiciones del

marco macroeconómico. Al mismo tiempo deberán darse directrices y normas e incentivos apropiados para ejecutar acciones pertinentes en la creación de demanda de trabajo dentro y fuera del sector agropecuario, principalmente a partir de la construcción de la infraestructura básica, orientada a los productores de más escasos recursos que a su vez tengan potencialidad productiva; igualmente diseño y puesta en marcha de programas autosuficientes de financiamiento de la producción movilizand o recursos de ahorro hacia tales actividades; desarrollo y ejecución de actividades de investigación y transferencia de tecnología que tengan en cuenta productos y formas de producción no tradicionales, así como la conservación de recursos, sobre todo de los campesinos más pobres. En el caso de productos tradicionales, alimentos básicos y exportaciones, deberá buscarse el desarrollo de tecnología que refuerce el objetivo de la seguridad alimentaria, incluyendo irrigación y mejoramiento o estabilización de rendimientos económicos; desarrollo de capacidad para distribución, el mercadeo de productos dentro y fuera del país, incluyendo infraestructura apropiada, el mejoramiento de la capacidad de gestión y técnica de la administración, así como manejo de dicha actividad.

c) *El Estado, la organización y promoción campesina en la estrategia unimodal*

El papel del Estado en el fomento y apoyo a las organizaciones campesinas se muestra como necesario e importante a partir del peso que los campesinos tienen tanto en la población total del Istmo Centroamericano como en la contribución que hacen a la producción de alimentos y productos agrícolas de exportación. También se aconseja disminuir el "verticalismo burocrático" y hacer de las organizaciones campesinas interlocutores válidos en la concertación de políticas de estímulo productivo.

La contribución de la economía campesina oscila entre 35.6% (Costa Rica) y 63.9% (Honduras) de la producción orientada al mercado interno. En cuanto al mercado externo, se registran situaciones en las que la economía campesina contribuye con 25 y hasta 30% (Honduras y Costa Rica, respectivamente) de las exportaciones agropecuarias.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> IICA/PRACA, *Situación y perspectivas de las acciones de reforma agraria y desarrollo rural en el Istmo Centroamericano*. San José, febrero de 1988 (mimeografiado), p. 17.

En esa perspectiva, el desarrollo rural no puede enfocarse exclusivamente como un proceso de incorporación de las unidades campesinas a la producción y a la economía nacional puesto que en muchos casos estas unidades se encuentran ya incorporadas al desarrollo económico de sus respectivos países, sólo que con niveles bajos de productividad y participación en los beneficios; asimismo, el problema de la pobreza rural no puede enfocarse como marginal al desarrollo y crecimiento económico de los países centroamericanos ni como una situación que debe ser atacada desde la perspectiva de “medidas de compensación social” tendientes a reparar los “costos sociales” del crecimiento económico.

Dado el peso específico que tiene la pequeña producción dentro de la producción agropecuaria global de los países centroamericanos, se puede afirmar que el fortalecimiento y organización de las pequeñas unidades productivas es indispensable para el crecimiento del sector agropecuario y el desarrollo unimodal económico de la agricultura y la economía del istmo. Es en este sentido que el combate a la pobreza rural debe inscribirse dentro de la estrategia de desarrollo global de los países centroamericanos y no meramente como medida compensatoria que puede hacerse efectiva una vez que se hayan incrementado los índices de crecimiento económico global. Esta afirmación se sustenta en las siguientes consideraciones:

i. Dos terceras partes de la población rural centroamericana se encuentran en unidades campesinas.<sup>2</sup>

ii. En la medida en que las unidades campesinas revisten el doble carácter de unidades de producción y de consumo, su fortalecimiento repercute positivamente en la ampliación del mercado interno y en la reactivación de los sectores productivos orientados a ese mercado.

iii. Una mejor distribución de las tierras de vocación agrícola que se encuentran ociosas o subutilizadas entre las unidades campesinas con tierra insuficiente o entre campesinos sin tierra, contribuye a un mejor aprovechamiento de ese escaso recurso si la medida va acompañada con acciones integrales de desarrollo rural en concordancia con lo expuesto arriba.

<sup>2</sup> CEPAL/FAO, *Agricultura campesina en América Latina y el Caribe*. LC/L 405, Santiago, 1983, p. 3.

a) Desarrollo de políticas diferenciadas de atención a los pequeños productores.

El fortalecimiento de las unidades campesinas en Centroamérica requiere del diseño e impulso de políticas diferenciadas de atención a la pequeña producción, esto es, estímulos particulares a poblaciones objetivo. En este sentido, es indispensable reconocer las características específicas del campesinado desde el punto de vista económico, social y cultural. Es inconveniente pretender atender a la pequeña producción agropecuaria a partir de políticas genéricas de fomento sin tomar en cuenta las necesidades y potencialidades diferenciadas de los pequeños productores. El diseño de estas políticas de apoyo a la pequeña producción agropecuaria debe partir del reconocimiento de las características que diferencian a este segmento de la mediana y la gran producción al mismo tiempo que se toma en cuenta que éste se encuentra diferenciado interiormente según la ubicación específica que tengan las unidades campesinas dentro de la estructura económica global, y de acuerdo al contexto ecológico y cultural que las envuelve.

Al mismo tiempo, la ejecución de estas políticas diferenciadas requiere de la revisión y el establecimiento de nuevos sistemas institucionales de administración y manejo de programas y proyectos de desarrollo rural que superen la dispersión y duplicación de esfuerzos públicos en su gestión. Deben aumentar la participación de los pequeños productores en su gestión y seguimiento, y propiciar la descentralización administrativa.

En este orden de cosas conveniente que los organismos públicos vinculados al desarrollo rural centroamericano coordinen esfuerzos con organismos no gubernamentales (ONGs) que impulsan labores de promoción y desarrollo entre los pequeños productores y canalizan hacia ellos recursos financieros y técnicos.

b) Incremento de la producción y la productividad del trabajo campesino.

El desarrollo rural de los países del istmo no podrá alcanzarse mientras no se incremente la producción y la productividad del trabajo campesino. Para que ello ocurra es necesario que se den las siguientes condiciones:

i. Es necesario brindar al campesinado centroamericano acceso a tierras cuya calidad y ubicación permitan su desenvolvimiento y competitividad en el mercado nacional e internacional. La titulación y distribución de tierras debe tener como sustento el desarrollo rural y la creación de verdaderas empresas agrícolas y no el impulso de programas agrarios tendientes a repartir tierras mal ubicadas y de baja o nula vocación agrícola. Con ello, lo único que se logra es reproducir endémicamente la pobreza rural y subutilizar el potencial humano que se refugia en esas áreas reformadas o de colonización. Igualmente, en algunas zonas de los países del istmo, es imperioso el impulso de sistemas de riego o drenaje adecuados a las condiciones de la pequeña producción y que le permitan elevar considerablemente su potencial productivo y la capacidad para diversificar sus cultivos.

ii. La identificación y el fomento de productos agropecuarios que eleven la rentabilidad de las unidades campesinas y el aprovechamiento de ventajas comparativas es otra tarea impostergable. La producción campesina debe diversificarse mediante el establecimiento de cultivos que resulten manejables y aptos para este tipo de unidades de producción, que requieren hacer un uso intensivo de la tierra y el trabajo. Al mismo tiempo se requiere identificar y fomentar procesos agroindustriales, extractivos y artesanales de pequeña escala que permitan la mayor utilización de la fuerza de trabajo de las unidades campesinas y eleven la capacidad de agregar valor a sus productos.

iii. La generación, adaptación y transferencia de tecnología apropiada para la pequeña producción agropecuaria, que le permita elevar su productividad, capacidad autogestionaria y manejo adecuado del medio, es otra línea de acción impostergable. En este sentido, es necesario desarrollar programas regionales de investigación y transferencia de tecnología agropecuaria para el pequeño productor que permitan unificar los esfuerzos de los países del istmo en este campo, y contribuyan a acortar la distancia entre la generación de tecnología y la transferencia al pequeño agricultor.

iv. El no tener acceso a recursos financieros adecuados y oportunos es sin duda uno de los obstáculos más importantes que enfrenta el pequeño productor agropecuario para elevar su capacidad productiva y su productividad. Es necesario que se diseñen en la región centroamericana sistemas de crédito descentralizados y ágiles que comprendan la potencialidad demostrada de las organizaciones campesinas (cooperativas, empresas de autogestión, asociaciones comunales, etcétera)



para administrar y manejar fondos de crédito y constituir recursos de garantía.

d) *El fomento a la agroindustria rural*

La producción agroindustrial es el encadenamiento productivo más eficiente para estimular a los campesinos de la región: agrega valor a los bienes agropecuarios a partir de la transformación inicial de sus características y propiedades primarias. Por eso la agroindustria mejora la posibilidad de colocación de los productos básicos al separar los mercados hacia los cuales se dirigen; esto, a su vez, da pie para aumentar y diversificar los ingresos. Con ello amplía la capacidad para enfrentar situaciones restrictivas del mercado, al menos en el corto y mediano plazo. En el largo plazo la agroindustria ofrece oportunidades para generar efectos multiplicadores en la economía a través de las conexiones intersectoriales —hacia adelante y hacia atrás— que la caracterizan.

Su desarrollo es, por tanto, un elemento clave dentro de una estrategia que promueva la reactivación del sector agropecuario. Dicho desarrollo debe orientarse entonces al aumento del empleo, a generar divisas y, en general, al mejoramiento de la eficiencia técnico-económica de su proceso productivo.<sup>3</sup>

Por ello, la agroindustria centroamericana debería estimularse hacia tres áreas principales:

a) reconversión en aquellos casos que por limitaciones del mercado o métodos obsoletos se enfrentan obstáculos estructurales que impiden su expansión o su continuación como actividad productiva: el primero de los casos requerirá de acciones específicas para obtener y transferir efectivamente tecnología con vigencia comercial actualizada; el segundo (continuación como actividad productiva) requeriría el desarrollo de nuevos productos a partir del uso de la materia prima básica, o de subproductos y desechos.

b) nuevas industrias, concentradas en bienes procesados, finales e intermedios, con alto contenido de valor agregado interno.

c) agroindustria rural, dirigida inicialmente a la transformación básica, primaria, de la producción generada por la agricultura de pe-

<sup>3</sup> Véase al respecto en este apartado el documento metodológico del Programa (IV) de Comercialización del IICA, San José, 1987.

queña escala comercial; deberá facilitar su colocación en mercados intermedios y finales, aprovechando algunas economías en el manejo de mayores volúmenes, incluyendo disminución de pérdidas poscosecha.

Esta última área podrá organizarse alrededor de sus funciones básicas dentro de los canales de comercialización o a partir de transformaciones simples para mercados locales. En etapas más avanzadas podrá iniciarse el desarrollo de producción dirigida al mercado externo, con una fase previa, en algunos casos, apoyada en la sustitución de importaciones en rubros seleccionados. En todas las instancias mencionadas el objetivo es la apropiación para los grupos productores de una parte de las ganancias adicionales que genere el proceso de formación de precios. El desarrollo de la agroindustria rural deberá complementar el desarrollo del resto del subsector; esto asegurará su eventual vinculación con mercados más amplios y al mismo tiempo dará una pauta para seleccionar procesos y técnicas productivas acordes con los requerimientos de los mercados.

El fomento de la agroindustria se hará preferentemente a través de grupos o formas asociativas, como las cooperativas, para facilitar la adopción tecnológica y superar limitaciones en la escala de operaciones. Otros elementos a considerar se refieren a la consecución de apoyo financiero hacia la agroindustria que depende del aprovechamiento de las oportunidades que ofrezca el mercado. Éstas deberán analizarse cuidadosamente a partir del diseño y evaluación de proyectos específicos bien elaborados que hagan una estimación bien fundamentada de los beneficios adicionales que pueden esperarse de su ejecución. El sector privado tiene una participación importante en el desarrollo de estas acciones: movilización de recursos de ahorro para financiamiento de los proyectos; inserción en los mercados (internos y externos), y diseño y puesta en operación de mecanismos eficaces de comercialización, aprovechando facilidades y apoyos concertado con el sector público.

#### e) *El cambio tecnológico*<sup>4</sup>

En forma creciente, la existencia de ventajas comparativas está hoy día mayormente asociada con el cambio técnico antes que con la dis-

<sup>4</sup> El autor quiere dejar constancia expresa de su deuda con el Programa (II) de Tecnología del INCA en cuanto al contenido de este apartado.

ponibilidad de recursos naturales y humanos. Por ello resulta vital estimular la capacidad de los países para desarrollar, adoptar y utilizar tecnologías apropiadas a tales fines. Así, la estrategia concerniente al desarrollo tecnológico para la agricultura deberá contener tres elementos principales:

- i. fortalecimiento e institucionalización de capacidades tecnológicas mínimas;
- ii. cooperación técnica recíproca, particularmente para países pequeños; y
- iii. desarrollo de nuevas capacidades y orientaciones.

El fortalecimiento deberá comprender un urgente reordenamiento institucional y de organización que permita orientar esfuerzos con efectividad y reducir los costos —hoy insostenibles para Centroamérica— de la investigación y de la transferencia de sus resultados. Lo anterior implicará concentrar selectivamente los esfuerzos y recursos públicos, o de endeudamiento externo, en la solución de problema prioritarios y pertinentes a los propósitos de la reactivación. Igualmente incluirá reajustes institucionales y de organización que aseguren la operación real (agilidad administrativa y niveles salariales apropiados) de las entidades de investigación y transferencia. También significará revisar la modalidad de inversión de las entidades oficiales en la definición de la normatividad para el sector privado, y su relación formal con otros organismos oficiales, los productores y con el sector más amplio de ciencia y tecnología.

El fortalecimiento en las áreas designadas deberá prever asimismo la provisión de recursos no solamente para infraestructura física (centros y estaciones experimentales; laboratorios y equipos, etcétera) sino también para sueldos y salarios, gastos operativos y formación de recursos humanos a niveles apropiados. Los recursos requeridos deberán apoyarse en un plan de financiamiento especial y de emergencia que no comprometa el endeudamiento de los países. Por otra parte, se estimulará la participación del sector privado en el financiamiento de campos específicos.

El desarrollo de la cooperación técnica recíproca se asocia al hecho de que los países centroamericanos son demasiado pequeños para que individualmente y sin incurrir en costos excesivamente altos, puedan sostener módulos de investigación con masa crítica mínima en cada país y con niveles razonables de asignación per cápita de recursos. Por igual razón, el alcance y captura de los beneficios que potencialmente

puedan derivarse del cambio técnico son limitados. Simultáneamente, existe cierta comunalía entre los países de la región en zonas agroecológicas, y semejanza en problemas y en condiciones socioeconómicas. Estos puntos resaltan el carácter estratégico de la cooperación técnica recíproca entre los países. Por medio de la colaboración en investigación compartida y conjunta, se pueden reducir costos per cápita y expandir sus beneficios, logrando adicionalmente una mejor asignación de los recursos. Es por tanto necesario apoyar esfuerzos de conformación de redes y trabajos conjuntos que involucren prioridades comunes a la subregión.

En cuanto al desarrollo de nuevas capacidades se refiere, la subregión necesita ante todo incrementar sus capacidades para identificar, seleccionar e incorporar los avances internacionales que transforman a fondo la agricultura y la investigación agropecuaria. Esta capacidad podrá ser desarrollada mediante el reforzamiento de programas específicos, incluyendo el mejoramiento o creación de centros de investigación regional y universitarios. Un aspecto clave de lo anterior deberá comprender un plan de formación de profesionales en ciencias básicas. La estrategia señalada requerirá complementarse con otra para el desarrollo de programas o de centros subregionales especializados en el desarrollo tecnológico de la biotecnología, en aquellas áreas donde se identifiquen posibles ventajas comparativas.

La aplicación de nuevos conocimientos por parte de los pequeños agricultores depende de un esfuerzo conjunto entre productores, investigadores y extensionistas, dirigido a remover restricciones técnicas comúnmente reconocidas y peculiares a condiciones agroecológicas y socioeconómicas específicas de las cuales dependen. A su vez, las soluciones posibles se someten a dos restricciones críticas del productor, a saber: sus limitaciones de capital, y la aversión al riesgo que surge de su vulnerabilidad socioeconómica. En la medida que el cambio propuesto conlleve una intensificación del uso de insumos industriales dentro de ese sector, se requiere una acción institucional de apoyo crecientemente intensiva que reduzca o compense dichas restricciones de capital y riesgo. Para ello se requerirá:

- i. incrementar la magnitud de los esfuerzos específicos dirigidos a pequeños productores por medio de investigaciones en fincas y en sistemas de producción, en las cuales participen conjuntamente organismos de generación y transferencia de tecnología en sociedad con los productores;
- ii. desarrollar subregionalmente un servicio de seguimiento a la ge-

neración mundial de tecnologías apropiadas al pequeño productor, que alimente con “hipótesis tecnológicas” los trabajos de investigación en los países;

iii. consolidar resultados obtenidos a nivel subregional a fin de retroalimentar el conjunto del sistema tecnológico con experiencias metodológicas e innovaciones tecnológicas apropiadas cuyo éxito esté probado.

Finalmente, se requiere desarrollar una acción especial de apoyo y ayuda a los países en formulación de políticas e instrumentos que institucionalicen, normen y articulen mejor la acción tecnológica agropecuaria del Estado, a fin de asegurar una mayor contribución de esa acción a los objetivos sociales y de desarrollo del país. Esto implica concentrar recursos disponibles del sector público en las áreas de mayor prioridad financiera y socioeconómica. Por otra parte, involucra la participación de otros actores, en particular del sector privado, en el financiamiento del resto de la investigación requerida. Esto demandará el desarrollo de políticas e instrumentos en los países y a nivel de la subregión, que permitan al sector privado captar o reservar recursos de su actividad para labores de generación y transferencia de tecnología en campos donde dicho sector pueda derivar de ello un nivel suficiente de beneficios; y el desarrollo de políticas, mecanismos y normas que faciliten y propicien esfuerzos conjuntos entre entidades tecnológicas del Estado y entidades del sector privado, para efectos del desarrollo tecnológico en áreas específicas.

#### f) *Empleo, pobreza y seguridad alimentaria*

Como vimos, los temas empleo, pobreza y seguridad alimentaria están estrechamente relacionados. La seguridad alimentaria constituye entonces un objetivo de política macroeconómica global, y no únicamente agrícola, a ser perseguido principalmente desde la óptica del consumidor, garantizando a éste el ejercicio del derecho a la alimentación. Centroamérica no tiene problemas alimentarios de la misma gravedad que otras regiones del mundo en desarrollo, y aun de otras regiones del sistema interamericano, donde se observan tanto la permanente escasez de alimentos como la malnutrición crónica. Los problemas alimentarios de la región tienen más que ver con inestabilidades de mercado, inseguridad de importación de alimentos, baja productividad agrícola y caídas del poder adquisitivo de ciertas fajas de la población. La crisis de los años chenta fue causada, como vimos,

sobre todo por las pesadas cargas del servicio a la deuda de los países, y ha disminuido su capacidad de inversión y, por ende, la creación de empleo. La falta de poder adquisitivo para la compra de alimentos está íntimamente relacionada con el desempleo que analizamos atrás.

Las altas tasas de crecimiento de la población y de la fuerza de trabajo, combinadas con el pobre desempeño del crecimiento del PIB per cápita, apunta hacia grandes presiones sobre el mercado de trabajo, los niveles de bienestar y consecuentemente la seguridad alimentaria. Las tasas de urbanización han sido muy considerables. El éxodo campo-ciudad se ha dirigido sobre todo hacia el sector terciario y no al industrial, y es exactamente en el sector de servicios que el desempleo y el subempleo se manifiestan más fuertemente: hay más gente en las ciudades para comer que está en el sector donde los salarios son relativamente más bajos. Al mismo tiempo, la masa de agricultores que se desplazó a las ciudades es formada sobre todo por pequeños agricultores-campesinos que son los mayores responsables de la producción de alimentos. Los tres países de mayor población —Guatemala, El Salvador y Honduras— tienen grandes contingentes de poblaciones campesinas, siendo así que en Guatemala y Honduras representan cerca de 60% de la fuerza de trabajo total.

El desafío, en síntesis, sería lograr a un tiempo un aumento en la oferta de empleo, una mejora en los niveles de ingreso y una mayor producción de alimentos. En un artículo John Mellor y Richard Adams<sup>5</sup> proponen una estrategia para lograr estos objetivos; tal estrategia está concentrada exactamente en tornar económicamente viable la producción de alimentos por los pequeños agricultores. Dados estos antecedentes, resulta claro que la estrategia de desarrollo bimodal que proponemos para Centroamérica es, en su base, una estrategia de desarrollo rural.

### g) *La integración centroamericana*

Hay dos aspectos centrales que hacen que la integración centroamericana se presente como una salida viable para los seis países del istmo. Estos dos ejes, alrededor de los cuales se deberá plasmar la estrategia para el futuro progreso de la región, son la escala de las economías nacionales y las dimensiones de la actual crisis.

<sup>5</sup> John W. Mellor y Richard H. Adams, Jr., "The New Political Economy of Food and Agricultural Development". *Food Policy*, noviembre de 1986.

Las seis economías nacionales, tomadas tanto individualmente como en su conjunto, son de tamaño relativamente pequeño comparadas con las de Estados Unidos y Canadá, y con las de sus vecinos más cercanos, México, Colombia y Venezuela. Este hecho tiene implicaciones fundamentales y trascendentales en el planteamiento del conjunto de medidas que se deberán adoptar para que Centroamérica pueda salir de la actual situación en que se encuentra y tornarse otra vez una región con economía viable.

La cuestión de la pequeña escala y el reconocimiento de sus implicaciones por los países de la región, deberán llevarlos a hacer un reanudado esfuerzo para restablecer los antiguos esquemas de cooperación y diseñar más amplios mecanismos de colaboración y proyectos de escala realmente regional. Esta estrategia debiera ser seguida por provisión de la infraestructura y servicios que hiciera viable estos propósitos.

Hemos afirmado reiteradamente que la región centroamericana es económicamente viable y así lo ha demostrado su historia económica reciente, y así lo confirman sus abundantes recursos y su localización geográfica. Sin embargo, por su alcance, duración e intensidad, esta crisis amenaza —paradójicamente— en convertirse en una crisis *de viabilidad*, en el sentido de que si los países de la región no logran salir de ella juntos, y no aisladamente, el Istmo Centroamericano se tornará, política y económicamente, una región inviable en un futuro próximo. Esto es, será incapaz de romper los círculos viciosos que hoy traban su proceso de crecimiento. Ello debe enfrentarse con objetivos de corto y de mediano plazo. El objetivo de corto plazo puede ser resumido en el esfuerzo por lograr operar los sistemas actualmente existentes de la mejor manera posible; Centroamérica tiene una larga tradición y experiencia acumulada en diversos campos. Estas áreas de actividades “tradicionales” deben ser mejoradas para que contribuyan más a sus respectivos sectores. Aquí se puede mencionar, por ejemplo, las exportaciones agrícolas tradicionales, la producción de alimentos y granos básicos, donde hay incluso una cierta especialización por países, el turismo, y aquellas actividades de transformación industrial ya establecida. Los objetivos de mediano plazo deberán centrarse alrededor de una gradual transformación de la organización económica y social del istmo para que se retome la inversión productiva y remuevan las inaceptables desigualdades existentes, para que se ensanche el mercado interno, mejoren los patrones de vida, y se fortalezcan las instituciones democráticas.

Transformar gradualmente la organización económica y social de la región es una enorme tarea, y pensar en ella en medio de una crisis tan grave como la que se vive ahora puede parecer irreal. Sin embargo, deberá ser precisamente la gravedad de la crisis la que haga valer finalmente el realismo político, para que los países del istmo recomienzen un trabajo de reconstrucción nacional que pasa, a nuestro juicio, por la escala regional y no al revés.

#### h) *La cooperación latinoamericana y la Norte-Sur para Centroamérica*

Para llevar a cabo su ardua tarea de reconstrucción, Centroamérica necesitará una intensa cooperación internacional. Llama la atención, al examinar la cooperación latinoamericana, el hecho de cuán pequeña es, cualquiera sea el campo de actividad. El comercio externo de Centroamérica con el resto de Latinoamérica es realmente insignificante. Y en otros campos, como la cooperación técnica, la situación no es muy distinta. Hay, por lo tanto, un enorme potencial de cooperación con el resto de Latinoamérica a ser explotado. Esto quiere decir, consiguientemente, que la mayor parte de la cooperación económica, técnica y científica está dada con Estados Unidos, en América, y después, en menor escala, con Europa. Esta cooperación es ciertamente bienvenida y se necesitará mucho más de ella. Pero de ninguna manera se debe soslayar la fundamental cooperación intralatinoamericana, de la cual Centroamérica forma una parte esencial.

### APÉNDICE

#### IDEAS DE PROYECTOS EN ÁREAS RELEVANTES A LA ESTRATEGIA

Con base en el análisis precedente, y a título de ejemplo, se listan a continuación una serie de perfiles de proyectos<sup>6</sup> preparados por el CEPI del IICA y la Secretaría del CORECA para los gobiernos centroamericanos, que abarca una parte importante —si bien no única— de las áreas señaladas como relevantes para una estrategia de reactivación y desarrollo agropecuario centroamericano. En este apéndice se presenta un resumen de ellos. Es pertinente aclarar que un perfil de

<sup>1</sup> Consejo Regional de Cooperación Agrícola de Centro América, México, Panamá y República Dominicana, CORECA, *Proyectos regionales prioritarios para la reactivación y desarrollo de la agricultura centroamericana*, enero de 1988.



los mismos fue ya entregado —vía CORECA— a los respectivos gobiernos.

Esta presentación constituye el antecedente de lo que debería constituir una posterior etapa de identificación, armonización y priorización de proyectos de cooperación técnica e inversión productivos o sociales que contribuyan al desarrollo equitativo del sector agropecuario centroamericano:

Los proyectos son:

1. Planificación de la producción agropecuaria.
2. Programa de cooperación técnica recíproca del Istmo Centroamericano.
3. Establecimiento de una unidad de preparación y puesta en marcha de proyectos regionales estratégicos.
4. Programa cooperativo de investigación agrícola para Centroamérica, Panamá y República Dominicana.
5. Fortalecimiento institucional para mejorar el aprovechamiento del riego y drenaje en el Istmo Centroamericano.
6. Programa de aprovechamiento de productos del mar y desarrollo de la maricultura.
7. Formación de capacitadores campesinos en el contexto de proyectos de desarrollo rural integrado.
8. Capacitación de agentes de crédito y extensionistas en preparación y evaluación de proyectos agrícolas a nivel de empresas agropecuarias.
9. Desarrollo de la agroindustria con aprovechamiento de la flora y fauna.
10. Estrategia para la reconversión azucarera del Istmo Centroamericano.
11. Fortalecimiento institucional de los sistemas de emergencia y cuarentena internacional agropecuaria en el Istmo Centroamericano.
12. Intercambio tecnológico en salud animal y desarrollo pecuario entre los países centroamericanos.
13. Desarrollo y fortalecimiento del proceso de exportaciones (búsqueda de alternativas de tratamientos sanitarios en frutas tropicales).
14. Fortalecimiento de instituciones públicas y apoyo a organizaciones no gubernamentales para el desarrollo, uso y conservación de los recursos naturales renovables.
15. Desarrollo de cuencas hidrográficas fronterizas.

## RESUMEN DE LOS PERFILES DE PROYECTOS

76

<i>Título</i>	<i>Principales objetivos</i>	<i>Principales aspectos de la estrategia</i>	<i>Metas o resultados</i>	<i>Período de ejecución</i>	<i>Presupuesto (miles de dólares)</i>
1. Planificación de la producción agropecuaria	Apoyar los procesos de integración, modernización agrícola y reactivación económica de la región con el mejoramiento de la competitividad de los productos de exportación y la planificación para cada rubro de la oferta regional y de cada país sincronizadamente con los mercados compradores.	La ejecución del proyecto se concibe en dos etapas: i) identificación y estudio de mercado amplio y detallado de los principales productos agropecuarios de exportación; ii) priorizar los rubros y proponer un esquema para institucionalizar un grupo o comité ejecutivo para el fomento de las exportaciones agropecuarias de Centroamérica.	Planificación y estudios de competitividad de todos los productos tradicionales de exportación y los principales productos no tradicionales. Sentar las bases para el establecimiento del grupo o comité ejecutivo para el fomento de las exportaciones agropecuarias	1½ años	977
2. Programa de cooperación técnica recíproca del Istmo Centroamericano (COTER)	Desarrollar la cooperación recíproca entre los países miembros a fin de eliminar las desproporciones en el conocimiento científico y tecnológico y acelerar el crecimiento del sector agropecuario.	Se realizarán misiones de cooperación técnica por especialistas del sector en una amplia gama de áreas temáticas para coadyuvar a resolver los problemas identificados.	Se espera la realización de 360 misiones de cooperación técnica (MCT) y un número similar de publicaciones técnicas específicas. Las MCT tendrán la siguiente distribución:	4 años	1 076

Año	Núm. de MCT
1	60
2	80
3	100
4	120
<b>Total</b>	<b>360</b>

CASSIO LUISSELLA

3. Establecimiento de una unidad de preparación e implementación de proyectos regionales estratégicos.	Apoyar los esfuerzos de desarrollo socioeconómico tendientes a la integración y apoyo a la reactivación y modernización del sector agropecuario de los países de la región mediante la preparación e implementación de proyectos regionales estratégicos.	Establecer una unidad de preparación e implementación de proyectos regionales para realizar los objetivos propuestos. Apoyar y complementar los esfuerzos que los organismos regionales (SIEGA, BCIE, CEPAL, IICA y otros) realizan para la región.	Institucionalización y operación plena en la unidad de preparación a implementación de proyectos regionales estratégicos.	4 años	2 035
4. Programa cooperativo de investigación agrícola para Centroamérica, Panamá y República Dominicana.	Promover el desarrollo de las capacidades de investigación agropecuaria a nivel subregional como un mecanismo para resolver o minimizar el impacto del problema de tamaño económico reducido que enfrentan los países a través de mecanismos de integración y cooperación entre los sistemas nacionales de investigación y transferencia de tecnología.	Se establecerá un elevado nivel de coordinación e integración operativa entre los sistemas nacionales de investigación para participantes en el programa. En la implementación de esta estrategia es importante una clara definición de las prioridades y el establecimiento de políticas comunes de acción entre las instituciones.	El cumplimiento de las metas se medirá por la realización de actividades de: Adiestramiento: en servicio, en otras instituciones, cursos cortos y de posgrado. Consultorías internacionales. Investigación colaborativa. Cooperación técnica recíproca.	4 años	5 235
5. Fortalecimiento institucional para	Promover mediante el uso del riego y drenaje	Aspectos centrales de la estrategia serán:	Capacitación de 30 profesionales agrícolas.	3 años	4 256

## RESUMEN DE LOS PERFILES DE PROYECTOS

78

<i>Título</i>	<i>Principales objetivos</i>	<i>Principales aspectos de la estrategia</i>	<i>Metas o resultados</i>	<i>Período de ejecución</i>	<i>Presupuesto (miles de dólares)</i>
	<p>mejorar el aprovechamiento del riego y drenaje en el istmo centroamericano.</p> <p>je, una tecnificación agrícola adaptada a las necesidades y características físicas, económicas y sociales del agro centroamericano y un aumento en los volúmenes y rendimientos, así como también una diversificación de la producción agropecuaria.</p>	<p>El impulso a un uso más eficiente de la infraestructura de riego y drenaje existente.</p> <p>Aumentar la capacidad actual y priorizar proyectos para la expansión del riego.</p> <p>Capacitar técnicos y agricultores.</p> <p>Promover la participación de pequeños y medianos productores en la agricultura de riego.</p>	<p>Capacitación de 500 pequeños y medianos productores.</p> <p>Capacitación de 30 ingenieros civiles hidráulicos:</p> <p>Capacitación de 18 economistas agrícolas.</p> <p>Preparación de manuales técnicos; adecuación de legislación; establecimiento de sistemas de estudios de factibilidad; etcétera.</p>		
6. Programa de aprovechamiento de productos del mar y desarrollo de la maricultura.	<p>Apoyar el desarrollo de la acuicultura con un gran énfasis en la maricultura.</p> <p>Mejorar los sistemas de procesamiento y comercialización de los productos del mar y la maricultura.</p> <p>Impulsar el uso de nuevas técnicas de producción y una captura más intensiva de productos del mar.</p>	<p>La estrategia enfatizará:</p> <p>La capacitación de funcionarios y agentes locales.</p> <p>Cooperación técnica para apoyar la fase de preinversión e inversión.</p> <p>Desarrollo de la infraestructura y equipamiento necesario.</p>	<p>Capacitación de 54 técnicos,</p> <p>Cooperación técnica recibida de 264 meses/experto.</p> <p>Instalar y operar 6 laboratorios de maricultura de uso múltiple, un laboratorio regional de control de calidad y dos proyectos pilotos de uso de nuevas técnicas de pesca intensiva.</p>	5 años	7 358
7. Formación de capacitadores campesinos en el contexto de proyectos de	Contribuir al fortalecimiento institucional de organismos públicos y privados (ONG) de	La estrategia comprenderá: Desarrollo de metodologías que incenti-	Se capacitarán: 280 capacitadores 2 800 promotores	4 años	2 000

CASSIO LUISELLI

desarrollo rural integrado.	desarrollo rural en el área de capacitación campesina en la región centroamericana.	<p>ven los procesos participativos de capacitadores y campesinos. Diseño de métodos y técnicas participativas. Producción de medios adecuados. Generación de modelos institucionales de organización y administración de acuerdo con principios participativos. Definición de currículos adecuados.</p>		
8. Capacitación de agentes de crédito y extensionistas en preparación y evaluación de proyectos agrícolas a nivel de empresas agropecuarias.	Fortalecimiento institucional de la banca de desarrollo, ministerios de agricultura e instituciones afines involucradas en el apoyo de actividades productivas en el sector agropecuario, a través de la capacitación de sus cuadros profesionales en el área de identificación, formulación y evaluación de proyectos.	El elemento central de la estrategia será utilizar el programa de capacitación como instrumento de integración de las entidades agropecuarias involucradas en la asistencia técnica, lo que permitiría la preparación y ampliación de la capacidad del personal técnico del área de proyectos. Éstos a su vez servirán para transferir la metodología al resto del personal.	<p>Se formarán equipos permanentes de instructores en cada uno de los seis bancos de desarrollo participantes e instituciones afines. Se capacitarán 60 funcionarios en dos cursos internacionales. Se capacitará entre el 60 a 70% de los agentes de crédito de cada banco (60 por institución) y 20 extensionistas agrícolas. Se realizarán 18 cursos a nivel nacional, dos internacionales y seis seminarios avanzados en microcomputación aplicada a proyectos.</p>	5 años      5 299
9. Desarrollo de la agroindustria con aprovechamiento de la flora y la fauna.	Transferir a la región centroamericana tecnologías para la agroindustria que contribuyan al mejor aprove-	La estrategia enfatizará: La capacitación de los funcionarios y otros agentes locales vincu-	Se capacitarán 40 técnicos en: tecnologías de diversificación agroindustrial; aprovechamiento de materias primas no tra-	5 años      3 342

RESUMEN DE LOS PERFILES DE PROYECTOS

Título	Principales objetivos	Principales aspectos de la estrategia	Metas o resultados	Período de ejecución	Presupuesto (miles de dólares)
10. Estrategia para la reconversión azucarera del Istmo Centroamericano.	<p>Identificar y analizar experiencias relevantes frente a la problemática azucarera, para selección de estudios temáticos a realizarse en profundidad a nivel de país y de la subregión.</p> <p>Definir lineamientos con el propósito de desarrollar una estrategia para reconversión</p>	<p>lados a la ejecución del proyecto.</p> <p>La cooperación técnica por parte de países o instituciones que dispongan de las tecnologías que se transferirán para coadyuvar al desarrollo de la agroindustria centroamericana, junto con el conocimiento y exigencias de los mercados y sistemas de comercialización de los productos agroindustriales.</p> <p>Se fortalecerá la infraestructura y equipamiento de las unidades especializadas en tecnología agroindustrial de la región.</p>	<p>dicionales; creación de nuevas empresas; análisis de mercados y sistemas de comercialización.</p> <p>Se apoyará con cooperación técnica de 144 meses/experto en análisis e identificación de tecnologías, mercados, diagnóstico agroindustrial, fomento y creación de nuevas empresas.</p>	1½ años	95

	<p>azucarera del Istmo Centroamericano.</p> <p>Identificar proyectos estratégicos a nivel subregional y de países.</p>	<p>financiamiento para fortalecer tales capacidades.</p>	<p>La segunda fase de 12 meses, considera las actividades necesarias para la elaboración de los estudios citados a partir de los cuales se pueda obtener los lineamientos de estrategia que orienten la reconversión y diversificación azucarera de la subregión.</p>		
11.	<p>Fortalecimiento institucional de los sistemas de emergencia y cuarentena internacional agropecuaria en el Istmo Centroamericano.</p> <p>Reforzar los servicios de inspección fito y zoonosanitaria en puertos marítimos, aeropuertos internacionales y fronteras terrestres.</p> <p>Instrumentar y fortalecer los sistemas de emergencia en salud animal y sanidad vegetal para la rápida detección, control y erradicación de enfermedades y plagas exóticas de animales y plantas.</p>	<p>Estrategia de concertación para la elaboración y suscripción de convenios con los países para lograr su participación en el proyecto.</p> <p>Estrategia de inducción para:</p> <p>Actualización de diagnóstico.</p> <p>Caracterización de las zonas de riesgo.</p> <p>Dimensionamiento de los sistemas de emergencia y cuarentena.</p> <p>Utilización de bancos de datos existentes.</p> <p>Elaboración de los modelos de organización.</p>	<p>Al finalizar el proyecto se habrán:</p> <p>Establecido los sistemas de emergencia agropecuaria.</p> <p>Constituido un centro de referencia de emergencia en salud animal.</p> <p>Revisado y uniformado las metodologías y procedimientos de los servicios de inspección.</p> <p>Constituido un grupo interamericano de coordinación de acciones de emergencia sanitaria agropecuaria.</p> <p>Constituido grupos permanentes a nivel regional de análisis de regulaciones del comercio internacional agropecuario.</p> <p>Constituido un comité evaluador de los sistemas de cuarentena internacional agropecuaria.</p>	4 años	3 060
12.	<p>Intercambio tecnológico en salud animal y desarrollo pecuario entre</p> <p>Maximizar el uso de recursos e infraestructura existente en las instituciones del sub-</p>	<p>La estrategia incluye los siguientes aspectos:</p> <p>Constitución de una comisión coordinadora.</p>	<p>Consolidar siete centros regionales internacionales de intercambio tecnológico como bases operati-</p>	3 años	2 430

## RESUMEN DE LOS PERFILES DE PROYECTOS

82

<i>Título</i>	<i>Principales objetivos</i>	<i>Principales aspectos de la estrategia</i>	<i>Metas o resultados</i>	<i>Período de ejecución</i>	<i>Presupuesto (miles de dólares)</i>
los países centro-americanos.	<p>sector por medio de la capacitación de su personal.</p> <p>Viabilizar las alternativas de reorganización institucional de los organismos estatales dirigidos a mejorar la oferta de servicios integrados y a incrementar su capacidad para generar y transferir tecnología apropiada al perfil socioeconómico de los productores.</p> <p>Contribuir a mejorar la eficiencia de los sistemas de producción bovina y porcina.</p>	<p>Utilización de los centros de intercambio tecnológico como bases de operación del proyecto.</p> <p>Formación de una base de datos sobre recursos disponibles para el intercambio tecnológico y capacitación.</p> <p>Capacitación de los recursos humanos que requieren los programas de salud animal y desarrollo pecuario de los países.</p>	<p>vas del proyecto.</p> <p>Capacitar 750 profesionales y técnicos para mejorar su desempeño en acciones de investigación, transferencia y extensión de tecnología y prestación de servicios.</p>		
13. Desarrollo y fortalecimiento del proceso de exportaciones (búsqueda de alternativas de tratamiento sanitarios en frutas tropicales).	Fortalecer los procesos de exportaciones a través del desarrollo y adaptación de tecnologías sustitutivas de agroquímicos.	<p>Extrapolar al resto de los países de la región las experiencias desarrolladas en Costa Rica para control de la mosca de la fruta en tecnologías alternas al dibromuro de etilo (DBE) en mango y papaya.</p> <p>Ampliar las experiencias en tecnologías alternas al DBE o de insecticidas tóxicos a otras frutas tropicales de exportación.</p>	Establecimiento y operación del sistema de tratamiento sanitario de frutas de exportación.	5 años	5 790

CASIO LUISERIA



Anticiparse a los problemas que sobre salud humana pueda generar el uso de agroquímicos, buscando el desarrollo de soluciones alternativas mediante la biotecnología.

14. Fortalecimiento de instituciones públicas y apoyo a organizaciones no gubernamentales para el desarrollo, uso y conservación de los recursos naturales renovables.

Fortalecer la capacidad institucional de los países para identificar, formular, gestionar, implementar y evaluar proyectos relevantes para el desarrollo y conservación de los recursos naturales renovables.

Analizar los documentos legales relacionados con los recursos naturales renovables con miras a adecuar el uso de las leyes para lograr orientar las políticas de desarrollo del sector e impulsar la actividad económica con rendimiento sostenible en el largo plazo.

Fomentar el establecimiento y manejo de plantaciones y bosques nativos en comunidades rurales y semiurbanas en América Central a través de organizaciones no gubernamentales.

Capacitación de personal en aspectos científicos y técnicos.

Fortalecer los mecanismos de coordinación e intercambio de información.

Entrenamiento de personal en aspectos logísticos y administrativos.

Preparación de un compendio de leyes, decretos y reglamentos.

Preparación de una guía de políticas para el sector de recursos naturales.

Capacitar personal en aspectos legales y establecer grupos de trabajo en este campo.

Asociar y fortalecer las ONG nacionales y regionales.

Apoyo técnico y financiero al establecimiento y manejo de plantaciones y bosques nativos.

Al finalizar el proyecto estarían establecidos y operando los siguientes subproyectos:

Subproyecto de preparación de proyectos en recursos naturales renovables y capacitación del personal para la implementación de proyectos.

Subproyecto de análisis y adecuación de leyes, decretos y reglamentos sobre recursos naturales renovables.

Subproyecto de fomento de producción de leña y madera.

5 años

8 020

## RESUMEN DE LOS PERFILES DE PROYECTOS

84

<i>Título</i>	<i>Principales objetivos</i>	<i>Principales aspectos de la estrategia</i>	<i>Metas o resultados</i>	<i>Período de ejecución</i>	<i>Presupuesto (miles de dólares)</i>
15. Desarrollo de cuencas hidrográficas fronterizas.	El uso coordinado y manejo de la tierra, agua, vegetación y otros recursos físicos y actividades para lograr la rehabilitación y asegurar una mínima degradación y erosión de los suelos y un impacto ambiental mínimo para lograr un desarrollo sostenido de las cuencas fronterizas fomentando a su vez la integración y cooperación regional.	Aspecto central de la estrategia en la preparación de los planes de manejo de las cuencas del Río Paz (entre Guatemala y El Salvador) Río Lempa (entre Guatemala, El Salvador y Honduras), Golfo de Fonseca (entre El Salvador, Honduras y Nicaragua), Río San Juan (entre Nicaragua y Costa Rica) y Río Sixaola (entre Costa Rica y Panamá).	Al final del proyecto se tendrán preparados los planes de manejo de las cinco cuencas hidrográficas fronterizas.	5 años	1 258

CASSIO LUISSELLI

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arcia, G., "Assessment of Rural Development in Central America" (draft). Research Triangle Institute. Prepared for the International Commission on Central American Recovery and Development, noviembre de 1987.
- BCIE, *Sustentación para un programa de financiamiento de los déficit del comercio intrarregional*, julio de 1981.
- BID, *Economic and Social Progress in Latin America*. Años 1985, 1986, 1987, Washington, D. C.
- CEPAL, *Centro América: crisis agrícola y perspectivas de un nuevo dinamismo*, febrero de 1986.
- CEPAL, "*Lineamientos metodológicos de una estrategia de seguridad alimentaria*". (LC/MEX/L. 49), mayo 20 de 1987.
- CEPAL, *Istmo Centroamericano: el carácter de la crisis económica actual, los desafíos que plantea y la solidaridad internacional que demanda*, junio de 1981.
- CEPAL, "Restricciones al desarrollo sostenido de América Latina y el Caribe y requisitos para la superación: síntesis". Documento LC/G. 1504 (SES. 22/13), febrero de 1988. Versión para el vigésimo segundo periodo de sesiones de CEPAL, Río de Janeiro, Brasil, abril 20-27 de 1988.
- Colmenares, J. H. y Aguirre, J. A. "Inversión en regadío y capacitación en preparación de proyectos agrícolas". *Conferencias y conclusiones del Seminario Iberoamericano de Riego y Drenaje*. Ed. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid, noviembre de 1986.
- CORECA, Consejo Regional de Cooperación Agrícola de Centro América, México, Panamá y República Dominicana. *Proyectos regionales prioritarios para la reactivación y desarrollo de la agricultura centroamericana*, enero de 1988.
- FAO, "A Framework for Action for Food, Agriculture, and Rural Development, in Latin America and the Caribbean". LA/c, Study Team, Roma, septiembre 1987. Documento no oficial, para discusión en la Reunión de Consulta de Expertos de la FAO, Oficina Regional de FAO, Santiago de Chile, octubre 7-9 de 1987.
- Fletcher, L., Green, D., de la Cruz, J. y Hager, R., "Situación de la seguridad alimentaria y opciones políticas en la región de CORECA". Informe a la Secretaría de Coordinación del Consejo para la Cooperación Agrícola en América Central, Panamá y la República Dominicana (CORECA), 1985.
- Huang, Y. y Nicholas, P., "The Social Costs of Adjustment". *Finance and Development*, vol. núm. 2, junio de 1987.
- ICADIS, Proyecto, Crisis y alternativas en Centro América. Documentos de trabajo. San José, Costa Rica.
- ICA, *Definición de acciones conjuntas del plan subregional del área central*. I. "La crisis económica regional y su impacto en el sector agropecuario", mayo de 1988.
- ICA, "Hacia un modelo de desarrollo rural integral aplicable al caso de América Central". SDGACE, septiembre de 1980.

- IICA, "Lineamientos estratégicos para la acción en Centro América". SDGA/DOAC, octubre de 1987 (revisión III-B).
- IICA, "Marco de referencia para la definición de acciones conjuntas del Plan Sub-regional del Área Central", Borrador preliminar. Memorando OC/ADG-160, mayo 12 de 1988 (fotocopia).
- IICA, "Plan de acción para la reactivación de la agricultura en América Latina y el Caribe: lineamientos para su preparación", diciembre de 1987, segunda versión.
- IICA, "Tenencia de la tierra y reforma agraria en Centroamérica y Panamá", septiembre de 1983.
- Martínez D., Manlio, *et. al.*, *Cambio tecnológico en la agricultura de Centroamérica*. Editorial Guaymuras, Tegucigalpa, Honduras, primera edición, agosto de 1987.
- Molina Chocano, Guillermo, *Centroamérica: la crisis del viejo orden*. Editorial Guaymuras, Honduras, primera edición, 1981.
- Pinstrup-Andersen, P., "Macroeconomic Adjustment and Human Nutrition". *Food Policy*, febrero de 1988.
- Proccara-Ina, Chonchol, Jacques y otros. *La reforma agraria y el desarrollo*, Honduras, C. A., 1975.
- Proenza, F., "Investment for Agricultural Development in Latin America and the Caribbean, with special reference to externally assisted projects". FAO, Investment Centre Staff Paper 61/87 IC-LAC 3SP, Roma, marzo de 1988.
- Reutlinger, S., "La seguridad alimentaria y la pobreza en los países menos desarrollados". *Finanzas y Desarrollo*, vol. 22, núm. 4, diciembre.
- Rosenthal, G., "Some Guidelines for a Medium and Long Term Development Strategy for Central America" (fotocopia), enero 26 de 1988.
- Selowsky, M., "Adjustment in the 1980s: An Overview of Issues". *Finance and Development*, vol. núm. 2, junio de 1987.
- Torres Rivas, Edelberto. *Crisis del poder en Centroamérica*. Editorial Universitaria Centroamericana, segunda edición, 1983.
- Tratado General de Integración Económica Centroamericana. Reunión de vicepresidentes con ministros de relaciones exteriores, ministros responsables de la integración económica y desarrollo regional y ministros de planificación de Centroamérica. Guatemala, C. A., 22 de enero de 1988.
- Villasuzo, J. Manuel "La política agrícola en Centroamérica", abril de 1988 (mimeo).
- Von Braun Joachin y Kennedy, E., "Cash Crops vs. Subsistence Crops. Income and Nutritional Effects in LDCs 'in' Food Policy: Integrating, Supply, Distribution and Consumption". Ed. por J. Prince Gittinger *et. al.*, EDI-World Bank, Johns Hopkins University Press, Baltimore, M. D. 1987.