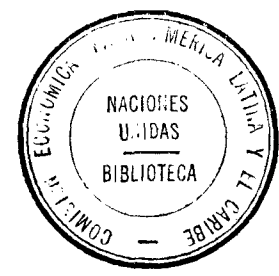


NACIONES UNIDAS
COMISION ECONOMICA
PARA AMERICA LATINA
Y EL CARIBE - CEPAL



Distr.
LIMITADA
LC/MEX/L.136
27 de agosto de 1990 ✓
ORIGINAL: ESPAÑOL



NOTAS SOBRE LA COORDINACION DE LAS POLITICAS DEL SECTOR
AGROPECUARIO DE LOS PAISES CENTROAMERICANOS



INDICE

	<u>Página</u>
Introducción	1
1. Medidas tendientes a promover la integración agrícola regional	3
a) Rubros destinados a terceros mercados	5
b) Rubros no tradicionales	9
c) La autosuficiencia alimentaria	11
d) La participación de los diferentes sectores sociales en el proceso de regionalización	15
2. Los ajustes estructurales y la agricultura regional	18



900014081 - BIBLIOTECA CEPAL

INTRODUCCION

El sector agrícola de Centroamérica atraviesa por una crisis profunda que se manifiesta, por una parte, en la atonía o deterioro de la agricultura tradicional y, por otra, en los magros resultados de los esfuerzos tendientes a diversificar y promover nuevos rubros de exportación o ampliar los destinados al consumo interno. Esto ha repercutido de manera negativa tanto en los grandes agregados de la economía --el producto interno, el sector externo, la acumulación de capitales, el empleo y el ingreso--, como en la situación financiera de empresas agrícolas y agroindustriales, productores de distinta capacidad económica y, fundamentalmente, de campesinos y asalariados agrícolas que viven en la pobreza e integran el estrato mayoritario de la población.

En la actualidad, los países del área se encuentran inmersos en la búsqueda de soluciones a éstos y otros problemas de carácter económico. Por medio de una política global de ajustes macroeconómicos, procuran corregir desequilibrios y resolver problemas de la deuda externa, tratando de establecer un escenario más favorable para la producción y, en alguna medida, atenuar la pobreza que padece un amplio núcleo de la población. Para ello se ha propuesto un conjunto de medidas entre las cuales cobra especial importancia el Plan de Acción Económico de Centroamérica (PAECA), emanado de la Junta de Presidentes Centroamericanos reunidos en Antigua, Guatemala, los días 15, 16 y 17 de junio de 1990. Por el efecto que tiene sobre el resto de la economía, en este plan se reconoce la importancia de la agricultura y se prevé su coordinación en el ámbito regional cuando se instruye a los ministros del ramo a que elaboren una política agrícola coordinada.

Como un punto de partida para formular propuestas de medidas de carácter regional, será necesario poner especial atención en las decisiones orientadas a imprimir al sector agropecuario nuevo dinamismo. Esto permitiría, al mismo tiempo, reactivar otros sectores, tal y como sucedió en el lapso transcurrido entre los años cincuenta y finales de la década de 1970, cuando el desarrollo de las actividades cafetalera, algodонера, cañera y ganadera dieron impulso a la industria, el comercio y otros servicios.

Del mandato de los Presidentes surge también la conveniencia de buscar la manera de poner en marcha acciones que procuren privilegiar la participación de los distintos sectores sociales --entre ellos los pequeños

productores-- en actividades que les permitan mejorar su ingreso con mayor eficiencia y rentabilidad.

La coordinación agrícola de los países centroamericanos, si bien debe alentarse por medio de medidas que incidan en el intercambio comercial de algunos rubros primarios, sería más efectiva y más real si se lograran armonizar en el área servicios de apoyo para promover la producción y fortalecer proyectos de gran dimensión y alcance regional. Se lograría así incrementar exportaciones, sustituir importaciones o la combinación de ambas.

Entre las acciones que incentiven a la agricultura, merecen atención especial las requeridas para poner en práctica procesos de ajuste estructural. Como primer paso deberá reconstruirse el más pleno y libre comercio regional de productos agrícolas elaborados en Centroamérica, reincorporando a Honduras y estableciendo políticas conjuntas de importación de faltantes en la región, así como de insumos o maquinaria.

Dentro de este contexto, es imprescindible tender hacia la equiparación de los costos de los factores de producción y hacer viables nuevas inversiones. Sin embargo, en la apertura frente a terceros, hay que lograr un equilibrio adecuado entre los intereses de los productores regionales y el de los consumidores. El aperturismo y la liberalización de los mercados requieren de análisis que tomen en cuenta situaciones específicas. Es recomendable establecer, al menos, algún grado de selectividad y gradualidad para evitar efectos negativos en algunos agregados económicos. De esta manera, se procuraría cumplir con los objetivos señalados en la Junta Cumbre en materia de comercio exterior, seguridad alimentaria, empleo, participación de los distintos sectores sociales, y avances en la ciencia y la tecnología.

1. Medidas tendientes a promover la integración agrícola regional

Antes de proponer algunas medidas de coordinación agrícola cabe hacer ciertas observaciones.

En primer lugar, la dotación semejante de recursos naturales ha determinado que en la región se cosechen productos similares. En mayor o menor medida, seis son los rubros que constituyen un alto porcentaje de las exportaciones de cada país: café, algodón, azúcar, banano, mariscos y carne; Honduras y Nicaragua cuentan también con recursos madereros. Por otro lado, el maíz, el frijol, el arroz y los aceites de semilla de algodón o de palma africana componen un alto porcentaje de las dietas nacionales. A éstos se agregan lácteos, carnes, frutas y hortalizas, productos en los que casi todos los países son autosuficientes, con excepción de El Salvador. El trigo se importa en todos ellos, menos en Guatemala. Por último, en los programas de diversificación agrícola los cinco países han intentado promover los mismos rubros: frutas, hortalizas, flores y plantas de ornato. En Guatemala se desarrolló el cardamomo y plantas ornamentales y Costa Rica lo hizo con mayor éxito en este último rubro y flores. La piña y el melón se exportan de Costa Rica y Honduras y, de este último país, se mandan toronjas al exterior.

El potencial de Centroamérica para desarrollar estas actividades y otras como cítricos y kenaf, o ampliar el de oleaginosas para lograr excedentes exportables, es alto y real en todos y cada uno de los países.

En segundo lugar, hay similitudes tanto en la producción de rubros destinados al consumo interno, como en el bajo nivel de eficiencia y de ingreso que perciben la mayoría de los productores, y en la situación de pobreza en que éstos viven. Además, los períodos de cosecha concuerdan y, por lo tanto, también coinciden con los períodos en que la oferta de grano es abundante y ciertos lapsos en que ésta escasea. En parte, esto último se debe a que los pequeños productores no disponen de tecnología adecuada ni de medios económicos para mantener sistemas eficientes de almacenamiento. Esta situación determina, en alguna medida, la necesidad de recurrir a importaciones complementarias.

La tercera observación se refiere a los esfuerzos que se realizan en cada país para promover la producción a través de medidas de política en el sector o realizando ajustes en otras áreas como la crediticia, la cambiaria y la fiscal. Estos esfuerzos para promover y alentar la producción han tenido

en ocasiones costos elevados a nivel nacional; se repiten con resultados positivos en unos países y negativos en otros. Entre estos esfuerzos cabe mencionar la investigación, la transferencia de tecnología, servicios de comercialización y mercadeo tanto de insumos como de productos, ajustes crediticios en cuanto a monto y tasas de interés, precios de garantía e inversiones en obras de riego, transporte y electrificación rural.

Finalmente en las zonas fronterizas coinciden condiciones agronómicas que propician producciones complementarias en dos o tres países, sin ningún grado de coordinación o colaboración en la actualidad, aunque en el pasado estuvieron vigentes tratados de modus operandi que atendieron este aspecto.

Sobre la base de las observaciones anteriores, en las páginas siguientes se formulan algunos elementos de juicio que pueden servir de base para emprender acciones de carácter regional que impriman un nuevo dinamismo al sector agrícola.

En primer lugar, en las posibilidades de complementación mediante el intercambio de rubros agrícolas primarios, pueden encontrarse limitaciones que no se enfrentarían en la coordinación de acciones orientadas a promover la ejecución de proyectos regionales, orientados a obtener mayor eficiencia en la producción y agilidad en las relaciones comerciales, sean éstas regionales o internacionales.

En el caso de los rubros que se venden en los mercados internacionales, se han aplazado medidas previstas desde el inicio del proceso de integración con el fin de coordinar y hacer más eficientes las transacciones comerciales. La profundidad de la crisis del sector externo hace ahora urgente la aplicación de ese tipo de medidas que deben complementarse con acciones conjuntas que procuren mayor eficiencia productiva.

De igual manera, y tal vez con mayor grado de urgencia, se requiere coordinar, a nivel regional, políticas y medidas para llevar a cabo proyectos de cierta envergadura que promoverían la ampliación de la capacidad productiva agrícola regional, al diversificar exportaciones e incrementar abastecimientos internos tanto de alimentos como de materias primas para la industria.

La articulación de la agricultura con la industria manufacturera debe verse no sólo como un medio para promover procesos agroindustriales de magnitud similar a los establecidos en décadas anteriores (ingenios, empacadoras de carne, etc.) sino también para producir insumos y equipos que

reúnan estándares internacionales. En ambos casos, las ventajas de regionalizar la inversión resultan evidentes.

Con respecto a los granos básicos y otros rubros que aseguren una dotación suficiente de alimentos para toda la población, cabe la posibilidad de agilizar la aplicación de instrumentos que garanticen el intercambio complementario para satisfacer demandas insatisfechas que se presentan ocasionalmente en casi todos los países, y con mayor regularidad en El Salvador. Sin embargo, sería de mayor importancia la aplicación de políticas coordinadas, tendientes a promover la producción, el almacenamiento y la distribución, así como a regular de manera uniforme las compras que se realizan en el exterior para complementar la producción interna o los insumos para el subsector.

En resumen, en un marco de integración de la agricultura centroamericana, más importante que el intercambio regional sería la coordinación de los servicios que se proporcionan al sector en cada país. Con ello, además de lograrse economías de escala, se podría elevar la eficiencia al concentrar esfuerzos y recursos. También se obtendrían ventajas de importancia de la complementación con actividades industriales. A continuación se indican brevemente algunas de estas posibilidades.

Medidas relacionadas con el comercio, la investigación, la transferencia de tecnología y otros servicios se podrían también regionalizar o armonizar. Se incidiría así positivamente en las exportaciones tradicionales, la diversificación de exportaciones y la autosuficiencia alimentaria.

Pero cada una de estas medidas deben ser analizadas, conceptualizadas y aplicadas conforme a los requerimientos de cada uno de los subsectores, e incluso a nivel de rubro en algunos casos específicos. Deben tomarse en cuenta las diferencias muy marcadas que existen en las condiciones de mercados, el nivel de desarrollo de cada actividad y, principalmente, la capacidad de gestión de cada uno de los distintos sectores sociales que participan en la producción, el comercio y la prestación de servicios en los rubros de exportación, de diversificación y de mercado interno.

a) Rubros destinados a terceros mercados

i) Comercio exterior. La producción centroamericana de café, azúcar y algodón la compran las empresas transnacionales a precios fob prevalecientes en los mercados internacionales por medio de negociaciones a

nivel nacional. Es muy conocida la modalidad de comercialización del banano. En el caso de la carne se establecieron relaciones directas entre las plantas empacadoras e intermediarios establecidos en los Estados Unidos. ^{1/}

Las empresas transnacionales pagan a productores y empresas de acopio nacionales de cada país precios diferentes por los rubros mencionados. Los márgenes entre éstos y los precios internacionales pusieron de manifiesto la conveniencia de buscar medidas orientadas a coordinar esfuerzos para comercializar en forma conjunta estos productos.

Surgieron así propuestas de distinta naturaleza para obtener una mayor participación en los excedentes que se generan en el comercio. Además de las posiciones regionales, que en algunos foros internacionales se lograron presentar, la Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana (SIECA) propuso, desde fines de los años setenta, la creación de una bolsa de insumos y productos agropecuarios. Luego de analizarla en diversas oportunidades, los gobiernos asignaron prioridad a esa iniciativa. Sin embargo, la carencia de recursos para estudiarla a fondo y determinar su factibilidad han retrasado su ejecución. Quizá incidió en la falta de promoción de esta idea, la escasa o ninguna participación de los productores y exportadores privados. Son éstos los que, en última instancia, tendrán que validar propuestas debido a sus experiencias en las relaciones con las transnacionales y su conocimiento del esfuerzo, que es necesario realizar, para modificar las condiciones prevalecientes.

En el caso del banano se estableció un mecanismo regional de negociación y comercialización. Se crearon la Unión de Países Exportadores de Banano (UPEB) y la Comercializadora Multinacional de Banano, S.A. (COMUNBANA). El propósito de esta última era vender en forma directa en los principales mercados externos parte de la producción de banano de los países asociados.

COMUNBANA ha cumplido con sus objetivos sólo en medida muy limitada. Diversas razones explican el poco éxito. Aparte de que no todos los países asociados mostraron el mismo grado de interés, es factible afirmar que la causa principal se encuentra en los muy escasos recursos financieros puestos a disposición de la empresa; cuenta con un capital social de sólo 10 millones de dólares. Esto le impide competir razonablemente con las empresas ya establecidas, cuyos capitales ascienden a varios centenares de millones de

^{1/} Véase, CEPAL, Centroamérica: Crisis agrícola y perspectivas de un nuevo dinamismo (LC/MEX/L.27), febrero de 1986.

dólares. Probablemente también influyó en ello el hecho de que los productores independientes casi no participaran en su creación y gestión administrativa.

Lo expuesto permite suponer que existe la posibilidad de agilizar la puesta en marcha de mecanismos de coordinación para realizar de manera armonizada, e incluso en forma conjunta, las ventas al exterior. En tal sentido se podría analizar con mayor detalle la factibilidad de promover la bolsa de productos e insumos agropecuarios y la de fortalecer a COMUNBANA. La participación del sector privado en este tipo de proyectos, tanto en la definición como en su ejecución y financiamiento, los haría posiblemente más viables.

Por otra parte, se podrían fortalecer el aporte de capital y la gestión administrativa de COMUNBANA. Con respecto al capital, habría que analizar la conveniencia de dotarla de todos los medios físicos requeridos para ponerla en condiciones de competir. En el aspecto administrativo, la gestión incluiría sistemas idóneos de comercialización y participación de productores y empresas privadas, lo cual puede hacer viable esta propuesta.

Esta no sería la única opción para coordinar las ventas al exterior. Podría encontrarse otro tipo de medidas por medio de intercambios de experiencias y propuestas en reuniones frecuentes en las que participaran los productores privados. También será preciso cambiar impresiones con representantes de los compradores más importantes. Se buscaría así algún grado de concertación entre instituciones gubernamentales, empresarios y productores de la región y los intermediarios extranjeros.

ii) Investigación y transferencia de tecnología. En la investigación y transferencia de tecnología, la situación es dramática en el caso del algodón, muy pobre la destinada a la diversificación y apenas perceptible en granos básicos. En el café se da con mayor intensidad sólo en uno de los países.

Los avances técnicos en el cultivo del algodón han sido escasos en las dos últimas décadas tanto en rendimientos como en calidad de la fibra, uso de pesticidas y control natural de depredadores. Todo parece indicar que ha disminuido la capacidad de ejecución de los programas de investigación por la crisis y la reducción de los fondos públicos destinados a las instituciones nacionales. Ante un posible repunte de los precios de la fibra, es posible que Guatemala, El Salvador y Nicaragua aúnen esfuerzos con el fin de unificar

la investigación y establecer mecanismos regionales para transferir tecnología que asegure calidades de mayor valor en los mercados internacionales y mejores rendimientos en el campo, o una menor utilización de agroquímicos. Los resultados de estos esfuerzos podrían beneficiar también a Honduras y Costa Rica, países en donde la actividad algodonera podría cobrar mayor importancia.

En Costa Rica se lograron mejorar de manera significativa los rendimientos del café, mientras que en los países restantes sólo lo lograron algunos productores y los promedios nacionales apenas crecieron. Entre varias acciones de distinta naturaleza, las instituciones encargadas de la promoción de la caficultura podrían coordinarse para poner en práctica medidas que aseguren rendimientos similares a los de Costa Rica, sobre todo entre los pequeños y medianos productores. También se podrían intercambiar experiencias de los avances que en uno u otro país se lograran para atender aspectos específicos del cultivo, tal y como sucede con el control de la roya en uno o dos países del área.

Entre las investigaciones en otros rubros, como las realizadas a nivel nacional en cacao, palma africana y hortalizas, en caso de regionalizarse resultarían en ahorros considerables de costo, con lo cual se daría mayor viabilidad a los proyectos que se pretende impulsar. Ya se realizan acciones de esta naturaleza a nivel centroamericano que podrían generalizarse. Como la que, en el caso de la soya, ejecuta a nivel regional la Fundación Hondureña de Investigación Agrícola (FHIA), con apoyo financiero del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE).

Es reconocida la importancia de ampliar en Centroamérica la superficie bajo riego, pero el aprovechamiento de la infraestructura actual y de la que se instale en los países, requiere de un grado de tecnología cuya aplicación no está muy difundida en el área. Programas conjuntos de investigación sobre cultivos bajo riego, capacitación y transferencia de tecnología a los agricultores que disponen de este beneficio redundarían en menores costos si se realizaran a nivel regional.

Según lo expuesto, un plan centroamericano de investigación y transferencia de tecnología permitiría obtener mayores niveles de eficiencia en los diferentes centros de investigación que ya existen en la región. Ello sería posible por la reducción de costos que implicaría realizar la investigación de un rubro en un solo centro, si bien la validación y la

transferencia de tecnología se ejecutarían en cada país en muy estrecha relación con la institución investigadora.

Lo hasta aquí expuesto no agota las posibilidades de buscar la integración agrícola a través de la coordinación de un conjunto de medidas que pueden incidir tanto en los rubros tradicionales como en aquellos destinados a la diversificación agrícola.

b) Rubros no tradicionales

El éxito de las investigaciones, la transferencia de tecnología y el financiamiento de rubros no tradicionales es perceptible en la producción de cítricos, hortalizas, frutas, tubérculos y plantas ornamentales. Pese a ello, la mayoría de estas actividades no se ha logrado consolidar ni se han alcanzado niveles óptimos por la ausencia de sistemas adecuados de comercialización.

Para la venta de este tipo de productos perecederos no existen empresas que consoliden --como en el caso del banano-- la investigación de mercados, el empaque, transporte terrestre y marítimo, trámites aduaneros y portuarios, y distribución a mayoristas en los mercados de destino.

Las pérdidas originadas por la información equivocada, que sobre las dimensiones y características de los mercados proporcionan generalmente corredores, son o han sido elevadas. Incluso, este tipo de intermediarios no cumple promesas de compra en el momento ni en las condiciones acordadas. La falta de distribuidores idóneos reduce de manera muy marcada los ingresos que perciben los productores ya sea por precios reducidos o por comisiones excesivas.

La falta de sistemas adecuados de transporte marítimo también ha ocasionado pérdidas a los productores ya sea por el elevado costo de los fletes o la falta de espacio en los buques.

A todos estos problemas se podría encontrar una solución centroamericana. La CEPAL propuso para este propósito, desde fines de los años setenta, la creación de una empresa regional para exportar frutas y

hortalizas. El BCIE ha tratado de promover empresas privadas con este objetivo, pero aún no se percibe el resultado de estos esfuerzos. 2/

Conviene también armonizar los sistemas de promoción para que se ejecuten proyectos y programas de alcance regional con miras a lograr ventas similares a las de los rubros tradicionales. Hasta el presente, como ya se mencionó, los resultados han sido positivos en plantas de ornato y cardamomo, pero no se han aprovechado los mercados de algunos rubros en las magnitudes alcanzadas por la carne o los mariscos. Tal es el caso de los cítricos, cuya demanda mundial crece de manera constante, y es aprovechada sólo por un número reducido de países, en tanto que Centroamérica dispone de recursos amplios para producirlos. 3/ También hay grandes posibilidades para ampliar la producción de palma africana --su demanda en los mercados internacionales también va en ascenso-- y cuya oferta la controla, en un porcentaje alto, un solo país asiático. Algunas fibras duras, como el kenaf, podrían también colocarse, previo al proceso de fabricación de la pulpa, con resultados positivos en la integración industrial y la sustitución de importaciones de papel y cartón. Tanto para estos rubros como para otros de similar o menor importancia, cabe la acción conjunta de los países para la investigación, la búsqueda y el aprovechamiento de mercados, la coordinación de inversiones, la industrialización de la producción agrícola y, sobre todo, la formación de empresas regionales y asociaciones de empresarios

Por lo que corresponde al manejo de los bosques y la industrialización de las maderas, existen en algunos países del área políticas orientadas a promover entre los agricultores la reforestación de sus fincas. Esta práctica podría tener éxito en el futuro. Sin embargo, para evitar la deforestación que sufren todos los países por actividades madereras dispersas y artesanales y, en general, por la ampliación de la frontera agrícola, amerita una acción reguladora del Estado, combinada con proyectos que modernicen esa gama de actividades depredadoras con políticas y medidas que

2/ Véase, CEPAL, Posibilidades de exportar tomate y otras hortalizas centroamericanas a los mercados de los Estados Unidos y el Canadá (E/CEPAL/MEX/1984/L.30), octubre de 1984.

3/ Conforme a un perfil elaborado por la CEPAL, Centroamérica podría colocar en el exterior alrededor de 1 millón de toneladas de naranja, o su equivalente. Ello significaría ingresos de divisas del orden de los 500 millones de dólares. Véase, CEPAL, Centroamérica: Lineamientos para un programa de fomento de la producción de cítricos (LC/MEX/L.92), octubre de 1988.

conduzcan a una mayor coordinación regional. Entre otras, podrían señalarse, además de la ejecución de programas ya prevista en algunos países, la protección de cuencas fronterizas y la investigación y transferencia de tecnología a nivel regional para mejorar la eficiencia en el manejo de hatos, superar los índices de pastoreo y evitar la deforestación que ocasiona la ganadería extensiva. El fomento coordinado o la acción conjunta para realizar inversiones con la participación de empresas regionales de gran magnitud, en la industrialización de la madera, la pulpa y el papel, puede dar resultados positivos en la producción y en un mejor manejo del recurso. También es válida la cooperación regional para analizar la posibilidad de complementar la actividad maderera con la industrialización del kenaf, y evitar así presiones sobre los recursos forestales al producir pulpa de esta materia prima.

Por lo que toca a las agroindustrias, la acción regional concertada entre instituciones gubernamentales y empresarios podría hacer factible la inversión en otro tipo de actividades agroindustriales cuya dimensión y complejidad exigen niveles de organización, tecnología y administración superiores a las disponibilidades nacionales.

Atender mercados internacionales con producción regional de jugos concentrados de cítricos y otras frutas; vender en el exterior aceites comestibles, y promover empresas que abastezcan el mercado regional de agroquímicos y maquinaria agrícola son posibilidades que, entre otras, requieren de la participación multinacional de inversionistas privados.

c) La autosuficiencia alimentaria

El objetivo principal de las políticas de estímulo a la producción sería el de aumentar los volúmenes comerciables por medio, sobre todo, de mayores rendimientos por superficie cultivada. Las proyecciones de la demanda --por el crecimiento natural de la población y la distribución del ingreso-- serían el punto de referencia para establecer las metas de producción. Ello permitiría planificar la ampliación de superficie requerida para cada cultivo en cada país, así como estimar la posibilidad de complementar la producción regional en función del potencial de la frontera agrícola y de los requerimientos de tierras para cultivos de exportación. De mantenerse los rendimientos, para el año 2000 habría que ampliar la superficie de granos de 2.5 millones de hectáreas a cerca de 4 millones.

La heterogénea estructura productiva de granos básicos, en la que predominan las unidades de producción campesinas, aparentemente deficitarias --alrededor del 40% del total--, precisaría del diseño y la aplicación de políticas selectivas y diferenciadas por grupo de productores. Ello con el propósito de alentar la transformación productiva y reducir las desigualdades en el campo. Entre esas políticas podrían contemplarse las siguientes:

i) Diversificación de actividades productivas en las unidades de producción, principalmente campesinas, para elevar sus ingresos y su capacidad de acceso a los bienes de una canasta básica. La asociación y/o sucesión de cultivos --granos básicos y hortalizas, por ejemplo-- ha mostrado su eficacia para incrementar la producción, en beneficio económico de los productores, sobre todo cuando se cuenta con sistemas de riego. Correspondería al Estado propiciar la selección de cultivos para complementar las producciones nacionales y garantizar mecanismos regionales de comercialización adecuados tanto para el mercado interno como para la exportación. Para que la diversificación fuese viable se requeriría promover la organización de los productores, sobre todo campesinos, bajo distintas modalidades y de acuerdo con las idiosincrasias nacionales. Asimismo, habría que intentar la integración agroindustrial en líneas seleccionadas en las que habría que buscar también una complementariedad regional.

ii) Investigación y transferencia de tecnología para el cultivo de granos básicos. La concertación regional puede dar lugar a la especialización y al uso más racional del aparato científico y técnico con que cuenta la región. Sería indispensable establecer líneas prioritarias de acuerdo con las necesidades de los productores y las políticas de producción estimuladas por los gobiernos, así como convenir en las formas de intercambio y pago por servicios de investigación y transferencia de tecnología entre centros de investigación de distintos países. Tendría que buscarse un equilibrio entre las tecnologías tradicionales y de punta, como la biotecnología. Actualmente hay una iniciativa para desarrollar ese tipo de complementariedad en la que habría que profundizar (componente del Programa de Seguridad Alimentaria del Istmo Centroamericano CADESCA/CEE, coordinado por la IICA). Dentro de otras tareas, habría que promover el empleo de servicios comunes entre productores organizados, lo que reduciría los costos de la innovación tecnológica gracias a las economías de escala. Para ello convendría propiciar la constitución de asociaciones formales, sobre todo

entre pequeños productores, a través de apoyos técnicos, legales, institucionales y crediticios. De las condiciones locales dependerían su tamaño, el tipo de funciones que podrían desempeñar y el alcance de sus acciones. Algunas experiencias en las que ha habido éxito ponen de manifiesto que el esfuerzo que implicaría su consolidación se traduciría, después de un proceso de maduración a veces largo, en mejores niveles de producción y de ingreso de sus asociados al facilitar las inversiones y aún la diversificación de actividades productivas.

iii) Selección y fijación de precios de los insumos para la agricultura. La mayor parte de los insumos se importa, con excepción de semillas y algunos materiales que se producen localmente. Una política regional de producción, importación selectiva y distribución de insumos --agroquímicos y fertilizantes-- complementaría la política de investigación y transferencia señalada en el punto anterior, permitiría normalizar el uso de insumos, mejorar su calidad, reducir los precios de compra y seleccionar el tipo de producto, de acuerdo con los objetivos de aumentar rendimientos por hectárea y abaratar los costos de producción. Una acción concertada a nivel regional permitiría reducir los costos de comercialización desde el exterior, así como los de distribución al productor. Esto contemplaría la eliminación selectiva de aranceles de los insumos escogidos --por sus características y no por la diversidad de marcas comerciales existentes en el mercado-- y con negociaciones comunes de compra. El intercambio de experiencia en los sistemas de distribución al campesino podría ser de interés para todos los países.

iv) Crédito para la producción de granos básicos. En general, los productores de granos básicos que no son empresarios tienen dificultad en acceder al crédito comercial y de la banca de desarrollo por falta de garantías y por sus condiciones de producción e ingreso, y cuando lo obtienen, lo destinan al consumo. El desarrollo de sus actividades y, sobre todo, la posibilidad de ampliarlas, requiere de financiamiento cuyo costo, por otra parte, se ha elevado. Sería indispensable diseñar mecanismos que faciliten el otorgamiento de crédito a los campesinos minifundistas. En la medida en que se promoviera la creación de asociaciones productivas ya comentadas se favorecería también la formación de organismos auxiliares de crédito administrados por los propios productores. Con capital mixto, proveniente del sector público y del privado, se podría ampliar la cobertura

crediticia sin hacer más compleja la administración de la banca de desarrollo. En este caso, sería pertinente contar con un fondo regional para el fomento de la organización y operación de cooperativas u otro tipo de asociaciones, así como de uniones de crédito.

Se estima que las pérdidas poscosecha alcanzan entre el 15% y el 20% de la producción. Un manejo y almacenamiento adecuados de los granos básicos son aspectos claves para aumentar su disponibilidad de éstos, aun sin incrementar la producción. Reducir las pérdidas requiere de montos elevados de inversión para aumentar la capacidad de almacenamiento, dar mantenimiento al equipo, sustituir el obsoleto y contar con capital de trabajo para su operación. En algunos países, la capacidad de almacenamiento estatal representa menos del 10% de la producción del grano principal. Sería indispensable determinar la capacidad de almacenamiento estatal mínima indispensable --sus características y su ubicación geográfica--, así como los requerimientos de silos y bodegas a nivel de fincas o privilegiar el almacenamiento entre pequeños productores, organizados en cooperativas o cualquier otra forma asociativa. Correspondería a los gobiernos analizar la conveniencia de llevar a cabo un plan regional de almacenamiento que, entre otras acciones, definiría las necesidades y planearía la ampliación de la infraestructura. Empresarios, productores privados y asociaciones de pequeños agricultores podrían participar en la inversión, para lo cual, en su calidad de organismo financiero regional, el BCIE podría establecer una línea de crédito. Sería necesario, asimismo, multiplicar entre los productores la capacitación para el manejo y preservación de las cosechas.

La política de precios al productor se ha modificado en los últimos años. Casi se han eliminado los precios de sostén y se ha limitado la función reguladora del Estado. En general, las variaciones estacionales de los precios han beneficiado a los intermediarios, pero no a los productores. En términos de los objetivos generales de controlar la inflación, garantizar un nivel de ingreso a los productores, y facilitar el intercambio regional para beneficiarse de una cierta complementariedad, sería indispensable avanzar hacia una homogeneización y estabilización de precios. Ello implica acciones en varios terrenos ya enunciados; entre otras, incidir en los costos de producción, mejorar los rendimientos, proporcionar facilidades de almacenamiento a los pequeños productores para regular la oferta, y promover una participación más directa de éstos en la comercialización. Ese servicio

podrían proporcionarlo los gobiernos o las empresas privadas mediante almacenes de depósito. A nivel regional, sería indispensable crear una red de almacenamiento que permitiera constituir una reserva reguladora.

Otra actividad importante sería administrar la ayuda alimentaria para aprovechar sus efectos positivos --como apoyo en casos de emergencia-- y disminuir los negativos cuando desalienten la producción. Para ello convendría establecer mecanismos de gestión coordinada entre los países a fin de que, entre otras acciones, se concentre la información sobre las ofertas de ayuda y los montos recibidos, su costo para los países, los beneficios potenciales y el destino.

d) La participación de los diferentes sectores sociales en el proceso de regionalización

Los productores han alcanzado ya algún grado de desarrollo en la capacidad de gestión en las distintas actividades agropecuarias.

Los empresarios y productores que participan en los rubros tradicionales han logrado realizar inversiones de gran magnitud en ingenios azucareros, beneficios de café, plantas empacadoras de carne, y otros, y han establecido sistemas eficientes de administración. En distintos niveles, conforme a las peculiaridades de cada país, además de empresas privadas funcionan asociaciones de productores grandes, medianos o pequeños. En este último caso, las cooperativas tienen amplia experiencia en Costa Rica y, en menor medida, en Honduras, El Salvador y Nicaragua.

Los éxitos alcanzados por este tipo de productores y asociaciones podrían proyectarse a nivel regional. Las asociaciones de productores por cultivo, que existen en todos los países, pueden servir de base para concertar acuerdos regionales sobre los diferentes temas: ventas al exterior, investigación y transferencia de tecnología, y prestación regional de otro tipo de servicios. Sería factible avanzar en este campo creando asociaciones centroamericanas de productores.

Las alianzas entre productores facilitarían también --dada la capacidad financiera y administrativa de que disponen, así como sus relaciones con otros sectores sociales como el financiero, el industrial y el comercial--, el proceso de privatización que se está promoviendo en todos los países para el caso del comercio exterior, la investigación y otro tipo de servicios.

Correspondería en este caso a las instituciones gubernamentales promover y facilitar este tipo de alianzas y coordinar políticas a nivel empresarial o de productores. Podrían, por ejemplo, tomar la iniciativa para realizar reuniones de los distintos grupos colegiados y presentarles documentos con propuestas a nivel de rubros. Para esto se podría contar con la asistencia de diversas instituciones regionales. Por ejemplo, el Organismo Internacional Regional de Sanidad Agropecuaria (OIRSA) podría apoyar en el control de plagas, el Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE), en tecnología e investigación, la SIECA, en comercio e integración y el BCIE, en aspectos financieros.

En estas reuniones se podrían definir de manera concertada, derechos y obligaciones de las asociaciones de productores y de las instituciones gubernamentales, con respecto a cada una de las medidas que se consideren necesarias para iniciar procesos de regionalización. Las organizaciones regionales e internacionales podrían brindar su asesoría a estos foros.

En los procesos de diversificación, competaría a las instituciones gubernamentales tomar una posición más activa para promover a los distintos tipos de productores. No existen asociaciones de estos agricultores en todos los países o no son lo suficientemente fuertes como para llevar adelante proyectos de alcance regional. Un primer paso sería reunir a representantes de grupos de productores y discutir con ellos los alcances y limitaciones de los proyectos, así como las ventajas de la regionalización en materia de comercialización, agroindustrias y otros proyectos de gran dimensión.

La acción conjunta de productores regionales haría más viable la ejecución de proyectos como el del kenaf, en donde la instalación de una planta demanda un mínimo de 100 millones de dólares, ^{4/} pulpa de madera en Honduras, industrias agroquímicas, etc. También sería factible establecer una empresa regional encargada de la comercialización de rubros perecederos cuyas demandas de financiamiento, en una alternativa que no sería la más costosa, implicarían cerca de 100 millones de dólares de inversión en equipo y capital de trabajo. ^{5/}

^{4/} Estas cifras podrían parecer altas. Sin embargo no lo son si se comparan con las requeridas para establecer un ingenio azucarero, que se sitúan en unos 200 millones de dólares, como los que en décadas anteriores se instalaron.

^{5/} Ibidem.

Se podría también alentar la asociación empresarial entre productores y empresas nacionales e inversionistas extranjeros interesados en participar en estos proyectos de gran dimensión.

Cabe mencionar, además, la actividad de las distintas agencias gubernamentales para participar en una u otra medida en la promoción de este tipo de empresas.

Finalmente, amerita especial atención la participación de los productores de granos básicos en un entorno regional. No es necesario señalar la importancia que tiene para el proceso de paz y democratización del área centroamericana la búsqueda de soluciones a los problemas de pobreza y marginación que sufren los campesinos y los pequeños productores.

Son evidentes las ventajas que se podrían lograr si se regionalizaran la investigación, la transferencia de tecnología y el establecimiento de un fondo regional para financiar los almacenes y la comercialización a nivel de pequeños productores, preferiblemente asociados, así como los que derivarían de la ampliación de los canales de distribución de los bienes que llegan a este sector social.

Al tratar de poner en práctica este tipo de medidas y procurar la participación de los pequeños productores en las decisiones sobre temas específicos, hay que tomar en cuenta la capacidad de gestión y la carencia de recursos para atender un proceso de coordinación regional. Esto implica que instituciones gubernamentales habrán de realizar esfuerzos tendientes a asegurar el diálogo y la concertación regional.

En un inicio, el proceso podría sustentarse en las cooperativas y asociaciones que ya existen en los países del área. Los avances a nivel nacional se irían logrando en la medida en que los gobiernos atiendan las solicitudes de las reuniones regionales y se vayan fortaleciendo las asociaciones que irían asumiendo la gestión conforme su capacidad administrativa se desarrolle.

Esto requiere tiempo y recursos financieros de alguna consideración. No se han determinado hasta ahora cuáles serían las sumas requeridas para asegurar que los pequeños agricultores realicen por su cuenta el acopio y almacenamiento de sus granos. Tampoco se puede señalar la cifra necesaria para que realicen la distribución de los bienes que necesitan para su consumo o para su trabajo. Cualquiera que ésta sea, puede ascender a varios

centenares de millones de dólares, ya que es necesario atender a más del 50% de la población del área.

Montos de tal magnitud tendrían que manejarse con un alto grado de eficiencia administrativa para evitar pérdidas y subsidios o paternalismos que a la postre lesionan a los grupos marginados.

Por esa razón, los avances tienen que ser lentos y sólo realizarse en la medida en que se asegure su eficiencia y se apoyen de manera prioritaria en las organizaciones o gremios de productores y consumidores, o en empresas de otros sectores sociales que puedan participar en el acopio, almacenamiento y distribución.

En los aspectos de financiamiento, asistencia técnica, transferencia de tecnología, y la formación de grupos independientes de productores, el Estado tendría que seguir desempeñando, por lo menos en un plazo previsible, el papel de promotor principal.

2. Los ajustes estructurales y la agricultura regional

Al aplicar políticas macroeconómicas destinadas a realizar ajustes estructurales se debe poner especial atención y analizar los requerimientos del sector agropecuario. Esas medidas deben procurar que los costos de factores en los países del área sean similares y congruentes con la situación regional o la de algunos países en particular. Dadas las características específicas de la agricultura en los países centroamericanos, debería estudiarse con especial cuidado la conveniencia de establecer políticas de manera selectiva y gradual.

Sería muy conveniente asumir en toda su amplitud y complejidad el hecho de que las imperfecciones de mercado son mayores en unos países que en otros, así como el de que en todos ellos se dan casos en que las capacidades empresariales no son necesariamente suficientes para responder a los incentivos que teóricamente representan los mercados y sus mecanismos de precios.

Esta afirmación, universalmente reconocida en el caso del campesinado y pequeños productores, es también válida en condiciones y casos específicos de productores y empresarios que, dada la situación socioeconómica de Centroamérica --carencia de recursos técnicos y financieros y riesgos derivados del desconocimiento científico, técnico y administrativo de algunas actividades como la investigación y la transferencia de tecnología--, no

estarían en condiciones, en el corto plazo, de invertir y realizar una gama más o menos amplia de actividades requeridas para promover la agricultura del área.

Tomando esto en consideración, la liberalización de precios, los ajustes en la política crediticia, los servicios gubernamentales de apoyo a la producción y la apertura al comercio deberían realizarse de manera gradual, selectiva y con la complementariedad que se consideren oportunas.

Además, como condición indispensable para coordinar las políticas de comercio exterior, promoción de exportaciones y abastecimientos internos, los cinco países deberían tratar, en la medida de lo posible, de aplicar de manera armónica medidas macroeconómicas.

Con respecto a la liberalización de los precios, es necesario considerar las relaciones comerciales preexistentes entre un número reducido de agroindustrias e intermediarios que adquieren la producción de un amplio sector de productores, en donde el establecimiento de precios para algunos rubros --como algodón, café, caña de azúcar o granos-- está influido por la poca o ninguna alternativa de los agricultores para moverse a otro tipo de actividades o para vender a otros compradores. En estos casos, más que el libre juego de la oferta y la demanda, parece viable la concertación entre agroindustria, intermediarios y agricultores con la participación de funcionarios gubernamentales, que tengan en consideración, cuando los productos se destinen al mercado interno, el interés de los consumidores. Esta solución podría mantenerse mientras no se encuentren alternativas para que los productores lleven a cabo proyectos que les permitan trasladarse de una actividad a otra o que se establezcan nuevas agroempresas que compitan por su producto, o que se capaciten los pequeños agricultores para un manejo más eficiente de sus sistemas de almacenamiento y poscosecha.

En la política crediticia se podrían introducir ajustes de inmediato, siempre que éstos estuvieran acompañados de medidas que eliminen distorsiones en los costos de producción. A título de ejemplo, se podría señalar que, al aplicar tasas de interés real y otorgar créditos en cantidades menores, convendría ajustar al mismo tiempo recargos en los precios de los insumos, maquinaria agrícola y otros elementos que inciden negativamente en los costos de producción.

Por otro lado, el financiamiento que se otorgue para alentar las actividades agroexportadoras tradicionales habría que reglamentarlo

claramente en sus alcances y limitaciones. Por ejemplo, las habilitaciones anuales para capital de trabajo y para determinadas inversiones de reposición habrían de realizarse, en un porcentaje significativo, transcurrido un tiempo prudencial, con recursos propios de los productores, dependiendo de la situación específica de cada país.

La medida sugerida en el párrafo anterior tiene por objeto liberar recursos financieros que podrían utilizarse en la promoción de nuevos proyectos, o en la producción destinada al consumo interno.

El programa de diversificación cumple objetivos de especial importancia en los diferentes agregados de la economía. Por una parte, amortigua la dependencia de los productos tradicionales de exportación; por otra, abre posibilidades de participar en nuevos rubros a los productores agrícolas obteniendo, con ello, un mayor poder de negociación frente a las empresas agroindustriales, mejorando así su posición en el mercado, aspecto que incidiría en las posibilidades de liberar precios sin generar conflictos entre los distintos gremios. A esto se agrega la distribución positiva del ingreso si en este tipo de diversificación participan pequeños productores.

Una condición necesaria para que un proceso de diversificación cumpla con los lineamientos indicados es, tal como se señaló, que los proyectos tengan una dimensión similar a la de los tradicionales. Para llevar adelante ese tipo de inversiones, de un alto grado de complejidad, habría que tener en cuenta la necesidad de contar con servicios que en la actualidad sólo en algunos países proporciona el Estado, y que no son atractivas para los empresarios particulares. Proporcionar créditos de montos altos, realizar investigación y asistencia técnica financiada con mayores riesgos y alentar la formación de sociedades anónimas con participación de empresarios de los cinco países son, entre otros, los servicios que deben continuar prestando en medida importante las entidades gubernamentales.

Cabe señalar la conveniencia de buscar modalidades concertadas con los productores para que servicios de investigación, asistencia técnica y transferencia de tecnología tengan un precio que cubra los costos a fin de que se logre permanencia y eficiencia, y la posibilidad de que estos servicios se trasladen a los diferentes sectores sociales. Podrían hacerse algunas excepciones. Por ejemplo, la atención a campesinos y microproductores podrían merecer tratamiento especial al formular políticas crediticias y de transferencia de tecnología.

Si este conjunto de servicios se enmarcara en un proceso tendiente a reducir la participación del Estado, sería congruente pensar en que, algunos de ellos --como la capacitación y la transferencia de tecnología-- deberían proporcionarse en mayor medida a los productores que a técnicos o funcionarios públicos, privilegiando a asociaciones y cooperativas a fin de reducir los costos y aumentar la cobertura de este tipo de servicios.

En materia de ajustes estructurales y coordinación de políticas macroeconómicas, cabe hacer mención especial a los salarios. Resulta prematuro encontrar argumentos para equiparar el salario nominal, ya que son notables las disparidades que existen en la oferta de trabajo de cada país y en las prestaciones sociales. Guatemala y El Salvador, por ejemplo, tienen poblaciones mayores que las de los otros tres países del área. Existen además razones históricas que han determinado diferencias muy marcadas en el caso de Costa Rica, que no podrían resolverse en un plazo previsible. No obstante, de lograrse una coordinación adecuada en los demás factores, las divergencias salariales, si bien de importancia, no serían un factor que distorsionaría la integración. En este aspecto habría que revisar el Tratado de Asociación Económica, firmado por Guatemala, El Salvador y Honduras, en el cual se prevé la libre movilidad de mano de obra. También cabría aquí la concertación entre países.

Por lo que corresponde a la apertura económica, en los aspectos que afectan al sector agrícola, no cabe la menor duda de que ésta sería similar en los cinco países a fin de asegurar costos y precios equiparables de insumos y otros factores de producción. Especial atención habría que asignar en este caso a las compras de alimentos en el exterior, sobre todo de aquellas realizadas bajo dumping o subsidios. Estos últimos podrían reducirse o eliminarse en la medida en que se obtengan éxitos en la coordinación regional, si bien, mientras tanto, cabría la acción coordinada de los países y concertada entre productores y gobiernos. Podría ser así en las compras de productos básicos y en la adquisición de insumos, con objeto de no crear distorsiones en la producción interna.

La armonización regional de este tipo de medidas evitaría corrientes comerciales, no controlables, hacia los países que procuren mejorar las condiciones de precios de los productores, mientras que en otros éstos se mantengan bajos por efectos de importaciones.

Las medidas cambiarias son otra área de la política macroeconómica a la que el comportamiento del sector agrícola es sensible. De no tomarse en cuenta las especificidades del sector, se pueden generar cambios no deseables a nivel nacional que causarían distorsiones en el ámbito regional. Es claro que las circunstancias actuales demandan una política de subvaluación monetaria para propiciar incrementos en las exportaciones. Sin embargo, de no tomarse las medidas necesarias, se pueden desviar recursos de la producción alimentaria y materias primas para la industria regional hacia las agroexportaciones.

Por otra parte, una marcada subvaluación cambiaria incidiría en un aumento de los costos de los insumos, en moneda nacional, lo cual podría no ser compensado por un incremento del precio de los alimentos, o incidir en una menor utilización de insumos, rendimientos más bajos y caída de la producción. Estos resultados repercutirían en las corrientes comerciales y, lo que es aún de mayor importancia, en el ingreso de los campesinos y pequeños productores.

Diferencias significativas en la subvaluación cambiaria entre países podrían tener efectos favorables, pero transitorios, para aquellos que mantengan mayores proporciones de subvaluación, lo cual podría generar posiciones antagónicas.

Por lo aquí expresado, aun reconociendo que en la fijación de los tipos de cambio en cada uno de los países inciden con mayor fuerza otros factores, parece acertado recomendar que se busque algún grado de armonización regional en la política cambiaria en el corto plazo.

En resumen, en la medida en que no se resuelvan los problemas estructurales de las economías centroamericanas que afectan de modo singular al sector agropecuario, los programas ortodoxos de ajuste y estabilización pueden crear problemas y resultar insuficientes. Debe tenerse en cuenta, en primer lugar, que existen diferencias en los excedentes de mano de obra que se emplean en la agricultura de subsistencia. Liberalizar importaciones, si bien abarataría algunos insumos, eliminaría de los mercados nacionales tanto a productores agrícolas como a industriales, acentuando los excedentes laborales y multiplicando los problemas para absorberlos. En segundo lugar, en todos los países hay escasez crónica de ahorros y, en consecuencia, de crédito racionado hasta hace poco por la política administrativa de asignación de los financiamientos. Librado éste a los mecanismos del

mercado, sería difícil procurar financiamiento a los campesinos y pequeños agricultores o disponer de recursos para promover actividades de desarrollo e integración. Lo mismo ocurre con la política de precios agrícolas donde se oponen los intereses de productores, consumidores y del propio gobierno (cuando persigue políticas de estabilización de precios). Para ello no bastan soluciones técnicas; hay que reforzarlas con soluciones políticas.

Por esas y otras razones, los programas de ajuste deberían incluir excepciones, tratamientos particulares y plazos más flexibles en la aplicación de medidas que puedan absorberse con mayor facilidad en otros sectores productivos.

11

12