

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



Distr.  
LIMITADA

LC/MEX/L.324 (SEM.75/3)  
25 de marzo de 1997

ORIGINAL: ESPAÑOL

30 ABR 1993

**INFORME DE LA REUNION DE EXPERTOS SOBRE LIBERALIZACION  
COMERCIAL Y AGRICULTURA EN EL ISTMO CENTROAMERICANO:  
IMPACTOS Y PERSPECTIVAS**

*(México, D. F., 21 y 22 de noviembre de 1996)*



## INDICE

	<u>Página</u>
ANTECEDENTES .....	1
A. Asistencia y organización de los trabajos .....	3
1. Lugar y fecha .....	3
2. Asistencia .....	3
3. Organización de los trabajos .....	3
4. Sesión inaugural .....	4
5. Sesión de clausura .....	5
B. Resumen de los debates .....	6
1. Presentación del documento .....	6
2. Principales medidas de liberalización comercial relacionadas con el sector agropecuario .....	7
3. La evolución de la balanza agropecuaria: tendencia decreciente del superávit .....	9
4. Vulnerabilidad de la producción de consumo interno .....	11
5. Presentación del <i>software</i> SPAN y del <i>software</i> MAGIC .....	13
6. La competitividad revelada de las exportaciones .....	14
7. Perspectivas del desarrollo de la agricultura .....	17
 <u>Anexos:</u>	
I      Lista de participantes .....	21
II     Lista de documentos .....	23

01/20/20

01/20/20

01/20/20

•

•

•

01/20/20

•

•

01/20/20

01/20/20

01/20/20

01/20/20

01/20/20

01/20/20

01/20/20

01/20/20

01/20/20

01/20/20

•

•

•

•

•

•

## ANTECEDENTES

1. La Sede Subregional en México de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) preparó el documento *Liberalización comercial y agricultura en el Istmo Centroamericano: Impactos y perspectivas*, con objeto de contribuir a la discusión en torno al tema y proporcionar a los gobiernos de los países de la región un análisis relacionado con las tendencias del desarrollo de la agricultura como resultado de las medidas impantadas para liberalizar el comercio.
2. El mencionado estudio parte de la considración de los diversos programas de ajuste que impulsaron la liberalización comercial y la mayor apertura de las economías a través de la disminución de aranceles y la eliminación de barreras no arancelarias. Uno de los objetivos de dichas políticas, por el lado de la oferta, ha sido transformar la estructura productiva, volverla más competitiva y asignar al sector exportador un pape protagónico. De ahí que, al mismo tiempo, se adoptaran medidas para el fomento de exportacions no tradicionales.
3. El análisis del comportamiento del sector agropecuario de la región en el período 1985-1995 indica que la apertura ha sido más acelerada e comparación con la esperada transformación productiva del sector. La combinación de las políticas y de la liberalización comercial ha determinado, por una parte, una cierta reactivación expresada en la tasa de crecimiento del producto interno bruto (PIB) agropecuario, aunque insuficiente en términos por habitante; por otra, se ha operado un cambio en la estructura de los cultivo, con una disminución en la superficie destinada a la producción para el consumo interno y un mayr dinamismo en otros rubros no tradicionales de exportación. La producción de consumo interno, en la que participa el grupo más numeroso de productores, se contrae en términos por habitare. A su vez, los indicadores sociales siguen reflejando evidentes situaciones de inequidad, revtadas por la incidencia de la pobreza rural y el fenómeno de la migración.
4. En el comercio exterior, la mayor apertura ha redundado, en general, en un crecimiento más acelerado de las importaciones agropecuarias, fren a un menor dinamismo de las exportaciones. Con diferencias entre países, destacan las mayores iportaciones de granos básicos, así como las de alimentos industrializados. Por su parte, las xportaciones agropecuarias tendieron a la diversificación.
5. Lo anterior plantea un enorme reto a los pises de la región, con miras a desarrollar las capacidades para aprovechar las oportunidades que urgen de la apertura de otros mercados y de reducir los riesgos de desplazar a productores locale al abrir los mercados propios. Es decir, en términos de la propuesta de la CEPAL, se trata de vanzar en su transformación productiva con mayor equidad. En principio, mejores condiciones e acceso a los mercados externos tendrían un impacto favorable en el sector agrícola, ya que pr la dimensión pequeña de sus mercados nacionales, un mayor desarrollo de la actividad encotraría una salida en la demanda externa. El tránsito a esa situación teórica requiere de una serie d medidas de polftica para desarrollar la oferta y elevar la competitividad de la producción con la qu tendrá que competir no sólo en los mercados externos sino también en el interno.
6. Con objeto de contribuir a la discusión en rno al tema citado, la CEPAL convocó a un selecto grupo de expertos a intercambiar opiniones y ormular sugerencias o recomendaciones a partir del documento referido.



## A. ASISTENCIA Y ORGANIZACION DE LOS TRABAJOS

### 1. Lugar y fecha

7. La Reunión de Expertos sobre Liberalización Comercial y Agricultura en el Istmo Centroamericano: Impactos y Perspectivas se realizó en la ciudad de México, los días 21 y 22 de noviembre de 1996 en las Oficinas de la Sede Subregional de la CEPAL en México.

### 2. Asistencia <sup>1/</sup>

8. Por parte de los países asistieron expertos en la materia, funcionarios de gobierno y de organismos internacionales, a quienes la CEPAL convocó por su larga trayectoria en el tema. Los expertos expresaron sus opiniones a título personal y no en representación de las instituciones donde prestan sus servicios.

### 3. Organización de los trabajos

9. Durante la primera sesión los participantes de la reunión estuvieron de acuerdo en adoptar el siguiente temario:

1. Apertura
2. Organización de los trabajos
3. Exposición de los aspectos generales del documento *Liberalización comercial y agricultura en el Istmo Centroamericano: Impactos y perspectivas*
4. Principales medidas de liberalización comercial relacionadas con el sector agropecuario.
5. La evolución de la balanza agropecuaria: tendencia decreciente del superávit
6. Vulnerabilidad de la producción de consumo interno
7. Presentación de los *software* MAGIC y SPAI
8. La competitividad revelada de las exportaciones

---

<sup>1/</sup> Véase la lista de participantes del anexo I.

9. Perspectivas del desarrollo de la agricultura
  - a) El nuevo marco de la políticas agrícolas
  - b) Producción, equidad y sustentabilidad rural
  - c) Medidas de política agrícola
  - d) Intercambio de experiencias nacionales
  - e) Inserción en los mercados externos
10. Conclusiones y recomendaciones
11. Clausura

#### 4. Sesión inaugural

10. El señor Horacio Santamaría, Director de la Sede Subregional de la CEPAL en México, dio una cordial bienvenida a los asistentes a la reunión y agradeció su gentileza en aceptar la invitación para participar, a título personal, en esta reunión. También saludó a los colegas y amigos de organismos regionales e internacionales presentes.

11. Señaló que ha sido una preocupación constante de la CEPAL que sus actividades respondan efectivamente a las necesidades existentes en la región, de manera que sus programas de trabajo y de investigación conduzcan a resultados útiles para los encargados de diseñar políticas.

12. Indicó que en el curso de los años, la CEPAL ha formulado propuestas para el desarrollo regional, a partir de avances en el conocimiento y de la elaboración de nuevos conceptos que han sido incorporados tanto en los planteamientos de los gobiernos de los países, como en los currícula de las materias relacionadas con el desarrollo económico y social.

13. Manifestó que a partir de las enseñanzas que dejó la crisis de los años ochenta, a principios de la década de los noventa, la Secretaría formuló una propuesta de desarrollo en torno a lo que se considera el tema primordial y común a todos los países: la transformación de sus estructuras productivas en un marco de equidad social.

14. Expresó que la crisis de los años ochenta y los programas de ajuste adoptados para corregir los desequilibrios macroeconómicos han profundizado la heterogeneidad productiva, ampliándose las diferencias de productividad entre las grandes empresas que se ubican en la frontera tecnológica a nivel mundial, y las numerosas y variadas actividades que se están quedando rezagadas.

15. Consideró que, iniciada la segunda mitad del decenio de los años noventa, era necesario dar respuesta a los desafíos que enfrenta la región para lograr un crecimiento sostenido, cimentado en el aumento de la productividad del trabajo y del capital, acompañado de niveles crecientes de equidad, y que sea ambientalmente sustentable.

16. Expresó su convencimiento de que el tema que se iba a debatir en la reunión era de la mayor importancia por tratarse del sector agropecuario que, a pesar de los cambios que se están dando en

las economías de la región, se mantiene como la principal fuente de empleo y de generación de divisas casi en todos los países del Istmo Centroamericano.

17. Afirmó que las experiencias nacionales y locales que se aportaran permitirían enriquecer el documento básico que la CEPAL preparó con el fin de contribuir a un mejor conocimiento del tema. Se trata, en particular, de conocer experiencias y sugerir lineamientos de política que posibiliten que el comercio exterior de estos productos favorezca una ampliación de la oferta y se creen opciones para los productores campesinos. Se ha pretendido también identificar esquemas de acción que permitan emprender líneas de trabajo conjuntas para robustecer la oferta exportable y fortalecer el consumo regional.

18. Especificó que el tema de la competitividad estaría presente con fuerza en los próximos tiempos en los distintos foros y acuerdos comerciales relativos al intercambio de productos, entre ellos los agropecuarios.

19. Finalmente, anunció que se presentarían dos *software* que permiten analizar la competitividad de productos y evaluar su grado de penetración en los principales mercados internacionales, en particular el de los Estados Unidos.

## 5. Sesión de clausura

20. En general, los participantes destacaron la oportunidad y contenido del documento al analizar temas que están en la mesa de la discusión en todos los países y proponer una visión amplia de la problemática. Asimismo, se añadieron temas que podrían formar parte de estudios posteriores. De las intervenciones se recogieron sugerencias para incorporar al documento básico.

21. La Jefa de la Unidad Agrícola, señora Margarita Flores, en nombre del señor Horacio Santamaría, Director de la Oficina Subregional de la CEPAL en México, en el suyo propio y de los demás colegas de la CEPAL, agradeció nuevamente a todos los asistentes su participación, por la calidad de los debates así como las valiosas contribuciones formuladas, y expresó la decisión de la CEPAL de reflejar estas aportaciones en el documento final.

22. En nombre de los expertos, el señor Ezequiel García agradeció a la CEPAL la convocatoria de la reunión y expresó su satisfacción por el nivel y el espíritu de apertura que caracterizó el debate. Agregó que el intercambio de ideas y opiniones había sido enriquecedor, y manifestó su complacencia de poder contar en el futuro con los sistemas de información y análisis desarrollados por la CEPAL y otros organismos regionales presentes. En consecuencia, expresó el interés de que reciban la mayor difusión y se apoye con capacitación a personal de los gobiernos.

## **B. RESUMEN DE LOS DEBATES**

### **1. Presentación del documento**

**23.** La Secretaría expuso en forma general los antecedentes, la estructura y los planteamientos del documento básico.

Explicó que el primer capítulo del documento contenía una reseña de las medidas de liberalización adoptadas en los países del Istmo Centroamericano y algunos de sus resultados, en el marco de las políticas de ajuste y en el contexto de las negociaciones comerciales multilaterales de la Ronda de Uruguay del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) y la Organización Mundial de Comercio (OMC), así como de los acuerdos regionales, en los que se hace mención del tratamiento dado a los productos agrícolas.

Expuso que en el segundo se analizaba la evolución del sector agropecuario regional en la última década (1985-1995). Se procura identificar el impacto de las medidas de apertura en el sector, en donde se destaca tanto el menor dinamismo de la producción para consumo interno como la evolución positiva de las exportaciones no tradicionales. Esto conduce a la consideración, por una parte, del comportamiento de la balanza comercial agropecuaria y la tendencia ligeramente decreciente del superávit y, por la otra, al examen de algunos indicadores de la competitividad de la producción tanto interna como externa.

Detalló que en el tercer capítulo se hacían observaciones y recomendaciones de política para fortalecer la competitividad, no sólo de los productos que se colocan en el exterior sino también en el mercado interno, que redundarían en una mayor equidad entre las unidades productoras del campo. Este sería un tema de preocupación central para la CEPAL, dado que el sector agropecuario de los países de la región se caracteriza por una gran heterogeneidad productiva y diferentes capacidades para adaptarse a la nuevas reglas del comercio.

Por último, enunció los principales objetivos de la reunión:

- a) Llevar a cabo una reflexión conjunta de las consecuencias de la liberalización en la agricultura, a partir de las experiencias nacionales;
- b) Recoger sugerencias de política para la modernización y desarrollo equitativo del sector agropecuario en el marco de la apertura, y
- c) Enriquecer el documento base con los aportes de los participantes.

## 2. Principales medidas de liberalización comercial relacionadas con el sector agropecuario

24. En la presentación del tema, la Secretaría destacó que como parte de los paquetes de ajuste la economía se había liberalizado. Hasta la década de los ochenta, la región había mantenido aranceles relativamente altos, en torno a un 50%, y una gran dispersión. Las medidas tomadas se podían resumir básicamente en la reducción de aranceles, disminución o eliminación de las barreras no arancelarias, la rebaja o eliminación de los impuestos a las exportaciones, así como el establecimiento de un tipo de cambio real más competitivo.

La protección arancelaria fue disminuyendo a fines de los ochenta, en algunos casos en forma acelerada, conforme se acordaban compromisos de ajuste y se negociaban diferentes tratados comerciales, hasta llegar a los niveles actuales del arancel común que, con algunas excepciones, oscila entre 5 y 20%.

La Ronda Uruguay del GATT, aunque importante, es sólo un acuerdo de liberalización parcial, con una reducción de aranceles sumamente conservadora. Así, pese al avance que había constituido la firma del acuerdo no se podía perder de vista que el mercado mundial seguiría distorsionado por medidas de política comercial en el futuro inmediato.

Aclaró que los efectos del acuerdo en el Istmo Centroamericano por la vía arancelaria serían pocos y que se verían más bien a través de los precios internacionales de los productos agrícolas. Esto ocurre en parte debido a que, dentro de la región, se había llegado ya a una reducción de los aranceles relativamente importante, mientras que los pactados en la Ronda Uruguay eran mucho más altos que los vigentes en los países, con excepción de algunos productos, como la leche o la carne.

Comentó que la mayor parte de las evaluaciones de los modelos que tratan de estimar el futuro de los precios agrícolas coinciden en que habría un aumento en los precios de los principales cereales, que oscilarían entre 5 y 10%, lo cual podía resultar oneroso para países importadores con problemas relacionados a la erogación de divisas.

Recordó que a consecuencia de la Ronda Uruguay se delimitaba el uso de ciertos instrumentos de política muy en boga antes de la firma del acuerdo, en particular los relacionados con el otorgamiento de subsidios y apoyos a los precios. En rigor, se preveía una caída del 18% de las transferencias, calculadas a través de la Medida Global de Ayuda (MGA).

Por último, sugirió considerar en el debate cómo se evaluaba en cada país el ritmo de la liberalización, y qué consecuencias había tenido para la región; cuáles barreras arancelarias estaban siendo utilizadas; si existía incompatibilidad entre los diferentes acuerdos comerciales que estaban en vigor o en proceso de establecerse y, por último, la importancia de los acuerdos bilaterales con las instituciones financieras internacionales para decidir sobre medidas de liberalización comercial.

Por lo que respecta al tema de la integración centroamericana, los participantes destacaron que su reactivación había sido muy importante para dar un nuevo impulso al comercio intrarregional. Sin embargo, subsisten problemas de competencia sin que se haya logrado desarrollar una mayor complementariedad. Por otra parte, se anotó la importancia de consolidar la integración y una

posición regional común que fortaleciera al conjunto de los países. Los participantes sugirieron que ese tema se recogiera en forma más amplia en el documento básico.

Se señaló, por ejemplo, que en el seno del GATT cada país negoció individualmente, lo que alteró la armonización arancelaria externa acordada. Por otra parte, se hizo referencia a las diferencias en el ritmo de los cambios que se estaban introduciendo en cada país al arancel externo común, hasta llegar a cero en bienes de capital y algunas materias primas.

Se advirtió que en el nuevo esquema arancelario había bienes finales o intermedios no producidos en la región que quedaban con gravámenes muy bajos. Se exteriorizó la preocupación de que se eliminaran por anticipado las posibilidades de desarrollar actividades que podrían llegar a tener un potencial económico y productivo.

Se puntualizó también que la legislación no se había amoldado a este nuevo esquema de liberalización comercial. Sería necesario contar con instrumentos que garantizaran un comercio internacional equitativo y sin prácticas desleales. Esto quiere decir, entre otras cosas, que los países deberían reservarse el derecho y estar muy atentos en la aplicación de medidas *antidumping*, compensatorias o salvaguardias, cuando sea necesario.

Se observó que, en el caso de las barreras no arancelarias, no se había avanzado con igual celeridad en su aplicación y que en la actualidad eran mucho más importantes las exigencias para el cumplimiento de la normativa técnica y la sanitaria. Mediante esas normas se había restringido el acceso de productos regionales a mercados de países desarrollados.

En cuanto al ritmo de la liberalización, se opinó, en primer lugar, que en algunos países el proceso se había dado en forma muy rápida respecto de la realidad nacional, con consecuencias graves para la producción de consumo interno (granos, lácteos, cárnicos), entre cuyos productores se encontraban los de menores recursos económicos, poca organización, sin información ni capacidad de respuesta.

En segundo lugar, habían faltado medidas de acompañamiento al proceso de liberalización para administrar la apertura comercial. Pese a los esfuerzos, podía decirse que no existía un análisis sistemático y actualizado de la competitividad que permitiera analizar cómo algunas medidas estaban afectando al aparato productivo y renegociar medidas macroeconómicas y de otro tipo. La información estadística no siempre era confiable y actualizada para sustentar la adopción de salvaguardias, a lo que debe agregarse el costo y la dificultad en términos institucionales para aplicarlas.

Se indicó que las decisiones de carácter macroeconómico y comercial tenían una relevancia que superaba a las que se tomaban en el ámbito agropecuario. Se estaba empezando a delinear una nueva institucionalidad, en la que el sector agrícola debía ocupar su lugar. El enfoque de las instituciones del sector agropecuario seguía siendo el de la investigación, la transferencia de tecnología, el aumento de la productividad, los aspectos fitosanitarios, mientras que sería conveniente llevar a cabo mayores esfuerzos en la región para que el sector agropecuario y sus instituciones formen parte activa de la toma de decisiones comerciales, y otras que afectan su desarrollo.

Se reconoció que en el nuevo contexto la participación del sector privado sería determinante. Sin embargo, con notables excepciones, entre las que se citó a Costa Rica y Guatemala, el sector privado agropecuario tenía una débil organización y carecía de voz propia, ya que sus organismos están inmersos en las cámaras que aglutinan a los sectores industriales o comerciales.

En apoyo a la pertinencia de que tanto el sector público agropecuario como el privado reformulen su enfoque, se argumentó que del valor agregado del producto agrícola, el 10% se generaría en la finca y el 90% restante fuera de ella. De ahí que la visión que se tiene del sector agropecuario no pueda restringirse meramente al aspecto productivo en la finca.

### **3. La evolución de la balanza agropecuaria: tendencia decreciente del superávit**

25. En la introducción del tema por parte de la Secretaría se repasaron algunos de los puntos examinados en el documento. En primer lugar, pese a la diversificación de fuentes de divisas, los productos agropecuarios tradicionales siguen teniendo importancia en la generación de ingresos externos. En segundo lugar, se resaltó la tendencia general hacia la disminución del superávit de la balanza comercial agropecuaria y, por lo tanto, la reducción de su aporte para compensar el déficit global de la balanza comercial, al crecer con mayor dinamismo las importaciones (9.6% en promedio anual entre 1985 y 1994) que las exportaciones (1.8% en promedio anual), aunque es dable constatar una recuperación de las ventas entre 1992 y 1994, con excepción de Honduras. El decremento de las exportaciones en El Salvador, Honduras y Nicaragua arroja una reducción considerable del superávit en el primero y último de los países anotados. En cambio, en Costa Rica el superávit se mantiene en ascenso. En tercer lugar, sobresale la estrecha relación entre comportamiento del PIB agropecuario, cambio en la estructura de cultivos y evolución de la balanza comercial, a los que se suma la apertura comercial, reducción de aranceles, medidas favorables a la importación y algunos estímulos a la exportación.

Las intervenciones de los participantes apuntaron hacia las características del comercio agrícola con el exterior, a la conveniencia de abordar el tema con un enfoque sistémico de cadenas agroindustriales, así como al impacto desigual de la apertura entre diferentes sectores (productores y comercializadores).

Con relación al comercio agrícola y la evolución del superávit de la balanza comercial agropecuaria, se recalcó la importancia de ponderar su significado con relación al desarrollo de otras fuentes de divisas, ya que, como aspecto positivo, se puntualizó que se ha ido atenuando la vulnerabilidad que resultaba de la dependencia de unos cuantos productos. Al mismo tiempo, es necesario considerar dicho superávit desde la perspectiva de la relación que guarda con el mejor aprovechamiento de los recursos disponibles y el desarrollo alcanzado en el sector agroindustrial, por su importancia como fuente de empleo.

Con la apertura se da una reacción rápida de las importaciones y lenta de las exportaciones. La respuesta de las exportaciones se puede explicar en parte por el rezago en la transformación productiva respecto de otro tipo de cambios que se están presentando con el proceso de apertura.

Se subrayó la relevancia que están adquiriendo las importaciones de productos procesados, en contraste con el limitado porcentaje de ese tipo de productos en las exportaciones. De ahí que se insistiera en la conveniencia de diseñar y aplicar políticas que promuevan un nivel más alto de procesamiento, con el fin de incorporar mayor valor a los productos primarios. Se llamó la atención sobre el hecho de que si bien en la región se alcanzan buenos niveles de competitividad en la fase primaria de la producción, al pasar por la transformación agroindustrial se pierde competitividad en el producto final. Se citaron ejemplos de varios países que indicarían que se enfrentan problemas de proceso que sería indispensable resolver para mantener los productos nacionales en el mercado. A ello se suma la competencia que afrontan éstos ante la mayor capacidad de mercadeo y publicidad de las grandes empresas productoras y distribuidoras de artículos importados.

Se argumentó que es crucial contar con una política de desarrollo agroindustrial que contribuya a resolver el conflicto de intereses entre consumidores y productores, que se acentúa cuando se promueven las importaciones, porque en principio el precio es inferior al de la producción nacional. Se comentó, sin embargo, la paradoja de que con la liberalización no se hayan reducido los precios al consumidor como sostiene la teoría. En cambio, debido a la estructura monopsónica del sector importador, las ganancias comerciales han aumentado.

Se insistió en la conveniencia de llevar el análisis a nivel de producto y país, ya que en cada caso se han tenido diferentes experiencias en inversiones, estímulo a la exportación —en particular de no tradicionales— y antigüedad en el mercado. Así, en la década de los ochenta se dio una gran promoción en Costa Rica, Guatemala y Honduras, con experiencias más exitosas en los dos primeros; en contraste, se careció de apoyos en Nicaragua y El Salvador.

Sin embargo, la producción perdió dinamismo y se vieron favorecidos pocos productores. Eso condujo la reflexión al tema de la equidad. Se observó que el documento recoge en buena medida una semblanza de quiénes son los que están siendo favorecidos en un proceso de apertura. Indiscutiblemente, los exportadores tienden a estar en una mejor posición, sobre todo los grandes productores agrícolas y agroindustrias. En algunos casos (se mencionó a Costa Rica, en particular) se ha logrado que los grandes productores-exportadores incorporen a los pequeños productores al mercado externo por medio de alianzas estratégicas. Por productos, pareciera que ha sido más ventajoso para los no tradicionales y, sobre todo, para aquellos que están penetrando los mercados más dinámicos. Entre los tradicionales, habría que distinguir aquellos que han entrado en crisis y los que han tenido una situación relativamente favorable como el banano, pese a las limitaciones de acceso a los mercados.

Otro ganador destacado, por lo menos en algunos países, ha sido el importador. En general, los importadores son los comerciantes mayoristas que han manejado los productos agropecuarios. Con la apertura comercial han conquistado un nuevo espacio en el que se sustituye el producto comercializado.

Los productores para el consumo interno han sido los más afectados por el proceso de ajuste y apertura. Entre algunas de las medidas que se han adoptado para contrarrestar el impacto negativo, se comentó la experiencia de Costa Rica, en donde se está tratando de montar una organización (la Corporación de Granos Básicos) para que las organizaciones de productores, además de producir, puedan contar con capital para importar cuando se presenten problemas de desabasto.

Las restricciones, sobre todo en el financiamiento para el sector agropecuario, han afectado tanto a los productos de consumo interno como de exportación. Se pueden beneficiar los productores con acceso a financiamiento, tecnología y capacidad empresarial; salvo en contadas excepciones como las anotadas, el pequeño y mediano productor tienen serias limitaciones para ingresar a un mercado exportador.

Finalmente, se hizo referencia a otro aspecto no analizado en el documento: la inversión extranjera en el sector agropecuario. En la medida en que la apertura pretende proyectar la economía hacia fuera, no sólo busca incrementar las exportaciones sino también atraer inversiones. Se sugirió que habría que analizar en el futuro si el proceso se ha traducido o no en mayores inversiones de capital foráneo.

#### 4. Vulnerabilidad de la producción de consumo interno

26. En la exposición del tema se formularon algunos interrogantes sobre la apertura comercial y la dependencia externa en productos de consumo interno y si la importación de este tipo de bienes significa realmente o no un problema para la economía. Se argumentó que si efectivamente se están importando productos de consumo básico a menores precios que los de la canasta local, esto podría significar una gran ventaja para los consumidores. Sin embargo, hay otros puntos negativos a discutir, ya que cancelar la producción de básicos, al igual que otros bienes, tiene un costo para la economía. Ello implica debilitar los mecanismos económicos internos, la inversión y los eslabonamientos productivos nacionales y regionales.

Asimismo, el hecho de que hipotéticamente una buena parte de los productores, sobre todo pequeños productores de bienes básicos, pudieran quedar fuera del mercado en los próximos cinco o 10 años, tendría repercusiones económicas y sociales que conviene evaluar. Se citaron las inversiones necesarias para la creación de nuevos empleos en las zonas urbanas, de equipamiento en servicios sociales y las consecuencias en caso de no poder absorber a los productores desplazados en nuevos empleos, como contexto obligado para la definición de los objetivos de producción de un país y la estrategia para lograrlos.

Como punto de partida, se hizo un relevamiento de los productos más sensibles y de mayor riesgo en el proceso de liberalización. Se trata en general de los granos básicos, el azúcar, la leche, la carne de res y cerdo, el pollo, los huevos y algunas oleaginosas. De acuerdo con las condiciones particulares, en algunos países se incluyen también hortalizas, cebolla, papa y embutidos. La producción de frijol, maíz y arroz sigue siendo muy importante, no sólo por el número de personas que trabaja directamente en el campo, sino también por su impacto en la generación de empleos secundarios y la activación de zonas rurales.

Se indicó que la respuesta de los granos básicos dependerá en gran medida de las características productivas (tecnología predominante) y de consumo, ya que en ciertos países algunos son rentables y competitivos. En el caso del arroz se comentó que, tal y como lo rescata el documento, se trata de un tipo de producción más comercial y tecnificada; en este rubro la posibilidad de variar el uso de los recursos y buscar mayor eficiencia es más viable. En el caso del frijol, con una apertura muy marcada, los países estarían arriesgando enfrentar precios muy variables

y la amenaza del desabasto, ya que no es fácil conseguir en los mercados la variedad y calidad consumida localmente; por ello, se insistió, habría que hacer un esfuerzo para mejorar la producción.

En cuanto al maíz amarillo y el sorgo, se debería tener en cuenta que forman parte de sistemas agroalimentarios complejos en donde los intereses y presiones de los productores difieren en cada fase de la cadena. Eso explica que, en materia de protección, los países hayan tomado caminos divergentes en los últimos años.

Si se dejara de producir bienes básicos, se estimó, se afectaría el empleo y el ingreso de un número considerable de productores, quienes no tendrían una opción productiva en el corto plazo. En el caso de Nicaragua, se calculó que alrededor de 130,000 pequeños productores agrícolas producen prácticamente 80% del frijol y el maíz. Las importaciones de maíz no sólo reducen el empleo, sino que también disminuyen sustancialmente el ingreso, ya de por sí bajo, de personas que padecen hambre. En Costa Rica hace 10 años había 6,000 productores de arroz; en la actualidad solamente quedan 1,000. Ahora se ven afectados los productores de hortalizas para consumo local.

Se comentó que en algunos casos, inclusive con costos de producción menores en Centroamérica que los de proveedores extrarregionales, los sistemas de comercialización regionales resultan ineficientes para que el producto local compita exitosamente con el importado.

De acuerdo con algunas intervenciones, en varios países se está haciendo un seguimiento sobre precios internacionales, el precio nacional y los márgenes de competitividad de al menos algunos productos sensibles, abarcando toda la cadena productiva. En muchos casos se ha podido determinar que si bajaran los aranceles habría una importación significativa a costa de la producción nacional. Por ello, se ha concluido que se requiere un proceso de reconversión productiva, ya sea para volver competitivos a los productores o reorientarlos a otras actividades y prever medidas para aquellos productos y productores que habrían de mantenerse en la actividad aun sin ser competitivos. Cada producto, grupo de productores y región merece un estudio específico que permita identificar alternativas de producción según las características de los recursos, los mercados y la capacidad de inversión.

Se advirtió que no es conveniente sostener cualquier producción a cualquier costo. Se recordó, sin embargo, que en el análisis y selección de opciones se involucran varios factores de índole productiva, ambiental, financiera, económica y social. La región tiene ya la experiencia de productores de básicos que se vieron obligados a dejar el cultivo y que, sin alternativas productivas, engrosaron las filas de miseria en las zonas urbanas. A ello se suma la migración fuera de las fronteras.

Se agregó, asimismo, que el abandono de una actividad productiva conduce a la pérdida de la experiencia técnica, el acervo tecnológico, el material vegetativo, las inversiones, etc.

Por último, en apoyo a la viabilidad de la producción regional, se hizo referencia, por una parte, a la función clave que puede desempeñar la organización de productores y, por otra, al papel de las bolsas de productos centroamericanos, que en buena medida vienen a convertirse en un instrumento de comercialización novedoso, solventando problemas de financiamiento y de

información, con apoyo de almacenes, certificados de depósito como garantía para el financiamiento, sistemas de información de precios y mercados.

## 5. Presentación del *software* SPAN y del *software* MAGIC

27. La Secretaría presentó los *software* SPAN y MAGIC desarrollados por la CEPAL.

a) Programa para el Análisis de la Protección Efectiva en Centroamérica (SPAN)

El programa se origina, por un lado, en el pedido de los gobiernos centroamericanos para que la CEPAL profundizara en el análisis de la protección arancelaria; por otro, en la inquietud de la Sede sobre los efectos de la desgravación arancelaria en la protección efectiva a raíz de la propuesta de El Salvador de reducir los aranceles en forma más acelerada.

Se explicó que el Programa SPAN se organiza sobre la base del Sistema Arancelario Centroamericano (SAC) y las matrices insumo-producto. Sus instrumentos son:

- 1) El SAC y sus revisiones sucesivas;
- 2) Las matrices de insumo-producto, y
- 3) La correspondencia sectorial

Para el SAC se partió de la tarifa general; con la aprobación de las respectivas modificaciones, la información se fue introduciendo como archivo adicional. La manera en que está estructurado el programa permite recalcular los niveles de protección arancelaria al introducirse modificaciones a los aranceles o cláusulas de salvaguardia.

El segundo instrumento que utiliza el SPAN son las matrices de insumo-producto, cuyas características, y en algunos casos antigüedad, plantean algunas limitaciones al análisis. Por ser la estructura de las matrices de insumo-producto diferente en cada país, se dificulta la comparación entre los países.

El tercer instrumento del programa, y que permite el cálculo de la protección efectiva, es la correspondencia sectorial. El SPAN establece una correspondencia entre las partidas del arancel y la matriz insumo-producto y cataloga los sectores en comerciables y no comerciables, si son importadores o exportadores. A partir de esta clasificación se pueden delinear varios escenarios y calcular niveles de protección.

En cuanto a la metodología utilizada por el programa:

La protección nominal se mide de dos formas: una es la protección arancelaria y otra es la protección implícita. La protección implícita se hace por comparaciones de precios; la protección arancelaria supone que el diferencial entre los precios internos y externos está en el arancel. Debido a la dificultad que existe en encontrar un producto homogéneo comparable, se escogió trabajar con la protección nominal medida por los aranceles y las tasas arancelarias del SAC. Mediante la correspondencia se clasifican las partidas arancelarias por sector productivo y se obtiene la protección

arancelaria para ese sector, en una primera aproximación, como promedio simple de todas las tasas arancelarias de las partidas clasificadas en ese sector.

La protección efectiva se calcula por valores agregados. Se define como la diferencia porcentual entre el valor agregado a precios internos y el mismo valor agregado a precios externos.

b) Presentación del *software* MAGIC

El MAGIC surge de la inquietud de los países centroamericanos y del Caribe con una fuerte orientación exportadora al mercado de los Estados Unidos, de que sus ventas podrían verse seriamente afectadas por el Tratado de Libre Comercio entre Canadá, Estados Unidos y México (TLCAN), en el sentido de que México obtendría ventajas arancelarias importantes y podría desplazar a esos países en dicho mercado.

Con esa preocupación en mente, se desarrolló un *software* para analizar los datos del comercio exterior de los Estados Unidos. En ese tema se habían hecho muchos trabajos que proporcionaban pronósticos, modelos de equilibrio general o modelos de equilibrio parcial para examinar el impacto de la ventaja arancelaria para México, y la posición de los países pequeños en el mercado de los Estados Unidos. Con el nuevo programa se quería contar con una herramienta que permitiera captar lo que había pasado al entrar en vigencia el TLCAN el 1 de enero de 1994, a partir de la información del Departamento de Comercio de los Estados Unidos para 1990-1994.

En el proceso de desarrollo del programa se fueron incorporando datos (módulos) más descriptivos y se han agregado otras bases de datos (México, SIECA).

La parte descriptiva proporciona información de las importaciones y exportaciones de los Estados Unidos por país y por producto hasta 10 dígitos del sistema armonizado, en valor, en porcentajes, en grado de especialización, participación en volumen, si el producto es dinámico o si se está quedando estancado, la relación de precios y el precio unitario relativo.

Una serie de consultas al programa durante la sesión de trabajo permitió apreciar su versatilidad, la riqueza de información así como las variadas vertientes de análisis que ofrece.

## 6. La competitividad revelada de las exportaciones

28. En el tema de referencia, la Secretaría indicó que el documento recoge los principales resultados de un estudio que sobre exportaciones agroindustriales de América Latina a los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) se llevó a cabo en el marco de un proyecto de cooperación entre la CEPAL, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y la Agencia Alemana de Cooperación Técnica (GTZ). 2/

---

2/ *Exportaciones agroindustriales de América Latina y el Caribe. Especialización, competitividad y oportunidades comerciales en los mercados de la OCDE.* Documento preparado por Graciela E. Gutman y Luis E. Miotti (LC/L.964), Santiago de Chile, 1996.

Se consideró que la posición que han logrado conquistar esos productos en los mercados de países desarrollados son un reflejo de su competitividad. Asimismo, son un indicio, aunque parcial, del acceso a nuevos mercados.

Tomando en cuenta lo anterior, se hizo una exposición de la metodología empleada en la investigación y de los principales hallazgos para los países centroamericanos. Adicionalmente, se distribuyó el estudio citado. En cuanto a la especialización latinoamericana, el trabajo examina una serie histórica larga, que se remonta a los años sesenta. Se destaca que un reducido grupo de exportaciones registra importantes ventajas comparativas, en tanto que una cantidad significativa ha ido perdiendo participación en los mercados de los países desarrollados. Los productos no tradicionales tienen mejores oportunidades en los mercados más dinámicos y al mismo tiempo han alcanzado el mayor crecimiento. El posicionamiento de cada país de la región difiere según la presencia en mercados que crecen más rápidamente; de acuerdo con ese criterio, tendrían una mejor posición Costa Rica y Honduras, seguidos por Guatemala.

En cuanto a los mercados de destino, los productos centroamericanos presentan una estructura relativamente diversificada, si bien el mercado de los Estados Unidos tiene un peso considerable en el total de las exportaciones agropecuarias, forestales y pesqueras de la región. El destino depende, en buena medida, de las características del producto y de la demanda. Sin embargo, pareciera que en el proceso de apertura no se han aprovechado suficientemente otras oportunidades y ventanas de exportación.

Entre las observaciones que se hicieron sobre los resultados del análisis, destacan las siguientes: si bien la información cuantitativa indica pérdidas de mercado en algunos productos, éstas pueden relacionarse con cambios cualitativos en el artículo y, por lo tanto, con ganancias en otros mercados. Se trata, por ejemplo, de nuevas presentaciones de un mismo producto (o mayor grado de elaboración), con lo cual se conquista otra demanda (jugos o fruta envasada en lugar de fruta fresca), o nichos de mercado. Asimismo, se hizo referencia a situaciones de cierre unilateral del mercado a algunos productos centroamericanos (por ejemplo, tomate en los Estados Unidos a pesar de las inversiones promovidas con capital estadounidense para su producción en los años ochenta).

En otro orden de ideas, se observó que las conclusiones sobre posiciones en el mercado pueden variar si se modifica el período de análisis. Por ello, además de subrayarse la importancia de este tipo de análisis en apoyo a la elaboración de estrategias comerciales, se sugirió hacerlo de manera permanente. Se resaltó la conveniencia para los países de contar con la información de base y con programas de cómputo diseñados especialmente. En ese sentido, se puso de relieve el esfuerzo a desarrollar por los organismos internacionales para contribuir a mejorar la calidad de la información y compartir con los países el instrumental analítico que los ponga en condiciones de buscar una mejor posición en los mercados y alcanzar los objetivos que se persiguen.

En el mismo sentido, se comentó la iniciativa de varios países para fortalecer las oficinas de los sectores agrícolas que participan en procesos de negociación comercial, con el fin de mejorar la calidad de su intervención, a través de la dotación de información y herramientas de análisis adecuadas, así como la pertinencia de extender la experiencia a otros países.

A lo largo de las sesiones de trabajo se discutieron otros temas vinculados con factores explicativos de una inserción exitosa en el nuevo esquema de comercio mundial. Entre ellos, cabe anotar los relacionados con el desarrollo institucional, el desarrollo de la oferta exportable y los oferentes, y la complementariedad regional.

En el tema institucional se insistió en la necesidad que tienen los productores-exportadores de contar con apoyos en información especializada para facilitar tanto la incursión en los mercados como en los procesos de negociación de acuerdos comerciales. Se destacaron, asimismo, los efectos positivos de la interacción entre sector público y privado a través de la creación de diferentes modalidades de comisiones mixtas (en algunos países por rubro o cadena productiva) que han servido de foros para el intercambio y adopción de posiciones concertadas. Se resaltó la necesidad de desarrollar mecanismos de seguimiento de efectos de la apertura que puedan requerir correcciones o intervenciones de los gobiernos (controles sanitarios, de calidad.)

Sobre el desarrollo de la oferta exportable y los oferentes, varias intervenciones apuntaron hacia limitaciones o debilidades que merecen la mayor atención. Entre ellas, la heterogeneidad productiva que incide en la dispersión de productores, atomización de la oferta y diferencia en calidades, lo cual dificulta consolidar una oferta de calidad homogénea; la insuficiencia —y deficiencia— de la infraestructura; limitaciones en transporte de carga; aplicación de barreras sanitarias; inadecuada formación profesional y técnica, falta de financiamiento.

Por otra parte, se mencionaron prácticas comerciales que han redundado en éxitos. Entre otros, se citó cómo para compensar el hecho de que volúmenes reducidos sacaran al producto del mercado, se ha optado por una calidad dirigida a nichos de mercado. Entre los ejemplos citados figuran los productos orgánicos o vinculados a programas de paz, medio ambiente o de educación, para los cuales se tiene asegurada una demanda, a pesar de su precio superior. La competitividad se desarrolla sobre la base de calidad, especificidad del producto, características y adecuación a la demanda.

Para incorporar mayor número de oferentes para el mercado externo se planteó la necesidad de formular una estrategia de apoyo que incluya, por un lado, acciones dirigidas a grupos de productores, y por otro, el respaldo a la formación de alianzas entre grandes empresarios exportadores y pequeños y medianos productores. Los apoyos tendrían que apuntar a la superación de algunas de las deficiencias señaladas más arriba, tomando como punto de partida la formación de recursos humanos.

Finalmente, se hizo referencia al potencial del esquema de la integración regional para alcanzar una mejor inserción en terceros mercados, procurando una mayor complementariedad comercial. Se sugirió la conveniencia de establecer acuerdos para aprovechar la capacidad industrial instalada de algunos países en la ampliación de la oferta exportable de ciertos productos agroindustriales, sin necesidad de realizar cuantiosas inversiones. En igual sentido, se insistió en la pertinencia de desarrollar esquemas de comercialización conjuntos a fin de disminuir costos que perjudican la posición de los productos en los mercados.

## 7. Perspectivas del desarrollo de la agricultura

29. La Secretaría sugirió orientar la reflexión hacia cuáles serían los lineamientos de política más adecuados en el nuevo marco de liberalización comercial, tomando en cuenta que en la Ronda Uruguay del GATT —y en la Organización Mundial de Comercio— se incorpora la definición de políticas que son permitidas y las que no lo son en el nuevo contexto internacional. Entre las políticas proscritas se cuentan la aplicación de barreras arancelarias y la fijación de precios de garantía. En cambio, las subvenciones a los insumos tienen una aceptación moderada, forman parte de la Medida Global de Ayuda (MGA), y presentan la ventaja de que pueden ser enfocadas a sectores específicos de productores. Sin embargo, son costosas y, por lo tanto, difíciles de aplicar en circunstancias de restricciones financieras. En iguales circunstancias se hallan las subvenciones al crédito.

Por su parte, las políticas de inversión pública, por ejemplo en infraestructura o investigación, son aceptadas a partir de la Ronda Uruguay. Son medidas generales que se consideran muy importantes en el contexto de una deseable reconversión productiva de la agricultura. Asimismo, las medidas de pagos directos, que no tienen relación con el mecanismo de precios, son transferencias aceptadas (inclusive con los organismos financieros internacionales), si bien están fuera del alcance de muchos países que no pueden sufragarlas.

Las medidas en conformidad con el acuerdo (conocidas como las de la Caja Verde) han sido ampliamente utilizadas por los países desarrollados en el pasado y mucho menos por los países en desarrollo.

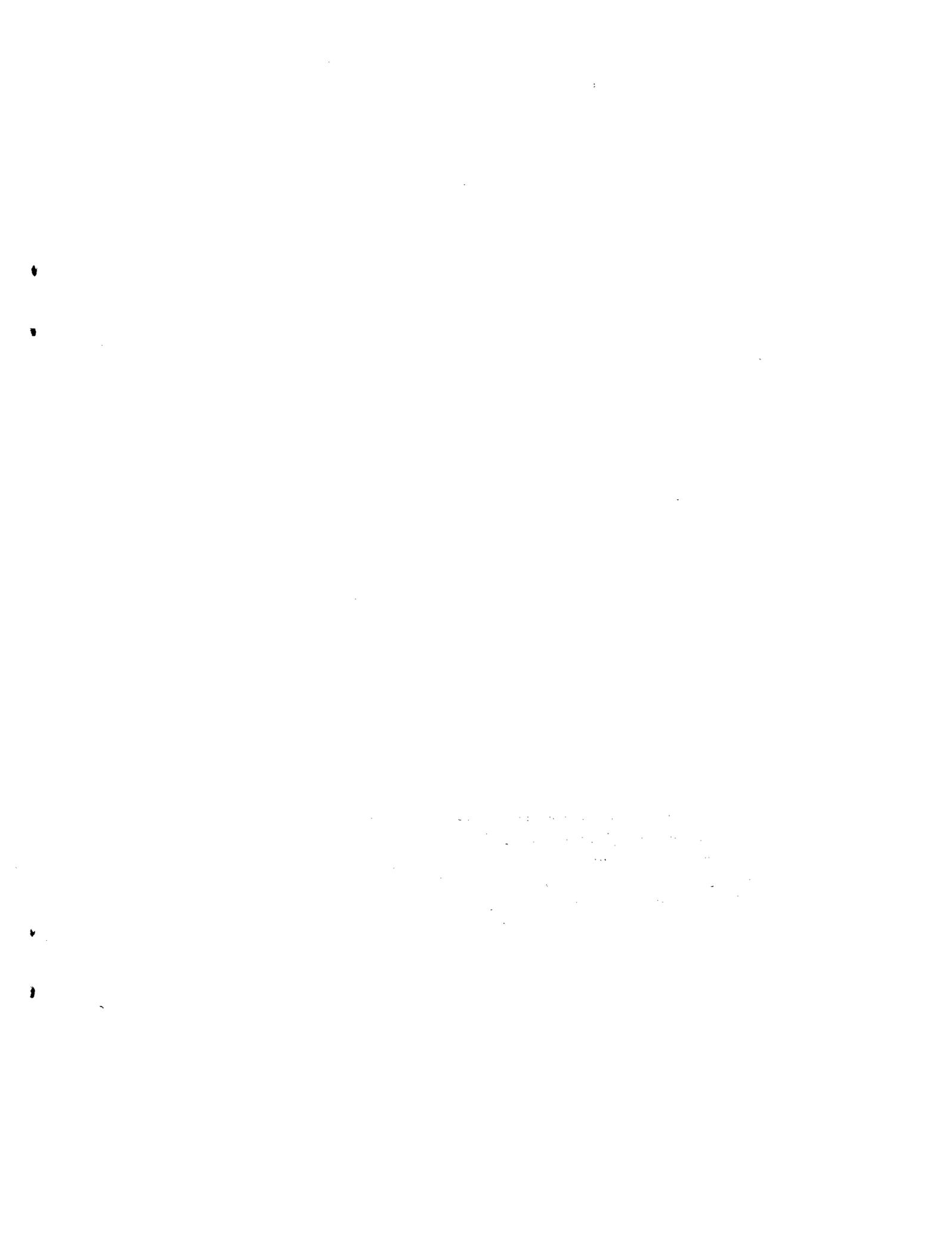
A partir de esas observaciones, se hizo una referencia general a las propuestas de política para el desarrollo del sector formuladas en el documento. Así, se sugirió la conveniencia de contar con un diagnóstico completo de los problemas y potencialidades de los principales productos agrícolas y sistemas agroindustriales en cada país, a la luz de las nuevas condiciones de apertura comercial, con el fin de concluir sobre prioridades en materia de políticas.

Con relación al sector público, se expresó que su fortalecimiento (no su crecimiento) es de suma importancia, teniendo en cuenta que con el cambio de modelo económico y de paradigma se está desmantelando el viejo sector público agropecuario, además de ser afectado por la crisis financiera. Al no contarse con recursos y cambiar el modelo, han quedado vacíos que los mercados no están llenando satisfactoriamente. La redefinición del papel del Estado va de la mano del desarrollo institucional en su sentido amplio (las instituciones que regulan las relaciones entre los agentes económicos), y que abarcan al sector público y privado.

Se subrayó que el tema de la sustentabilidad debía recibir mayor relevancia, dado el deterioro de los recursos naturales en los países de la región, el avance de la deforestación, la degradación de los suelos y del agua. Se podría hacer mención a dos tipos de enfoques: los tradicionales, de ordenamiento territorial, y la utilización de instrumentos de política económica, que complementan a los primeros para tratar de conducir a la agricultura por una vía de sustentabilidad.

Por último, se planteó el tema del combate a la pobreza, en el cual ha habido pocos avances si se considera la magnitud del problema. Incluso, existen debates en el sentido de si la pobreza se





**Este documento fue elaborado por la Subsele en México de la  
Comisión Económica para América Latina y el Caribe  
(CEPAL), cuya dirección es Masaryk No. 29, México, D.F.,  
CP 11570, teléfono 2 50-15-55, fax 531-11-51**