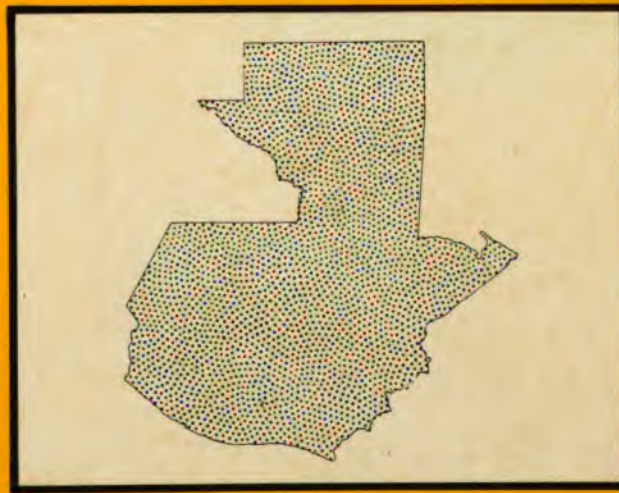


IICA



IICA
E 14
I59gu

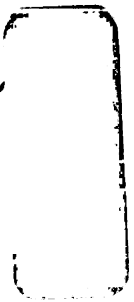
GUATEMALA :



Lineamientos para un
Programa Sectorial
Agropecuario

OFICINA DEL IICA EN GUATEMALA
Y

CENTRO DE PROGRAMAS Y PROYECTOS DE INVERSION (CEPPI)



**GUATEMALA
LINEAMIENTOS PARA UN
PROGRAMA SECTORIAL
AGROPECUARIO**

SETIEMBRE 1991

~~BY [unclear]~~

00003963

IFCA
E14
I59gu

PRESENTACION

La importancia del sector agrícola en la economía de Guatemala, las condiciones económicas y sociales del país y el inicio de un nuevo gobierno motivaron la elaboración del presente documento, cuyos objetivos básicos fueron diagnosticar las limitaciones del sector y proponer lineamientos para un programa sectorial capaz de superar las restricciones detectadas.

El estudio está dividido en ocho Capítulos que involucran los principales aspectos económicos y sociales del sector, su marco institucional y el proceso de inversión para el desarrollo.

Asimismo, en la preparación de este trabajo se evaluó el desempeño del sector agropecuario en la última década, las políticas macroeconómicas y sectoriales ejecutadas, el marco institucional responsable del diseño e implementación de esas políticas y de las inversiones en el sector. A tales efectos se recopilaron y analizaron las informaciones disponibles relacionadas con las áreas estudiadas.

Acompaña al presente documento una matriz en la cual se encuentran resumidas las principales oportunidades de cambios que el gobierno podrá utilizar para conformar un programa sectorial agropecuario que conduzca a un desarrollo autosostenido de la agricultura.

La elaboración de este documento estuvo a cargo de la Oficina del Instituto Interamericano para la Agricultura (IICA) en Guatemala y del Centro de Programas y Proyectos de Inversión (CEPPI) de ese Instituto. Su formulación fue coordinada por Leonel González y Carlos Santana, con la participación técnica de Fernando Dall'Acqua, Geraldo Calegar, Cesar Linares, Guillermo Toro, Eddy Palma y Blanca Iris Ramírez (mecanografía).



CONTENIDO

Pág.

I.	ASPECTOS ECONOMICOS, POLITICOS Y SOCIALES	1
II.	COMPORTAMIENTO MACROECONOMICO	1
	2.1 Producción y empleo	1
	2.2 Precios y salarios	2
	2.3 Finanzas públicas	4
	2.4 Balanza de pagos	5
	2.5 Deuda externa	6
III.	EL SECTOR AGROPECUARIO	8
	3.1 Características del Sector	8
	3.1.1 Condiciones edafoclimáticas	8
	3.1.2 Tenencia y uso de la tierra	9
	3.1.3 Empleo y remuneraciones.	10
	3.1.4 Niveles tecnológicos	11
	3.2 Evolución de la producción	13
	3.3 Exportaciones e importaciones	14
	3.3.1 Productos agropecuarios	14
	3.3.2 Insumos agrícolas	15
IV.	POLITICA ECONOMICA RECIENTE	16
	4.1 Estabilización en una coyuntura adversa: 1980-85	16
	4.2 Estabilización en una coyuntura relativamente favorable: 1986-90. ...	19
V.	POLITICA AGROPECUARIA	21
	5.1 Precios y comercialización	21
	5.2 Crédito agrícola	22
	5.3 Tenencia de la tierra	23
	5.4 Promoción de exportaciones	24
	5.5 Desarrollo agroindustrial	25
	5.6 Integración regional	26
	5.7 Conservación de recursos naturales	27
	5.8 Generación y transferencia de tecnología	27
	5.9 Desarrollo rural	28
	5.10 Seguridad alimentaria y nutrición	30

VI.	SISTEMA INSTITUCIONAL AGROPECUARIO	31
6.1	El sector público agropecuario y de alimentación (SPADA)	31
6.1.1	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA)	32
6.1.2	Organismos de comercialización	34
6.1.3	Organismo financiero	35
6.1.4	Organismos de generación y transferencia de tecnología	36
6.1.5	Organismo de políticas de tierras	38
6.2	Instituciones no públicas	39
6.2.1	Cooperativas	39
6.2.2	Asociaciones de productores	41
6.2.3	Organizaciones no gubernamentales (ONG's)	42
VII.	INVERSIÓN AGROPECUARIA	43
7.1	Inversión pública	44
7.1.1	Cartera de proyectos y resultados alcanzados	45
7.1.2	Restricciones al proceso de inversión pública	46
7.2	Inversión privada	46
VIII.	ELEMENTOS PARA UN PROGRAMA SECTORIAL AGROPECUARIO	47
8.1	Medidas de política sectorial	48
8.1.1	Precios y comercialización	49
8.1.2	Crédito	49
8.1.3	Tenencia de la tierra	50
8.1.4	Promoción de exportaciones	50
8.1.5	Desarrollo agroindustrial	50
8.1.6	Integración regional dentro del país	51
8.1.7	Integración regional en Centroamérica	51
8.1.8	Conservación de recursos naturales	51
8.1.9	Generación y transferencia de tecnología	52
8.1.10	Desarrollo rural	52
8.1.11	Seguridad alimentaria y nutrición	52
8.2	Reformas institucionales	52
8.2.1	Objetivos institucionales y acciones propuestas	53
8.3	Inversiones agropecuarias	56
8.3.1	Inversión pública	56
8.3.2	Inversión privada	57
8.4	Instrumentalización de las Sugerencias	58
	Apéndice Estadístico	59
	Bibliografía	72

Lista de Cuadros

Pág.

II.1	Finanzas Públicas, 1980-89	5
III.1	Vocación de los Suelos de Guatemala, 1979	9
III.2	Explotaciones Agropecuarias por Clase de Finca, 1964-79	10
III.3	Utilización de Tractores y Consumo de Fertilizantes en Centroamérica, 1970-85	13
III.4	Producción de los Principales Cultivos de Consumo Interno y de Exportación, 1981-90	13
III.5	Importaciones Totales y Agrícolas, 1985-89	16
V.1	Protección Nominal Neta para Granos Básicos, 1986-89	21
V.2	Precios de Azúcar al Consumidor, 1985-91	22
V.3	Leyes de Fomento, 1990	25
V.4	Trabajos de Investigación Realizados por el ICTA según Tipo y Cultivo, 1986	29
V.5	Estratificación Social de los Hogares Rurales por Región y Clase Económica, 1988	29
V.6	Insuficiencia Alimentaria, 1987	30
VI.1	Gasto Sectorial Financiado con Recursos Externos, 1980-89	33
VI.2	Estructura Institucional del Gasto Total, 1980-89	34
VI.3	Crédito Agropecuario, 1980-88	36
VI.4	Tierras Entregadas por el INTA a 1989	38
VI.5	Cooperativas Inscritas en el INACOP por Grado de Integración de los Asociados y las Empresas, 1989	39
VI.6	Servicios que las Federaciones Prestan a sus Cooperativas Afiliadas	40
VII.1	Servicio de Deuda del Sector Agrícola, 1988	45
VII.2	Situación de los Proyectos de Inversión del SPADA, 1991	45

Lista de Figuras

Pág.

II.1	Tasas de Crecimiento del PIB Total y Agrícola, 1980-90	1
II.2	Precios al Consumidor, 1980-89	3
II.3	Salario Real, 1980-89	4
II.4	Financiamiento del Déficit Público, 1980-89	5
II.5	Balanza de Pagos, 1980-89	6
II.6	Endeudamiento Externo, 1980-89	7
III.1	Empleo Total y Agrícola, 1980-89	11
III.2	Salario en la Economía y en la Agricultura, 1980-89	11
III.3	Rendimiento de los Principales Cultivos de Exportación y de Consumo Interno de Guatemala y Principales Países Productores de América Latina	12
III.4	Exportaciones Agropecuarias, 1979-89	15
IV.1	Gastos del Gobierno Central, 1980-85	18
IV.2	Tasa de Cambio Real Efectivo, 1985-89	21
V.1	Crédito del Sistema Bancario a la Agricultura, 1980-88	23
V.2	Distribución del Crédito por Grupos de Cultivo, 1980-89	23
VI.1	Sector Agropecuario y de Alimentación	32
VI.2	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación	33
VII.1	Formación Bruta de Capital Fijo, 1980-89	44
VII.2	Origen de los Recursos de Inversión del SPADA, 1980-89	44
VII.3	Inversión Privada Agropecuaria, 1980-90	47

APENDICE ESTADISTICO

Lista de Cuadros

	Pág.
A.1	Indicadores Económicos de Guatemala, 1980-90 60
A.2	Balanza de Pagos, 1980-89 61
A.3	Valor de la Producción Agrícola, 1980-88 62
A.4	Importaciones de los Principales Productos Agropecuarios, 1979-87 63
A.5	Area y Producción de los Principales Cultivos de Consumo Interno y de Exportación, 1981-90 64
A.6	Crédito Agropecuario del Sistema Bancario, 1980-88 65
A.7	Inversión Bruta en Capital Fijo por Sectores Principales, 1980-90 65
A.8	Destino de la Formación Bruta de Capital Fijo Privado en la Agricultura, 1985-90 65
A.9	Evolución de los Precios y Salarios, 1980-89 66
A.10	Finanzas Públicas del Gobierno Central, 1980-89 67
A.11	Indicadores del Endeudamiento Externo, 1980-89 68
A.12	Empleo y Salarios en la Economía y en la Agricultura, 1980-89 69
A.13	Rendimiento de los Principales Cultivos de Exportación y de Consumo Interno, Guatemala y Principales Países Productores de América Latina, 1979-83 70
A.14	Exportaciones Agropecuarias, 1979-89 71

SIGLAS UTILIZADAS

AGA	Asociación General de Agricultores
AID	Agencia para el Desarrollo Internacional, EE.UU (véase también USAID)
ANACAFE	Asociación Nacional del Café
ANAVI	Asociación Nacional de Avicultores
APAE	Asociación Nacional de Productores de Aceites Esenciales
APROCAR	Asociación de Productores de Cardamomo
ARTEXCO	Federación de Cooperativas de Producción Artesanal
ASAZGUA	Asociación Nacional de Azucareros de Guatemala
ASINDES	Asociación de Entidades de Desarrollo y de Servicio No Gubernamentales de Guatemala
BANDESA	Banco Nacional de Desarrollo Agrícola
BANGUAT	Banco de Guatemala
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CACIF	Coordinación de las Cámaras Agrícolas Financiera, Industrial y de Comercio
CAEM	Cámara Empresarial
CEAR	Comisión Especial de Ayuda a Repatriados
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIID	Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, Canadá
CIPREDA	Centro de Cooperación Internacional para la Preinversión Agrícola
CNA	Consejo Nacional del Algodón
COINDE	Consejo de Instituciones de Desarrollo
CONACOEEX	Consejo Nacional de Coordinación de Exportaciones
CONALIMENTOS	Consejo Nacional de la Alimentación
COPROSEC	Consejo de Programación Sectorial
CORECA	Consejo Regional de Cooperación Agrícola de Centroamérica, México, Panamá y República Dominicana
COREDA	Comité Regional de Desarrollo Agrícola
CORFINA	Corporación Financiera
COSUCO	Comité Superior de Coordinación del Sector Público Agrícola y de Alimentación
COSUREDA	Consejo Subregional de Desarrollo Agrícola
COSUREDAS	Comités Subregionales de Desarrollo Agropecuario y de Alimentación
COSUSPA	Comité de Coordinación con el Sector Privado

DIGEBOS	Dirección General de Bosques y Vida Silvestre
DIGESA	Dirección General de Servicios Agrícolas
DIGESEPE	Dirección General de Servicios Pecuarios
DIRYA	Dirección Técnica de Riego y Avenamiento
ECAS	Empresas Campesinas Asociativas
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FECOAR	Federación de Cooperativas Agrícolas Regionales
FECOMERQ	Federación de Cooperativas Agrícolas de Mercadeo "El Quetzal"
FEDECCON	Federación de Cooperativas de Consumo
FEDECOAG	Federación de Cooperativas Agrícolas de Guatemala
FEDECOCAGUA	Federación de Cooperativas Agrícolas de Productores de Café de Guatemala
FEDECOVERA	Federación de Cooperativas Agrícolas de las Verapaces
FEDEPESCA	Federación de Cooperativas Pesqueras del Pacífico
FENACOAC	Federación Nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito
FES	Fondo Especial de Solidaridad
FIDA	Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola
FMI	Fondo Monetario Internacional
GEXPRONT	Gremial de Exportadores de Productos no Tradicionales
GISA	Grupo Interinstitucional del Sector Agrícola
GNT	Gremial Nacional de Trigueros
GTZ	Agencia de Alemania Federal para la Cooperación Técnica
GUCONOFE	Gran Unión de Cooperativas no Federadas
ICATA	Instituto de Ciencias Ambientales y Tecnología Agrícola
ICTA	Instituto de Ciencias y Tecnología Agrícolas
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
INACOP	Instituto Nacional de Cooperativas
INAP	Instituto Nacional de Administración Pública
INCAP	Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá
INDE	Instituto Nacional de Electrificación
INDECA	Instituto Nacional de Comercialización Agrícola
INE	Instituto Nacional de Estadística
INFOM	Instituto Nacional de Fomento Municipal
INTA	Instituto Nacional de Transformación Agraria
INTECAP	Instituto Técnico de Capacitación
IVA	Impuesto al valor agregado
LIDECOM	Liga del Consumidor
MAGA	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación

MCCA	Mercado Común Centroamericano
MINDES	Ministerio de Desarrollo
MINFIN	Ministerio de Finanzas
OCREN	Oficina de Control de las Areas de Reservas de la Nación
ONG	Organización no Gubernamental
ONSEC	Oficina Nacional de Servicio Civil
PAC	Plan de Acción para Centroamérica
PAECA	Plan de Acción Económica para Centroamérica
PDA	Proyecto de Desarrollo Agrícola
PEA	Población Económicamente Activa (de diez años y más de edad)
PIB	Producto Interno Bruto
PL	Ley Pública de Estados Unidos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
POA	Proyecto de Desarrollo Agrícola
PRES	Plan de Reordenamiento Económico y Social de Corto Plazo
PRODAC	Proyecto de Comercialización y Diversificación
PRODERE	Programa de Desarrollo para Refugiados, Naciones Unidas
PRODESA	Proyecto de Sanidad Animal
PROGETTAPS	Proyecto de Investigación y Transferencia de Tecnología Agrícola y Producción de Semillas
PROLAC	Empresa de Productos Lácteos de Asunción Mita
UTA	Unidad Regional de Asistencia Técnica para el Desarrollo Agropecuario
SEGEPLAN	Secretaría General de Planificación Económica
SGP	Sistema Generalizado de Preferencias
SIECA	Secretaría Permanente del Tratado de Integración Económica Centroamericana
SPADA	Sector Público Agrícola y de Alimentación
TRIFINIO	Programa Trinacional de Desarrollo
UFRH	Unidad de Formación de Recursos Humanos
UNAGRO	Unión Nacional de Asociaciones Agropecuarias
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UPPI	Unidades de Planificación y Programación del USPADA
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (véase también AID)
USPADA	Unidad Sectorial de Planificación Agropecuaria y Alimentación

GUATEMALA

I. ASPECTOS ECONOMICOS, POLITICOS Y SOCIALES

Después de experimentar un crecimiento sin precedentes en los años sesenta y en los setenta, la economía guatemalteca sufrió, en los ochenta, un retroceso importante en materia de expansión de la producción y estabilidad política y económica. Durante ese período, el PIB registró una expansión media anual de 0,92%, hubo cuatro cambios de gobierno entre 1980 y 1986, fue promulgada una nueva Constitución en 1985 y el gobierno electo en 1986 puso en ejecución tres programas de corto plazo y elaboró una estrategia de mediano plazo¹ con vistas a solucionar los desequilibrios internos y externos del país.

El clima de inestabilidad económica se intensificó al final de los ochenta; afectó la confianza hacia las diversas instituciones del Estado y acentuó la inseguridad social y el problema del narcotráfico. La falta de estabilidad en la política económica se reflejó también en un ambiente incierto, que aceleró la inflación, la caída de los salarios reales y aumentó el desempleo.

Además, los indicadores sociales recientes continúan reflejando un alto grado de pobreza y subdesarrollo en el país, particularmente en el área rural. En 1989 el 85% de la población del país vivía por debajo de la línea de pobreza; la mayoría estaba concentrada en el área rural². El ingreso promedio familiar mensual fue 40% inferior al costo de la canasta básica de consumo en 1989.

¹ Programa de Reordenamiento Económico y Social de Corto Plazo, 1986; Programa de Reorganización Nacional, 1987; Estrategia Guatemala 2000, 1988; Programa de los 500 días, 1989.

² Cardoso y Helwege, A margen da subsistencia: pobreza na América Latina, Pesquisa e Planejamento Econômico, Vol. 20, No. 1, abril de 1990.

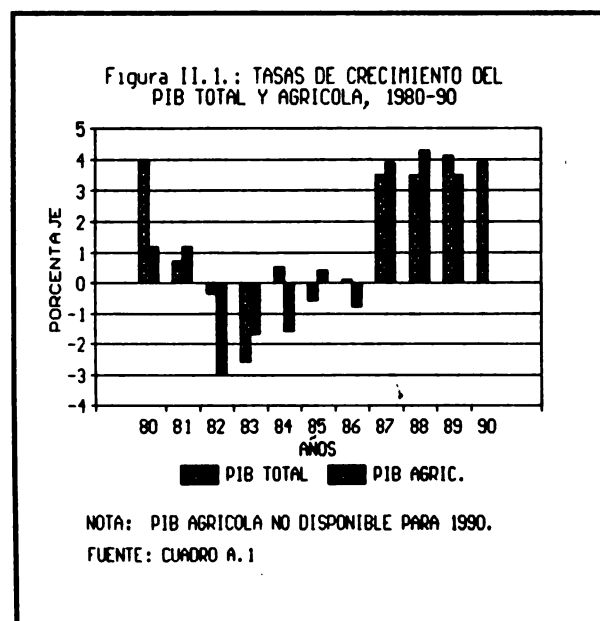
La mortalidad infantil en 1988 fue de 99 por mil, mientras la expectativa de vida al nacer era de 62 años. Asimismo, Guatemala ocupa el segundo lugar en materia de desnutrición vis-a-vis las demás naciones latinoamericanas y la incidencia del analfabetismo a nivel nacional alcanza el 42,4% de la población.

En ese contexto, Guatemala inicia la década de los noventa enfrentando grandes desafíos. Para hacer frente a esos retos son requeridos diversos esfuerzos, en particular con respecto a la agricultura, por ser éste el sector más importante de la economía.

II. COMPORTAMIENTO MACROECONOMICO

2.1 Producción y empleo

De 1960 a 1979 Guatemala experimentó un alto crecimiento económico, que resultó en una mejora sostenida del PIB per cápita y un largo período de estabilidad financiera. Ese proceso se rompió a comienzos de la década de los ochenta con un descenso pronunciado de la actividad económica, que duró hasta fines de 1986, año en que se inicia una leve recuperación de la producción (Figura II.1).



El descenso de la actividad económica en 1980 se debió a diversos factores externos e internos. La segunda crisis del petróleo, el alza de las tasas de interés en el mercado financiero internacional, el deterioro del Mercado Común Centroamericano, la evolución desfavorable de los términos de intercambio de productos tradicionales y la disminución de las entradas netas de capitales, impusieron una pesada carga sobre la balanza de pagos³ y exigieron un gran esfuerzo para continuar el pago de los servicios de la deuda. A ese desequilibrio externo se sumó un desequilibrio interno de similar gravedad, asociado a políticas fiscales y monetarias expansionistas. Asimismo se redujeron las fuentes no inflacionarias de financiamiento del déficit público.

A nivel sectorial, la agricultura es el sector productivo más importante del país; genera cerca de 25% del PIB, 70% de las exportaciones totales y absorbe más de 50% de la población económicamente activa (PEA). Debido a su alta participación en las exportaciones totales, el impacto de las bajas de los precios internacionales de los principales productos agrícolas tradicionales de exportación, contribuyó de manera significativa a una caída más acentuada del PIB agrícola, durante la primera mitad de los ochenta (Figura II.1).

En el quinquenio 1986-90 se inició una leve recuperación económica, debido a una serie de factores tales como el alza de los precios del café (principal rubro de exportación), la afluencia de recursos externos en apoyo a la nueva gestión gubernamental y el inicio de las operaciones de la planta hidroeléctrica de Chixoy, que permitió un ahorro de divisas. Además el nuevo gobierno utilizó varios instrumentos de planificación de corto y mediano plazo, que

³ Contribuyeron al deficiente comportamiento de las exportaciones los siguientes factores: revaluación real del quetzal, bajos precios mundiales del café y del azúcar y menor producción de algodón.

contribuyeron a revertir la tendencia decreciente que presentaba la producción. Así, entre 1987 y 1990 la tasa de crecimiento de la economía y del sector agropecuario se recuperaron, llegando a niveles próximos a 4%.

Como resultado del débil comportamiento de la economía guatemalteca durante los ochenta, el PIB per cápita mostró tasas promedias de crecimiento negativas de 2,7% y 1,4% para los períodos 1980-84 y 1985-89, respectivamente; ello pone en evidencia un fuerte retroceso del bienestar social de la población.

El nivel de empleo siguió casi la misma tendencia del comportamiento del PIB. El desempleo total aumentó de 31,2% de la PEA en 1980 a 43,7% en 1986; posteriormente se redujo a 40,7% en 1990. El desempleo abierto⁴ se redujo de 14% en 1986 a 6% en 1990 y el desempleo equivalente⁵ o subempleo se elevó de 29,8% a casi 35% en dicho período, lo cual sugiere que la economía informal se expandió en el país (Cuadro A.1).

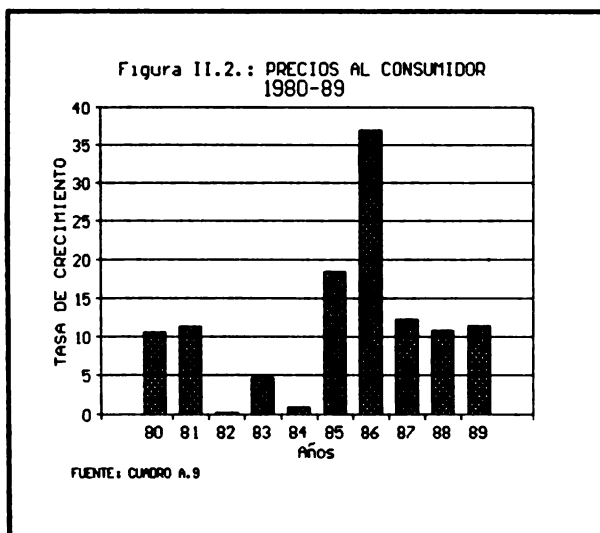
2.2 Precios y salarios

Como continuación de una tendencia histórica iniciada en los sesenta, el comportamiento de los precios en la economía guatemalteca fue relativamente estable en los primeros años de la década de los ochenta. Entre 1980 y 1984 la tasa de inflación presentó una firme tendencia decreciente y se mantuvo por debajo de 10%, con lo cual reflejó, en parte, una gradual austeridad en la conducción de la política fiscal y monetaria.

⁴ Desempleo abierto: número de personas que no realizan ninguna actividad económica.

⁵ Desempleo equivalente: número de puestos de trabajo pleno que sería necesario crear para absorber totalmente el subempleo. Es el subempleo ya traducido a desempleo abierto.

En el período 1985-86 la tasa de inflación experimentó una de las mayores alzas de la historia moderna del país (Figura II.2); sus principales causas fueron: (i) depreciación cambiaria⁶; (ii) excesiva monetización de la economía; (iii) falta temporal de abastecimiento de algunos productos básicos⁷; (iv) eliminación de los controles de precios.



Desde finales de 1984 se había iniciado una aceleración de la inflación, debido a la influencia de un alza especulativa de precios y de la tasa de cambio en el mercado paralelo. Para controlar el alza de los precios las autoridades emitieron, en 1985, la Ley de Protección al Consumidor, que estableció precios tope para alrededor de 450 productos y sanciones para los establecimientos que no los observaran. Esas medidas lograron moderar la aceleración inflacionaria durante el primer trimestre de 1985. Mientras tanto, una sostenida expansión monetaria a partir de mayo pasó a constituirse progresivamente en un fuerte

⁶ La elasticidad del precio del dólar en relación al índice de inflación se estimó en 0,399, según el Banco de Guatemala.

⁷ Los productos de origen agropecuario participan con el 42% en el índice de precios al consumidor.

elemento inflacionario; lo que motivó que la tasa de inflación anual subiera de 0,9% en 1984 a 18,5% en 1985.

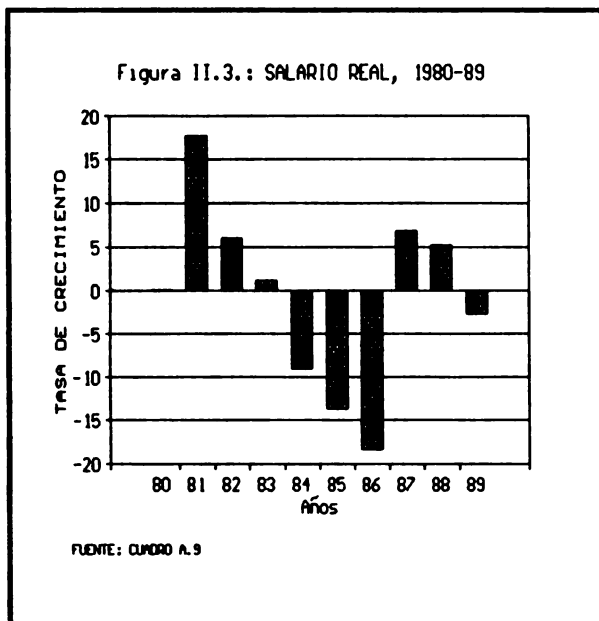
En enero de 1986 el nuevo gobierno puso en ejecución un conjunto de medidas económicas referentes al control de la inflación: (i) revisión del sistema de control de precios, iniciado en 1985, para reducirlo a algunos pocos productos, incluidos los alimentos y las tarifas del sector público⁸; (ii) política cambiaria realista, con fijación de una tasa de cambio única en sustitución del sistema múltiple de cambio; (iii) política monetaria austera, tanto en lo referente a la expansión del crédito al sector público como a la disminución de las pérdidas cambiarias del BANGUAT. Esos esfuerzos no lograron los resultados esperados. En 1986 los efectos retardados de la sostenida expansión monetaria del año anterior y el aumento de algunos precios y tarifas de servicios públicos se sumaron para producir un índice de costo de vida de 36,9%.

A partir del último trimestre de 1986 la implementación de una política económica restrictiva fue conformando⁹ una mayor estabilidad macroeconómica, reflejada en una reducción de la inflación cercana a 10% en el período 1987-88. Todavía en 1989 la inflación volvió a acelerarse, en particular como consecuencia de una liberalización cambiaria.

Durante la década de los ochenta los salarios reales presentaron un comportamiento que puede ser dividido en cuatro períodos distintos (Figura II.3). El primero cubre hasta 1983, cuando los salarios presentaron tasas positivas de crecimiento

⁸ La liberalización de precios fue instrumentada para frenar el aumento de la inflación mediante el estímulo a la producción de bienes que tenían costos más altos y a ciertas actitudes especulativas de consumidores y productores, pero tuvo un efecto contrario al esperado.

⁹ Todas las variables monetarias crecieron a tasas inferiores al incremento de la tasa de inflación.



crecimiento con tendencia decreciente; durante el período 1984-86 las tasas fueron negativas, lo cual indicaba que los incrementos en los salarios nominales no consiguieron acompañar la rápida aceleración inflacionaria del período; en el período 1987-89 el salario real vuelve a aumentar pero no lo suficiente para recuperar las pérdidas acumuladas anteriormente; en 1989 la tasa vuelve a ser negativa. Este patrón de comportamiento resulta básicamente de la ausencia de una política salarial que asegure el mantenimiento del salario real frente la inflación. De hecho, en la década de los ochenta la política económica fue pasiva respecto a los salarios reales; permitió que los ajustes se definiesen voluntariamente, por parte del sector empresarial, o que se decidiesen en las revisiones de los pactos colectivos, que cubren sólo una pequeña parte de los grupos laborales sindicalizados.

2.3 Finanzas públicas

Durante los años setenta la economía guatemalteca mantuvo un razonable equilibrio fiscal. Esa situación cambió en los años ochenta. En la primera mitad de esa

década, las finanzas públicas tuvieron un significativo deterioro debido a la caída de los ingresos corrientes del Gobierno, que bajaron de 9,5% del PIB en 1980 a 7,3% en 1984 (Cuadro II.1). Esto fue una consecuencia directa de la reducción de la actividad económica y de la disminución de los ingresos tributarios del comercio exterior¹⁰. La baja de los ingresos fiscales condujo a un déficit público promedio de 4,8% entre 1980 y 1984, no obstante que los gastos gubernamentales presentaron una gradual reducción.

En 1983, con el propósito de mejorar las finanzas públicas, el gobierno adoptó un conjunto de medidas fiscales que comprendieron: (i) la creación del Impuesto al Valor Agregado (IVA) y de un impuesto extraordinario sobre las exportaciones; (ii) la racionalización de gastos públicos; (iii) el inicio de un proceso de privatización de las empresas públicas. Como resultado de esas medidas, los gastos totales del gobierno cayeron de 11,4% del PIB en 1983 a 9,6% en 1985, mientras que el déficit fiscal se redujo de -3,6% a -1,8% del PIB en el mismo período.

En 1986 el nuevo gobierno modificó los impuestos a las ventas, al consumo y las exportaciones. Asimismo, se aplicaron procedimientos más eficientes de auditoría impositiva, con el objetivo de incrementar el rendimiento de los impuestos existentes, y se creó un impuesto a las transacciones internacionales efectuadas por los bancos y casas de cambio. No obstante, el impacto de esas medidas se vio parcialmente compensado por la gradual eliminación de gravámenes sobre las exportaciones y por la reducción del impuesto al valor agregado. Así los ingresos corrientes registraron una recuperación moderada, aumentando de 8,9% del PIB en 1986 a 10,1% en 1988.

¹⁰ Por efecto de la caída de las exportaciones.

CUADRO II.1 : FINANZAS PUBLICAS, 1980-89
(PORCENTAJE DEL PIB)

GOBIERNO CENTRAL	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
I. INGRESOS CORRIENTES	9,5	8,6	8,4	7,8	7,3	7,7	8,9	9,4	10,1	9,2
II. GASTOS TOTALES	14,2	16,0	13,1	11,4	11,0	9,6	10,8	11,8	12,6	13,1
III. AHORRO CORRIENTE	1,2	0,2	0,3	(0,1)	(0,8)	0,2	0,0	(0,3)	0,0	(0,9)
IV. SUPERAVIT O DEFICIT	(4,7)	(7,4)	(4,7)	(3,6)	(3,7)	(1,8)	(1,5)	(1,3)	(1,4)	(3,2)
V. FINANCIAMIENTO INTERNO	3,0	5,4	4,1	2,8	2,9	1,4	0,0	0,8	1,2	1,1
VI. FINANCIAMIENTO EXTERNO	1,4	1,1	1,1	0,9	0,2	0,7	0,6	0,5	0,7	0,5

FUENTE: CUADRO A.10

Esa recuperación de los ingresos compensó un aumento de los gastos públicos y permitió mantener el déficit en alrededor de 1,5% del PIB en el período, excepción hecha de 1989, en que se elevó a 3,2%.

La gradual reducción del déficit público observada en los años ochenta redujo las presiones sobre las fuentes internas y externas de financiamiento; mientras en 1980 el financiamiento interno del déficit público alcanzó a 3% del PIB, en el final de la década estaba próximo a 1%. En el mismo período, el financiamiento externo declinó de 1,4% del PIB a menos de 1%.

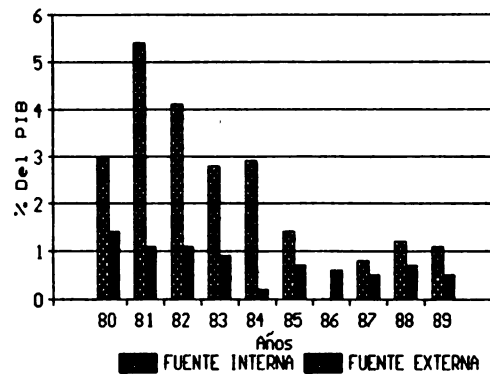
La contribución fiscal del sector agrícola ha sido menor de 5% de los ingresos fiscales directos del gobierno, mientras que el sector participa en forma directa con el 25% del PIB. Esa baja recaudación fiscal se debe a que, en su mayoría, las actividades del sector agrícola no son afectadas por el pago de impuestos, o son beneficiadas por procesos de desgravación, lo cual representa una renuncia fiscal.

2.4 Balanza de pagos

En la década de los ochenta, la balanza de pagos de Guatemala presentó un déficit crónico en la cuenta corriente, que fue compensado en parte por un saldo positivo en la cuenta de capital. La excepción fue 1980, año en el cual la cuenta de capital también registró un

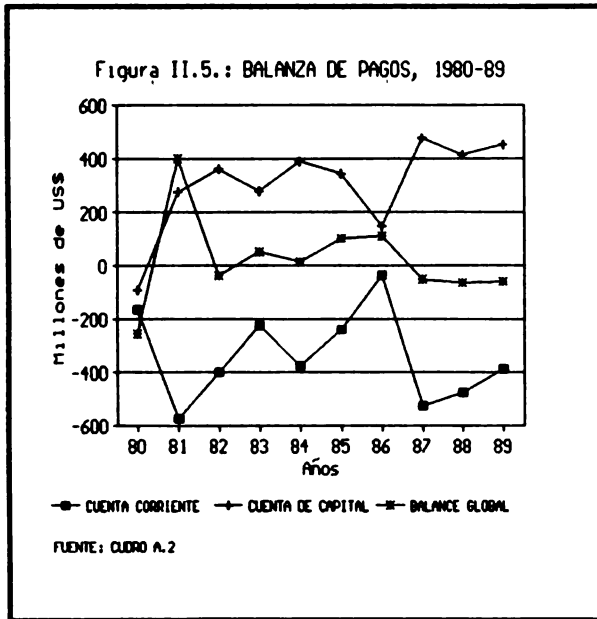
déficit de US\$ 93 millones derivado, principalmente, de la inseguridad regional, la baja rentabilidad de las inversiones debido a las altas tasas de interés en los mercados internacionales y la cancelación de algunos créditos externos privados al país.

Figura II.4.: FINANCIAMIENTO DEL DEFICIT PUBLICO, 1980-89



FUENTE: CUADRO A. 10

En el período 1981-86 los déficits en cuenta corriente tuvieron una tendencia decreciente; pasaron de US\$ 574 millones en 1981 a US\$ 36 millones en 1986 (Figura II.5). La misma tendencia se manifestó en la balanza comercial, que fue superavitaria en 1986 por única vez en la década. Esos resultados se debieron básicamente a una fuerte reducción de 50% en las



importaciones, mientras las exportaciones cayeron aproximadamente en 20% en el período.

La caída de las importaciones fue resultado, principalmente, del decrecimiento de la actividad económica y de la finalización de grandes proyectos de inversión pública de generación eléctrica (Chixoy y Aguacapa) y de construcciones portuarias. Por otra parte, el débil comportamiento de las exportaciones en este período puede deberse a una serie de factores internos y externos, tales como: (i) la revaluación real del quetzal; (ii) los bajos precios mundiales del café y el azúcar; (iii) las dificultades de comercialización dentro del Mercado Común Centroamericano (MCCA); (iv) la menor producción de algodón.

En la búsqueda del incremento de las exportaciones, el gobierno que inició sus actividades en 1986 unificó el tipo de cambio y adoptó varias medidas adicionales de incentivo, tales como: (i) creación de la ventanilla única de exportaciones en el Ministerio de Finanzas para facilitar el trámite burocrático de las exportaciones; (ii) creación de un consejo asesor

denominado Consejo Nacional de Exportaciones (CONAPEX); (iii) revisión de la ley de incentivos a las exportaciones.

Esas medidas tuvieron efecto positivo sobre las exportaciones, que aumentaron aproximadamente 32% en el período 1987-89 (Cuadro A.2). No obstante ese mejor desempeño de las exportaciones, los déficits en cuenta corriente se mantuvieron altos, debido al aumento de las importaciones, en especial de bienes de capital¹¹, con lo cual reflejaron los esfuerzos del nuevo gobierno en la reanudación del crecimiento económico¹². En ese período los déficits en cuenta corriente fueron cubiertos por incrementos sustanciales en las transferencias unilaterales oficiales, que complementaron las entradas de recursos del exterior, en particular el capital de corto plazo.

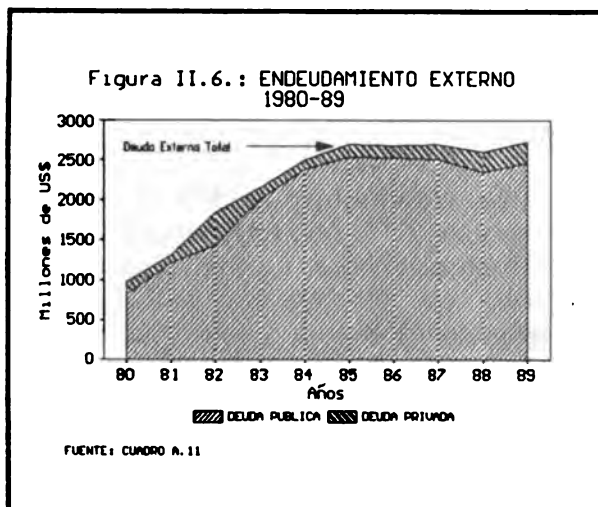
2.5 Deuda externa

Hasta 1980 la deuda externa de Guatemala fue moderada y tuvo una excelente estructura, debido a que en su gran mayoría los préstamos fueron contratados con fuentes oficiales de financiamiento y en términos concesionales. En la década de los ochenta el proceso de endeudamiento externo del país presentó características especiales que permiten dividirlo en dos grandes períodos: 1980-85 y 1986-89.

En el período 1980-85 el monto total de la deuda prácticamente se triplicó y la relación servicio de la deuda/exportaciones de bienes y servicios aumentó más de seis veces (Figura II.6). En ese período el gobierno recurrió en mayor medida a la contratación de líneas de crédito en

¹¹ Más de 83% de las importaciones en 1987 fueron bienes de capital y bienes intermedios necesarios para la utilización de las capacidades instaladas existentes.

¹² El período 1987-89 fue el de mayores índices de crecimiento de la década (alrededor de 3,5%).



condiciones comerciales¹³. Algunas de esas obligaciones comenzaron a vencer en 1982; contribuyeron a que ese año el servicio de la deuda pública externa absorbiera alrededor de 14,7% de las divisas generadas por la exportación de bienes y servicios, en comparación con un coeficiente de 6,9% en de 1980. Específicamente, en el período 1983-85 el Banco de Guatemala contrató financiamientos de corto plazo, con el propósito de mantener la fluidez de las operaciones externas, en un momento en que el quetzal se encontraba muy sobrevaluado; ello deterioró en forma apreciable el perfil de la deuda externa en cuanto a plazo y costo.

En 1985 estallaron las dificultades relacionadas con la deuda externa. Un elevado endeudamiento contratado a corto plazo en los años anteriores, con el fin de apoyar la balanza de pagos y el tipo de cambio, bajo el supuesto de que la crisis económica externa no se extendería por mucho tiempo, determinó que el servicio de la deuda se elevara a proporciones prácticamente inmanejables; esa situación puso de relieve la inminente necesidad de negociar nuevos vencimientos.

¹³ En algunos casos vinculadas a proyectos de inversión pública de gran magnitud, tales como el diseño y la construcción de carreteras.

En el período 1986-89 la deuda externa se estabilizó en alrededor de US\$ 2.700 millones y la relación servicio/exportaciones de bienes y servicios presentó una tendencia decreciente; bajó de 42,2% en 1986 a 32,4% en 1989. Entre 1986 y 1987 el endeudamiento del BANGUAT con el exterior se redujo escasa-mente. Por su parte, el resto del sector público continuó la captación de fondos externos¹⁴ en proporción algo superior a los pagos; la relación entre el servicio de la deuda y las exportaciones disminuyó a 34,5%.

A fines de 1987 los atrasos en los pagos externos alcanzaban a unos US\$ 700 millones: US\$ 450 millones en forma de bonos de estabilización, US\$ 123 millones adeudados por la Corporación Financiera (CORFINA), y el resto por el BANGUAT y el sector público no financiero. Como puede observarse, el principal problema que afectaba a la situación de endeudamiento externo del país era el vencimiento de los bonos atrasados. En agosto de 1988 el Congreso encaró ese problema: autorizó al Banco de Guatemala a renegociar los bonos emitidos en 1983 y 1984. Esos bonos fueron canjeados por otros denominados en quetzales o en dólares¹⁵, en condiciones más favorables de pago. Por lo tanto, en 1988 y 1989 los atrasos se redujeron en cierta medida, al renegociarse en 1988 los vencimientos de gran parte de los bonos que se convirtieron en valores a largo plazo; de ese modo no se materializó la posible presión sobre el servicio de la deuda.

El proceso de negociación de las deudas externas del Ministerio de

¹⁴ En especial de fuentes multilaterales y bilaterales.

¹⁵ Los bonos en quetzales tuvieron vencimiento a diez años, períodos de gracia de cuatro años y 16% de interés, mientras que los bonos en dólar tuvieron vencimiento a diez años, períodos de gracia de cuatro años y 10% de interés.

Finanzas y del BANGUAT¹⁶, conducido de forma independiente y en una perspectiva de corto plazo, no garantiza una solución satisfactoria para el problema de la deuda externa de Guatemala. Por lo tanto, una negociación de los montos totales de la deuda con los acreedores, en conjunto por ambos organismos y dentro del marco de la política internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores del país, permitiría obtener mayores beneficios en condiciones de pago, conforme a experiencias similares ocurridas con otros países¹⁷.

De cara al futuro, la deuda externa estará asociada a la consideración de la capacidad de absorción global de recursos externos por parte del Estado y a la capacidad financiera para solicitar el pago de la deuda morosa acumulada hasta finales de 1990. Ambos problemas son difíciles de solucionar y están inscritos en una gama que va desde el corto al mediano plazo.

III. EL SECTOR AGROPECUARIO

3.1 Características del Sector

3.1.1 Condiciones edafoclimáticas

Guatemala limita al Norte y Oeste con México; al Este con el Mar Caribe (Océano Atlántico), Belice, Honduras y El Salvador y al Sur con el Océano Pacífico. Su territorio es de 108.889 kilómetros cuadrados; se encuentra ubicado entre las latitudes 13° 44' y 18°30' Norte y las longitudes 87° 24' y 92°13' Oeste. El meridiano continental situado sobre la Sierra Madre determina dos regiones hidrográficas: la del Pacífico y la

¹⁶ La deuda externa pública total está constituida por la deuda del Ministerio de Finanzas (51%) más la deuda del BANGUAT (39%); el porcentaje restante corresponde a la deuda de bancos comerciales.

¹⁷ Beneficios del Plan Brady, Iniciativa de las Américas, cambio de deuda por conservación de los recursos naturales o por servicios sociales (swap) y otros beneficios conseguidos por países en condiciones similares.

del Atlántico. Esta última se divide, a su vez, en otras dos: la región hidrográfica de la Bahía de Honduras y la del Golfo de México.

Las temperaturas medias al nivel del mar son de 27°C en el Océano Pacífico y 28.2°C en el Caribe. La situación térmica general, en el interior del país, es heterogénea debido a los grandes contrastes producidos por las cadenas montañosas que atraviesan el territorio nacional, con alturas que varían de 1.500 a 4.000 metros sobre el nivel del mar. El régimen de lluvias es variado. Presenta zonas como el Altiplano, con una precipitación media anual de 1.200 a 1.800 milímetros; zonas relativamente secas, como en los llanos de La Fragua, cuyo promedio anual alcanza de 400 a 600 milímetros, y zonas extremas, cuyas precipitaciones medias anuales sobrepasan los 6.000 milímetros.

La clasificación de los suelos de Guatemala, de acuerdo con el esquema FAO/UNESCO, permite identificar 13 unidades, dentro de las cuales predominan los luvisoles, cambiosoles, arenosoles y acrisoles. La capacidad productiva de esos suelos es limitada, ya que sólo 4,3% pueden ser considerados como tierras agrícolas sin limitaciones y sólo 22,1% como tierras agrícolas con limitaciones. Si se considera que 24,5% de los suelos estaban utilizados plenamente a la fecha del último levantamiento (1979), se puede concluir que la frontera agrícola ha llegado a su límite en el transcurso de la década de los ochenta. Sin embargo, Guatemala tiene una gran vocación forestal, ya que alrededor de 40% de su área total está constituida por bosques densos, y otro 30% tiene vocación forestal (Cuadro III.1).

Por su ubicación geopolítica, el país tiene una posición estratégica; se constituye en la puerta de entrada a México, Canadá, Estados Unidos, Centro y Sudamérica. Su acceso al Atlántico inserta a Guatemala en

CUADRO III.1: VOCACION DE LOS SUELOS, 1979

VOCACION	HECTAREAS (1000)	%
TIERRAS AGRICOLA, SIN LIMITACIONES	469,4	4,3
TIERRAS AGRICOLAS, CON LIMITACIONES	2.406,4	22,1
TIERRAS PARA PASTOS O BOSQUES*	266,8	2,6
TIERRAS PARA PASTOS, CULTIVOS PERENNES O FORESTALES	2.053,4	18,8
TIERRAS APTAS PARA USO FORESTAL	4.035,4	37,1
TIERRAS APTAS PARA PARQUES NACIONALES	1.542,1	14,1
TIERRAS CON AGUA Y AREAS URBANAS	115,4	1,0
TOTAL PAIS	10.888,9	100,0

* CON LIMITACIONES SERIAS DE DRENAJE O PEDREGOSIDAD

la Cuenca del Caribe y le permite transformarse en un puente entre el comercio de la Cuenca del Pacífico y los países del Asia Sudoriental. Sus fronteras con México, Belice, Honduras y El Salvador le permiten mantener una economía bastante abierta y estrechamente relacionada con los mercados de esos países, en especial en lo relacionado con productos agrícolas.

3.1.2 Tenencia y uso de la tierra

La estructura agraria del país se caracteriza por una creciente heterogeneidad, tanto en términos del tamaño de las unidades productivas como en lo referente a las tecnologías empleadas. Dos grandes estratos socioeconómicos¹⁸ coexisten en el medio rural del país: los agricultores pequeños y medianos, que operan fincas menores de una manzana (microfincas) y de

¹⁸ De una manera general, en Guatemala existen tres categorías de agricultores en cuanto a los aspectos económicos: (i) empresarios; (ii) campesinos; y (iii) grupos de transición.

una a 10 manzanas (subfamiliares), respectivamente, y los agricultores grandes, que producen en fincas mayores de 64 manzanas (multifamiliares). De acuerdo con esa clasificación, las fincas más numerosas, según el último censo, fueron las subfamiliares (48,9%) y las microfincas (40,7%) que, unidas, conformaban el área nacional del minifundismo; ocupaban 16,4% de la extensión de tierras (Cuadro III.2). Por su parte, las fincas multifamiliares, que constituyen los latifundios, representaron 2,3% del total, pero concentraron el 64,8% de las tierras. Entre 1964 y 1979, años en que se realizaron los dos últimos censos agropecuarios, los minifundios aumentaron en número de fincas, pero disminuyeron en área, en tanto que los latifundios aumentaron en ambos aspectos.

El dualismo económico y social existente entre las unidades productivas surge, en primer lugar, de la disparidad en la distribución de la tenencia de la tierra y de la diferencia tecnológica entre los cultivos de exportación, que se sitúan en la planicie costera del Pacífico, y los cultivos de consumo interno, localizados principalmente en el Occidente y el Oriente del país. Los primeros se desarrollan con técnicas modernas y en las mejores tierras, en tanto que los segundos utilizan técnicas tradicionales y ocupan las peores áreas. En segundo lugar, el desigual acceso al crédito ha favorecido a los grandes productores vis-a-vis los demás grupos de agricultores. Sumada a esos aspectos, la diferencia entre ambos tipos de agricultura se ha incrementado en las últimas tres décadas debido a: (i) la constante disminución de la extensión promedio de las pequeñas explotaciones agropecuarias; (ii) el aumento de la concentración de la tierra en las grandes explotaciones; (iii) la reducción del poder adquisitivo de los pequeños y medianos agricultores; (iv) el limitado grado de cobertura del sector público al proceso de desarrollo agrícola; (v) el desarrollo no armónico de la agroindustria.

CUADRO III.2
EXPLORACIONES AGROPECUARIAS POR CLASE DE FINCA
1964 Y 1979

CLASE DE FINCA	FINCAS				SUPERFICIE (1000 Ha.)			
	1964		1979		1964		1979	
	NUMERO	%	NUMERO	%	MANZANAS	%	MANZANAS	%
MICROFINCA	85.083	20,4	247.090	40,7	47	0,9	87	1,5
SUB-FAMILIAR	279.796	67,0	296.543	48,9	870	17,6	882	14,9
FAMILIAR	43.656	10,5	49.115	8,1	929	18,9	1.108	18,8
MULTIFAMILIAR MEDIANA	8.420	2,0	1.315	2,2	1.801	36,5	2.565	43,4
MULTIFAMILIAR GRANDE	389	0,1	475	0,1	1.280	26,1	1.266	21,4
TOTAL	417.344	100,0	606.376	100,0	4.926	100,0	5.908	100,0

FUENTE: CENSOS DE 1964 Y 1979.

La frontera agrícola del país ha llegado prácticamente a su límite, ya que las áreas del norte con existencia de bosques tropicales han sido incorporadas en gran parte a los programas de colonización, y existe interés en el país de incorporar áreas todavía boscosas en el Departamento del Petén al Sistema Nacional de Areas Protegidas. En ese contexto, el aumento de la producción agropecuaria en el futuro dependerá, en buena medida, de incrementos en la productividad en vez de la expansión del área cultivada.

3.1.3 Empleo y remuneraciones

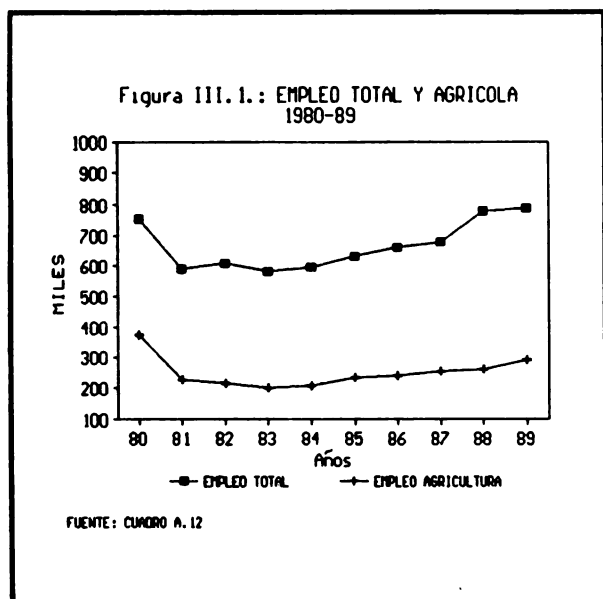
El sector agropecuario contribuyó aproximadamente con la mitad de la población económicamente activa (PEA) del país en 1987 y absorbió 37% del total de la mano de obra empleada en ese mismo año. La PEA agrícola involucra básicamente a los trabajadores sin tierra (alrededor de 500 mil) y los minifundistas (800 mil)¹⁹, que en su mayoría se dedican

a la producción de granos básicos para el consumo interno.

En la década de los ochenta, el nivel del empleo en el sector agropecuario presentó comportamientos distintos en los períodos 1980-83 y 1984-89 (Figura III.1). En el primero de esos períodos, la tasa de empleo sufrió una fuerte caída como consecuencia de la recesión económica que se abatió sobre el país. A partir de 1984, esa tendencia se revirtió. Sin embargo, la recuperación registrada no fue suficiente para elevar el empleo a los niveles observados a comienzos de la década²⁰. El débil desempeño del sector en términos de absorción de mano de obra en los años ochenta puede ser atribuido a: (i) la agudización del problema de la tenencia de la tierra; (ii) la conducción de una política agrícola que discriminó en contra de la agricultura, en particular del sector de granos básicos; (iii) los inestables y bajos precios de los productos de exportación; (iv) la reducida inversión pública en el sector.

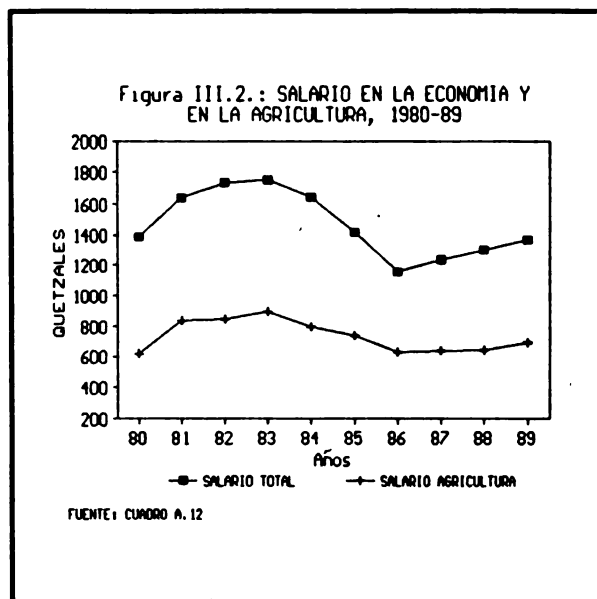
¹⁹ Estos dos grupos suman más de 95% de las 1.373.812 personas consideradas como PEA agrícola en 1987.

²⁰ En 1989 el nivel de empleo en el sector agropecuario fue 22% inferior al de 1980.



Respecto a la remuneración de la población empleada en el sector agropecuario, aproximadamente 74% percibió en 1987 ingresos inferiores al salario mínimo mensual nacional, lo cual resultaba insuficiente para comprar los bienes que componen la canasta básica de supervivencia. Además, los trabajadores rurales en Guatemala, como en casi todos los países latinoamericanos, han tenido una reducida participación en los beneficios que son accesibles a los asalariados urbanos, tales como seguridad social asistencia médica, escuelas, energía eléctrica y agua potable. Esos y otros aspectos contribuyen para que la mayoría de la población del campo esté inmersa en una situación de pobreza absoluta, lo cual coloca a Guatemala en el grupo de mayor pobreza del continente.

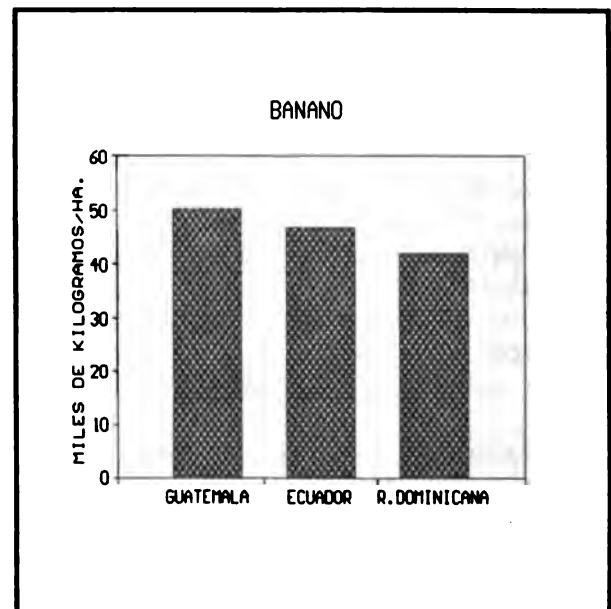
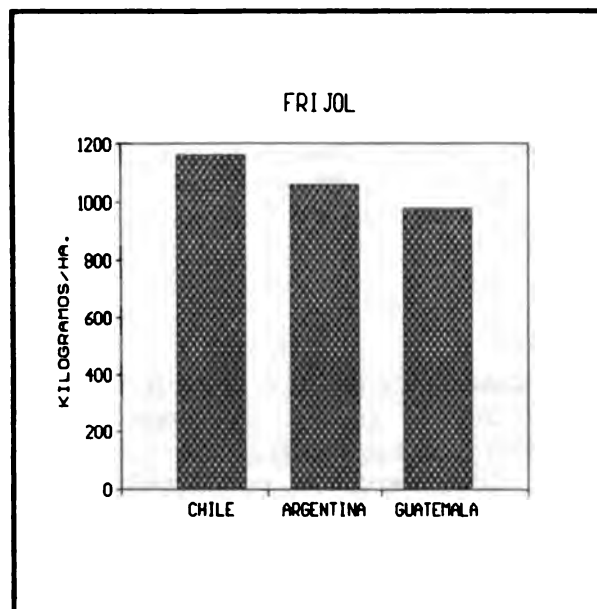
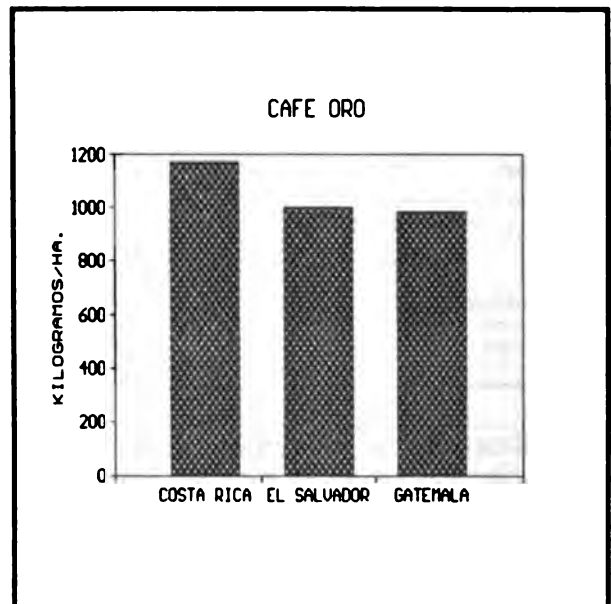
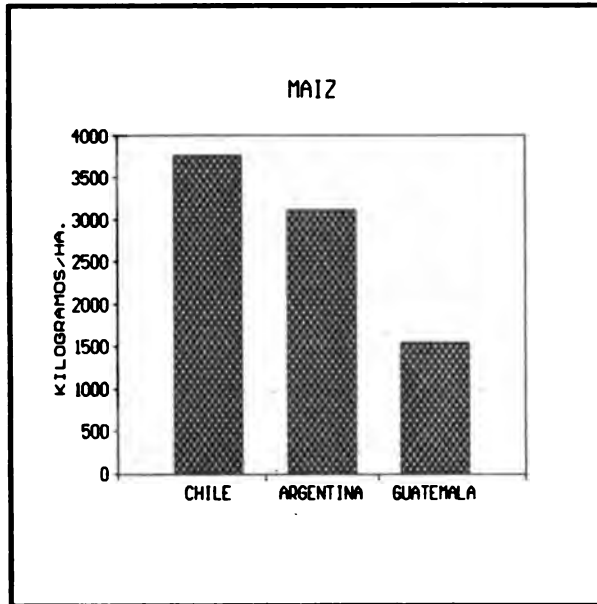
Asimismo, la grave situación de bajos salarios agrícolas en la década de los ochenta (Figura III.2), asociada a la falta de complementariedad intersectorial agricultura-industria, ha impedido la movilización ocupacional de la fuerza de trabajo en sus regiones de orígenes; eso ha provocado migraciones internas, ha incrementado el subempleo y ha dado origen a núcleos urbanos dedicados a actividades ambulantes.



3.1.4 Niveles tecnológicos

En lo referente al nivel tecnológico, la agricultura guatemalteca se caracteriza por: (i) una marcada diferencia tecnológica entre los productos de exportación y los de consumo interno; (ii) bajos índices de mecanización, riego y uso de fertilizantes en comparación con los patrones internacionales. Debido a varios factores, entre otros a su mayor rentabilidad, los cultivos tradicionales de exportación (café, algodón, caña de azúcar, banano y cardamomo) han sido producidos bajo sistemas de producción relativamente modernos. En contraste, los productos de consumo interno, por razones estructurales y el impacto de políticas inadecuadas, han presentado tradicionalmente un reducido nivel tecnológico. Como resultado de esa desigualdad en el orden de la tecnología, la productividad por unidad de área de los cultivos de exportación es similar y en algunos casos mayor, que la observada en los principales países productores de América Latina, mientras que los rendimientos de los productos de consumo interno son relativamente menores (Figura III.3).

Figura III.3
Rendimientos de los Principales Cultivos de Exportación
y de Consumo Interno de Guatemala y
Principales Países Productores de América Latina



NOTA: Guatemala: Promedio del Periodo 1979-83;
 Otros Países: Rendimiento Observado en 1979.

FUENTE: Cuadro A.13

Respecto a la utilización de insumos modernos en la agricultura, se observa que el consumo nacional de fertilizantes, a pesar de haber experimentado un crecimiento importante en 1970-80, permanece bajo comparado con lo observado en otros países de la región (Cuadro III.3). Eso implica que el sector agrícola se benefició marginalmente de las innovaciones tecnológicas de la Revolución Verde.

CUADRO III.3 : UTILIZACION DE TRACTORES Y CONSUMO DE FERTILIZANTES EN CENTROAMERICA, 1970-85

	1970		1980		1985	
	TRAC.	N	TRAC.	N	TRAC.	N
CENTROAMERICA	3,8	28	3,3	27	3,1	32
COSTA RICA	11,1	81	12,1	80	9,6	79
EL SALVADOR	3,3	56	4,5	70	4,6	55
NICARAGUA	6,5	19	1,4	12	1,9	30
PANAMA	3,1	26	6,9	21	7,4	22
HONDURAS	0,7	16	1,8	6	1,8	13
GUATEMALA	2,0	13	2,2	32	2,2	31

NOTA: TRACTORES POR 1.000 HA.
NITROGENO: TON/1.000 HA.
FUENTE: ELABORADO CON BASE EN LA FAO, ANUARIOS DE PRODUCCION, VARIOS AÑOS.

La mecanización agrícola en Guatemala es muy limitada: sólo 0,6% de las fincas usan motores de combustión; 0,2% utiliza motores eléctricos; 0,6% tractores; y 0,1% usa trilladoras. Históricamente, ese bajo nivel de mecanización estuvo asociado a una significativa oferta de mano de obra que hace descender el nivel de salarios y, por lo tanto, desestimula la mecanización. Además, en los años ochenta el proceso de mecanización de la agricultura sufrió los efectos negativos del deterioro de los precios de los productos de exportación. Así, durante el período 1970-85, Guatemala presentó un reducido número de tractores por hectárea vis-a-vis los demás países centroamericanos.

Por último, el riego sólo es realizado en 3,4% de las fincas, de las cuales 14,9% son latifundios y 2,9% minifundios. Por otra parte, sólo 3,3% de la superficie irrigable

es regado; ello indica un gran potencial inexplorado para el aumento de la producción agropecuaria, pero requerirá altas inversiones en infraestructura.

3.2 Evolución de la producción

Durante la última década, los principales componentes del PIB agrícola representados por los cultivos de consumo interno y los de exportación mostraron un débil comportamiento en términos de crecimiento de la producción (Cuadro III.4). Algunos pocos productos, tales como el arroz, maíz, caña de azúcar y cardamomo, crecieron a una tasa anual que fluctuó entre 3,6% y 7,2%, mientras que los demás cultivos registraron crecimientos marginales o una caída. El colapso algodonero tuvo importantes repercusiones negativas en el empleo, exportaciones, uso de insumos y máquinas y sobre todo, en las inversiones agrícolas privadas. Con excepción del maíz, todos los demás productos cuya producción se expandió tuvieron como fuente de crecimiento el aumento del área cultivada en vez del incremento de la productividad. Esto sugiere que los cambios tecnológicos en el sector agrícola fueron mínimos en los ochenta.

El débil desempeño de los cultivos de consumo interno en el período analizado

CUADRO III.4 PRODUCCION DE LOS PRINCIPALES CULTIVOS DE CONSUMO INTERNO Y DE EXPORTACION, 1981-90. (000'T.M.)

PRODUCTOS	1982	1984	1986	1988	1990
CONSUMO INTERNO					
ARROZ	34	46	38	59	45
FRIJOL	93	89	118	86	91
MAIZ	998	988	1.088	1.217	1.247
SORGO	86	82	101	58	85
TRIGO	42	55	69	55	51
EXPORTACION					
ALGODON ORO	78	61	54	48	40
BANANO	387	268	430	334	365
CAFE ORO	194	183	182	193	193
CANA DE AZUCAR*	531	516	590	625	690
CARDAMOMO	5	8	6	10	8

* PRODUCCION EXPRESADA EN TERMINOS DE AZUCAR.
FUENTE: MINISTERIO DE AGRICULTURA.

puede deberse a las siguientes causas: (i) efecto negativo de las grandes cantidades de ayuda alimentaria sobre los precios internos; (ii) penalización implícita de productos tales como frijol, arroz y maíz; (iii) baja inversión pública y privada en generación, adaptación y transferencia de tecnología agropecuaria.

Los subsectores de la agricultura que presentaron mejores desempeños en el período 1980-88 fueron los cultivos no tradicionales (en particular, las frutas, hortalizas, flores, y follajes) y la explotación avícola. Esos subsectores crecieron 51% y 37%, respectivamente, mientras que sus participaciones conjuntas en la formación del PIB agrícola pasó de 14% en 1980 a 18% en 1988 (Cuadro A.3).

El subsector pecuario²¹ experimentó un crecimiento moderado en la década de los ochenta; aumentó su participación en el valor total de la producción agrícola de 22,7% a 25,3%²². Ese crecimiento fue impulsado, en buena medida, por la expansión de la avicultura y de los productos pecuarios. En contraste, la ganadería se encuentra en franco deterioro. Las principales causas de esa situación son: (i) la actual estructura agraria; (ii) la falta de organización eficiente en la producción, procesamiento y distribución de los productos; (iii) la deficiente infraestructura productiva en la mayor parte de las áreas rurales del país.

El subsector forestal ha tenido desde 1970 una participación constante (2%) en el producto interno bruto del sector agropecuario. El balance comercial de productos forestales ha sido tradicionalmente negativo; los productos que más han incidido en ese déficit son el papel y el cartón.

²¹ Este subsector abarca productos pecuarios (leche, huevos, lana, miel, cera y otros), avicultura y ganado (vacuno, porcino, ovino y caprino).

²² Estos datos se refieren al período 1980-88.

En la década de los ochenta la producción pesquera del país registró una tendencia cíclica; cayó de 3.493 a 1.911 toneladas en el período 1981-86 y volvió a crecer durante 1987-89. Como resultado de ese comportamiento, las exportaciones de este subsector se expandieron a partir de 1986: pasaron de 1.500 a 10.312 toneladas en 1989. La actividad pesquera se desarrolló a nivel marítimo y continental. La pesca marítima es responsable aproximadamente del 85% de la producción pesquera del país. El camarón ha sido el producto de mayor importancia económica.

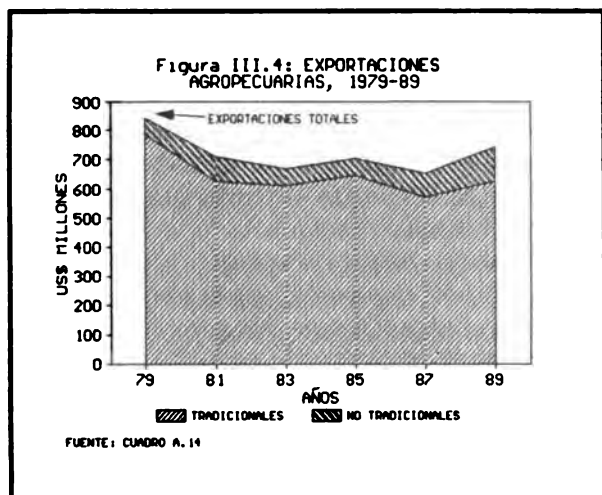
3.3 Exportaciones e importaciones

3.3.1 Productos agropecuarios

En la década de los ochenta, las exportaciones agropecuarias fueron la principal fuente de divisas del país; participaron en promedio con casi 64% en el valor total de las exportaciones. Sin embargo, en comparación con períodos anteriores, la importancia del sector en términos de generación de divisas se reduce, debido a la caída de las cantidades exportadas y a los bajos precios internacionales.

Durante la mayor parte de la década de los ochenta, la estructura de exportaciones se mantuvo prácticamente inalterada; permaneció centrada en algunos pocos productos tradicionales, tales como café, algodón, banano, azúcar, carnes y cardamomo. Sin embargo, en el período 1987-89 las exportaciones no tradicionales tuvieron un incremento significativo (37,5%) y llegaron a participar con 15,7% de las exportaciones totales del sector agropecuario en 1989 (Figura III.4). Ese crecimiento estuvo asociado, en gran medida, al dinamismo de las ventas de pescado, verduras, legumbres, frutas y sus subproductos²³.

²³ Las exportaciones de hortalizas y frutas fueron inducidas por la cooperación suiza y la AID.



Los principales factores que motivaron el incremento de las exportaciones tradicionales y no tradicionales a finales de los ochenta fueron: (i) simplificación de los trámites a la exportación, mediante la creación de la ventanilla única de exportaciones; (ii) apoyo a misiones comerciales al exterior; (iii) adopción de una política cambiaria más realista; (iv) facilidades concedidas por algunos socios comerciales, tales como las incluidas en la Iniciativa sobre la Cuenca del Caribe y en los convenios de cooperación comercial con México. Parte de esos factores formaron parte de la política de promoción de exportaciones establecida a partir de 1987.

Los principales mercados receptores de las exportaciones guatemaltecas en 1987 fueron Estados Unidos (40,4%), el Mercado Común Centroamericano (MCCA) (23,4%), Europa (20,2%) y Asia (7,5%). El MCCA, que en el pasado importó un mayor porcentaje del total de las ventas externas del país, ha enfrentado problemas de escasez de divisas, políticas arancelarias restrictivas y conflictos armados internos. Esos factores limitaron el comercio regional y justificaron la búsqueda de nuevos mercados para los productos guatemaltecos.

A pesar de los resultados alcanzados, un conjunto de restricciones ha dificultado

el incremento y diversificación de las exportaciones tradicionales y no tradicionales del país. Entre esas restricciones figuran: (i) mecanismo subdesarrollado de crédito interno para las exportaciones; (ii) aprovechamiento ineficiente de las ventajas que otorgan los programas especiales para las exportaciones de los países subdesarrollados²⁴; (iii) inexistencia de seguro de crédito para las exportaciones.

La búsqueda del incremento de las exportaciones incluye, entre otros factores, la superación de las restricciones antes señaladas y la conquista de nuevos mercados. Con respecto a este último aspecto, se deberían considerar como prioritarios los mercados de los países vecinos, en especial México y países del Mar Caribe, debido a la ventaja de su cercanía y la amplitud de sus mercados. Especial atención se debería dar a la recuperación de las ventas hacia los países asiáticos. A principios de los ochenta, esas naciones absorbían 16% de las exportaciones agropecuarias del país. Sin embargo, esa participación se redujo en forma gradual hasta representar 7,5% en 1987.

Las importaciones de productos agropecuarios son de pequeño valor vis-a-vis las exportaciones del sector. Los principales productos importados en 1987, en términos de valor, fueron trigo, maíz, sorgo, arroz y frijol. Con excepción del trigo y del sorgo, las cantidades importadas de los demás productos registraron una tendencia decreciente durante la década de los ochenta (Cuadro A.4).

3.3.2 Insumos agrícolas

Guatemala importa todos los ingredientes básicos para la producción de

²⁴ Entre otros se destacan el Sistema Generalizado de Preferencias, el Programa de la Cuenca del Caribe y los convenios bilaterales suscritos con México, Panamá y Colombia.

fertilizantes y plaguicidas, y utiliza una tecnología ineficiente y de alto costo para procesarlos. Las importaciones mencionadas son reguladas por un sistema de impuestos diferenciados y licencias requeridas por el gobierno²⁵. Ese sistema ha contribuido al incremento de los costos de importación, ha restringido la oferta y ha mantenido elevados los precios de los insumos.

En ese contexto, el volumen de las importaciones de materias primas necesarias para la producción de fertilizantes y plaguicidas ha sido relativamente reducido (Cuadro III.5). Además, la participación de las importaciones de insumos y bienes de capital para la agricultura en el valor total de las importaciones registró una tendencia decreciente durante el período 1986-89: cayó de 9% a 5,6%.

IMPORTACIONES	1985	1986	1987	1988	1989
A. TOTAL	1.175	960	1.147	1.557	1.654
B. AGRICOLA	88	86	99	106	92
(B:A) - %	8	9	9	7	6
C. FERTILIZ.	35	37	40	31	41
(C:A) - %	3	4	4	2	3
(C:B) - %	40	43	40	29	45
D. PLAGUICIDAS	30	19	16	25	29
(D:A) - %	3	2	2	1	2
(D:B) - %	34	229	17	24	31

FUENTE: USAID.

Además de los aspectos mencionados, las restricciones a las importaciones también contribuyeron a la formación de un fuerte oligopolio en el sector importador y de distribución de los insumos básicos (fertilizantes y plaguicidas). Como

²⁵ Los impuestos diferenciados inciden sobre los fertilizantes nitrogenados (5%); fórmulas y foliares (14%); semillas (6%); maquinaria, herbicidas y equipos (9%) y plaguicidas (19%).

resultado, esos insumos tienen precios a nivel de productor más elevados con respecto al costo de oportunidad correspondiente. Ante esa situación, el gobierno enfrenta por lo menos dos grandes desafíos respecto al mercado de insumos: corregir las distorsiones producidas por el sistema de impuestos diferenciados y las licencias de importación y modificar la estructura de la comercialización de insumos.

IV. POLITICA ECONOMICA RECIENTE

La política económica de la década de los ochenta se caracterizó, en términos generales, por el desarrollo de iniciativas de estabilización en coyunturas distintas. En el período 1980-85 los esfuerzos realizados tuvieron lugar en una coyuntura adversa caracterizada entre otros aspectos por la inestabilidad político-social en el orden local y regional; caída de los precios internacionales de la mayoría de los productos exportados por el país; continuo descenso del comercio intracentroamericano; contracción de la demanda en los países industrializados; alza de las tasas de interés en los mercados internacionales y reversión de los flujos financieros con el exterior. Por otro lado, las iniciativas realizadas durante 1986-90 se dieron en un marco relativamente favorable vis-a-vis el anterior. A continuación se presentan los aspectos centrales de las orientaciones económicas seguidas durante esos dos períodos.

4.1 Estabilización en una coyuntura adversa: 1980-85

Frente a la severa crisis económica que se abatió sobre el país a finales de los setenta y comienzo de los ochenta, el gobierno puso en marcha en 1980 y 1981 políticas fiscales y monetarias expansivas en busca de superar los efectos producidos por la situación entonces vigente. La adopción de esa orientación, sin embargo, generó fuertes desequilibrios financieros del gobierno central que, aunados a la fuga de

capitales y a la caída de los precios internacionales de los principales productos de exportación, afectaron severamente la balanza de pagos y produjeron déficits sin precedentes en la cuenta corriente (ver Capítulo II).

Con el propósito de encarar los desequilibrios interno y externo, las autoridades nacionales firmaron, a finales de 1981, un acuerdo con el FMI al amparo del servicio de financiamiento compensatorio y contingente ("stand by"). En ese acuerdo, el gobierno se comprometió a: (i) limitar el déficit presupuestario mediante una reducción de los gastos públicos, en particular el corriente; (ii) racionalizar los gastos de inversión; (iii) reforzar el control fiscal y mejorar los procedimientos de recaudación tributaria; (iv) elevar las tasas de interés activas y pasivas en conformidad con las tasas de interés externas; (v) limitar el endeudamiento externo en Q250 millones; (vi) no poner en vigor nuevos controles cambiarios y comerciales, ni intensificar los existentes; (vii) no variar el tipo de cambio. El compromiso para la ejecución de esas medidas significó un cambio sustancial respecto a la orientación económica seguida anteriormente.

La inestabilidad política del período llevó al cambio de gobierno en marzo de 1982. Las nuevas autoridades dieron continuidad a los compromisos asumidos con el FMI y establecieron medidas complementarias, con el propósito de evitar un mayor deterioro en las actividades productivas. Entre las medidas adoptadas se destacan: aplicación de una reforma tributaria, combinada con una contracción sustancial del gasto público; emisión de bonos de estabilización (expresados en US\$) para neutralizar el exceso de liquidez de la economía y establecer un registro definitivo de pasivos en moneda externa; consolidación e institucionalización de un

mercado paralelo de divisas²⁶; y establecimiento de un régimen de control cambiario complementado por un sistema de cuotas de importación, con base en criterios de esencialidad.

En lo referente a la reforma tributaria, se estableció la imposición de un impuesto de 10% sobre el valor agregado en sustitución del impuesto de timbre de 3% a partir del 1 de agosto de 1982. Además, se modificó la Ley de Impuesto sobre la Renta, con el establecimiento de una tasa para las empresas y otra para las personas; se redujeron en forma gradual y progresiva los derechos de exportación de café, algodón, banano, azúcar, carne, cardamomo; y se alteró la base impositiva de varios impuestos al consumo. La puesta en marcha de esa reforma, sin embargo, en vez de aportar ingresos adicionales al gobierno tuvo un efecto neto negativo sobre la recaudación total. Por lo tanto, la reducción del déficit público en 1983 resultó exclusivamente de los recortes en los gastos del gobierno, en particular los de inversión.

La emisión de bonos de estabilización cumplió con los objetivos para los cuales fue establecida. Por otro lado, la consolidación e institucionalización de hecho del mercado paralelo de divisas implicó que la política cambiaria se desarrollase en el marco de un tipo de cambio dual: el oficial (1 quetzal por dólar) y el no oficial (fluctuó entre 1,25 y 1,5 quetzales por dólar). Así, a pesar de que se dio cierta agilidad a las transacciones en divisas, el sistema cambiario contribuyó a la aceleración de la inflación mediante el encarecimiento de las importaciones, en especial las no esenciales.

A mediados de 1983, la inestabilidad política que caracterizó al primer lustro de la década de los ochenta, produjo otro

²⁶ Como parte de esta institucionalización, el gobierno permitió que las empresas contabilizaran entre sus costos la sobretasa cambiaria que pagaban en el mercado paralelo de divisas.

cambio de gobierno. Las principales medidas adoptadas por las nuevas autoridades durante ese año incluyeron: la reducción de la tasa del impuesto sobre el valor agregado de 10% a 7%; la ampliación de la lista de exenciones a ese impuesto y la suscripción de un nuevo acuerdo con el FMI. Mediante ese acuerdo, el gobierno se comprometió a ejecutar un programa de ajuste relativamente más riguroso²⁷. En contraste con lo ocurrido en los casos anteriores, las autoridades no lograron cumplir con las metas acordadas en ese último programa, en especial las de orden fiscal. Por lo tanto, a partir de abril de 1984 los desembolsos del crédito contingente fueron suspendidos. Ese hecho no sólo impidió al país utilizar US\$ 115 millones, sino que entorpeció sus relaciones con la comunidad financiera internacional.

Como consecuencia de la agudización de las restricciones externas reflejadas en la escasez de divisas y en una creciente masa de obligaciones externas, la Junta Monetaria puso en vigor, a finales de 1984, el Régimen de Emergencia en las Transferencias Internacionales. Por medio de esa decisión quedaron establecidos tres mercados de divisas: el oficial, destinado a pagos del servicio de la deuda externa y de importaciones esenciales; el bancario paralelo, que atendía las transacciones restantes, y el de subasta, en el cual se licitaban las divisas para la adquisición de insumos básicos y bienes de capital. Además de esa medida, el gobierno emitió bonos de estabilización por valor de US\$ 200 millones, a fin de hacer frente a las obligaciones en divisas que estaban vencidas. La colocación de esos bonos contribuyó de manera significativa a la obtención de recursos para

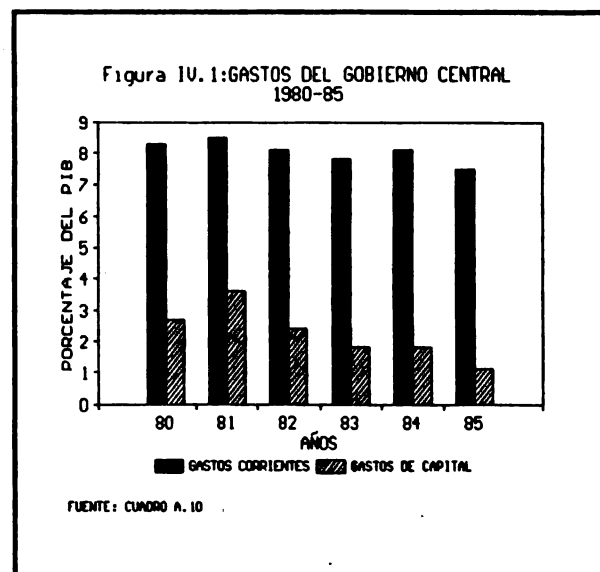
²⁷ Entre otros aspectos, ese programa previó: la liberalización gradual de la política cambiaria; adopción de una política realista de tasas de interés; mayor aprovechamiento del crédito externo para financiar proyectos de inversión productiva y del sector público; seguimiento de una política monetaria dirigida hacia la estabilización de precios y control de las pérdidas de reservas monetarias internacionales y reducción del déficit del sector público no financiero.

cubrir el déficit de la cuenta corriente. Sin embargo, ese procedimiento constituyó una fuente espúrea de financiamiento, pues implicó un aumento mayor en el valor de los pasivos.

En materia de política fiscal, las nuevas autoridades adoptaron en setiembre de 1984 una "readecuación impositiva"; se redujo al mínimo la lista de productos exentos del impuesto al valor agregado y se agilizó su cobro. Además, se restableció el impuesto del timbre para una serie de servicios y documentos.

1985 se caracterizó por el restablecimiento del proceso institucional democrático. Se convocó a una Asamblea Nacional Constituyente, la cual elaboró una nueva Constitución Política de la República y se realizaron elecciones generales para presidente y vicepresidente de la República, diputados y otros cargos electivos.

En el orden económico, el gobierno continuó con la orientación de contraer el gasto público, lo cual significó un descenso de los gastos de capital por cuarto año consecutivo (Figura IV.1). Con respecto a la política cambiaria, las autoridades mantuvieron el esquema del año anterior. Sin



embargo, debido a los bajos niveles de divisas, se negoció oro por US\$ 30 millones, lo cual resultó en una fuerte alza en el tipo de cambio del mercado paralelo durante el tercer trimestre del año.

Por otro lado, la última parte de 1985 se caracterizó por un ambiente de indiferencia y falta de confianza en el gobierno que concluía su período. Ese hecho, sumado a la violencia e inseguridad existentes, motivó que muchas de las decisiones de política se trasladasen al próximo gobierno.

4.2 Estabilización en una coyuntura relativamente favorable: 1986-90.

Contrariamente a lo observado en el primer lustro de la década de los ochenta, el gobierno civil que asumió la dirección del país en enero de 1986 encontró una coyuntura relativamente favorable. Entre otros factores, esa coyuntura se caracterizó por el reinicio del proceso democrático, mayor estabilidad política interna y regional, recuperación de los precios internacionales del café y reducción de la factura petrolera, debido a la disminución de más de 40% en los precios internacionales de hidrocarburos y menores requerimientos de importación de petróleo por la generación hidroeléctrica de la Planta de Chixoy. A pesar de los aspectos señalados, las nuevas autoridades tenían por delante grandes desafíos, tales como crecientes presiones inflacionarias, debilitamiento de las finanzas públicas, desequilibrios en la balanza de pagos, caída sistemática del PIB por habitante, incremento del desempleo y deterioro de las condiciones de vida de la mayoría de la población.

En ese contexto, el gobierno estableció el Plan de Reordenamiento Económico y Social de Corto Plazo (PRES). Con el propósito de darle operatividad, puso en marcha una serie de medidas, entre las cuales se incluyeron: (i) imposición de un impuesto transitorio y decreciente sobre las

ganancias extraordinarias de las exportaciones de determinados productos (en su mayoría agrícolas)²⁸; (ii) incremento de tarifas de servicios públicos (agua, energía eléctrica y telefonía internacional); (iii) aumento en las tasas máximas de interés de las operaciones activas y pasivas del sistema bancario; (iv) concesión de algunos subsidios (transporte colectivo, alimentos escolares, fertilizantes y medicinas); (v) ejecución de un programa de urgencia que generaría 40.000 empleos; (vi) restricciones a la ejecución presupuestaria; (vii) establecimiento de tres mercados de cambio (oficial, regulado y bancario)²⁹.

*La ejecución del PRES durante el segundo semestre de 1986 tuvo un éxito parcial. Por un lado, se detuvo el descenso del PIB, se redujo el desajuste cambiario, se eliminó virtualmente el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos, se atenuó el crecimiento de las variables monetarias y se incrementaron los ingresos corrientes del gobierno. Por otro lado, la inflación registró un crecimiento acentuado, se contrajeron los salarios reales, se profundizó el desequilibrio de las finanzas públicas, aumentó el nivel de desempleo y se deterioraron las condiciones de vida.

Teniendo en cuenta esos resultados, las autoridades gubernamentales continuaron la ejecución del PRES en 1987. No se realizaron modificaciones sustanciales en la

²⁸ El impuesto establecido gravó las exportaciones de los siguientes productos: café, azúcar, algodón, carne refrigerada o congelada, carne bovina en canal, ganado bovino en pie, banano, cardamomo y otros productos exportados a mercados fuera del área centroamericana, excepto petróleo.

²⁹ El mercado oficial, que tenía un tipo de cambio de Q1,00 igual a US\$ 1,00, estaba dirigido al servicio de la deuda pública previamente contratada. En el mercado regulado (Q2,25 = US\$ 1,00) se cancelaban las importaciones y comisiones, intereses y otros gastos derivados de exportaciones cuyas divisas habían ingresado a este mercado. Por fin, el mercado bancario se dedicaba al resto de las transacciones externas. El tipo de cambio en este último mercado varió entre 2,78 y 2,98 quetzales por dólar en 1986.

conducción de la política económica, excepto la reforma fiscal establecida a finales de aquel año. En lo referente a la reforma fiscal, ésta tuvo como propósito incrementar los ingresos tributarios por medio de la agilización de la estructura tributaria y mediante la mejora de los controles administrativos del fisco con respecto a varios impuestos. La puesta en marcha de esa reforma no produjo un gran impacto, pues fue implantada en los últimos meses del año.

Los esfuerzos de estabilización continuaron en 1988 mediante: (i) la unificación del régimen cambiario y devaluación del tipo de cambio con vistas a incentivar las exportaciones y eliminar las pérdidas cambiarias³⁰; (ii) la adopción de una política monetaria restrictiva; (iii) la reducción de los controles de precios y elevación de las tarifas de los servicios públicos y precios de determinados productos básicos; (iv) la aplicación del régimen tributario definido en 1987, el cual incrementaba la carga impositiva; (v) la readecuación de la deuda externa que vencía y obtención de financiamientos en condiciones preferenciales; (vi) la suscripción de un acuerdo de Crédito Contingente con el FMI.

En términos generales, la ejecución de esas medidas motivó la expansión del PIB, reducción de la tasa de crecimiento del desempleo, estabilización del tipo de cambio, alza moderada de la inflación (11%), mejora de los salarios reales y mantenimiento del déficit fiscal y de la deuda externa en niveles iguales a los del año anterior. Sin embargo, las condiciones de vida continuaron siendo precarias para la mayoría de los habitantes del país; las exportaciones y las inversiones permanecieron por debajo de los niveles registrados en 1980 y el sector externo, a pesar de experimentar ciertas mejoras, siguió mostrando debilidad.

³⁰ La ejecución de esa medida, sumada al ingreso de créditos provenientes del FMI y de la Agencia para el Desarrollo Internacional de Estados Unidos (AID), motivó la estabilización del tipo de cambio.

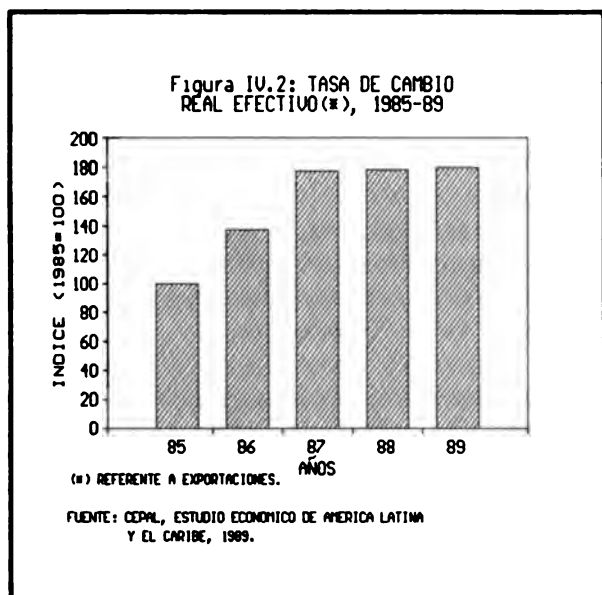
En contraste con períodos anteriores, las autoridades nacionales asumieron, en la primera mitad de 1989, una orientación económica distinta, adoptaron políticas fiscales y monetarias expansivas, en el marco de un régimen de tipo de cambio fijo. Como resultado de esa orientación, se generaron desequilibrios importantes durante el primer semestre de aquel año³¹. Paralelamente a esos desequilibrios, el país enfrentó también una crisis temporal de pagos al exterior³².

Ante esa situación, en agosto de 1989 el gobierno cambió su orientación de política e implantó medidas restrictivas. En el área fiscal los esfuerzos se dirigieron a contener los gastos, mejorar la administración tributaria y elevar las tarifas de los servicios públicos. En el campo monetario se establecieron límites para el crédito al sector privado y, al mismo tiempo, se liberalizaron las tasas de interés. Finalmente, el tipo de cambio sufrió una devaluación de 3% y se intensificaron las restricciones y controles a la venta de divisas.

La puesta en marcha de esas medidas no resultó suficiente para revertir el cuadro existente. Así, en noviembre de 1989 el gobierno permitió la flotación del quetzal. Esa disposición, sumada a la devaluación de 3% implicó que el tipo de cambio real en 1989 fuera 80% superior al de 1985 (Figura IV.2). Las políticas seguidas en 1989 condujeron a un moderado crecimiento del PIB (4,0%) y a la expansión de las exportaciones (10%); sin embargo, tuvieron un efecto negativo sobre la evolución de los

³¹ Específicamente, los gastos corrientes y de capital se expandían frente a una caída de la recaudación tributaria. Al mismo tiempo se observaba una fuerte expansión de la liquidez que, al trasladarse al mercado cambiario, acentuaba la demanda de divisas y llevaba a pérdidas de reservas internacionales.

³² Entre otros factores, esa crisis surgió de las limitadas oportunidades de obtención de financiamiento externo que tenía el país, debido al incumplimiento de las metas establecidas en el último acuerdo firmado con el FMI y a la acumulación de atrasos en el pago de la deuda externa.



precios y los salarios reales. Asimismo, el déficit fiscal se amplió y el sector externo siguió presionado por el déficit comercial y una menor entrada de capitales privados.

V. POLITICA AGROPECUARIA

5.1 Precios y comercialización

A principios de la década de los ochenta, la política de precios conducida por el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación se concentró en el fomento de la producción de granos básicos. Paralelamente, el Ministerio de Economía comenzó a ejecutar una política de fijación y control de precios a nivel de consumidor. El número de productos amparados por esa política creció con rapidez, hasta que en 1986 incluyó a más de 300; muchos de ellos eran rubros alimentarios de origen agropecuario.

Con el propósito de estimular la competencia y evitar la escasez, el gobierno redujo en forma gradual la lista de precios controlados, hasta eliminarla por completo en 1989. Como sustitución de la política anterior, las autoridades pasaron a utilizar un mecanismo de precios sugerido para la

comercialización. Ese mecanismo consistió en proveer un precio referencial que serviría para orientar el mercado.

El Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, sin embargo, continuó su intervención en los mercados de granos básicos y de la leche por medio de la política de precios de garantía conducida por el Instituto Nacional de Comercialización Agrícola (INDECA) y la Planta de Productos Lácteos (PROLAC), respectivamente. Esa política, en vez de promover la producción doméstica y estabilizar los precios, condujo a niveles de desprotección relativamente elevados, en particular para el arroz y el frijol (Cuadro V.1). Entre otros factores, ese resultado se debió a: (i) la baja capacidad de almacenamiento de que disponía INDECA y los limitados recursos con que contaba para realizar las operaciones de compra; (ii) la fijación del precio de compra igual al de venta; (iii) las grandes donaciones de granos básicos, harina de trigo y leche que han deprimido los precios internos³³; (iv) la concesión de la exención del pago de impuestos de importación para atender cláusulas de salvaguardia³⁴.

CUADRO V.1
PROTECCION NOMINAL META PARA GRANOS BASICOS
1986-89

CULTIVOS	AÑOS			
	1986	1987	1988	1989
ARROZ	0,62	0,60	0,40	0,37
MAIZ	0,86	0,99	0,89	0,91
SORGO	1,01	1,13	1,01	0,96
TRIGO	0,97	0,98	1,15	1,22
FRIJOL	0,31	0,41	0,32	0,44

FUENTE: PAUL ALDUMATE Y OTROS.

³³ Además de ese aspecto, las donaciones han tenido otros efectos negativos. Por ejemplo, las donaciones de maíz y leche desplazaron aproximadamente 52 mil personas al no utilizar los recursos domésticos. En parte los problemas causados por la ayuda alimentaria resultan del hecho de que no existe una política específica.

³⁴ Del total de productos ingresados al país en 1987, sólo 30% pagaron el arancel de importación correspondiente.

En contraste con lo observado con los demás granos básicos, el gobierno siguió una política diferente con respecto al trigo; con el propósito de asegurar el abastecimiento interno, las autoridades complementaron la producción doméstica con grandes volúmenes de importación (compras más donaciones), transferidas a la industria nacional a precios favorables. Paralelamente a esa medida, el precio del trigo nacional es pactado entre los productores, molineros y el gobierno. Como resultado de la ejecución de esa política, la producción nacional de trigo y la industria molinera han sido subsidiadas a expensas del gobierno y de los consumidores. A pesar de ese hecho, no se han observado aumentos significativos en los niveles de producción doméstica de trigo (Cuadro A.5).

Además de la intervención en el mercado de los granos básicos, el gobierno actuó también sobre subsectores específicos, entre los cuales se destacan los del azúcar y de las aves. Con respecto al subsector azúcar, los 12 ingenios existentes en el país se benefician con una cuota a precios preferenciales otorgada por Estados Unidos, una política doméstica de precios que establece el nivel interno por encima de la cotización internacional (Cuadro V.2) y la imposición de barreras arancelarias a la importación de azúcar.

AÑOS	PRECIO DOMESTICO	PRECIO INTERNACIONAL	PRECIO CON CUOTA
1985	7,4	4,0	20,4
1986	10,6	6,0	20,6
1987	11,2	6,7	20,6
1988	12,9	10,1	20,9
1989	13,7	12,7	21,8
1990	14,0	12,5	21,8
1991	19,5	8,5	21,9

FUENTE: INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA (INE).

La industria avícola se encuentra en una situación similar a la del azúcar, al estar enmarcada en una ley preferencial de fomento que incluye una serie de privilegios fiscales y arancelarios que le permiten mantener precios internos superiores a los de frontera. Además, cuenta con el apoyo del sector público en el almacenamiento de granos, lo cual disminuye sus costos operacionales. En consecuencia, las pocas industrias existentes en el sector avícola han disfrutado de una protección significativa a expensas del gobierno y de los consumidores.

En relación con la política de precios de insumos, el gobierno negoció con países amigos la donación de fertilizantes y herramientas para la agricultura a partir de 1987. Esos insumos fueron distribuidos en forma directa por el sector público a los agricultores, para contrarrestar los efectos del cartel de la industria vendedora de estos productos. Sin embargo, esa política de tipo coyuntural no tuvo continuidad, en especial debido a los costos de distribución en que incurría el Estado. Frente a esa situación y a la protección que recibe la industria de insumos agropecuarios, los productores han pagado precios más elevados que los existentes en el mercado internacional.

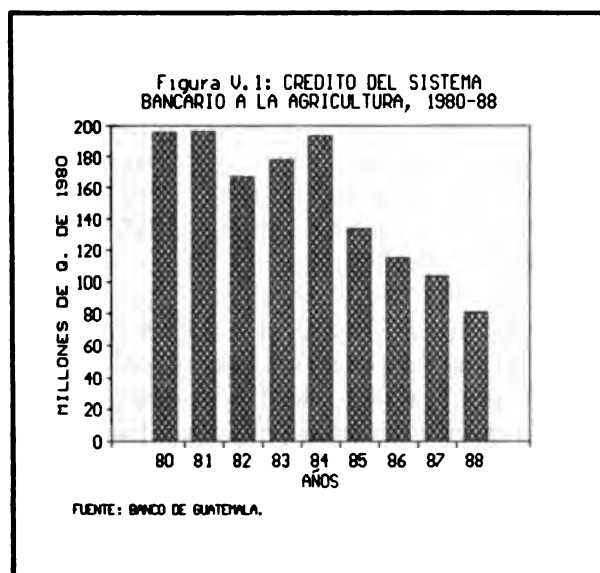
5.2 Crédito agrícola

La política de crédito agropecuario de la última década se caracterizó, en términos generales, por tasas de interés subsidiadas, limitada expansión crediticia y elevada concentración de los financiamientos en pocos productos, en ciertas áreas geográficas y en operaciones de corto plazo.

Hasta finales de 1989 el gobierno siguió una política de tasas de interés fijadas por la Junta Monetaria. Con el propósito de promover la expansión de las actividades agropecuarias, la Junta adoptó durante varios años la práctica tradicional de establecer tasas de interés relativamente

favorables al sector. Ante esta orientación, las tasas de interés establecidas se situaron por debajo de los niveles inflacionarios correspondientes y representaron un importante subsidio. Ese subsidio, sin embargo, no produjo efectos satisfactorios, pues no se observaron cambios significativos en la producción ni mejoras en los niveles de utilización del crédito por parte de los campesinos.

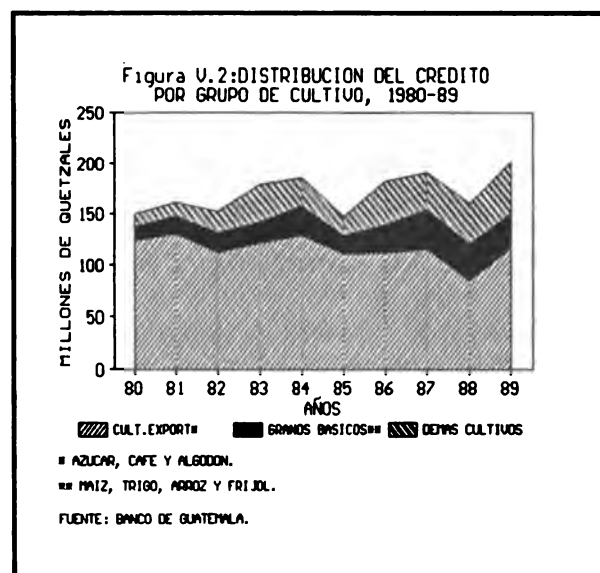
En contraste con esa situación, los productores rurales enfrentaron una reducción sustancial en el volumen de crédito otorgado al sector, en particular después de 1984, cuando el gobierno pasó a restringir de forma más sistemática la liquidez de la economía. Como indica la Figura V.1, el monto total de crédito concedido por el sistema bancario a la agricultura registró una tendencia decreciente en términos reales durante el período 1980-88: cayó de Q196 millones a Q81 millones.



La orientación seguida por el gobierno en la década de los ochenta, no significó sólo una disminución de los recursos para el financiamiento agrícola, sino también una reducción de la participación del sector en el crédito total otorgado por el sistema bancario (Cuadro A.6). Dados esos aspectos,

se ha observado una mayor contribución del sistema informal de crédito al financiamiento agropecuario, en particular el de la industria de insumos y de los compradores de productos para la agroindustria y la exportación.

Finalmente, la política de crédito agropecuario de los ochenta mostró una tendencia hacia la concentración de la concesión de crédito en la Ciudad de Guatemala y en la Costa del Pacífico, así como también hacia la realización de préstamos para financiar capital de trabajo vis-a-vis actividades de inversión. Un fenómeno similar se observó con respecto a la distribución del crédito entre cultivos; más de 50% del crédito total otorgado a la agricultura fue absorbido por los cultivos de café, azúcar y algodón (Figura V.2). Sin embargo, la concentración de recursos en esos productos registró un movimiento declinante a lo largo del período 1980-89.



5.3 Tenencia de la tierra

La política de tierras se ha enfocado en los últimos años hacia la constitución de patrimonios agrarios colectivos, con el propósito de evitar una mayor atomización en la tenencia de la tierra y, al mismo

tiempo, proporcionar ese recurso a quienes no lo tienen. Como resultado de la ejecución de esa política, un total de 203.940 hectáreas de tierras se entregó a 17.358 familias hasta fines de 1989, bajo la modalidad de patrimonio agrario colectivo.

El gobierno ha desarrollado otros esfuerzos en ese campo; sin embargo, a pesar de esto los resultados obtenidos fueron escasos. Por ejemplo, en 1985 se estableció la política de compra y venta voluntaria de tierras, con el objetivo de entregar algunos predios a grupos carentes de ellas. Pero debido a problemas de orden institucional y financiero no se logró concretar ese propósito.

Algo similar ocurrió con la política de impuestos sobre la tierra ociosa³⁵, pues su efectividad está comprometida, entre otros factores, por la inexistencia de un catastro actualizado de tierras. En síntesis, a pesar de los esfuerzos realizados, todavía hay mucho que hacer en materia de política de tierras para que ese recurso sea explorado en forma eficiente y equitativa.

5.4 Promoción de exportaciones

Luego de experimentar un crecimiento negativo de las exportaciones durante la primera mitad de los ochenta, el gobierno inició en 1986 un significativo esfuerzo de promoción y diversificación de sus ventas externas. Como parte de ese esfuerzo, se tomaron diversas medidas a lo largo del segundo lustro de esa década. Entre esas medidas se incluyen la devaluación y unificación de la tasa de cambio en 1986; la concesión de subsidios y créditos; la ejecución de reformas administrativas; la provisión de infraestructura para la exportación; la reducción gradual de los impuestos a las exportaciones; el establecimiento de consejos y comisiones de

³⁵ Esa política tenía como propósito promover una utilización racional de la tierra ociosa existente en el país.

exportación, tales como el Consejo Nacional de Promoción de Exportaciones (CONAPEX) y la Comisión Nacional Coordinadora de Exportaciones (CONACOEEX); la creación de la Ventanilla Única de Exportación, que simplificó notoriamente los trámites burocráticos para exportar, y la reducción de aranceles a la importación de insumos y herramientas.

Además de esas medidas de carácter general, el Sector Público Agrícola y de Alimentación (SPADA) creó dos programas con el propósito de promover la producción de productos agropecuarios no tradicionales: el Programa de Diversificación y Comercialización de Productos Agrícolas (PRODAC) y el Programa de Desarrollo de la Fruticultura y Hortalizas. Los logros del PRODAC han sido parciales, pero el segundo de los programas mencionados ha contribuido de manera sustancial al logro de los propósitos establecidos, en particular mediante la creación de asociaciones de productores de frutas en el Altiplano.

Como resultado de los esfuerzos realizados, el valor total de las exportaciones agropecuarias registró una recuperación importante en la segunda mitad de la década de los ochenta; alcanzó en 1989 el nivel promedio observado en 1980-82. Esta expansión estuvo fuertemente asociada al crecimiento de las exportaciones no tradicionales, en especial al subgrupo conformado por flores, plantas, raíces, frutas, verduras y legumbres (Figura III.4). Entre esos productos, las frutas de clima templado y los vegetales son identificadas como cultivos típicos del subsector de pequeños productores. Por lo tanto, entre otros aspectos, la política de promoción de exportaciones tuvo un efecto positivo al incorporar parte de la producción campesina al mercado externo.

A pesar de los resultados alcanzados, la política de promoción de exportaciones carece de una estrategia de mediano plazo

coordinada entre el Ministerio de Economía (organismo responsable por esa política) y los demás ministerios. Asimismo, no existe una política agrícola dirigida de manera específica a la producción de productos agropecuarios y agroindustriales con potencial exportador.

5.5 Desarrollo agroindustrial

No existe en Guatemala una política de desarrollo agroindustrial formulada por el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación; más bien la orientación existente coincide con la política industrial que diseña y ejecuta el Ministerio de Economía. En este contexto, la política agroindustrial reciente se ha basado en la protección arancelaria y en el libre juego de las fuerzas de mercado³⁶. De acuerdo con el diagnóstico del sector agroindustrial realizado por la Cámara de Industria, la protección efectiva concedida a este sector en 1990 era tan elevada que la última desgravación arancelaria no afectó a la industria.

Entre los instrumentos utilizados para la ejecución de la política agroindustrial se destacan las Leyes de Fomento establecidas por acción del Organismo Legislativo. Esas leyes han favorecido con exenciones tributarias al sector industrial del país (Cuadro V.3). Aunque proporcionan un marco propicio para el fomento de la industria, las exenciones la protegen frente a los otros sectores y crean algunas distorsiones, las cuales se ha intentado corregir en el último año al discutirse en el Congreso la derogación de esas leyes.

El papel que desempeña el Ministerio de Agricultura en el fomento y orientación del sector agroindustrial se ha restringido en forma exclusiva al control de calidad de la producción, a la importación de insumos

³⁶ A partir de 1986 el gobierno sustituyó la política de control de precios por el establecimiento de precios de referencia.

CUADRO V.3
LEYES DE FOMENTO, 1990

LEY	BENEFICIARIOS	TRIBUTOS QUE EXONERA
LEY DE FOMENTO AGRICOLA	AVICULTORES	DERECHOS DE IMPORTACION
MAQUINARIA Y UTENSILIOS AGRICOLAS	IMPORTADORES DE MAQUINARIA DE MAQUINARIA Y UTENSILIOS MECANICOS PARA PREPARAR Y CULTIVAR LA TIERRA	IMPUESTOS DE IMPORTACION
LEY DE FOMENTO DE LA GANADERIA DE LECHE	PRODUCTORES Y COMERCIALIZADORES DE LECHE	DERECHOS ARANCELARIOS Y SOBRECARGOS ADUANALES, IMPUESTOS FISCALES EN LAS IMPORTACIONES DE PRODUCTOS E INGREDIENTES PARA LA ALIMENTACION DEL GANADO LECHERO
LEY DE FOMENTO PARA LA DESCENTRALIZACION INDUSTRIAL	NUEVAS EMPRESAS INDUSTRIALES	IMPUESTOS SOBRE LA RENTA
LEY AGROQUIMICOS	IMPORTADORES DE INSECTICIDAS, FUNGICIDAS, HERBICIDAS Y FERTILIZANTES	DERECHOS DE IMPORTACION Y SOBRECARGA

FUENTE: CONGRESO DE LA REPUBLICA, 1990.

y a complementar esfuerzos con el Ministerio de Salud, para atender los controles de calidad de los productos agroindustriales. En tal sentido, se ha prestado especial atención a la incorporación de algunas sustancias (sal yodada, vitaminas en las harinas, entre otras) a los alimentos.

A pesar de que no cuenta con una instancia de diseño de políticas específicas para la agroindustria, el sector agropecuario participa en los consejos y

asociaciones que la empresa privada tiene para discutir cuestiones relacionadas al proceso agroindustrial (Consejo Nacional del Algodón, Asociación de Azucareros, Gremial de Agroquímicos, entre otros). Los principales sectores agroindustriales del país comprenden los ingenios azucareros, la matanza de ganado y preparación de carnes, la industria de productos alimenticios diversos para consumo humano y animal, la industria tabacalera, las maderas y la industria agroquímica.

5.6 Integración regional

La política de integración regional a nivel nacional puede ser vista desde dos aspectos: integración interna e integración externa. La integración interna está asociada al Mandato Constitucional del desarrollo regional del país. De conformidad con ese mandato, la Ley de Desconcentración y Descentralización Administrativa dio origen en los últimos años al diseño de políticas regionales, con la creación del Ministerio de Desarrollo (MINDES) y de los Consejos Nacionales de Desarrollo.

En el SPADA fueron creados los Consejos de Desarrollo Regional y Subregional (COREDAS y COSUREDAS), con el propósito de coordinar las políticas regionales agrícolas con las referentes a los demás sectores. Entre los esfuerzos realizados para fortalecer la política de desarrollo regional, figuran: (i) la decisión de que 8% del presupuesto nacional sea aportado a las municipalidades³⁷; (ii) la creación de las regiones administrativas del país donde funcionan instituciones públicas; (iii) el fortalecimiento al desarrollo del Petén, región que había estado al margen de la acción de los servicios del sector público.

El diseño y ejecución de políticas sectoriales en las regiones en que se dividió

³⁷ Estos recursos han sido utilizados prioritariamente en el desarrollo de acciones dirigidas al sector rural.

el país ha sido un signo de dinamización de la acción del sector público en el orden regional. La acción de las Secretarías Técnicas de los COREDAS como instrumentos de canalización de las necesidades identificadas en el campo hacia los entes centrales de toma de decisión, ha constituido un esfuerzo por descentralizar la planificación y mejorar la coordinación del SPADA.

El segundo aspecto de la política de integración regional se relaciona con los esfuerzos dirigidos al fortalecimiento de las relaciones económicas entre los países centroamericanos. Como parte de ese esfuerzo, el sector agrícola ha participado en la definición de políticas para el desarrollo del sector agropecuario de la región que coordina el Consejo Regional Agropecuario de Centroamérica, México, Panamá y República Dominicana (CORECA). A partir de 1987, luego de la reunión de Presidentes Centroamericanos en Esquipulas, el CORECA participó coordinadamente en la formulación de la Política de Integración Económica Centroamericana. Los avances logrados con esa participación se observan en el campo de la armonización de políticas para el sector agropecuario y en la participación del sector en el Plan de Acción Económica para Centroamérica (PAECA).

Si bien el sector agropecuario había permanecido parcialmente marginado de los mecanismos del proceso de integración, la constitución del CORECA facilitó su incorporación. Sin embargo, aún existen problemas de legalización de los espacios ante la Secretaría de Integración Económica para Centroamérica (SIECA) y en el país mismo. Esos problemas surgen de la poca participación que tiene el sector en materia de integración, pues los Ministros de Economía han sido designados, por acuerdo de los Presidentes en la reunión de Antigua, como el sector de enlace de la integración.

Asimismo, debe considerarse que el Ministerio de Agricultura no dispone de mecanismos adecuados para intervenir en el proceso de integración. Su participación en los foros del CORECA no ha significado la presentación de propuestas sobre políticas regionales para la integración, debido a la débil asesoría con que cuenta el Despacho Ministerial para participar en foros regionales.

5.7 Conservación de recursos naturales

A partir de la promulgación de la Constitución de 1985, se intensificó la acción del Estado en la definición de políticas dirigidas a la conservación de los recursos naturales. Sin embargo, la ejecución de estas políticas ha sido relativamente deficiente debido a: (i) la carencia de reglamentos para aclararlas y ponerlas en práctica; (ii) el bajo valor de las multas impuestas a quienes depredan los recursos naturales; (iii) la utilización de sistemas arcaicos de licencias; (iv) la falta de inclusión de programas educativos y evaluaciones de impacto ambiental en las orientaciones establecidas.

Las políticas de manejo de cuencas son ejecutadas por varias instituciones, en especial por el Instituto Nacional de Electrificación (INDE); el sector agrícola es responsable de la extensión de permisos para el uso de agua por medio de la Dirección Técnica de Riego y Avenamiento (DIRYA) de DICESA. Sin embargo, casi 88% de las tierras regadas pertenecen a consorcios privados que operan sin reglamentación gubernamental. Además, la ley de aguas es una materia que se discute en el Congreso desde hace más de diez años, sin que se haya llegado a una definición final.

La política de exenciones fiscales a las industrias establecidas fuera del área metropolitana ha dañado el medio ambiente,

sobre todo el recurso agua. Por otro lado, el impuesto de tierras ociosas determinado en la ley de transformación agraria ha sido poco aplicado, debido a su ambigüedad como ley y a la falta de catastros sobre uso potencial del suelo.

Respecto al uso de los recursos forestales, la utilización indiscriminada de leña como carburante provoca una gran deforestación del país. Esa situación necesita ser abordada con políticas sectoriales y extra-sectoriales, pues si continuara la tendencia actual, la eliminación de los bosques sería inevitable.

Los resultados de las políticas de expansión de la producción agropecuaria, han generado un crecimiento de entidades gubernamentales y no gubernamentales involucradas en la conservación de los recursos naturales y del medio ambiente, sin que existiera una coordinación específica. La degradación del medio ambiente ha crecido y las políticas existentes no han contribuido a revertir esa tendencia, al orientarse hacia grupos cuyo objetivo es el aumento de sus ingresos en el corto plazo sin preocuparse por la conservación de los recursos. El equilibrio del desarrollo ambiental con el crecimiento económico requiere una definición política, cuyo marco legal debe ser claro y preciso para promover la agroforestación y las medidas de conservación del suelo y del agua.

5.8 Generación y transferencia de tecnología

El país no dispone de un Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología que le permita formular políticas integrales en este campo. En consecuencia, las acciones realizadas no han sido en general desarrolladas de forma coordinada, a pesar de que algunas de ellas formaron parte de los planes de desarrollo del primer lustro de la década de los ochenta.

Por tal causa, la mayor parte de las labores de investigación que realiza el Instituto de Ciencia y Tecnología Agrícolas (ICTA) se han concentrado en actividades de mejoramiento genético, en especial granos básicos³⁸ (Cuadro V.4). Sin embargo, al buscar responder la demanda de los agricultores, el ICTA ha desarrollado investigaciones en otros cultivos tales como hortalizas, frutales, verduras y bovinos. La investigación pecuaria, forestal y piscícola es incipiente a nivel del sector público, pero no sucede lo mismo en el sector privado. Este último se abastece de tecnología que ingresa al país por medio de empresas vendedoras de insumos y compradoras de productos para la exportación.

Las universidades muestran un grado incipiente de investigación en la agricultura y el sector privado relacionado con las exportaciones tradicionales tiene sus propios grupos de investigación (en banano, café y azúcar).

La política de investigación y transferencia de tecnología en el sector agrícola debería ser definida por el Despacho Ministerial y ejecutada por el ICTA y las instituciones centralizadas del sector (DIGESA, DIGESEPE y DIGEBOS). Sin embargo, en la realidad cada institución define sus acciones de forma descoordinada, pero privilegia a las clases más vulnerables, que son los pequeños y medianos agricultores.

Con respecto a la política de transferencia de tecnología, ésta tiene en el sector agropecuario las tres entidades ejecutoras ya mencionadas: DIGESA, DIGESEPE y DIGEBOS. La modalidad operativa de esas instituciones se basa en un esquema de extensión minorista que ha demostrado ser ineficaz y de alto costo

³⁸ El énfasis dado a granos básicos obedece al mandato legal que tiene el MAGA de concentrar sus actividades en el desarrollo de estos cultivos.

administrativo. Además, la articulación entre esas entidades y el ICTA es débil.

En 1987 se creó un Programa de Representantes Agrícolas, como enlace entre los agricultores de las aldeas y el Sector Público, para aumentar la cobertura de acción del SPADA. Este programa no ha tenido el resultado esperado y su costo global es alto.

En vista de todos esos aspectos, la política de generación y transferencia de tecnología no ha tenido los resultados esperados³⁹ y la credibilidad del sector público como vendedor de tecnología ha sido superada por la agroindustria de insumos y productos.

5.9 Desarrollo rural

De conformidad con su Decreto de creación y con las modificaciones reglamentarias establecidas en 1981, el Ministerio de Agricultura tiene como principal función dedicarse a aspectos de producción en el sector; tal causa deja el desarrollo rural como una consecuencia del desarrollo productivo. Sin embargo, la intervención de algunos organismos internacionales llevó a este Ministerio a ejecutar proyectos dirigidos al desarrollo rural, tales como el Programa de Desarrollo Agrícola del Altiplano y, últimamente, los Proyectos Zacapa-Chiquimula y el TRIFINIO. No obstante ese hecho, el sector público agropecuario no ha definido políticas específicas para el desarrollo rural.

En 1987 el Gobierno creó el Ministerio de Desarrollo Urbano y Rural, que posteriormente pasó a llamarse Ministerio de Desarrollo (MINDES). Este Ministerio, pasó a diferenciar sus actividades de las del Ministerio de Agricultura mediante la

³⁹ Una evidencia de este hecho es que menos de 10% de los productores utilizan semilla mejorada en la producción de granos básicos. Esto ha constituido una limitante para superar los rendimientos por unidad de área históricamente registrados en el país.

CUADRO V.4
TRABAJOS DE INVESTIGACION REALIZADOS POR EL ICTA SEGUN
TIPO Y CULTIVO, 1986

TIPO DE INVESTIGACION	CULTIVOS				BOVINOS	OTROS	TOTAL	PARTICIPACION %
	GRANOS BASICOS (1)	PAPA	HORTALIZAS	FRUTAS				
PRACTICAS AGRICULTURALES	37	5	17	19	15	23	116	28,6
CONTROLES Y PROTECCION	9	3	12	8	0	4	152	9,9
PROTECCION POSTCOSECHA	0	1	0	0	0	0	1	0,2
SOCIOECONOMICA	33	10	4	1	1	14	63	15,5
SEMILLAS	0	4	1	0	0	0	5	1,2
MEJORAMIENTO GENETICO	147	6	8	5	0	19	185	45,6
TOTALES	226	29	42	33	16	60	522	100,0
PARTICIPACION %	55,6	7,1	10,3	8,1	3,0	14,7	100	----

1. MAIZ, TRIGO, FRIJOL, SORGO, ARROZ.
2. OLEAGINOSAS, RECURSOS FITOGENETICOS, ETC.

realización de acciones de organización y promoción social en el ámbito rural. Por razones organizativas y financieras, los aportes del MINDES hacia el establecimiento de una política de desarrollo rural han sido limitados. Por otro lado, este Ministerio, a partir de enero de 1991 se encuentra en proceso de reorganización. Entre las actividades ha realizar, figura el establecimiento de un Programa de Compensación Social a nivel nacional, con el apoyo de los organismos que el Estado tiene para atender las áreas rurales⁴⁰. Cada uno de esos mecanismos, tanto por el origen de su financiamiento como por los objetivos de las instituciones nacionales que los ejecutan, tienen diferentes concepciones estratégicas sobre el desarrollo rural; ello dificulta sobremanera la realización de una acción coordinada para el apoyo de esta área.

La conceptualización política del desarrollo rural ha impedido reconocer el

⁴⁰ Entre estos mecanismos se incluyen: los recursos correspondientes a 8% del presupuesto nacional que es aportado a las municipalidades, el Fondo Especial de Solidaridad (FES), el Instituto de Fomento Municipal (INFOM), la Comisión Especial de Ayuda a Repatriados (CEAR), el Programa de Desarrollo para Refugiados (PRODERE) y otros.

potencial económico de la masa campesina, aunque en el país un alto porcentaje del PIB agrícola lo proporcionan más de 400 mil trabajadores familiares con menos de tres hectáreas (Cuadro V.5). Las decisiones sectoriales de política, si bien orientadas hacia los pequeños productores, no han considerado en su diseño las características de eficiencia microeconómica en que se desarrolla la economía campesina.

CUADRO V.5
ESTRATIFICACION SOCIAL DE LOS HOGARES
RURALES, POR REGION Y CLASE ECONOMICA, 1988
(MILLARES DE PERSONAS)

REGION	ASALARIADO	CAMPESIÑO		
		POBRE	MEDIANO	ACOMODADO
TOTAL	128	367	266	10
METROPOLITANA	7	30	12	1
NORTE	3	53	30	1
NORORIENTAL	14	28	34	1
SURORIENTAL	17	28	44	3
CENTRAL	13	27	23	1
NOROCCIDENTAL	1	88	60	1
SUROCCIDENTAL	72	107	51	1
PETEN	1	6	12	1

FUENTE: ELABORACION PROPIA CON DATOS DE LA ENCUESTA SOCIODEMOGRAFICA, 1989. (INE).

El elevado número de campesinos pobres y asalariados requiere la definición de políticas específicas para el desarrollo rural, que no necesariamente tienen que ver en forma exclusiva con la producción agrícola sino también con el apoyo subsidiario de otros sectores.

5.10 Seguridad alimentaria y nutrición

La política nutricional y de alimentación del país ha sido ejecutada en forma dispersa debido a la falta de una orientación global que coordine los esfuerzos de las instituciones públicas y privadas y de los organismos internacionales que realizan acciones en este campo. El artículo 99 de la Constitución Política del Estado señala: "El Estado velará para que la alimentación y nutrición de la población reúna los requisitos mínimos de salud. Las instituciones especializadas del Estado deberán coordinar sus acciones entre sí y con organismos internacionales dedicados a la salud, para lograr un sistema alimentario nacional efectivo". Esta disposición no ha sido cumplida por el sector público, aunque se reconozcan los esfuerzos realizados por el Programa de Reorganización Nacional con la creación del Consejo Nacional de Alimentación (CONALIMENTOS), el cual no fue operativizado.

No obstante los aspectos anteriores, la política de seguridad alimentaria fue ejecutada en forma parcial mediante la creación, en 1987, de un Programa Prioritario de Seguridad Alimentaria. Este programa dio inicio a un plan de seguridad alimentaria a nivel nacional que incluía orientaciones para atacar los problemas de alimentación y nutrición. Sin embargo, por razones de ubicación organizacional y coordinación, no fue posible alcanzar todos los objetivos establecidos. Durante sus cuatro años de existencia, este programa impulsó acciones dirigidas hacia la seguridad alimentaria, como fueron las ferias del agricultor y las

ventas de productos a la Liga del Consumidor (LIDECOM).

Guatemala ha sido un país importador de productos básicos (Cuadro V.6); sin embargo, su grado de dependencia alimentaria ha sido parcialmente atendido por donaciones y créditos en alimentos. La entrada al país de esos productos ha producido una mejora en la estabilidad de los precios para el consumidor pero, al mismo tiempo, ha reducido la remuneración recibida por los productores nacionales. Además, la monetización de los productos ingresados ha creado un sistema poco fluido de inversión pública, el cual ha ayudado al presupuesto del Estado, pero se ha constituido en un costo para los distribuidores de esos productos. Las donaciones y créditos en alimentos han reducido el coeficiente de autosuficiencia alimentaria, con lo cual han distorsionado los patrones de consumo e influido en el nivel de desempleo, al ser realizadas esas negociaciones fuera de un contexto de política sectorial.

CUADRO V.6
INSUFICIENCIA ALIMENTARIA, 1987

PRODUCTO	% INSUFICIENCIA ALIMENTARIA	% PRODUCTO IMPORTADO SOBRE PRODUCCION NACIONAL
ARROZ	64,5	56,4
FRIJOL	1,8	2,0
MAIZ	4,8	4,6
TRIGO	75,0	196,0
LECHE	32,7	75,6

* NO SE CONSIDERARON LAS IMPORTACIONES COMERCIALES.

FUENTE: BANCO DE GUATEMALA Y ELABORACION PROPIA.

Existe en el país un número elevado de donantes, receptores y utilizadores de los recursos originados por la ayuda alimentaria, lo cual constituye una red bastante difícil de identificar en cuanto al manejo de las donaciones y la definición de una política coordinada de ayuda

alimentaria, pues sus efectos inciden de manera directa sobre el sector agrícola, en el cual instituciones públicas tienen una participación marginal.

Estudios realizados por el INCAP y UNICEF⁴¹, han demostrado que, en 1987, alrededor de 70% de las personas a nivel nacional tenían un consumo menor a 75% de la recomendación energética mínima dada por los organismos internacionales; en la dieta de las familias pobres, 80% de las calorías era aportada por el maíz y el frijol. La desnutrición en niños menores de 5 años ha crecido en el decenio a 36% y la desnutrición severa aumentó en 65%.

VI. SISTEMA INSTITUCIONAL AGROPECUARIO

El sistema institucional agropecuario de Guatemala está conformado por instituciones públicas y no gubernamentales.

6.1 El sector público agropecuario y de alimentación (SPADA)

El Sector Público Agropecuario y de Alimentación es el complejo orgánico formado por las dependencias públicas que tienen competencia para realizar actividades en el campo agropecuario del país. La actual estructura organizativa del SPADA está formada por el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA) y por organismos de comercialización, financiamiento, generación y transferencia de tecnología, y de políticas de tierras (Figura VI.1).

A partir de 1970 el marco legal y la estructura operativa del SPADA se modificó sin guardar la congruencia necesaria con

⁴¹ Memorias del Seminario Taller "Efecto de las Políticas Socioeconómicas en la Situación Alimentario-Nutricional". Guatemala, mayo de 1990, y "Análisis de Situación", Guatemala, mayo de 1991.

el papel que debía desempeñar⁴². Por lo tanto, algunos de los elementos legales que norman la acción del SPADA no precisan: (i) su ámbito de injerencia, objetivos, funciones y actividades; (ii) las áreas de acción a cubrir; (iii) las relaciones que debe tener con instituciones de otros sectores públicos, asociaciones de agricultores y agencias de cooperación técnica y financiera internacionales; (iv) la participación del SPADA en el proceso de análisis, formulación y decisión de las políticas macroeconómicas y sectoriales no agropecuarias.

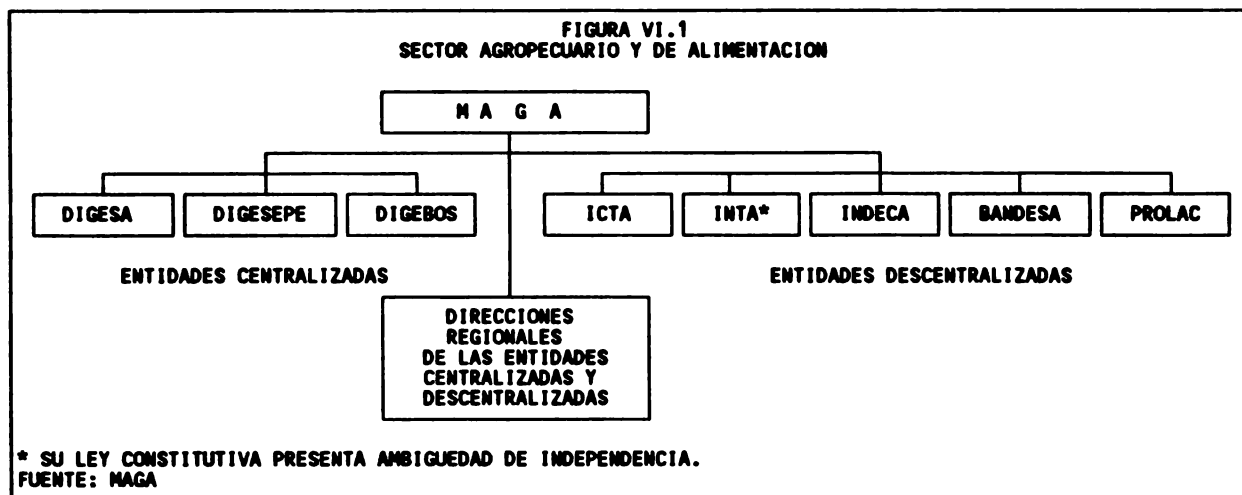
Un problema adicional del marco legal vigente del SPADA es que, a partir de 1981, se le asignó participación en el área de alimentación. Esto generó cierta ambigüedad y confusión en relación a los objetivos y acciones que debe desarrollar; se amplió considerablemente el campo de acción del SPADA sin que éste dispusiera de los mecanismos, recursos e instrumentos necesarios para desempeñar adecuadamente nuevas tareas.

Una de las principales limitaciones del SPADA proviene de su modalidad operativa, eminentemente centralizada y basada en un esquema de prestación de servicios de "tipo minorista" dirigido especialmente al pequeño y mediano productor. Ese esquema operacional no facilita el logro de mejores resultados en términos de efectividad y, al mismo tiempo, dificulta una mayor participación del sector privado.

Por otro lado, la cantidad de recursos asignados al sector resulta insuficiente para financiar las actividades estratégicas de desarrollo requeridas⁴³. Además, no se

⁴² Este marco restringe la participación del SPADA al proceso productivo y de comercialización de recursos naturales, agrícolas, pecuarios y alimenticios en su estado natural o procesado.

⁴³ Del presupuesto de gastos para 1991, alrededor de 70% de los recursos se destinan a funcionamiento y gastos corrientes, y 85% de esta parte se emplean para el pago de sueldos y salarios.



dispone de una política y de un programa de inversiones sectoriales que prioricen el gasto público del SPADA. La poca capacidad de ejecución de programas y proyectos del SPADA aumenta sus limitaciones.

Los recursos externos han tenido un papel determinante en el financiamiento del SPADA. Durante 1980-86 los recursos externos representaron alrededor de 9% del gasto total. En 1989 esa participación llegó a más de 72%, de la cual 96% se presupuestó para inversiones (Cuadro VI.1).

Con respecto a los recursos humanos, el SPADA enfrenta las siguientes limitaciones: (i) gran parte de los funcionarios no están suficientemente capacitados y motivados para realizar sus funciones; (ii) la asignación del personal no es la más adecuada, lo cual ha generado una capacidad ociosa; (iii) la inestabilidad laboral no permite atraer y mantener un equipo técnico y administrativo adecuado.

6.1.1 Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA)

El MAGA es la unidad responsable de la dirección del SPADA y de la formulación y ejecución de las políticas de desarrollo agropecuario del país. Ese

Ministerio está formado por el Despacho Ministerial, la Unidad de Coordinación Administrativa, la Unidad Sectorial de Planificación Agropecuaria y de Alimentación (USPADA), la Dirección Técnica de Asuntos Jurídicos, la Secretaría General, la Unidad de Formación de Recursos Humanos (UFRH), la Oficina de Control de las Areas de Reservas de la Nación (OCREN) y la Unidad de Comunicación Social (Figura VI.2).

El Despacho Ministerial enfrenta diversos problemas y limitantes, entre los cuales se destacan: (i) la inexistencia de una adecuada asesoría en análisis y formulación de políticas para el sector; (ii) reducida articulación a nivel técnico operativo con el resto de los sectores públicos que formulan las políticas macroeconómicas⁴⁴; (iii) ausencia de mecanismos de seguimiento y evaluación de las disposiciones establecidas por el Despacho; (iv) deficientes mecanismos de coordinación y concertación con el sector privado.

La USPADA, a pesar de ser la unidad técnico-asesora del Despacho Ministerial en

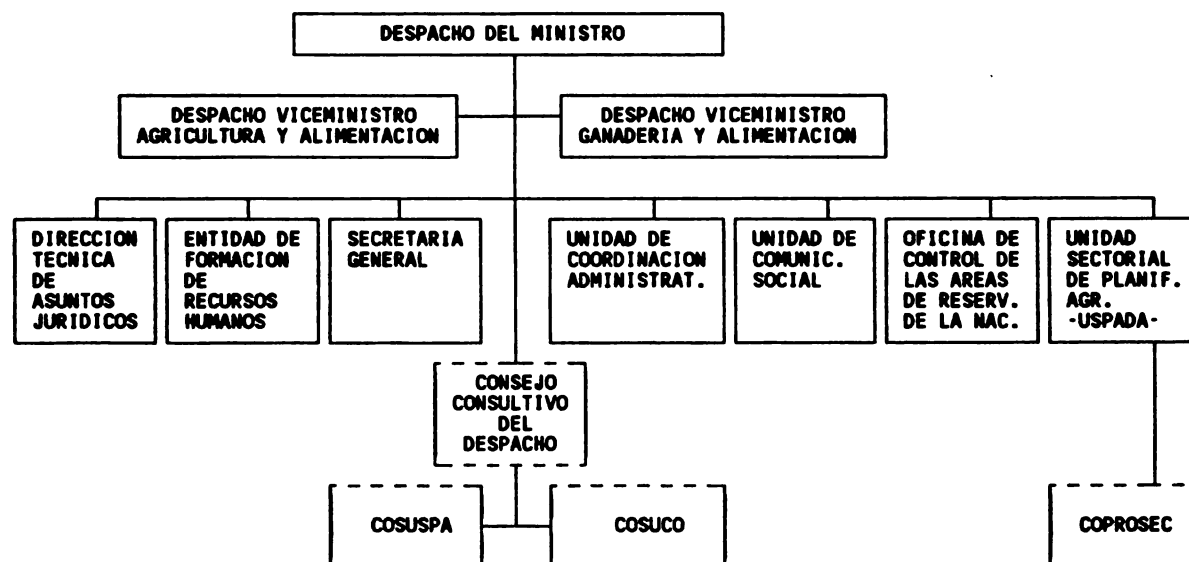
⁴⁴ Esto es resultado de una insuficiente capacidad técnica de los cuadros asesores del Despacho y del hecho de que la participación del SPADA en los foros técnicos operativos no está institucionalizada.

CUADRO VI.1
GASTO SECTORIAL FINANCIADO CON RECURSOS EXTERNOS
(PORCENTAJE)

TIPO DE INSTITUCION	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
CENTRALIZADAS										
GASTOS CORRIENTES	2	2	0	3	1	7	15	5	14	37
GASTOS DE CAPITAL	25	26	38	44	37	75	63	93	99	93
TOTAL	3	4	6	18	11	19	30	39	65	71
DESCENTRALIZADAS										
GASTOS CORRIENTES	0	0	0	0	6	7	14	7	6	20
GASTOS DE CAPITAL	18	7	18	24	10	7	11	21	16	98
TOTAL	9	4	8	14	8	7	12	16	11	73
POR GASTO										
GASTOS CORRIENTES	(*)	(*)	--	1	3	7	14	7	9	28
GASTOS DE CAPITAL	18	7	19	27	13	12	19	34	51	96
TOTAL	8	4	8	15	8	9	17	21	31	72

(*) MENOS DE 1%.
 FUENTE: DIRECCION DE PRESUPUESTO DEL MINISTERIO DE FINANZAS.

FIGURA VI.2
MINISTERIO DE AGRICULTURA, GANADERIA Y ALIMENTACION
- M A G A -



FUENTE: MAGA.

las áreas de estrategias, políticas y proyectos, no tiene una calidad jerárquica dentro de la organización del SPADA que le permita coordinar o dar seguimiento a sus funciones. Además, no dispone de los mecanismos y recursos (humanos y financieros) para realizar adecuadamente sus tareas.

La UFRH no ha desempeñado un papel efectivo debido a la inexistencia de una política de desarrollo de recursos humanos del SPADA; asimismo, debe tenerse en consideración que no cuenta con suficiente personal técnico calificado y dispone de limitados recursos financieros.

Para facilitar la coordinación de las acciones del SPADA, el MAGA cuenta con varios comités que funcionan en el Ministerio, en las regiones y subregiones. Esos comités, sin embargo, no han mostrado articulación debido a la inexistencia de programas y proyectos elaborados de manera adecuada y a la poca precisión de los lineamientos operativos emanados de los cuadros ejecutivos del sector; ello ha generado confusión, duplicación de esfuerzos y desperdicio de recursos.

El Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación presenta en su Planta Central un alto grado de concentración de los recursos del SPADA. Se estima que más de 75% de los recursos humanos y 85% de los recursos físicos los absorbe la planta central. En términos de recursos financieros, aproximadamente 20% del total de los gastos corrientes en 1989 correspondieron al MAGA. En relación a los gastos de capital, el mayor porcentaje lo absorbieron las dependencias y entidades descentralizadas del SPADA (Cuadro VI.2).

Otras situaciones problemáticas son: la dispersión física de las entidades del sector público, que aumenta la descoordinación sectorial; y la existencia de entidades

CUADRO VI.2
ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DEL GASTO TOTAL
(Porcentajes)

CONCEPTO	1980	1981	1983	1985	1987	1989
CENTRALIZADAS						
DESP. MINIST.	4	4	6	7	10	13
DIGESA	6	6	6	8	9	11
DEGESEPE	2	1	2	3	8	9
DIRENA	0	0	0	0	0	0
DIGEBOS	0	0	0	0	0	3
DIENYCA	1	1	0	0	0	0
DIDEAGRI	0	0	0	0	0	0
SUBTOTAL	14	14	14	17	26	37
DESCENTRALIZADAS						
BANDESA	26	37	34	33	38	35
INDECA	24	27	33	30	21	22
INTA	20	12	7	8	5	0
INAFOR	7	6	5	5	3	0
ICTA	5	3	5	5	6	5
PROLAC	2	2	2	2	2	1
SUBTOTAL	86	87	86	83	74	63
TOTAL	100	100	100	100	100	100

FUENTE: MAGA

nacidas como unidades ejecutoras de proyectos y convenios con organismos internacionales, las cuales han operado en forma paralela en el SPADA.

6.1.2 Organismos de comercialización

En el SPADA existen dos instituciones que se vinculan con el mercadeo de productos agropecuarios: el Instituto de Comercialización Agrícola (INDECA) y la Empresa de Productos Lácteos de Asunción Mita (PROLAC).

INDECA está encargado de proporcionar los servicios de comercialización e información de precios de mercado nacional e internacional, así como de aplicar políticas de mercadeo, estabilización de precios y abastecimiento de productos alimentarios. Fue creado como entidad descentralizada, autónoma, con personalidad jurídica y patrimonio propio.

Las acciones de INDECA se han concentrado principalmente en la ejecución

de políticas de fijación de precios y de importación de granos básicos. A partir de enero de 1991, INDECA suspendió la compra de granos y la fijación de precios de garantía, debido a que la política del nuevo gobierno tiene por objeto reducir la intervención del Estado y promover el libre comercio. Sin embargo, el Instituto continúa operando algunos de sus programas, tales como el desarrollo de ferias agrícolas, información de precios y otros servicios de comercialización (secado, por ejemplo).

El desempeño de INDECA ha sido deficiente debido a una serie de problemas que presenta. Entre esos problemas se incluyen: (i) inexistencia de políticas, programas y proyectos de mercadeo; (ii) deficiente sistema de información de mercadeo; (iii) falta de participación del sector privado en la definición de las actividades que desarrolla el Instituto; (iv) inadecuada infraestructura operativa de apoyo al mercadeo; (v) elevados costos de operación⁴⁵; (vi) falta de competencia técnica especializada.

Las nuevas autoridades ministeriales designaron un equipo gerencial para dirigir INDECA y realizar una evaluación institucional que permita reorientarlo y reestructurarlo de acuerdo con las necesidades actuales del país.

PROLAC tiene las siguientes atribuciones: (i) incrementar y mejorar la producción lechera del Valle de Asunción Mita, ubicado en el Departamento de Jutiapa; (ii) contribuir al abastecimiento de la demanda de leche fluida, en polvo y derivados; (iii) promover y facilitar su mercadeo.

⁴⁵ Actualmente, su principal limitante es la carencia casi absoluta de recursos para funcionar normalmente (pago de sueldos y salarios, gastos de funcionamiento). El presupuesto aprobado de INDECA para 1991 fue de Q17,0 millones, lo cual prácticamente lo tiene paralizado.

Para el desarrollo de sus funciones, PROLAC establece precios de adquisición y venta de la leche y compra el producto de los ganaderos en la zona que atiende, para luego venderla en el mercado⁴⁶.

El desempeño de PROLAC no ha correspondido a lo esperado, por diversas razones: carencia de programas de acción; mal estado de su equipo; deficiente gestión empresarial y financiera; área de cobertura limitada; marco legal obsoleto; falta de personal capacitado. Además de esos problemas, PROLAC ha sido afectada por las distorsiones creadas por la administración de las donaciones de leche que ingresan al país.

Actualmente se reconstituye 50% del equipo de PROLAC, con el propósito de hacer más eficiente a la Empresa. Paralelamente, se realizan proyectos orientados a mejorar la productividad y producción lechera⁴⁷. Además, el Despacho Ministerial tiene interés en llevar a cabo una evaluación y reorientación de PROLAC de acuerdo a los lineamientos del nuevo gobierno.

6.1.3 Organismo financiero

El Banco Nacional de Desarrollo Agrícola (BANDESA) es el órgano financiero del gobierno responsable de promover y administrar la asistencia crediticia al sector agropecuario y, en especial, al pequeño y mediano agricultor. Fue creado el 3 de diciembre de 1970; tiene carácter de entidad descentralizada y autónoma.

BANDESA realiza sus operaciones con recursos provenientes de su capital,

⁴⁶ Generalmente los precios cobrados por PROLAC son más bajos que los del mercado.

⁴⁷ PROGETTAPS, financiado por el BID, y el de mejoramiento y asistencia de la producción bovina de doble propósito, promovido por el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID).

reservas, operaciones pasivas y por medio de la administración de fondos en fideicomiso, constituidos con recursos del Gobierno Central y de instituciones financieras internacionales. En 1990 el presupuesto de egresos del Banco totalizó Q169,3 millones, de los cuales 45% fueron recursos propios, 4,4% saldos de Caja, 40% recuperaciones por fideicomisos, 9% de la AID; el resto provino de préstamos del BANGUAT y de una donación del Gobierno de Italia.

BANDESA cuenta con casi 1.200 empleados, de los cuales aproximadamente la mitad se encuentran en la capital. De éstos, solo 28 tienen grado profesional, 852 formación media y 242 educación primaria.

La situación económica general del país y los problemas financieros del gobierno en el pasado reciente (1985-1990) limitaron los recursos para crédito. Por otra parte, las tasas de interés fijadas por el Banco de Guatemala resultaron negativas en términos reales, razón por la cual la banca privada se vio obligada a limitar los préstamos al sector agropecuario⁴⁸. En ese contexto, BANDESA aumentó sus créditos casi tres veces en términos nominales. Sin embargo, ese aumento no resultó suficiente para compensar la disminución de préstamos por parte de la banca privada (Cuadro VI.3).

La asistencia crediticia de BANDESA al sector agropecuario, ha sido deficiente e inefectiva, a causa de los siguientes factores:

- (i) Inexistencia de adecuadas políticas crediticias, cartera vencida y contaminada, difíciles trámites administrativos para la concesión de los créditos.

⁴⁸ Las tasas preferenciales de interés de algunas carteras en fideicomiso han motivado fuertes pérdidas para BANDESA, pues los costos de manejo son bastante elevados.

CUADRO VI.3: CREDITO AGROPECUARIO, 1980-88
(MILLONES DE Q 1980)

INSTITUCIONES	1980	1982	1984	1986	1988
BANCOS PRIVADOS	133,3	122,3	134,8	76,7	34,7
BANCOS ESTATALES	53,0	38,2	49,0	32,9	41,8
BANDESA	35,9	31,3	41,3	21,9	36,0
DEMÁS BANCOS	17,1	6,9	7,7	11,0	5,8
FINANCIERAS	9,2	6,8	9,3	5,5	4,8

FUENTE: BANCO DE GUATEMALA

- (ii) Marco legal desactualizado y organización excesivamente centralizada.
- (iii) Elevados costos de operación.
- (iv) Baja capacidad ejecutiva y operativa de los recursos humanos.
- (v) Alta dependencia en aportes del gobierno y de organismos internacionales.

6.1.4 Organismos de generación y transferencia de tecnología

Corresponden al Instituto de Ciencia y Tecnología (ICTA) la generación y promoción de la ciencia y tecnología agrícola, y a las Direcciones Generales de Servicios Agrícolas (DIGESA) y de Servicios Pecuarios (DIGESEPE) la prestación de servicios técnicos y de extensión en el campo agrícola y pecuario, respectivamente.

ICTA es la organización responsable de generar y promover el uso de la ciencia y la tecnología en el sector agrícola. Los programas de investigación que desarrolla contemplan trabajos en granos básicos, hortalizas, frutales deciduos y oleaginosas. Sin embargo, no abarcan todos los rubros de

importancia económica en el país. La investigación tecnológica para los cultivos de exportación tradicional y no tradicional está básicamente en manos del sector privado.

El ICTA cuenta con más de 1.000 empleados⁴⁹, de los cuales 13% están en la sede y 87% en el interior del país. Del total del personal, 17% tiene formación universitaria, 13% técnica y el 62% primaria y básica.

En términos generales, el ICTA no ha alcanzado un resultado satisfactorio. Entre las principales causas de ese débil desempeño se destacan las siguientes: (i) baja capacidad de adaptación a las nuevas necesidades de investigación; (ii) incongruencia entre el marco legal y el *modus operandi*; (iii) inexistencia de una visión integrada de las políticas de investigación y transferencia de tecnología; (iv) falta de coordinación con los productores y extensionistas; (v) inadecuada capacidad técnica y administrativa de gran parte de su personal; (vi) considerable dependencia del financiamiento externo.

DIGESA fue creada en 18 de diciembre de 1970, con el propósito de prestar servicios técnicos a los agricultores. Los principales objetivos de esa Dirección son: (i) transferir a los agricultores, en particular a los pequeños y medianos, los resultados de las investigaciones; (ii) fomentar la diversificación de cultivos para el consumo interno y la exportación; (iii) proporcionar al agricultor asistencia técnica y educación extraescolar, que le permitan adoptar tecnologías apropiadas.

Para el logro de esos objetivos, DIGESA cuenta con una estructura organizativa que comprende la Dirección General, las Unidades Administrativas, de Programación, de Coordinación de Proyectos y Convenios, las Unidades

⁴⁹ Incluye los trabajadores de campo.

Técnicas de Producción Vegetal, Riego y Avenamiento, Sanidad Vegetal y Direcciones Técnicas de Ejecución Regional.

DIGESA tiene 7.500 empleados, de los cuales alrededor de 10% está en la ciudad capital y el resto en el interior del país. Del total, 262 cuentan con grado universitario, 1.474 tienen educación de nivel medio y 16 nivel primario.

DIGESA no ha logrado los objetivos esperados. Entre los principales problemas que han contribuido a este desempeño se destacan: (i) su esquema "minorista" (al menudeo) de operación ha demostrado ser inefectivo y altamente costoso⁵⁰; (ii) deficientes políticas operativas; (iii) inadecuada organización; (iv) descoordinación con las demás instituciones del SPADA; (v) exceso de personal e insuficiente nivel de capacitación; (vi) población objetivo difusa.

DIGESEPE fue creada en julio de 1978 como entidad responsable de impulsar el desarrollo pecuario nacional, la pesca y la acuicultura. Entre sus principales funciones se destacan la transferencia de tecnología a los pequeños y medianos productores; la inspección sanitaria; el control de alimentos de origen animal y la realización de programas orientados a desarrollar y conservar los recursos pesqueros, marítimos y de aguas continentales del país.

Para la ejecución de sus actividades, DIGESEPE contó en 1990 con aproximadamente 1.000 funcionarios, de los cuales alrededor de 30% se ubicaron en la ciudad capital y 70% en el interior del país. Del total de empleados, 152 tenían grado universitario y los demás formación media y primaria.

Los principales problemas que enfrenta DIGESEPE incluyen los siguientes: (i) organización centralizada poco

⁵⁰ Este problema a menudo se interpreta mal y se identifica como falta de cobertura.

flexible y costosa; (ii) deficientes mecanismos de planificación, seguimiento y evaluación; (iii) falta de integración con las acciones del ICTA y DIGESA; (iv) excesivo número de programas a ejecutar; (v) recursos humanos poco motivados y capacitados; (vi) insuficiente atención y carencia de políticas para el desarrollo pesquero.

6.1.5 Organismo de políticas de tierras

El Instituto Nacional de Transformación Agraria (INTA) es la institución pública encargada de diseñar y ejecutar las políticas de explotación del recurso tierra⁵¹. Como parte de sus funciones, el Instituto ha desarrollado actividades de planificación, desarrollo y ejecución de asentamientos. Asimismo, ha dotado a los campesinos carentes de tierras de ese recurso; también los ha orientado e impulsado a asociarse e integrar empresas campesinas de autogestión. Además, ha promovido la asistencia en educación, salud y seguridad.

A la fecha se han entregado 271.490 hectáreas de tierras a los campesinos (Cuadro VI.4). De ese total, 75% fue concedido en la forma de patrimonio agrario colectivo. La segunda modalidad de distribución de tierra, que benefició a mayor número de familias, fue la entrega por medio de loteos (11.224 familias).

Del Presupuesto del INTA para 1990, más de 75% (Q11,2 millones), fue para funcionamiento y 25% para inversión (Q2,9 millones). El renglón de servicios personales en general representó alrededor de 40% del total de gastos de la institución. Ese presupuesto fue financiado con

⁵¹ El Acuerdo Gubernativo Número 105-86 dispone que el Ministerio de Desarrollo Urbano y Rural coordinará sus funciones con el Instituto, a efecto de diseñar y ejecutar políticas agrarias de desarrollo rural en forma conjunta.

TIPO	BENEFICIARIOS (1)	EXTENSION (HA.)
PATRIMONIO AGRARIO COLECTIVO	17.358	203.940
FINCAS COOPERATIVAS	4.309	38.250
COMUNIDADES LEGALIZADAS	7.322	27.440
LOTIFICACIONES	11.224	1.860
TOTAL	40.213	271.490

(1) EL NUMERO DE BENEFICIARIOS CORRESPONDE AL NUMERO DE FAMILIAS.
FUENTE: INTA.

transferencias corrientes (Q8,6 millones) y de capital (Q2,2 millones) y con Q3,3 millones de ingresos propios y ahorros de ejercicios anteriores.

A pesar de las acciones desarrolladas por el INTA, aún persiste en el país un alto índice de concentración de la tierra. El problema de la tenencia de la tierra se ve agravado por la falta de un mercado establecido de tierras agrícolas, la carencia de mecanismos institucionales para tratar los problemas de la tierra ociosa y las deficiencias en la titulación, particularmente para los micro y pequeños agricultores. Algunos organismos no gubernamentales, con financiamiento de AID y de otros donantes, mantienen proyectos de compra de tierras y su entrega a campesinos con base en crédito. No se cuenta con cifras sobre el particular.

Entre los problemas actuales del INTA, pueden mencionarse los siguientes: (i) insuficiente integración de sus actividades con las otras instituciones del

SPADA⁵²; (ii) la Ley del INTA no refleja lo que este organismo debería realizar y se encuentra desfasada con relación a la realidad del agro guatemalteco y la economía del país; (iii) el número de funcionarios que tiene es excesivo, se concentran en la ciudad capital (casi 39%), están desmotivados y no tienen suficiente capacitación.

Se tiene conocimiento de que el Despacho Ministerial del MAGA pretende hacer una revisión de la Ley del INTA, con el propósito de reorientar y reorganizar el Instituto.

6.2 Instituciones no públicas

6.2.1 Cooperativas

El Movimiento Cooperativo ocupa un espacio importante en el ámbito económico, social y político del país.

Actualmente cuenta con 1.093 organizaciones de primer grado⁵³ (cooperativas federadas y no federadas), diez de segundo (Federaciones) y una de tercero⁵⁴ (Cuadro VI.5). Existe también la Gran Unión de Cooperativas No Federadas (GUCONOFE) que, a pesar de no estar registrada como una confederación de cooperativas, realiza funciones similares.

La importancia del movimiento cooperativo en el país es significativa. En la actualidad existen aproximadamente 250.000 afiliados, que representan casi 3% de la población total del país y 5% de la

⁵² El INTA ha funcionado fuera del SPADA, debido a que el Presidente de su Junta Directiva depende de la Presidencia de la República y en algunas ocasiones ha cumplido propósitos de naturaleza política y no técnica.

⁵³ De las cooperativas de primer grado, una tercera parte está inactiva y sólo un poco más de 50% opera de manera razonable.

⁵⁴ Una organización de primer grado es aquella que agrupa a sus afiliados (Cooperativa); la de segundo grado integra Cooperativas (Federación) y la de tercer grado agrupa a Federaciones (Confederación).

CUADRO VI.5
COOPERATIVAS INSCRITAS EN EL INACOP
(31 DICIEMBRE DE 1989)

COOPERATIVAS	NUMERO
TOTAL	1.104
COOPERATIVAS	1.093
FEDERACIONES	10
CONFEDERACIONES	1*

* EXISTE OTRA ORGANIZACION DE TERCER GRADO - GRAN UNION DE COOPERATIVAS NO FEDERADAS (GUCONOFE)- QUE ESTA REGISTRADA COMO UNA ORGANIZACION PRIVADA SIN FINES DE LUCRO.

FUENTE: SECCION DE ESTADISTICA, INACOP

población económicamente activa (PEA). La mayor parte de los afiliados cuentan con bajos a medianos ingresos y están ubicados sobre todo en el área rural. Asimismo, el movimiento cuenta con una organización piramidal que le ha permitido constituirse en un interlocutor importante para concertar y ejecutar acciones conjuntas con el Gobierno y el resto del sector privado.

El movimiento cooperativo desempeña un papel decisivo en la economía del sector agropecuario y del país por medio de los servicios económicos y técnicos que prestan las federaciones a las cooperativas afiliadas. Entre esos servicios se destacan los de comercialización, financiamiento, educación cooperativa, asistencia técnica y asesoría (Cuadro VI.6).

Del total de cooperativas, 48% se concentra en la agricultura; 19% en el sector ahorro y crédito, y 14% en el sector consumo. Asimismo, 24% de los asociados se encuentra en el sector agrícola, 62% en el de ahorro y crédito, y 8% en el de consumo. Más de 55% de las cooperativas están vinculadas a la

CUADRO VI.6
SERVICIOS QUE LAS FEDERACIONES PRESTAN A SUS COOPERATIVAS AFILIADAS

SERVICIO	TOTAL	FECO- MERO	FEDE- COAG	FEDECO- AGUA	FECO- AR	FEDE- COVERA	FENA- COAC	FEDE- CCON	ARTEX- CO	FENA- COVI	FEDE- PESCA
TOTAL	7	8	7	8	5	7	8	7	6	5	
COMERCIALIZACION	9	X	X	X	X	X	X	X	X		X
FINANCIAMIENTO	10	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
EDUCACION COOPER.	10	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
ASIST. TECNICA	10	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
COMPRA DE TIERRA PARA PRODUCC.	1	X									
ASESORIA	10	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
CENTRALIZACION DE CONTABILIDADES	5	X		X	X			X	X		
SUMINISTROS DE INSUMOS AGRICOLAS	4		X	X	X					X	
APEROS DE LABRANZA Y MATERIA PRIMA TRANSP.	2		X					X			
TRANSFORMACION DE ALGUNOS PRODUCTOS PRIMARIOS	1		X								
AUDITORIA INTERNA	1				X						
SUPERV.	2							X		X	
PROTEC. MUTUA Y PREVISION PERDIDAS	1							X			
PLANEAMIENTO Y PRODUCCION DE VIV.	1									X	
SERV. EDITORIAL	1							X			

FUENTE: MEMORIAS Y DOCUMENTOS DE LAS DIFERENTES FEDERACIONES.

producción de bienes (agricultura, producción, pesca).

El 41% de las cooperativas agrícolas se ubican en las Regiones Sur-Occidente y Nor-Occidente; 34% de las de ahorro y crédito en la Región Metropolitana y 38% en las regiones Sur-Occidente y Nor-Occidente. El 22% de las cooperativas de producción en la Región Metropolitana y el 53% en las Regiones Sur-Occidente y Nor-Occidente.

Además del movimiento cooperativo también existen las asociaciones solidaristas y las Empresas Campesinas Asociativas (ECAS); ambas se enmarcan en las leyes laborales del país.

Los principales problemas y limitaciones que enfrenta el movimiento cooperativo son:

- (i) Los cooperativistas poseen únicamente alrededor de 5% de la tierra; predominan entre ellos el minifundio y cuentan con poco acceso a los recursos y servicios.
- (ii) Más de 80% de los afiliados son indígenas y hablan diferentes lenguas, por lo cual tienen dificultades para conocer los adelantos tecnológicos.
- (iii) La producción de las cooperativas es básicamente para el mercado interno (granos básicos y productos artesanales).
- (iv) Bajo nivel de desarrollo institucional de las cooperativas.
- (v) Insuficiente capacidad técnica de apoyo para realizar planteamientos de política ante los otros sectores del país y ejecutarlos.
- (vi) Insuficiente apoyo por parte del sector público.

6.2.2 Asociaciones de productores

Las diferentes asociaciones y cámaras del sector privado están agrupadas en una organización llamada Coordinadora de Cámaras Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (CACIF), cuya principal función es la defensa de los intereses del sector representado.

El sector privado agropecuario ha tenido una efectiva participación en la producción y el mercadeo agropecuario por medio de diferentes organismos gremiales y asociaciones de productores que se encuentran representadas en la Unión Nacional de Asociaciones Agropecuarias (UNAGRO). Esa organización está integrada por la Cámara del Agro y la Asociación General de Agricultores (AGA). Sus funciones han consistido en coordinar los esfuerzos del sector agropecuario y realizar actividades orientadas a desarrollar y fortalecer el bienestar gremial y nacional. Actualmente UNAGRO está en receso, por disposición de las Juntas Directivas de la AGA y de la Cámara del Agro. En consecuencia, el sector agropecuario privado está representado en el CACIF por la Cámara del Agro y la Asociación de Ganaderos.

La Cámara del Agro promueve la investigación y divulgación pecuaria por medio de estudios, seminarios y conferencias. Está integrada por las siguientes asociaciones: la Asociación Nacional del Café (ANACAFE), el Consejo Nacional del Algodón, la Gremial de Huleros, la Asociación Nacional de Productores de Aceites Esenciales (APAE), la Asociación de Productores de Soya, la Unión de Cañeros del Sur, Asociación de Ganaderos de Escuintla, del Norte, de Oriente y del Sur.

La AGA también investiga y divulga resultados de investigaciones. Cuenta con

las siguientes entidades asociadas: Asociaciones de Ganaderos de Sur Oriente, Productores de Banano, Productores de Cardamomo (APROCAR), Ganaderos de Izabal, Ganaderos de Sur Occidente, Experimental Cafetalera, Criadores de Ganado Registrado, Asociación Nacional de Avicultores (ANAVI), la Cooperativa de Producción Integral "Palo Verde" y la Unión de Cañeros del Sur. Existen otras asociaciones integradas en la Cámara del Agro o en la AGA que, por su importancia, se mencionan a continuación:

- (i) Gremial de Exportadores de Productos No Tradicionales (GEXPRONT).
- (ii) Asociación Nacional de Avicultores (ANAVI).
- (iii) Asociación Nacional de Azucareros de Guatemala (ASAZGUA).
- (iv) Consejo Nacional del Algodón (CNA).
- (v) Comité General de Exportadores de Cardamomo.
- (vi) Asociación Nacional del Café (ANACAFE).
- (vii) Consejo Nacional de Fomento Lechero.
- (viii) Gremial Nacional de Trigueros (GNT).

Las asociaciones de productores han tenido un impacto importante en la economía del país, particularmente en el sector agropecuario y en el área rural. Han contribuido al aumento del volumen y diversificación de la producción (en especial para la exportación), a la generación de empleo e ingreso rural, al ingreso de divisas y han estimulado el desarrollo agroindustrial.

Los principales problemas que enfrenta este sector son la insuficiente interacción y la falta de mayor autonomía con respecto al apoyo estatal. Existen rivalidades dentro del sector privado no cooperativo que, de alguna manera, le quitan su potencial y capacidad de accionar de forma más coherente.

6.2.3 Organizaciones no gubernamentales (ONG's)

A partir de 1986 las ONG's han tenido gran importancia como medio para la promoción de la organización social y de intermediación en el país, y para la obtención de apoyo técnico y financiero de agencias internacionales y gobiernos amigos que permitan desarrollar proyectos de desarrollo.

En Guatemala existen más de 1.000 ONG's. Las principales áreas en que estas organizaciones realizan la mayoría de sus programas y proyectos son: sanidad y asistencia social, educación y desarrollo urbano. El nivel de organización interna del movimiento no está suficientemente desarrollado; aunque operan tres organizaciones de segundo grado o federaciones, que agrupan a varias ONG's⁵⁵, no existe una organización de tercer grado o confederación que represente a todo el movimiento de ONG's. En la actualidad sólo 106 ONG's (menos de 15%) pertenecen a alguna de las organizaciones de segundo grado. El Consejo de Bienestar Social alberga el mayor número de ONG's.

La mayor parte de esas organizaciones tienen su origen en una iniciativa o inspiración religiosa (50%) y centran sus servicios en la atención a la población

⁵⁵ Actualmente funcionan las siguientes organizaciones de segundo grado: (i) el Consejo de Instituciones de Desarrollo (COINDE); (ii) la Asociación de Entidades de Desarrollo y de Servicio no Gubernamentales de Guatemala (ASINDES); (iii) el Consejo de Bienestar Social.

pobre. Aproximadamente la mitad de las ONG's utiliza modalidades de entrega de servicios por medio de organizaciones sociales territoriales (29%) y funcionales o gremiales (20%). El resto (51%) lo hace en forma individual.

En su mayoría, las ONG's orientan sus servicios a actividades relacionadas con el desarrollo de los recursos humanos, tales como información (34%) y salud (28%). También atienden actividades de fomento de la producción, tales como crédito, mercadeo, acceso a la tierra (7%); tecnología (4%) e infraestructura básica (2%). Concentran sus servicios básicamente en las Región Metropolitana (34%), con énfasis en los barrios periféricos o marginales.

Este tipo de organizaciones ha contribuido a agilizar el uso de recursos (principalmente externos) en la ejecución de programas y proyectos con mayor dinamismo y control, y menores desviaciones respecto a los objetivos iniciales. De hecho, varios de los gobiernos amigos y agencias de desarrollo prefieren ese mecanismo a las unidades ejecutoras del sector público. Se podría decir que complementan la política del SPADA.

El crecimiento y fortalecimiento del movimiento de las ONG's se debió principalmente a: (i) la apertura política que se dio en Guatemala a partir de 1986, época en que ingresaron considerables recursos financieros internacionales; (ii) el aumento de la participación del sector privado empresarial, partidos políticos, asociaciones de profesionales y movimientos internacionales; (iii) la promoción de la ejecución de programas y de proyectos de desarrollo por medio de instituciones privadas, por ser consideradas más eficientes que el sector público.

Los principales problemas que enfrentan las ONG's son los siguientes:

(i) alta heterogeneidad, que limita la integración del movimiento; (ii) la desarticulación territorial de las ONG's, que dificulta la canalización de recursos técnicos y financieros al estar funcionando dispersas y sin normas; (iii) alta dependencia en fuentes externas de financiamiento; (iv) insuficiencia de recursos humanos capacitados; (v) inadecuada capacidad de gestión administrativa; (v) inexistencia de políticas en el SPADA y en el sector público en general sobre las ONG's⁵⁶; (vi) deficiente coordinación interinstitucional.

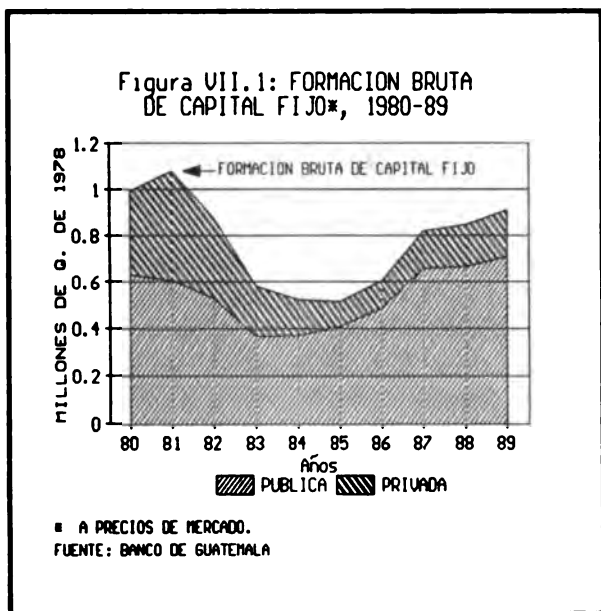
Podría decirse que el potencial y las oportunidades que ofrece la participación del sector no gubernamental, no sólo en la concertación de las políticas agropecuarias, sino en su instrumentalización y desarrollo, serían altamente productivos.

VII. INVERSIÓN AGROPECUARIA

En la década de los ochenta, la inversión global en Guatemala registró una tasa negativa de crecimiento (-8,1%), mientras que en el período 1970-79 la tasa observada fue de 141%. Esta dramática contracción de la inversión fue determinada, básicamente, por la caída que se registró en el período 1980-85 (Figura VII.1) debido a: (i) la baja efectividad de los incentivos estatales para invertir; (ii) la reducida capacidad del sector público en el desarrollo de proyectos de inversión; (iii) el bajo ahorro del sector privado; (iv) la contracción del mercado nacional; (v) la fuga de capitales, estimulada por la situación de violencia e inseguridad del país.

En el período 1985-89 la inversión global presentó una recuperación, que estuvo asociada con ingresos de capital provenientes de préstamos externos, donaciones y crédito interno. Aunque en ese

⁵⁶ No existe una entidad interlocutora en el sector público para apoyar y promover el desarrollo de las ONG's.



período se careció de una política de incentivos a las inversiones públicas y privadas, las condiciones políticas y sociales⁵⁷ fueron relativamente favorables a la inversión privada.

En términos sectoriales, la agricultura ha sido el sector con menor participación en la inversión bruta; percibió 7% de la inversión total realizada en 1989. Los sectores más privilegiados en términos de inversión, en el mismo año, fueron la construcción y la industria que, juntas, absorbieron aproximadamente 63% (Cuadro A.7).

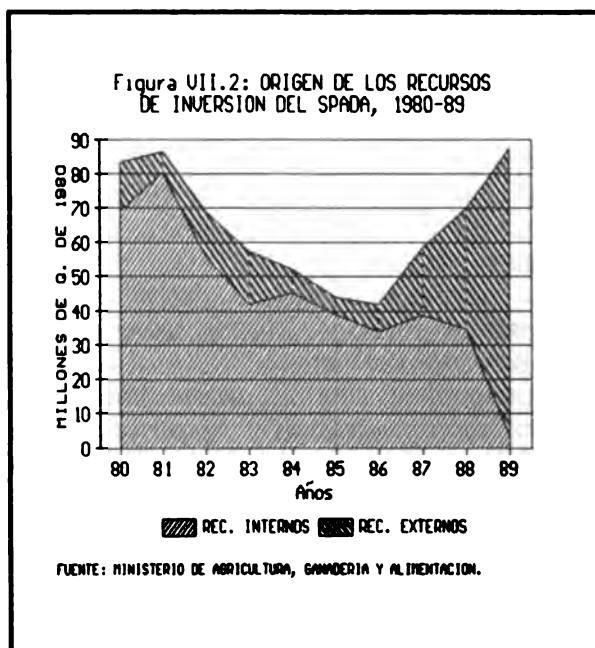
7.1 Inversión pública

En los años ochenta, la inversión pública agropecuaria mostró un comportamiento similar al de la inversión global. De 1981 hasta mediados de la década presentó una caída acentuada. Luego registró una tendencia de recuperación hasta 1989. La inversión del SPADA se ha financiado en un alto porcentaje con recursos externos, sobre todo en la segunda mitad de la

⁵⁷ Expectativas de paz y democracia.

década, cuando la participación de esos recursos en la inversión total sectorial se incrementó de 24% en 1986 hasta 96% en 1989. Ese crecimiento rápido y sostenido del financiamiento externo para la inversión sectorial compensó con creces la dramática caída del aporte de recursos internos de inversión en 1989 (Figura VII.2).

La escasez de recursos propios del gobierno ha impedido el financiamiento de las contrapartidas de varios proyectos del SPADA. Se estima que aproximadamente 15% del presupuesto del SPADA para 1990 se financió con recursos provenientes de los programas PL 480 y PL 416 de la AID, destinados a la ejecución de pequeños proyectos de desarrollo. Los fondos generados por esos programas también han financiado las contrapartidas nacionales para otros proyectos que son ejecutados en el país con recursos externos. Por lo tanto, debido a la fuerte reducción de los recursos públicos de inversión, se utilizan recursos externos para complementar el financiamiento de las contrapartidas nacionales.



Otro aspecto relacionado con la elevada utilización de recursos externos en el financiamiento de la inversión del sector es la reducida capacidad y agilidad de gestión por parte de las unidades ejecutoras en el proceso de ejecución de proyectos financiados con recursos externos. Esto ha llevado al país a pagar altos montos por concepto de comisiones de compromiso (Cuadro VII.1).

CUADRO VII.1
SERVICIO DE DEUDA DEL SECTOR AGRICOLA
AL 31/12/88 (EN MILES DE US\$)

AÑO (*)	AMORTIZA- ZACION CAPITAL	INTERE- SES	COMISIONES	TOTAL
1981	3.524	7.505	44	11.073
1982	5.723	2.766	724	9.212
1983	3.881	3.515	907	8.304
1984	1.879	1.886	159	3.924
1985	1.715	1.551	286	3.552
1986	2.533	2.337	308	5.178
1987	2.618	2.184	278	5.080
1988	2.301	2.113	234	4.648
TOTAL	24.174	23.857	2.941	50.972

(*) 1981-83 INCLUYE PAGOS ACUMULADOS.

FUENTE: ELABORACION PROPIA CON BASE EN INFORMACION DE LA DIRECCION DE FINANCIAMIENTO EXTERNO Y FIDEICOMISOS DEL MINIFIN.

7.1.1 Cartera de proyectos y resultados alcanzados

Según estimaciones recientes, en abril de 1991 existían cerca de 350 "proyectos" en diferentes etapas de desarrollo en el ámbito del SPADA⁵⁸. Aproximadamente 4,5% de ellos correspondían a estudios básicos, 36,7% se encontraban a nivel de perfil y 44% habían iniciado sus ejecuciones (Cuadro VII.2). Esos datos sugieren que el sistema de proyectos del SPADA es poco desarrollado, pues no existe suficiente dinamismo en la generación de ideas de proyectos y el proceso de formulación,

⁵⁸ Esta información proviene del trabajo realizado recientemente por USPADA, CIPREDA y Unidad Técnica para el Desarrollo Agropecuario (RUTA) del Banco Mundial.

CUADRO VII.2
SITUACION DE LOS PROYECTOS DE INVERSION DEL
SPADA A ABRIL DE 1991 (EN %)

ETAPA	INICIADOS	FINALIZADOS	TOTAL
ESTUDIOS BASICOS*	4,5	0,9	5,4
PERFIL	26,3	10,4	36,7
PREFACTIBILIDAD	5,1	0,6	5,7
FACTIBILIDAD	0,9	1,5	2,4
EJECUCION	43,8	3,0	46,8
SUSPENDIDOS	3,0	--	3,0
TOTAL	---	--	100,0

* INVENTARIOS, DIAGNOSTICOS, ETC.

FUENTE: USPADA

aprobación y ejecución de los mismos es lento. Cabe indicar también que los proyectos no son el resultado del desarrollo de un programa de inversiones del MAGA, sino que han sido generados por los diferentes programas de acción que ha ejecutado el SPADA y corresponden también a planteamientos de organismos de cooperación técnica y financiera internacional.

La mayor proporción de la inversión del SPADA se concentra en un número reducido de grandes proyectos financiados con recursos externos⁵⁹. Actualmente existen cuatro proyectos de "arrastre" en ejecución: (i) Investigación y Transferencia de Tecnología Agrícola y Producción de Semillas (PROGETTAPS); (ii) Sanidad Animal (PRODESA); (iii) Desarrollo Rural (Zacapa-Chiquimula); (iv) Proyecto de Desarrollo Agrícola (PDA). En conjunto, esos proyectos representan más de 75% de presupuesto del SPADA.

Hasta hoy, los resultados del desarrollo de algunos de los grandes proyectos del sector no se han establecido de manera concreta y pareciera que no han aportado los que se

⁵⁹ Esos proyectos se ejecutan con la asistencia de los siguientes donantes: USAID, USAID/Italia, USAID/BID, USAID/Japón/Italia, BID, BID/FIDA, Italia, Italia/Holanda, Holanda, México, PNUD, FAO/BID/GTZ/USAID.

esperaba. PROGETTAPS, a cargo del ICTA, DIGESE y DIGESEPE, se encuentra atrasado; aún no se puede establecer el impacto de las inversiones realizadas por el ICTA y DIGESE. Entre tanto, hay consenso en el sentido de que los efectos de lo invertido (construcción de infraestructura física y edificios para el complejo Central del ICTA) han sido positivos.

El Proyecto de Salud Animal (PRODESA), bajo la responsabilidad de DIGESEPE, concluyó en 1990 y se desarrolla con los remanentes de la contrapartida nacional. La infraestructura para laboratorios de diagnóstico y sanidad animal de DIGESEPE⁶⁰, se terminó de construir hace 4 años. Sin embargo, esa infraestructura no es utilizada en forma adecuada por falta de recursos para su funcionamiento.

El Proyecto de Desarrollo Rural Zacapa-Chiquimula está en su fase inicial, razón por la cual no se pueden apreciar aún los resultados. Finalmente, el Proyecto de Desarrollo Agrícola (PDA) se inició hace 8 años; su financiamiento concluye en 1993. A la fecha, el Proyecto ha provisto de facilidades de miniriego a 3.500 hectáreas en el Altiplano del país y ha realizado acciones de capacitación. Actualmente está siendo rediseñado para plantear su ampliación por 5 años adicionales. A pesar de los resultados obtenidos por ese proyecto, se considera que sus resultados debieron haber producido mayor impacto.

7.1.2 Restricciones al proceso de inversión pública

El proceso de inversión pública en el sector agropecuario ha sido afectado por dos conjuntos de problemas, uno de carácter global y otro específico del sector. Respecto al primero, se destacan las siguientes limitaciones: (i) baja capacidad

⁶⁰ Un Laboratorio Central de Diagnóstico, 17 regionales y 5 fronterizos fueron terminados con cuatro años de atraso.

de generación de recursos financieros internos para llevar a cabo los proyectos de inversión; (ii) inexistencia de una política de gasto público y de un programa de inversiones a nivel nacional⁶¹; (iii) falta de utilización de criterios de priorización de proyectos congruentes con los objetivos de las políticas del Gobierno⁶²; (iv) baja capacidad gerencial de las unidades responsables por los proyectos de inversión; (v) atraso en la ejecución de los proyectos financiados con recursos externos debido a la obligatoriedad de cumplir leyes obsoletas⁶³; (vi) limitada capacidad de negociación de las instituciones del sector público con organismos financieros internacionales.

Las limitantes específicas dentro del sector público agropecuario consisten en: (i) ausencia de una política de inversión y de un sistema sectorial de proyectos; (ii) inexistencia de un portafolio de proyectos priorizado de acuerdo con los objetivos del SPADA; (iii) problemas administrativos en la iniciación y ejecución de proyectos con recursos externos; (iv) incertidumbre sobre la obtención de recursos externos⁶⁴.

7.2 Inversión privada

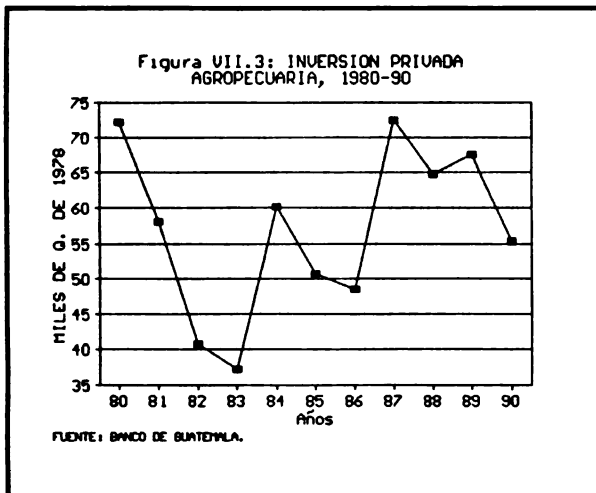
La inversión privada agropecuaria presentó un comportamiento similar al de la inversión privada total en los ocho primeros años de la década pasada. Sin embargo, durante el período 1987-90, en vez de dar continuidad al crecimiento observado en 1983-87 registró una tendencia decreciente (Figura VII.3).

⁶¹ Esta limitación ha ocasionado la ejecución de proyectos no prioritarios, de alto costo, elevado componente importado y atomización de la inversión.

⁶² Las decisiones sobre la inversión se han fundamentado en consideraciones coyunturales y políticas más que económicas.

⁶³ Como, por ejemplo, la ley de compras y contrataciones vigente.

⁶⁴ Los programas de servicios e inversiones públicas del MAGA no parecen ser sostenidos si se disminuye la disponibilidad de los recursos externos.



La contracción de la inversión privada agropecuaria al principio de los ochenta estuvo asociada a la crisis internacional que afectó a la mayoría de los países, a la caída de los precios de los principales productos de exportación de Guatemala, a la situación de inseguridad y violencia en el país, y a la desarticulación del Mercado Común Centroamericano. En los últimos años, la inversión privada fue afectada por la inflación, el aumento de las tasas de interés, insuficiente capacidad empresarial local para competir en el exterior y la situación de inseguridad.

Las fuentes regulares de financiamiento de la inversión privada agropecuaria han sido tradicionalmente préstamos bancarios, capital propio, reinversión de utilidades y, recientemente, la emisión de valores. En general, el financiamiento que se obtiene es de corto plazo, lo cual dificulta la ejecución de proyectos de larga duración.

Los recursos para financiar las inversiones privadas agropecuarias son básicamente de origen interno. Los recursos externos utilizados por los inversionistas privados han sido insignificantes y, en su mayor parte contratados por medio de la Banca Central con organismos internacionales para financiar otros sectores. Al inicio y al final de la década de los ochenta se

observó cierto dinamismo en la utilización de recursos del exterior. Eso ocurrió porque en 1981 el endeudamiento de la Banca Central en apoyo a la balanza de pagos estuvo condicionado a ese tipo de crédito; en 1988 y 1989 el Banco de Guatemala estableció con el BID y BCIE una política de contratación de líneas de crédito en apoyo al sector agropecuario.

La subactividad que absorbe la mayor proporción de la inversión privada en el sector agropecuario es la agricultura. Durante el quinquenio 1985-90, ésta utilizó aproximadamente 93% del total de la inversión privada en el sector. Le siguen en importancia la ganadería (0,2%-6,0%) y avicultura (2%-5%). Finalmente, la apicultura y la pesca han tenido una participación muy baja en comparación con las demás (Cuadro A.8).

Los principales problemas y limitaciones para la expansión de la inversión sectorial privada son: (i) la inexistencia de una política integral orientada a promover la inversión privada; (ii) insuficiente infraestructura de apoyo a la producción y comercialización agropecuaria; (iii) la situación de inseguridad y violencia, principalmente en el interior del país.

VIII. ELEMENTOS PARA UN PROGRAMA SECTORIAL AGROPECUARIO

El éxito de las políticas sectoriales depende de las medidas que se establezcan a nivel macroeconómico. Al asumir el poder, en enero de 1991, el nuevo gobierno encontró un escenario macroeconómico caracterizado por un conjunto de desequilibrios internos y externos⁶⁵. Entre los

⁶⁵ Los principales indicadores macroeconómicos para 1990 fueron: (i) déficit fiscal del sector público de 3,4% y del BANGUAT de 1,8%; (ii) crecimiento del M1 de 34% y tasa nominal de interés de 30%; (iii) índice de inflación de 59,8%; (iv) desempleo equivalente de 40% y caída de las remuneraciones de 16,4%; (v) déficit de la balanza comercial de US\$ 380 millones; (vi) disminución de reservas internacionales de US\$ 85 millones; (vii) atrasos en US\$ 75 millones de pago de la deuda pública; (viii) pago de US\$ 596,7 millones de la deuda externa.

primeros se destacaban: (i) abultado déficit fiscal del sector público y del BANGUAT; (ii) expansión monetaria excesiva; (iii) elevado índice de inflación; (iv) alta y creciente tasa de desempleo; (v) caída de las remuneraciones reales.

Los desequilibrios externos incluían: (i) sustancial déficit en la cuenta corriente y balanza comercial negativa; (ii) reducción de reservas internacionales; (iii) deuda externa abultada y morosa; (iv) reducción de las transferencias internacionales para apoyo a la balanza de pagos; (v) tipo de cambio depreciado; (vi) elevadas pérdidas cambiarias del BANGUAT.

Para corregir esa situación, el gobierno puso en práctica un programa de estabilización conformado por un conjunto de medidas de política en las áreas fiscal, monetaria, cambiaria, comercial y social.

Area fiscal: (i) reducción del déficit del sector público por medio de amnistía fiscal, emisión de "bonos de emergencia" (hasta Q700 millones) y disminución del gasto público⁶⁶; (ii) reforma tributaria para modernizar la recaudación fiscal⁶⁷.

Areas monetaria, cambiaria y crediticia: (i) limitación de la emisión monetaria hasta 15% de la oferta monetaria, mediante: financiamiento de crédito neto cero del BANGUAT al sector público; financiamiento al sistema bancario por medio de adelanto y redescuentos igual a cero; supresión de pérdidas cambiarias y operacionales del BANGUAT; establecimiento de una inversión obligatoria y gradual de los bancos; encaje unificado de 20%; tasa de interés libre y utilización de operaciones de mercado abierto para recoger exceso de liquidez; (ii) depreciación

⁶⁶ Reducción de 10% del presupuesto mediante reducción de los gastos confidenciales, subsidios a los servicios públicos y privatización de empresas.

⁶⁷ Incluida la modificación de las leyes del IVA, impuesto sobre la renta, timbre, aranceles y territorial.

del tipo de cambio real igual a cero por medio de subasta pública de divisas; (iii) estímulo de retorno de capitales y renegociación de la deuda pública externa de corto plazo.

Area comercial: (i) políticas de apoyo a las exportaciones como, por ejemplo, la dinamización del CONAPEX; (ii) reducción de barreras arancelarias y no arancelarias al comercio exterior; (iii) tratamiento impositivo neutral de las exportaciones; (iv) aprovechamiento eficiente de los acuerdos comerciales bilaterales y multilaterales.

Area social: (i) negociación por intermedio del Pacto Social de un ajuste salarial, programas de empleo, inversión pública intensiva en el uso de mano de obra, mejoramiento de los servicios sociales básicos y ejecución de un programa de crédito popular.

Las medidas de política macroeconómica puestas en marcha por el gobierno si bien parecieran apuntar en la dirección correcta, todavía se podrían mostrar insuficientes para restablecer los equilibrios interno y externo. Por lo tanto, sería recomendable adoptar medidas adicionales, incluida la definición de una estrategia de largo plazo. Esa estrategia debería contemplar el estímulo a la modernización del sistema productivo, la concepción y ejecución de programas que tiendan al mejorar los indicadores sociales y la negociación de las deudas interna y externa.

8.1 Medidas de política sectorial

El ajuste de los principales desequilibrios del sector agropecuario diagnosticados en el presente estudio podrá ser alcanzado mediante la ejecución del siguiente conjunto de medidas de políticas:

8.1.1 Precios y comercialización

Las ineficiencias en el funcionamiento de los sistemas de precios y comercialización de insumos y productos agropecuarios pueden ser superadas con las siguientes acciones de política:

Corrección de las distorsiones de precios: (i) compatibilización de los niveles tarifarios domésticos con los de Centroamérica y México; (ii) definición por parte del sector público agropecuario y el sector productor de los precios en el mercado interno de los productos provenientes de la ayuda alimentaria (donaciones y préstamos concesionarios); (iii) liberalización de los precios de trigo importado y doméstico, con utilización de un sistema de banda de precios; (iv) reducción gradual de la barrera arancelaria en la importación de azúcar; (v) revisión y compatibilización de las leyes y regulaciones que afectan la política de precios de productos e insumos agropecuarios⁶⁸; (vi) eliminación de las leyes de fomento creadas para impulsar determinadas producciones bajo un sistema protector de mediano plazo⁶⁹.

Generación de información y previsión de precios: (i) creación de un mecanismo de información y previsión de precios de insumos y productos agropecuarios en el orden nacional y departamental; (ii) establecimiento de una bolsa de productos agropecuarios y desarrollo de mercados de futuros.

Dinamización de la distribución de productos y insumos: (i) estimular las asociaciones de productores y cooperativas que comercialicen insumos agropecuarios exentos de cualquier tributación; (ii) creación de centros de acopio de productos

⁶⁸ Las principales leyes a considerar serían: Ley de Granos Básicos, Ley de Precios y Ley Constitutiva del INDECA.

⁶⁹ La eliminación de esas leyes protectoras supondría para el sector una ganancia en competitividad y aceleraría su reconversión.

y distribución de insumos en concertación con las municipalidades del país.

Control de calidad de productos y insumos: (i) creación de un sistema eficiente de control de calidad de productos e insumos agropecuarios; (ii) evaluación de la posibilidad de creación de una industria nacional privada de equipo y herramientas y otra de mezcla de agroquímicos para atender a los pequeños productores; (iii) evaluación de la posibilidad de incorporar al sector privado en el control fito y zoonosanitario, con involucramiento de los colegios profesionales en el otorgamiento de licencias de calidad para productos e insumos utilizados por el mercado interno y la exportación.

8.1.2 Crédito

El financiamiento orientado hacia el sector agropecuario ha mostrado una alta concentración y escasa orientación a la inversión. Un bajo porcentaje de los recursos crediticios totales del país se destina hacia el sector. La banca de desarrollo sectorial enfrenta problemas financieros y administrativos. El crédito informal se ha constituido en una organización paralela y complementaria del sistema formal. Para cambiar esa situación se podrían ejecutar las siguientes medidas:

Actualización del marco legal e institucional: (i) revisión de la Ley Constitutiva del BANDESA para enfatizar su papel como banca de desarrollo y orientarla hacia un banco de segundo piso, dirigido a cooperativas y otras organizaciones de productores; (ii) concertación con la banca privada nacional, con el fin que ésta cree una cartera de crédito diferenciado para inversión en el sector agropecuario.

Redireccionamiento del crédito e incremento de la eficiencia del sistema: (i) priorización del crédito para inversión y diversificación de productos exportables, incluidas las inversiones forestales, que requieren mayor tiempo de maduración; (ii) concentración del crédito de operación en los granos básicos; (iii) creación de un sistema de ahorro capaz de estimular las inversiones en el sector agropecuario.

8.1.3 Tenencia de la tierra

La concentración de la tierra es un problema sensible e histórico en Guatemala. No se ha desarrollado un mercado de tierras en el país, el impuesto a las tierras ociosas ha presentado dificultades de recaudación, la legalización de la tenencia es precaria y la debilidad del sistema catastral ha dificultado el uso eficiente de la tierra. Esas restricciones pueden ser superadas mediante las siguientes medidas:

Legalización de tierras y tributación: (i) priorización del programa de legalización de tierras que ejecuta el INTA; (ii) creación de un sistema de impuestos sobre la renta presunta de la tierra.

Incremento en la eficiencia del uso de la tierra: (i) elaboración de un catastro agroecológico que incluya todas las propiedades rurales del país, con una evaluación del estatus de titulación legal, uso actual y potencial de los suelos; (ii) evaluación de alternativas para intensificar el uso de las tierras de mejor calidad por medio de la utilización de tecnologías modernas, asistencia técnica adecuada y facilidades de crédito agrícola; (iii) evaluación de la posibilidad de creación de un Banco de Tierras y de su financiamiento; (iv) desarrollo de proyectos productivos para atender preferencialmente a los repatriados⁷⁰.

⁷⁰ Esta acción deberá involucrar a la Comisión Especial para Ayuda a Repatriados (CEAR) y al Ministerio de Desarrollo.

8.1.4 Promoción de exportaciones

El esfuerzo de inserción del país en los mercados mundiales se ha concentrado en pocos productos, con escasa participación del sector público agropecuario; asimismo, ha mostrado debilidades tecnológicas, uso de recursos humanos con baja calificación, sensibilidad a las fluctuaciones de los precios internacionales y poca respuesta de los productores a los estímulos de la política pública. Para corregir esas limitaciones, se pueden adoptar las siguientes medidas:

Formulación de una política de exportación y apoyo institucional: (i) formulación de una política sectorial de estímulo a la producción y diversificación de los productos exportables, tomando en consideración las facilidades conferidas por los acuerdos regionales⁷¹; (ii) creación de una Unidad Técnica dentro de la estructura del sector público agropecuario que apoye con información a los participantes del SPADA en el CONAPEX y CONACOEX.

Tributación correctiva: (i) creación de un impuesto específico para reintegrar al Estado parte de los beneficios que recibe el sector agroexportador, en especial en aquellos productos que reciben cuotas preferenciales de exportación de países importadores.

8.1.5 Desarrollo agroindustrial

El sector público no ha desarrollado una política específica para la agroindustria nacional. Los esfuerzos para competir en el mercado internacional no han considerado la reconversión del parque industrial y las facilidades que otorgan los convenios internacionales. Para corregir esta situación y estimular el desarrollo agroindustrial, podrían adoptarse las siguientes medidas:

⁷¹ Cuenca del Caribe, Sistema Generalizado de Preferencias, Acuerdo General de Aranceles y Comercio.

Evaluación del sector y apoyo institucional: (i) evaluación del sector agroindustrial en términos de su situación actual y su potencialidad para suplir al mercado interno y competir en el mercado internacional⁷²; (ii) elaboración de un Plan de Desarrollo Agroindustrial; (iii) creación de una Unidad Técnica en el Despacho Ministerial para el diseño de políticas agroindustriales.

8.1.6 Integración regional dentro del país

La integración regional en Guatemala se ha caracterizado por la concentración de las decisiones y acciones en el área de la capital, mientras que en el interior del país se ha privilegiado el desarrollo de pocas comunidades. Eso generó un crecimiento inarmónico de las regiones y debilitó las acciones de integración regional. Las medidas para la superación de estos obstáculos podrían ser las siguientes:

Formulación de una política de integración y estímulo a las inversiones: (i) formulación de una política de desarrollo regional agropecuario, con énfasis en el fortalecimiento de las Unidades de Planificación Regional; (ii) revisión de la Ley de Descentralización y Desconcentración Administrativa y de la Ley de Fomento Industrial, para hacerlas operativas y complementarias respecto al desarrollo regional; (iii) identificación de inversiones y su encauzamiento hacia el sector agropecuario, en concertación entre el MAGA y las municipalidades, para hacer uso de los recursos originados por el 8% constitucional.

8.1.7 Integración regional en Centroamérica

La participación del sector agropecuario guatemalteco en la integración

⁷² En especial el Mercado Centroamericano, para hacer uso de las preferencias del Mercado de la Cuenca del Caribe y del que se origina en el Tratado de Libre Comercio México-Estados Unidos-Canadá.

regional⁷³ muestra debilidades en la coordinación con otros sectores del país, en la organización para la participación en el CORECA y otros foros regionales, en la identificación de demandas por inversiones y apoyo de organismos internacionales de cooperación técnica y financiera. Para superar esas limitaciones y estimular la integración de Guatemala en la comunidad Centroamericana, se sugieren las siguientes medidas:

Fortalecimiento del SPADA y diseño de políticas en el campo de la integración:

(i) formulación de una política de integración regional armonizada entre los diversos organismos del gobierno y reforzamiento del poder del SPADA en el proceso de toma de decisiones en foros regionales como CORECA; (ii) incorporación del sector agropecuario en los consejos de política arancelaria, de endeudamiento, inversión y manejo de donaciones; (iii) fortalecimiento de las relaciones con los organismos técnicos regionales y subregionales en el proceso de integración económica centroamericana; (iv) identificación de fuentes de financiamiento y mecanismos operativos que hagan posible el desarrollo de proyectos de inversión en el país; (v) fortalecimiento de las comisiones técnicas nacionales, como el mecanismo que permitiría al país una participación activa en las negociaciones regionales y la ejecución del PAC.

8.1.8 Conservación de recursos naturales

La aplicación de las leyes conservacionistas en el país ha resultado difícil. Las limitadas acciones dirigidas a la conservación de los recursos naturales han sido dificultadas por la debilidad del esfuerzo de coordinación del sector público con el sector privado, y por la falta de poder de

⁷³ Los avances han sido relevantes en el campo de la armonización de políticas y la incorporación del sector agropecuario al PAECA.

decisión de las comisiones asesoras creadas para acompañar las acciones de las instituciones ejecutoras. La superación de esos problemas podría lograrse mediante las siguientes medidas:

Formulación de políticas y actualización del marco legal: (i) formulación de una política de conservación de los recursos naturales; (ii) revisión de leyes, reglamentos y acuerdos gubernativos orientados hacia la definición de criterios que permitan regular la participación de las entidades ejecutoras en el proceso de manejo de los recursos naturales.

8.1.9 Generación y transferencia de tecnología

Los cambios tecnológicos para la modernización del sector agropecuario se han visto dificultados por la debilidad de la política sectorial de generación y transferencia de tecnología, el escaso financiamiento de esas actividades, la falta de complementariedad entre el sector público y el privado, el inadecuado sistema de capacitación y de remuneración de los recursos humanos y la falta de priorización de la actividad de transferencia de tecnología a los grupos objetivo. Para superar esos problemas se hacen necesarias las siguientes medidas:

(i) Formulación de una política de mediano plazo de generación y transferencia de tecnología agropecuaria, con énfasis en poblaciones objetivo, para concentrar la acción del Estado; (ii) revisión del marco legal del ICTA, DIGESA y DIGESEPE; (iii) definición de un sistema de programación de las investigaciones dentro del marco de políticas sectoriales, con incorporación del sector privado a los niveles y mecanismos de investigación y financiamiento.

8.1.10 Desarrollo rural

Guatemala es esencialmente un país rural, y es en ese sector donde se concentra gran parte de sus problemas sociales. No obstante los aportes financieros internacionales al sector rural, el mejoramiento del patrón de vida de la población ha sido casi nulo debido a la falta de una estrategia de desarrollo, la desarticulación entre las acciones de los organismos públicos y la debilidad en la organización de la población rural. Para hacer frente a esas limitaciones se sugieren las siguientes medidas:

Formulación de una estrategia de desarrollo y reorientación de los proyectos en ejecución: (i) formulación de una estrategia nacional de desarrollo rural; (ii) reorientación de los proyectos de desarrollo rural hacia un sistema organizado que permita apoyar la demanda general del país con acciones coordinadas entre los sectores sociales, públicos y privados, y haga posible transferir recursos hacia las áreas marginales del campo.

8.1.11 Seguridad alimentaria y nutrición

Las estadísticas internacionales señalan a Guatemala como el segundo país en condiciones de desnutrición en América Latina. Los esfuerzos del gobierno para ejecutar una política de seguridad alimentaria han sido dispersos e insuficientes ante la gravedad de la situación. Para superar esos problemas se sugiere la formulación de una política de seguridad alimentaria para el país. Además, se deberían adoptar las siguientes medidas:

Evaluación de los programas en ejecución y constitución de un grupo de análisis: (i) evaluación de los programas de ayuda alimentaria y nutricionales que se ejecutan actualmente; (ii) creación de

un grupo de análisis de política alimentaria y nutricional dentro de la Unidad de Planificación del MAGA. Entre otras actividades, ese grupo participaría en el diseño de la estrategia de seguridad alimentaria nacional.

8.2 Reformas institucionales

El nuevo gobierno asigna la más alta prioridad al fortalecimiento institucional del Estado; con tal motivo, creó el cargo de Comisionado de la Administración Pública, cuya función es coordinar la ejecución del Proyecto Racionalización de la Administración Pública, con apoyo de INAP, ONSEC y SEGEPLAN.

El propósito fundamental del Proyecto consiste en "lograr una adecuada articulación entre las funciones del Estado y la Sociedad, de manera que se eliminen las duplicidades, interferencias o vacíos institucionales en la conducción del país, buscando el máximo de productividad del trabajo en el Estado y el sector privado, a través de la eficacia de las funciones estatales en complemento de las actividades privadas, dentro del marco de la democracia, la participación y solidaridad humana".

Las primeras acciones de este proyecto han consistido en un diagnóstico institucional y en readecuaciones estructurales de algunas de las instituciones existentes. Se ha dado prioridad al sector económico financiero y al área de desarrollo. En lo que respecta al SPADA, se han iniciado reuniones de trabajo con grupos institucionales para discutir el alcance y la modalidad de la reestructuración. En ese contexto, se presentan a continuación algunas sugerencias que podrían ser consideradas por el Despacho Ministerial.

8.2.1 Objetivos institucionales y acciones propuestas

Con el propósito de reducir la problemática expuesta en el Capítulo VI, se sugiere como objetivo general mejorar el desempeño institucional del SPADA; para ello, se considera indispensable realizar ajustes en su estructura legal, organizativa y operativa. Con ese fin se proponen las siguientes medidas:

MAGA. Mejorar su capacidad institucional y operativa en: (i) análisis y formulación de políticas; (ii) planificación agropecuaria; (iii) manejo (formulación, seguimiento y evaluación) de proyectos de inversión; (iv) servicios de apoyo a la producción y mercadeo agropecuario; (v) coordinación con los sectores público y privado. Dado lo anterior se sugieren las siguientes acciones:

1. Crear un grupo técnico asesor directo del Despacho Ministerial, responsable del análisis y asesoría en políticas, estrategias y acciones relacionados con el SPADA. Estaría integrado por técnicos con formación y experiencia en varios campos, con el fin de atender las áreas de las políticas macroeconómicas y sectoriales para la agricultura;
2. Reestructurar y fortalecer a USPADA y las unidades de Planificación y Programación del SPADA (UPPI), a fin de mejorar los subsistemas de planificación sectorial⁷⁴, de manejo de proyectos y de administración de la cooperación técnica y financiera;

⁷⁴ De manera preliminar, mientras se evalúan y reorganizan el SPADA y el MAGA.

3. Fortalecer el Departamento de Asesoría Jurídica del MAGA con personal y recursos para tareas inmediatas (recopilación y revisión de leyes y reglamentos); y
4. Readecuar la organización legal y operativa del MAGA y del SPADA en general, considerando el contenido de la nueva Constitución de la República y las necesidades del país y del sector agropecuario.

INDECA. Reorientarlo en la dirección de una institución de apoyo y promoción en el campo del mercadeo agrícola, con énfasis en los pequeños y medianos agricultores. En el nuevo esquema debe dar atención no sólo al mercado interno sino al externo y ampliar sus servicios a otras actividades (tales como la promoción de productos agrícolas no tradicionales de exportación y la intermediación comercial). Deben ser consideradas las siguientes acciones:

1. Continuar con la ejecución del programa de reestructuración de INDECA; y
2. Realizar evaluaciones sobre la marcha para introducir los ajustes necesarios.

PROLAC. Reevaluar sus objetivos, funciones y actividades en el marco de la política del gobierno y del SPADA, con participación del sector privado.

BANDESA. Llevar a cabo un programa de desarrollo institucional, con la finalidad de que el Banco opere efectivamente como un órgano financiero del sector agropecuario (en especial del pequeño y mediano agricultor), en coordinación con el sector privado (cooperativas, asociaciones, ONG's, etc.). Deberán ser consideradas las siguientes acciones:

1. Mejorar la gestión empresarial de BANDESA, con el fin de lograr mayor efectividad en su desempeño. (Reducir los trámites administrativos, gastos y procedimientos operativos);
2. Formular una política crediticia en el contexto de la política presidencial "del crédito popular"; debe realizarse con la modalidad de "mayorista" y con la participación de los agentes privados de intermediación financiera, tales como el movimiento cooperativo, asociaciones, cámaras, ONG's, entre otros;
3. Formular un programa de recuperación de la cartera vencida y morosa;
4. Ejecutar una política de emergencia para captar recursos financieros;
5. Elaborar una propuesta para la utilización de los recursos de fideicomisos. Podría establecerse un fondo de recursos, al cual tendrían acceso otros intermediarios financieros, tales como el movimiento cooperativo, ONG's y asociaciones del sector privado; y
6. Elaborar un programa de desarrollo institucional de BANDESA, evaluando las posibilidades de convertirlo en un banco de segundo piso.

ICTA, DIGESA y DIGESEPE. Diseñar un sistema nacional de generación y transferencia de tecnología agropecuaria que integre al ICTA, DIGESA y DIGESEPE. El sistema tendría una organización y un mecanismo operativo basados en una modalidad al "mayoreo". El sector privado agropecuario tendría una participación directa en la reorganización y desarrollo del sistema. Deberían ser consideradas las siguientes acciones:

1. Analizar los diferentes programas que se ejecutan (PRODAC, PROGETTAPS, PDA, entre otros.) e integrarlos administrativamente;
2. Promover las siguientes acciones a ser realizadas junto con el sector privado: (i) actividades conjuntas para establecer un sistema integrado de investigación que descansa en la asignación de responsabilidades, de acuerdo con el producto, región o tipo de agricultor; (ii) transferir algunos de los servicios técnicos de DIGESA y DIGESEPE al sector privado para que asistan directamente a los agricultores; (iii) trasladar las actividades de difusión de tecnología a grupos privados intermediarios, tales como el movimiento cooperativo, ONG's, asociaciones gremiales, entre otros; y
3. Formular una propuesta para el diseño, estructura organizativa, mecanismo operativo, leyes y reglamentos de un sistema sectorial agropecuario de generación y transferencia de tecnología. Esa propuesta debería incluir el papel de los sectores público y no gubernamental.

INTA. Reorientarlo y reestructurarlo con la finalidad de disponer de una institución responsable de diseñar y ejecutar la política nacional de tierras, dentro del marco institucional y de políticas del SPADA. Con tal propósito se deberían revisar los objetivos, funciones y actividades del Instituto, y su actual estructura organizativa y legal en el contexto de la política del actual gobierno y del SPADA.

Cooperativas, asociaciones de productores, ONG's. Establecer un perfil completo de este sector, para determinar la participación e importancia relativa que el movimiento cooperativo, las asociaciones de agricultores y las ONG's han tenido en la producción y en el mercadeo

agropecuario. Deberían ser consideradas las siguientes acciones adicionales:

1. Crear los mecanismos operativos y legales por medio de los cuales el sector no gubernamental, en particular el movimiento cooperativo y las asociaciones de agricultores, pueda asumir responsabilidades específicas en la ejecución de algunas de las políticas del SPADA, tales como la política de tierras, crédito, generación y transferencia de tecnología, y capacitación;
2. Definir los mecanismos legales para que el movimiento cooperativo y las asociaciones de productores participen en las juntas directivas de INDECA, INTA, PROLAC, ICTA y BANDESA; y
3. Dar participación al sector no gubernamental en la formulación y ejecución de las políticas, planes y programas de desarrollo nacional y sectorial agropecuario.

Desarrollo de los recursos humanos. Capacitar al personal del MAGA en las áreas de análisis de políticas, planificación agropecuaria, manejo de proyectos y cooperación técnica. Con ese fin, se sugiere el desarrollo de un programa de entrenamiento formal y en servicio para capacitar al personal de la Unidad de Análisis y Asesoría del Despacho que se crearía y a los técnicos de las Unidades del Sistema de Planificación Sectorial y Manejo de Proyectos (USPADA y UPPIS del SPADA), en las áreas de políticas, planificación, manejo de proyectos y cooperación técnica. Además, se debería formular un programa de desarrollo de los recursos humanos del SPADA, de acuerdo con las prioridades y necesidades del Despacho y los resultados de la evaluación institucional del MAGA, INDECA, PROLAC, ICTA, DIGESA, DIGESEPE e INTA.

8.3 Inversiones agropecuarias

El desarrollo del sector agropecuario está asociado al establecimiento de un marco orientador de las inversiones nacionales. Bajo ese marco se definiría un programa sectorial de inversiones públicas y de promoción de la inversión privada. En términos generales, el marco orientador debería contemplar un equilibrio entre los aspectos sociales y productivos, el fortalecimiento y dinamización de los vínculos intersectoriales, una mejor utilización de la mano de obra disponible y mayor aprovechamiento de las oportunidades que ofrecen los mercados externos.

Respecto al programa sectorial de inversiones agropecuarias, sería conveniente que privilegiase: (i) el fortalecimiento de la producción de cultivos tradicionales y básicos; (ii) la modernización productiva y comercial dentro de principios de equidad; (iii) la conservación y desarrollo de los recursos naturales y el medio ambiente; (iv) la inversión en infraestructura física e institucional y en recursos humanos.

8.3.1. Inversión pública

Las inversiones estratégicas del SPADA deberían generar condiciones adecuadas para el aumento de la producción y la diversificación agropecuaria, del empleo y el ingreso rural, y el mejoramiento de las necesidades básicas de la población. Teniendo en consideración esos aspectos y las orientaciones globales establecidas en el programa económico del gobierno, las áreas estratégicas de inversión que servirían de contexto al programa de inversión del SPADA podrían ser, entre otras, las siguientes:

Desarrollo científico y tecnológico. En esta área se deberían considerar inversiones en generación y transferencia de tecnología para productos agropecuarios y del mar. Asimismo, debería darse especial atención

a aquellos productos que sirven de insumos para la agroindustria nacional.

Promoción campesina y desarrollo rural. Deberían considerarse inversiones en: (i) capacitación de agricultores en técnicas de producción y mercadeo; (ii) fortalecimiento y desarrollo de la organización campesina; (iii) desarrollo de la mujer y de los jóvenes.

Crédito agropecuario. El SPADA financiaría programas de crédito para cultivos y artículos estratégicos de pequeños y medianos productores, principalmente en las regiones del Altiplano y Oriental y en las costas del país. Debería prestarse especial atención a la concesión de préstamos conducentes al establecimiento de centros de acopio para la leche producida por la ganadería de doble propósito.

Riego y minirriego. Deberían completarse los esfuerzos iniciados, con la concreción de inversiones en proyectos de riego mediano y minirriego en las regiones del país que todavía no han sido atendidas.

Desarrollo y conservación de los recursos naturales. Sería conveniente reforzar las inversiones en forestación, reforestación, conservación de suelos y manejo de cuencas. Además, deberían realizarse proyectos estratégicos complementarios, tales como la enseñanza forestal y el desarrollo de manglares.

Operación de un fondo de preinversión agropecuaria. Una de las inversiones estratégicas importantes para la generación de proyectos sería la asignación de los recursos necesarios para la operación de un fondo de preinversión.

Agroindustria rural. Sería conveniente invertir en el establecimiento de nuevas

industrias, en la reconversión agroindustrial y en plantas de congelamiento de frutas y hortalizas.

Modernización y desarrollo institucional. Para complementar los esfuerzos de racionalización de la administración pública, es deseable que se invierta en la reestructuración del SPADA y en la capacitación de los recursos humanos.

El proceso de inversión pública agropecuaria enfrenta una serie de limitaciones que se resumen del siguiente modo: (i) inexistencia de un programa de inversión; (ii) limitada capacidad para generar, formular y ejecutar proyectos; (iii) deficiente competencia para negociar préstamos externos dirigidos al financiamiento de inversiones; (iv) obsolescencia de las normas legales de contratación de compra de bienes y servicios. Con el propósito de contribuir a la solución de esas restricciones se sugieren las siguientes medidas:

Programa de inversiones públicas sectoriales: Formular una política de inversiones sectoriales y elaborar un programa de inversión pública sectorial agropecuaria.

Generación, formulación y ejecución de proyectos: Diseñar y poner en marcha un sistema de manejo que incluya la generación, formulación, administración, seguimiento y evaluación de proyectos. Establecer y mantener actualizado un inventario de proyectos del SPADA. Capacitar a los funcionarios de la USPADA y de las unidades de programación del SPADA en las actividades de manejo de proyectos.

Obsolescencia de las normas legales de contratación de compra de bienes y servicios: Deben revisarse las leyes relacionadas con la acción del SPADA y proponerse ajustes.

Unidades ejecutoras de proyectos con recursos externos: Establecer una unidad

que dependa del Despacho Ministerial, con el fin de coordinar las unidades ejecutoras de proyectos con recursos externos. Asimismo, deben regularse las actividades de las unidades ejecutoras por medio de un reglamento específico.

Negociación de préstamos externos. Legalizar la unidad de cooperación externa que opera en la USPADA. Organizar y capacitar a un grupo interinstitucional que negocie préstamos externos; estaría integrado por técnicos del MAGA, MIFIN, BANGUAT y de las instituciones que se considere conveniente.

Estimular la inversión privada. Revisar los incentivos para la inversión privada y su efectividad. Establecer una política de desarrollo de la inversión privada agropecuaria que especifique los productos, regiones y productores a promover.

8.3.2. Inversión privada

Guatemala tiene un alto potencial para la producción y exportación de diversos productos agropecuarios, pues cuenta con condiciones ecológicas favorables, diversidad de climas y una estratégica ubicación geográfica. Se han aprovechado hasta hoy las ventajas que ofrece el país. Sin embargo, es necesario promover nuevas iniciativas de inversión. A continuación se mencionan a manera de información las principales áreas y productos que podrían ser objeto de inversión por parte del sector privado; sin embargo, los mecanismos e instrumentos estarían contemplados en la política de promoción de la inversión privada, de y para la agricultura, que se formularía posteriormente:

Región Occidental y Meseta Central: Café, verduras, legumbres, flores, frutales (principalmente reciduos) y plantas ornamentales.

Costa Norte: Banano, palma africana, cacao, arroz, frutas tropicales, ganado y productos del mar.

Costa Sur: Azúcar, ganado, hule, caucho, algodón, frutas tropicales, ajonjolí, cacao y productos del mar.

Región Norte: Cardamomo, chicle, madera y plantas ornamentales.

Región Oriental: Tabaco en rama y frutas.

8.4 Instrumentalización de las Sugerencias.

Este documento propone un conjunto de sugerencias, las cuales tienen el propósito de atenuar los principales problemas y limitantes en las áreas de políticas, reformas institucionales e inversión.

La instrumentalización de esas sugerencias contribuiría a mejorar el desempleo del sector agropecuario. Esas propuestas deberían ser consideradas como un conjunto, en el cual las acciones particulares se armonizarían y complementarían entre ellas. Sin embargo, no sería realista esperar que las acciones propuestas se desarrollen con rapidez en todos los casos y que sus efectos sean visualizados de inmediato. En consecuencia, sería recomendable establecer un orden de prioridades desde una perspectiva global.

Desde el punto de vista específico de la asignación de recursos, las recomendaciones más significativas se refieren a la liberalización comercial, reducción de la intervención y regulación del Estado en el sector agropecuario y dentro del marco de la integración centroamericana. Sería conveniente asignar la debida importancia a aquellas propuestas que apoyan medidas de crecimiento del sector agropecuario en el largo plazo. En ese contexto, la reorientación de las inversiones públicas y privadas,

así como la modernización del sistema de investigación, asistencia técnica, capacitación y educación rural y el fortalecimiento institucional del SPADA, son elementos decisivos.

Las inversiones en capital humano representan un área estratégica en Guatemala para lograr un progreso significativo en el desarrollo económico y social del sector.

APENDICE ESTADISTICO



CUADRO A.1
INDICADORES ECONOMICOS DE GUATEMALA 1980-90

VARIABLES	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
EVOLUCION PIB REAL (MILES DE QQ A PRECIOS DE 1958)	3.106.877	3.127.560	3.016.573	2.939.604	2.953.545	2.936.062	2.940.175	3.044.395	3.158.319	3.288.100	3.415.900
EVOLUCION PIB PERCAPITA (MILES DE QQ A PRECIOS DE 1958)	449	440	412	391	382	369	359	361	364	368	371
PRODUCTO INTERNO BRUTO AGROPEC. (MILES DE QUETZALES DE 1978)	1.224.887	1.264.688	1.255.763	1.254.577	1.276.881	1.279.435	1.241.128	1.295.789	1.338.807	1.383.889	
PEA	2.182.814	2.250.481	2.306.763	2.371.352	2.437.750	2.506.007	2.576.175	2.648.308	2.722.461	2.798.690	2.877.053
EMPLEO	2.135.835	2.217.793	2.168.366	2.135.455	2.213.570	2.204.206	2.216.559	2.345.101	2.481.686	2.624.129	2.704.281
DESEMPLEO ABIERTO	46.979	32.688	138.396	235.897	224.180	301.802	359.616	303.207	240.775	174.560	172.772
DESEMPLEO EQUIVALENTE	633.148	700.815	700.815	700.815	767.213	767.213	767.213	839.346	913.499	989.728	997.564
DESEMPLEO TOTAL	680.127	733.503	839.212	936.713	991.393	1.069.015	1.126.829	1.142.533	1.154.274	1.164.288	1.170.336

FUENTE: BANCO DE GUATEMALA, SEGEPLAN-GTZ.

CUADRO A.2
BALANZA DE PAGOS, 1980-89 (MILLONES DE DOLARES)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989 a
BALANCE EN CUENTA CORRIENTE	-165	-574	-400	-225	-378	-241	-36	-528	-477	-38
BALANCE COMERCIAL	-228	-578	-348	-142	-199	-92	126	-452	-461	-399
EXPORTACIONES DE BIENES Y SERVICIOS	1.730	1.446	1.278	1.172	1.228	1.165	1.170	1.138	1.272	1.501
BIENES FOB	1.520	1.291	1.170	1.092	1.132	1.065	1.048	980	1.075	1.191
SERVICIOS REALES b	211	155	107	80	96	100	122	158	199	310
IMPORTACIONES DE BIENES Y SERVICIOS	1.958	2.024	1.626	1.314	1.427	1.257	1.044	1.590	1.733	1.900
BIENES FOB	1.473	1.540	1.284	1.056	1.182	1.078	874	1.330	1.413	1.514
SERVICIOS REALES b	486	484	342	257	245	180	169	259	320	386
SERVICIOS DE FACTORES	-45	-86	-114	-113	-207	-168	-212	-178	-169	-184
TRANSFERENCIAS UNILATERALES PRIVADAS	109	89	62	30	28	19	50	101	153	195
BALANCE CUENTA DE CAPITAL	-93	273	361	276	389	343	147	474	411	450
TRANSFERENCIAS UNILATERALES OFICIALES	1	1	1	1	1	1	25	91	75	70
CAPITAL DE LARGO PLAZO	247	398	339	283	201	244	42	137	176	166
CAPITAL DE CORTO PLAZO	132	270	39	29	172	54	12	317	143	226
ERRORES Y OMISSIONES NETOS	-18	4	-18	-37	16	44	67	-71	17	-12
BALANCE GLOBAL	-258	-301	-38	51	11	102	110	-54	-66	62
VARIACION TOTAL RESERVAS (- AUMENTO)	251	305	16	-64	-27	-81	-85	84	83	-59

a. CIFRAS PRELIMINARES

b. INCLUYE SERVICIOS NO FACTORIALES

FUENTE: CEPAL, 1990.

CUADRO A.3
VALOR DE LA PRODUCCION AGRICOLA (MILES DE QUETZALES, PRECIOS CONSTANTES DE 1980).

CONCEPTO	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
VALOR DE LA PRODUCCION	1.279.664	1.320.306	1.313.610	1.251.182	1.376.175	1.350.457	1.335.599	1.365.051	1.427.853
PROD. DE EXPORTACION	588.360	583.290	549.419	493.803	530.122	510.709	524.770	497.417	533.556
CAFE EN ORO	313.725	342.729	334.693	323.599	347.544	321.151	347.544	317.987	336.287
ALGODON EN ORO	152.761	129.626	80.985	47.208	61.801	64.346	49.263	23.379	49.001
BANANO	34.568	30.323	22.558	26.632	27.435	30.810	35.248	35.441	32.234
CARDAMOMO EN ORO	18.251	6.392	22.546	29.615	25.766	24.709	23.058	41.870	37.989
CAÑA DE AZUCAR	49.675	57.608	68.726	60.882	60.050	62.178	63.673	70.527	72.520
SEMILLA DE ALGODON	19.380	16.712	10.110	5.858	7.428	7.515	6.185	3.213	5.520
PROD. DE CONSUMO INTERNO	242.521	274.339	295.746	272.043	330.253	311.165	314.538	310.392	303.239
MAIZ	170.647	194.195	198.601	184.070	219.776	199.567	203.369	216.385	193.631
FRIJOL	35.837	49.962	62.584	55.588	68.139	71.968	69.711	53.693	55.379
TRIGO EN GRANZA	10.792	4.139	11.125	4.544	14.693	12.117	14.714	12.655	13.199
ARROZ EN GRANZA	12.731	14.195	11.431	14.321	13.901	11.835	11.720	18.483	20.641
MAICILLO	12.514	11.849	12.004	13.521	13.744	15.678	15.025	9.176	20.389
NO. TRADICIONALES	110.026	115.302	112.966	118.283	121.194	137.021	131.437	142.243	166.118
FLORES Y FOLLAJES	2.574	5.932	3.404	2.909	2.936	3.307	3.472	4.104	3.889
FRUTAS	64.154	66.373	67.239	63.239	71.584	73.843	76.964	80.087	86.285
HORTALIZAS	43.298	42.997	42.323	46.136	46.674	59.870	51.001	58.052	75.943
GANADERIA	115.003	113.990	116.147	119.486	123.083	117.783	101.345	115.902	126.600
VACUNO	81.686	80.302	82.064	84.916	86.950	80.050	61.952	74.766	83.616
PORCINO	32.794	33.229	33.669	34.115	35.648	37.257	38.930	40.680	42.512
OVINO	472	418	380	418	451	441	422	411	434
CAPRINO	50	41	34	37	34	34	41	46	39
AVICULTURA	65.560	64.699	64.824	69.201	75.250	76.757	79.771	84.645	89.733
PRODUCTOS PECUARIOS	110.366	115.009	123.526	130.954	136.869	140.710	126.498	144.736	145.422
LECHE	50.918	48.248	54.815	56.720	56.871	53.462	41.340	49.407	55.858
HUEVOS	56.784	63.307	66.144	70.625	78.485	84.065	82.024	92.552	87.184
LANA	231	232	234	236	238	240	242	243	245
MIEL CERA Y OTROS	2.434	3.221	2.332	3.372	3.276	2.943	2.892	2.535	2.135

FUENTE: BANCO DE GUATEMALA.

CUADRO A.-4
 IMPORTACIONES DE LOS PRINCIPALES PRODUCTOS AGRICOLAS, 1979-87

PRODUCTO*	1979	1981	1983	1985	1987
ARROZ VOLUMEN VALOR	239,0 4.135,0	77,4 1.726,7	3,9 107,2	16,1 477,6	11,4 263,6
FRIJOL VOLUMEN VALOR	0,0 10,6	75,0 2.836,1	0,4 14,1	11,8 211,3	7,5 126,8
MAIZ VOLUMEN VALOR	1.226,5 7.823,9	1.426,5 11.657,9	83,0 654,4	324,0 2.715,6	472,9 4.810,7
SORGO VOLUMEN VALOR	71,6 764,0	1,9 74,9	6,9 323,8	3,8 214,1	21,5 515,8
TRIGO VOLUMEN VALOR	2.095,5 16.836,7	2.567,9 24.591,9	2.426,3 21.748,0	2.944,9 24.869,3	3.303,3 23.031,7

* LOS DATOS REFERENTES A VOLUMEN Y VALOR ESTAN EXPRESADOS EN MILES DE QQ. Y MILES DE US\$ DOLAR, RESPECTIVAMENTE.

FUENTE: BANCO DE GUATEMALA.

CUADRO A.5
 AREA Y PRODUCCION DE LOS PRINCIPALES CULTIVOS
 DE CONSUMO INTERNO Y DE EXPORTACION, 1981-90.

PRODUCTOS	1981/82	1983/84	1985/86	1987/88	1989/90
PROD. DE CONSUMO INTERNO					
ARROZ	33,7	45,8	38,4	58,9	44,9
PROD. (000'T.M.)	15,4	12,3	14,5	23,3	15,1
AREA (000'HA)					
FRIJOL	92,9	89,4	117,6	86,2	90,6
PROD. (000'T.M.)	81,9	115,2	170,0	171,8	96,9
AREA (000'HA)					
MAIZ	997,5	988,2	1.088,4	1.216,7	1.247,0
PROD. (000'T.M.)	681,5	569,7	659,4	763,7	599,4
AREA (000'HA)					
SORGO	86,2	81,6	101,2	58,2	84,9
PROD. (000'T.M.)	40,7	47,9	66,5	45,8	57,7
AREA (000'HA)					
TRIGO	42,1	55,2	69,0	55,2	50,6
PROD. (000'T.M.)	31,5	33,1	31,5	33,6	31,5
AREA (000'HA)					
PROD. DE EXPORTACION					
ALGODON ORO					
PROD. (000'T.M.)	78,2	61,1	53,6	48,3	39,9
AREA (000'HA)	78,7	55,8	67,3	40,4	39,1
BANANO					
PROD. (000'T.M.)	386,5	268,1	429,6	334,4	365,0
AREA (000'HA)	7,3	7,6	7,7	7,8	7,9
CAFE ORO					
PROD. (000'T.M.)	193,9	183,1	181,7	193,2	193,2
AREA (000'HA)	263,1	266,3	229,1	216,7	234,1
CANA DE AZUCAR *					
PROD. (000'T.M.)	531,1	515,6	589,6	625	690,1
AREA (000'HA)	79,5	70,1	72,3	81,7	96,7
CARDAMOMO					
PROD. (000'T.M.)	5,1	7,8	7,5	10,8	7,7
AREA (000'HA)	23,8	30,0	33,2	42,1	36,3

* PRODUCCION EXPRESADA EN TERMINOS DE AZUCAR.
 FUENTE: MINISTERIO DE AGRICULTURA.

CUADRO A.6
CREDITO AGROPECUARIO DEL SISTEMA BANCARIO, 1980-88.

INSTITUCIONES	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
BANCOS PRIVADOS	133,3	129,7	122,3	131,5	134,8	100,1	76,7	57,8	34,7
BANCOS ESTATALE	53,0	53,4	38,2	34,3	49,0	24,6	32,9	38,4	41,8
-BANDESA	35,9	42,0	31,3	28,8	41,3	20,7	21,9	35,0	36,0
-DEMAS BANCOS	17,1	11,4	6,9	5,5	7,7	3,9	11,0	3,4	5,8
FINANCIERAS	9,2	13,0	6,8	11,9	9,3	8,9	5,5	7,3	4,8

FUENTE: BANCO DE GUATEMALA

CUADRO A.7
INVERSION BRUTA EN CAPITAL FIJO POR SECTORES, 1980-90
(MILLONES DE QUETZALES DE 1958)

CONCEPTO	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989-90
AGRICULTURA	23.096	26.251	19.218	17.441	19.071	18.354	18.930	20.666	21.067	21.777
INDUSTRIA	70.503	72.390	73.319	29.661	36.776	36.291	39.077	54.157	67.769	68.932
TRANSP.Y COMUNIC.	27.013	24.810	12.960	9.346	11.742	12.271	14.647	23.009	24.421	24.849
CONSTRUCCION	171.406	200.456	175.677	128.259	96.379	84.280	87.525	99.409	116.947	130.030
OTROS	80.574	77.565	76.691	73.486	70.969	68.957	68.380	68.891	69.640	70.986
TOTAL	372.592	401.472	357.665	258.193	234.935	220.153	228.558	266.132	299.825	316.573

FUENTE: BANCO DE GUATEMALA.

CUADRO A.8
DESTINO DE LA FORMACION BRUTA DE CAPITAL FIJO PRIVADO
EN LA AGRICULTURA, 1985-90

ANOS	AGRICULTURA	GANADERIA	AVICULTURA	APICULTURA	PESCA	TOTAL
1985	93,27	3,50	2,66	0,03	0,54	100
1986	97,75	0,16	2,09	0,00	0,00	100
1987	88,67	5,36	2,72	3,01	0,24	100
1988	88,01	5,98	3,57	2,17	0,27	100
1989	85,37	6,16	4,68	3,51	0,28	100
1990	90,37	3,87	4,00	1,54	0,22	100

FUENTE: BANCO DE GUATEMALA

CUADRO A.9
EVOLUCION DE LOS PRECIOS Y SALARIOS

ARO	INDICE DE PRECIOS AL CONSUMIDOR 1/	SALARIOS REALES 2/
1980	10,7	0,1
1981	11,4	17,6
1982	0,2	6,0
1983	4,7	1,2
1984	0,9	-9,0
1985	18,5	-13,6
1986	36,9	-18,3
1987	12,3	6,8
1988	10,8	5,2
1989	11,5	-2,7

1. VARIACION DE DICIEMBRE A DICIEMBRE.
 2. DEFLATADOS POR EL INDICE DE PRECIOS AL CONSUMIDOR;
- TASAS DE CRECIMIENTO SUELDOS Y SALARIOS.

FUENTE: CEPAL, 1990

CUADRO A.10
FINANZAS PUBLICAS DEL GOBIERNO CENTRAL, 1980-89

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
I. INGRESOS CORRIENTES (1)	9,5	8,6	8,4	7,8	7,3	7,7	8,9	9,4	10,1	9,2
A. INGRESOS TRIBUTARIOS (2)	91,8	88,9	86,6	78,5	77,7	78,6	78,4	86,2	86,2	83,4
IMPUESTOS DIRECTOS (2)	14,0	15,5	15,0	15,5	17,4	14,6	13,2	16,5	21,6	20,2
IMPUESTOS SOBRE LA RENTA (2)	12,9	14,4	14,4	14,4	16,1	12,5	12,1	15,1	19,9	18,4
IMPUESTOS SOBRE LA PROPIEDAD (2)	1,0	1,0	1,0	1,0	1,2	2,0	1,1	1,3	1,6	1,8
IMPUESTOS INDIRECTOS	77,8	73,4	71,6	63,0	60,3	64,0	65,1	69,8	64,6	63,2
IMPUESTOS SOBRE LA PRODUCCION Y LAS VENTAS (2)	13,0	12,2	12,2	18,6	36,4	39,7	31,8	37,4	34,5	35,4
IMPUESTO SOBRE COMERCIO EXTERIOR	35,5	24,0	18,2	15,8	16,6	16,1	26,8	25,5	23,6	20,8
B. INGRESOS NO TRIBUTARIOS (2)	8,2	11,1	13,4	21,5	22,3	21,4	21,6	13,8	13,8	16,6
II. GASTOS TOTALES (1)	14,2	16,0	13,1	11,4	11,0	9,6	10,8	11,8	12,6	13,1
A. GASTOS CORRIENTES (3)	58,6	52,7	61,6	68,5	73,4	78,4	82,5	81,9	80,3	76,9
COMPRAS DE BIENES Y SERVICIOS (3)	43,9	39,4	45,1	50,1	54,1	57,6	53,0	52,2	49,8	47,1
PAGO DE INTERESES (3)	4,0	4,1	6,5	7,2	7,9	7,2	11,7	11,7	11,7	11,7
TRANSFERENCIAS Y SUBSIDIOS (3)	10,7	9,2	9,9	11,2	11,4	13,7	12,2	18,0	18,7	18,1
B. GASTOS DE CAPITAL (3)	19,0	22,6	18,1	15,4	16,4	11,2	7,8	8,6	12,5	15,8
FORMACION DE CAPITAL FIJO (3)	18,4	22,4	18,1	15,3	15,6	11,2	7,8	8,5	12,3	15,5
III. AHORRO CORRIENTE (1)	1,2	0,2	0,3	-0,1	-0,8	0,2	0,0	-0,3	0,0	-0,9
IV. SUPERAVIT O DEFICIT (1)	-4,7	-7,4	-4,7	-3,6	-3,7	-1,8	-1,5	-1,3	-1,4	-3,2
V. FINANCIAMIENTO INTERNO (1)	3,0	5,4	4,1	2,8	2,9	1,4	0,0	0,8	1,2	1,1
VI. FINANCIAMIENTO EXTERNO (1)	1,4	1,1	1,1	0,9	0,2	0,7	0,6	0,5	0,7	0,5

OBSERVACIONES: (1) PORCENTAJE DEL PIB
(2) PORCENTAJE DE LOS INGRESOS CORRIENTES
(3) PORCENTAJE DE LOS GASTOS TOTALES

FUENTE: INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK, ECONOMIC AND SOCIAL PROGRESS
IN LATIN AMERICA, 1990 REPORT.

CUADRO A.11
INDICADORES DEL ENDEUDAMIENTO EXTERNO, 1980-89

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1/
MILLONES DE DOLARES											
DEUDA EXTERNA TOTAL	972,0	1.305,0	1.839,0	2.156,0	2495,0	2.694,0	2.674,0	2.700,0	2.599,0	2.732,0	
PÚBLICA	820,0	1.203,0	1.431,0	2.007,0	2377,0	2.536,0	2.517,0	2.507,0	2.341,0	2.457,0	
PRIVADA	152,0	102,0	408,0	149,0	118,0	158,0	157,0	193,0	259,0	276,0	2/
DEUDA EXTERNA PÚBLICA 3/	201,0	460,0	403,0	757,0	663,0	521,0	298,0	224,0	196,0	482,0	
DESEMBOLSOS 4/											
SERVICIOS	60,0	127,0	188,0	266,0	417,0	509,0	494,0	395,0	527,0	487,0	
AMORTIZACIONES	18,0	77,0	117,0	182,0	293,0	362,0	318,0	234,0	363,0	366,0	
INTERESES	42,0	50,0	72,0	84,0	124,0	147,0	177,0	162,0	165,0	121,0	
PORCENTAJES											
RELACION											
SERVICIO/EXPORTACIONES DE BIENES Y SERVICIOS 5/	6,9	19,7	14,7	22,7	34,0	43,7	42,2	34,7	41,4	32,4	

- 1/ CIFRAS PRELIMINARES.
 2/ EXCLUYE BONOS DE ESTABILIZACION DE 1988, EN QUETZALES.
 3/ SE DIFERENCIA DE LAS CUENTAS DE LA BALANZA DE PAGOS POR NO INCLUIR RENEGOCIACIONES Y ATRASOS. LOS SALDOS DE LA DEUDA COMPRENDEN AJUSTES POR REVALUACIONES CAMBIARIAS DE PRESTAMOS NO EXPRESADOS EN DOLARES.
 4/ CALCULADOS POR LA CEPAL MEDIANTE LA SIGUIENTE FORMULA: $(St) - (St-1) + At$, EN DONDE,
 St = SALDO DEL AÑO EN ESTUDIO
 St-1 = SALDO DEL AÑO INMEDIATO ANTERIOR, Y
 At = AMORTIZACIONES DEL AÑO EN ESTUDIO.
 5/ SE REFIERE A LA DEUDA PÚBLICA.
 FUENTE: CEPAL, 1990.

CUADRO A.12
EMPLEO Y SALARIOS EN LA ECONOMIA Y EN LA AGRICULTURA, 1980-89

AÑO	TOTAL		AGRICULTURA		EMPLEO X	SUELDO Y SALARIOS X
	EMPLEO 1/ A	SUELDOS Y SALARIOS B 2/	EMPLEO C	SUELDOS Y SALARIOS D 2/		
1980	755.542	1.389	373.469	619	49,4	44,6
1981	591.019	1.636	225.688	833	38,2	50,9
1982	609.144	1.733	215.709	843	35,4	48,7
1983	583.548	1.753	199.847	894	34,2	51,0
1984	594.936	1.642	205.514	795	34,5	48,4
1985	631.654	1.414	233.572	737	37,0	52,1
1986	660.444	1.156	239.107	627	36,2	54,2
1987	678.995	1.235	254.220	637	37,4	51,6
1988	779.560	1.299	259.038	641	33,2	49,4
1989	788.367	1.366	291.467	691	37,0	50,9

1/ EXISTE INFORMACION DE QUE ESTOS VALORES ESTAN SUBESTIMADOS. SEGUN ENCUESTA RECIENTE EN 1989 LA PEA EMPLEADA FUE DE 2.840.358 Y LA PEA EMPLEADA EN LA AGRICULTURA ERA DE 1.416.499.

2/ SUELDOS Y SALARIOS PROMEDIO REALES EN QUETZALES, CORREGIDOS POR EL INDICE DE PRECIOS AL CONSUMIDOR, 1980 = 100.

FUENTE: BANCO DE GUATEMALA

CUADRO A. 13
 RENDIMIENTO DE LOS PRINCIPALES CULTIVOS DE EXPORTACION
 Y DE CONSUMO INTERNO, GUATEMALA Y PRINCIPALES PAISES
 PRODUCTORES DE AMERICA LATINA

PRODUCTO	PAISES	RENDIMIENTO*
MAIZ	CHILE	3.762
	ARGENTINA	3.107
	GUATEMALA	1.536
FRIJOL	CHILE	1.160
	ARGENTINA GUATEMALA	1.055 976
ARROZ	PERU	4.467
	COLOMBIA	4.371
	GUATEMALA	2.182
SORGO	ARGENTINA	3.033
	MEXICO	2.680
	GUATEMALA	2.033
TRIGO	MEXICO	3.618
	CHILE	1.777
	GUATEMALA	1.496
CAFE ORO	COSTA RICA	1.169
	EL SALVADOR	1.000
	GUATEMALA	980
ALGODON ORO	GUATEMALA	1.235
	MEXICO	836
	PERU	641
CAÑA DE AZUCAR	COLOMBIA	85.816
	MEXICO	70.548
	GUATEMALA	59.147
BANANO	GUATEMALA	50.184
	ECUADOR	46.779
	REP. DOMINICANA	42.000

* GUATEMALA: PROMEDIO DEL PERIODO 1979-83;
 DEMAS PAISES: RENDIMIENTO OBSERVADO EN 1979.

CUADRO A.14
EXPORTACIONES AGROPECUARIAS, 1979-89

PRODUCTO 1/	1979	1981	1983	1985	1987	1989
A. TRADICIONALES						
VALOR	787,6	625,9	610,3	645,7	570,0	625,5
CAFE ORO	142.611,6	109.896,4	137.918,3	174.784,0	150.851,3	199.204,8
VOLUMEN	432,0	294,8	350,7	411,4	370,9	373,0
ALGODON ORO	171.437,9	94.369,3	38.300,9	45.662,8	15.149,1	26.180,1
VOLUMEN	192,4	130,9	46,4	59,8	17,5	28,7
AZUCAR	156.758,5	199.555,0	444.371,2	250.588,8	287.809,0	388.532,7
VOLUMEN	53,5	85,2	126,8	44,2	53,6	86,3
BANANO	265.399,4	354.085,7	255.453,9	362.293,9	349.989,7	388.706,4
VOLUMEN	19,1	51,4	40,0	62,5	73,1	81,1
CARNE	15.661,9	13.034,4	8.432,7	7.633,1	7.051,6	17.288,2
VOLUMEN	41,4	29,3	15,0	9,0	11,4	25,9
CARDAMOMO	3.444,2	4.406,0	4.387,0	6.171,5	11.491,0	11.077,7
VOLUMEN	49,2	34,3	31,4	58,8	43,5	30,5
B. NO TRADICIONALES						
VALOR	58,2	85,0	60,1	58,9	84,5	116,2
LEGUMBRES	57.525,2	81.295,5	90.889,8	105.103,1	99.966,6	81.144,8
VOLUMEN	16,4	30,6	26,7	21,1	34,8	32,9
PLANTAS, SEMILLAS Y FLORES	7.595,3	9.654,5	9.143,3	16.205,3	18.477,3	18.547,3
VOLUMEN	9,1	10,8	8,7	10,7	11,5	13,2
PESCADO	1.723,2	1.593,5	1.105,0	1.500,7	3.805,1	10.312,1
VOLUMEN	7,9	11,4	8,9	9,3	16,6	35,3
FRUITAS	46.539,7	101.931,3	29.771,9	35.818,3	47.251,2	69.705,0
VOLUMEN	13,9	21,8	7,8	6,4	11,5	21,3
OTROS	10,9	10,4	8,0	11,4	10,1	13,5
C. TOTAL (A+B)						
VALOR	845,8	710,9	670,4	704,6	654,5	741,7

1/ VOLUMEN EN TONELADAS Y VALOR EN US\$ MILLONES.
FUENTE: BANGUAT. BOLETIN ESTADISTICO, VARIOS NUMEROS.

BIBLIOGRAFIA

BIBLIOGRAFIA

- AREANO B. E. 1990. Influencia de los impuestos sobre las explotación en el sector agrícola. Tesis de Grado. FAUSAC.
- ARIAS, S. 1989. Ayuda alimentaria en Centroamérica. Revista Centroamericana de Seguridad Alimentaria. Septiembre.
- _____. 1988. La ayuda alimentaria y el desarrollo agrícola de granos básicos en Guatemala. CADESCA-CEE.
- ARROYO, A. 1991 Algunas consideraciones sobre la situación del INDECA. Guatemala. ASIES. Revista Momento. 1987-90.
- _____. Comportamiento costos y beneficios. Lineamientos de estrategia para el desarrollo social y económico de Guatemala. 1991-95.
- _____. 1990. Desarrollo Socio-económico a través de organizaciones sociales y gobiernos locales (capacidades y obstáculos). Guatemala.
- BANCO DE GUATEMALA. 1989a. Estadísticas de productos agropecuarios 1972-88. Departamento de Investigaciones Agropecuarias.
- _____. 1989b. Estadísticas de las finanzas públicas 1960-87. Departamento de Estudios Económicos.
- _____. 1990a. Cuentas consolidadas de la Nación. Departamento de Estudios Económicos.
- _____. 1990b. Evaluación de la actividad económica durante 1989, perspectivas para 1990. Departamento de Estudios Económicos.
- _____. Cuentas nacionales, estadísticas globales y sectoriales. 1970-89.
- _____. Boletines Informativos. 1989-90.
- _____. 1990c. Programa de revisión y ampliación de las cuentas nacionales. Departamento de Estudios Económicos.
- BID. Economic and Social Progress in Latin América, 1990 report.
- BANCO MUNDIAL. 1990a. Guatemala CEM-Working Tables.
- _____. 1990b. Alimentar a los niños de América Latina.
- BUSTAMANTE, J.A. 1988. Análisis de la política de precios de granos básicos. Proyecto GUA/88/003. USPADA.

- _____; MARTINEZ, C. 1989. Esquema de evaluación y priorización de las actividades del Plan de Desarrollo Agropecuario 1989-91. USPADA.
- CARDONA, R. 1990. Elementos de la problemática económico-social que inciden en el Estado y Gobierno. INAP. Septiembre.
- CARDOSO, E.; HELWEGE, A. 1990 A margem da subsistencia: pobreza na América Latina. Pesquisa e Planejamento Econômico, vol. 20, num.1, abril.
- CARRERA, J.; VILLEDA B. 1987. Análisis del gasto público en el sector agrícola de Guatemala. IICA-USPADA.
- CEPAL. Estudios económicos de América Latina y Caribe (varios años).
- CIEN-CAFIC. Diagnóstico del acontecer económico del país. 1965-89.
- CIPREDA. 1991. Estudio sobre la comercialización de leche fluida y sus derivados. Guatemala, MAGA. Junio.
- CONFECOP. Informe, varios números. Guatemala, 1990-91.
- _____. 1991. Avances y perspectivas de cooperativas en Guatemala. Guatemala.
- DEL VALLE, L.A. 1988. Problemas y perspectivas de la agricultura y el entorno macroeconómico. Proyecto GUA/88/003.
- _____. Tendencias, transformaciones y crisis en la agricultura guatemalteca. Informe Técnico No. 13. Proyecto GUA/88/003.
- _____. 1990. El ajuste estructural en la agricultura. Restricciones y lineamientos para un programa. SIGEPLAN.
- _____. 1990. Agricultura y ajuste estructural notas para una conferencia, Guatemala.
- DIRECCION GENERAL DE ESTADISTICA. Censos Agropecuarios. 1964 y 1979.
- FAO. Anuarios de producción.
- GAYTAN J.M. 1986. El Movimiento Cooperativo en Guatemala. Guatemala.
- GOBIERNO DE GUATEMALA. 1985. Constitución política de la República de Guatemala.
- _____. Programa de reordenamiento económico y social de corto plazo. 1986-1987.
- _____. Programa de reorganización nacional. 1987-88.
- _____. 1988. Programa Guatemala 2000.

_____. 1989. Programa de los 500 días.

HARZA INTERNACIONAL S.A. 1989. Estudio Sectorial Agropecuario-Anexos I, III y V. Guatemala.

INAP. 1988. Análisis institucional de la planta central del MAGA. Guatemala.

ICATA. 1987. Perfil Ambiental de la República de Guatemala. Guatemala.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONOMICAS Y SOCIALES. USAC. Boletines Económicos al día. 1987-90.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA. 1986. Estadísticas agropecuarias continuas.

_____. 1987. Encuesta nacional socio-demográfica.

_____. 1988. Análisis institucional. Planta Central. MAGA. Guatemala.

_____. 1989. Encuesta agrícola de granos básicos 1984-87. Guatemala.

_____. Índice de precios al consumidor.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA. Cooperación Técnica del IICA en Guatemala. Informes de 1978-90.

_____. Recopilación de estadísticas agropecuarias, 1980-88.

_____. 1986. Estudios de políticas agrícolas globales en Guatemala. San José, Costa Rica.

_____. 1987. Memorias del seminario sobre "El sector agrícola ante la política macroeconómica". Guatemala.

_____. 1988. Impacto del cambio del precio de la divisa sobre el sector agropecuario. J. C. Méndez y G. Toro.

_____. 1988. Memorias del seminario-taller sobre "La política macroeconómica y su relación con el sector agrícola en Guatemala.

_____. 1989. Unidad Sectorial de Planificación Agropecuaria y de Alimentación. La deuda externa del sector público agrícola en Guatemala. B. V. de García.

_____. 1989. Seminario-taller sobre oportunidades de inversión agrícola y relación de proyectos. G. Toro, (ed).

_____. 1990. Guía para la elaboración de diagnóstico y perfiles sectoriales agrícolas.

_____. 1990. El financiamiento público y el sector agrícola guatemalteco. Documento Interno. A. F. E. Molina y G. Toro. Guatemala.

- _____. 1991. Situación actual y perspectivas. Guatemala,
- JIRON R.; SAMAYOA O. 1986. Inventario y análisis de política económica y su relación con la agricultura guatemalteca. USAID.
- LOPEZ, C. 1990. Caracterización de la política pública en Guatemala. INAP.
- MINISTERIO DE AGRICULTURA, GANADERIA Y ALIMENTACION. Guatemala. 1987. Bases y estrategias generales del sector agropecuario en el primer Gobierno Demócrata Cristiano de Guatemala.
- _____. 1990. Plan Nacional de producción y comercialización de alimentos básicos.
- ORTIZ, A. ; TORO BRIONES G. 1988. Impacto del cambio en las tasas arancelarias sobre el sector agrícola de Guatemala. IICA-USPADA.
- QUESADA DE PALENCIA, M. 1989. Posibles impactos de las condicionalidades de préstamos externos sobre el sector agropecuario guatemalteco. IICA.
- PAPAY., E. 1984. Rasgos fundamentales del sistema alimentario en Guatemala. USAC.
- PLALC-OIT. 1982. Estacionalidad y subempleo en el sector agropecuario.
- RUTA-IICA. 1990. Memorias del seminario sobre "Incidencias de las políticas macroeconómicas en el sector agropecuario".
- _____. 1990. Memoria seminario sobre "Incidencia de las políticas macroeconómicas en el sector agropecuario".
- SALAZAR J., G. 1990. La imagen económica de Guatemala y los grandes desafíos del futuro. INAP.
- SAMAYOA V., O. 1987. Análisis de políticas económicas en el Despacho del MAGA. IICA- USPADA.
- _____. 1988. En dónde estamos en materia de alimentación y nutrición. INCAP.
- SECAIRA P., C.E. 1990. La participación del Estado en la solución de los principales problemas que limitan el desarrollo de la agricultura del país. VII Congreso Nacional de Ingenieros Agrónomos. Guatemala.
- SECEPLAN. 1991. Programa de estabilización y ajuste estructural. Un proyecto nacional de corto y mediano plazo, Vol. I y III. Guatemala.
- SIECA. Arancel centroamericano de importación del Consejo Arancelario Centroamericano.
- SCHEEL, O.G.; TORO B., G. 1988. El crédito agrícola y la tasa de interés como instrumento de fomento a la agricultura. IICA-USPADA. Publicación miscelánea.

TORO B., G. 1988. El criterio técnico sobre un proyecto de inversión en el sector agropecuario. Documento interno. IICA.

_____. **ALVARO, E., PENA, L. 1988. El sector público agropecuario. Opciones para su modernización. IICA.**

_____. **1988. Problemas de ejecución presupuestaria en la inversión sectorial. IICA. Guatemala.**

_____. **1988. La ayuda alimentaria y su impacto en el sector agrícola. IICA.**

_____. **1989. Marco institucional para el diseño, implementación y ajuste de políticas para la agricultura en Guatemala. IICA. Guatemala.**

_____. **Algunas consideraciones sobre empleo e ingreso en la agricultura guatemalteca.**

_____. **El comportamiento de los precios de los productos de origen agropecuario y la inflación en Guatemala. 1983-88.**

TORRES, M. 1990. Modernización y reforma del Estado. INAP. II Congreso Nacional de Administración Pública. Guatemala.

USAID-ODR. 1987. Informe del grupo de trabajo de la Misión Agrícola para Guatemala. Informe 28.

_____. **1989. Evaluación del subsector riego. Informe No. 43.**

_____. **Evaluación del Programa PL-480, Título I. Informe 42-A.**

_____. **1989. Evaluation of the Agriculture Sector. ABT Associates Inc. March.**

USPADA-MAGA. 1989. La política sectorial agropecuaria. Guatemala.

_____. **1989. Esquema de evaluación y priorización de las actividades del Plan de Desarrollo Agropecuario 1989-91. Guatemala.**

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