

IICA



GUATEMALA:

**DIAGNOSTICO SECTORIAL
AGROPECUARIO
1990**

OFICINA DEL IICA EN GUATEMALA



GUATEMALA:

**DIAGNOSTICO SECTORIAL
AGROPECUARIO
1990**



// **GUATEMALA:**

**DIAGNOSTICO SECTORIAL
AGROPECUARIO
1990**

~~BV~~

00003864

IICA

E14

I59 gua

CONTENIDO

	<u>Página</u> <u>No.</u>
INTRODUCCION	1
I. SITUACION GENERAL DEL PAIS	3
1.1. Aspectos Físicos	3
1.2. Aspectos Económicos y Sociales	4
1.3. La Política Pública	8
1.4. Comportamiento Reciente del Sector Agrícola	9
1.4.1. Poblemática Sectorial	9
1.4.2. Marco Institucional	10
1.4.3. Comportamiento de la Producción	13
1.4.4. Las Políticas Macroeconómicas y de Ajuste en el Sector Agrícola	14
1.4.5. Indicadores Externos al Sector	17
1.4.6. Indicadores Internos al Sector	23
1.4.7. Indicadores Sociales	27
II. ANALISIS DE LAS POLITICAS QUE AFECTAN AL SECTOR AGRARIO	29
2.1. Objetivos Macroeconómicos	29
2.2. Objetivos Sectoriales	32
2.3. Comportamiento de los Indicadores Macroeconómicos	33
2.4. Políticas para el Sector Comercial	34
2.5. Política Fiscal	35
2.6. Política Monetaria, Cambiaria y Crediticia	36
2.7. Políticas para la Protección, Conservación y Desarrollo de las Areas Silvestres	38
2.8. Políticas Directas del Sector Agrícola	38
2.8.1. Política de Precios	39
2.8.2. Política de Subsidios	40
2.8.3. Política de Mercados	41
2.8.4. Política Crediticia	43
2.8.5. Política Institucional	44
2.8.6. Política de Generación y Transferencia de Tecnología	45
2.8.7. Política de Desarrollo Rural	47
2.8.8. Política de Incentivos a la Producción	48
2.8.9. Política de Riego	49
2.8.10. Política de Tierras, Reforma Agraria y Colonización	50
2.8.11. Política Fito y Zoonosanitaria	53



2.8.12.	Política de Apoyo y Fomento a la Actividad de Pesca y Acuicultura	54
2.8.13.	Política de Uso, Manejo y Conservación de los Recursos Forestales	55
III. ANALISIS INSTITUCIONAL DEL SECTOR PUBLICO AGROPECUARIO Y DE ALIMENTACION		57
3.1.	Consideraciones Generales	57
3.2.	Apreciación del Sistema Institucional del Sector Público Agropecuario y de Alimentación (SPADA)	58
3.2.1.	Marco Legal	58
3.2.2.	Estructura Organizativa y Operativa	60
3.2.3.	Organización	69
3.2.4.	Mecanismos Gerenciales	70
3.2.5.	Recursos e Infraestructura Operativa y Logística	76
IV. ANALISIS DEL PROCESO DE INVERSION EN EL SECTOR AGRICOLA GUATEMALTECO		80
4.1.	Comportamiento de las Inversiones en el Sector Agrícola	80
4.1.1.	Inversiones Globales	81
4.1.2.	Las Inversiones Agrícolas	82
4.1.3.	Funcionamiento del Sistema Financiero Formal	84
4.1.4.	Condiciones del Financiamiento	88
4.1.5.	Origen y Composición de los Recursos Financieros	91
4.1.6.	La Estrategia de Desarrollo y la Inversión	93
4.1.7.	Capacidad Institucional para Identificar, Formular y Ejecutar Programas y Proyectos	95
4.2.	Requerimientos de Inversiones	96
4.2.1.	La Inversión Actual	96
4.2.2.	El Desajuste de Inversiones	98
V. CONCLUSIONES GENERALES		99
BIBLIOGRAFIA		103
ANEXOS		



INTRODUCCION

Para alcanzar la reactivación y modernización del sector agropecuario de Guatemala y lograr una efectiva contribución del mismo en el proceso de desarrollo del país, es necesario conocer y priorizar los principales problemas y limitantes existentes, a fin de identificar las posibles áreas de acción e implementar los lineamientos de política correspondientes.

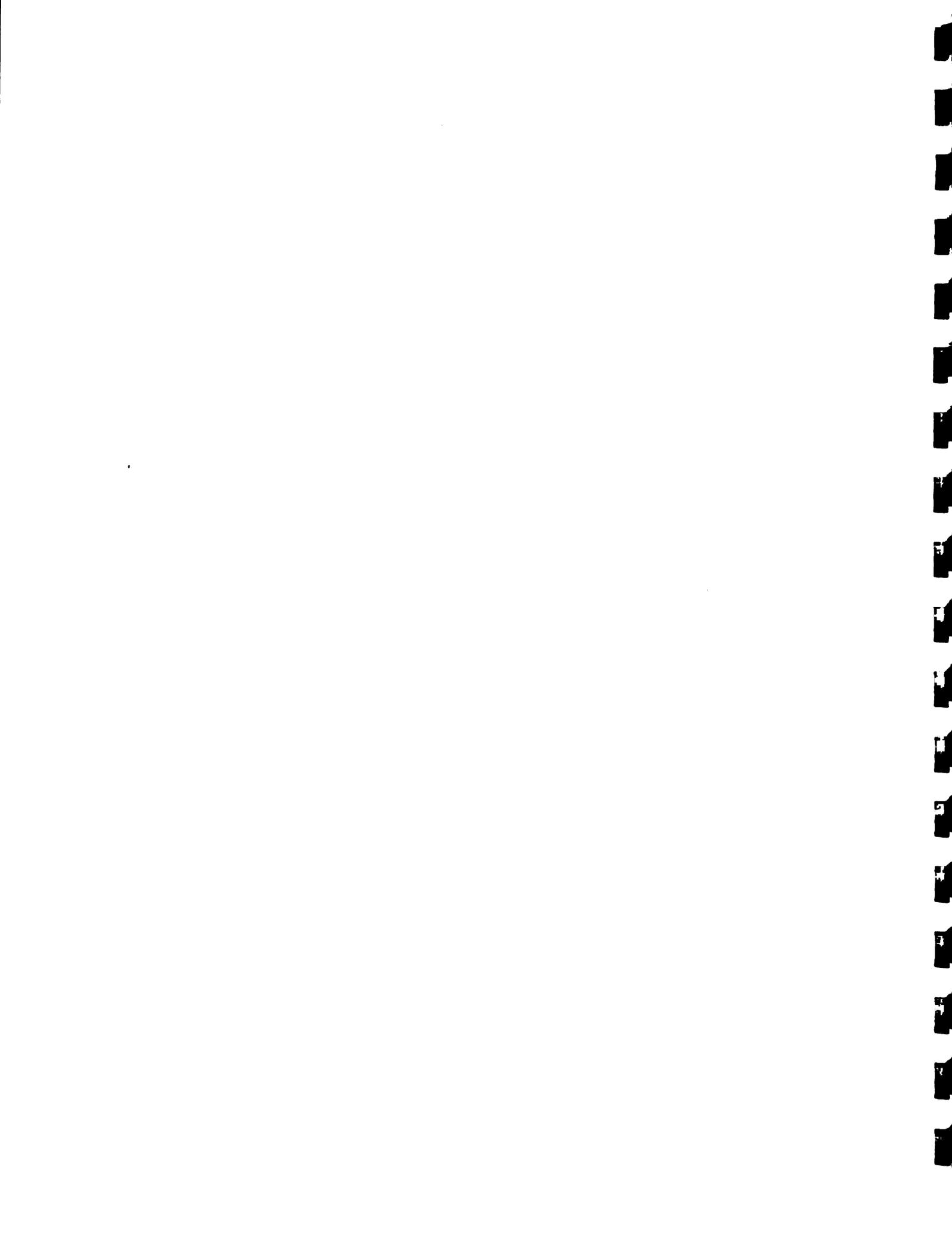
El presente documento tiene como objetivo general contribuir a un mejor conocimiento de la situación actual y evolución del sector agropecuario de Guatemala. Los objetivos específicos del mismo son: contribuir a la identificación de programas sectoriales y proyectos de inversión agropecuarios; aportar información básica para preparar perfiles sectoriales, programas sectoriales agropecuarios y proyectos de inversión; y proporcionar elementos básicos para la formulación de las estrategias de acción del IICA en el país.

Dada la evolución reciente y la situación actual del sector agropecuario y de la economía de Guatemala en general y tomando en cuenta que a partir del 14 de enero de 1991, tomará posesión un nuevo gobierno, se considera de gran importancia y utilidad contar con el presente diagnóstico sectorial, el cual presenta información básica para el análisis, selección e implementación de las políticas para la agricultura, que se estimen adecuadas por el SPADA. Esta información será también de gran utilidad para el sector privado agropecuario, así como para el IICA en la preparación y desarrollo de la estrategia de acción a nivel de país.

En el Primer Capítulo, se hace referencia al comportamiento reciente del sector agropecuario, incluyendo aspectos económicos y sociales, la política pública, la problemática sectorial, el marco institucional, las políticas macroeconómicas y de ajuste, y los indicadores internos y externos al sector.

En el Segundo Capítulo, se trata lo referente al análisis de las políticas sectoriales, que afectan al sector agropecuario, señalándose los objetivos macroeconómicos y sectoriales, el comportamiento de los indicadores macroeconómicos; las políticas comercial, fiscal, monetaria, cambiaria y crediticia.

En el Tercer Capítulo, se hace una revisión y apreciación del marco legal y la estructura organizativa y operativa del sector público de agricultura y de alimentación y de los mecanismos gerenciales, que utiliza el Despacho, para llevar a cabo la gestión del SPADA. También se hace referencia en este capítulo, a los recursos e infraestructura operativa del SPADA.



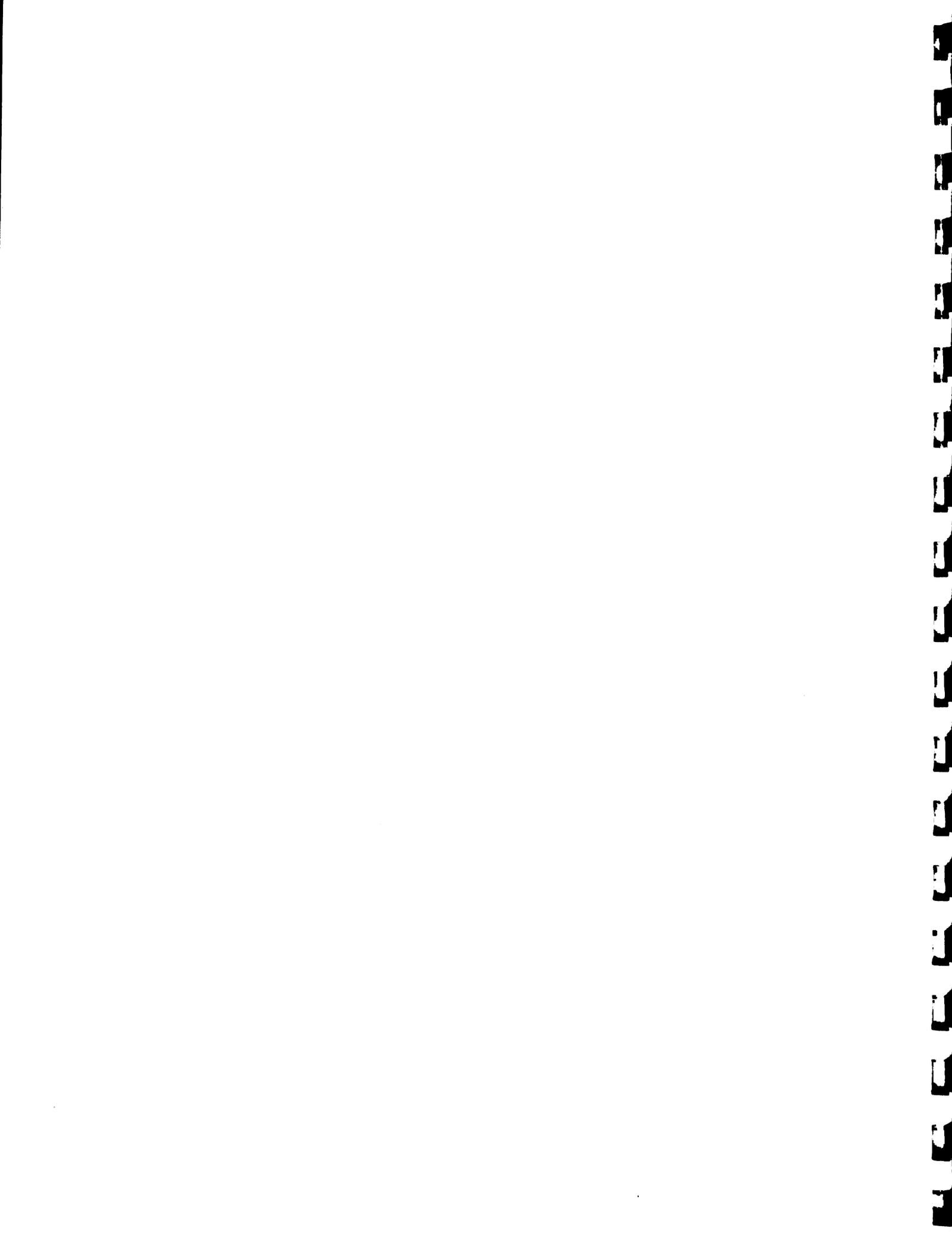
En el Cuarto Capítulo, se presentan los resultados del análisis del proceso de inversión en el sector agropecuario y se hace referencia al comportamiento de las inversiones globales y agrícolas, el funcionamiento del sistema financiero, el origen y composición de los recursos financieros, los requerimientos de inversión y el desajuste de inversiones en el sector agropecuario.

Finalmente, en el Capítulo V se presentan las conclusiones más importantes.

Se podrá notar que algunos aspectos son tratados diferenciadamente, debido fundamentalmente a la naturaleza y características del sector agropecuario y de la economía del país.

Para la formulación del diagnóstico sectorial, se observaron los lineamientos señalados en la "Guía para la Elaboración de Diagnósticos y Perfiles Sectorial Agrícolas" del IICA; sin embargo, algunos aspectos se tratan con mayor detalle que otros y unos se omitieron debido a las características y a la realidad del agro guatemalteco.

Para el desarrollo del diagnóstico sectorial, se hizo una apreciación de la relación causal entre los objetivos de desarrollo, el desempeño de las políticas para la agricultura, tanto macroeconómicas como sectoriales, el marco institucional responsable de diseñarlas e implementarlas y las inversiones en el sector agropecuario. Para estos efectos, se recopiló, clasificó y analizó la información disponible relacionada con las áreas bajo análisis.



I. SITUACION GENERAL DEL PAIS

1.1 Aspectos Físicos

Guatemala está situada al extremo norte de la América Central. cuya ubicación está comprendida aproximadamente entre los 14° y 18° de latitud norte y los 88° y 92° de longitud oeste; tiene una extensión superficial de 108,889 Km². Sus formaciones geológicas, relieve, clima y suelos, se combinan en una gran diversidad de condiciones ecológicas, lo que le otorga características especiales en su capacidad productiva.

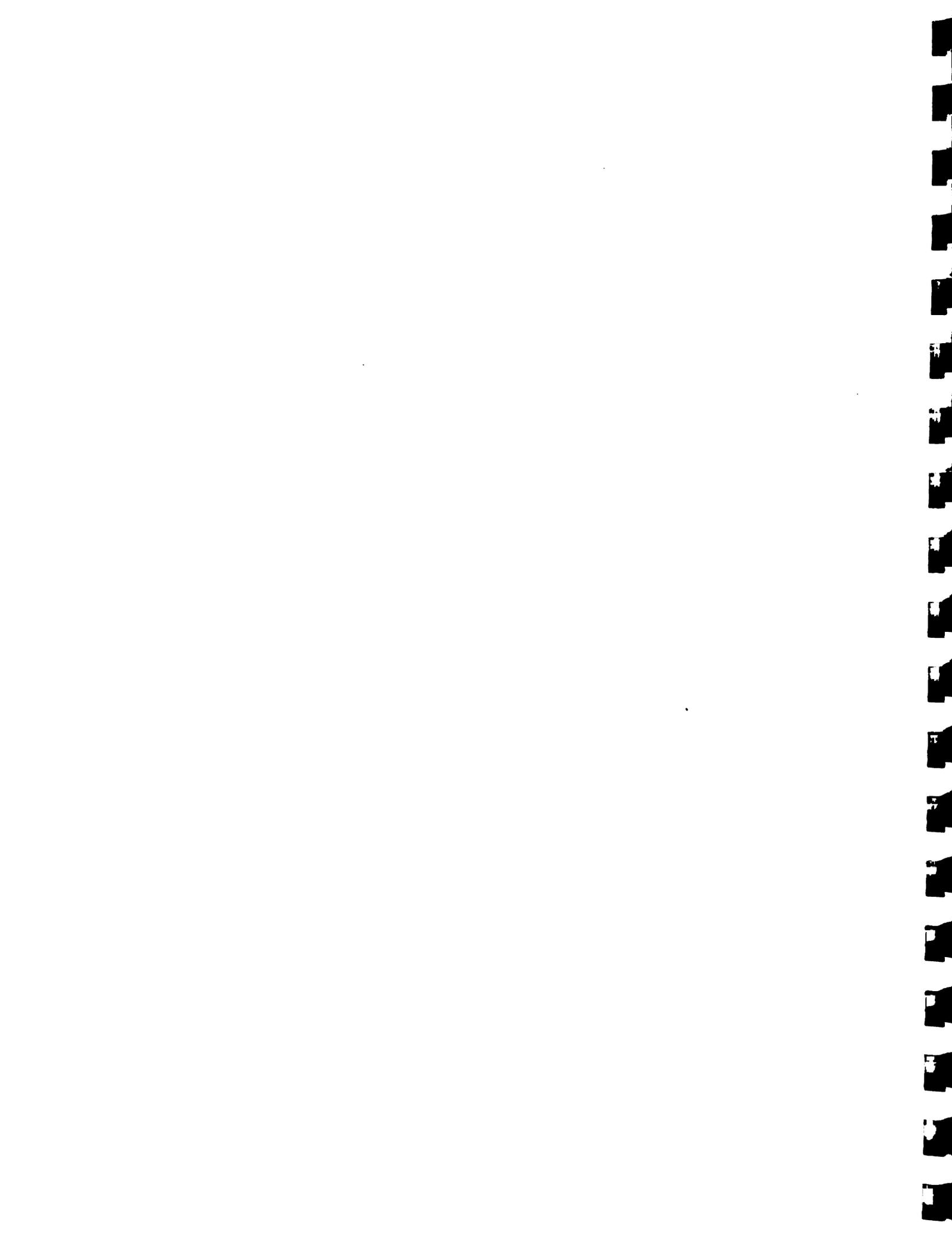
La temperatura varía desde 0°C en algunos lugares, hasta 38°C en otros; y la precipitación pluvial desde menos de 500 mm a 5,000 anuales, siendo más generalizada entre los 1,200 y 2,500 mm/año. Las condiciones mencionadas, influyen en que ocurran dos estaciones: verano o estación seca (de noviembre a abril) e invierno o estación lluviosa (de mayo a octubre), cuya precipitación máxima ocurre entre junio y septiembre.

El sistema orográfico del país determina dos regiones hidrográficas: la del Pacífico y la del Atlántico; ésta última se divide a su vez en otras dos: la región hidrográfica del Golfo de México y la región hidrográfica del Golfo de Honduras.

Los ríos que desembocan en el Pacífico, se caracterizan por su extensión reducida; por lo que su caudal puede considerarse mediano o pequeño, pero por tener la cordillera mayor pendiente por dicho lado, se deslizan por despeñaderos y barrancos, forman rápidos saltos de agua, que pueden ser aprovechados para generar energía, y son muy erosivos.

Los ríos que desembocan en el Atlántico, sobre los Golfos de México y de Honduras, tienen en su mayoría un recorrido más extenso que los del Pacífico; son por lo general, menos impetuosos en su origen y más tranquilos en la parte final de su curso, lo cual los hace navegables en embarcaciones de pequeño calado.

La superficie de Guatemala está ocupada en un 10% por cultivos sólo o asociados, un 13% por cultivos asociados con pastos, 12.4% con pastos cultivados o naturales, arbustos y sabanas, 39.6% por bosques densos y el resto por otros usos.



La vocación de los suelos del país indica que el país es eminentemente forestal, ya que el 72.3% de su superficie lo constituyen tierras de las clases V - VIII, y solo el 26.4% lo constituyen suelos de las clases I a IV, aptos para la agricultura, de estos el 62% se concentra en la planicie costera del Pacífico, mientras que el área de mayor concentración poblacional ubicada en el Altiplano, posee los suelos con mayor degradación y sobreexplotación del país.

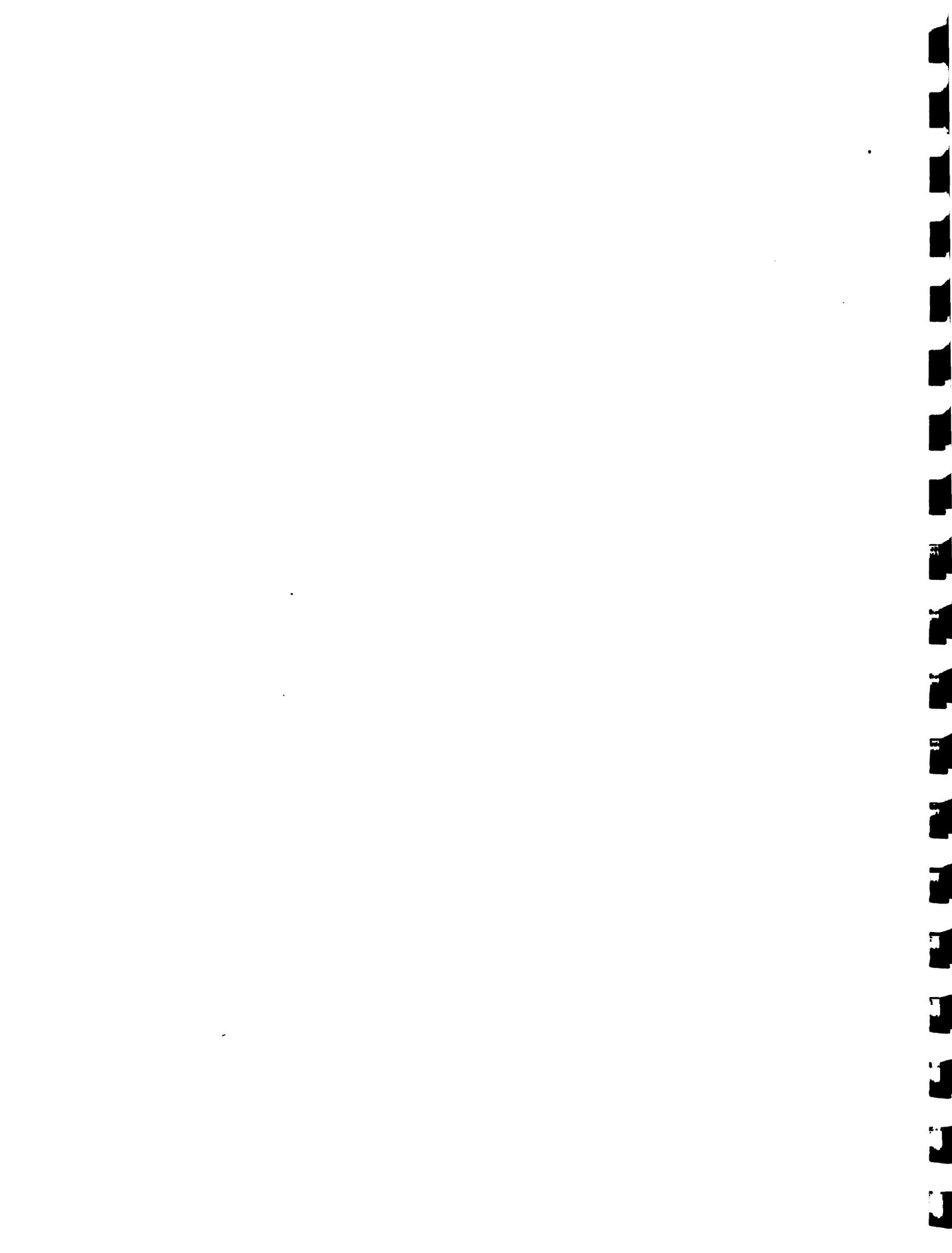
Por su ubicación geopolítica, el país tiene una posición estratégica al constituirse en la puerta de entrada desde México, la Comunidad Económica del Norte (México, Canadá y los Estados Unidos) hacia Centro y Sudamérica. Su acceso al Atlántico los inserta en la llamada Cuenca del Caribe y le permite transformarse en un puente entre el comercio de la Cuenca del Pacífico y los países del Asia Sur-Oriental. Sus fronteras con México, Belice, Honduras y El Salvador le permiten mantener una economía bastante abierta y estrechamente relacionada con los mercados de estos países, lo que especialmente en lo relacionado con los productos agrícolas.

1.2. Aspectos Económicos y Sociales

Luego de una época de aumentos sostenidos del PIB, que sobrepasaron el crecimiento poblacional y que llegó a su punto más alto entre 1980 y 1981, la economía de Guatemala comenzó a declinar como producto de la violencia que se vivió en el país, lo que trajo consigo inseguridad y disminución de la tasa de inversión, además de la incertidumbre política en que se desarrollaron los acontecimientos desde 1979 hasta 1985.

El crecimiento en la década del 80-89 no alcanzó a cubrir la tasa de incremento poblacional, que se estima cercana al 3% anual, con lo cual en cifras de 1989, el PIB de Guatemala alcanzó US\$8,000 millones y el producto por habitante a US\$890 por año, que se consideran uno de los más bajos de América Latina, agravado por la distribución de la riqueza, cuyos coeficientes señalan la alta desigualdad (Gini: 0.20 según INE).

La característica más importante de la economía ha sido su apertura al exterior, lo que la ha hecho vulnerable a los cambios de precios de mercados externos, en especial a las medidas de tipo no arancelario, para lo cual el país no ha desarrollado estrategias que le permitan manejar sus procesos de exportación.



Las exportaciones representan cerca del 16% del PIB y las importaciones cerca del 20%, con lo cual el país muestra un déficit comercial cercano al 4% anual. Este déficit proviene básicamente de tres factores: de los tipos de procesos productivos, rígidos tecnológicamente y dependientes que el país ha desarrollado, de la importación de insumos (algodón 56%, azúcar 42%, etc.) y de la selectiva demanda por importaciones del estrato superior de ingresos.

El peso de las exportaciones es mayor en el sector agrícola ya que alcanza alrededor del 70%. Los principales productos exportables son el café con un 35%, el algodón con un 4%, el azúcar y banano con un 7% cada uno, el cardamomo con un 4% y los no tradicionales agropecuarios con alrededor del 8%. Estas exportaciones, medidas de 1980 en adelante, muestran signos negativos en la demanda, especialmente en café, cardamomo y en algodón, cuya demanda está relacionada con el precio del petróleo y/o con las restricciones cuantitativas de los mercados externos (cuotas).

Por su parte, las importaciones representan alrededor del 26% del proceso productivo, en la que la industria importa el 57% y la agricultura el 7%. El efecto en cadena de estas importaciones afecta el índice del costo de vida, el que ha sido calculado por el BANGUAT con una elasticidad inflacionaria de alrededor del 35%.

El mercado interno en Guatemala es pequeño y poco dinámico. En éste los principales impulsores generados por las políticas de empleo y de distribución de ingresos, se han visto afectados en los últimos años, por un cambio porcentual en la relación entre pagos de salarios y la retribución a otros factores del proceso productivo, en favor del pago al excedente de capital.

La distribución del ingreso y de los factores productivos, que alcanza una elevada concentración, le dan poco dinamismo a la economía en relación a su costo de funcionamiento. En efecto, existe una baja captación de ingresos tributarios, un deficiente proceso de inversión y una tasa de endeudamiento global del 30% del PIB, que compromete más de dos años de exportaciones.

Durante los últimos 10 años la economía guatemalteca experimentó dos períodos: uno de crisis entre 1980 y 1985 y otro de recuperación entre el 86-89.

Entre las principales variables que incidieron en la crisis, se pueden mencionar: la debilidad del Mercado Común Centroamericano, el bajo crecimiento de la demanda de productos tradicionales de exportación, y la aparición de sucedáneos de los productos exportables, cuyos factores crearon condiciones de inestabilidad económica, que unidas a la inestabilidad política, motivaron el deterioro del ahorro interno y fuertes fugas de capital, en desmedro de la



inversión productiva. Aunado a lo anterior, la inversión en grandes proyectos, como Chixoy, Aguacapa y CELGUSA, provocó un crecimiento a más del doble del endeudamiento externo.

Con el mantenimiento del tipo de cambio del dólar, respecto al quetzal (al 1 x 1), la quetzalización de la deuda privada, la disminución de la reserva monetaria internacional y el crecimiento del endeudamiento a corto plazo, se provocaron significativos efectos sobre la economía del país, y desde 1982 a 1989, la deuda externa del Banco de Guatemala creció alrededor de cinco veces.

Debido a la caída del PIB durante 1985 a 1986 a la concentración de los ingresos y el crecimiento económico similar al crecimiento de la población, un sector público débil baja disponibilidad de ingresos y una deuda externa que supera los dos años de exportaciones, el nivel de bienestar alcanzado en Guatemala es similar al que existía a comienzos de 1970.

Frente a una situación más dinámica, el país ha tenido ue insertarse en mayor grado en el mercado externo lo que ha creado la necesidad de generar una mayor capacidad para el establecimiento de acuerdos y negociaciones.

La población económicamente activa total del país fue en 1989 de 2.800,000 personas, incorporándose anualmente al proceso de trabajo alrededor de 60,000 personas. El sector agropecuario concentró la mayor parte de la población económicamente activa (52%), siendo uno de los mayores problemas el llamado subempleo (58%), que según el INE obedece a característica de tamaño y tecnología de las unidades productivas, más que a los atributos de las personas que se desempeñan en el mismo.

En los últimos años, producto de la situación de ajuste que se está produciendo en la economía, ha ido disminuyendo la población económicamente activa que se reporta con pleno empleo, así como el número de trabajadores que cotizan al IGSS, que llegaron a representar cerca de un tercio del total de trabajadores y que ahora no sobrepasan ni un quinto de ellos. Los salarios reales de los trabajadores afiliados al IGSS, muestran una significativa disminución de 1980 a 1989, con excepción de 1986, cuando se observó un leve crecimiento. Según el INE, el trabajador de salario más bajo, es el asalariado agrícola, cuyo promedio es menos de la mitad del salario medio del trabajador en la economía total.

Un estudio realizado para CACIF por el Grupo CIEN, muestra que para el año 1988 la productividad media del trabajador agrícola era de 36.9%, mayor que en 1965, mientras que el salario en el mismo período se había deteriorado en un 8.2%. Aún así, la reducción de los ingresos en el sector agrícola no fue tan significativo como en otros sectores, en los que el

trabajador típico del total de la economía vió reducida su remuneración en un 23%, mientras que incrementó su productividad media en sólo 2.7% respecto a 1965.

La política de desconcentración y descentralización administrativa, la creación del Ministerio de Desarrollo Urbano y Rural y de los Consejos de Desarrollo, la Ley de Desconcentración Industrial y la creación del 8% del presupuesto nacional para las municipalidades y no tuvieron el efecto esperado en 1989 debido a las restricciones legales en que se desarrolla el proyecto político al esquema institucional antiguo en que opera el Sector Público y la situación financiera del país.

En la década del 70 la inflación fue de alrededor del 15%, disminuyendo ésta del 80 al 84 a una tasa por debajo del 10%, creció sustancialmente en los años 85-86, en que alcanzó un 18.5 y un 37.2%, respectivamente, lo que se explica por el descontrol monetario y por el crecimiento del precio del dólar.

En el año 1990 por efectos de la alta monetización y el traspaso de la administración del tipo de cambio del Banco de Guatemala al sector privado, la tasa inflacionaria tiende a superar el 50% acumultivo anual, nivel no registrado anteriormente en la economía guatemalteca, según datos del INE.

En el subgrupo de alimentos y bebidas, se observa el mayor efecto inflacionario por sobre el total y es responsable de más de la cuarta parte de la inflación acumulada en el período. En este subgrupo están comprendidos los productos de origen agrícola, tanto de consumo directo como de transformación, que se transan en el mercado nacional y cuya distorsión de precios afecta el consumo nacional y permite la concentración o desconcentración del ingreso en el país; como ejemplo vale la pena mencionar que en 1988 el precio interno del azúcar al consumidor sobrepasó en alrededor del 60% el precio del mercado internacional, lo que generó un traspaso de excedentes desde los consumidores a los agroindustriales, cercano a los Q.150.0 millones, este mismo fenómeno se produce en la industria avícola.

Por su parte el medio circulante se mantuvo constante entre el 80 y 84, creciendo en el 85 y manteniéndose nuevamente constante hasta el 89, en términos reales.

En la década de los 80, las tasas de interés máximas pasivas han comenzado a elevarse desde el 11% a más del 25% en 1989, pero mostrando una diferencia entre la tasa activa y pasiva del 3%, lo que ha llevado a que las tasas de interés reales hayan sido negativas, incrementando esta situación la posición de la banca privada, ya que ésta trabaja en forma de cartel, no compete en el mercado por ahorros y paga entre 3 a 5 puntos



por debajo de la tasa pasiva máxima de interés que le fijaba la Junta Monetaria; a partir de las regulaciones sobre tasa de interés, surgidas en 1989, esta diferencia (Spread) ha alcanzado a más del 10%. Una situación similar se ha observado en el encaje de depósitos monetarios, el cual ha variado del 35 al 41%, mientras que el encaje sobre depósitos de ahorro y plazo se ha reducido a un 13%. Estos cambios han incidido sobre los montos y costos del crédito en el sector agropecuario y en especial sobre la formación bruta de capital fijo en el sector, que ha venido descendiendo por debajo del porcentaje de depreciación.

El crédito privado que se manejó en forma hasta 1986, pasó a ser controlada por el Banco de Guatemala. La variable que se ha usado para manejar la monetización ha sido el crédito al sector público, el cual ha disminuído significativamente en los últimos tres años, mientras que el crédito al sector privado ha sobrepasado las medidas fijadas por el Banco Central en los años de 1987-89.

1.3. La Política Pública

En el decenio analizado, Guatemala ha tenido dos estilos diferentes de gobierno; la corriente militar, que comprende el período 1980 a 1985, en el que fueron presidentes Romeo Lucas García, Efraín Ríos Montt y Oscar Humberto Mejía Víctores; la corriente democrática, de 1986 a 1990 en cuyo período Marco Vinicio Cerezo Arévalo, gobierna bajo la nueva Constitución de 1985.

La situación de violencia que se vivió en el primer quinquenio, que se orientó principalmente al área rural, provocó inestabilidad e incertidumbre en el campo, lo que desestimuló la producción y la inversión en la agricultura. La política pública se basó en planes de desarrollo, emanados desde la Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica (SEGEPLAN), los cuales no pudieron ser implementados, debido a la interrupción en los períodos de gobierno.

Frente al deterioro de los indicadores globales en la economía la situación económica del país comenzó a tornarse grave a partir de 1982, por lo que el gobierno negoció el primer stand-by con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y comenzó a negociar préstamos para obras de gran envergadura en el país.

A partir de 1986, el Gobierno define una nueva política de desarrollo enmarcada en la Constitución Política que le otorga

al Estado mayor nacionalidad como elemento normativo de los procesos económico-sociales, lo que unido a la orientación política del gobierno y al escenario internacional, dió origen al Plan de Desarrollo 1987-1991, el cual se operativiza mediante los llamados Memoranda Presidenciales.

El Primer Memorandum se refiere al "Programa de Reorganización Económica y Social" (PRESS), el que intenta reorientar el sector fiscal de la economía, mediante una reforma impositiva nacional. El Segundo Memorandum contiene el "Programa de Reorganización Nacional (PREN), dirigido a mejorar los mecanismos gerenciales de conducción económica y social del sector público y comprometer el sector privado hacia un trabajo común para el desarrollo de Guatemala. Este último, incluye la descentralización y la desconcentración administrativa y el pago de la deuda social.

En el año 1988 el gobierno formula el documento llamado "Estrategia Guatemala 2000", el cual se orienta la apertura de la economía, a través de una nueva incursión en los mercados internacionales de productos tradicionales y no tradicionales; y a negociaciones con organismos financieros y con países de la comunidad regional.

Las políticas más importantes que señalan los programas económicos son: la creación de empleo, el establecimiento de una tasa de cambio realista, la reducción del déficit fiscal, el incremento del ingreso y reducción del gasto público, la disminución de la monetización sin respaldo, definición de política salarial de acuerdo a la situación real de la economía, la dinamización de la cooperación internacional y la modernización y reactivación del aparato productivo.

A través de un tercer Memorandum, conocido como el "Programa de los 500 días, dentro de la Estrategia Guatemala 2000", la decisión de Gobierno se dirige hacia el fortalecimiento de la economía y a sanear los problemas financieros.

1.4. Comportamiento Reciente del Sector Agrícola

1.4.1. Problemática sectorial

En el sector agropecuario subsisten grandes problemas de orden estructural como: la distribución inequitativa de la tierra, la concentración en pocas manos de los recursos de apoyo a la producción y la debilidad del sector público para hacer frente a una inmensa cantidad de acciones y proyectos. Tales problemas derivan en: una mayor pobreza rural, en desempleo y una marcada



dualidad en los sistemas de producción en el campo. Sus eslabonamientos hacia otras (insumos) y hacia adelante (agroindustria) se han ido generando sin una orientación básica y han respondido a situaciones de coyuntura. La existencia de dos tipos de agricultores: de productos de consumo interno y de productos de agroexportación ha generado disparidades tecnológicas, desigual acceso a los medios de producción y al crédito y en especial a la tenencia de la tierra y los tamaños de finca, ya que según el último Censo Agropecuario, realizado en 1979, el 2% de las fincas tenían extensiones mayores a 44.5 hectáreas y representaban el 67% de la tierra cultivable en ese momento, mientras que el 81% tiene extensión menor a 3.5 hectáreas, ocupando el 10% de las tierras cultivables.

Para enfrentar el problema del desarrollo y crecimiento agropecuario, el sector ha sido dividido en cuatro subsectores: agrícola, pecuario, forestal y pesquero, sin que se hayan identificado con claridad sus límites y las interrelaciones entre ellos, esto ha provocado problemas de relaciones dentro del sector y principalmente ha dejado espacios vacíos por parte del sector público, donde el sector privado no ha tenido interlocutor, no orientaciones que normen su desenvolvimiento dentro de un Estado subsidiario.

1.4.2. Marco Institucional

El sector Público agropecuario guatemalteco, como sistema institucional, tuvo su origen en 1970 y fue reestructurado en 1981, año desde el cual se le han venido incorporando nuevas áreas y tareas en forma dispersa, tal lo que ha ido creciendo en forma inorgánica, como la rama de alimentación. Sin embargo, no se implementó un sistema dirigido a crear los mecanismos y el apoyo financiero y técnico necesarios para lograr los propósitos que en ese momento se enunciaron, al carecer de planes, programas y políticas agropecuarios.

A partir de 1986, se concibió en la política sectorial agropecuaria, un estilo de gestión participativa del sujeto del desarrollo, hacia quien dirigen los beneficios (mediano y pequeño agricultor) quien propone, motiva y estimula las decisiones que realiza el Estado.

La política sectorial orientó sus acciones hacia el incremento de los ingresos, de los agricultores, la generación de empleo y la mejora en la retribución de la mano de obra agrícola, a fin de lograr un proceso estable



de crecimiento y desarrollo. Los objetivos del sector fueron: desarrollar un sistema alimentario, la expansión y diversificación de las exportaciones agrícolas y agroindustriales, el desarrollo y apoyo a la agroindustria rural, el incremento y consolidación de la infraestructura básica de producción, la protección y manejo racional de los recursos naturales, y la promoción de la compra-venta voluntaria de las tierras.

Para la consecución de dichos objetivos, se diseñó una estrategia que a partir de 1986 se ha venido desarrollando, no en una forma armónica como se pretendió en un comienzo, pero que ha mostrado algunos instrumentos que han podido agilizar dichas acciones.

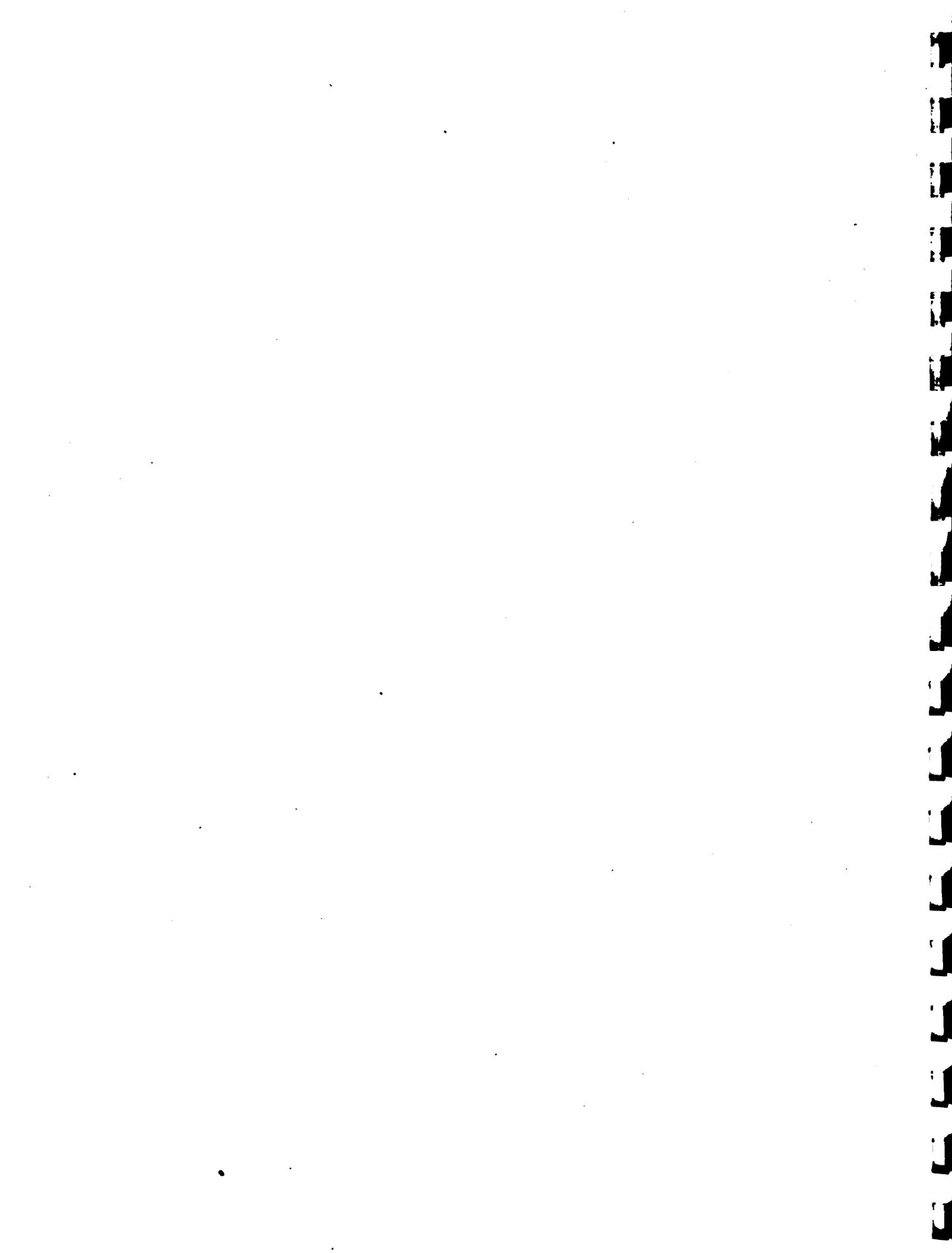
Entre los puntos importantes de la estrategia diseñada, se destaca la creación de un nuevo sistema de planificación para mejorar la gestión sectorial, desconcentrar las decisiones, incrementar la inversión y diseñar un sistema de políticas coherente con la organización institucional.

Otro elemento de la estrategia ha sido la movilización de la inversión y preinversión, dirigida al aumento del área bajo riego, así como la creación y fortalecimiento de la agroindustria rural, que permitiera crear una demanda por insumos y servicios en el sector.

En el nuevo sistema de planificación, los mecanismos de descentralización y desconcentración administrativa originaron una estructura operativa diferente en los servicios de apoyo que presta el sector público agrícola, ya que las necesidades de la comunidad se expresaron por medio de los Representantes Agrícolas, quienes participaron como los demandantes por cooperación del sector público. Estas acciones se coordinaron mediante los Consejos Subregionales de Desarrollo Agrícola (COSUREDA's) y estos en los Consejos Regionales de Desarrollo Agrícola (COREDA's), para llegar a nivel nacional a expresarse en el Consejo Superior de Coordinación del Sector Agropecuario (COSUCO).

Estos mecanismos estaban dirigidos a mejorar la comunicación y la retroinformación entre el sector público agrícola y los productores, en especial de los pequeños y medianos, donde por efectos de su propia organización no había sido posible entregar los servicios que demandaban.

Como otro elemento dinamizador de la gestión del sector público, se creó una serie de programas prioritarios, cuyo propósito era el de orientar la gestión sectorial por medio de la creación de la demanda por servicios, acorde a una oferta cuantificada de las instituciones del



SPADA, que conjuntamente con el fortalecimiento del sistema de planificación y la creación de una unidad de preinversión e inversión, mejoró la transferencia de tecnología hacia los pequeños y medianos agricultores, así como la comunicación y la concertación con los productores de los llamados productos exportables.

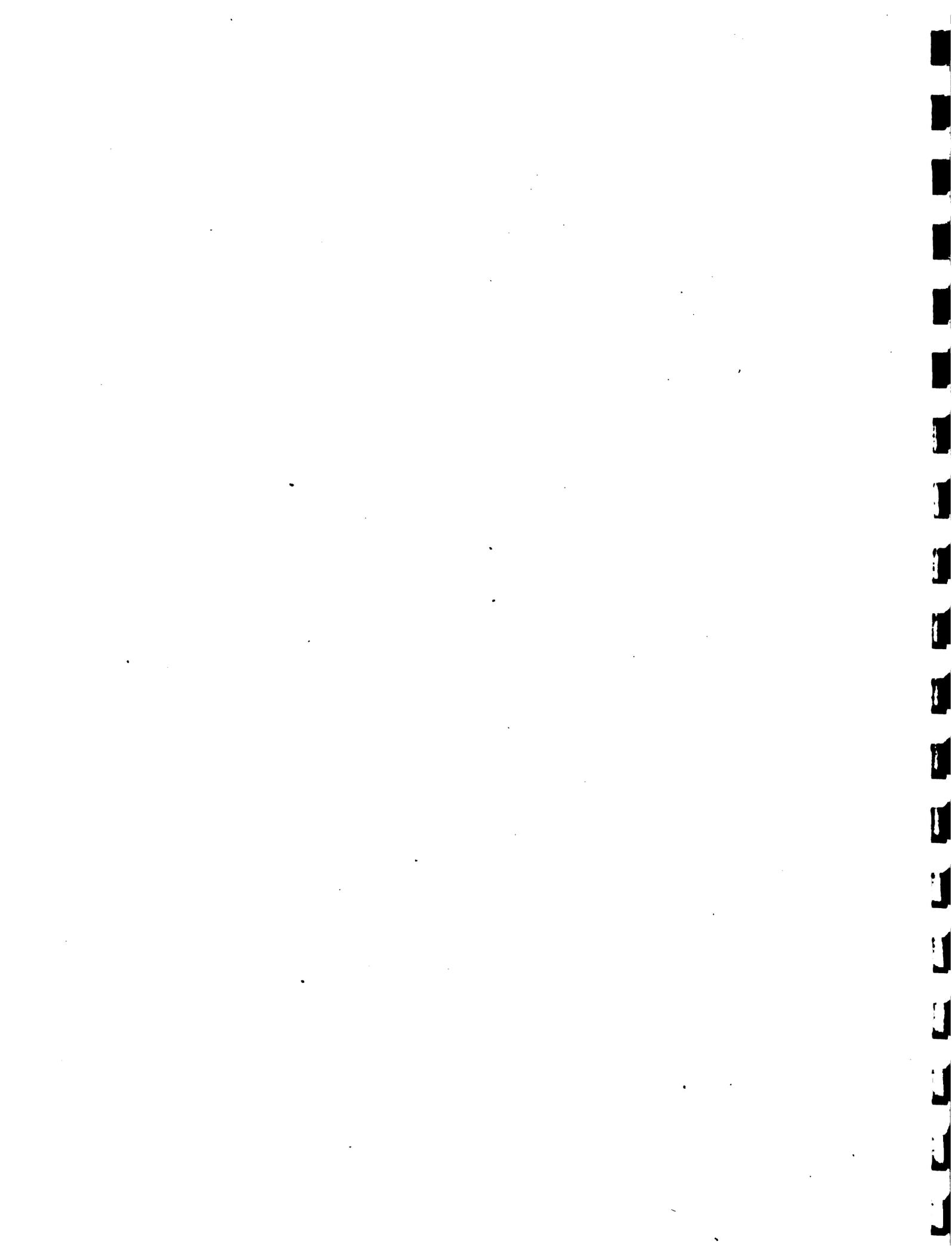
Entre los programas prioritarios que fueron creados se encuentran los siguientes: Programa de Riego, de Diversificación y Comercialización, Seguridad Alimentaria, Recursos Naturales Renovables y el Programa Sectorial de Apoyo.

Para atender acciones de orden coyuntural, se creó la Oficina de Proyectos de Emergencia, destinada a elaborar y conducir inversiones, de respuesta inmediata en el sector.

Cabe señalar por un lado, que el mejoramiento de la gestión ha sido un problema que aún subsiste, ya que en los últimos años se observa un debilitamiento en el proceso de planificación, en especial en el de generación y de conducción de la política agrícola, debido al debilitamiento presupuestal del sector, al bajo poder de coordinación de USPADA. Por otro lado, los programas prioritarios que se pusieron en práctica, no han logrado aún su despegue con la dinámica que se esperaba.

El sistema de preinversión es aún incipiente ya que el apoyo financiero de los organismos financieros internacionales y países amigos, no encontró demanda por inversiones que hiciera posible la canalización y ejecución de la cooperación. Esta se recibió en forma directa y en especie, pero respondía básicamente a demanda coyuntural, sin existir un mecanismo orientador que hiciera posible priorizar la demanda para obtener resultados de apoyo a la política sectorial.

Han impedido alcanzar los objetivos sectoriales los obstáculos siguientes: la carencia de coordinación intersectorial e intrasectorial para canalizar la ayuda de los organismos y agencias internacionales; la debilidad de la preinversión, la transformación de convenios y proyectos internacionales con organismos que cumplieran la función de instituciones internacionales para agilizar la inversión y el funcionamiento de proyectos. La carencia de los mecanismos de seguimiento y evaluación, así como de las dificultades que presenta la ejecución de proyectos por problemas que están fuera del sector (Ley de Compras y Contrataciones, compromisos previos, personal de contraparte, etc.).



1.4.3. Comportamiento de la producción

Durante los años 80, se observó en la producción agrícola per cápita una disminución de un 10%, lo que fue influenciado por efectos de la caída de la producción de algodón.

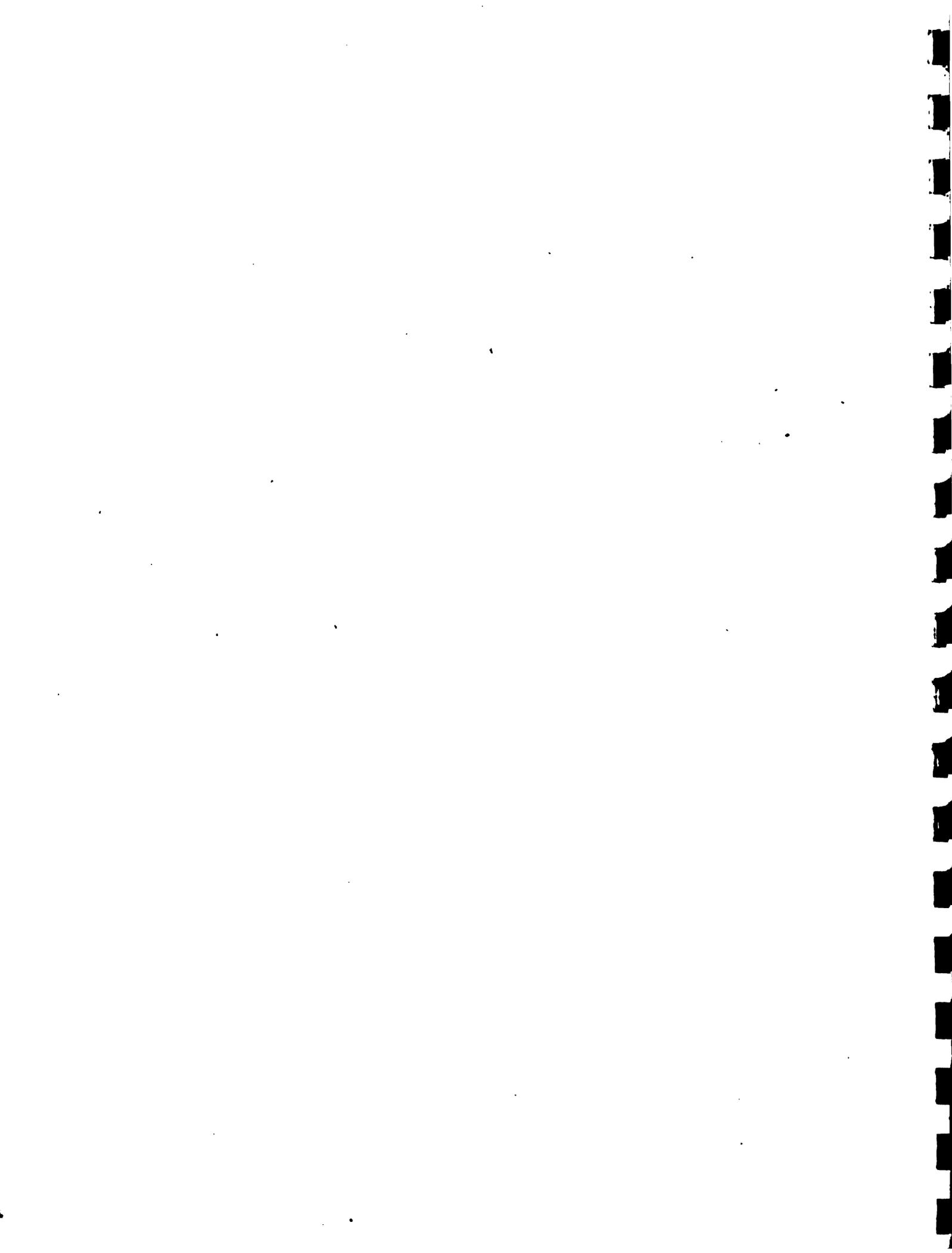
La producción de granos básicos siguió creciendo al ritmo del resto de producción sectorial, exceptuando el trigo y el maíz, pero este crecimiento ha conducido a una situación extraña, ya que se ha producido el aumento de producción de granos en condiciones adversas de precio a una tasa de 2.5% durante el período 80-89. En ese período se ha observado cómo ha aumentado la dependencia externa de alimentos, que en 1989 se estimó en alrededor de 400,000 toneladas. Esto podría tener explicación en que los precios altos que tienen estos en los países fronterizos y con ello se ha producido una fuga ilegal de productos hacia México, Belice, Honduras y El Salvador.

La producción de granos básicos en Guatemala se presenta con características, de concentración en el sector de los pequeños agricultores, con un alto porcentaje para autoconsumo, una falta de oportunidad en el uso de la tierra y carencia de tecnología e insumos para transformar sus producciones en otras que les den mayor rentabilidad.

Por otra parte, la producción agroindustrial constituye alrededor del 14% del PIB, donde la producción agrícola de consumo industrial representa el 3%, siendo el 9% de producción de origen avícola y pecuario. La agroindustria aporta un 15% a las exportaciones no tradicionales del país (8% del total), con un ingreso cercano a los U.S\$35 millones, por concepto de los productos alimenticios exportados.

En el contexto interno, la agroindustria azucarera representa cerca del 30% y la de pan un 25% de la producción agroindustrial, esta última muestra un amplio desarrollo en los últimos años, probablemente debido al aumento de la demanda por harina derivado de la política de importaciones que viene desarrollando el país.

La agroindustria se ubica alrededor de la capital, exceptuando algunos molinos que se ubican cercanos a las fronteras, la mayor cantidad de establecimientos son los destinados a la fabricación de productos de la molinería y panadería (25), fábricas y refinerías de azúcar (20), productos lácteos (50), envasado y conservación de frutas y legumbres (25%), bebidas alcohólicas y no alcohólicas (30), de los 675 establecimientos agroindustriales



registrados por INE en 1987, sólo 200 ocupan más de 20 personas y pueden ser consideradas como agroindustria en el país.

En relación al eslabonamiento hacia atrás del sector según la matriz de coeficientes técnicos del BANGUAT, la relación insumo importado-producto en la agricultura sitúan a los granos en un 18% del costo total en insumos importados, siendo el más bajo el frijol (9%), mientras que los productos tradicionales de exportación muestran un coeficiente mayor, tal como el algodón (52%), café (41%) o caña de azúcar (26%). A pesar de la importancia que tienen los insumos sobre la función de producción agropecuaria, el Estado sólo ha ejercido débilmente su facultad normativa en la orientación sobre qué utilizar y sobre la calidad y cantidad de estas importaciones para abastecer la necesidad del país, esto se agudiza aún más con la producción de los nuevos productos no tradicionales, bastante exigentes en insumos importados.

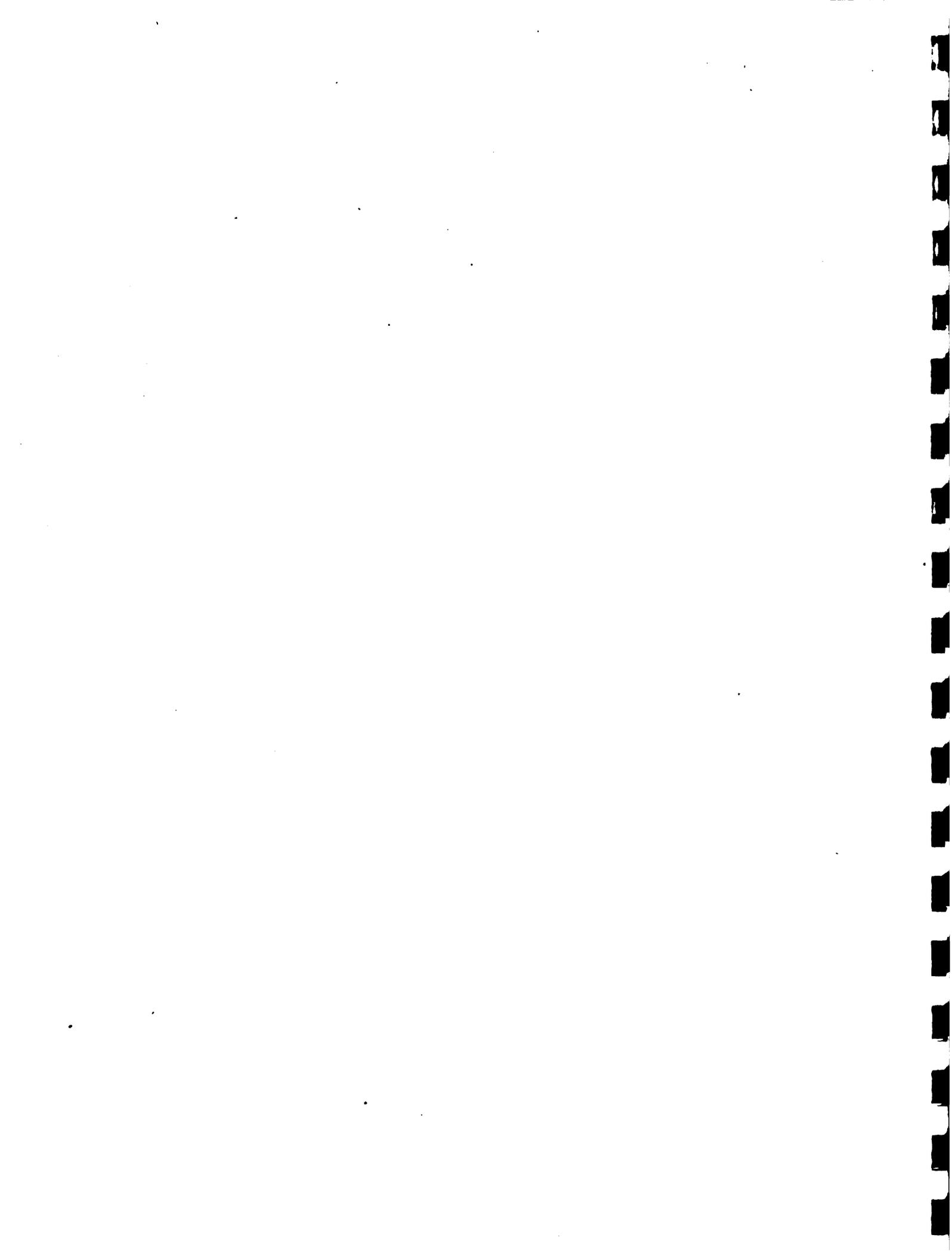
1.4.4. Las políticas macroeconómicas y de ajuste en el sector agrícola

En la presente década los indicadores macroeconómicos de Guatemala empezaron a tener un descenso, luego de llegar a su cúspide a finales de los años 70. Esto ha hecho que los organismos financieros internacionales hayan sido llamados a apoyar al país para cambiar el rumbo de estos indicadores.

Negociaciones sostenidas con el Fondo Monetario Internacional han orientado la acción del Estado hacia la reducción del gasto público y éste se ha visto disminuido en los sectores productivos y sociales, que son los que muestran un nivel bajo de productividad.

La AID de los EE.UU., ha reorientado su estrategia y los destinos de sus créditos, al comprobar que estos no tuvieron el impacto esperado en la solución de la problemática agrícola, en especial cuando se dirigieron hacia la colonización y la comercialización de granos básicos.

AID puso atención a la situación de concentración que mostraba la distribución de la tierra en los primeros años de la década de los 80, pero encontró que sus proyectos y sus iniciativas, no tenían el impacto esperado en la agricultura guatemalteca. A partir del año 1985 su atención se volcó hacia el apoyo a la producción agroexportadora en la mediana propiedad, considerando su inversión en este sector más rentable, no



sólo por la posibilidad de recuperación del capital invertido, sino porque contribuye a satisfacer los requerimientos agrícola de la demanda externa.

A partir de 1986 comienza a elaborarse una nueva estrategia de desarrollo, basada en la situación económica del país, donde la deuda externa y el déficit fiscal representan los puntos más importantes y donde las condicionalidades cruzadas entre los organismos financieros comienzan a ejercer una acción sobre los acuerdos, con un conjunto de medidas de orden macrofinanciero de ajuste estructural, que apoya la exportación como eje articulador del crecimiento sustentado en la inversión y la solvencia financiera.

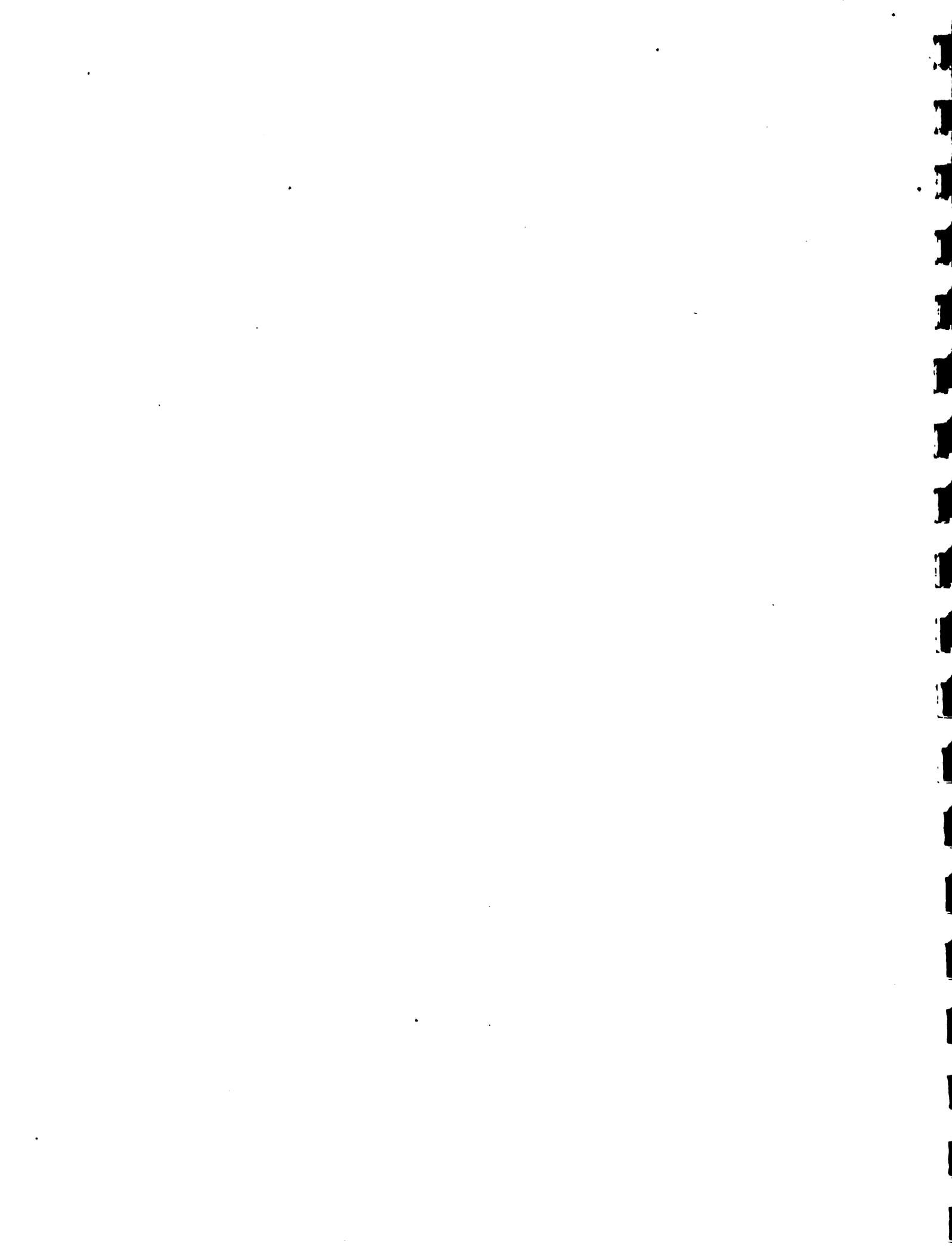
El país ha venido ejecutando programas de apoyo con fondos de donación de AID, tal como el Programa de Apoyo Económico ESF, en cuya imágen el Gobierno de Guatemala ha suscrito seis convenios y el Programa de Ayuda Alimentaria PL-480, Título I y 2 y al amparo de Sección 416, dentro del cual se han suscrito otros seis convenios de préstamo. Ambos programas suman cerca de US\$400 millones; de cuyo monto el 95% fue entregado en productos agrícolas, que se monetizan (convierten en quetzales) dentro del país y para financiar los proyectos acordados a través de la carta de entendimiento respectivas.

La mayoría de estos son incorporados en el Presupuesto de Ingresos del Estado. También se han recibido donaciones de alimentos por Convenio PL-480, Título II, que identifica donaciones de alimentos provenientes de EE.UU., que son distribuidos por organizaciones no gubernamentales, tales como CARE, SHARE, CDS, CARITAS y otras destinadas a nutrición, salud y alimentos por trabajo. Cabe hacer notar que en investigaciones realizadas por CADESCA e INCAP, sólo un 20% de las donaciones de alimentos están llegando a sus destinos.

Otro tipo de ayuda que recibe el país, proviene de la Comunidad Económica Europea y del Programa Mundial de Alimentos del PNUD. Entre los principales productos que ingresan al país, provenientes de estas fuentes se encuentran el trigo, leche, aceites vegetales y maíz, y en escala menor el frijo y el arroz.

Algunos de los créditos y donaciones que se monetizan, han servido para financiar proyectos de asistencia al sector agrícola y al desarrollo rural, que se ejecutan a través de ONG's.

Esta ayuda alimentaria, ha tenido efectos positivos, en cuanto a generar divisas que el país necesita, mantener la oferta de alimentos y estabilizar los precios en el corto plazo, pero el propio manejo desorganizado de éstas



y el alto porcentaje sobre la producción nacional (el 305% de la producción interna de trigo, 38% de la leche y 44% del arroz) tienen un efecto significativo sobre la demanda interna y en especial sobre la estructura de producción del país.

A esto hay que agregar el impacto adicional de esta ayuda alimentaria, que no es generadora de empleo, ya que trae consigo empleo importado, desplazador de la mano de obra nacional.

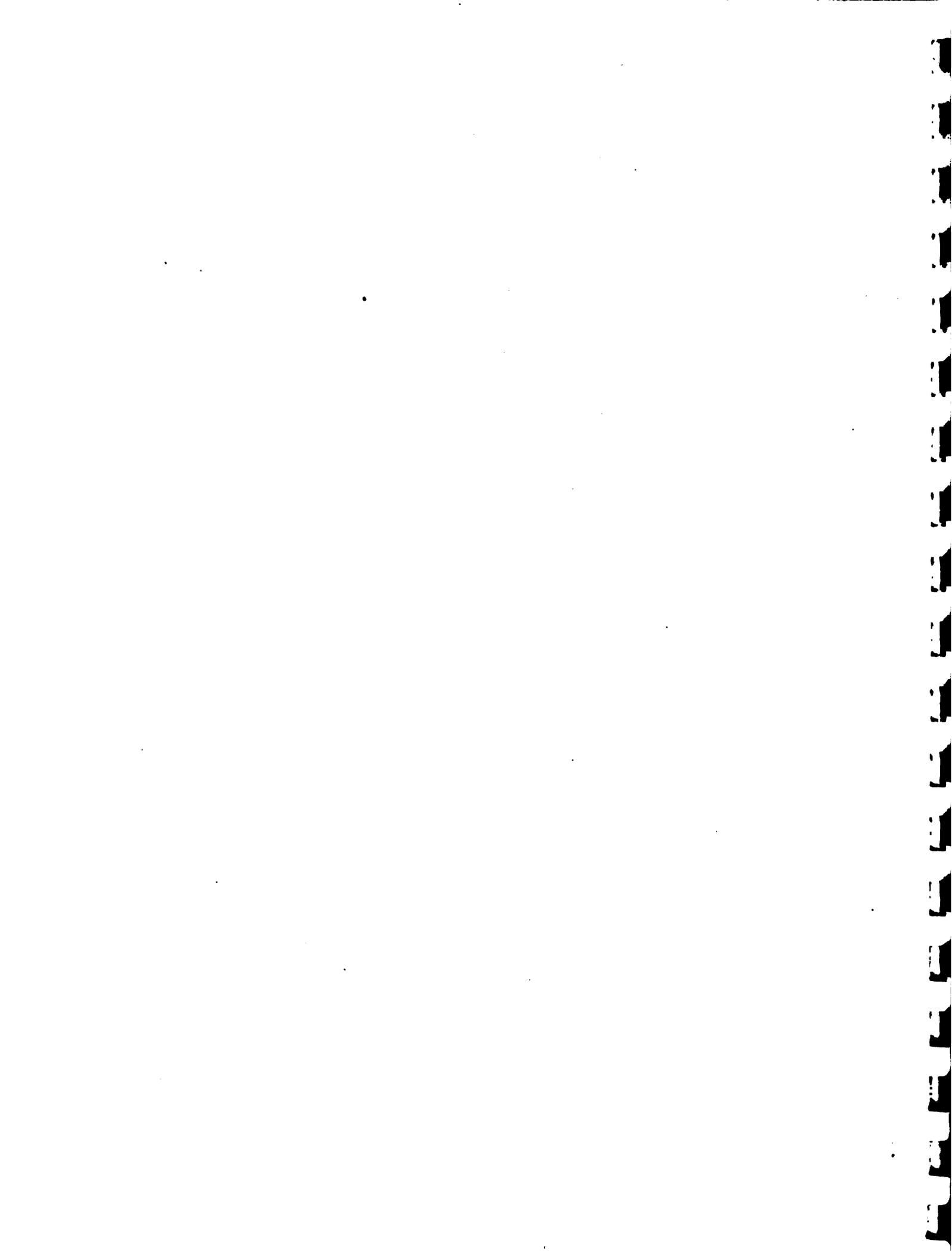
En 1981 se suscribió un crédito con el FMI al amparo del Servicio de Financiamiento Compesantorio por 76.5 millones de derechos especiales de giro, sujetos a limitar el déficit presupuestal, reforzar el control fiscal, disminuir el endeudamiento externo del sector público y elevar las tasas de interés. Este convenio fue suspendido por causas de índole política y en 1983 se suscribió otro pero por 114.75 millones de DEG's, el cual estuvo sujeto a reorganizar la estructura de los ingresos fiscales (IVA), a aumentar las tasas de interés, liberalizar las cuotas a la importación y otorgar mayores incentivos a la exportación.

Desde 1984 a 1989, el gobierno ha suscrito varios convenios de donación por más de US\$3 millones, al amparo del Programa Económico (ESF) y dos convenios de préstamo en apoyo a la balanza de pagos, por US\$40 millones; los cuales se han orientado a apoyar a la balanza de pagos.

Desde 1986 se está negociando un Programa de Desarrollo de las Exportaciones con el Banco Mundial, por alrededor de US\$80 millones y un Programa Sectorial Agropecuario con el BID, por US\$60 millones aproximadamente y dos acuerdos con el Fondo Monetario Internacional, por alrededor de US\$48 millones (ver anexo).

Entre las condicionalidades cruzadas de mayor interés, que los organismos financieros (BM, AID, BID y FMI) han acordado con el país, previo al otorgamiento de préstamos y donaciones, se pueden mencionar: la eliminación de restricciones al comercio exterior, tasa de cambio e interés realista y flexible, disminución del déficit global del sector, moderar el crecimiento del déficit fiscal, reestructuración del sistema financiero nacional y eliminación de pagos externos atrasados. Esta última condición alcanza una importancia potenciadora de desequilibrios, ya que desde 1987 a 1989 el país pagó más de US\$2.000 millones de deuda externa, sin entrar en negociaciones, comprometiendo la disponibilidad de recursos para funcionamiento e inversión interna.

Para la década del 90, se espera consolidar el trabajo realizado entre el BM y el BID, con el apoyo de AID para



un préstamo de ajuste de tipo estructural, el que junto a uno sectorial, llevaría la corrección de políticas, estructura del sector público y dinamización de la inversión, a fin de lograr los objetivos de crecimiento.

1.4.5. Indicadores externos al sector

Hay tres elementos de política macroeconómica, cuyas decisiones han afectado el desenvolvimiento del sector agropecuario, que son: la política monetaria, cambiaria y crediticia; la política fiscal; y, la política comercial.

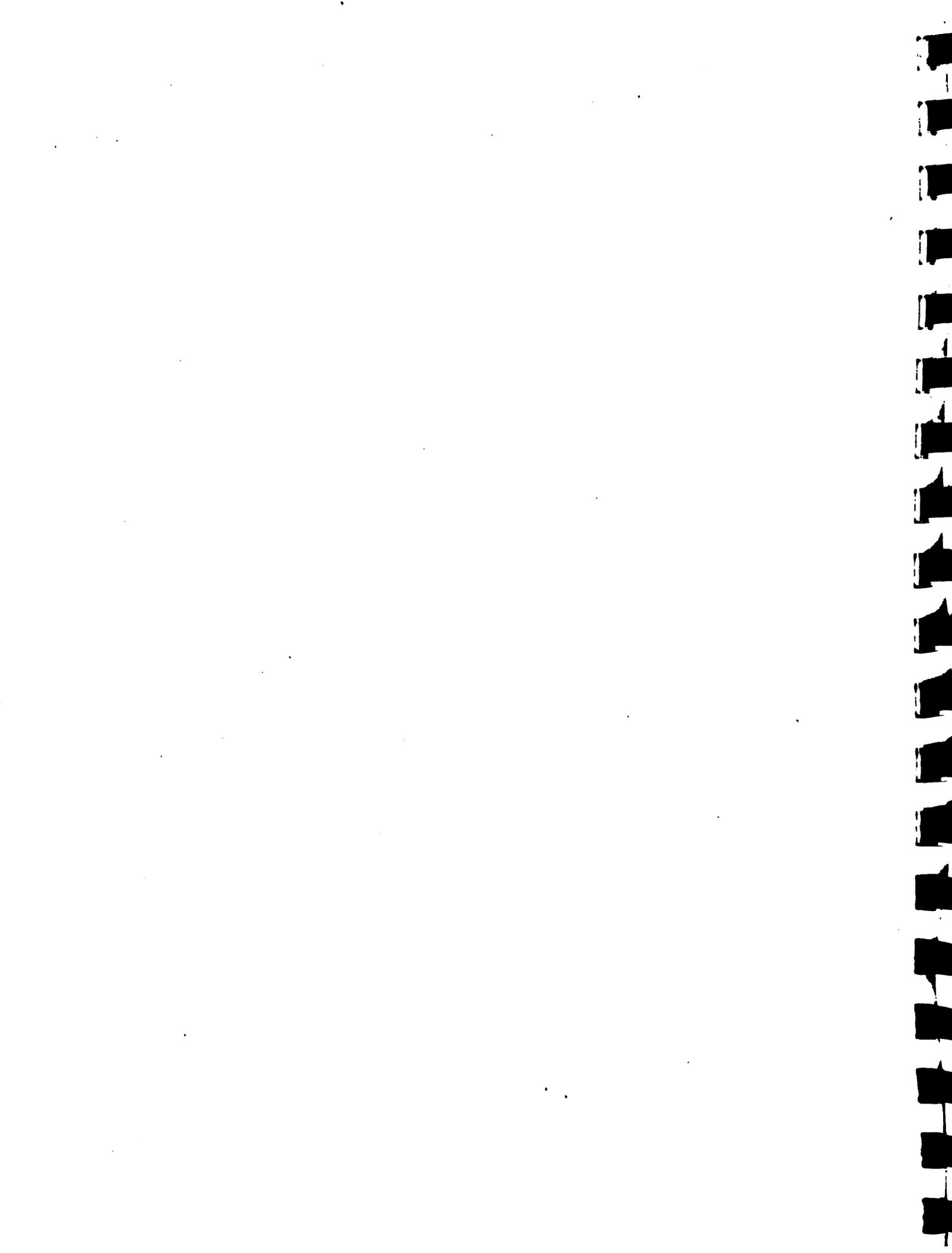
Entre los instrumentos de la Política Monetaria que han afectado al sector agropecuario están: los bajos montos de crédito asignados al sector*; la escasez del crédito para inversión (cerca del 90% se destinan para operación anual) y su alta concentración (4% absorben el 80% de los recursos).

Por su parte BANDESA, muestra un comportamiento similar, a pesar del manejo de líneas especiales de crédito en fideicomiso. Su cobertura no llega al 5% de los pequeños y medianos productores y su aparato administrativo discrimina aquellos que no pueden cumplir con la obligatoriedad de titulación de tierras, que en el país es un problema para acceder el crédito, al igual que las normas de intermediación crediticia (ONG's).

El crédito informal, asociado a la compraventa de insumos y productos por parte de las casas comerciales, ha ido complementando los espacios por donde el crédito formal no ha llegado, creándose en el campo un mercado de capitales paralelo y con tasas de interés reales positivas.

La tasa de interés se ha caracterizado por ser desincentivadora del ahorro, al pagar los bancos tasas por debajo de la máxima tasa pasiva, por no existir competencia entre el sistema bancario y los dueños del capital productivo, y al convertirse en los dos últimos años la tasa activa en negativa. Esto ha traído como consecuencia que los bancos funcionen en base al crédito que le pueda otorgar la Banca Central y que el sector

* Representan entre el 12 y 15% del total y en los últimos años han sido drásticamente disminuidos. De estos más del 60% se destinó a financiar café, algodón y caña de azúcar; y menos del 15% a granos básicos, a pesar de su importancia relativa en el valor de la producción.



agropecuario no reciba las cantidades necesarias que demanda para sus actividades. Asimismo, la tasa de interés ha ido encareciendo el crédito y esto puede provocar efectos a largo plazo sobre el sector.

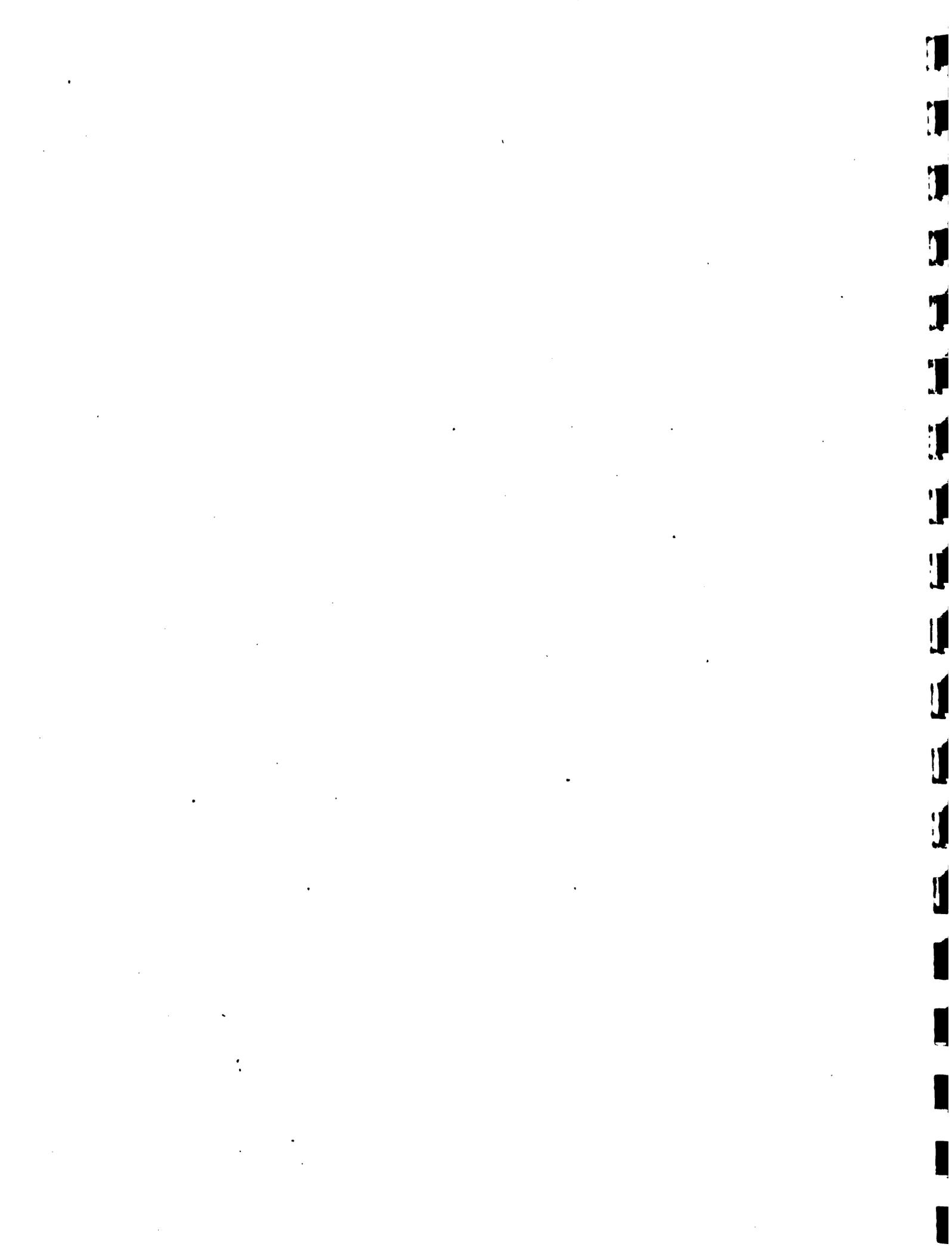
La política cambiaria, a través de la sobrevaluación del quetzal y el sistema de tasas preferenciales, sirvió como sesgo anti exportador al privilegiar las importaciones. Sin embargo, ha tenido un vuelco en los últimos años al unificarse la tasa de cambio y depreciarse el quetzal con la liberalización cambiaria. Este último elemento ha sido un factor muy esperado por las autoridades monetarias nacionales para el incentivo rápido de las exportaciones; sin embargo, en propias declaraciones del Banco de Guatemala se han reconocido que esta política no ha dado el resultado esperado, debido a que no existe un mercado de capitales y un mercado cambiario competitivo y transparente, lo que ha distorsionado el efecto esperado de los instrumentos utilizados. También los llamados exportadores de productos agropecuarios funcionan como monopsonios de compra al trasladar las ventajas del precio de la divisa al agricultor con un año de rezago*.

Los efectos esperados, que eran la promoción de exportación y la disminución de las importaciones, no se han observado efectivamente en el país, los primeros por el tiempo que tardan los procesos agrícolas en acomodarse a nuevas circunstancias y los segundos, principalmente por la inexistencia de procesos tecnológicos modificables en el corto plazo. Por otra parte, las tecnologías de producción de bienes agrícolas no tradicionales, incorporan en su proceso productivo un alto contenido de insumos importados.

Las reformas en los instrumentos utilizados para manejar estas políticas cambiarias, han producido reducción del nivel de protección de los granos básicos, lo que ha incidido sobre el Índice de Precios al Consumidor.

Por efectos de los sistemas de información actuales, el impacto esperado de una devaluación porcentual (35%) ha demostrado ser mayor al entrar el sistema económico a producir efectos de dolarización, quedando sólo fuera de esta indexación al dólar, los sueldos y salarios.

* Como ejemplo cuatro exportadores son responsables del 80% de las ventas al exterior del café, un exportador de más del 90% del banano, etc.

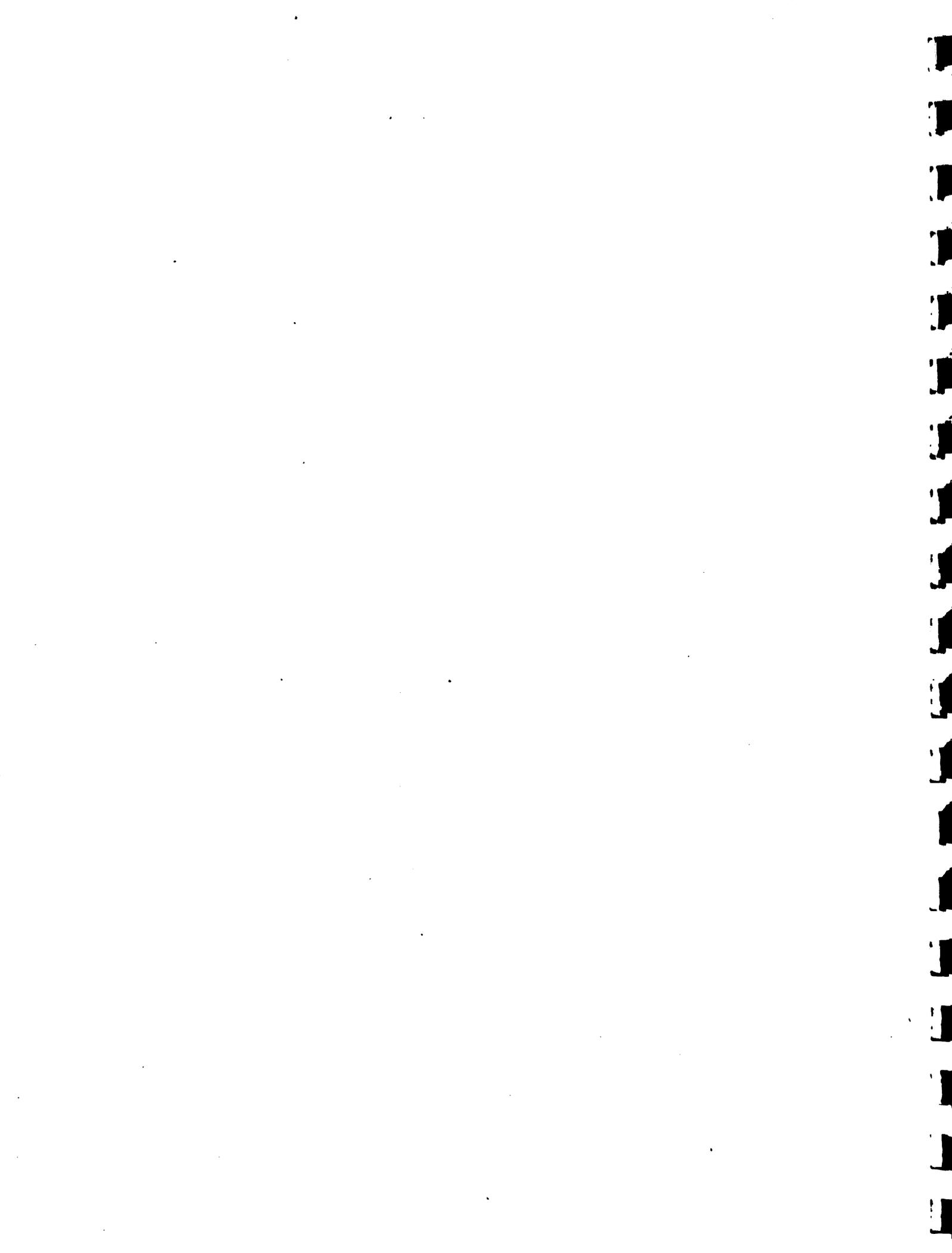


En los últimos 6 años se ha observado una disminución del circulante; sin embargo, el crédito interno al sector público y privado aumentó a tasas reales negativas, pero desde 1986 a la fecha, la monetización de las donaciones y créditos externos le han dado una mayor dinámica a esta variable y ha aumentado la cantidad de medio circulante, con los efectos sobre los precios y la demanda por divisas.

En cuanto a la política fiscal, se ha observado que el sector agrícola contribuye marginalmente en los ingresos fiscales, ya que directamente la recaudación directa no alcanza el 2% del total y la indirecta es cercana al 1% (los productos agrícolas están exentos del IVA), el impuesto a la renta es poco cobrable, y se terminaron los impuestos a las exportaciones. La reforma tributaria puesta en práctica en 1986 creó la posibilidad de aumentar el ingreso fiscal a partir de las exportaciones de productos agropecuarios, pero en abril de 1990 este mecanismo se terminó. Se ha tratado de mejorar la recaudación vía el impuesto a la renta de empresas, que en 1986 sólo se recaudó el 1.4%. Por su parte, el impuesto a la propiedad genera alrededor de Q.0.20/año por propiedad, lo que demuestra la debilidad de los mecanismos contables para administrar eficientemente la tributación originada de impuestos indirectos, que es costoso para el Estado y regresiva para la sociedad.

En el manejo de la política fiscal las leyes de incentivo o leyes de fomento, tienen más de 20 años de ejecución y han contribuido con exoneración impositiva, como ejemplo están: la exención al pago de impuesto a la renta por 10 años, exenciones al IVA y derogación de las leyes a la avicultura, fomento a la siembra de hule, importación de semillas agrícolas y forestales, importación de maquinaria y utensilios mecánicos para preparar y cultivar la tierra, ley de fomento cunícula, ley de fomento de la ganadería de leche, importación de plaguicidas, importaciones de ganado puro y otras que exoneran de impuestos a las ONG's, que trabajan en base a donaciones de alimentos. Estas leyes están siendo derogadas y su efecto esperado sobre el sector agrícola es significativo.

En la Constitución de 1985, vigente a la fecha, se establece en el artículo 119, inciso m como obligación del Estado mantener dentro de la política económica una relación congruente entre el gasto público y la producción nacional, pero por motivo de la política fiscal, la cual ha sido poco cambiante y rígida en cuanto a la estructura del presupuesto, este mandado no ha sido posible cumplir.



El problema del déficit fiscal proviene por un lado de la disminución de los ingresos percibidos y por otra por los pagos para funcionamiento, inversión y el aumento en los servicios de la deuda, tanto interna como externa, en donde el sector agropecuario juega un papel relativamente marginal, ya que la deuda contraída derivada hacia el sector no sobrepasa al 7.8% del total de préstamos contraídos.

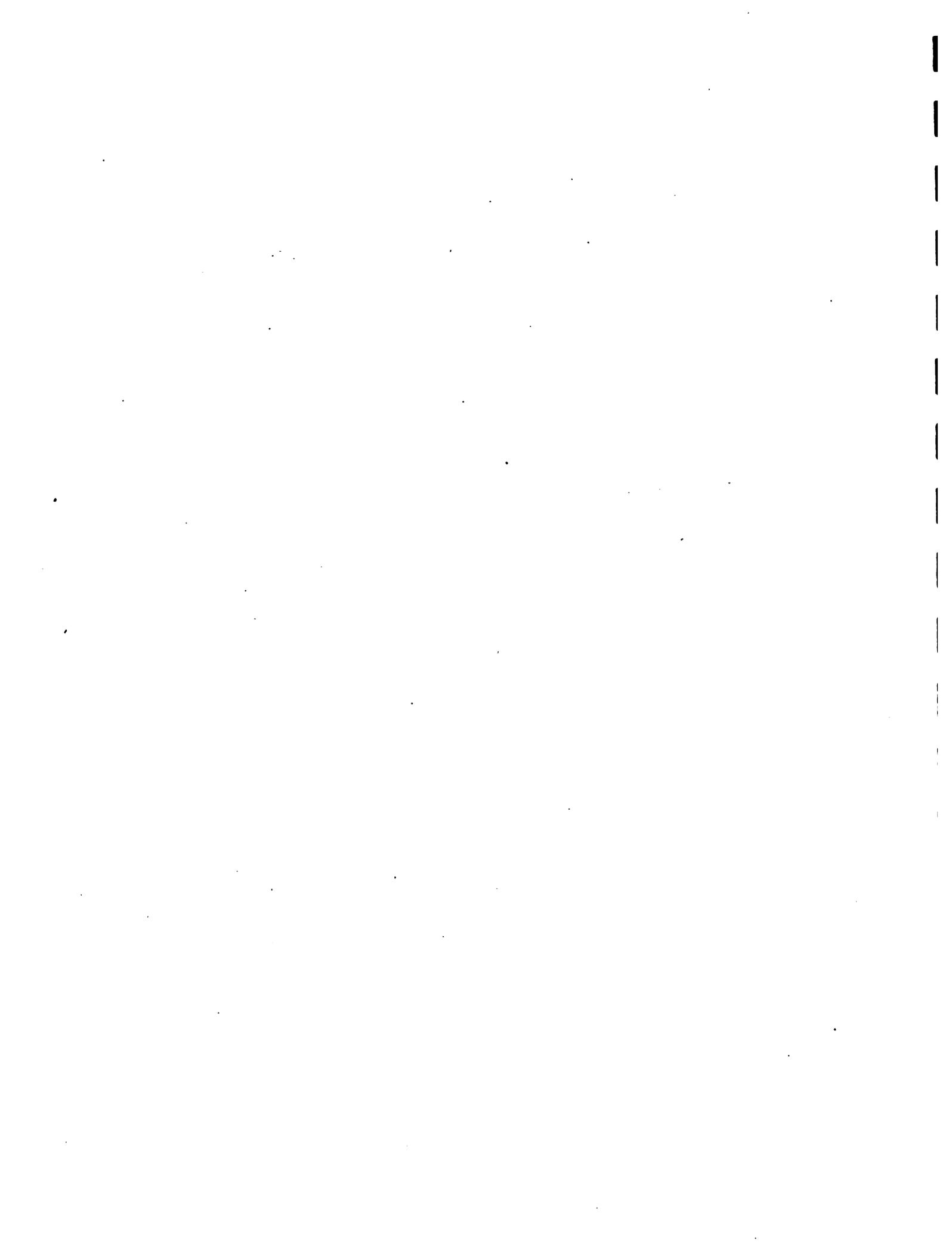
En cuanto a la política de gastos, ésta ha sido restrictiva hacia el sector y ha sido seguir incongruente con los indicadores de producto interno (25%), generación de divisas (70%) y generación de empleo (50%), pues el gasto fiscal destinado al sector agrícola se sitúa en un nivel por debajo del 8% del total y muestra una tendencia decreciente desde 1980.

El objetivo de política fiscal ha sido la modernización de la estructura y administración tributaria, a fin de generar un mayor dinamismo en dicha estructura, que sólo alcanza al 9% del PIB; las reformas a la tributación han hecho que la base impositiva se torne cada vez más indirecta, pero esto ha provocado problemas de recaudación al no tener un sistema contable desarrollado, por lo que se ha producido una carencia de recursos, el cual ha elevado el déficit fiscal, por lo que ha sido necesario instrumentar el control del gasto corriente y el uso moderado del crédito interno.

El Sector Público Agrícola representa el 4% del agasto de funcionamiento del Estado, sin que se observe en la década cambio alguno en la estructura de gastos, y que en términos reales, el presupuesto de funcionamiento disminuyó en un 20.5% entre 1980 y 1989.

Por su parte, la inversión destinada al Sector Público Agrícola representó el 11.4% de la inversión global, con un problema de asignación de recursos dirigidos a programas y proyectos prioritarios, que no está del todo aclarado y unido a un bajo nivel de ejecución real de la inversión, por su desvinculación de la política sectorial y de un sistema de preinversión.

El presupuesto del Estado no tiene una clasificación homogénea que permita establecer claramente los recursos que se orientan directamente al sector agropecuario, ya que se asignan por separado los presupuestos para el MAGA, para instituciones descentralizadas y para Ministerios que tienen actividades en el sector agropecuario, además de utilizar las transferencias corrientes que cambian el presupuesto.



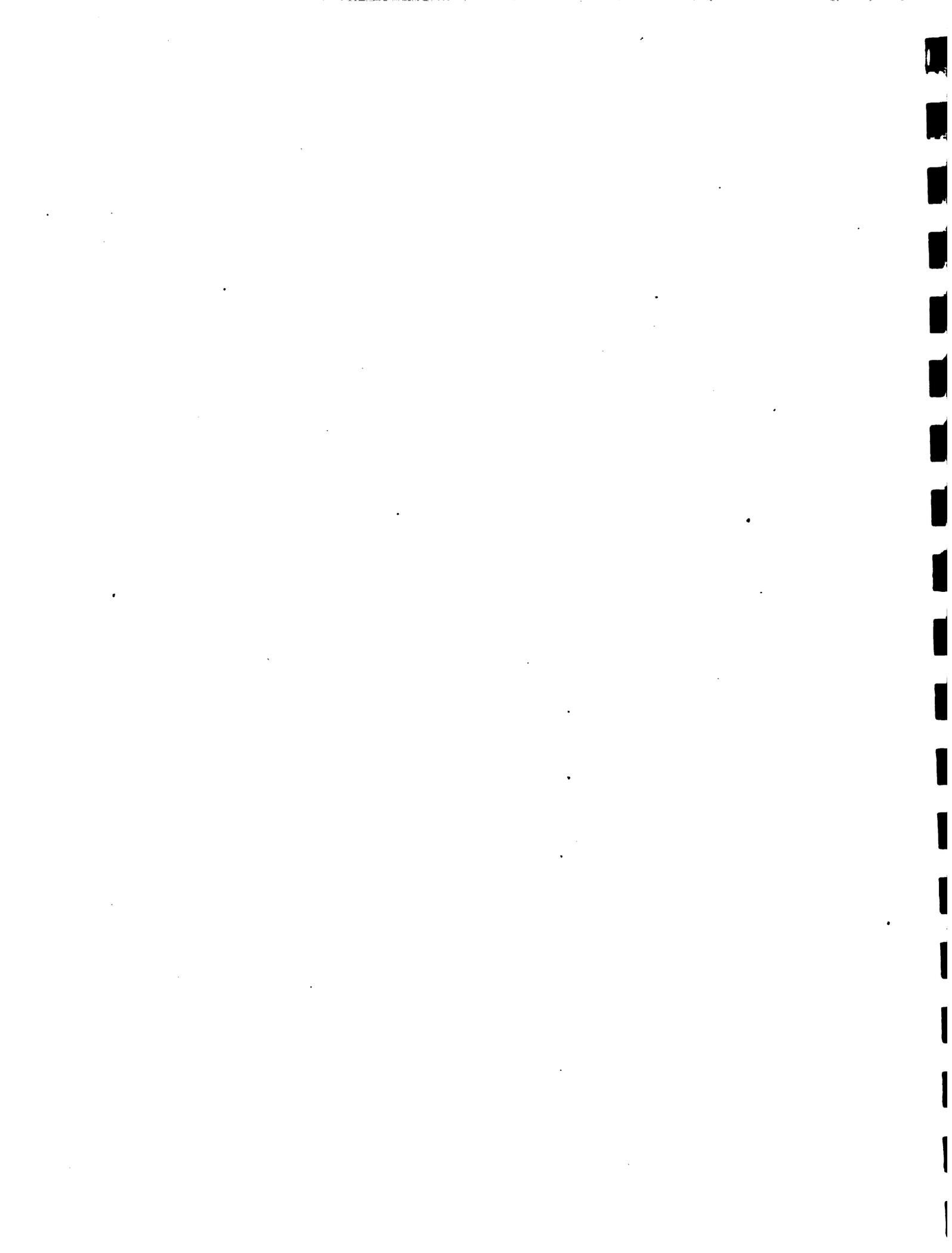
Las entidades descentralizadas experimentaron una baja en sus ingresos, ya que las transferencias corrientes disminuyeron en términos reales en 59%, las de inversión en un 90.3%, mientras que los recursos generados por las propias instituciones tuvieron un crecimiento del 35.6%, y los préstamos y las donaciones recibidas aumentaron en un 26.1%.

La política de inversión fiscal ha ido también en descenso, situándose en alrededor del 2.5% anual, mientras que la inversión privada ha estado representado cerca del 9% del PIB, con lo cual se estima que con la contribución de ambas, no ha sido posible contrarrestar el porcentaje de depreciación de la infraestructura nacional, en especial en el sector agrícola, donde estos porcentajes antes mencionados, han sido aún menores.

A partir de 1986 la inversión ha sido casi totalmente generada por medio de préstamos externos, donaciones y préstamos internos, sin que se haya generado ahorro interno para elevar el porcentaje de la inversión geográfica bruta. Como ejemplo en el sector se observa que para 1990 el presupuesto de inversión se financia en un 0.5% con recursos propios, 15% por crédito interno, 35% con donaciones y el resto con crédito externo.

Si bien desde la década de los 50, el país empezó a crear condiciones para el fomento del comercio exterior, los cambios en la estructura de la demanda mundial de productos agropecuarios, por efectos de variables de tipo financiero y económico (precio del petróleo, deuda externa, tecnologías nuevas, etc.), hicieron caer los precios internacionales y el país se vió en la necesidad de buscar una nueva estrategia de inserción externa. Por ello a partir de 1986 la política comercial ha tenido un dinamismo marcado, cuando se empiezan a crear las condiciones para una mayor apertura a las exportaciones, se fomentan nuevas alternativas (hortalizas y frutas) y se diseñan estrategias que apoyan y complementen la diversificación y la exportación de productos llamados no tradicionales; mientras las tradicionales se situaron en alrededor de 700 millones de dólares anuales (café, algodón, azúcar, banano, carne y cardamomo), las no tradicionales representan un 8% del total, con alrededor de US\$90, siendo las más importantes verduras (8%), frutas (5%), camarón (3%) y flores (3%).

La composición de divisas muestra también una alta participación del sector agropecuario, ya que los productos tradicionales alcanzan cerca de US\$700 millones (algodón, azúcar, banano, café, cardamomo y carne) y los productos no tradicionales unos US\$90 millones (ajonjolí, flores, frutas, miel, tabaco, verduras, maderas y productos pesqueros), con lo cual la contribución del

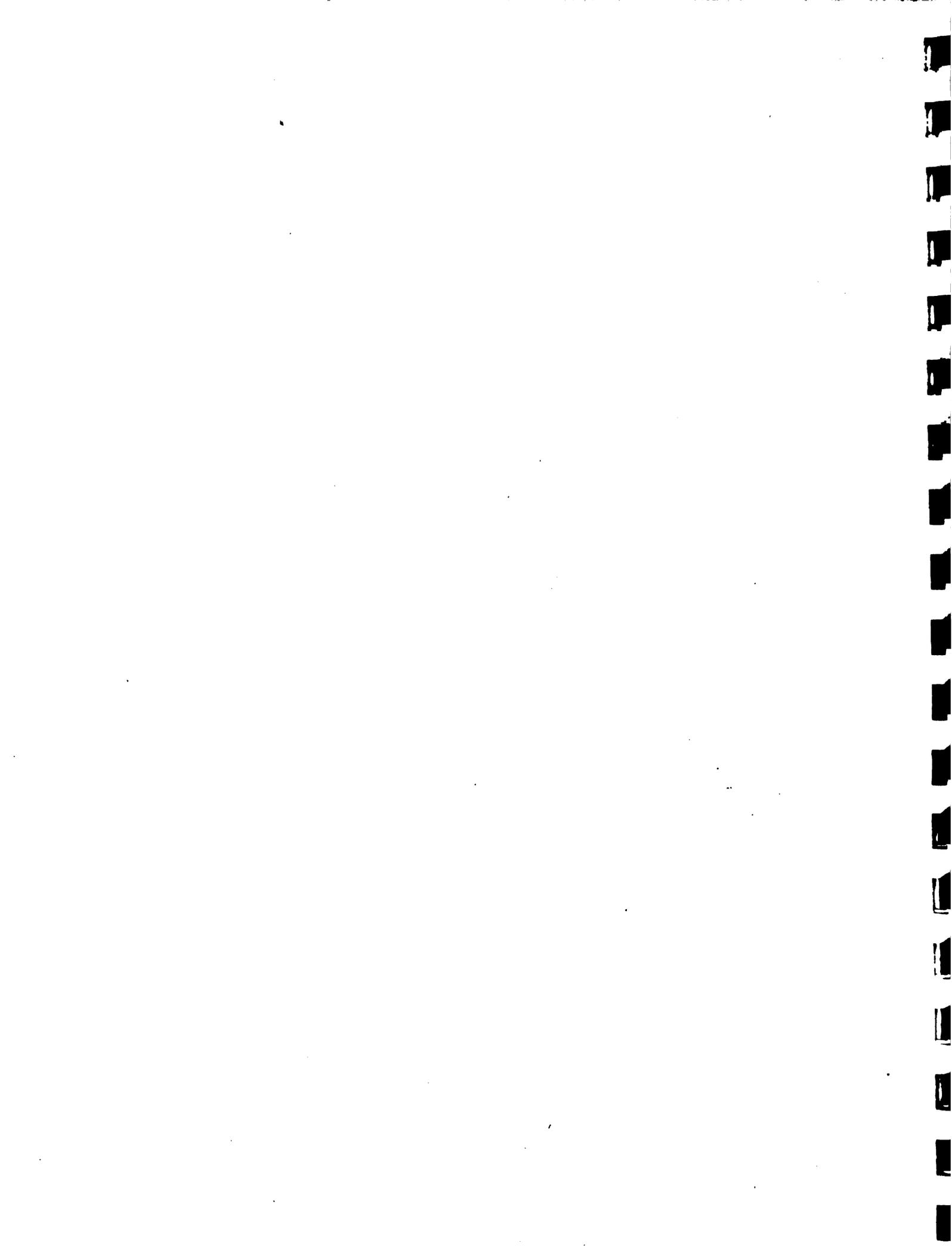


sector a la generación de divisas se sitúa por sobre el 70%. Los productos no tradicionales han crecido en los últimos años, por lo que ha cambiado la estructura de exportaciones y la demanda de insumos (tecnologías más sofisticadas). Sin embargo subsisten los problemas de falta de infraestructura de comercio exterior, de controles de calidad y cantidad (medidas no arancelarias) cuando se compromete al país en la exportación y la organización de medianos productores.

En 1988 se inicia la creación de mecanismos para la incorporación del país al GATT, para lo cual se nombra una Comisión Especial, se negocian con organismos financieros internacionales préstamos y donaciones que llevan incluidos el ajuste de políticas, dentro de lo cual se acuerdan nuevos aranceles e impuestos. Con la dinamización del Mercado Común Centroamericano vuelve a tener presencia el Consejo Arancelario Centroamericano, que es otro foro donde se discuten aranceles que afectan al sector agropecuario y se dinamiza la acción de CORECA como foro político-técnico de toma de decisiones en la región. Hasta el momento no se observa que todos estos mecanismos estén coordinados y que de alguna manera las acciones ahí tomadas fluyan hacia los niveles de toma de decisiones del sector.

Como apoyo al Programa de Promoción de Exportaciones no Tradicionales, además de la ayuda externa directa, que ha recibido la Gremial de Exportadores y algunas cooperativas de primer orden por parte de AID, el sector público ha creado algunos mecanismos con la puesta en funcionamiento del Comité Nacional de Promoción de Exportaciones -CONAPEX- y el Consejo Nacional de Comercio Exterior -CONACOEX-, destinados a definir políticas de comercio y a fortalecer los mecanismos de fomento a las exportaciones, siendo uno de los primeros mecanismos la ventanilla única de exportaciones y la eliminación de la tributación al comercio exterior. En el Sector Público se creó el Programa Prioritario de Comercialización y Agroindustria (PRODAC) y los de fomento a la fruticultura, horticultura y promoción al mediano empresario.

Ultimamente, para dar mayor dinamismo al comercio exterior, se ha dispuesto el libre juego de las divisas provenientes de las importaciones y exportaciones, las cuales son registradas directamente por la banca privada, con el compromiso de compra por parte de la Banca Central, a un precio determinado, para luego subastarla para otorgar divisas a aquellos que las demanden. Este mecanismo ha provocado algunos problemas a las importaciones de insumos, producto de la escasa transparencia que se observa en el mercado de divisas en el país.



1.4.6. Indicadores internos al sector

El sector agropecuario está contribuyendo en más de un 25% al PIB total y en los últimos años ha mostrado un incremento en su participación pasando del 21.7% en el año 80 al 25.7% en el año 89. Si a eso se le suma la interrelación con los sectores de manufactura, comercio y otros, su contribución al PIB se podría situar en alrededor del 40%. En relación al gasto, el sector agrícola está representado en el subgrupo de alimentos y bebidas, el cual tiene un peso del 42% de la canasta básica de consumo y donde cerca del 90% lo constituyen productos cuyo origen es el sector.

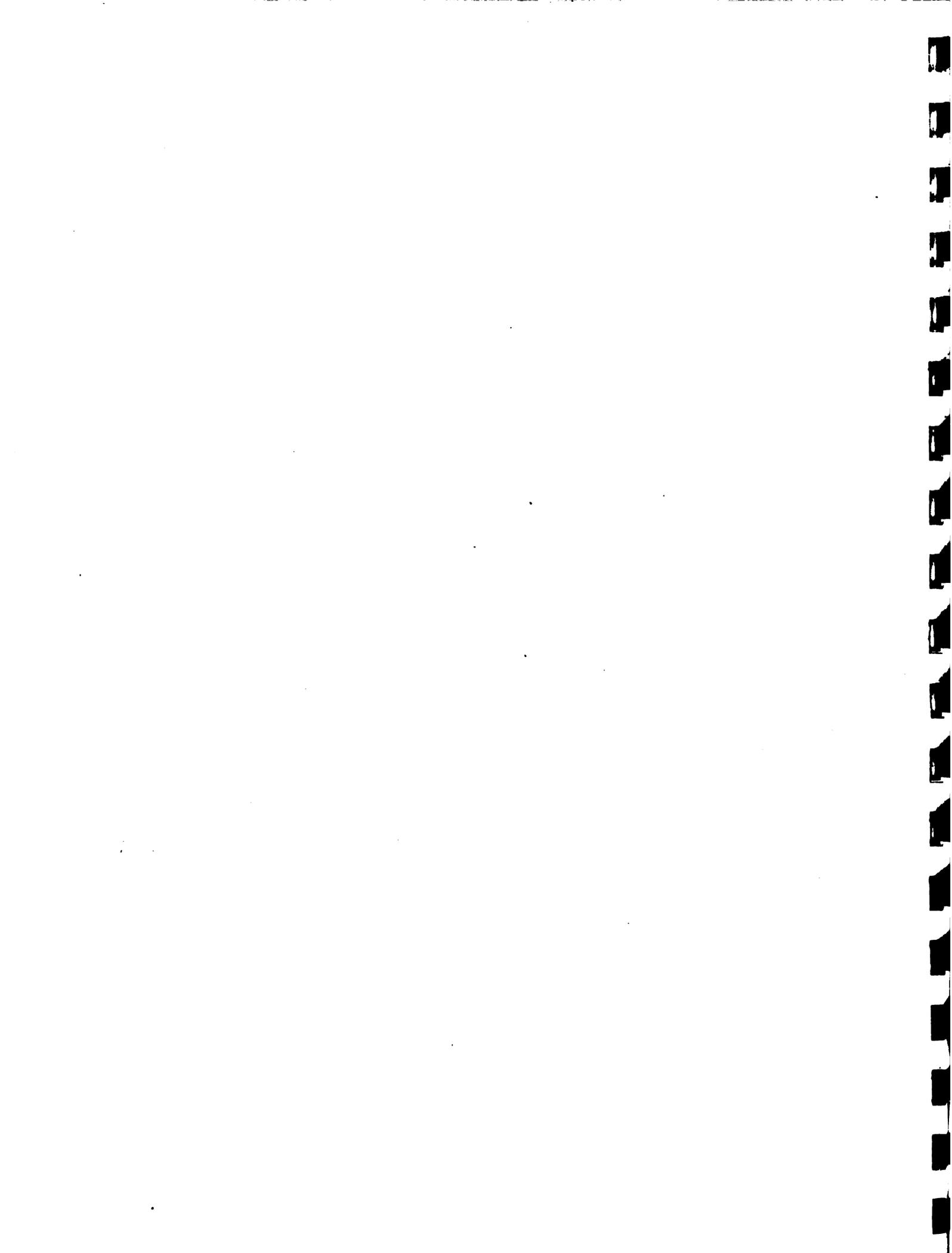
En cuanto al valor bruto de la producción agropecuaria, según el Banco de Guatemala, el sector agrícola representa un 67% el sector pecuario 21.2%, la silvicultura un 11.2% y la pesca un 0.5% para el año 1980. Estos porcentajes han cambiado en forma relativa para el año 88, último año en que se tienen cifras desagregadas del Banco de Guatemala, manteniendo el sector agrícola el 67%, creciendo el sector pecuario al 23.0%, disminuyendo la silvicultura al 8.2% y aumentando la pesca un 1.5% de representatividad en el valor bruto de la producción esto último debido al crecimiento de la producción de camarones en los dos últimos años.

La producción del sector puede dividirse en tres tipos: de exportación, de consumo interno, y de consumo industrial.

La producción exportable está constituida por el café oro, algodón oro, banano, semilla de algodón, cardamomo en oro y flores, y follajes. Representó en 1980 el 54.1% del valor de la producción y en el 88 se redujo al 42% debido a la disminución sustancial que se observó en algodón (68.4%) y en banano (6.6%).

Si se mide el crecimiento de los productos de exportación, sin considerar el algodón, cuyo deterioro ha sido más marcado, se observa el crecimiento de un 15% en la producción valorada a precios constantes de estos productos. Esto significa que aumentaron su quantum de producción en esa serie.

La producción para el consumo interno está constituida principalmente por el maíz, el frijol, las frutas y hortalizas. Este subsector representa el 34.1% del valor de la producción del año 80 y ha subido al representatividad al 43.3% en el año 88, ubicándose por sobre los productos exportables. Este aumento se ha



debido al crecimiento del valor de la producción del frijol en un 55%, del maíz en un 37%, de frutas en un 32% y hortalizas en un 73%.

Los productos para el consumo interno, muestran un crecimiento creciente en esa serie en valor de su producción a precios constantes, pero este valor no alcanza a compensar el crecimiento de la población en esos mismos períodos de tiempo. Uno de los hechos destacables es el significativo aumento que ha tenido el frijol, que llegó en el año 85 a mostrar un aumento de producción del 101% para luego ir decreciendo y llegar al 55% en 1988. El maíz que es el más significativo de los productos sólo creció en un 13% en el período, mientras que el arroz aumenta a partir del 86 a un ritmo creciente hasta situarse en un 62% por sobre la producción del año 80.

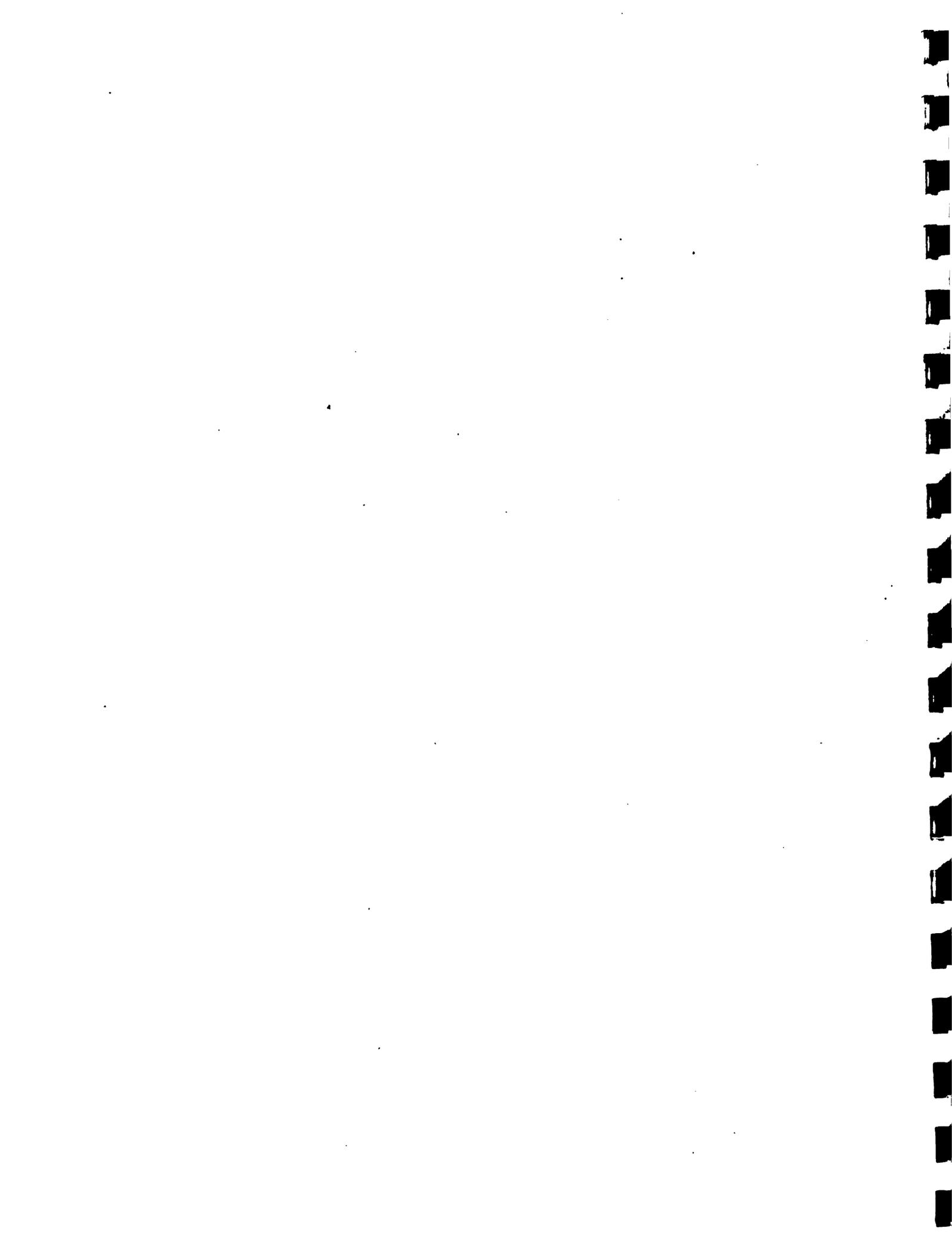
Estos cambios producidos en los granos básicos durante el decenio, se deben fundamentalmente a que su producción está en manos de pequeños agricultores autoconsumidores, los cuales no tienen mayores opciones de uso de su tierra escasa y en ellos el precio del producto no afecta su sistema tradicional de producción; la disponibilidad de alimentos aumentó en los cereales en más de 1.8% real anual, pero esta cifra no envuelve el crecimiento de la ayuda alimentaria y las salidas no registradas de cereales a los países vecinos, producto de los incentivos de precios frontera.

Entre los otros productos agrícolas que se pueden destacar están el ajonjolí, que tuvo un crecimiento significativo de producción al haber alcanzado un 422% en el período y el hule un 228%.

Los productos para el consumo industrial comprenden en orden de importancia: la caña de azúcar, el arroz en granza, el ajonjolí, el trigo, el hule y otros productos. En la serie analizada se observa un crecimiento del valor de la producción de la caña de azúcar en un 50%, del arroz en granza en un 62%, del ajonjolí en un 138% y del hule en un 39%, en quetzales de 1978.

La producción pecuaria representa alrededor del 21% del valor de la producción y está constituida por el ganado vacuno, ganado porcino, bovino y caprino, avicultura, leche, huevos, lana y otros. La presentación mayor la tiene el ganado vacuno con un 6.6% del valor bruto de la producción, la avicultura está cercana al 7%, la producción de huevos en el 4% y la de leche con un 3.5% del valor.

La ganadería muestra un estancamiento en lo que se refiere a ganado vacuno, un crecimiento del 30% en los



porcinos y de 37% en la avicultura. El más significativo aumento está en la producción de huevos, llegando al 54%, mientras que la leche sólo se ha aumentado en un 10%. Toda esta situación refleja un estancamiento en la producción entre 1980 y 1988 ya que su crecimiento no alcanza a equiparar el crecimiento demográfico señalado anteriormente.

La silvicultura viene decreciendo en el sector, ya que en 1980 representaba el 11.2% del valor de la producción y en el 88 del 8.2%, esto puede deberse a fallas en los registros de producción forestal. El producto pesca, representaba el 0.5% en el 80 y se ha situado en el 1.5% en el 88, debido al crecimiento de la producción de camarón.

Al realizar un análisis sobre la importancia de los rubros y su comportamiento en la producción agrícola, se observa la información siguiente:

**SIGNIFICANCIA PORCENTUAL DE LOS PRINCIPALES CULTIVOS
GUATEMALA 1988**

PRODUC. CONST. INT.	AREA % TOTAL	VALOR PRODUC.	000Q-Ha.
Arroz	1.3	1.8	1.03
Frijol	9.3	5.0	0.40
Maíz	40.0	21.0	0.39
Sorgo	4.0	1.8	0.34
Trigo	2.1	1.1	0.41
Productos Exportables			
Algodón	2.7	4.8	1.34
Banano	0.5	2.9	4.04
Café	15.6	30.6	1.46
Caña	6.4	6.6	0.77
Cardamomo	2.7	3.4	0.95
Ajonjolí	2.0	1.5	0.55
Hule	1.5	1.4	0.72

FUENTE: Banco de Guatemala. Elaboración propia.

En cuanto al área sembrada, producción y rendimiento de los principales productos, se destaca entre los productos de exportación la disminución significativa del área

sembrada de algodón en alrededor de 60,000 Ha., además de una disminución del 25% en los rendimientos. En el banano, los rendimientos han disminuído en más del 2% anual, en un área que se ha mantenido en las 8,000 Ha., mientras que el café mantiene también el área plantada con rendimientos constantes y la caña de azúcar muestra un aumento superior al 3% anual en el área sembrada, con rendimientos crecientes. Mención aparte merece el cardamomo, cuya área sembrada ha crecido en 20,000 Ha. (casi un 50%) en el período, producto de los precios que se obtuvieron en los años 85-86, situación que ha cambiado en el año 89.

Si se analiza la producción de 1980 a 1988, a precios constantes, se observa que entre los productos de exportación, los que más crecieron fueron el cardamomo en un 108%, la caña de azúcar en un 46% y el café en un 7%, disminuyendo el algodón en un 68% y el banano en un 7%.

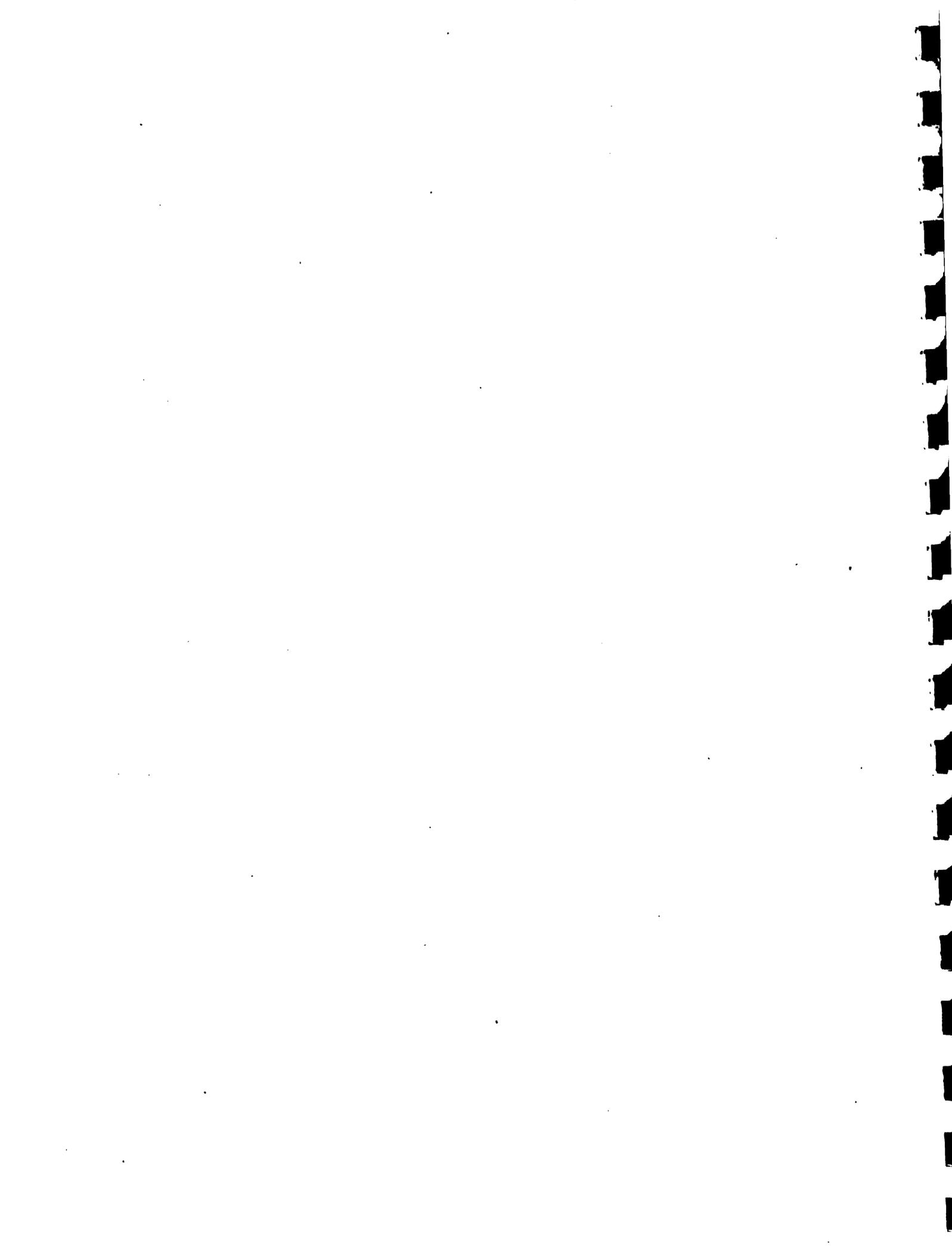
Si se mide el crecimiento de los productos de exportación, sin considerar el algodón, cuyo deterioro ha sido más marcado, se observa que fue de un 15% de la producción valorada a precios constantes de estos productos. Esto significa que dichos productos aumentaron su quantum de producción en esa serie.

El valor de los productos de consumo interno, muestran un crecimiento creciente en esa serie a precios constantes, pero este valor no alcanza a compensar el crecimiento de la población en esos mismos períodos de tiempo.

En relación al comercio interior, existe una Comisión Nacional de Precios, manejada desde el Ministerio de Economía, donde el sector agropecuario no tiene representación, a este sólo le compete la administración de la Ley de Granos Básicos, la cual hace efectiva INDECA, que es la institución encargada del abastecimiento, mercadeo y estabilización de precios. La Junta Directiva de INDECA es la que otorga permiso a la empresa privada para que realice las compras (importaciones de granos básicos) y es ésta la institución que fija un precio de referencia llamado precio de sustentación para la compra y venta de estos granos. Su influencia en el mercado como almacenadora y reguladora de precios internos no alcanza al 10% de la producción nacional.

En cuanto a los precios, estos han tenido un comportamiento muy relacionado al precio del dólar en el mercado libre, llegando a una inflación del 37% en 1986 y de un 20.2% en 1989.

Utilizando el comportamiento del Índice de Precios al Consumidor, que produce el Instituto Nacional de



Estadísticas, con base a abril de 1983 hasta diciembre de 1988, en el sector agropecuario, los rubros carne de res, aves, huevos, frutas, vegetales y legumbres, son los que han aportado alrededor de la cuarta parte de la inflación total nacional y si a ello se le incluye pan, café, bebidas y almuerzos, cuyo origen es agropecuario, el sector estaría aportando cerca del 40% del componente total del proceso inflacionario.

Por su parte el índice de precios de granos básicos desde 1983 a 1988 creció por debajo del índice de precios al consumidor, lo que denota una desprotección interna de estos productos frente a otros de la canasta y un traspaso de recursos del productor hacia el consumidor.

1.4.7. Indicadores sociales

La oferta de mano de obra en el sector agrícola aumenta alrededor de 60,000 nuevos empleos por año, pero muestra estacionalidad marcada en los meses de cosecha, diciembre, enero y febrero.

PLEALD Y OIT, señalan que la dualidad de los sectores moderno y tradicional en la utilización de la tierra, hacen que se tenga distinta respuesta y distinto efecto respecto al empleo, ya que el sector tradicional ocupa un promedio de 140 jornales por hectárea al año, con una oferta de alrededor de 560 jornales por familia, mientras

que el sector moderno absorbe alrededor de 107 jornales al año, pero altamente estacional en los meses de cosecha.

Los trabajadores sin tierra alcanzan unos 500 mil, los minifundistas alrededor de 800 mil y la población económicamente activa se sitúa en 1 millón y medio de personas. El pleno empleo alcanza a menos de 400 mil personas, y entre cesantes y activos con experiencia hay unas 200 mil personas.

Hay que hacer notar que el sector agrícola ocupa el 52% de la población económicamente activa nacional.

El Estado representa un 6.6% del empleo de la población económicamente activa y el sector agrícola el 1.1% de esta PEA, siendo una de las más bajas del continente.

En la estructura de empleo, se refleja el bajo nivel de instrucción, ya que sólo un 1.9% de la PEA sectorial tiene un grado de instrucción superior al primario y sólo un 0.2% tiene instrucción superior. Esto de alguna manera afecta el sistema de comunicación interna y de

transferencia del SPADA, ya que alrededor del 97% de los demandantes de servicio no tienen o es baja su instrucción.

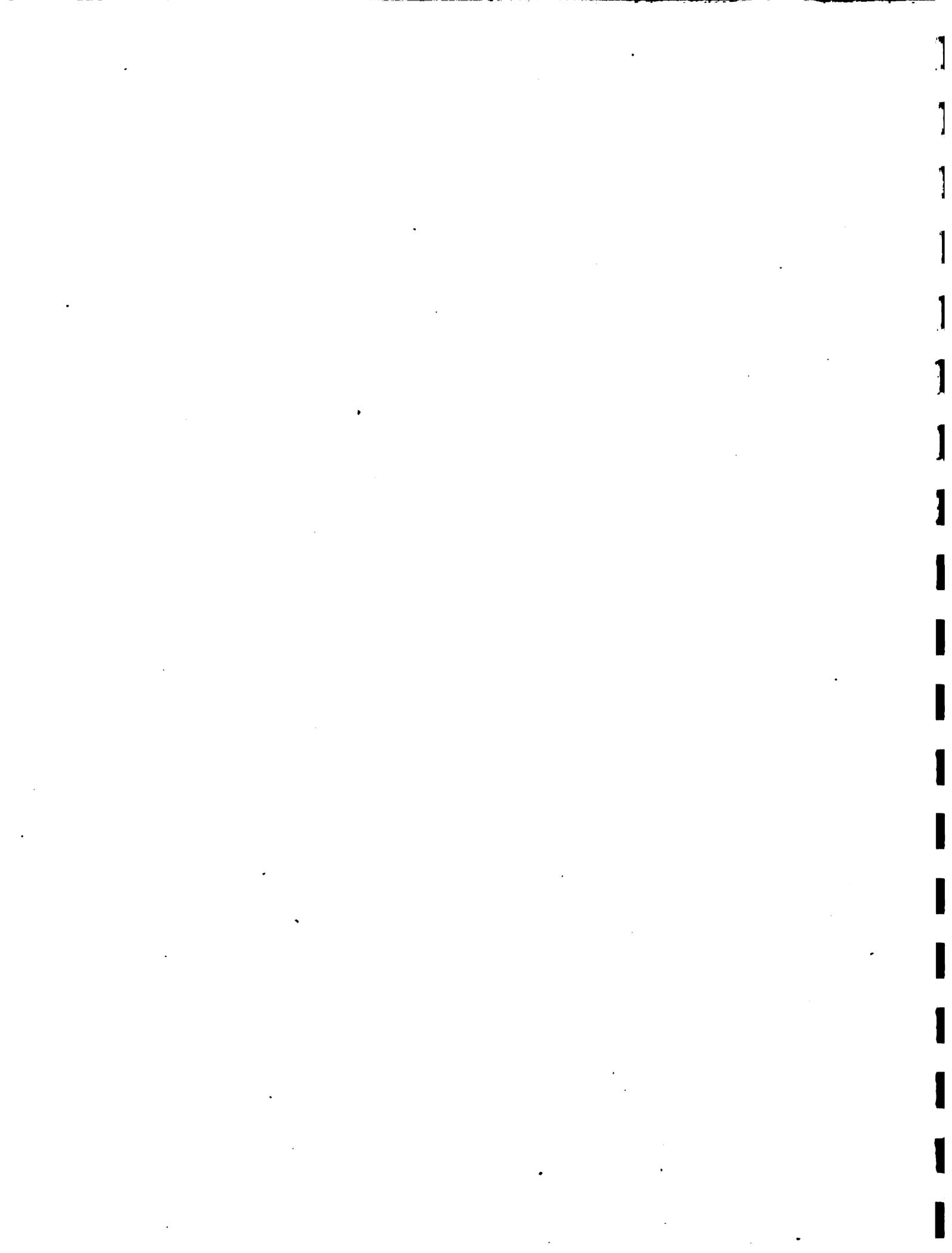
El sector también representa el mayor trabajo de horas semanales: 47 horas.

El sector tradicional compuesto por aquellos que trabajan por cuenta propia (asalariado) y familiares, representan el 80% del empleo del sector tradicional.

En el sector moderno trabajan alrededor de 15 mil personas por cuenta propia, pero esto más que una cifra real, representa un efecto del factor estacionalidad, ya que el sector moderno utiliza dos tercios de los trabajadores exclusivamente para cosecha.

En cuanto a los salarios, se puede observar que este sector es el más problemático de toda la economía nacional, ya que según una encuesta del INE, en el sector agrícola un 90.8% de los trabajadores se sitúa por debajo del salario mínimo nacional y sólo un 0.7% del total reciben ingresos superiores a los US\$400 por mes.

Durante los últimos 10 años se observa que las remuneraciones a los empleados disminuye de un 30 a un 20%, a expensas del crecimiento del excedente de explotación del 62 al 76%.



II. ANALISIS DE LAS POLITICAS QUE AFECTAN AL SECTOR AGRARIO

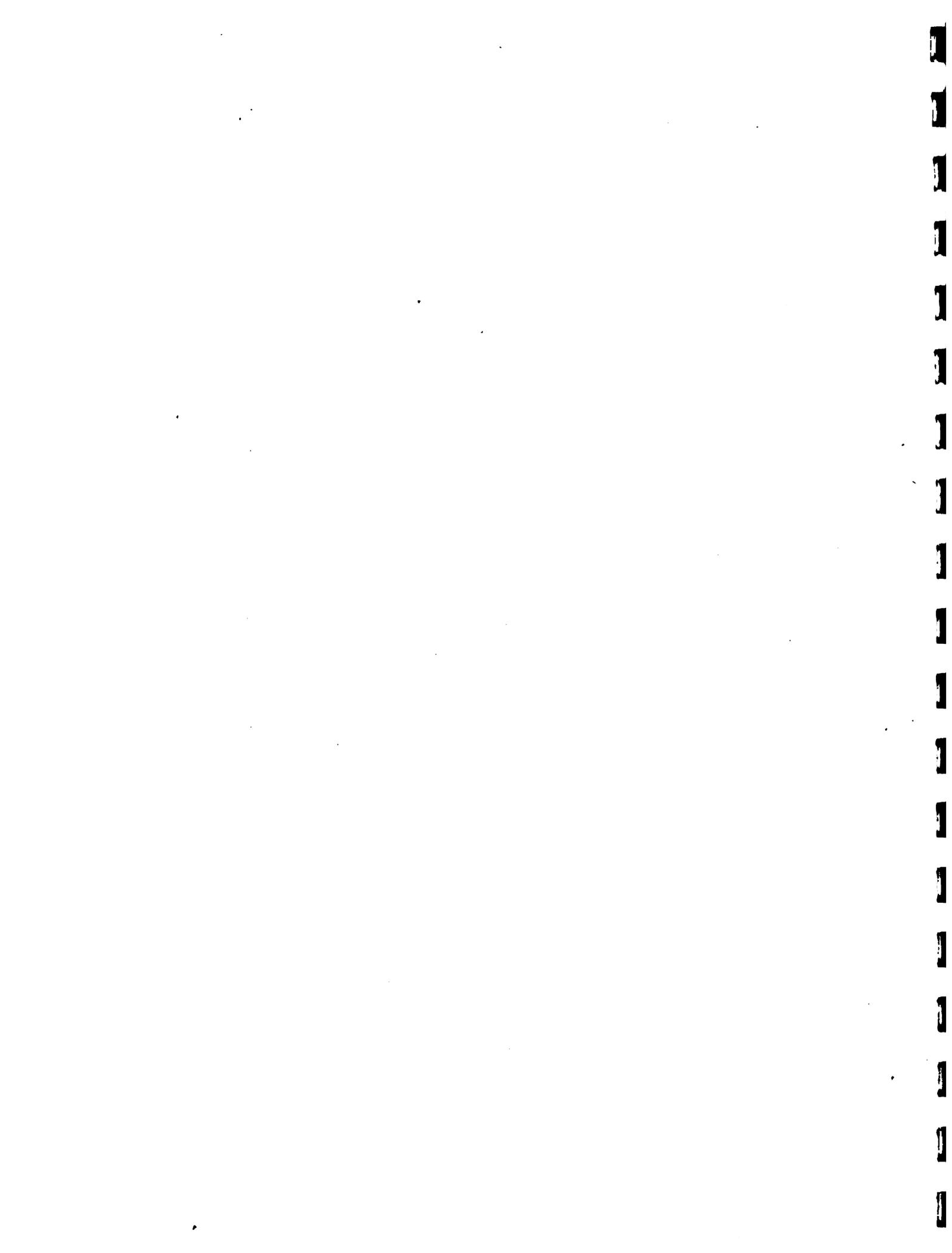
2.1. Objetivos Macroeconómicos

En un país como Guatemala en el que la agricultura contribuye sustancialmente, no sólo al PIB (aproximadamente un 25%), sino principalmente a la generación de divisas, por medio de las exportaciones (contribuyendo con casi el 75% de las divisas), los objetivos económicos globales y políticos del Estado impactarán fuertemente sobre el sector. Por ello, es imposible aislar a la agricultura de los planes y proyectos políticos del gobierno de turno. Los planes y proyectos políticos, apoyados en una serie de medidas u objetivos macroeconómicos que rigen el desarrollo de la economía, favoreciendo sectores, actividades o, simplemente delimitando las áreas de acción de los agentes económicos, los cuales determinan fuertemente la rentabilidad y estabilidad del agro.

Los planes del presente gobierno, expresados ya en el Programa de Reordenamiento Económico y Social de Corto Plazo, diseñado para "detener la caída de la producción de bienes y servicios" y "establecer firmes cimientos de una sociedad democrática", han pasado por una serie de transformaciones a medida que la dinámica de los acontecimientos lo exigía.

Así el Programa de la Reorganización Nacional (PREN) 1987-1989, indica que "la prioridad es lo social, entendiéndose por social el desarrollo integral del hombre y la sociedad guatemalteca". En lo económico, el plan contemplaba un desarrollo integral de la economía, conceptualizado en términos de controlar el proceso inflacionario (estabilización del quetzal y de los precios), un crecimiento real de la economía (crecimiento del PIB en no menos del 2.5%), una reactivación de las exportaciones (a través de subsidios a las mismas) y de los mercados internos (a través de precios internos competitivos, el desarrollo de una infraestructura de comercialización y la intermediación financiera para movilizar el ahorro interno hacia nuevas actividades productivas).

Las metas en lo económico debían ser apoyadas con un esfuerzo en lo fiscal para reorientar el destino de los recursos financieros disponibles, garantizar la congruencia entre la ejecución del gasto y las políticas adoptadas por el gobierno y modernizar la estructura y administración tributaria para aumentar la recaudación de ingresos.



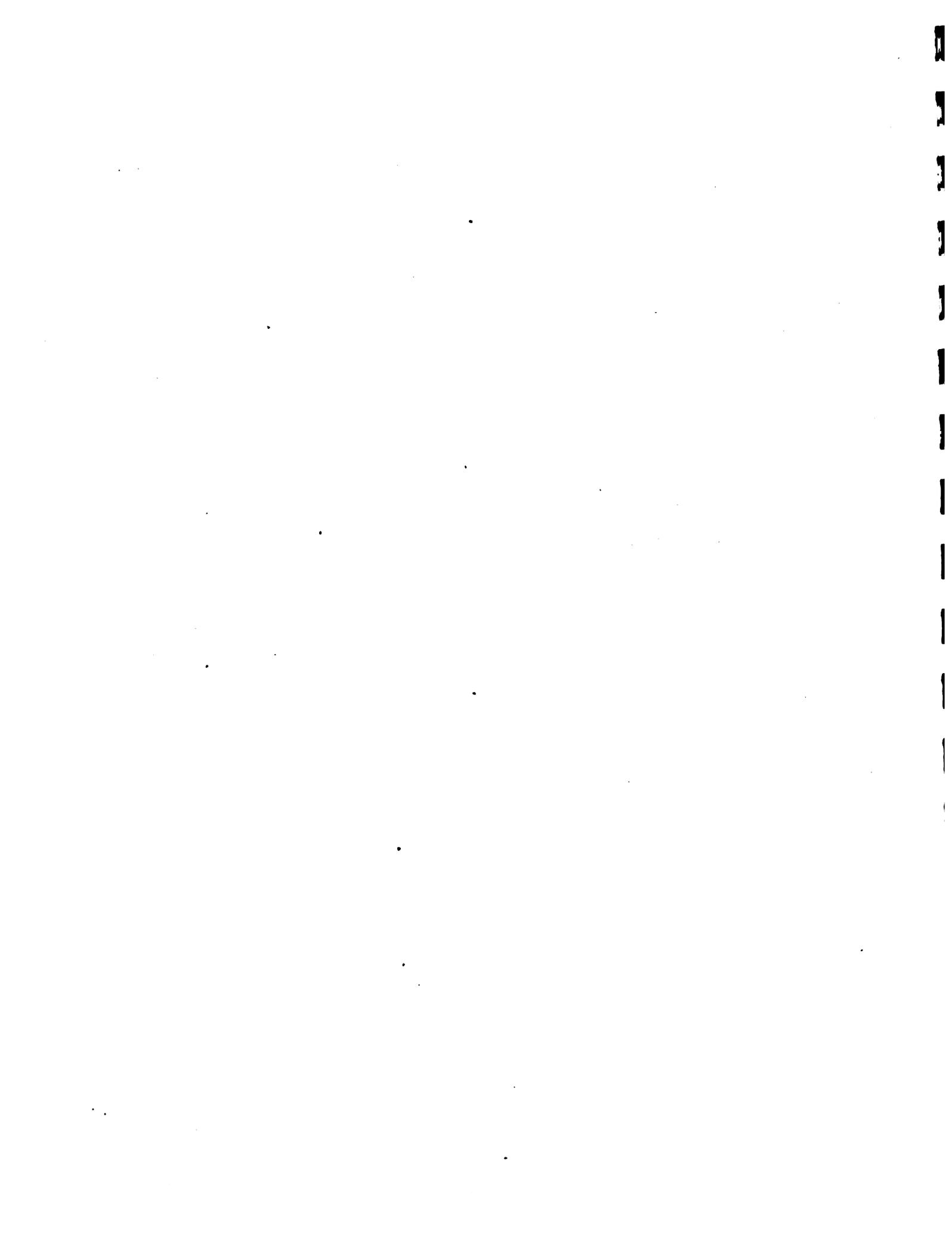
En mayo de 1988, surge la Estrategia Guatemala 2000, en un esfuerzo por orientar, a través de un plan de largo plazo las estrategias para alcanzar el "pluralismo político y desarrollo democrático, la estabilidad política y social, la unidad nacional y consolidación de los valores sociales y culturales de la población, el desarrollo integral y bienestar social, el crecimiento económico con elevación progresiva de los niveles más bajos de ingreso, el desarrollo integral y la protección del medio ambiente y la paz y el desarrollo en el área centroamericana".

Guatemala 2000, proponía, en lo económico, proseguir con los esfuerzos iniciados con la Programación de la Reorganización Nacional; se preconizaba una orientación hacia afuera, mediante incentivos y subsidios a la exportación; crear las condiciones en el mercado cambiario para mantener y restituir la competitividad de las exportaciones y flexibilizar el crédito hacia los exportadores. En lo referente a la política monetaria, Guatemala 2000 insistía en la estabilidad de los precios, mediante una serie de acciones tendientes a reducir el crecimiento de la masa monetaria más allá de lo necesario para el crecimiento de la economía.

La política fiscal incluía la eliminación de impuestos a las exportaciones, medidas fiscales tendientes a incentivar la inversión en sectores productivos y, nuevamente, apoyo a la reorganización de las direcciones encargadas de la recaudación de impuestos.

El último plan de gobierno, está reflejado en el "Programa de los 500 Días", que recoge las acciones que, a criterio del gobierno, eran necesarias para poder garantizar en los últimos 18 meses, el cumplimiento pleno de las acciones que se programen. El punto básico del Programa, lo constituye la renovación de la gestión pública para la consolidación democrática, a través de la definición de "ejes centrales de política", entre los que resaltan el impulso a la modernización de la producción, la eficiencia y austeridad del sector público y las inversiones sociales. El Programa de los 500 Días, destaca asimismo, acciones prioritarias en los diferentes ejes y define los lineamientos de política económica, social y financiera para 1989-1990.

En el campo de la política fiscal, se listan como objetivos austeridad en el gasto público, racionalización del gasto en función de las prioridades, agilización en el desembolso de recursos externos, renegociación de la deuda externa y agilización de los estudios de desgravación arancelaria. La política monetaria y financiera estaba dirigida a reestructurar el sistema financiero, apoyar la flexibilización de las tasas de interés con criterios realistas y moderar el crecimiento de la masa monetaria. En lo cambiario, se



pretendía limitar la fuga de divisas, implementar mecanismos para la fijación de un tipo de cambio competitivo y el diseño de programas de racionalización arancelaria.

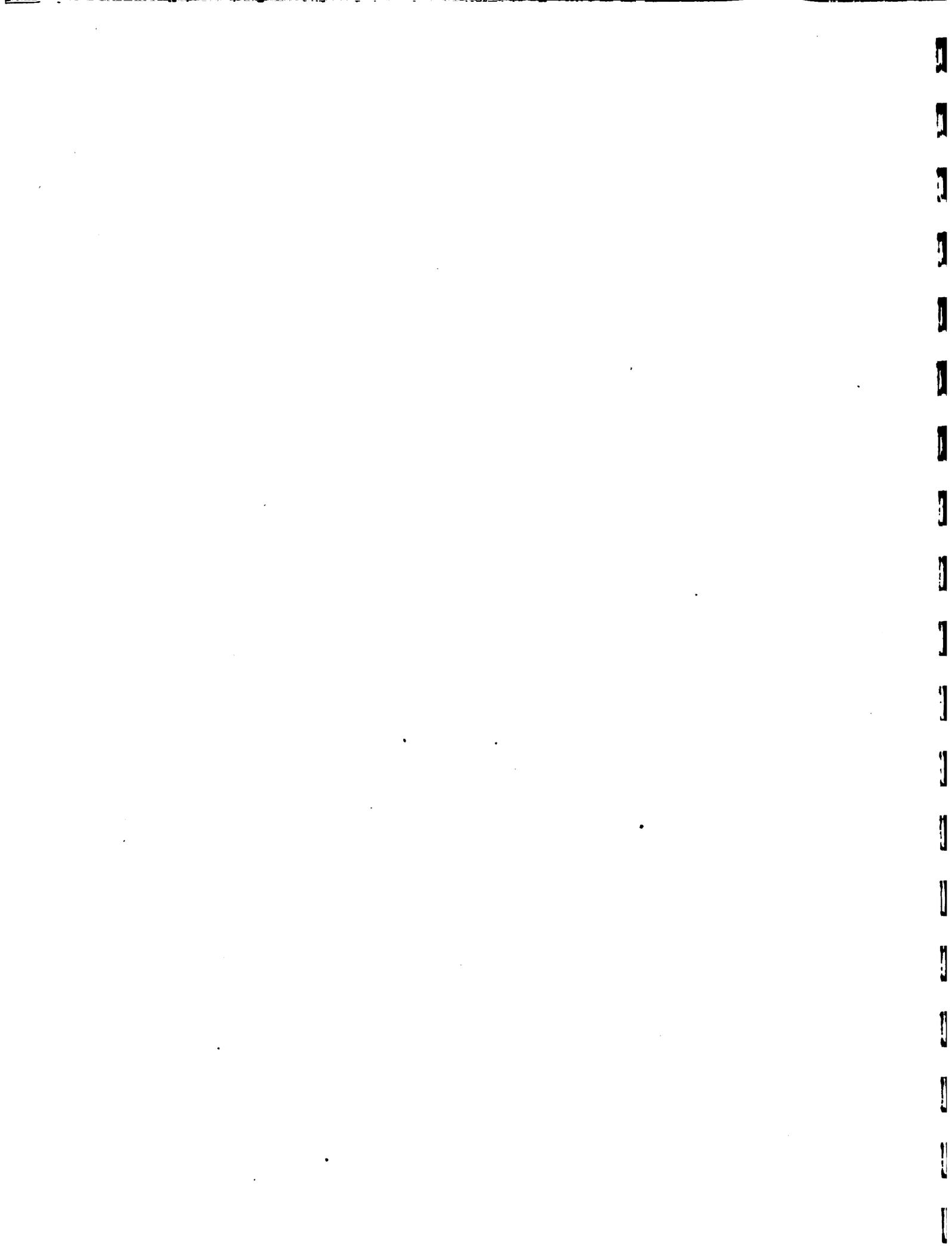
El Programa de los 500 Días es bastante explícito en lo referente a la política crediticia y comercial externa impulsando, mediante ambas el desarrollo de las exportaciones a través de líneas de crédito, apoyo a las actividades de CONAPEX, reducción de aranceles, formular el Plan Nacional de Exportaciones, entre otros.

Notablemente ausente de los planes de gobierno, están los planes de inversiones productivas en volúmenes suficientes como para asegurar el crecimiento sostenido que se pretendía alcanzar. La fuerte presión de la deuda externa y el elevado costo de la "deuda social", que se pretendía pagar no figuran como elementos claves en el cumplimiento de las metas económicas; ambos requerían, dadas las condiciones imperantes en Guatemala, de recursos que competían con actividades productivas. El concepto de inversiones en el individuo, representaría, para Guatemala (con un 60% de población rural) una fuerte inversión en áreas rurales y, a través de estas inversiones en capital humano una mejora en la eficiencia de la mano de obra, además de los fenómenos de resonancia económica asociados con inversiones localizadas.

La exposición de los Planes y Objetivos de Política, no reflejan ningún sesgo antiagrario ya que, en general expresan el deseo del gobierno de favorecer actividades productivas, mantener un tipo de cambio realista que favorezca las exportaciones, reorientar el crédito hacia el sector de alimentos básicos, etc. Sin embargo, el cumplimiento de los objetivos macroeconómicos ha sido incompleto, desfasado en el tiempo, y, hasta cierto punto, forzado por las circunstancias.

Las circunstancias políticas, económicas y sociales y, hasta cierto punto las circunstancias externas, resultaron en que los objetivos no pudiesen cumplirse. En el caso de la agricultura, los objetivos sociales han tendido a prevalecer sobre los objetivos de productividad y eficiencia; particularmente en lo que refiere a la producción para el consumo interno. Al no hacerse efectivas las reformas tributarias, tanto legales como institucionales, la eliminación de impuestos directos a la exportación no fue posible en el tiempo y la magnitud planificada. Por otra parte, los impuestos indirectos a los exportadores, vía una tasa de cambio sobrevaluada, resultaron en un desestímulo no previsto a las exportaciones.

En los siguientes acápite, se describen en mayor detalle los efectos de las políticas explícitas aplicadas en los sectores monetario, fiscal, crediticio, comercial y financiero sobre el sector agrícola.



2.2. Objetivos Sectoriales

La política sectorial agropecuaria, no estaba claramente definido en función de los objetivos macroeconómicos y políticos del gobierno; aunque, naturalmente, para el logro de estos, se prevían acciones por parte del sector agrícola. La Programación de la Reorganización Nacional, el Programa Guatemala 2000 y el Programa de los 500 Días, listan una serie de acciones que debe emprender el sector público agrícola para el logro de los objetivos enumerados en dichos documentos. Aunque dichos programas son claros en la orientación del sector público, es hasta finales de 1989 en que el Sector Público Agrícola ordena los mandatos, en forma estructurada y publica el documento "La Política Sectorial Agropecuaria".

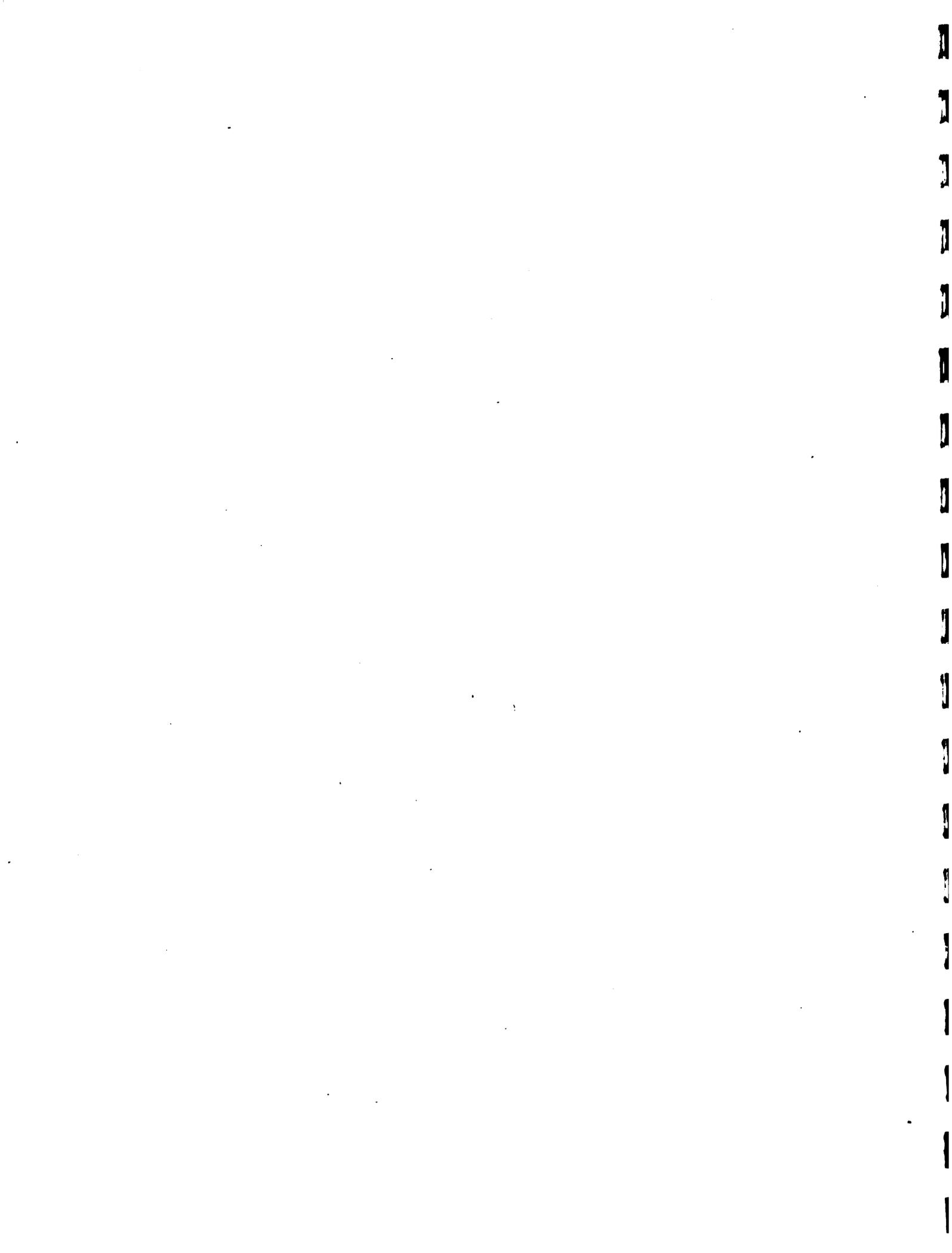
Este documento, producido por la Unidad Sectorial de Planificación Agropecuaria y de Alimentación -USPADA-, establece, en función de los mandatos establecidos en la política pública y las orientaciones señaladas por los ejecutivos del sector, los lineamientos e instrumentos de la política del sectorial.

En función de los objetivos enumerados para la política pública, el sector público agrícola identifica, como objetivos los siguientes: a) Desarrollar el sistema alimentario mejorando el autoabastecimiento; b) Expandir y desarrollar las exportaciones agrícolas y agroindustriales; c) Apoyar y desarrollar la agroindustria; d) Incrementar y consolidar la infraestructura básica de producción; e) Proteger y manejar racionalmente los recursos naturales; y, f) Promover la compraventa voluntaria de tierras.

La estrategia seguida por el sector público agrícola consistió en la creación de un nuevo sistema de planificación que permita reorganizar y dinamizar el uso de los recursos con que cuenta el sector; movilizar recursos de preinversión e inversión hacia el incremento del área bajo riego y, mejorar la comunicación con los productores.

Para el cumplimiento de los objetivos, se han diseñado instrumentos que han dado a llamar "dinamizadores", tales como los programas prioritarios (riego, diversificación y comercialización, seguridad alimentaria, recursos naturales renovables, y programa sectorial de apoyo), la planificación sectorial, preinversión, capacitación técnica y relación con productores.

Las orientaciones de política de un sector netamente de apoyo, naturalmente, no difieren de las orientaciones globales de la economía; sin embargo, aún en un sector netamente productivo, la política explícita de favorecer lo social cuando éste entra



en conflicto con lo productivo, constituyó la norma. Por otra parte, en virtud de la coyuntura económica, las decisiones que verdaderamente afectan al sector son tomadas fuera de éste, con poca o ninguna participación del Ministerio de Agricultura.

Finalmente, la organización del sector y de la administración pública limita severamente la capacidad de ejecución del mismo; no sólo son las inversiones insuficientes (en infraestructura, investigación, sistemas de información, capital humano, etc.), en términos de la magnitud necesaria para efectuar los cambios necesarios, sino que pocas veces llegan a cumplirse en los términos previstos.

2.3. Comportamiento de los Indicadores Macroeconómicos

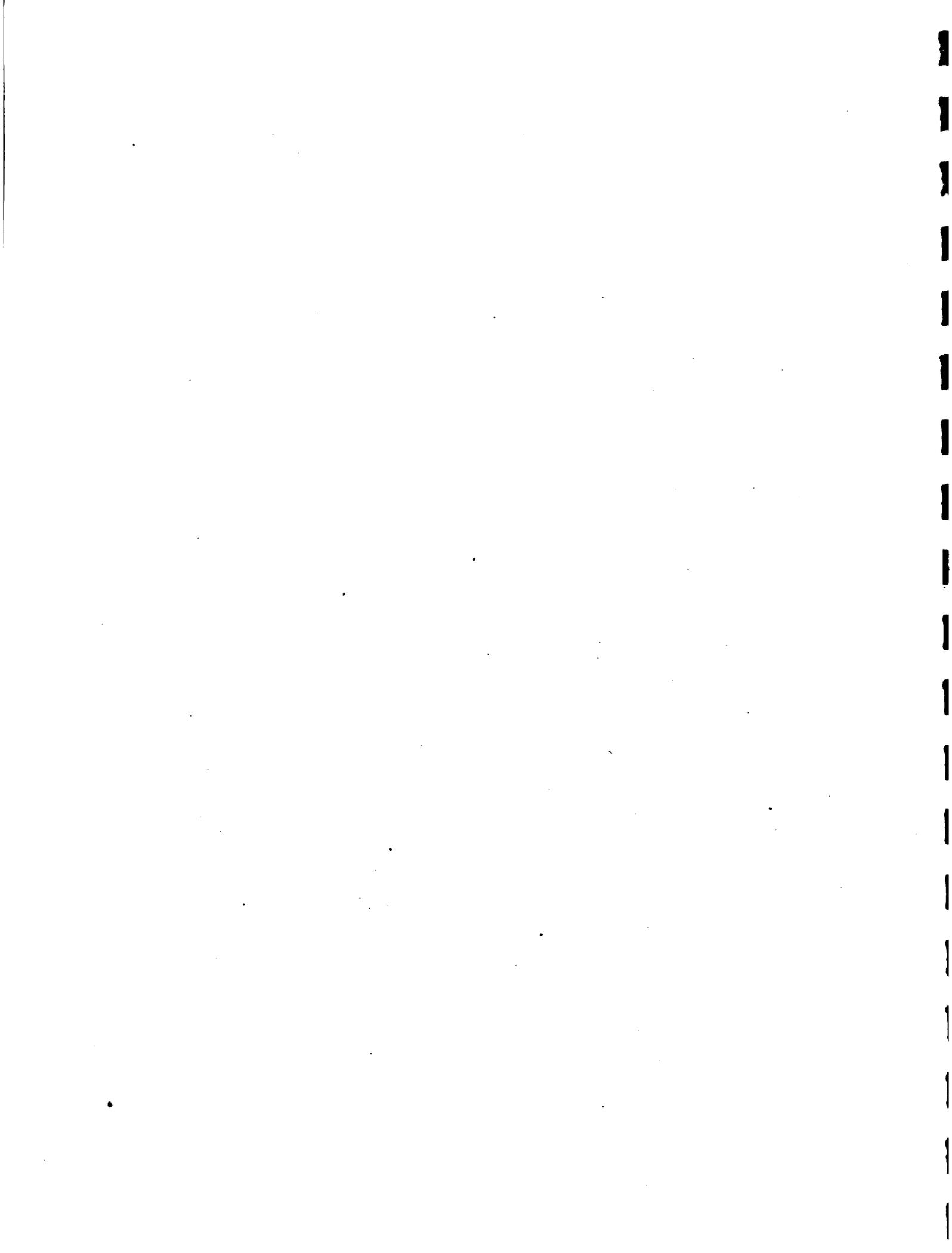
La aplicación parcial o desbalanceada de las políticas y estrategias anunciadas en los planes de gobierno no ha tenido efectos negativos en el desempeño global de la economía guatemalteca. Sin embargo, el PIB experimentó un crecimiento del 3.3% anual entre 1985 y 1989; durante ese mismo período, el PIB agrícola creció a un 3.2% mostrando una recuperación sustancial sobre el quinquenio anterior, durante el cual se registró un crecimiento negativo.

A pesar del crecimiento económico, la tasa de desempleo equivalente (incluyendo desempleo abierto y subempleo) se mantuvo constante y alrededor del 43%, aunque la tasa de desempleo abierto disminuyó de 11.8% en 1985 a 7.8% en 1989.

Durante el período 1985-1989, las exportaciones aumentaron ligeramente (de US\$1,162 Millones a US\$1,300); sin embargo, las importaciones, favorecidas por la sobrevaluación de la moneda y el sistema indiscriminado de tasas preferenciales, aumentaron relativamente más, casi cuadruplicado el déficit en la balanza de pagos entre 1985 y 1989 (de US\$101 Millones a US\$400 Millones).

En general, los precios de las exportaciones agrícolas, aunque deprimidos debajo de los precios de 1980, mejoraron notablemente con respecto a 1985; sin embargo, a pesar de las mejoras en precios, el volumen de las exportaciones continúa siendo aproximadamente el mismo que en 1985 y aún por debajo de lo alcanzado en 1980.

Los esfuerzos de diversificación de las exportaciones no pueden considerarse como exitosos; entre 1985 y 1988, las



exportaciones de productos no tradicionales aumentaron ligeramente de US\$363 Millones a US\$428 Millones; sin embargo, dentro de este rubro, las exportaciones de productos agrícolas no tradicionales, aumentaron casi en un 50%, principalmente en lo que se refiere a frutas y hortalizas rubros. Las inversiones en infraestructura de riego, principalmente en la región del Altiplano pueden resultar en un crecimiento mayor y sostenido de estos productos, éstas, sin embargo, están limitadas a la obtención de fondos externos.

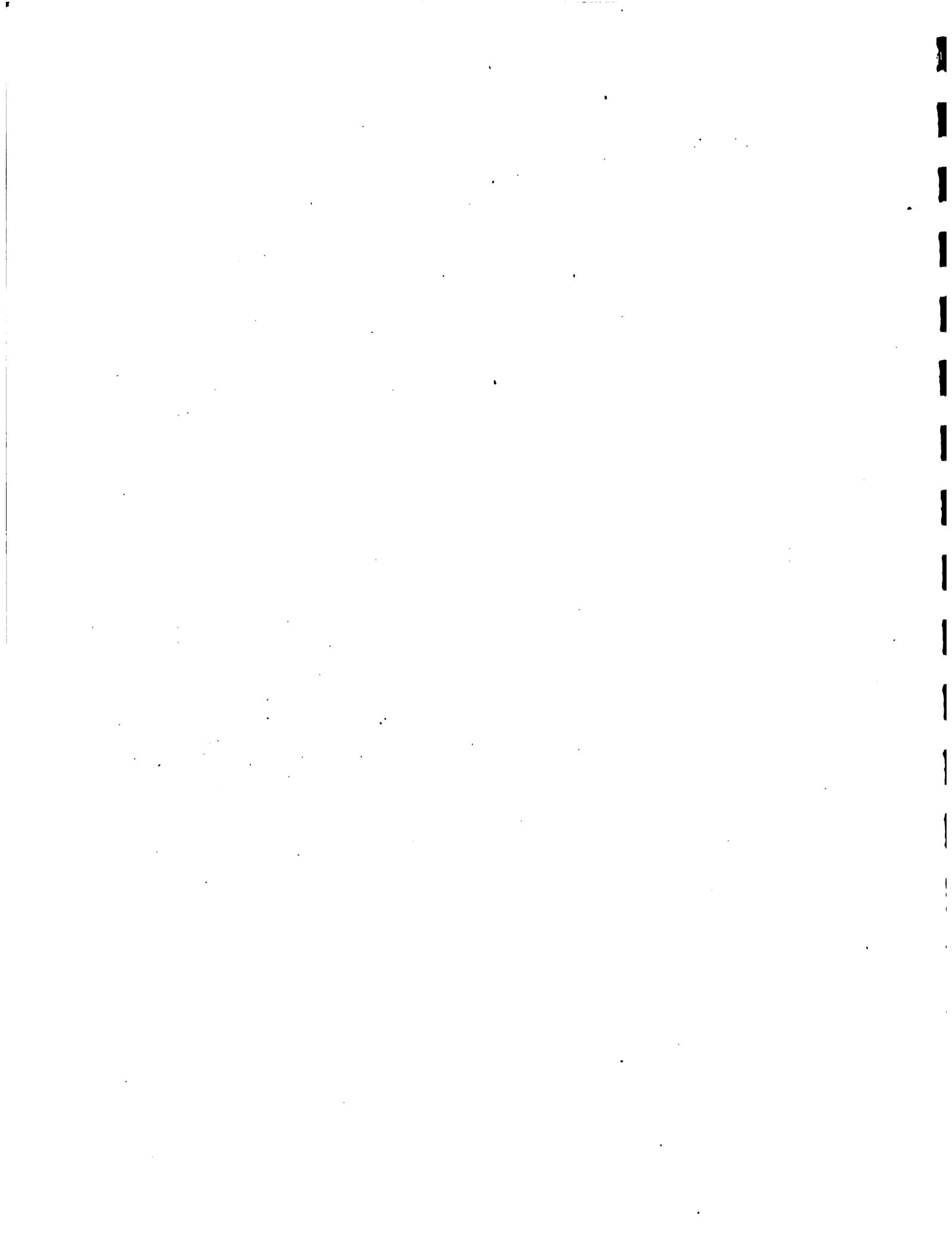
En lo que se refiere a deuda externa, ésta se ha mantenido aproximadamente constante desde 1984 y alrededor de los US\$2,600 Millones. El servicio de la deuda durante el período 1986-1988 fue cercano a los US\$1,200 Millones, habiéndose contraído deuda externa neta por aproximadamente US\$600 Millones durante ese mismo período. El peso del servicio de la deuda sobre los planes de desarrollo expuestos por el gobierno, no fue claramente considerado dentro del manejo de la política de desarrollo económico y, a la larga, su mal manejo, se constituyó en uno de los mayores obstáculos al desarrollo de Guatemala.

El crecimiento desmedido del déficit fiscal (de Q.202 Millones en 1985 a 868 Millones en 1990), financiado en sus dos terceras partes con recursos externos, resultó en un severo freno a las inversiones privadas y en el principal causante de la inflación. Durante ese período, el índice de precios al consumidor se duplicó exacerbándose aún más durante los últimos meses de 1990.

Los salarios, al contrario de lo que pretendían los planes de gobierno, disminuyeron entre 1985 y 1989, continuando por debajo de los salarios reales recibidos en 1980. Este fenómeno, es determinante para el sector agrícola y determinó una serie de medidas que tendieron a deprimir aún más los precios agrícolas en el mercado interno, ya que los controles de precios para productos básicos (granos básicos y leche), limitaron severamente la rentabilidad del agro; desincentivando la producción y generando, en 1989 un déficit de 400,000 toneladas de cereales.

2.4. Políticas para el Sector Comercial

La política explícita del gobierno, tal como se mencionó anteriormente, consistía en apoyar el crecimiento hacia afuera a través de una serie de mecanismos que incluían subsidios, créditos, reformas administrativas y la provisión de infraestructura para exportación. Sin embargo, la imposibilidad de resolver los problemas estructurales en la



recaudación de impuestos, la sobrevaluación de la moneda y las presiones sociales originadas por la disminución real de los salarios; resultaron en una política comercial totalmente distorsionadora y de sesgo antiexportador, particularmente en lo que se refiere a productos agrícolas. A pesar de que esas políticas han sido revertidas en gran parte, el manejo de la política comercial no es claro en el largo plazo.

A pesar de las dificultades anotadas, en los últimos tiempos, el gobierno ha tomado medidas para corregir algunas de estas distorsiones; tales medidas incluyeron la reducción gradual de los impuestos a las exportaciones, el establecimiento de Consejos como CONACOEX y CONAPEX, la creación de la ventanilla única y la reducción de derechos a la importación.

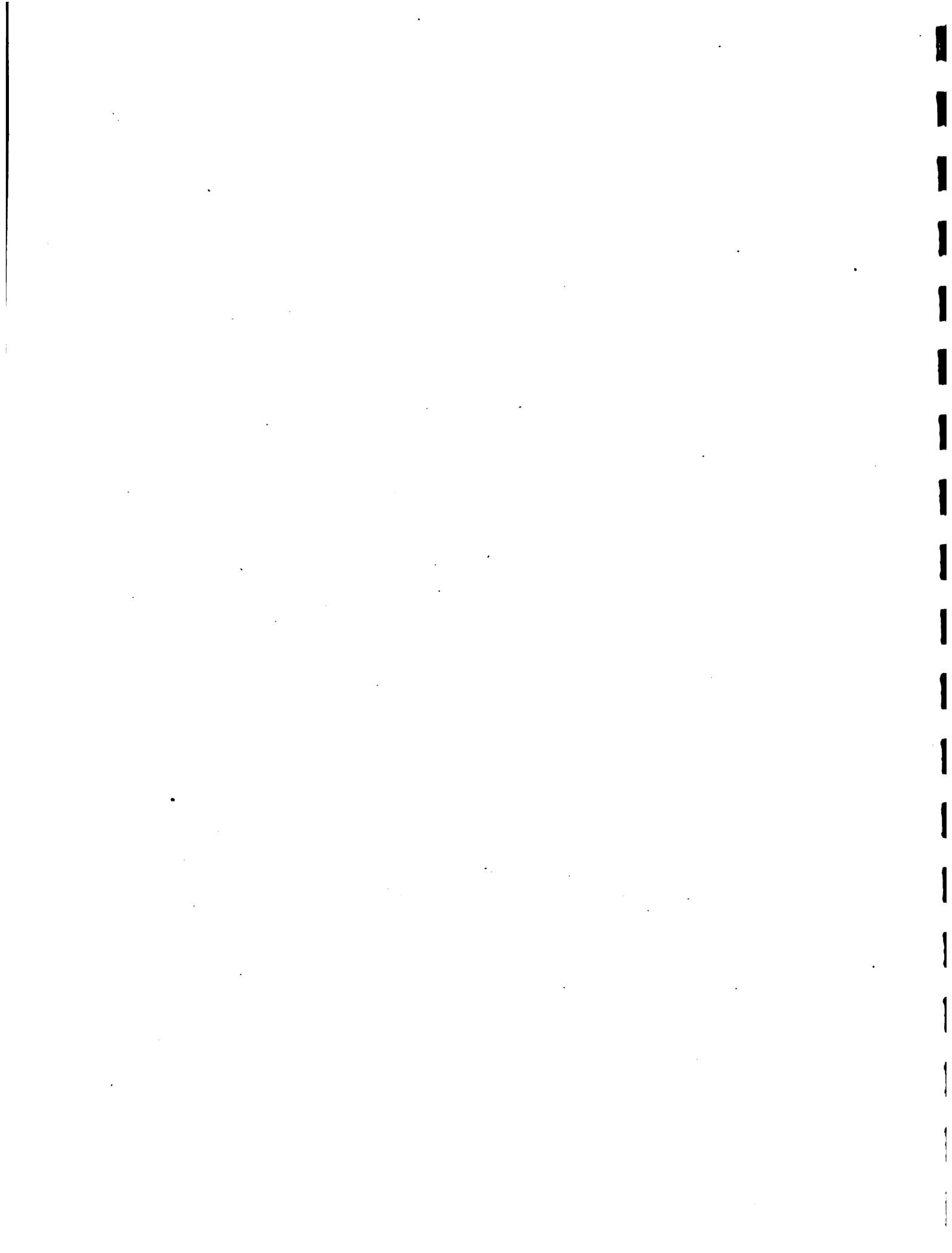
A pesar de las múltiples declaraciones en favor de la reapertura del Mercado Común Centroamericano, parece ser que éste será de aprovechamiento limitado por los productos agrícolas básicos. El establecimiento de cuotas, permisos de exportación y otras barreras no arancelarias a la comercialización de carne y granos básicos, continúa siendo un serio problema para el productor nacional.

Por el lado de los insumos, la protección arancelaria a la industria de transformación, creada en la década de los sesenta y durante vigencia del Mercado Común Centroamericano, ha resultado en una desprotección para el sector agrícola; por un lado los insumos están aún protegidos por el régimen arancelario (aunque se vienen estudiando desgravaciones progresivas) y por otro, los precios de los productos agrícolas son mantenidos debajo de los precios en el mercado mundial.

2.5. Política Fiscal

En comparación con otros países en similar estado de desarrollo, la carga impositiva de Guatemala es sumamente baja. Este problema se complica por la estructura administrativa encargada de recaudar los impuestos. Resulta notorio que desde el primer Programa de Gobierno, el aumento de las recaudaciones fiscales ha sido una preocupación constante; sin embargo, poco es lo que se ha avanzado en este sentido.

La contribución del sector agrícola a la recaudación fiscal puede considerarse insignificante; los impuestos a la propiedad rural fueron de sólo Q.41 Millones en 1989 (2% del total recaudado). Aún los impuestos a las exportaciones sólo significaron el 19% del total recaudado en 1986, año en el que



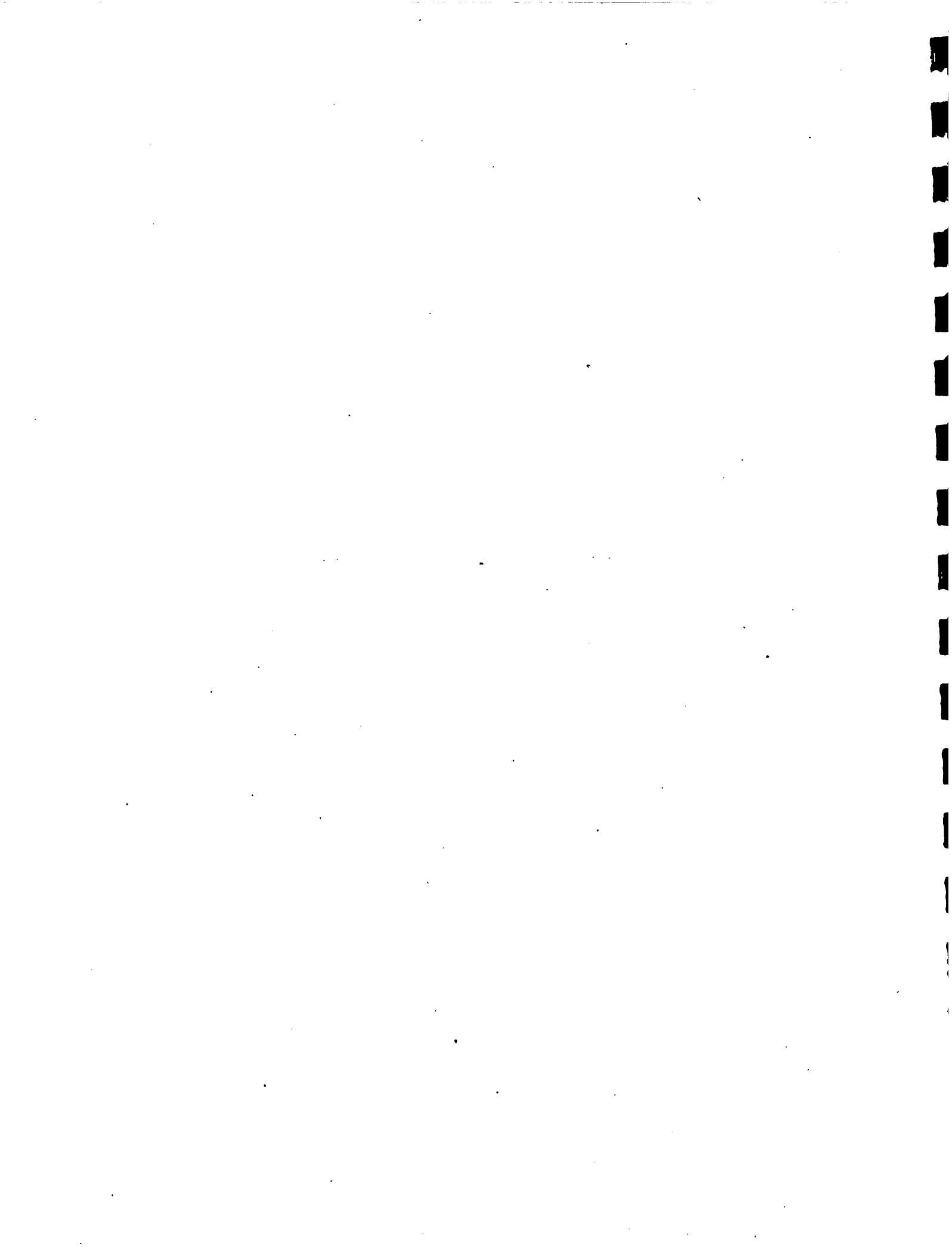
comenzaron a reducirse los impuestos a las exportaciones. Así pues, los impuestos indirectos vía inflación, gravámenes arancelarios y tasas de cambio sobrevaloradas, adquieren primordial importancia para el financiamiento de los gastos del Estado.

En contraste con la baja carga impositiva, el sector agrícola, particularmente el sector agroexportador tradicional, gozó de privilegios sustanciales, que van desde las exoneraciones al impuesto sobre la renta, exoneración de gravámenes para importación de insumos y maquinaria hasta la protección arancelaria en los casos de la industria azucarera y avícola.

Por otra parte, a pesar de lo anunciado en los planes de gobierno, los subsidios del gobierno a las exportaciones son casi inexistentes y se refieren principalmente a las facilidades de crédito blando y el apoyo de CONAPEX y CONACOEEX. Sin embargo, los subsidios indirectos -vía diferencial cambiario- a importadores de trigo, maíz y soya, a través del Commodity Credit Corporation, aunque no es posible cuantificarlos, parecen ser de una magnitud apreciable. En el caso particular del trigo, existe, además de una protección efectiva a su producción, una serie de preferencias fiscales para los productores de éste, la reducción de las áreas sembradas de trigo, sugeriría que el subsidio (directo o implícito) no es el suficiente como para resultar en mayor producción. Sobre el tema de los subsidios sería interesante evaluar los costos originados por diferencial cambiario en las compras de PL-480 y Commodity Credit Corporation.

2.6. Política Monetaria, Cambiaria y Crediticia

En cumplimiento de los planes originales del gobierno, se adoptó una política de cambio flexible, dependiendo del comportamiento de la balanza de pagos y se restringió la emisión de dinero a una tasa fijada por la Junta Monetaria. Las restricciones al gasto público y al crecimiento y expansión del crédito aunadas a las anteriores, parecerían haber sido suficientes para mantener la estabilidad del quetzal y evitar la espiral inflacionaria desatada en 1990. Sin embargo, la magnitud del déficit público, el deterioro de la balanza comercial (favorecido en gran parte por la imposición de un sistema de tasas preferenciales que privilegiaban la importación) y la presión de la deuda externa resultaron en que la política explícita fuese una sobrevaluación de la moneda, crecimiento de los instrumentos de pago (el dinero y cuasi-dinero crecieron en cerca de 100% entre 1985 y 1989) y crecimiento de la demanda agregada.



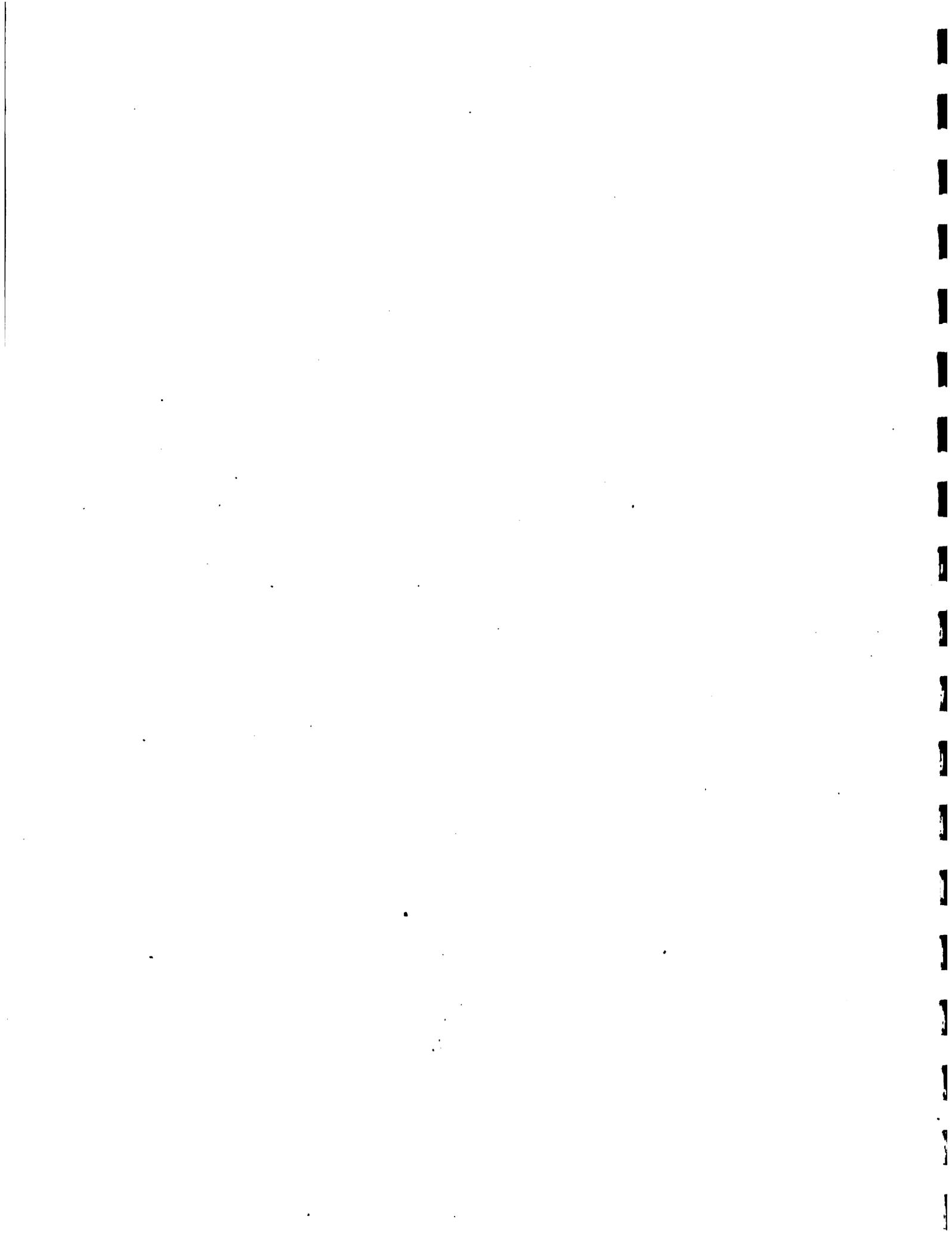
Bajo las circunstancias de un progresivo deterioro del poder adquisitivo del quetzal y la imposibilidad de obtener fondos externos, la Junta Monetaria inició, a mediados de 1986, reformas a la política cambiaria que culminaron en la liberalización cambiaria a fines de 1989 (la unificación cambiaria adoptada en 1986 resultó de hecho en una depreciación real del quetzal; sin embargo, se mantuvieron otras medidas cambiarias que tendían a la sobrevaloración del quetzal).

La Junta Monetaria adoptó últimamente la modalidad de subasta de divisas como una medida destinada a controlar el mercado de divisas de una manera más realista. La necesidad de obtener divisas y los mecanismos empleados por la Junta Monetaria han impelido al gobierno a incurrir en elevados costos de transacción en el mercado cambiario. El perdedor neto como resultado de los mecanismos adoptados en el mercado cambiario parece ser el Estado ya que, absorbe, en forma casi exclusiva, los altos costos de transacción. El alto riesgo involucrado en transacciones en el mercado cambiario; volátil y poco transparente, incita a subfacturaciones por parte de los exportadores y sobrefacturaciones por parte de los importadores con el resultado último de transferencias netas de capital hacia afuera y el crecimiento de un mercado no regulado, en el que se estima se intercambia aproximadamente el 60% de las divisas.

La unificación cambiaria y las tasas de cambio realistas, indudablemente contribuyeron a mejorar la competitividad de las exportaciones agropecuarias y limitar la desprotección que sufren los productos alimenticios básicos. Las medidas recientes, limitan hasta cierto punto, el acceso a divisas para importadores de insumos utilizados en la agricultura de exportación y resultan, a la larga, en favorecer la formación de empresas agroexportadores verticalmente integradas con poca participación del pequeño y mediano productor.

Las restricciones de crédito, afectaron, naturalmente al sector productivo, particularmente el sector agrícola; los planes de gobierno para proveer crédito al mediano y pequeño agricultor se vieron seriamente limitados, reduciéndose el crédito hacia el sector en un 51%, en términos reales durante el período 1983-1988. La mayor parte de esa reducción provino por la contracción de los préstamos de la banca privada (aproximadamente un 85%). La causal principal de los bajos préstamos a la agricultura ha sido, sin lugar a dudas la falta de tasas de interés positivo y la poca rentabilidad del sector (con excepción de café, azúcar y algodón), especialmente en lo que se refiere a alimentos básicos.

Aunque los programas macroeconómicos contemplaban redireccionar el crédito hacia actividades productivas, el desempeño de la economía, redujo sustancialmente los niveles



disponibles de crédito (financiamiento del déficit, utilizando recursos de encaje), a la vez, el deterioro de los ingresos en términos reales y las tasas negativas de intereses para los ahorros impidieron el aumento del ahorro interno.

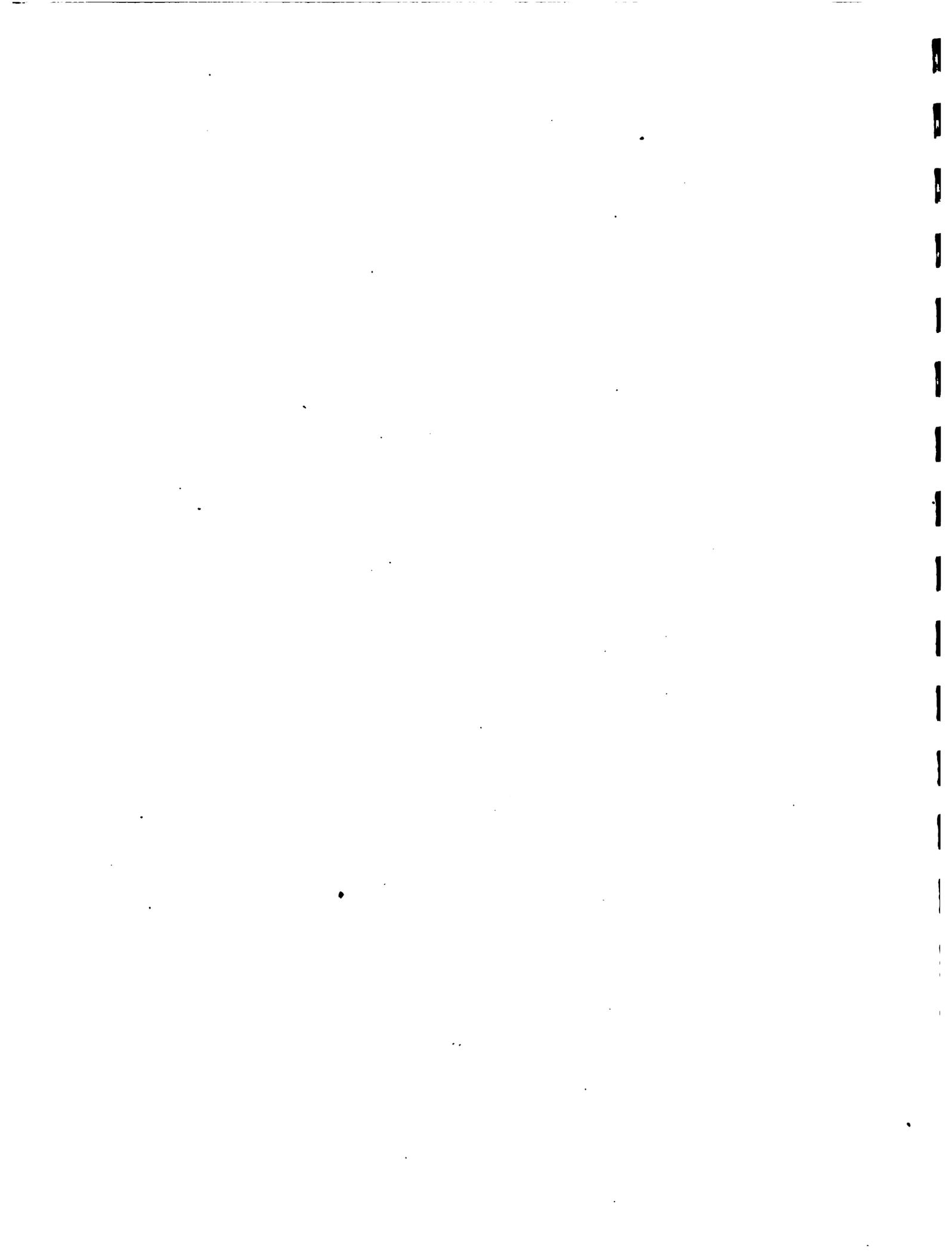
En general, puede decirse que no existió una política crediticia coherente, ya que los diferentes instrumentos no fueron manejados de manera conjunta en favor de una política de inversiones productivas (asumiendo que el objetivo final de las políticas crediticias es la asignación de recursos para inversiones socialmente deseables).

2.7. Políticas para la Protección, Conservación y Desarrollo de las Areas Silvestres

Dada la importancia que revisten las áreas silvestres en términos de conservación del medio ambiente y suministro adecuado a la población de los productos y servicios (fauna, agua, conservación de ecosistemas, regulación del medio ambiente, recreación, turismo, educación ambiental e investigación, se harán esfuerzos para protegerlas y conservarlas. Estos esfuerzos se orientarán a: identificar el procedimiento de manejo más adecuado para cada área, fijar las prioridades para el establecimiento, planificación, realización y administración de cada una de ellas, así como asegurar el manejo adecuado de las áreas silvestres sobresalientes del país, con el objeto de lograr la producción sostenida de un flujo de bienes y servicios que beneficiarán a la población y al desarrollo nacional, sin disminuir el capital natural de estas áreas. Estas políticas pretenden proteger los ecosistemas mayores del país y a proveer productos y servicios a los centros urbanos, a través del manejo de un sistema mínimo de áreas silvestres que cumplirán con este objetivo.

2.8. Políticas Directas del Sector Agrícola

En los acápites anteriores, se han analizado los efectos indirectos de las políticas macroeconómicas sobre el sector



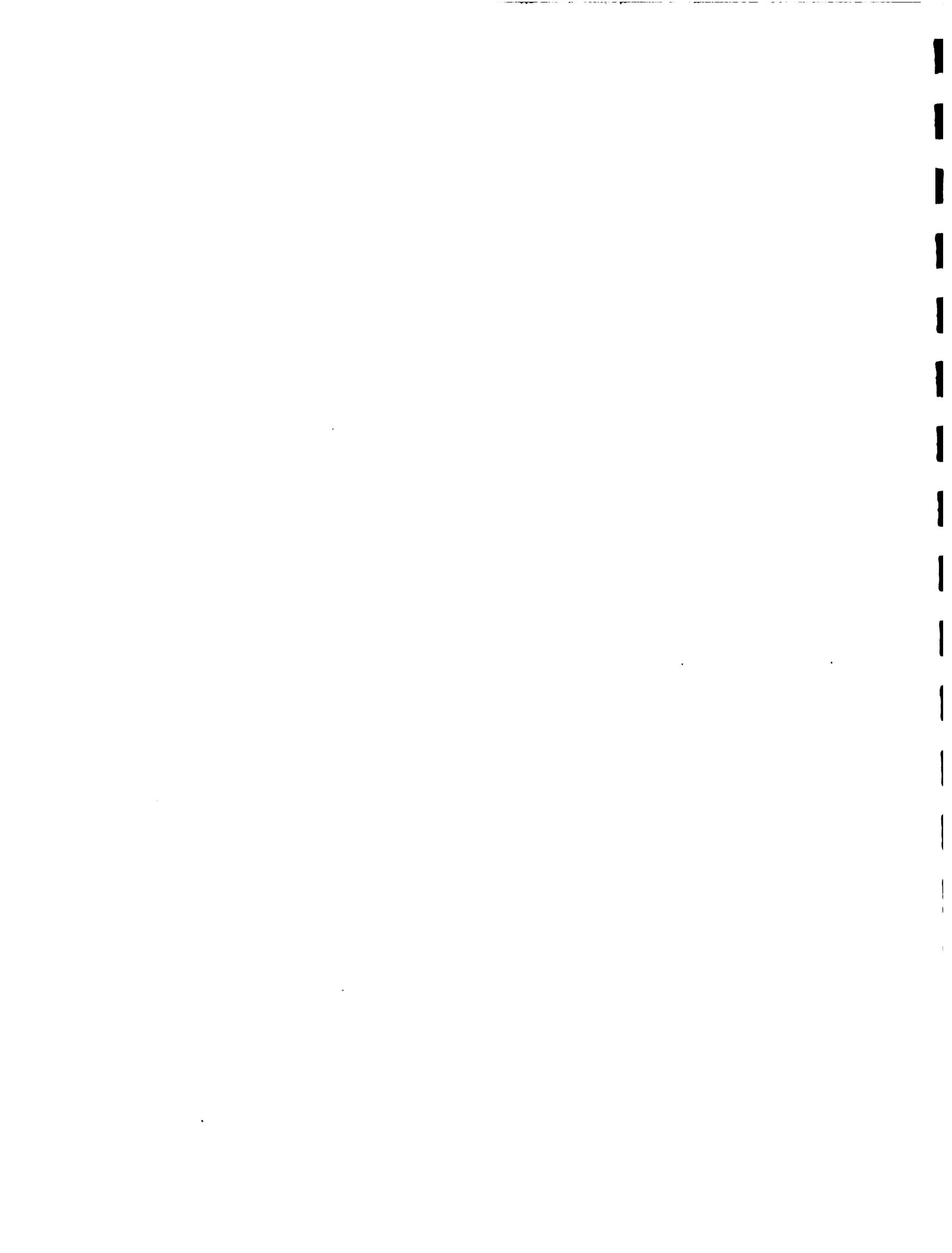
agropecuario; este último punto toca las políticas de aplicación directa sobre el sector. En la aplicación de las políticas dirigidas específicamente al sector, debe tomarse en cuenta que los objetivos de privilegiar los sectores productivos -aún a costa de mantener una tasa de cambio sobrevalorada-, mantener la estabilidad de precios -favoreciendo al consumidor urbano-, austeridad fiscal -limitando las inversiones del estado y afectando al crédito sectorial- parecen tomar precedente sobre los conceptos de eficienciectorial y apertura hacia terceros mercados.

2.8.1. Política de Precios

La política de precios seguida por el gobierno durante el período 1985-1990, ha sido altamente distorsionadora. Por una parte, se han venido deprimiendo los precios de alimentos básicos (como cereales -a excepción del trigo-, carne de vacuno y leche), mientras que por otra parte, los precios de los productos de exportación consumidos en el mercado interno (azúcar y café) y carne de pollo, se han mantenido por encima de los precios en el mercado mundial y protegidos, ya sea arancelariamente o a través de otros medios.

Aunque INDECA tiene la autonomía legal para fijar los precios de granos básicos, estos invariablemente han sido fijados por el Ministerio de Economía y Comercio. En general, los precios han resultado por debajo de los precios de equilibrio. El resultado neto de esta política ha sido un incremento del contrabando de ganado en pie hacia México, contrabando de granos básicos hacia países vecinos y desabastecimientos temporales. La reciente importación de 400,000 TM de granos básicos, a pesar de que la producción nacional de cereales continúa aumentando, atestigua los resultados negativos de la política de precios, que ha venido siguiendo el país.

Por otra parte, los precios del azúcar y la carne de pollo han estado constantemente por encima de los precios en el mercado mundial. La naturaleza de las empresas involucradas en estos productos ha resultado en asociaciones gremiales con un fuerte poder de negociación, de manera que no sólo han obtenido que el gobierno les permita aislarse de la competencia internacional a través de barreras a las importaciones (aunque en el caso del azúcar, debido a la devaluación del quetzal, cuando el precio estuvo por breve tiempo debajo del precio en el mercado mundial, se autorizó la importación de este producto), sino que han obtenido una serie de incentivos fiscales y liberaciones a través de



leyes de fomento que se manejan a nivel de las Gremiales y, en efecto, tienen el efecto de limitar la competencia interna.

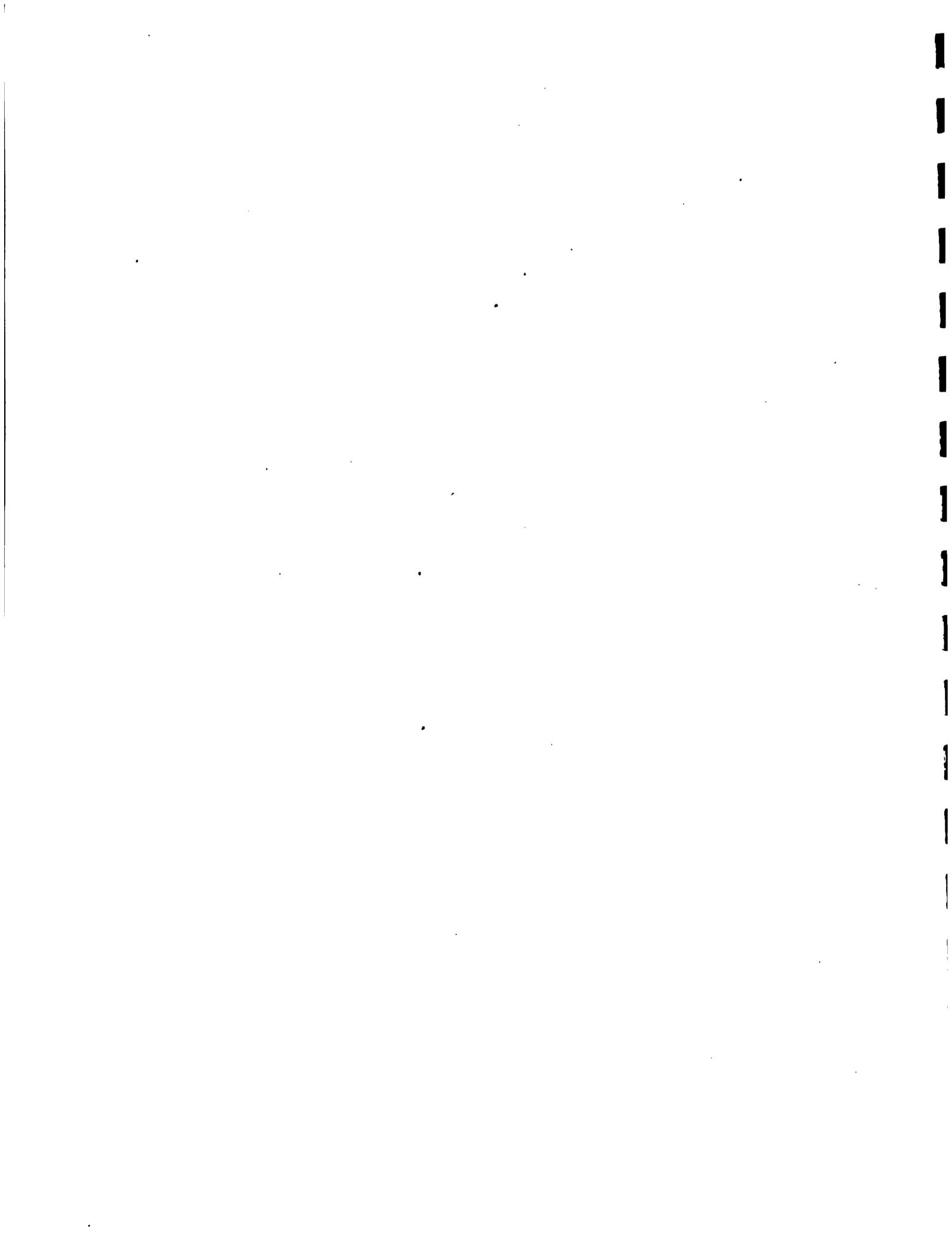
Los productores de trigo, han venido recibiendo tratamiento especial con el objeto de asegurar un máximo de abastecimiento nacional y, legalmente negocian --a través de la Gremial de Trigueros-- el precio del trigo con los molineros. El gobierno sanciona esta negociación a través del Ministerio de Economía y Comercio. A pesar de la intención de política, la producción de trigo nacional ha venido disminuyendo en forma continua. El trigo importado (PL-480), es comercializado por la Gremial Nacional de Trigueros y pagado en quetzales, absorbiendo el gobierno el riesgo por diferencial cambiario.

Los precios de la leche se han mantenido, por decreto, por debajo de los precios internacionales durante casi dos décadas, resultando en la formación de un mercado paralelo a través del cual se mueve casi el 60% de la producción. A pesar de los incentivos a la producción lechera otorgados por la ley de fomento lechero, estos no parecen ser los suficientes como para compensar los precios deprimidos. Por otra parte, la competencia de leche donada que, como es lógico suponer, encuentra su camino a las plantas procesadoras ha tenido efectos devastadores sobre el hato especializado nacional.

2.8.2. Política de Subsidios

No existe, en Guatemala, una política directa de subsidios a los productos agrícolas, ya sea a consumidores o productores. Existen, sin embargo, numerosos productos que reciben subsidios indirectos a través de privilegios fiscales, que van desde la exoneración de impuesto a las importaciones de insumos, hasta la exclusividad para importar, almacenar, procesar y distribuir determinado producto.

Así, la Gremial Nacional de Trigueros goza de la exclusividad para comercializar el trigo proveniente del PL-480, absorbiendo el gobierno el costo y riesgo del diferencial cambiario. La Ley de Fomento Avícola faculta a la Gremial de Avicultores a importar, libre de impuestos los insumos necesarios para la industria y además garantiza las compras que estos realizan a través del Commodity Credit Corporation, absorbiendo los diferenciales cambiarios. En el caso de los avicultores, INDECA actúa como importador en algunos casos y, aunque



no se tiene información acerca de las condiciones de pago, si es abvio que esas importaciones han tenido efecto depresivo sobre los precios.

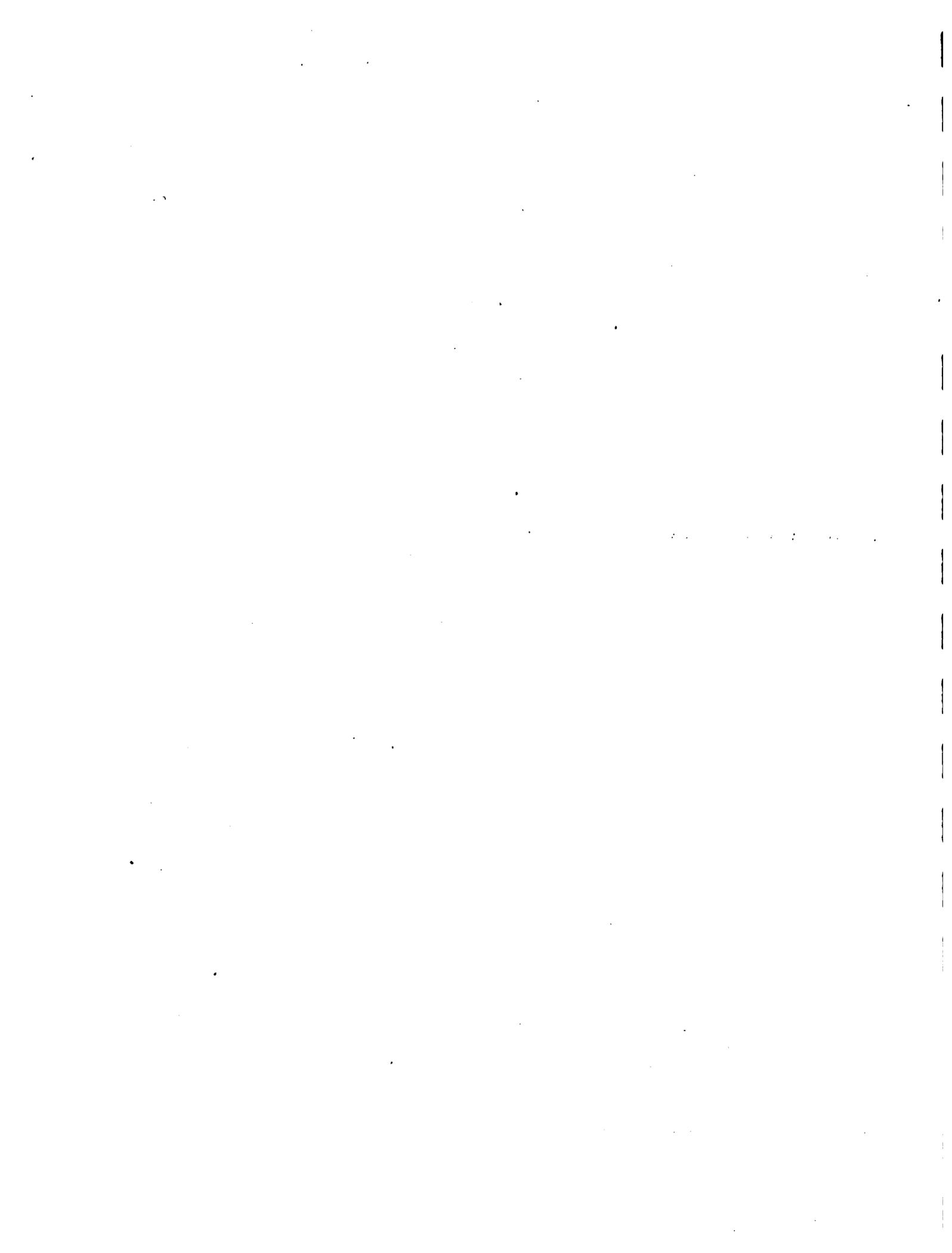
El Estado, actuando como comprador y exportador de cardamomo, ha venido en auxilio de los pequeños y medianos productores. Las pérdidas millonarias de INDECA en los últimos años, como consecuencia de las bajas registradas en los mercados mundiales constituyen un subsidio, si bien no intencional, de proporciones considerables.

La desprotección observada para los granos básicos resulta, de hecho, en transferencias de productores a consumidores (particularmente urbanos) y, puede considerarse como un tipo de subsidio obligado hacia los mismos. Por otra parte, las transferencias de los consumidores a los productores de azúcar, huevos y carne de pollo, a través de precios superiores a los precios internacionales caben en la misma categoría. Finalmente, las transferencias de productores a exportadores, como en el caso del café, y comercializadores, como en el caso del arroz, también pueden considerarse como subsidios inter agentes.

2.8.3. Política de Mercados

Las políticas de comercialización han sido, tradicionalmente, sesgadas hacia los productos de exportación tradicional y en contra de los productos de consumo básico. Ultimamente, los incentivos a la exportación de productos no tradicionales -fiscales, administrativas y macroeconómicas-, han permitido el rápido crecimiento de esta actividad.

Las políticas de comercio, están regidas por el Ministerio de Economía y Comercio, y reguladas a través de una serie de mecanismos que dificultan la comercialización interna y externa de productos agropecuarios. Las exportaciones de productos básicos están sujetas a la existencia de excedentes exportables a precios inferiores al de equilibrio. Las importaciones, por otra parte, están sujetas a restricciones no arancelarias como lo son las licencias previas y los registros de importación. La implementación del sistema descansa en los acuerdos alcanzados a nivel de CONACOEEX y sancionados por diferentes instituciones públicas (Ministerio de Economía para la mayoría de los productos, Ministerio de



Agricultura para cardamomo) y privadas a las que el Estado les ha conferido monopolios de facto (AZASGUA y ANACAFE).

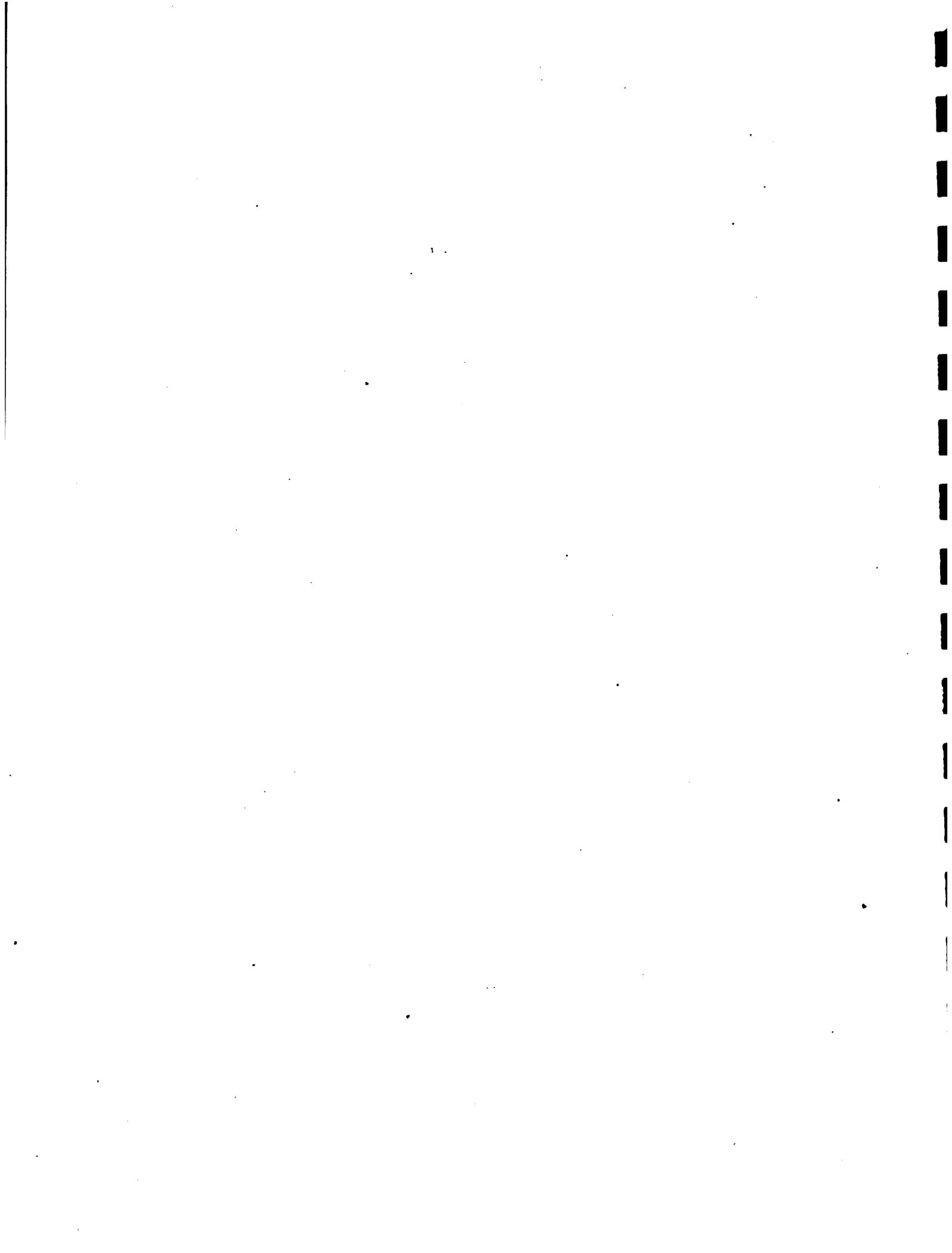
En general, la necesidad de licencias previas o permisos de importación o exportación, redundan en que existan restricciones para casi todos los productos irrespectivamente de si están o no explícitamente considerados entre los productos de comercio restringido. Esto ha resultado en un fuerte contrabando de granos básicos hacia los países vecinos, ganado en pie hacia México y a la aparición de intereses privilegiados en la importación y exportación de productos o grupos de productos y organizaciones gremiales poderosas que dominan el mercado y limitan la competencia en algunos productos.

Por otra parte, la falta de competencia interna, reforzada por la política comercial y la falta de capitales, ha resultado en organizaciones comerciales cerradas. La industria molinera de trigo y arroceras están relativamente aisladas de la competencia interna y, en menor grado la industria empacadora de carne y procesadora de leche.

La función de INDECA en la comercialización y regulación del mercado de granos básicos puede considerarse como supérflua; INDECA no cuenta con los recursos en las cantidades adecuadas ni en la oportunidad, como para afectar los precios a productores o cumplir un verdadero rol de empresa comercializadora que estabilice los precios fuera de temporada.

Un aspecto importante de la política comercial lo constituye la política de transferencia de información sobre precios, mercados y estándares para los productos de exportación y aún de mercado interno. El gobierno no ha desarrollado los mecanismos que permitan la transferencia de esta información de manera transparente; así por ejemplo, los precios del ganado en pie sólo son conocidos por una pequeña élite asociada al gremio ganadero, y sólo los afiliados a la Gremial de Exportadores No Tradicionales tienen acceso a información actualizada sobre los mercados de exportaciones. Acerca de la información de precios y pronósticos de cosecha de granos básicos; INDECA no dispone de los recursos necesarios para llevar a cabo esta función, que por ley le corresponde, de una manera eficiente.

Finalmente, sobre este mismo punto de información, las estadísticas sectoriales, particularmente sobre



importaciones y exportaciones dejan mucho que desear en lo referente a consistencia y relación a los precios internacionales.

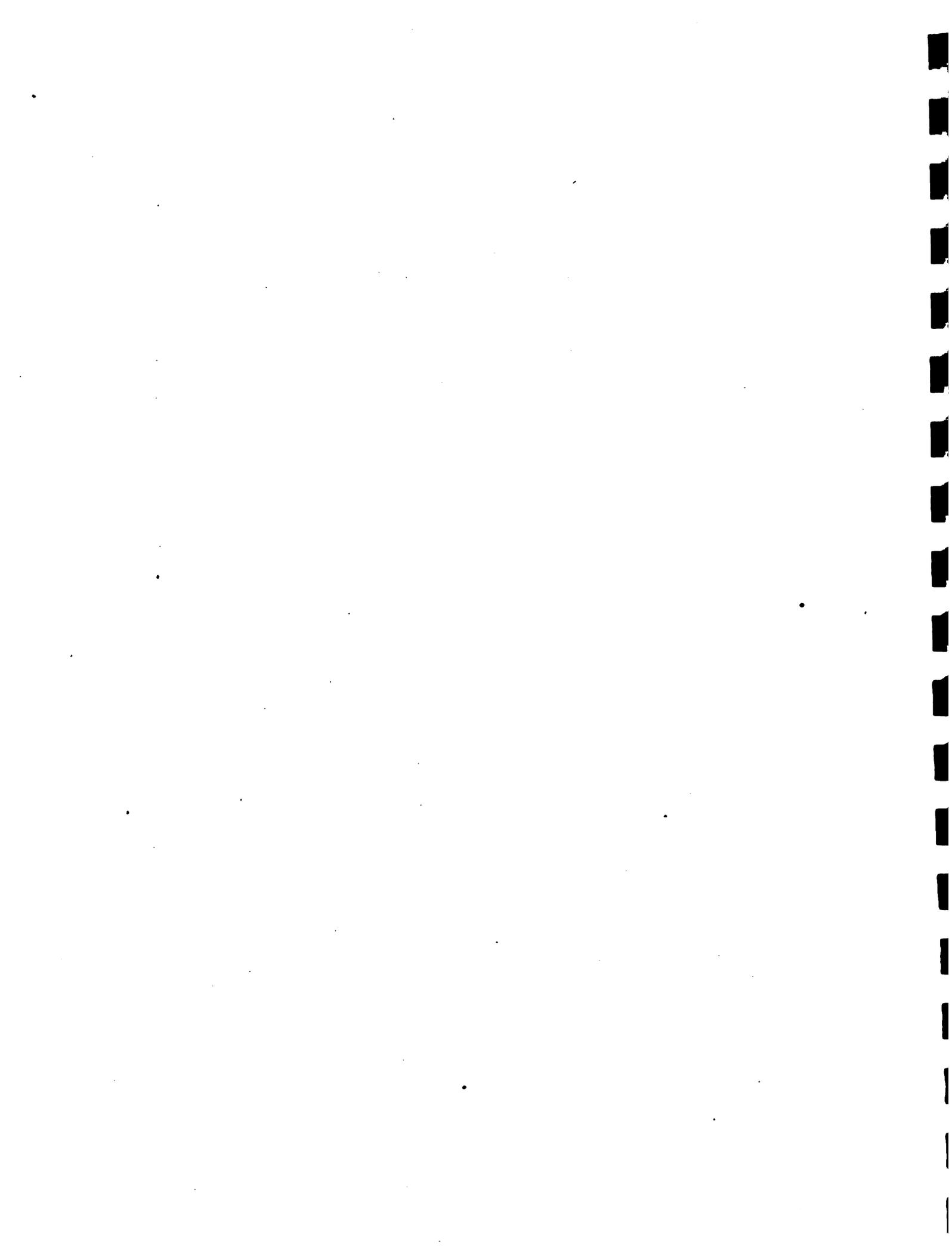
2.8.4. Política Crediticia

Los planes de gobierno implicaban la ampliación sustancial de este rubro para el sector agrícola a través de dos instrumentos: la ampliación del crédito para actividades productivas -principalmente producción de granos básicos- de pequeños y medianos productores; y tasas de interés preferenciales. La situación económica impidió la efectividad del primer instrumento y, en cierto modo la aplicación del segundo, ya que los recursos no sólo fueron limitados sino que una gran parte de las líneas de redescuento y fondos en fideicomiso provenientes de donantes fueron canalizados hacia otras actividades por la banca privada, en un buen número de casos por la falta de demanda.

El instrumento del sector público agropecuario para el manejo del crédito agropecuario y de desarrollo, lo constituye BANDESA. Durante el período 1985-1990, los préstamos de BANDESA, con fondos propios y de fideicomiso aumentaron notablemente en términos nominales de aproximadamente Q.28 Millones a Q.75 Millones, estimados en 1990. En términos reales, el aumento resulta insignificante para compensar la reducción ocurrida en los préstamos totales al sector, los cuales, en términos reales disminuyeron en 50% para el período 1983-1988. En términos generales, la participación del préstamo sectorial se redujo de aproximadamente 16% a 12% en ese mismo período.

La disminución del crédito bancario ha sido, tomando en cuenta el crecimiento positivo del sector, compensado por otras fuentes (incluyendo autofinanciamiento y crédito informal), lo cual ha resultado en un grupo pequeño de productores beneficiados con las tasas de interés preferenciales de BANDESA (concentrados en Guatemala y la Costa del Pacífico), un grupo de productores de productos tradicionales de exportación con crédito limitado de la banca privada (café, algodón y azúcar) y un gran grupo de productores que no tienen acceso a crédito, ya sea del sistema bancario o de la banca de desarrollo.

En esencia, la política crediticia hacia el sector no es diferente de la política crediticia hacia otros sectores; dada la situación económica, el crédito en general ha sido restringido y canalizado hacia las actividades más productivas, resultando en la desviación de algunos



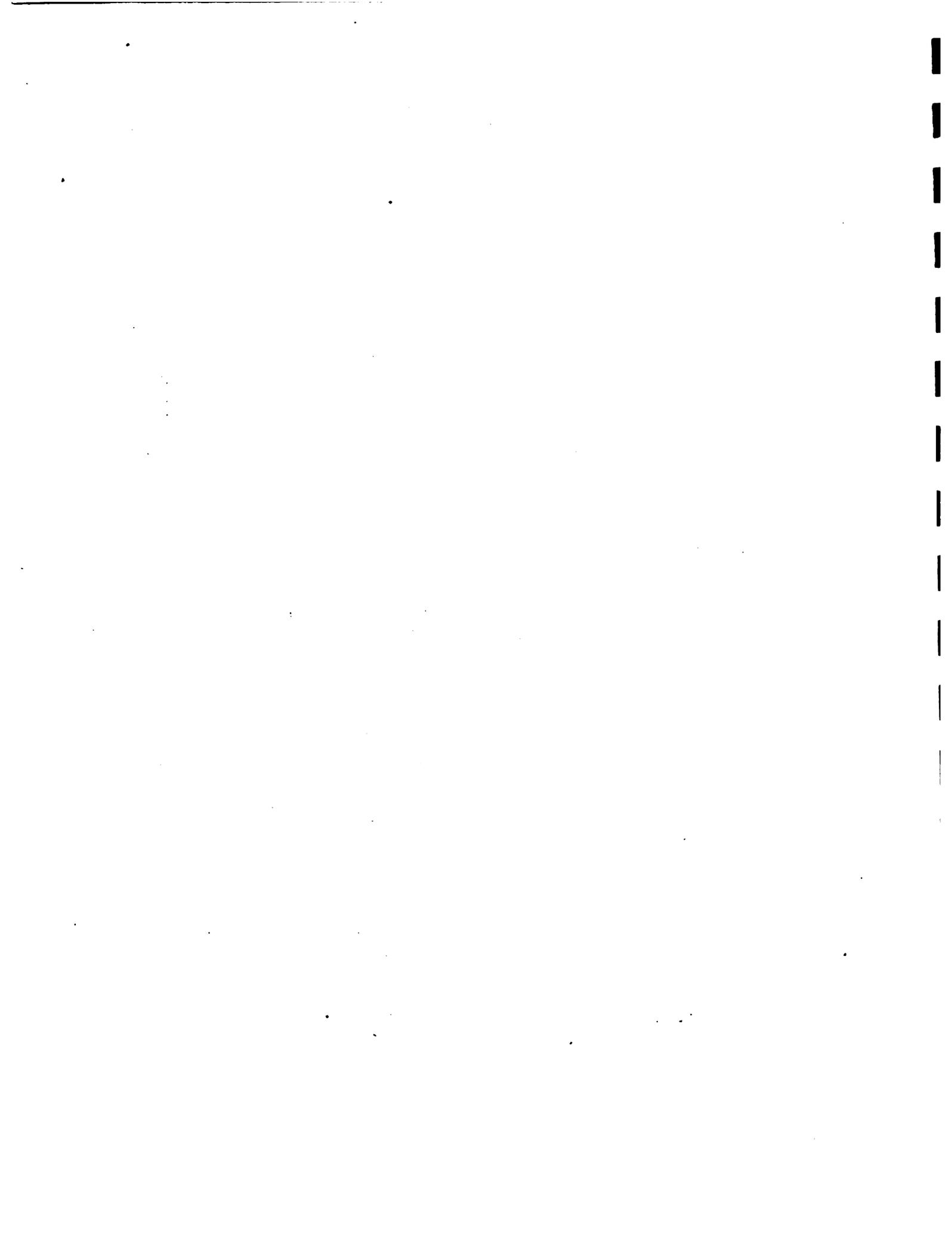
créditos sectoriales a intereses favorables a otros sectores. En general, puede decirse que la ausencia de intereses positivos ha sido limitante mayor al crédito agrícola. Este mismo factor, ha resultado en pérdidas para BANDESA en sus carteras de fideicomiso, ya que el costo de manejo de las mismas, es bastante alto.

Finalmente, debe indicarse que no existen políticas crediticias orientadas a favorecer la inversión en el sector agrícola; la mayor parte del crédito está dado a plazos menores de un año (aproximadamente el 80% durante el período en consideración). Las líneas especiales de fideicomiso provenientes de donantes extranjeros a través del Banco de Guatemala, sufren modificaciones que desvirtúan su carácter de desarrollo. Un ejemplo claro de esto lo constituyó el préstamo para compra de ganado lechero bajo el programa de reducción de hatos en los Estados Unidos; a pesar de las relativas facilidades otorgadas al Banco de Guatemala para el uso de esos fondos, esas facilidades no fueron trasladadas a los usuarios y, aunque sí hubo manifiesto interés para hacer uso de los mismos, las condiciones no permitían beneficios a los potenciales prestatarios.

2.8.5. Política Institucional

La propuesta y formulación de políticas a nivel sectorial es responsabilidad de la Unidad Sectorial de Planificación Agropecuaria (USPADA), la cual por su nivel no ha sido efectiva en el cumplimiento de su mandato. USPADA no cuenta con el personal ni los recursos que le permitan evaluar en forma permanente el impacto de las medidas de política y la ejecución de planes, programas y proyectos; por lo que se ha concentrado en la solución de problemas coyunturales y de corto plazo. USPADA cuenta con una unidad de preinversión (CIPREDA), la cual no se ha concentrado en ese aspecto de su mandato dedicándose a otras actividades en forma preferencial.

En general, el proceso de definición de políticas adolece de falta de complementariedad entre las definiciones de política global y la política sectorial, una desarticulación entre la definición de políticas y la asignación de recursos, falta de capacidad analítica para evaluar el impacto de las medidas de política y proponer medidas correctivas y la falta de personal capacitado para efectuar el trabajo técnico necesario y participar en las instancias de definición de política fuera del sector (Junta Monetaria, CONACOEX, etc.).



El nivel técnico de USPADA limita la capacidad de ésta para formular, ejecutar o evaluar políticas sectoriales o macroeconómicas; por ello los mecanismos operativos difícilmente se han cumplido y la política sectorial continúa manejándose en forma ex post.

Aunque no cabría estrictamente en este acápite, se debe mencionar que la política de inversiones del sector público agrícola, es inadecuada a la magnitud del sector; además de haber sido reducida en casi un 50%, en términos globales, es altamente dependiente de fondos externos (representando el 96% de los fondos de inversión en 1989). A esto se agrega la falta de un programa coherente y priorizado de inversiones y la poca capacidad de gasto del sector.

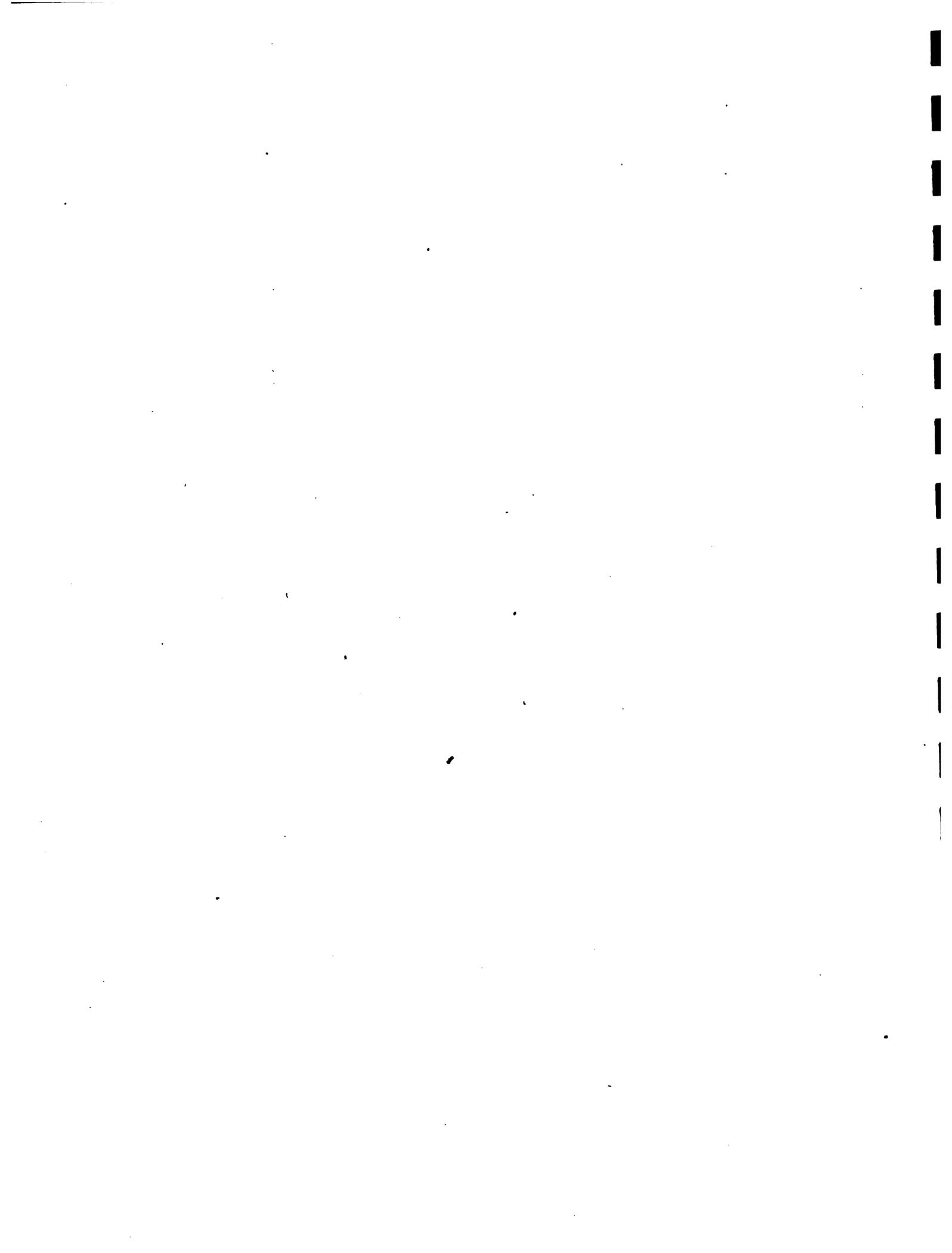
En resumen, debido a lo anterior, la inversión sectorial pública está subordinada a la disponibilidad de fondos externos y a las prioridades de los proveedores de esos fondos (PL-480, BID, FIDA, AID, etc.). Si a esto se agrega la falta de seguimiento al proceso de avance de las inversiones y los mecanismos para solicitar transferencias de parte del gobierno central, puede concluirse que no existe en realidad una política de inversiones o, por lo menos los elementos que aseguren el éxito de la misma.

2.8.6. Política de Generación y Transferencia de Tecnología

Salta a la vista que no existe una visión integrada de la política de investigación y transferencia de tecnología agropecuaria. Existen si, políticas fragmentarias desde el punto de vista temático o institucional, pero que no suman un conjunto orgánico y funcional que orienten el funcionamiento de los agentes públicos y privados que se dedican a estas actividades.

Las políticas existentes tienen la característica de especificidad, ya sea en el sentido de darle una estructura operativa a una institución o abarcar un problema temático o regional. Analizando las políticas públicas vis a vis las privadas, se encuentran más divergencias que convergencias porque los escasos lineamientos corresponden más a intereses particulares de entes o necesidades en el tiempo o tema, que a un objetivo explícito de desarrollo tecnológico del sector.

En concordancia con la situación anterior, los aspectos legales que regulan las actividades de generación y transferencia de tecnología son también marcadamente fragmentarios y no permiten circunscribirlos a un marco



jurídico global de investigación y transferencia de tecnología a nivel de país. Para el sector público agrícola, el organismo directamente responsable es el Instituto de Ciencia y Tecnología Agropecuaria (ICTA), pero sus actividades no abarcan todos los rubros de importancia económica en el sector; el ICTA concentra su investigación en lo referente a granos básicos y, en pequeña escala a la ganadería (aproximadamente el 5% del presupuesto del ICTA se destina a este rubro).

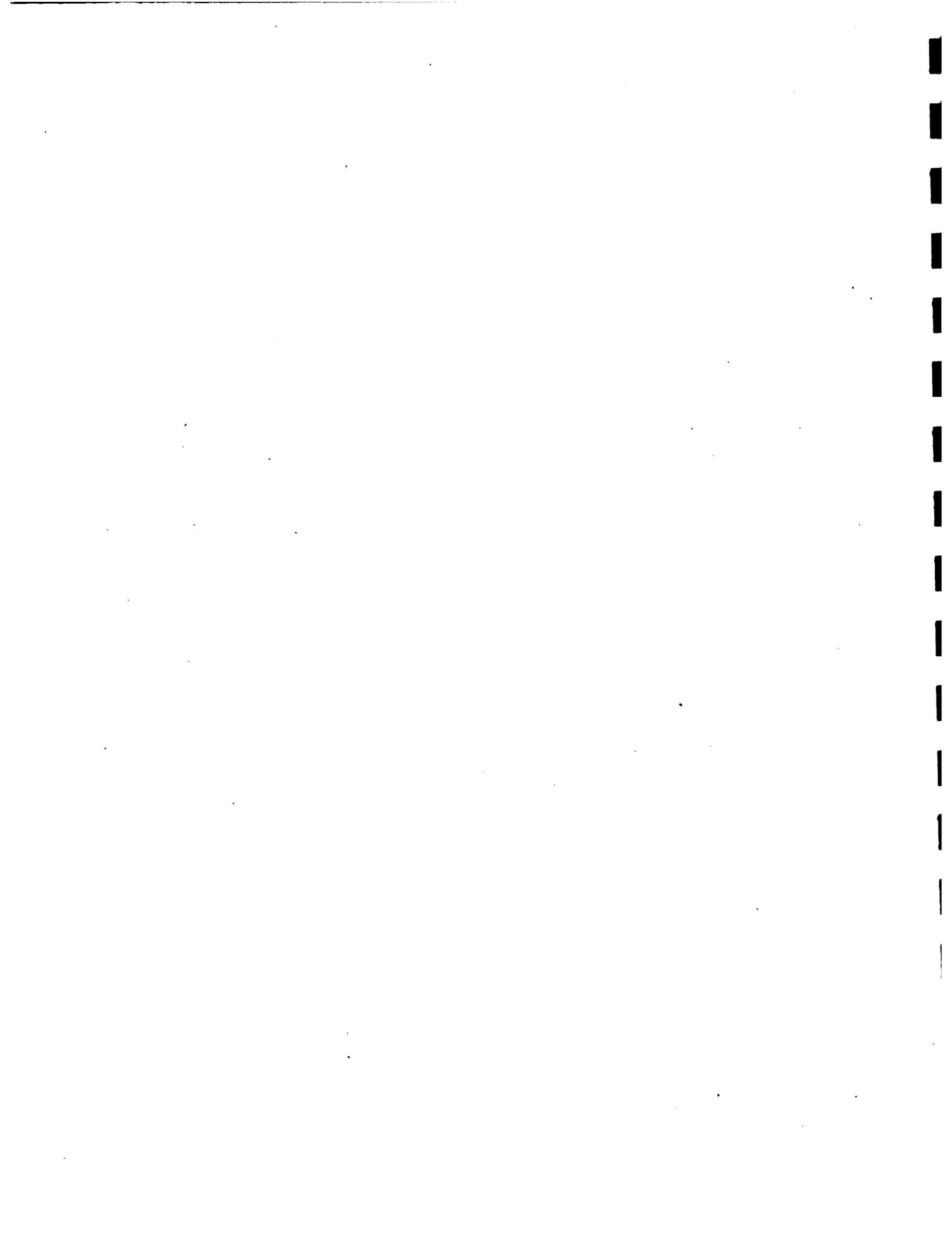
El ICTA realiza sus trabajos bajo un nivel de rubro y finca, lo que le ha permitido obtener logros significativos dentro de las limitaciones de recursos (sólo un 0.2% del PIBA se destina a la investigación agrícola).

La mayor parte de las investigaciones se realizan en mejoramiento genético cuando las demandas vienen dadas por problemas de manejo agronómico.

Los organismos encargados de la transferencia de tecnología dentro del sector público, DIGESA (para la parte agrícola) y DIGESEPE (para la parte ganadera), están sólo marginalmente ligadas al proceso de generación de tecnología, existiendo brechas sustanciales entre ICTA y estos. En un esfuerzo por remediar este problema, se creó PROGETTAPS como organización de enlace operativo entre la generación y la transferencia de tecnología. Adicionalmente, se ha institucionalizado el Representante Agrícola como mecanismo de acercamiento de los pequeños productores a los elementos de transferencia de tecnología. La figura del representante agrícola, el cual utiliza sus recursos para poner en práctica las recomendaciones tecnológicas, constituye un mecanismo promotor para la transferencia.

La investigación tecnológica para los cultivos de exportación tradicional y no tradicional está esencialmente en manos de del sector privado. Siendo la investigación un bien público por su naturaleza de no apropiabilidad, la inversión del sector privado en este campo es inferior al óptimo social y, retrasará el auge de la exportación preconizada en los planes de gobierno. Por otra parte, la investigación privada responde a intereses y limitaciones de recursos particulares del individuo o empresa que desarrolla la investigación de manera que no siempre está orientada a los intereses nacionales o de los grupos de pequeños productores que constituyen el sector mayoritario del agro guatemalteco.

En lo referente a políticas de transferencia de tecnología, ésta funciona de manera diferente en cada una de las instituciones encargadas de esta función (DIGESEPE, DIGESA, DIGEBOS). No existe una metodología



común para la asistencia técnica y ésta más bien está basada en el concepto de "proyecto", más que en el de transferencia. La falta de un mecanismo eficiente de transferencia -la asistencia técnica llega sólo al 10% de los productores- y coordinación interinstitucional, no sólo ha limitado el proceso de modernización agrícola sino que ha resultado en menores retornos a la inversión en investigación.

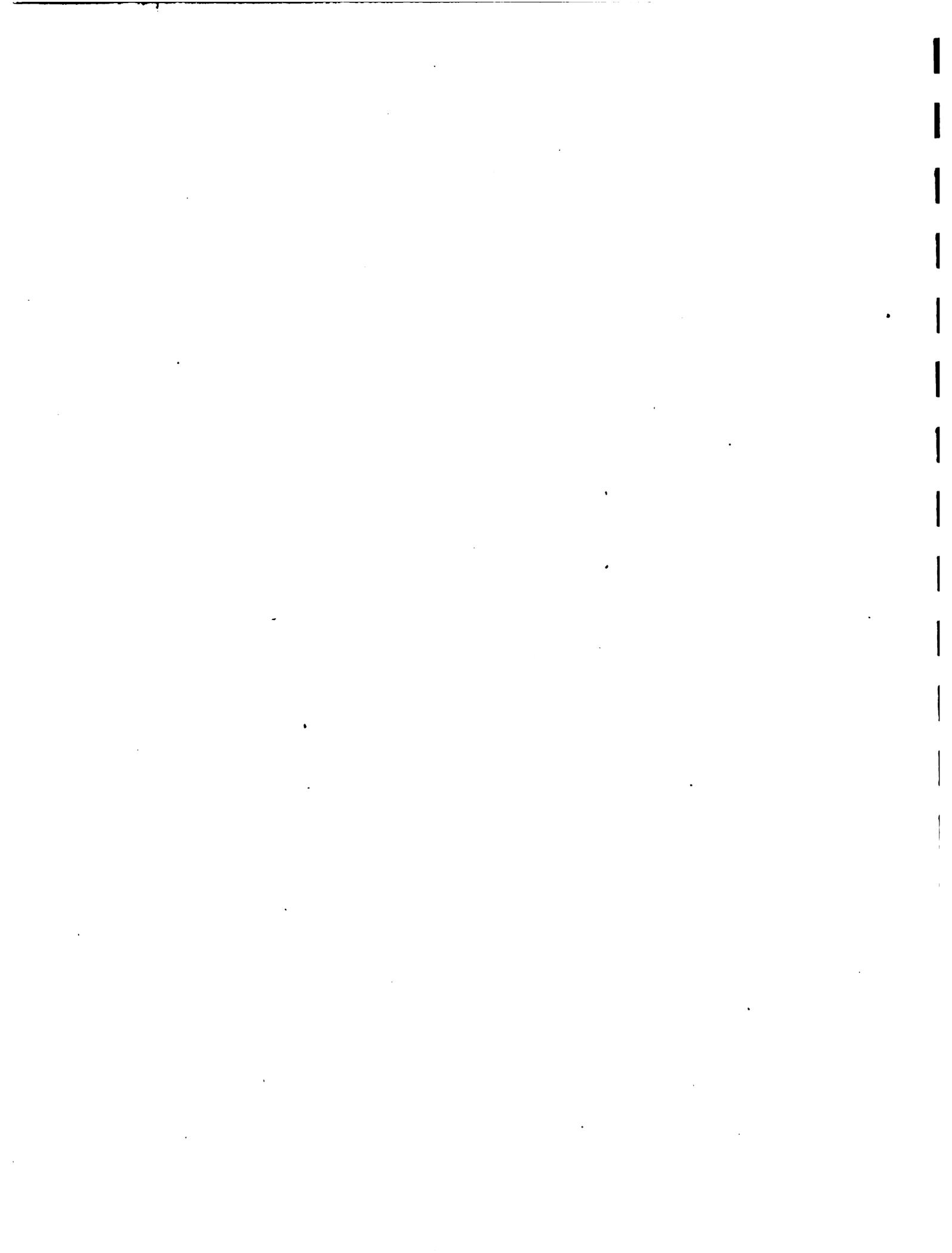
El sector privado realiza investigación por rubro productivo según la gremial que se trata y ésta no es divulgada.

2.8.7. Política de Desarrollo Rural

En la estructura de producción agrícola, las economías campesinas tienen particular relevancia, contribuyendo con las dos terceras partes de la producción de granos básicos y el 20% de la producción para la exportación. El subsector campesino y de pequeños productores se encuentra, en su mayoría en las zonas carentes de infraestructura física y social, escaso acceso a los sistemas crediticios y financieros, y organizados bajo una lógica distinta a la de la agricultura comercial, destinada a la satisfacción de sus necesidades familiares y a garantizar su producción.

Las economías campesinas tienen características sui géneris: su objetivo es la obtención de un producto predial global y no maximizan los rendimientos de cada actividad productiva individual; manejan, por tanto, un sistema de producción que combina actividades agropecuarias y extraagropecuarias, las cuales pueden ser monetarizadas y no monetarizadas, cuya finalidad está estrechamente unida al logro de la estabilidad y sobrevivencia de su familia y su unidad de producción. El producto predial bruto es el resultado del esfuerzo conjunto de la familia y no es posible diferenciar la proporción que corresponde a renta, de aquella que corresponde a salarios o a ganancias. El destino de la producción es principalmente el autoconsumo, no obstante que, cuando le es posible, comercializa los excedentes o produce rubros para el mercado. Estas economías están insertas en una forma de organización social de la producción, generalmente microregional.

Las políticas macroeconómicas y sectoriales no contemplan las diferencias entre la lógica productiva de estas estructuras duales en la agricultura y por lo tanto no consideran, en su diseño los efectos sobre este grupo



importante de productores. No resulta difícil notar los efectos que éstas han tenido sobre los pequeños productores de economía familiar.

Los indicadores sociales para este grupo de agricultores han sufrido un deterioro relativamente mayor que en otros grupos sociales; a pesar de que la producción de granos básicos ha aumentado a lo largo del período considerado, los índices de desnutrición han venido en aumento, como resultado casi exclusivo de las políticas aplicadas que tienden a disminuir los ingresos reales (debido a que bajaron los precios de los cultivos que estos producen y comercializan) y a encarecer los insumos necesarios para la producción de cultivos más rentables.

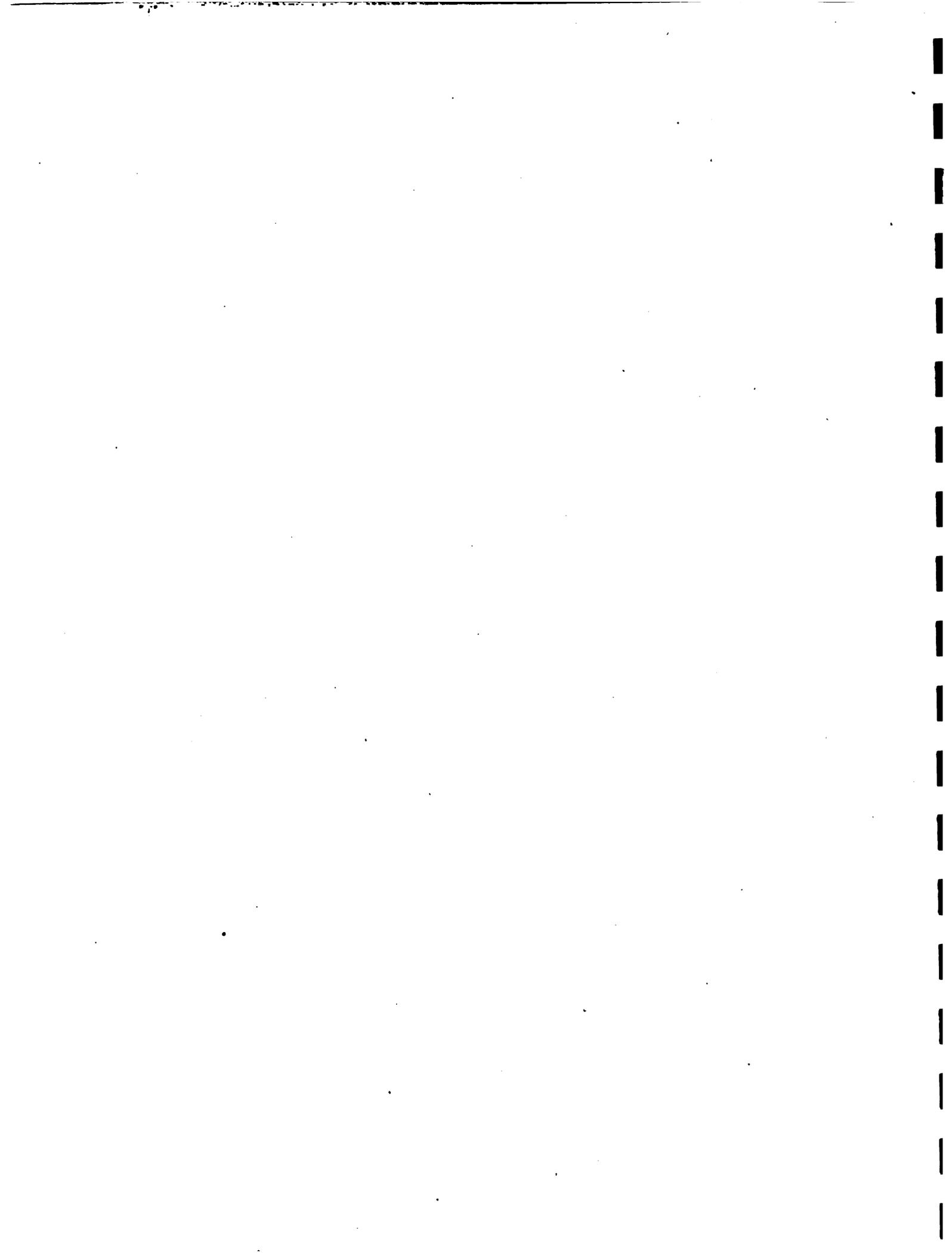
La falta de políticas diferenciadas que contemplen las características particulares de este grupo de productores está negando la contribución potencial que estos pueden hacer a la economía guatemalteca vía la producción de alimentos, ocupación de mano de obra rural y a las exportaciones de productos que requieren gran cantidad de mano de obra. Tal vez la única política orientada, al menos parcialmente a este sector, la constituye la de miniriego en la zona del Altiplano Central.

El alto contenido político del desarrollo rural, ha impedido reconocer el potencial económico de esta gran masa campesina y negar el contenido económico de las decisiones que estos adoptan. En este sentido, se le ha dado un concepto social al problema de este grupo e ignorado el aspecto económico que ha forzado a este gran sector de la economía nacional a funcionar en una economía paralela.

Las decisiones de política sectorial, aunque manifiestamente orientadas hacia los pequeños productores de este grupo, ignoran en su diseño y mecanismos de aplicación las características especiales de su comportamiento económico y los instrumentos necesarios para su incorporación a los mecanismos formales de la economía. Es necesario reconocer que la transferencia de recursos de este sector hacia los otros sectores de la economía no es posible ya, sino, por el contrario, a través de mecanismos innovadores fortalecer su participación en el proceso económico de la nación.

2.8.8. Política de Incentivos a la Producción

La política comercial y cambiaria seguida por Guatemala (permisos de importación, licencias previas) ha resultado



en una situación oligopolística en la importación y distribución de insumos. La protección a una industria local de mezcla de fertilizantes, con procesos relativamente ineficientes; aunado al problema anterior, han resultado en sobreprecios de fertilizantes estimados en casi un 60% y, supuestamente mayores para otros agroquímicos.

En 1986, el MAGA inició programas para la distribución de fertilizantes y agroquímicos. El objetivo inicial de reducir el impacto de la reforma cambiaria, que, al aumentar los costos, limitaría la productividad, fue ampliamente superado, ya que además los monopsonios privados se vieron obligados a mantener precios más competitivos. El programa, aunque plagado de deficiencia administrativa, ha constituido un verdadero éxito y orienta la manera de proceder del sector frente a monopolios concedidos por otros sectores.

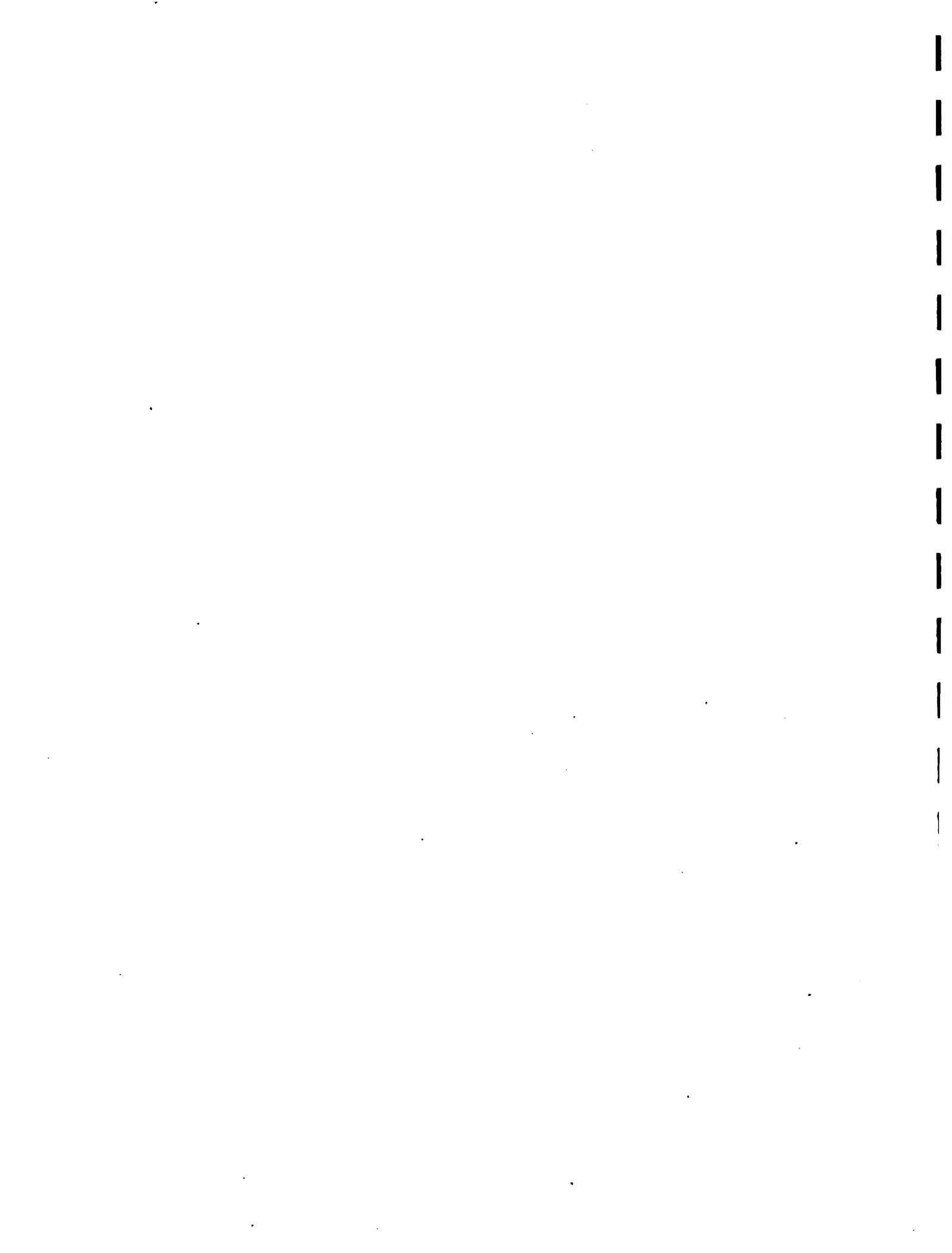
La política de riego se ha concentrado principalmente en el desarrollo de pequeñas obras de irrigación (miniriego) principalmente en la zona del Altiplano. Aún y cuando los costos de operación y mantenimiento de estos sistemas no están siendo absorbidos totalmente por los beneficiarios, el subsidio a estos puede considerarse mínimo. En el caso de medianos proyectos de riego, parece ser que sólo un 50% de estos están siendo utilizados, beneficiando especialmente a los productores comerciales.

2.8.9. Política de Riego

La política de riego ha sido base fundamental de los planes sectoriales de desarrollo y de los programas, desde la creación de la Dirección Técnica de Riego y Avenamiento, como dependencia de DIGESA, pero esto no se ha efectivizado en inversiones sustanciales, ya que sólo el 4.8% de los proyectos terminados (US\$6 Millones), se han dirigido a la infraestructura de riego.

La elaboración del Plan Maestro de Riego, así como la promulgación de la ley de aguas, que le permita al Estado regular el uso-consumo de este producto, son dos intentos que no han podido ser materializados.

En el año 1987, se crea el Programa Prioritario de riego, el que consolida con el propósito enunciado en el PREN, de mejorar la gerencia del Estado a través de la organización participativa de proyectos como el Consejo Nacional de Riego -CONRIEGO-, en el cual se especifica que sólo 75,000 hectáreas poseen sistemas de riego, sobre un total de 500,000 que presentan condiciones. CONRIEGO



pretendía incorporar 42,500 hectáreas a la producción, en base a riego, consolidar empresas agrícolas, aumentar las cosechas anuales de 2 a 3 y diversificar los cultivos para la exportación.

La nueva estrategia está diseñada para que el riego se constituya en el pivote central desde donde se amplifique la acción de gobierno, pero éste se encuentra restringido por una serie de problemas que deben ser superados para lograr la consecución del objetivo propuesto. El primero de ellos es la falta de una política y ley de aguas de mediano y largo plazo, una estrategia legal poco evolucionada, en cuanto al uso y consumo de agua, un alcance limitado de recomendaciones tecnológicas y de apoyo para la transferencia de tecnología en áreas de riego, y el desarrollo incipiente de programas complementarios para uso del riego, tales como los de diversificación, agroindustria, seguridad alimentaria y conservación y manejo de recursos naturales.

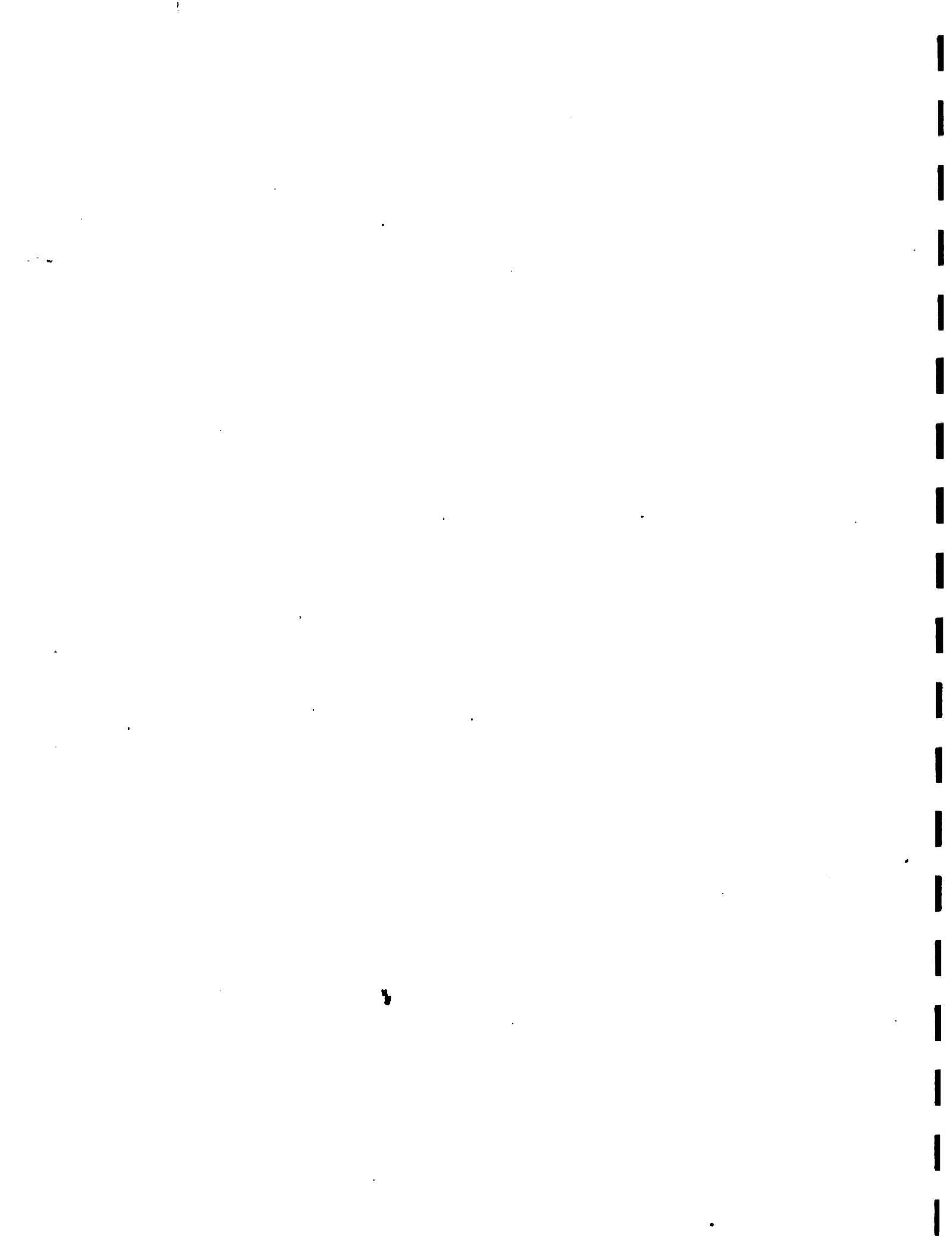
Esto no ha sido posible, principalmente debido a la dificultad en cuanto a la preinversión en riego y a la forma de manejar el proceso de inversión. Por último, hay que señalar que es un mandato al sector público agrícola y de alimentación el de administrar los distritos de riego, aplicando tarifas preferenciales.

En el país existe potencialmente en manos del SPADA, 30 unidades de riego con 16, 000 hectáreas regadas, 307 unidades de miniriego para 2,500 hectáreas y 581 asentamientos agrarios con 735,000 hectáreas. Estas son áreas potenciales de riego. Muchas de estas áreas de riego no están siendo ocupadas en la actualidad, debido al costo de la cuota de riego y a la forma de administración que el Estado tiene sobre las unidades.

2.8.10. Política de Tierras, Reforma Agraria y Colonización

En Guatemala no se han dado procesos agrarios que constituyan realmente una reforma agraria y, por tanto, tampoco se ha dado una transformación de la estructura de la tenencia de la tierra, desde 1954. Se mantiene un alto índice de concentración de la tierra, uno de los más altos de América Latina.

La legislación en vigor desde 1962, establecida mediante Decreto del Congreso No.1551 y a través del cual se crea el Instituto Nacional de Transformación Agraria (INTA), determina para éste las políticas siguientes: a) regular el derecho de la propiedad privada de la tierra que no



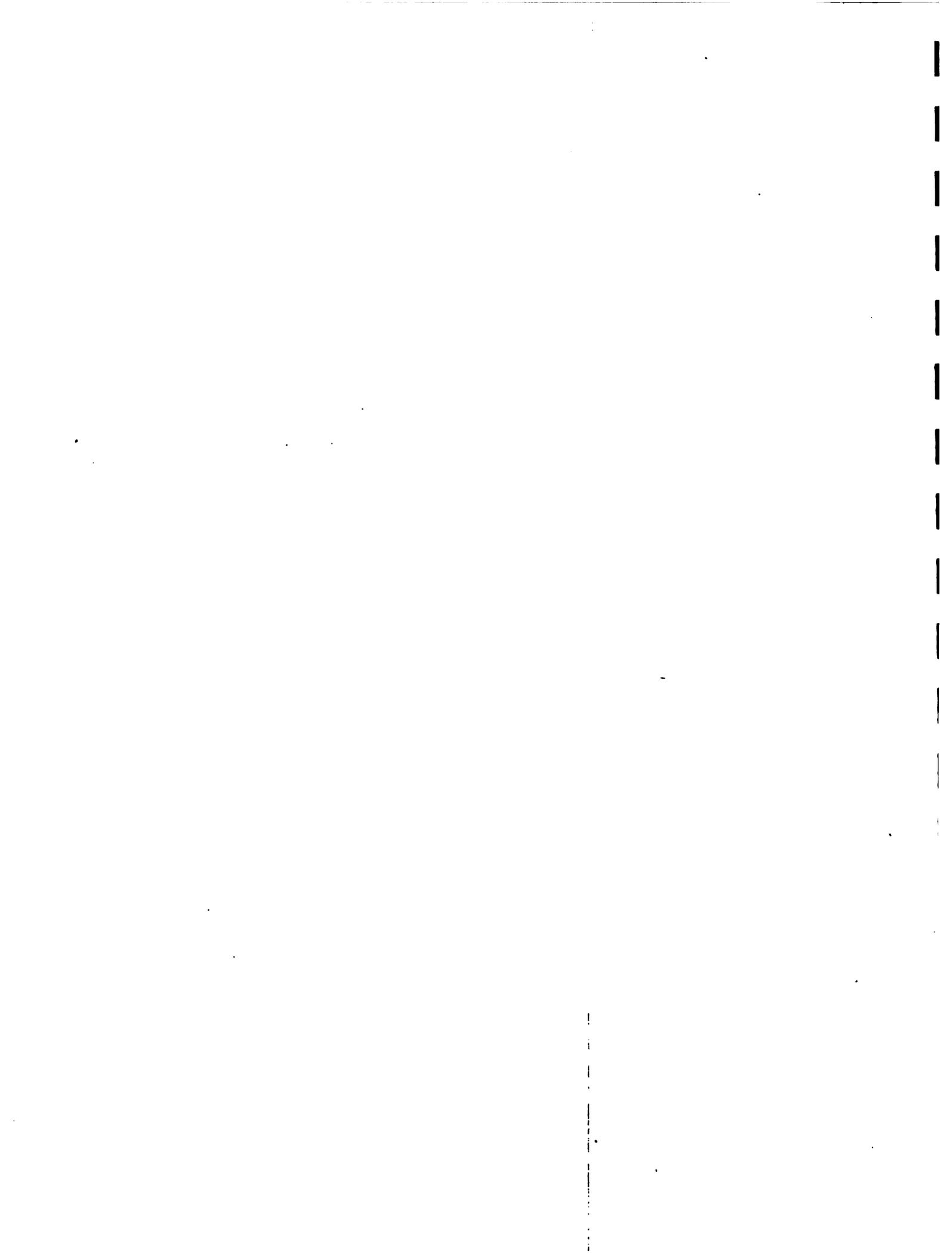
sea explotada racionalmente por sus propietarios, para que cumpla su función social, señalando las extensiones máximas y mínimas de la misma; b) consolidar la pequeña y mediana propiedad explotada írecta y racionalmente por sus propietarios y regular las comunidades agrarias, garantizarles el derecho a la propiedad comunal de sus tierras y adjudicarles, en los casos que haya posibilidad de expansión, las áreas adicionales que requieran para satisfacer las necesidades de los comuneros; c) capacitar a los adjudicatarios y a los beneficiarios potenciales de la reforma agraria en el país; d) habilitar tierras para los programas agrarios.; y, e) concentrar en el INTA, como único organismo, la ejecución de la política de reforma agraria en el país y propiciar la tecnificación y especialización del INTA, a efecto de que sea instrumento eficaz para resolver la problemática agraria del país.

En concordancia con la legislación vigente, se han entregado tierras a los campesinos, originados en terrenos baldíos de propiedad del Estado, o adquiridas ex-profeso por éste.

En este mismo contexto, referido sólo a la entrega de tierras y no a cambios en la estructura de la tenencia, en la década de los 80 se han asumido decisiones importantes, entre otras, la de no entregar tierras parceladas en forma individual, sino en forma asociativa, bajo modalidades como las que se enumeran:

- Patrimonio Familiar Mixto (modalidades interrumpida en 1980)
- Patrimonio Agrario Colectivo -"PAC"-
- Empresa Campesina Asociativa -"PECA"-
- Fincas adquiridas a particulares por decisión libre de sus propietarios

Bajo estas modalidades e incluyendo las comunidades legalizadas y las lotificadas para centros urbanos, la intervención del Instituto Nacional de Transformación Agraria (INTA), ha logrado los siguientes asentamientos, durante la década de los 80:



TIPO	NUMERO	NUMERO DE BENEFICIARIOS (1)	EXTENSION Ha
Patrimonio Agrario Colectivo	193	17,358	203,940
Fincas Cooperativas	21	4,309	38,250
Comunidades Legalizadas	11	7,322	27,440
Lotificaciones	90	11,224	1,860
T O T A L	315	40,213	271,490

(1) El número de beneficiarios corresponde al número de familias.

A estos asentamientos, ya legalizados, deben sumarse los producidos dentro del programa de compra-venta de fincas que el Estado realizó a través de la Comisión Nacional de Tierras y que están en proceso de legalización, los que en el período 87-89 llegaron a 15 fincas, con una extensión aproxima de 5,600 Ha, que beneficien a alrededor de 3,000 familias.

Algunos organismos no gubernamentales, con financiamiento de la AID y otros donantes, mantienen proyectos de compra de fincas y su asignación a campesinos a base de crédito. No se han logrado cifras de esa actividad. Se conoce que las condiciones del crédito no son atractivas para los sectores campesinos pobres.

Los recursos financieros del sector público agrícola asignados al sector transformado constituyen únicamente el presupuesto del INTA, el mismo que, entre 1980 y 1989 sufrió una reducción de Q.25.0 Millones a Q.12.4 Millones. En 1989, debido a los procesos inflacionarios y los incrementos salariales, entre el 86 y 90% del presupuesto del INTA se dedicó al pago de sueldos y el resto a servicios y materiales de oficina, sin que hubiera capacidad de implementar proyectos de desarrollo comunal en apoyo de los beneficiarios de la transformación agraria. El aporte de otras instituciones del Estado que llegan a utilizar recursos sobre el sector reformado, tales como asistencia técnica, créditos, etc., es coyuntural al hecho de operar en áreas coincidentes asignados al sector.

Esto no obstante, la importancia del sector transformado es innegable para el desarrollo del medio rural, pues aún en condiciones de explotación agrícola tradicional, su aporte a la producción de granos básicos y a rubros de



producción exportables es una realidad. Por ejemplo, todos los 23 patrimonios agrarios colectivos establecidos en 1981 producen café y diez de ellos lo asocian con cardamomo, banano y caña de diferentes combinaciones.

En 6 empresas campesinas asociativas del Altiplano, además de granos básicos, se producen café y papa. Otras 6 establecidas en 1986 en el sector de Playa Grande e Ixcán, departamento de El Quiché, que cubren 4,450 Ha, son productoras de cardamomo. Todos los microparcelamientos producen granos básicos para autoconsumo y para el mercado interno, por más que han sido establecidos en áreas de condiciones agrícolas precarias en relación con la calidad de los suelos, topografía, regímenes de lluvia y poco o ningún acceso al riego.

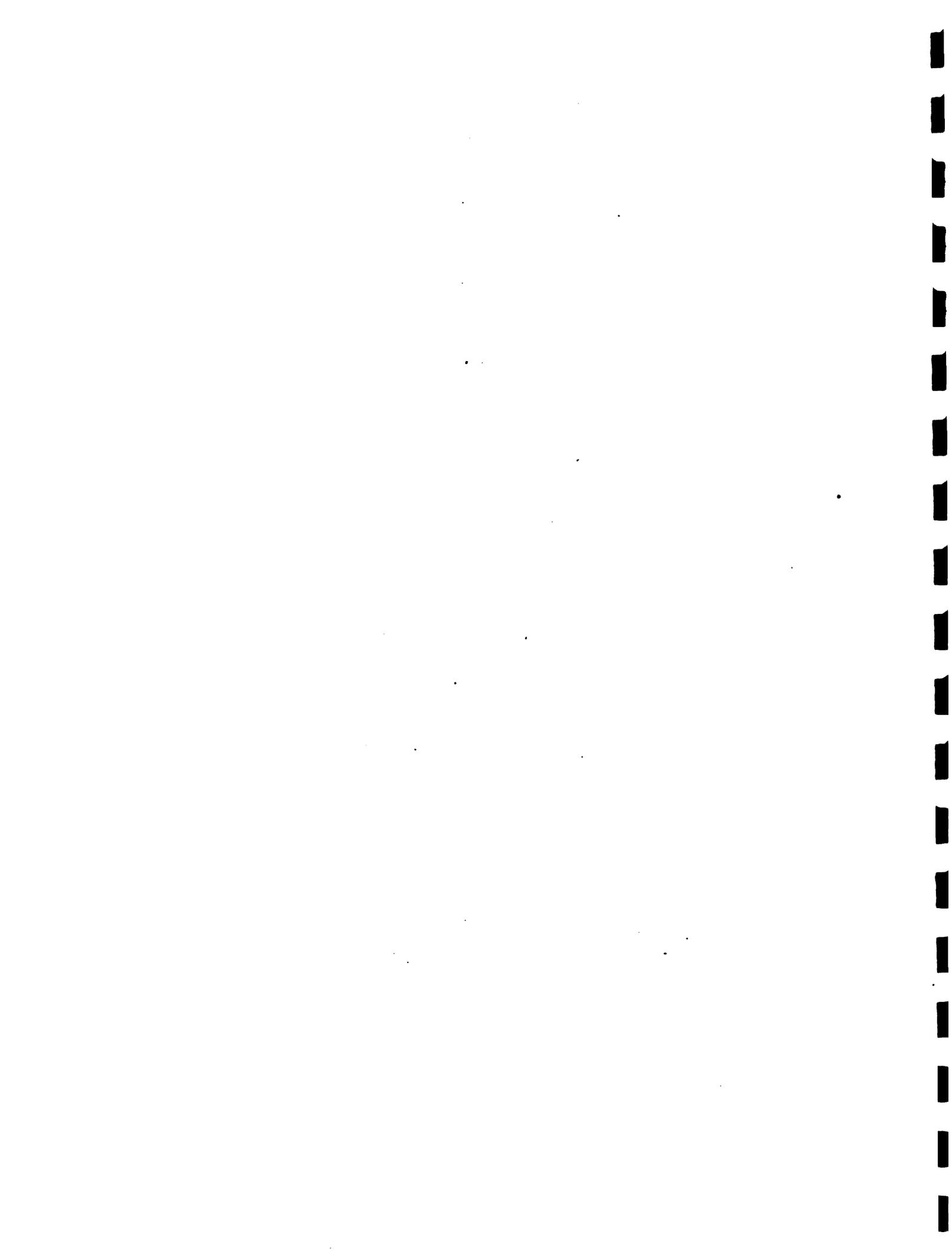
2.8.11. Política Fito y Zoonitaria

Las políticas fito y zoonitarias están regidas, en su mayoría, en base a convenios internacionales y, principalmente, bilaterales con los Estados Unidos. Los instrumentos legales en que se apoya el SPADA en esta área son obsoletos en el sentido de que no responden a la dinámica actual y del proceso tecnológico.

El registro de pesticidas, agroquímicos y productos veterinarios está en función de reglamentos que no han sido coordinados a nivel regional y, aunque en la mayoría de los casos los productos ya están registrados en otros países no existen -por falta de recursos- mecanismos para comprobar las aseveraciones de los fabricantes. En este sentido, no existen las facilidades de laboratorios que permitan evaluar residuos de pesticidas ni las normas para los mismos.

Las actividades del sector público se concentran en aquellas áreas para las que existe financiamiento internacional (Control de la Mosca del Mediterráneo, Control del Gusano Barrenador, Control de la Roya del Cafeto, PRODESA) pero no existe una política a nivel país para el control de enfermedades y plagas por medio de medidas cuarentenarias.

El cumplimiento y diseño de las políticas de sanidad vegetal en Guatemala está a cargo de la Dirección General de Sanidad Vegetal, la cual a nivel operativo cuenta con muy poco personal para cumplir sus funciones. No existen políticas definidas en cuanto al uso de agroquímicos para el control de plagas; el registro de plaguicidas simplemente se hace solicitando la información de acuerdo



a las normas vigentes, sin que existan normas correctamente enfocadas para su manejo y uso seguro. No existe legislación o políticas acerca del tipo de plaguicidas y niveles de residuos o sobre los efectos que estos puedan tener sobre el medio ambiente o la calidad de los alimentos.

Las consecuencias de la política seguida en este sentido han sido nocivas en cuanto a contaminación de los sistemas suelo y agua, desarrollo de organismos resistentes en los plaguicidas, resistencia cruzada en los vectores de la malaria, rechazo de productos contaminados con residuos de plaguicidas en los mercados de agroexportación y la dependencia excesiva de la agricultura comercial en insumos importados.

El control de la producción, importación y exportación de semillas y materiales vegetativos, se lleva a cabo parcialmente. Guatemala es firmante de convenios internacionales de sanidad animal y vegetal, además de las leyes de protección a la flora y fauna silvestre, por lo que el ingreso de material animal y vegetal a Guatemala se realiza mediante licencias de importación dadas por DIGESEPE o DIGESA (según el caso) en base a la información proporcionada por los organismos internacionales.

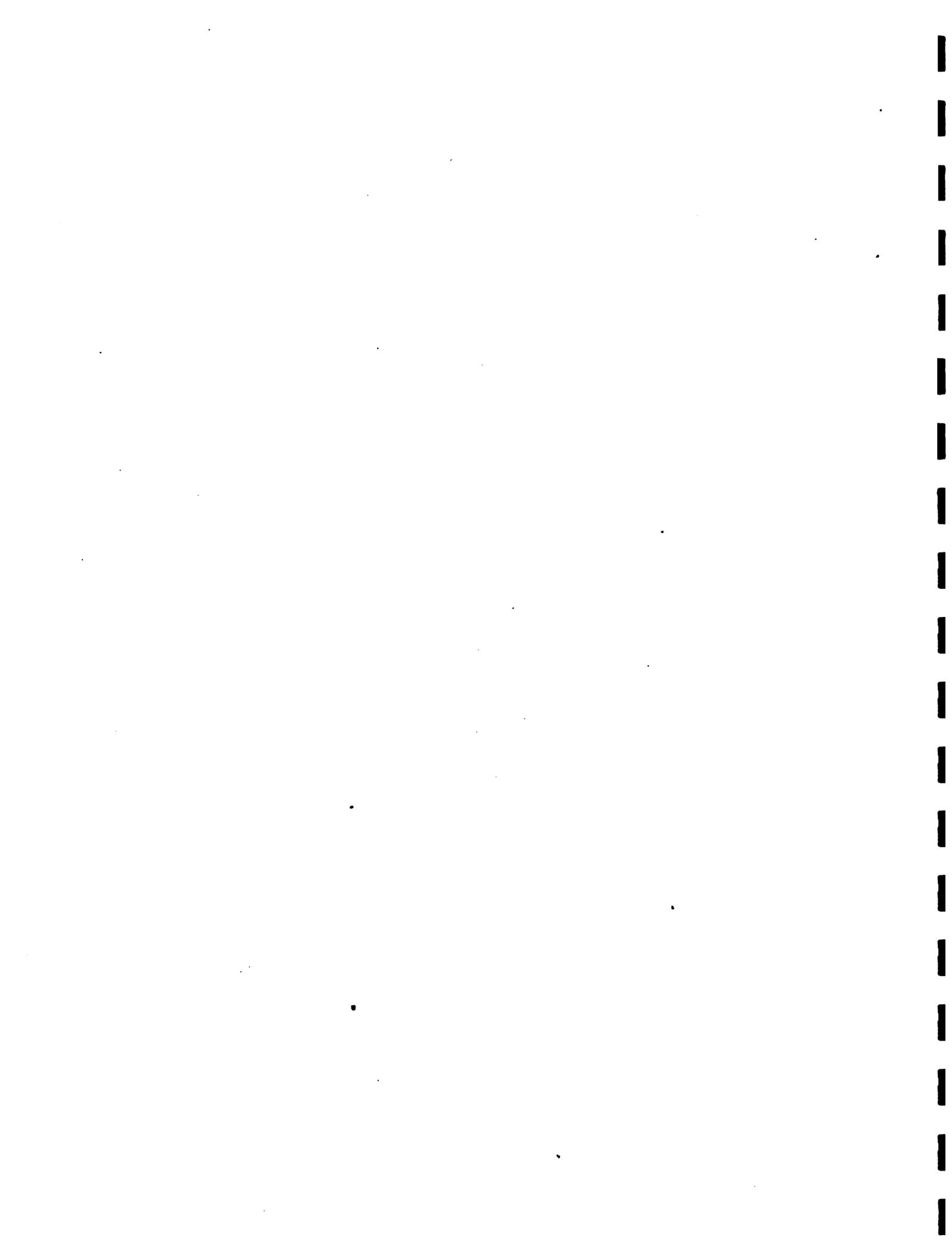
La debilidad de las políticas existentes y la capacidad para implementarlas se refleja en la falta de confianza a nivel internacional de algunos de los certificados sanitarios de instituciones nacionales (la carne exportable por ejemplo requiere de la certificación de un técnico del USDA físicamente presente en el beneficio).

El papel de certificación e información fito y zoonosanitaria en apoyo a los procesos de exportación es aún incipiente y no se han asignado recursos para este fin.

En conclusión, no existe una política nacional clara sobre aspectos fito y zoonosanitarios, sujetándose más a lo estipulado en convenios internacionales o bilaterales no siempre coordinados con los países vecinos.

2.8.12. Política de Apoyo y Fomento a la Actividad de Pesca y Acuicultura

En Guatemala aún no se conoce el potencial pesquero y su explotación es sólo extractiva, sin preverse la conservación y restauración de tal recurso. Así mismo,



la legislación vigente es anacrónica y el sector público es insuficiente para manejar y controlar la actividad pesquera.

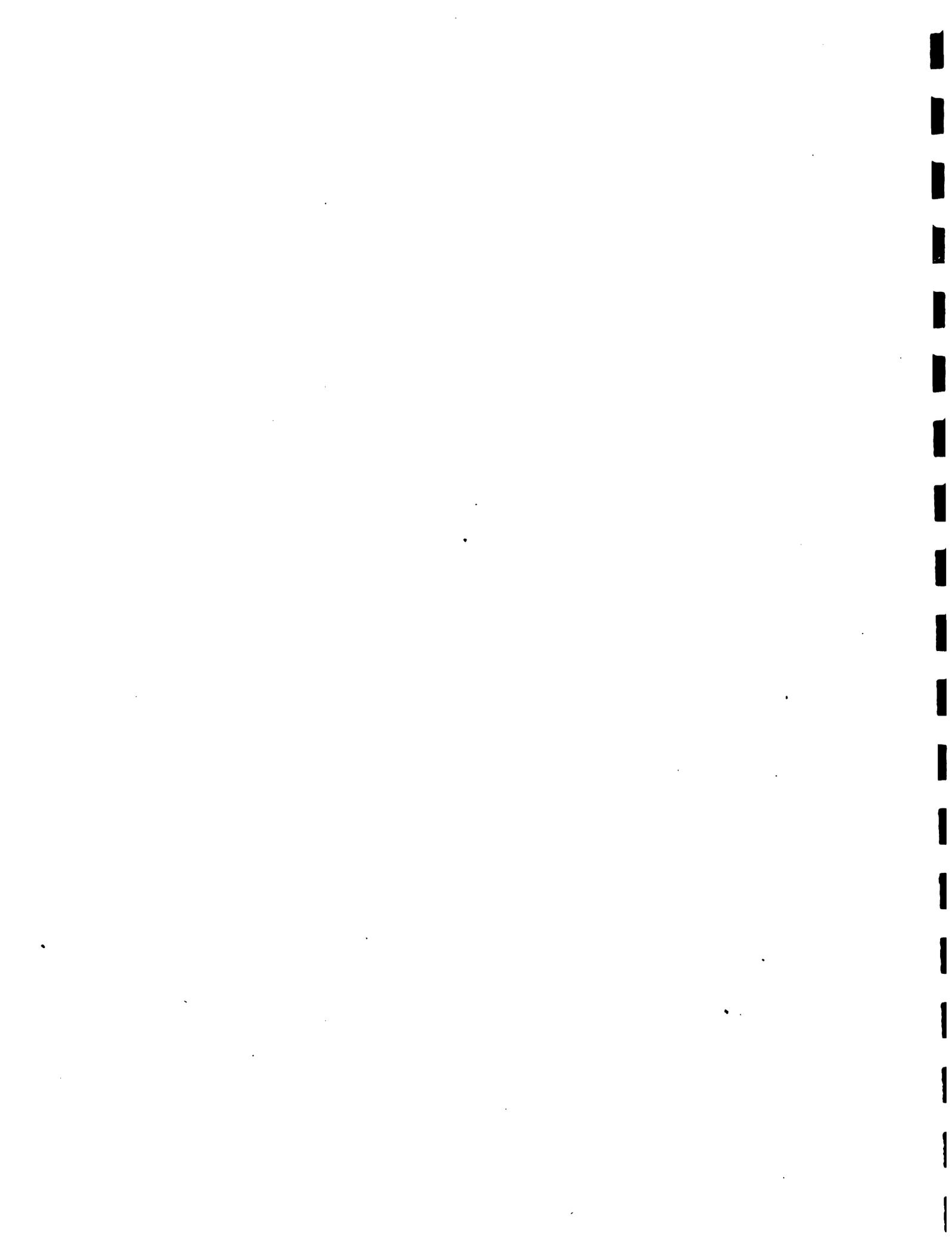
Las características actuales del proceso de explotación pesquera, inciden en el desperdicio de cantidades considerables de pescado y otras especies del mar; en la contaminación del lecho marino; en las dificultades para la creación de empresas y actividades conexas, lo que limita la generación de empleo, el abastecimiento adecuado del mercado nacional y pone en peligro la existencia del recurso, debido a su explotación irracional.

El Estado promoverá el uso integral del recurso pesca, mediante la realización de estudios e investigaciones hidrobiológicas, que permitan la determinación del potencial pesquero y fomentará las actividades de pesca y cultivos de peces y moluscos. Se establecerán líneas de crédito para infraestructura y dará prioridad a la construcción de un puerto pesquero. Además, se modernizará y diversificará la flota pesquera e impulsará el desarrollo de industrias de soporte (astilleros, redes, plantas procesadoras, etc.), que permitan la transformación de las diferentes especies y la comercialización interna y externa de los productos.

La legislación actual, debe adecuarse en función de las necesidades de conservación y uso racional del recurso pesquero, sobre la base del mandato constitucional que prohíbe los monopolios. Por otra parte, se ratificará el reconocimiento de las 200 millas marinas, de acuerdo a los tratados internacionales de los Derechos del Mar y se promulgarán las leyes que regulen la pesca de agua dulce, esteros, plataforma continental y alta mar, incluyendo vedas temporales de acuerdo a la biología de las diferentes especies y se promocionará el uso de técnicas adecuadas para la captura, procesamiento y transformación de los recursos pesqueros.

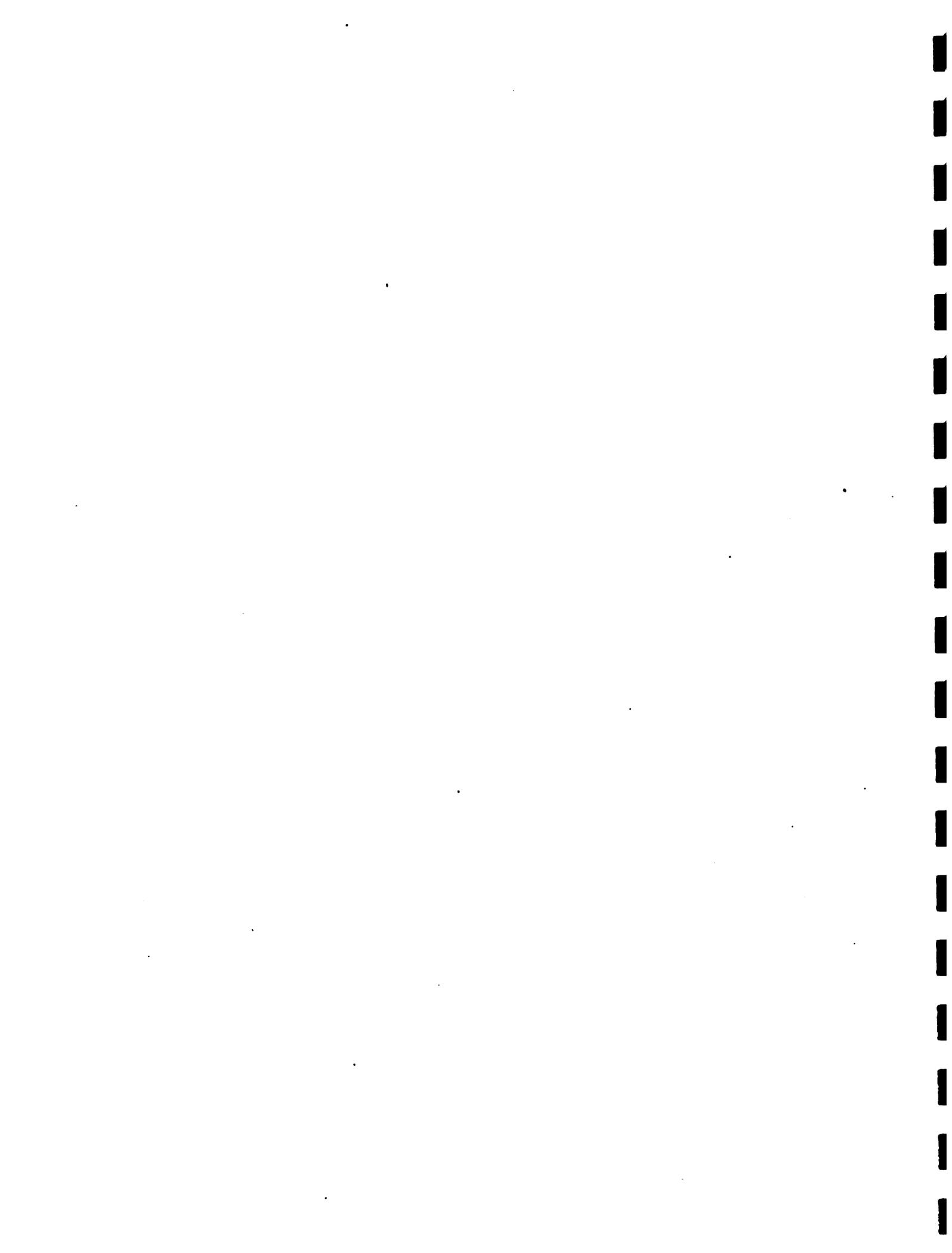
2.8.13. Política de Uso, Manejo y Conservación de los Recursos Forestales

La falta de manejo de la mayor parte de los bosques naturales pone en peligro su conservación y uso permanente, lo que ha contribuido a acelerar el proceso de deforestación. De igual manera hace falta personal capacitado para atender técnicamente las actividades silvícolas y de industria forestal, que demandan el sector público y el privado.



La planificación del desarrollo forestal asegurará a la población guatemalteca el suministro permanente y adecuado de productos forestales con fines energéticos e industriales y facilitará el autoabastecimiento de la mayor parte de estos productos y la generación de excedentes exportables.

Es importante también que se incorpore en los programas de educación primaria y media, cursos sobre recursos naturales y su conservación, a fin de que la juventud tome conciencia de la necesidad de conservar y usar adecuadamente dichos recursos. Se involucrará a la población rural en programas de manejo integrado de los recursos naturales y el Estado suspenderá temporalmente las concesiones forestales otorgadas en el departamento del Petén, en tanto no se definan y formulen los respectivos inventarios y planes de manejo forestal y no se garantice adecuadamente la reforestación de las áreas explotadas. Finalmente, se apoyará la formación de recursos humanos en el área forestal, en base a estudios ya efectuados.



III. ANALISIS INSTITUCIONAL DEL SECTOR PUBLICO AGROPECUARIO Y DE ALIMENTACION

3.1. Consideraciones Generales

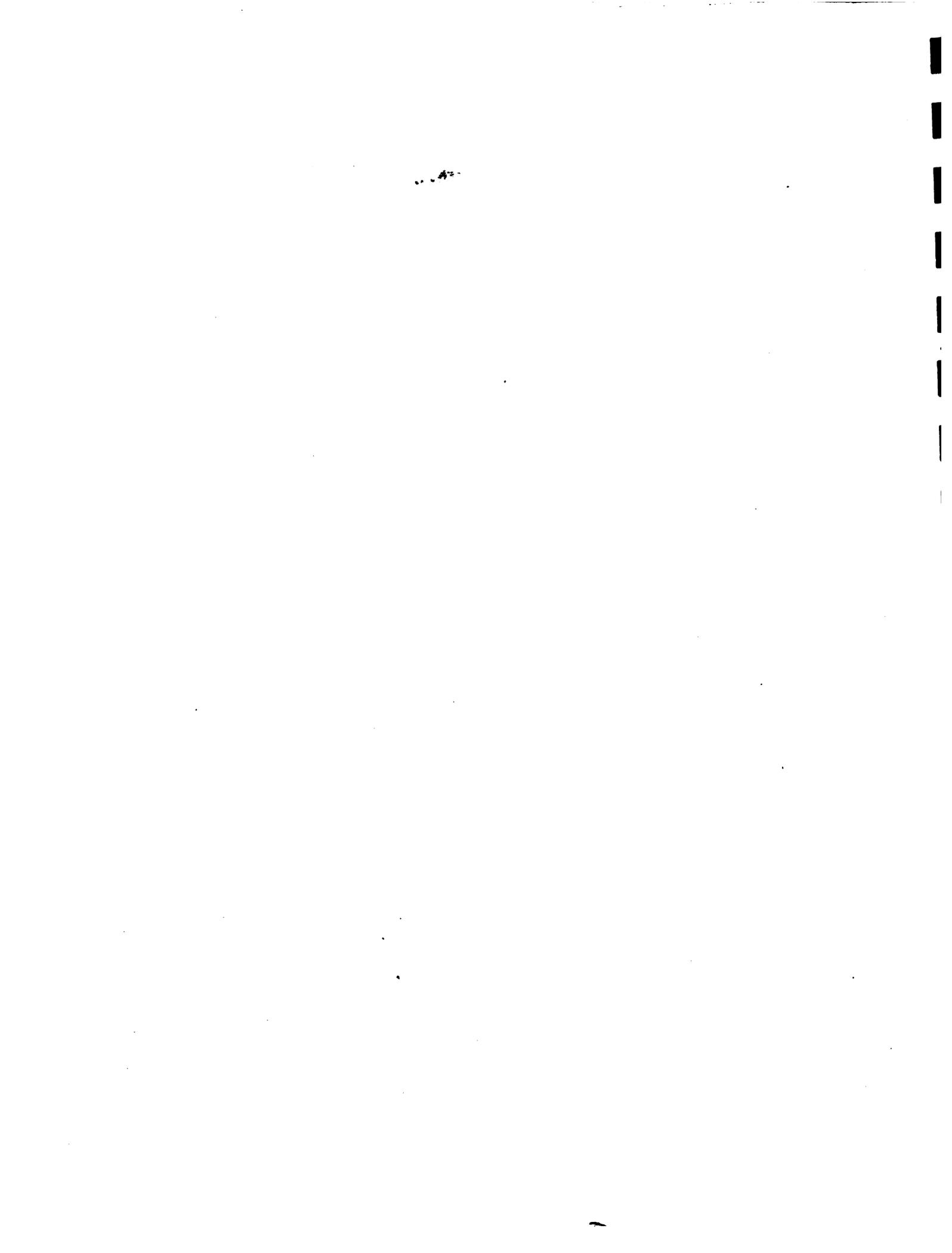
El Gobierno por medio de instrumentos legales, organizativos y operacionales realiza una serie de funciones y actividades orientadas al logro de determinados objetivos dentro del proceso de desarrollo del país.

Los principales agentes en el sistema económico de Guatemala son: 1) Los propietarios de los recursos e insumos que proveen los medios a los empresarios para producir lo que les sugiere al mercado; 2) los empresarios que organizan la producción y que en última instancia establecen la oferta de bienes y servicios en el mercado y constituyen la demanda en el mercado de recursos e insumos; 3) los consumidores quienes compran los bienes y servicios que producen los empresarios y determinan la demanda en el mercado de bienes y servicios; y 4) el Gobierno quien por mandato constitucional es el responsable de promover y coordinar el proceso de desarrollo en el país. Para este propósito el Gobierno dispone de un marco jurídico, una organización y recursos para desarrollar las funciones de análisis, planificación, formulación y realización de políticas por medio de la ejecución de actividades recurrentes y de proyectos de desarrollo.

En el campo agropecuario le corresponde al Ministerio de Agricultura, Ganadería y de Alimentación llevar a cabo estas funciones disponiendo para ello de la estructura legal establecida en los decretos 102-70 y 51-81 de Congreso de la República y su reglamento y del aparto organizativo constituido por el despacho ministerial, y sus dependencias e instituciones descentralizadas o autónomas.

En este Capítulo se hace revisión del marco legal y de la organización del mecanismo operativo del Sector Público Agropecuario y de Alimentación y, se plantean algunas conclusiones sobre el particular.

Para la apreciación institucional del Sector Público Agropecuario y de Alimentación se utilizó, fundamentalmente, información secundaria y los diferentes estudios disponibles, estableciéndose como objetivo del estudio identificar los principales problemas y limitantes organizativos y operativos a fin de contar con elementos de juicio para determinar y recomendar aquellas áreas críticas institucionales que deben



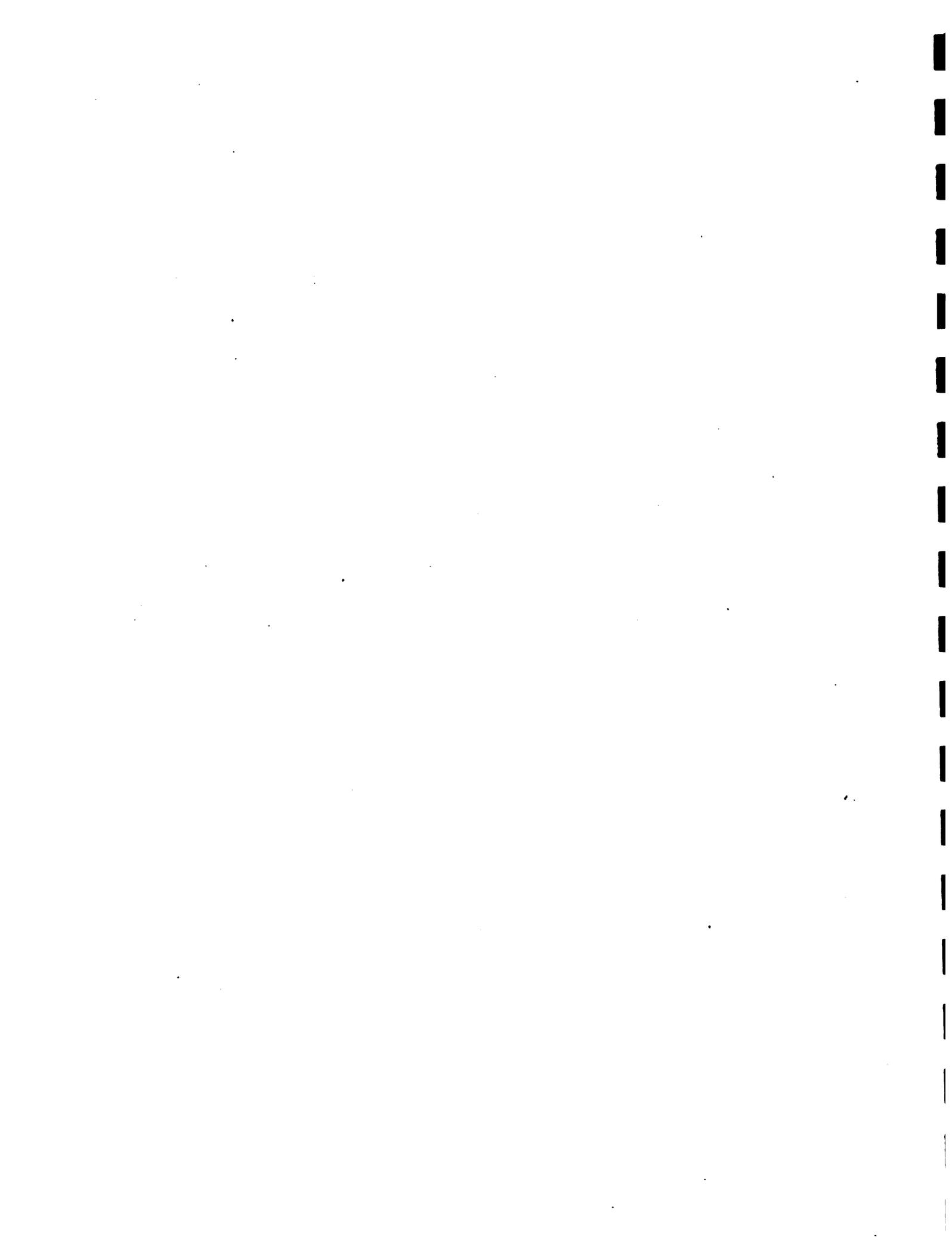
fortalecerse para el efectivo desempeño del SPADA; específicamente se espera que los resultados de esta apreciación faciliten identificación e introducción de las reformas institucionales que se necesiten implementar.

3.2. Apreciación del sistema institucional del Sector Público Agropecuario y de Alimentación (SPADA)

3.2.1. Marco Legal

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. El mismo fue creado por medio del decreto 102-70 del Congreso de la República del 18 de diciembre de 1970 y sus reformas en el decreto 51-81 del Congreso de la República del 21 de diciembre de 1981. Opera de acuerdo a su reglamento con el objeto de formular y ejecutar las políticas de desarrollo agropecuario forestal y pesquero para incrementar la producción alimentaria del país. Los principales objetivos del SPADA consisten en garantizar, suficiente producción de alimentos para la población, promover una efectiva comercialización de los productos agropecuarios, dinamizar la generación de riqueza estimulando la diversificación de la producción, asegurar el uso racional y eficiente de los recursos naturales renovables, apoyar de desarrollo de la agroindustria, promover la generación de empleo, mejorar los niveles de ingreso en el agro y generar divisas por medio de la producción de productos agropecuarios. Para este propósito las principales funciones que desempeña son las siguientes:

1. Formulación y ejecución de estrategias y políticas de desarrollo para la agricultura.
2. Investigación, Generación y Transferencia de Tecnología, principalmente a los pequeños y medianos agricultores.
3. Riego y aveniamiento.
4. Crédito de desarrollo para el proceso de producción agropecuaria.



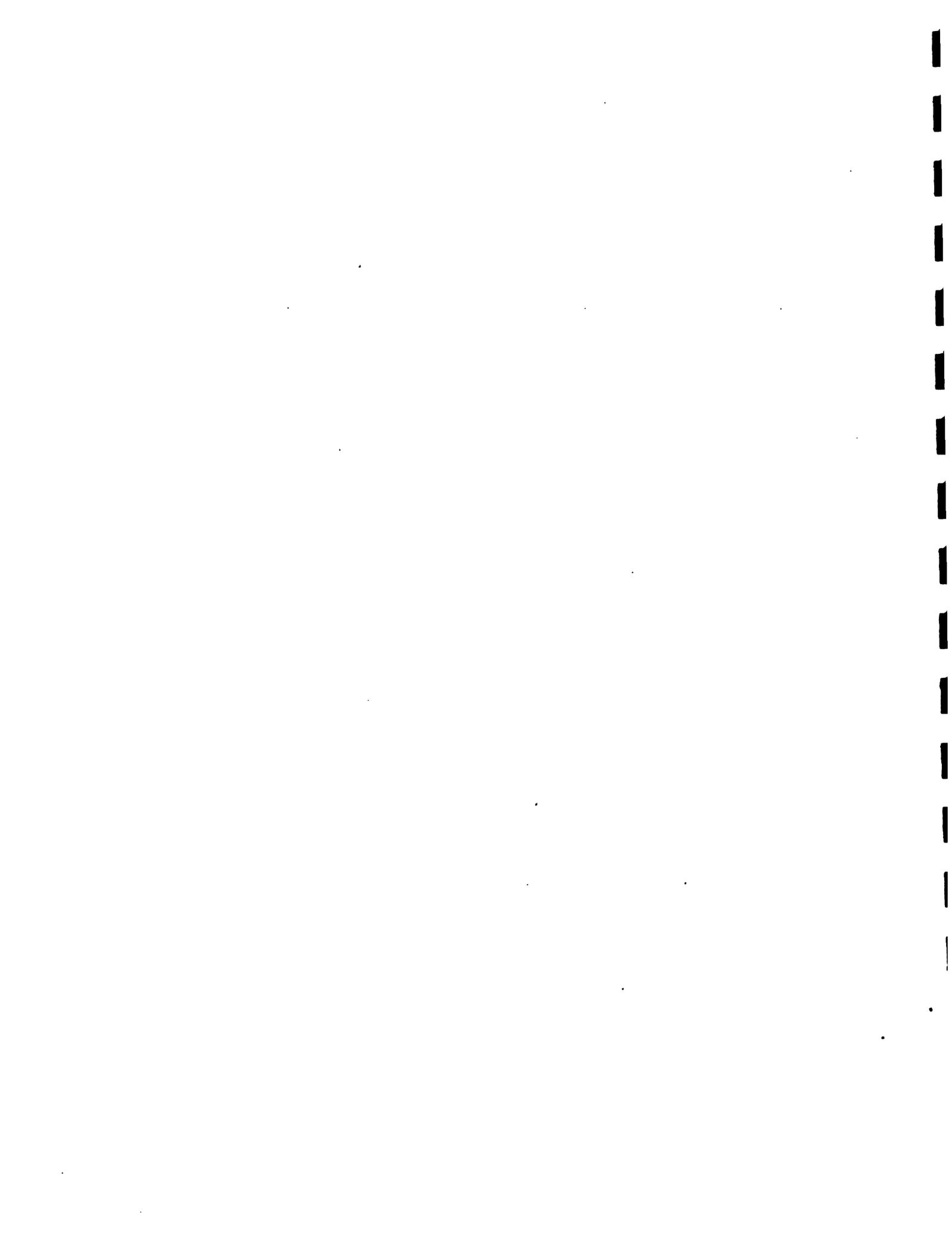
5. Desarrollo y control de los recursos naturales renovables.
6. Acciones de transformación agraria.
7. De apoyo a la comercialización y agropecuarios.
8. Promover y apoyar el desarrollo de la organización de la población rural.
9. Administrar el SPADA a fin de que cumpla con sus acciones dentro del Agro y en el contexto institucional y de desarrollo del país.

La base legal para la acción del estado en el proceso y sistema económico de Guatemala está expresada en el artículo 118 de la sección décima: Régimen económico y social de la Constitución Política de la República de Guatemala en donde se señala que es obligación del Estado orientar la economía nacional para lograr la utilización de los recursos naturales y el potencial humano, incrementar la riqueza y tratar de lograr el pleno empleo y la equitativa distribución del ingreso nacional; agregando que, cuando fuere necesario, el Estado actuará complementando la iniciativa y la actividad privada, para el logro de estos objetivos. En el artículo 119, se hace referencia a las obligaciones del Estado en realizar acciones recurrentes de promoción, fomento, regulación, protección y prestación de servicios para la producción comercialización, el consumo y el financiamiento en el Agro con base en el principio de la propiedad privada y de la protección al patrimonio familiar.

Después de la emisión de la Constitución Política Vigente no se modificó ni se desarrolló el marco legal operativo del Estado en congruencia con la nueva carta magna, ni la organización y estructura administrativa del SPADA.

El marco legal operativo existente para el desempeño del SPADA se fue modificando de manera desordenada y sin guardar la congruencia necesaria con el papel que debía desempeñar de acuerdo a diferentes estilos de liderazgo, doctrinas y programas de desarrollo, y pareciera no adecuarse a las necesidades y características actuales de Sector y de la economía del país.

Algunos de los elementos legales que definen y norman la acción del SPADA se encuentran desactualizados, no definen con claridad su ámbito de ingerencia a sus objetivos, funciones y actividades, a los usuarios o beneficiarios que debe servir prioritariamente, tampoco precisa las áreas de acción debe cubrir, y las relaciones que debe tener con los otros sectores públicos, con las



asociaciones de agricultores y con las agencias de cooperación técnica y financiera internacionales. No facilita la participación del SPADA en el proceso de análisis, formulación y decisión de las políticas macroeconómicas y sectoriales no agropecuarias. Uno de los problemas del marco legal vigente del SPADA consiste en que a partir de 1981 se le introducen adiciones y se le asigna su participación en el área de alimentación, lo cual ha generado cierta ambigüedad y confusión en relación a sus objetivos y a las funciones y acciones que tiene que desarrollar. Lo anterior, amplía considerablemente su campo de acción sin que disponga de los mecanismos e instrumentos necesarios para desempeñarse adecuadamente.

3.2.2. Estructura Organizativa y Operativa

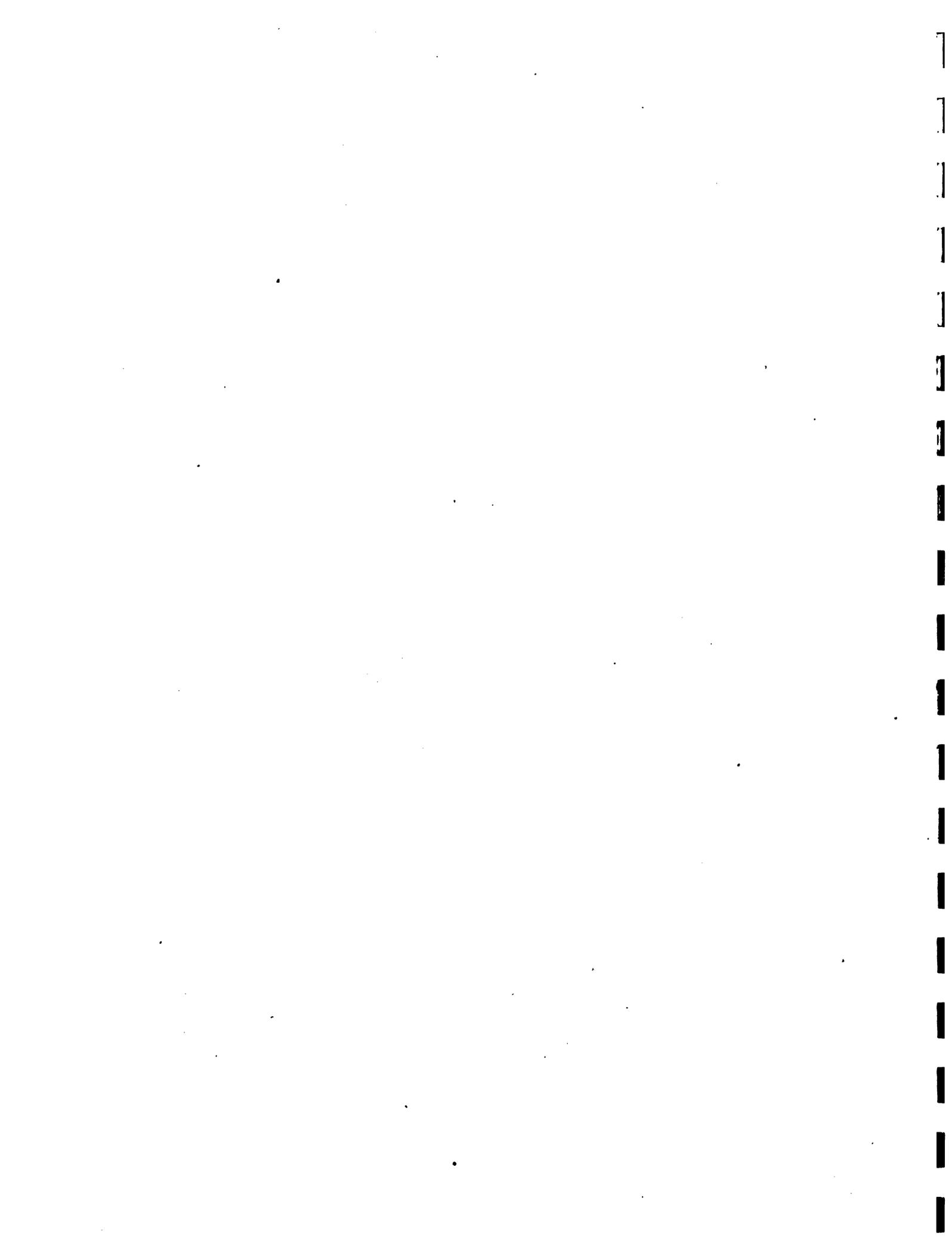
El organigrama que se presenta a continuación muestra la estructura del SPADA, el cual se integra con la planta central del MAGA, Unidades de Apoyo y Asesoría, Mecanismos de Coordinación, Unidades de ejecución y entidades descentralizadas o autónomas.

a) Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA)

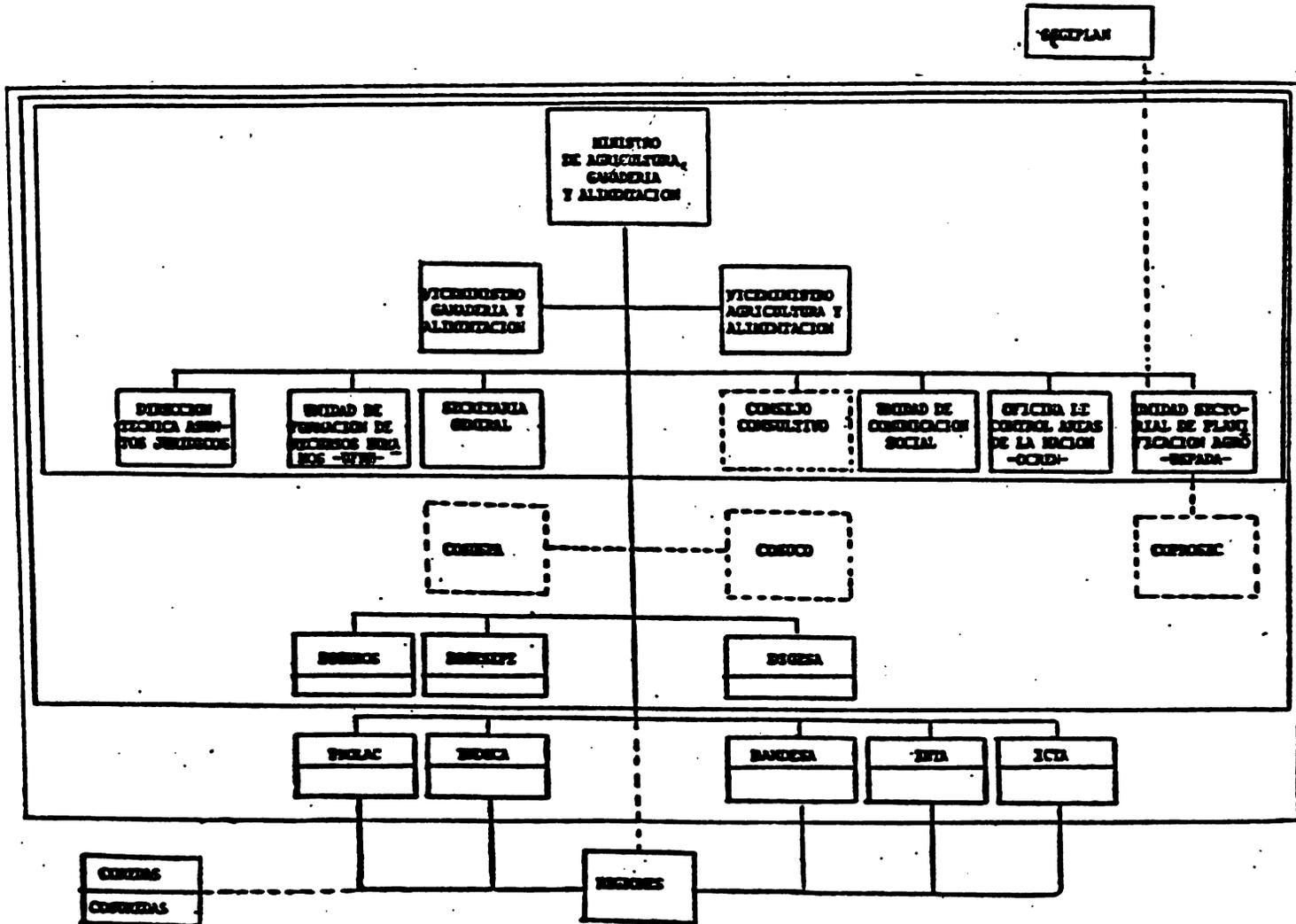
Le corresponde la Dirección y coordinación del SPADA y la formulación y ejecución de las políticas de desarrollo agropecuario del país. Se conforma por el despacho ministerial que comprende al Ministro y a los Viceministros de Agricultura y de Ganadería, la Unidad de Coordinación Administrativa, la Unidad Sectorial de Planificación Agropecuaria y de Alimentación (USPADA) encargada de la formulación de los planes de desarrollo del Sector y de asesorar al despacho en el campo de estrategias, políticas y proyectos, la Dirección Técnica de Asuntos Jurídicos, la Secretaría General, el Consejo Consultivo del despacho, la Unidad de Formación de Recursos Humano (UFRH), la Oficina de Control de las Áreas de Reservas de la Nación (OCREN) y la Unidad de Comunicación Social.

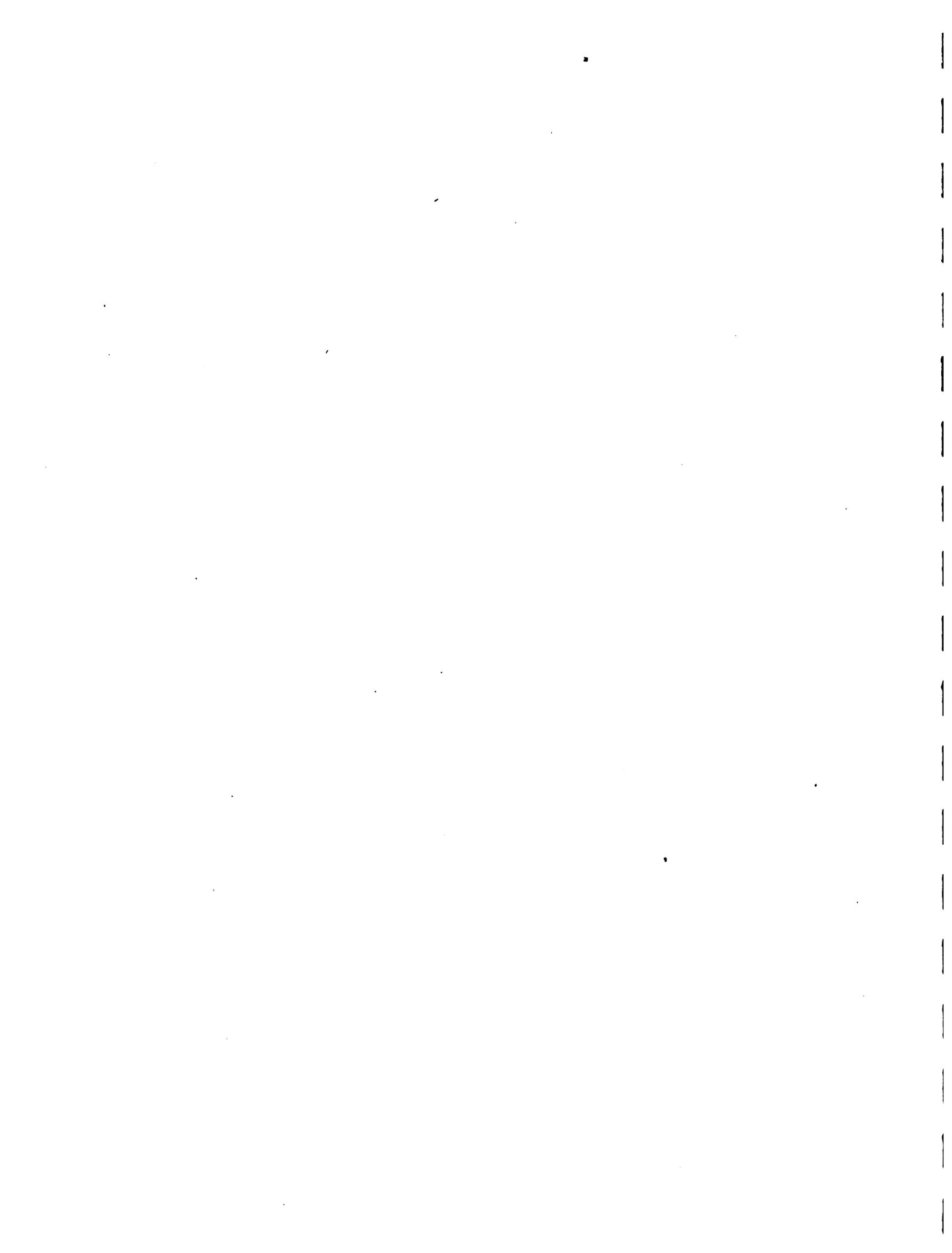
También se cuenta con el Comité Superior de Coordinación del Sector Público Agrícola y de Alimentación (COSUCO) integrado por el ministro quien lo preside y los Viceministros, Gerentes, Directores

Generales y el Comité de Coordinación con el Sector Privado (COSUSPA) para coordinar la política agropecuaria con este sector.



SECTOR PUBLICO AGROPECUARIO
Y DE ALIMENTACION





Existe también el Consejo de Programación Sectoria (COPROSEC) coordinado por la USPADA e integrado por los jefes de Programación del SPADA para coordinar el proceso de planificación.

Para efectos de coordinación de las actividades que realizan las instituciones del SPADA a nivel regional existen los Comités Regionales de desarrollo agropecuario y de alimentación (COREDAS) en cada una de las ocho regiones del país, y están integrados por los jefes regionales de las instituciones del SPADA. A nivel regional existen los Comités Subregionales de Desarrollo Agropecuario y de Alimentación (COSUREDAS) integrados por los representantes de las instituciones del SPADA que operan en cada Subregión.

También se crearon dependiendo del Despacho Ministerial las Jefaturas regionales con la función de ejecución y supervisión de los programas y proyectos, la supervisión de las direcciones técnicas regionales, de las dependencias del MAGA y de las entidades descentralizadas.

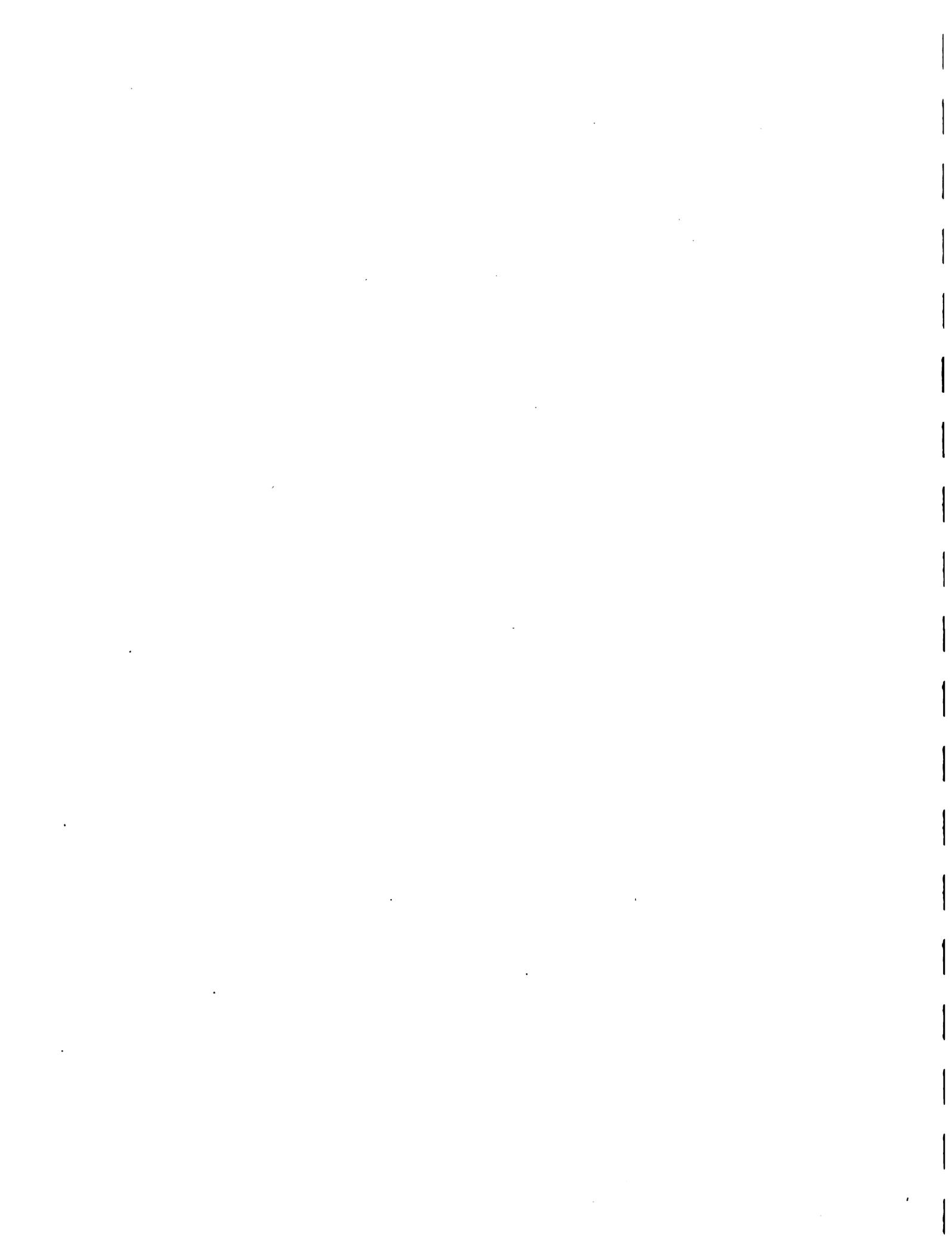
De igual manera se estructuró, para asesorar al Despacho Ministerial la coordinación consultiva y administrativa del SPADA con la función de elaborar y coordinar las normas y procedimientos administrativos de las instituciones del SPADA.

Asimismo, y con el objeto de apoyar la comercialización se crean los promotores de investigación, desarrollo, divulgación y comercialización nacional e internacional, dependiendo del despacho.

b) Dependencias o Entidades Centralizadas

i. Dirección General de Servicios Agrícolas (DIGESA)
Es la dependencia responsable de diseñar y ejecutar los programas de producción, sanidad vegetal, y asistencia técnica y servicios agrícolas y realizar la extensión agrícola.

ii. Dirección General de Servicios Pecuarios (DIGESEPE)
Es la dependencia encargada de diseñar, ejecutar, controlar y evaluar los programas, proyectos y servicios de sanidad y producción pecuaria, pesca y acuicultura, inspección sanitaria y control de alimentos de origen animal para el consumo humano.



Así mismo, provee asistencia técnica y realiza los servicios de extensión en el campo que cubre. Opera en las ocho regiones existentes en el país.

**iii. Dirección General de Bosques y Vida Silvestre
(DIGEBOS)**

Se crea en 1988 en substitución de INAFOR como responsable de formular y ejecutar las políticas de desarrollo y regulación del recurso bosque y vida silvestre así como de velar por la conservación, protección y aprovechamiento racional de estos recursos y proteger las cuencas hidrográficas estratégicas generadoras de energía. Opera en las ocho regiones del país.

c) Entidades descentralizadas

Son aquellas instituciones que no dependen directamente del Despacho Ministerial, y que tienen autonomía administrativa y operativa y cuyo órgano superior de decisión está constituido por una Junta Directiva presidida por el Ministro de Agricultura e integrada por funcionarios directivos del SPADA, representantes de los Ministerios de Economía y Finanzas Públicas y del Banco de Guatemala, así como de otras instituciones del Estado según el campo de acción de la Organización. Los lineamientos y anotaciones de políticas las emite el Despacho Ministerial por medio de estos mecanismos de dirección.

**i. Banco Nacional de Desarrollo Agrícola
(BANDESA)**

Es la institución financiera de desarrollo del sector con la función de proporcionar crédito con prioridad a los pequeños y medianos agricultores.

**ii. Instituto Nacional de Transformación Agraria
(INTA)**

Tiene el propósito de promover y velar por el uso racional de la tierra y administrar los programas de transformación agraria.

**iii. Instituto de Ciencia y Tecnología Agrícola
(ICTA)**

Tiene el objetivo de generar y promover el uso de la ciencia y la tecnología agrícola a efecto de mejorar la productividad en el sector.



**iv. Instituto Nacional de Comercialización Agrícola
(INDECA)**

Es el responsable de promover las funciones y los servicios de comercialización agrícola, la estabilización de precios y el abastecimiento de productos agrícolas.

**v. Planta de Productos Lácteos de Asunción Mita
(PROLAC)**

Tiene el propósito de promover la comercialización de leche en los departamentos de Jutiapa, Santa Rosa y en la Ciudad de Guatemala.

**d) Instituciones y Dependencias del Sector Público
relacionadas con el SPADA**

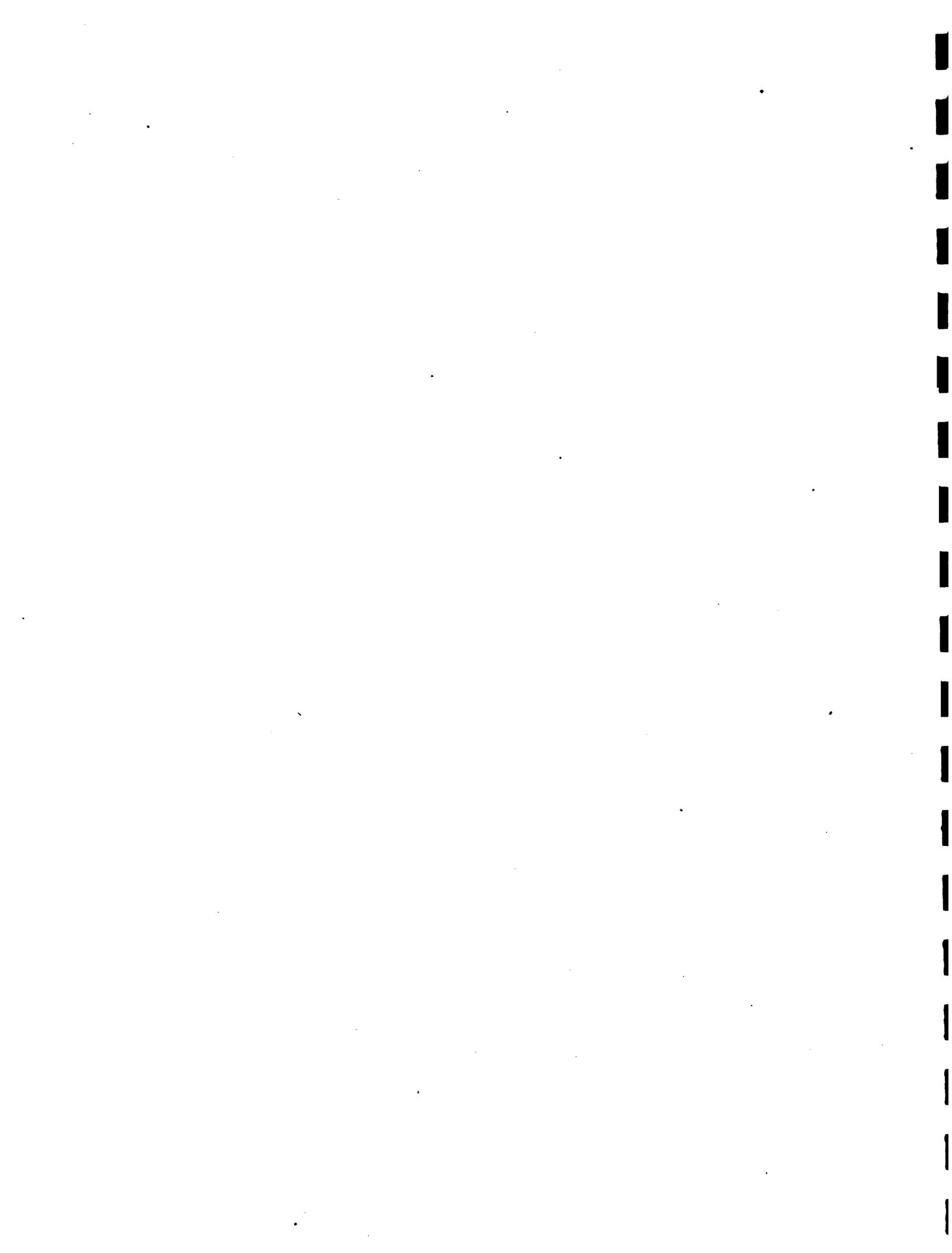
**i. Secretaría General del Consejo Nacional de
Planificación Económica (SEGEPLAN)**

Es la institución responsable del análisis y de la planificación del desarrollo socioeconómico del país. Para estos efectos coordina con el MAG, el cual debe formular su estrategia y plan de desarrollo de acuerdo al marco orientador elaborado por SEGEPLAN y aprobado por el Consejo Nacional de Planificación Económica y Social, del cual es miembro ex-oficio el Ministro de Agricultura, Ganadería y Alimentación.

ii. Bancos de Guatemala (BANGUAT) y Junta Monetaria
Es la institución responsable de diseñar y ejecutar las políticas monetaria, cambiaria y crediticia. El Ministro de Agricultura integra la Junta Monetaria, sin embargo, el MAGA no participa en ninguna instancia técnica de análisis del Banco de Guatemala.

iii. Ministerio de Finanzas Públicas

Es la institución encargada de formular y ejecutar la política fiscal del país. La Dirección Técnica del Presupuesto del MIFIN integra y prepara el presupuesto anual del Estado, lo cual realiza en coordinación con la USPADA para el presupuesto del SPADA. Con excepción del Consejo Nacional de Planificación Económica y Social, el Gabinete de Gobierno y el Gabinete Económico que son niveles decisivos y de coordinación de alto nivel, el SPADA no participa en la formulación de la Política Fiscal.



iv. Ministerio de Economía

Es el responsable por medio de la Dirección General de Comercio de formular y administrar las políticas de precios de comercio y de exportaciones. Aunque el SPADA está representado en el Consejo Nacional para el fomento de las exportaciones (CONAEX) por medio del Ministro en el Consejo Nacional de Coordinación de Exportaciones (CONACOEX) y en la Comisión del GATT a través de un delegado designado por el Despacho, no participa en el proceso de análisis y formulación de las políticas de comercio y de exportaciones. En la elaboración de las políticas de precios con excepción de los precios de granos básicos que maneja INDECA, el SPADA no tiene ninguna participación y ni siquiera está representado en la Comisión Nacional de Precios.

v. Ministerio de Comunicaciones y Obras Públicas

Es el responsable por medio de la Dirección General de Caminos de la construcción de carreteras y caminos de acceso y del Instituto de Sismología, Vulcanología; Meteorología e Hidrología (INSIVUMHE) de elaborar estadísticas meteorológicas y hacer estudios hidráulicos.

vi. Ministerio de Desarrollo Urbano y Rural

Es el encargado de promover el desarrollo urbano y rural por medio de la participación de la población a través de los Consejos Regionales, departamentales y municipales de desarrollo.

Por la naturaleza de este Ministerio, sus acciones deberían complementarse con los del MAGA; sin embargo, pareciera que algunos de los Proyectos Rurales que realiza, los ejecuta sin mantener la adecuada y coordinación y complementariedad con el SPADA.

vii. Instituto de Fomento Municipal (INFOM)

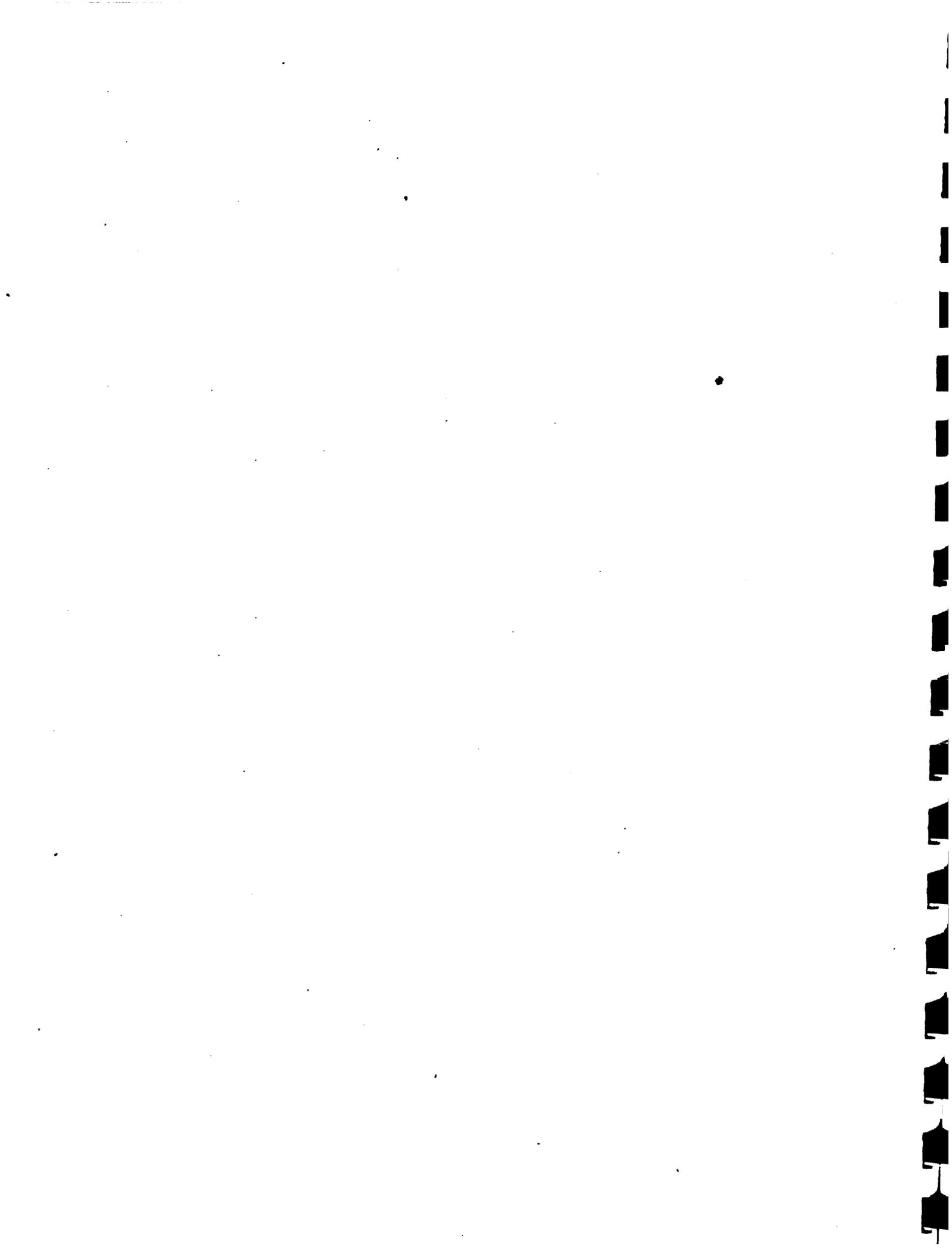
Formula y ejecuta políticas de desarrollo municipal y local. Está representado en la Junta Directiva del INDECA.

viii. Instituto Nacional de Cooperativas (INACOP)

Promueve el desarrollo del movimiento cooperativo y mantiene una coordinación formal con el SPADA.

ix. Instituto Nacional de Electrificación (INDE)

Es el responsable de la generación de energía eléctrica y su administración en el área rural y del manejo de las represas del país.



x. Instituto Técnico de Capacitación (INTECAP)
Institución del Ministerio de Trabajo y Previsión Social encargado de desarrollar programas de capacitación técnica extraescolar.

e) Organizaciones del Sector Privado que tienen relación con el SPADA

i. La coordinación de las Cámaras Agrícolas Financiera Industrial y Comercio (CACIF)

Agrupada las diferentes Cámaras y Asociaciones del Sector Privado y tiene la función política de defensa de los intereses de este sector.

ii. Unión Nacional de Asociaciones Agropecuarias (UNAGRO)

Integrada por la Cámara de Agro que representa al Sector Agropecuario Privado y promueve el desarrollo del mismo y la Asociación General de Agricultores; que divulga resultados de investigaciones agropecuarias, tiene como propósito coordinar los esfuerzos del Sector Agropecuario y realizar actividades orientadas a desarrollar, proteger y fortalecer la economía y el bienestar gremial y nacional.

iii. Gremial de Exportadores de Productos no Tradicionales (GEXPRONT)

Tiene el propósito de estimular el desarrollo de productos no tradicionales para la exportación. Actúa como órgano de consulta de la Cámara de Industria de Guatemala; estudia los asuntos relacionados con el mercado externo y promueve los productos no tradicionales de exportación.

iv. Asociación Nacional de Avicultores -ANAVI-

Representa al sector empresarial productor de huevos y carnes de aves y busca aunar esfuerzos para mejorar la productividad avícola y el proceso de comercialización de estos productos. Promueve el estudio de la investigación avícola y vela porque se emitan leyes, reglamentos y disposiciones convenientes al fomento y desarrollo del subsector.



3

v. **Asociación Nacional de Azucareros de Guatemala**
-ASAZGUA-

Agrupada a los azucareros del país y tiene el propósito de fomentar la investigación científica para el desarrollo y mejoramiento del cultivo de la caña de azúcar, la tecnificación y mejoramiento de los ingenios de la República y promover la formación de instalaciones industriales, para regularizar la distribución de azúcar y subproductos en el territorio nacional y la regulación equitativa de sus precios.

vi. **Consejo Nacional del Algodón -CNA-**

Integra a los productores de algodón y tiene el propósito de promover el desarrollo de programas para incrementar la producción algodonera del país. Actúa como órgano consultivo del Gobierno en el desarrollo y mejoramiento del cultivo, y en aquellas otras actividades relacionadas con la producción y la comercialización del mismo.

vii. **Comité General de Exportadores de Cardamomo**

Adscrito a la Cámara de Comercio de Guatemala con las funciones de representar dentro de la Cámara de Comercio los intereses de los cardamomeros.

viii. **Asociación Nacional del Café (ANACAFE)**

Representa a los caficultores y tiene el propósito de promover y mejorar la producción y comercialización del café. En su Junta Directiva está representado el SPADA por dos directores y el Gobierno Central de la misma manera.

Como órgano superior de coordinación y decisión está el Consejo de Política Cafetera, el cual preside el Ministro de Agricultura y está integrado por el Presidente del Banco Central, los Ministros de Finanzas, de Economía y de Relaciones Exteriores, el Presidente y el Gerente de la ANACAFE.

ix. **Consejo Nacional de Fomento Lechero**

Coordina todo lo relativo a la aplicación de la ley de fomento de ganadería de leche y asesora al Ejecutivo en el estudio y solución de aquellos asuntos relacionados con la producción, industrialización y comercialización de la leche y sus derivados. Se encuentra integrado por: representantes del MAGA, de Economía, Finanzas y de Salud Pública y Asistencia Social, así como por delegados de los productores de insumos.



x. Gremial Nacional de Trigueros -GNT-

La Gremial de Trigueros y la Oficina Reguladora de Importación de Trigo, tienen el propósito de promover la producción, comercialización e industrialización del trigo en el país.

xi. Confederación Nacional de Cooperativas -CONFECOP-
Agrupa al movimiento cooperativo del país, integrando las diferentes federaciones cafetaleras y éstas a sus correspondientes cooperativas. Representa al movimiento cooperativo en las diferentes actividades que desarrollan.

f) Instituciones de Cooperación Externa al Sector**i. Banco Interamericano de Desarrollo**

Asiste financieramente al sector y ha dado crédito para programas de Sanidad Animal, de Crédito Agropecuario con BANDESA; de Generación y Transferencia de Tecnología Agropecuaria y Producción de Semillas en otras. Está en trámite la realización de un Programa de Riego.

ii. FAO

Aporta asistencia técnica en apoyo a los pequeños proyectos de inversión. Actualmente tiene poca presencia en el país, pero si tiene conocimiento que se establecerá una representación a partir de 1991.

iii. El Banco Mundial (BIRF)

Ha dado financiamiento para fomento pecuario.

iv. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

Ha dado apoyo en las áreas de Planificación y capacitación agropecuaria.

v. AID

Es la Agencia Internacional para el Desarrollo de los Estados Unidos y viene dando apoyo financiero a varios proyectos de desarrollo agrícola a fin de mejorar la tecnología de producción del sector, y ha iniciado un programa de diversificación de cultivos en el noroccidente del país, de miniriego y conservación de suelos.



vi. FIDA

Financia con recursos de los países productores de petróleo, varios proyectos en el sector agropecuario.

vii. La Comunidad Económica Europea (CEE)

Ha apoyado a la Oficina de proyectos de Emergencia (OPE) del MAGA.

viii. Oficina Regional para Centroamerica del Gobierno de los Estados Unidos

Promueve y apoya programas en el ágro de la Región.

ix. Secretaria General del Tratado de Integración Económica de Centroamericano (SIECA)

Provee datos estadísticos e información relacionada con la integración económica Centroamericana.

x. CADESCA

Es el programa de desarrollo agrícola con énfasis en la seguridad alimentaria y opera a nivel Centroamericano.

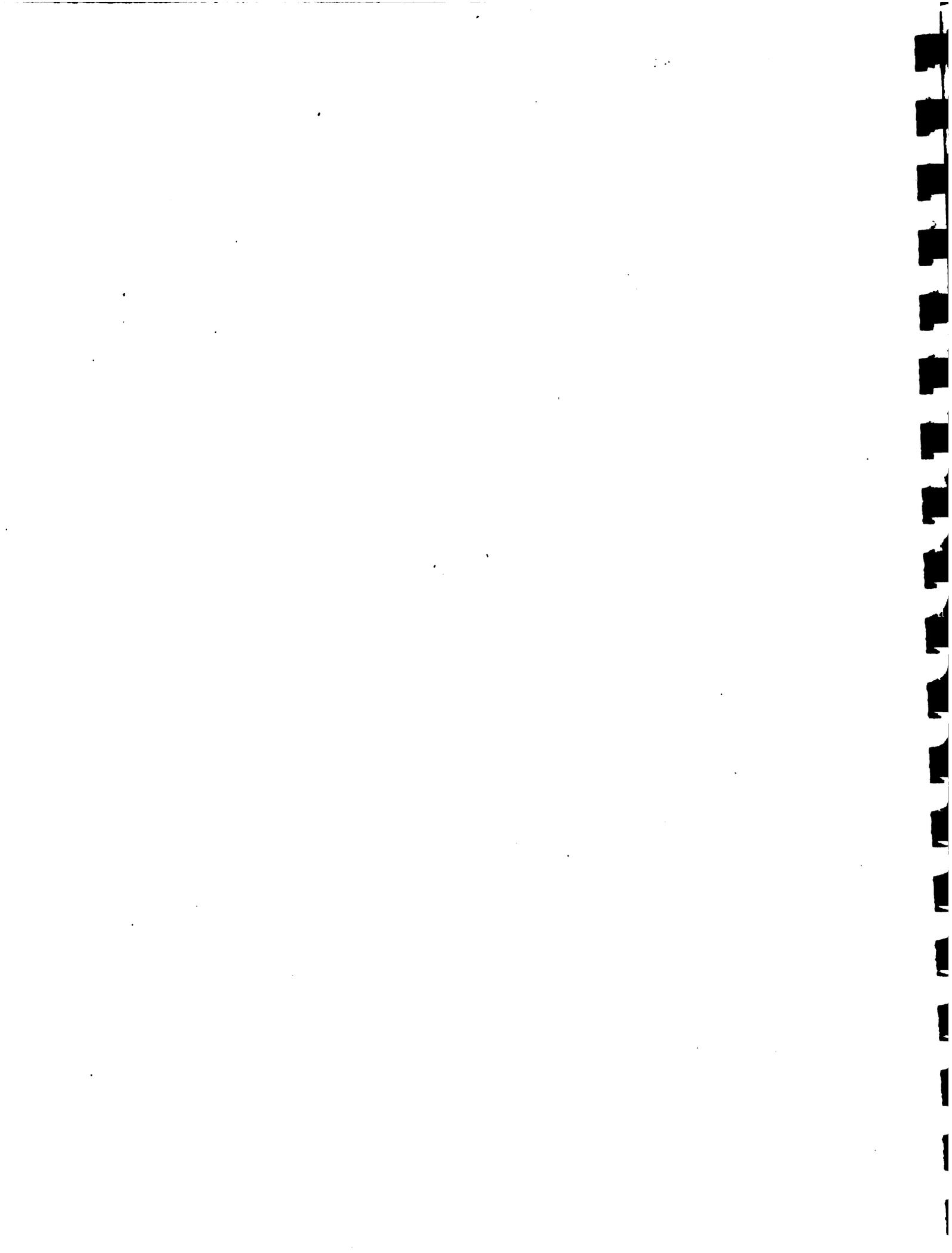
xi. BCIE

Es el órgano financiero de la integración Centroamericana y financia proyectos de infraestructura y el cultivo de productos agrícolas no-tradicionales para la exportación.

3.2.3. Organización

La organización actual del SPADA se fundamenta en criterios funcionales y data desde 1970 con algunos ajustes introducidos en 1981. A pesar de los ajustes introducidos el esquema organizativo y operativo del SPADA, ha perdido vigencia y de hecho ya no responde a las necesidades del sector y de la economía del país en general. Los mecanismos institucionales necesarios para la realización de actividades recurrentes de promoción, regulación y ejecución de proyectos en el SPADA, y para relacionarse con los otros componentes institucionales del Sector Público y del Sector Privado, en algunos casos han perdido vigencia y en otros aunque existen no se utilizan dentro del proceso operativo del SPADA.

En consecuencia, la organización actual del SPADA pareciera estar sobredimensionada con relación a las áreas básicas que debe cubrir y no es suficientemente flexible, ágil y



descentralizada para cumplir eficientemente sus funciones. Carece de una visión gerencial y de suficiente capacidad de maniobra. Otro aspecto que es necesario fortalecer, es la estructuración y el esquema de coordinación y relación intrasectorial del Despacho Ministerial con las entidades centralizadas y descentralizadas o autónomas del SPADA y otras Instituciones del Sector Público, así como con los diferentes grupos y organizaciones del Sector Privado y con los Organismos Internacionales de Cooperación Técnica y de Financiamiento Externo.

Para suplir algunas de las deficiencias organizacionales y operativas se han ido creando mecanismos y unidades paralelas en el SPADA por medio de convenios de cooperación técnica y financiera con diversas organizaciones bilaterales y multilaterales internacionales de desarrollo que operan en el país.

Lo anterior, si bien permite a dichas agencias internacionales realizar sus programas en las áreas de su interés y llenar, parcialmente a la vez, el vacío institucional que pudiera existir en el SPADA, en el fondo se está agudizando el problema institucional y creando confusión, duplicidad de esfuerzos, desperdicio de recursos y generando conflictos en el área de los recursos humanos por la distorsión en la estructura salarial que se introduce.

Un área que muestra debilidad es la relacionada con la capacidad de la USPADA para identificar, gestionar y participar en la negociación y captación de recursos financieros para proyectos agropecuarios y para identificar y coordinar con la SEGEPLAN y los diferentes organismos internacionales la cooperación técnica que se le da al SPADA.

Finalmente, la modalidad operativa del SPADA, eminentemente centralizada, no se ha adaptado a los cambios que se han dado en las variables institucionales, económicas, sociales y políticas del país y en el entorno internacional y pareciera ya no responder a las necesidades del sector y del país.

3.2.4. Mecanismos gerenciales.

Estos mecanismos son los medios a través de los cuales el SPADA puede realizar un desempeño efectivo en el sector agropecuario del país tanto en el desarrollo de estrategias, programas y proyectos agropecuarios como de las acciones recurrentes de promoción, fomento, regulación y prestación de servicios para la producción y comercialización, en el sector.



Para la realización de sus funciones y actividades entre los problemas y limitantes que tiene actualmente el SPADA en general, es la insuficiencia y deficiencia de mecanismos gerenciales de análisis y asesoría, diseño y formulación de estrategias y políticas para la agricultura, de planificación y manejo de proyectos, (formulación, seguimiento y evaluación de la ejecución de proyectos) de coordinación, concertación, promoción hacia adentro y hacia afuera del sector y de toma de decisiones.

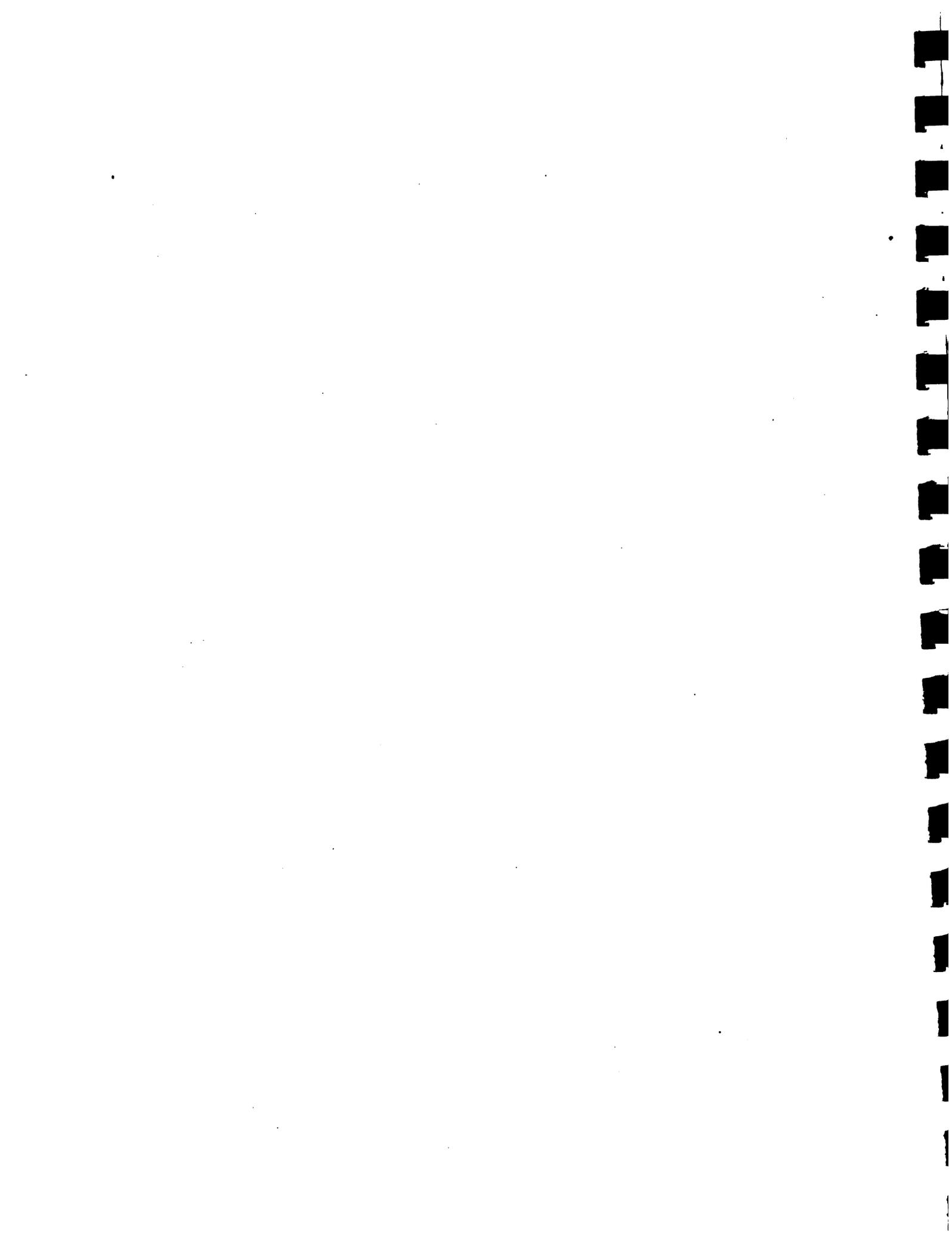
a) Análisis y asesoría permanente al despacho ministerial

Una gran limitante es la existencia de un adecuado y oportuno análisis y asesoría al despacho ministerial en relación a la situación y condiciones imperantes, a la problemática del sector, estrategias, políticas, proyectos y acciones de desarrollo, de inmediato, corto y mediano plazo en el sector agropecuario, sobre las que se tienen que tomar decisiones. Actualmente el Despacho Ministerial no dispone de un mecanismo especializado encargado de realizar éstas tareas, aunque por función le correspondería a la USPADA ejecutar estas acciones. Si bien el Despacho recibe asesoría de diferentes individuos, a título personal y de dependencias e instituciones del SPADA. Dicha asesoría no se realiza ordenadamente y en base a un proceso sistemático si no depende en gran medida del estilo gerencial de los funcionarios de turno del SPADA.

La USPADA tiene la función de asesorar al Despacho en éstas áreas; sin embargo, esta unidad no genera el impacto deseado en términos de calidad y oportunidad debido al esquema estructural y organizativo del MAGA y de la USPADA. La USPADA no dispone de los instrumentos y procedimientos adecuados ni con el recurso humano especializado para el efecto, a pesar de que han habido grandes apoyos por parte de organismos internacionales. Adicionalmente, esta unidad no cuenta con suficiente status y categoría dentro de la organización del SPADA ni ejerce suficiente liderazgo técnico a nivel del despacho ministerial.

b) Formulación de estrategias y políticas para la agricultura

Para la realización de estas tareas el Despacho Ministerial cuenta con la asistencia directa de la USPADA; sin embargo, ésta unidad no dispone de los procedimientos técnicos, ni con los medios organizativos



y operativos para el análisis, selección y formulación de políticas sectoriales, dentro del contexto macroeconómico.

Tanto las políticas sectoriales agropecuarias y el sector agropecuario en general se ven afectados por los efectos de las diferentes políticas macroeconómicas y sectoriales no agropecuarias que se diseñan y ejecutan en el país.

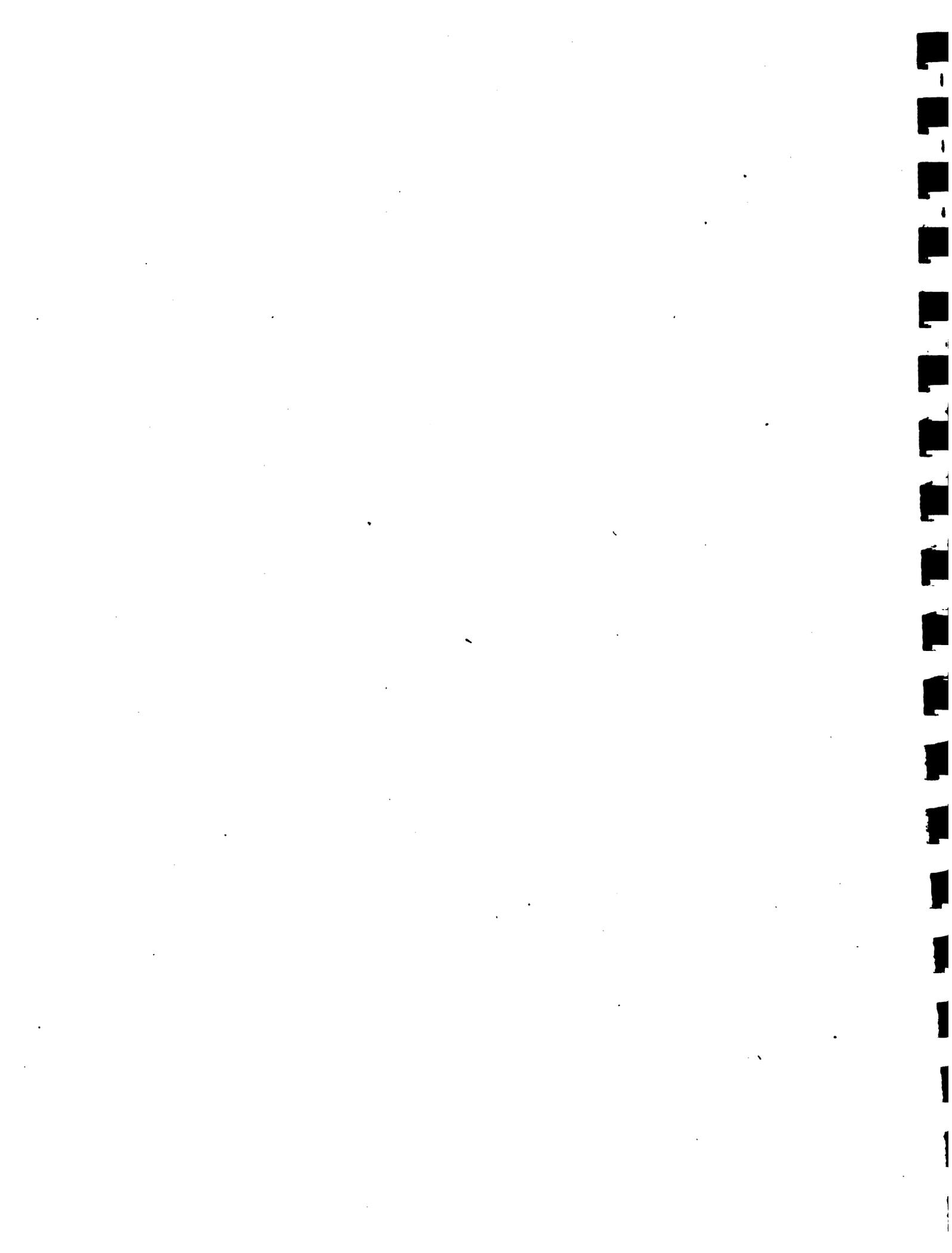
Aunque existen instancias de decisión final para la aprobación e implementación de algunas políticas macroeconómicas en las cuales participa el Ministro de Agricultura, como son: la Junta Monetaria para las políticas monetaria, cambiaria y crediticia, el Gabinete de Gobierno y el Gabinete Económico para las decisiones de política fiscal, y comercial y de otros sectores públicos no agropecuarios, a nivel técnico operativo y de análisis no existen mecanismos que permitan la interacción y articulación del SPADA con el resto de los sectores públicos que formulan las políticas macroeconómicas.

Tampoco existe institucionalmente un espacio a nivel técnico operativo, ni los medios necesarios para que el SPADA pueda participar directamente en el proceso de análisis y formulación de las políticas fiscal, monetaria, cambiaria y crediticia y comercial, a cargo de los Ministerios de Finanzas Públicas y de Economía y del Banco de Guatemala, lo cual no permite que los niveles formuladores, decisorios y ejecutores de las políticas macroeconómicas conozcan los efectos que éstas políticas tienen en el sector agropecuario ni que el SPADA pueda introducir su posición al respecto.

c) Proceso y sistema de planificación y manejo de proyectos

En relación al proceso y sistema de planificación y manejo de proyectos, existe una infraestructura metodológica y operativa enmarcada en el sistema nacional de planificación y manejo de proyectos normado y coordinado por la Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica. La Secretaría en referencia formula el marco orientador nacional de desarrollo con los objetivos y metas a alcanzar y las políticas a ejecutar por el sector público, el que después de ser aprobado por Consejo Nacional de Planificación sirve de base para que cada institución del Gobierno formule sus correspondiente planes y programas de desarrollo.

El proceso de manejo de proyectos que cubre la identificación, formulación, seguimiento y evaluación



está normado también por la SEGEPLAN, siendo la USPADA, la responsable de implementarlo y operacionalizarlo, sectorial y regionalmente en el SPADA. Sin embargo, éstas tareas no se realizan adecuadamente debido a deficiencias de procedimientos operativos gerenciales y de escasez de recursos.

Con base al marco orientador nacional de desarrollo del país elaborado por la SEGEPLAN y aprobado por el Concejo, el SPADA a través de la USPADA coordina e integra el plan nacional de desarrollo agropecuario. Este proceso no siempre se realiza adecuadamente ni en congruencia con la elaboración del presupuesto del SPADA, para lo cual se debe coordinar con la SEGEPLAN y con la DTP, acción que no siempre se lleva a cabo satisfactoriamente.

Tanto el sistema nacional de planificación y de manejo de proyectos como el sectorial, carecen de la suficiente consistencia, estructura y recursos así como de la necesaria supervisión para que se cumpla dicho sistema y operar efectivamente y generar las adecuadas estrategias y políticas y, programas y proyectos agropecuarios.

d) Seguimiento y evaluación de la ejecución de los programas operativos y proyectos de inversión del SPADA

Otro problema existente en el SPADA consiste en que la mayoría de los programas operativos no se realizan como fueron concebidos y diseñados, ni alcanzan sus objetivos y metas debido a un deficiente seguimiento de la ejecución de las actividades recurrentes que realizan las dependencias del MAGA y las entidades descentralizadas o autónomas del SPADA. Lo mismo ocurre con la ejecución de la mayoría de los proyectos de inversión a cargo del SPADA los que sufren atrasos en su implementación y ejecución y no generan los resultados o productos como se programaron, debido a que no se identifican sistemáticamente los problemas que generan atrasos, ni se toman las medidas correctivas oportunas para solucionarlos. En otras palabras no se realiza un seguimiento efectivo de la ejecución de los programas y proyectos del SPADA.

De la misma manera, no existen los mecanismos ni procedimientos adecuados de evaluación de la efectividad de la ejecución para establecer en qué medida se alcanzan los objetivos y metas de los programas y proyectos del SPADA y cuáles son los factores causales, por los cuales se fracasa en el logro de los mismos. Esta deficiencia, a su vez, no permite contar con la información de retroalimentación necesaria para la reorientación de las



estrategias y políticas y la elaboración de nuevos planes, programas y proyectos de desarrollo agropecuario.

e) Coordinación, concertación y promoción

La actividad de coordinación de las actividades del SPADA las realiza el despacho por medio de comités interministeriales y de la USPADA a la que le corresponde la coordinación de la elaboración de la estrategia, las políticas y el plan sectorial de desarrollo agropecuario y la formulación del presupuesto anual del MAGA. Para este propósito coordina con la Secretaría General del CNPE y con la Dirección Técnica del Presupuesto y la Dirección de Financiamiento Externo del Ministerio de Finanzas Públicas. No obstante los esfuerzos que se realizan, no existe total correspondencia entre el Plan y el presupuesto del SPADA, debido en gran medida a una deficiente coordinación de la USPADA con las dependencias del MAGA y las entidades descentralizadas del SPADA, con la SEGEPLAN y con la DTP y la Dirección de Financiamiento Externo y Fideicomiso del Ministerio de Finanzas Públicas. La coordinación de la ejecución del plan sectorial agropecuario, de los programas operativos y los proyectos de inversión en el SPADA también es insuficiente. Los mecanismos diseñados para facilitar esta coordinación son el Consejo de Programación Sectorial (COPROSEC) por el Comité Superior de Coordinación (COSUCO), del cual la USPADA ejerce la Secretaría Técnica. A nivel regional y subregional son los Comités Regionales de Desarrollo Agropecuario y de Alimentación (COREDAS) y los Comités Subregionales de Desarrollo Agropecuario (COSUREDAS), que dependen los COREDAS.

Estos mecanismos no han mostrado una total articulación debido a la inexistencia de programas y proyectos elaborados adecuadamente y en parte a la poca precisión de los lineamientos operativos, generando en gran parte confusión, duplicación de esfuerzos, desperdicio de recursos y reducción de la efectividad del SPADA.

El sistema de información de que dispone el Despacho para conocer los resultados del seguimiento y problemas de coordinación, los logros y avances de los programas operativos y de los proyectos en ejecución, para la toma de decisiones es insuficiente pues aunque existen los registros no se cuenta con los mecanismos, instrumentos y procedimientos de informática y de en general.

Para la coordinación y promoción de la ejecución de los programas y proyectos del SPADA con el Sector Privado



1

Agropecuario existe el Comité Nacional de Coordinación del Sector Privado Agropecuario (COCOSA), el cual está integrado por representantes del Sector Privado Agropecuario de grandes, medianos y pequeños agricultores y es presidido por el Ministro de Agricultura. El COCOSA no ha funcionado adecuadamente para mantener una fluida comunicación y concertación con el sector privado agropecuario por razones organizacionales y debido a que es difícil lograr la representación e integración del sector privado agropecuario.

A nivel nacional existe el sistema de Consejos de Desarrollo, el cual incluye el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, los consejos regionales en las ocho regiones del país y los consejos departamentales y municipales en los cuales participa el Sector Público Agropecuario, el Sector Privado y el resto del Sector Público Agrícola. Los Consejos aunque permiten conocer el la problemática y la coordinación de la ejecución de los programas y proyectos del Gobierno, la comunicación del SPADA con el sector privado es muy limitada y no permite llevar a cabo una concertación y coordinación directa con dicho Sector.

La función de promoción de la participación del Sector Privado Agropecuario y el resto de las instituciones del Gobierno en los diferentes programas operativos y proyectos de inversión del SPADA, no se realiza debido a deficiencias de tipo legal, ya que esta tarea no se le asigna a ninguna unidad específica del SPADA.

f) El proceso de toma de decisiones

El proceso de toma de decisiones sobre políticas y acciones específicas en el SPADA se caracteriza por una fuerte centralización e insuficiente fundamento técnico que garantice el éxito en la resolución de los problemas que quieren resolver o en el logro del impacto deseado.

La necesidad de tomar una decisión a nivel de Despacho, puede provenir del interior del SPADA o de afuera del sector a través de cualquier otra institución del Estado o del Sector Privado. Al presentarse esta necesidad, el despacho ministerial obtiene la información disponible y analiza el problema o situación, su naturaleza, efectos, urgencia, importancia, etc., y toma una decisión al respecto. Muchas veces el proceso de análisis de la información lo realiza la USPADA o los asesores de que dispone el despacho ministerial, otras veces por limitaciones de tiempo lo hace el ministro con algunas personas que lo asisten a integrar un conjunto de datos



y elementos de juicio para la toma de la decisión correspondiente.

No se dispone de un banco de datos e información ni de un cuerpo multidisciplinario de analistas que funcione sistemáticamente para el estudio y el asesoramiento al despacho ministerial ni para hacer el correspondiente seguimiento de la implementación y ejecución de la decisión que se tome.

La USPADA es la Unidad que tendría que realizar estas tareas, sin embargo, no siempre las realiza de manera sistemática y efectiva.

3.2.5. Recursos e infraestructura operativa y logística

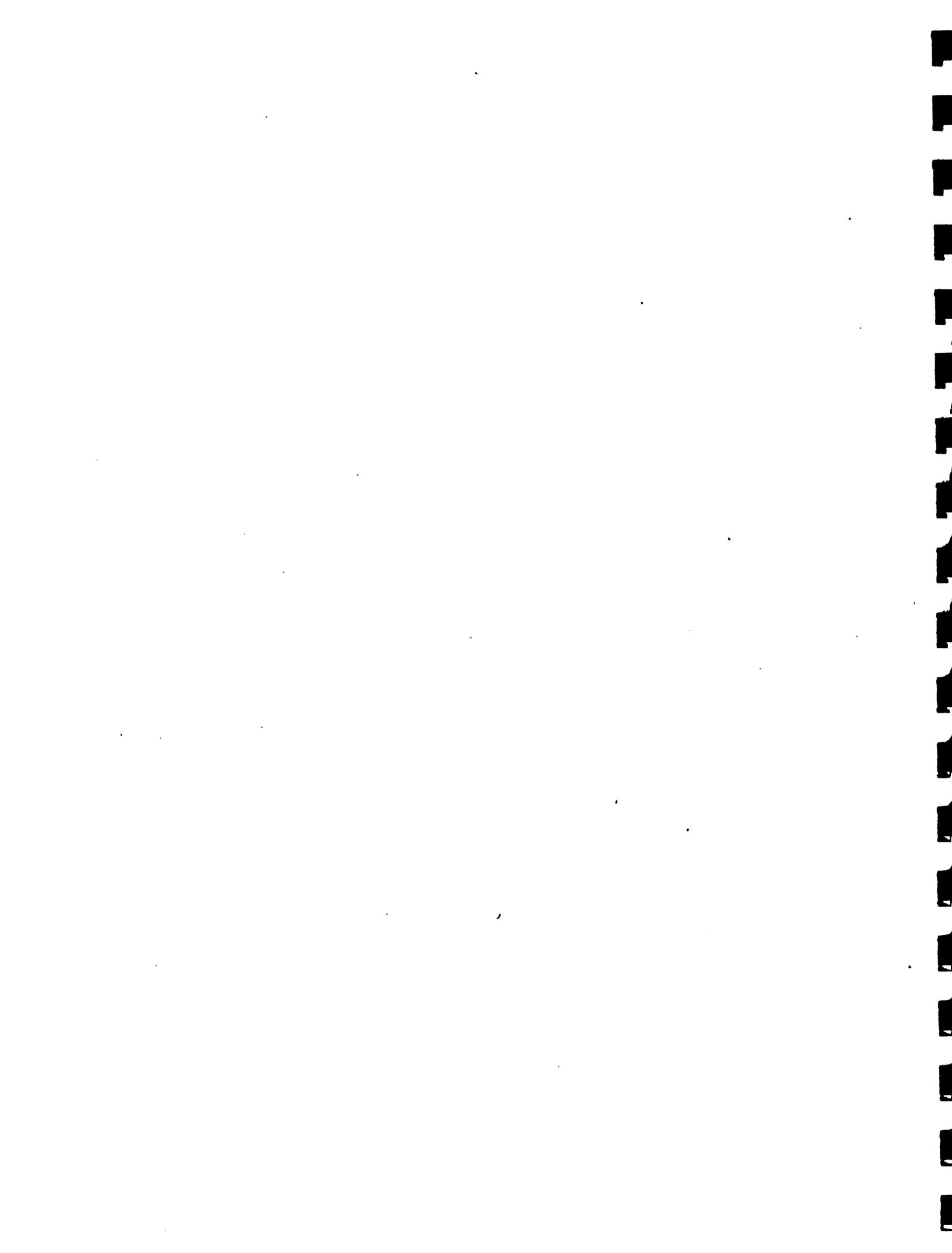
a) Recursos financieros

Para el revisar de la suficiencia y adecuada asignación de los recursos financieros al SPADA para el cumplimiento de sus funciones, se consideran la asignación de recurso al MAGA, a las instituciones descentralizada y Autónomas (ICTA, INDECA, PROLAC y BANDESA) y a los otros ministerios e instituciones que ejecutan acciones relacionadas con el sector agropecuario.

El presupuesto de gastos del MAGA para 1990 fue de Q. 179.991.956 representando el 4.1 por ciento del presupuesto General de Egresos del Estado, del cual el 53.3% corresponden a funcionamiento, y el 46.7% a inversión.

Las transferencias corrientes y de inversión para las entidades descentralizadas se consignan en el presupuesto del MAGA; las transferencias corrientes conforman fundamentalmente los gastos de funcionamiento de las instituciones descentralizadas.

Al revisarse el presupuesto que se le asigna al SPADA se podría pensar que este es insuficiente para que pueda efectivamente cumplir con las funciones y realizar las actividades que le corresponden de acuerdo a su marco legal operativo y a la estrategia de desarrollo agropecuario, sin embargo, no existe un parámetro de comparación para esta aseveración, talvez la inexistencia de correspondencia entre lo que representa en importancia el Sector Agropecuario en terminos del PIB, exportaciones y empleo y lo que se le asigna en el presupuesto al MAGA refleje esta idea.



Pareciera ser que más que insuficiencia de recursos el principal problema radica en la inadecuada asignación y uso de los mismos en tareas que no contribuyen a aumentar la productividad y efectividad del SPADA en el Agro Guatemalteco y en el financiamiento de una estructura burocrática no correspondiente, desmotivada y desbalanceada en su distribución.

Al revisarse la estructura y composición del presupuesto del MAGA, se puede establecer que casi todos los recursos del mismo se destinan a funcionamiento para "mantener operando" el mecanismo administrativo del SPADA y que lo que se destina para acciones dinámicas e inversiones netas es irrelevante. La crisis financiera que atraviesa el país limita considerablemente la posibilidad de una mayor asignación de recursos al SPADA por lo que es necesario utilizar de manera eficiente los recursos de que se disponen y optimizar, la asistencia técnica y financiera externa, lo que en la actualidad se hace desordenadamente.

b) Recursos Humanos

La disponibilidad y suficiencia de los recursos humanos en el SPADA no es adecuada en algunas áreas si se toman en cuenta las funciones y actividades que este tiene que realizar.

De acuerdo a información disponible, el SPADA contaba con aproximadamente 14,000 empleados en 1988* de los cuales menos del 5% eran profesionales, alrededor del 17% técnicos y el resto correspondían a personal operativo y administrativo.

Una limitante considerable para la acción del sector es la insuficiente formación técnica y operativa del recurso humano, así como el bajo número de personal con conocimiento y experiencia en áreas especializadas, y no exclusivamente en el campo de la producción agropecuaria como ocurre en la actualidad. En algunos casos cuando existe personal calificado éste se encuentra mal ubicado.

No obstante que el SPADA lleva a cabo una serie de actividades en diferentes áreas técnicas como análisis económico, administración, manejo de proyectos, comercialización, promoción, finanzas, investigación

* INAP. Análisis institucional sector público agropecuario y de alimentación. Guatemala, Junio de 1988.



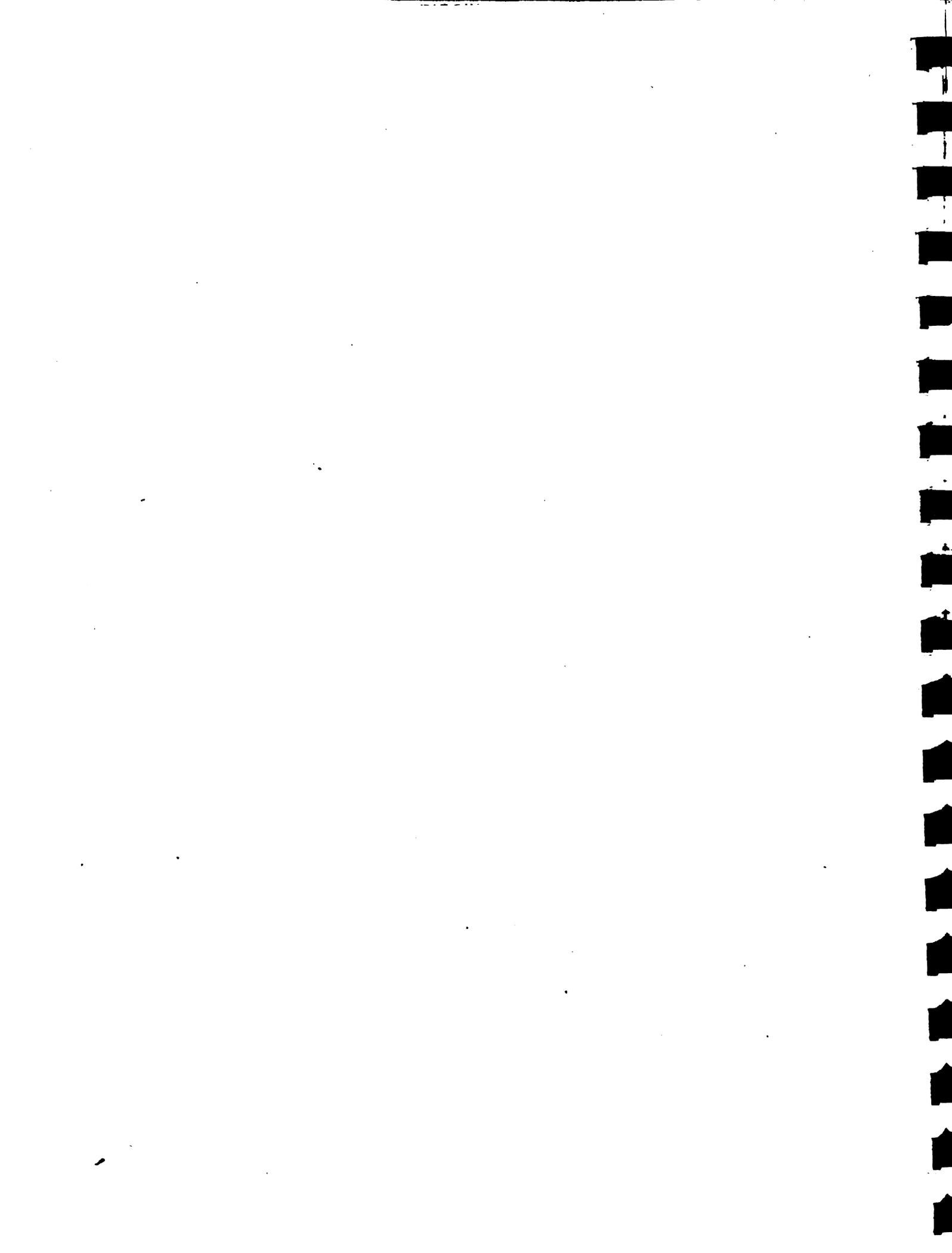
aplicada, capacitación, etc. la mayor parte del personal profesional y técnico que labora en el SPADA son ingenieros agrónomos y veterinarios habiendo muy pocos profesionales en las otras áreas técnicas.

Entre los diversos factores que afectan la suficiencia y calidad del recurso humano del SPADA, tal vez la más importante es la estructura salarial vigente en el personal profesional, la cual establece salarios bastante más bajos que los que existen en el sector privado para cargos y ocupaciones equivalentes y aún en otros sectores de la administración pública. Tampoco se aplica un sistema de promoción del personal en términos de ascensos e incrementos salariales por méritos o por aumento en el costo de la vida. Con excepción de los incrementos salariales de carácter general que ha implementado el Gobierno de la República en 1989 y en 1990, no se han dado aumentos salariales de manera sistemática. Lo anterior no permite que el Sector disponga de suficiente recurso humano capacitado y motivado, y genera permanentemente una gran movilidad y deserción del personal idóneo al sector privado y a otros sectores del Gobierno. De la misma manera, la capacitación del personal es insuficiente e inadecuada y no existe congruencia entre las necesidades de capacitación y la oferta de adiestramiento.

La Unidad de Formación de Recursos Humanos no ha desarrollado un papel efectivo en este campo debido fundamentalmente a que no dispone de los suficientes recursos humanos y financieros y de la infraestructura operativa necesaria. En este sentido no existe suficiente oferta de oportunidades de capacitación en el campo agropecuario, principalmente a nivel técnico operativo, ya que no hay una orientación rural en la educación, pues lo que se hace es proyectar la educación urbana al campo. La ENCA en lugar de enfatizar la capacitación técnica en agricultura pareciera que más bien prepara a aquellas personas que van a ingresar a la universidad.

Las Universidades de San Carlos y Rafael Landívar, del Valle, ofrecen la carrera de agronomía y las dos primeras postgrado en economía agrícola.

Tampoco se hace un aprovechamiento óptimo de las facilidades que diversas organizaciones regionales ofrecen en el campo de la capacitación agropecuaria, como el CATIE y EARTH en Costa Rica y El Zamorano en Honduras ni se aprovechan los diferentes cursos cortos que ofrecen diversos organismos internacionales ni países amigos.



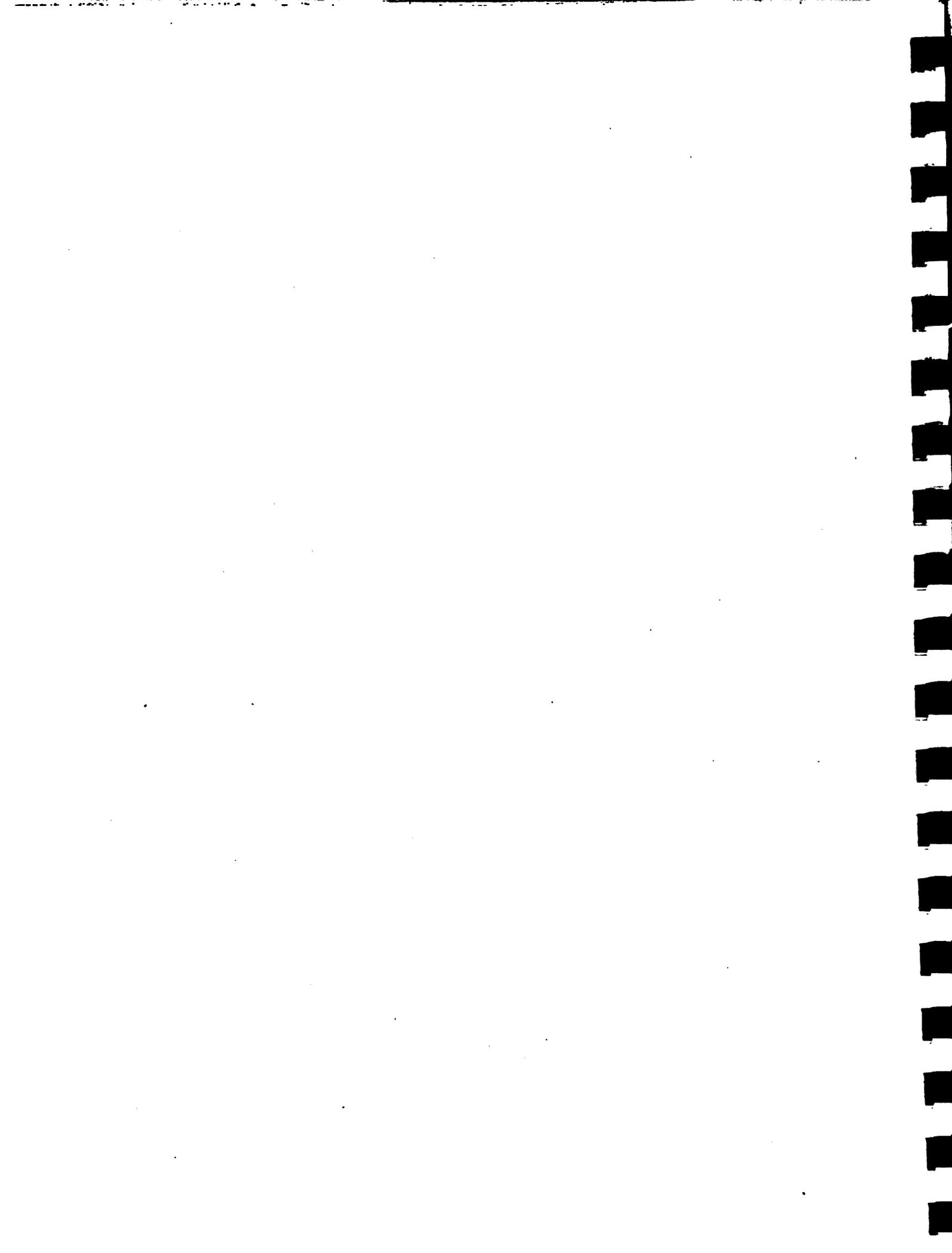
Adicionalmente a las limitaciones anteriormente mencionadas la inestabilidad laboral que existe en el Gobierno no permite atraer, desarrollar y mantener un equipo técnico y administrativo calificado y suficientemente productivo que presta sus servicios de manera eficiente, creativa y sostenida en el SPADA.

c) Infraestructura operativa y logística

Las instalaciones del MAG y del SPADA están diseminadas en la ciudad de Guatemala y aunque algunas dependencias disponen de oficinas adecuadas la mayoría tiene limitaciones de espacio y de otras facilidades que deben existir para el eficiente cumplimiento de sus funciones. Lo anterior dificulta la realización del proceso gerencial del SPADA y obstaculiza la comunicación, coordinación, y el seguimiento dentro del Sector. Asimismo, muchas de las instalaciones del SPADA alquiladas por lo que no reúnen el grado de adecuación necesario y además representan un costo financiero.

Por otra parte el sistema de comunicaciones y de información con que cuenta el Despacho Ministerial y las dependencias e instituciones que conforman el SPADA es insuficiente. Esto es de gran importancia para determinadas instituciones que por la función que desempeñan en el interior del país requieren mejores facilidades de comunicación e información como BANDESA, DIGESA, DIGESEPE y DIGEBOS.

Aunque no existe un registro que consigne los recursos del sector con exactitud, se puede decir que los requerimientos y necesidades de equipo y mobiliario del SPADA no son satisfechas adecuadamente; hacen falta máquinas de escribir, calculadora, escritorios, equipo de cómputo y vehículos, así como el mantenimiento y los recursos para hacer funcionar el aparato administrativo de apoyo que se necesita.



IV. ANALISIS DEL PROCESO DE INVERSION EN EL SECTOR AGRICOLA GUATEMALTECO

4.1. Comportamiento de las Inversiones en el Sector Agrícola

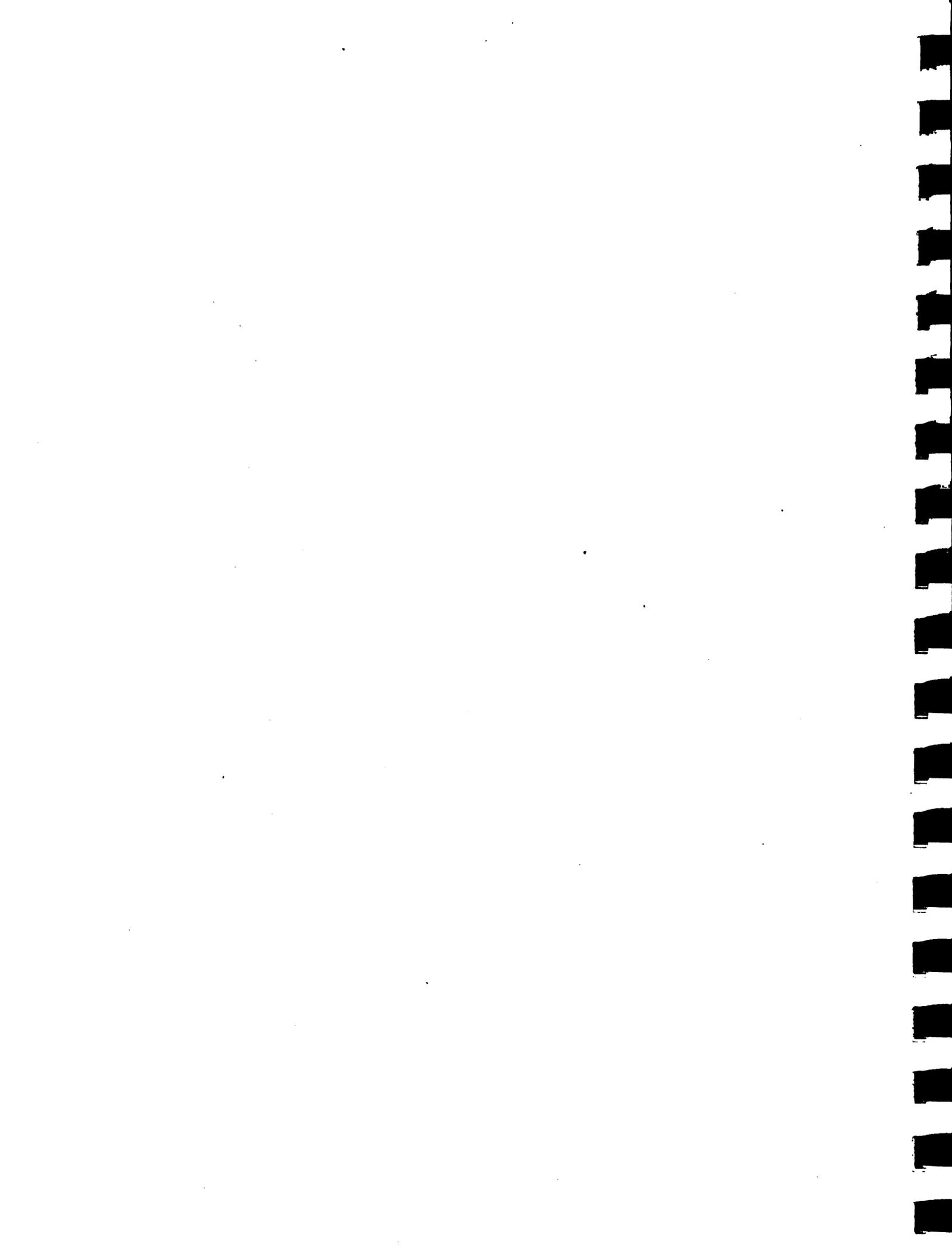
En esta sección del diagnóstico se presentan las cifras significativas que evidencian el comportamiento de las inversiones sectoriales para el período 1981-1989.

Por mandato constitucional, la política económica debe ser congruente en lo referente a gasto público y producción. Como es bien conocido el sector agrícola en Guatemala representa el sector más importante de la economía contribuyendo al producto interno bruto durante la última década en un 25%. No obstante, lo anterior, las cifras sobre gasto público de funcionamiento del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA) y su relación con el gasto de funcionamiento del gobierno central es apenas del orden del 4%.

**CUADRO 1. Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación
Montos Aprobados para Funcionamiento 1981-1989
Millones de Quetzales**

CONCEPTO	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Presupuesto de funcionamiento	45.1	35.5	31.7	30.0	29.7	36.1	59.5	68.8	90.4
Relación presupuestaria de funcionamiento del MAGA y del gobierno central	6.1	4.7	4.0	3.8	3.6	3.3	3.5	3.6	4.0

FUENTE: Ministerio de Finanzas Públicas



4.1.1. Inversiones Globales

Uno de los objetivos de la política fiscal es promover el bienestar social a través de mejoras en los servicios, así como fortaleciendo la infraestructura productiva mediante la inversión pública.

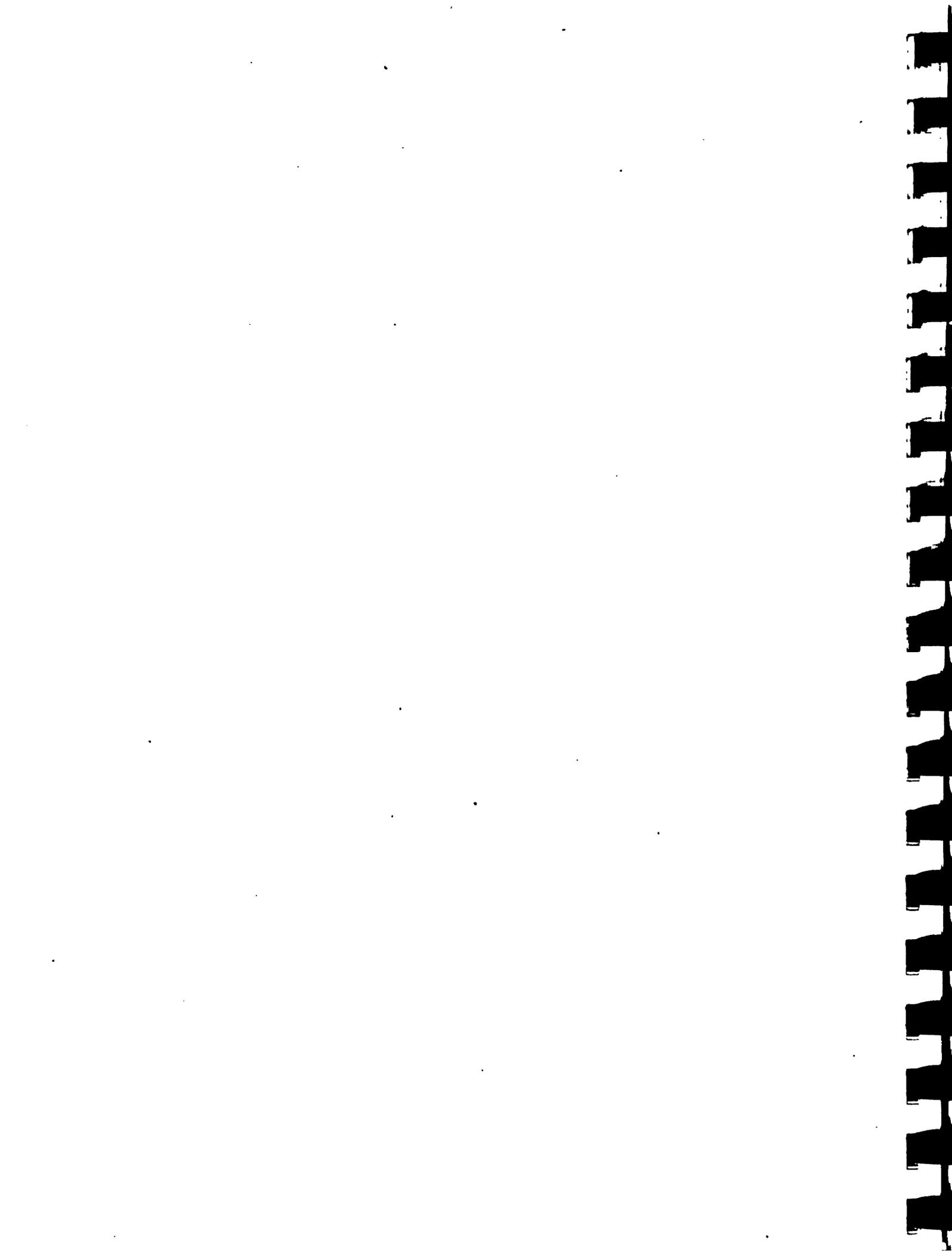
El Cuadro 2 presenta el comportamiento de la inversión pública global para el período 1981-1989. Se puede apreciar que se considera como inversión total a la inversión en programas y proyectos (inversión directa), a las transferencias a las instituciones de gobierno o privadas (inversión indirecta) y hasta 1986 también incluyó los gastos del programa de reconstrucción nacional.

CUADRO 2. Gastos de Inversión. Años 1981-1989 (En Millones de Quetzales)

CONCEPTO	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Total inversión	633.6	589.9	447.2	417.7	333.8	423.2	616.5	711.3	1029.6
Directa	309.5	280.3	246.3	235.0	205.3	231.4	389.5	479.6	718.6
Indirecta	251.2	265.0	180.2	175.6	122.4	190.3	227.0	231.7	311.0
Reconstrucción	72.9	44.6	20.7	7.1	6.1	1.5	-	-	-

FUENTE: Ministerio de Finanzas Públicas#

El comportamiento de la inversión muestra dos segmentos bien definidos 1981-1985 y 1986-1989. El primero muestra una caída de la inversión como resultado de las estrechas financieras entre los ingresos corrientes y los gastos corrientes, lo que impidió sostener los niveles de inversión. Durante el segundo segmento se aprecia el efecto del uso de ingresos de capital, principalmente provenientes de préstamos externos, donaciones y crédito interno, mediante venta de bonos de gobierno, el que



financió la contrapartida local requerida por los préstamos y donaciones. El aumento de inversiones repunte que inició en 1986 motivado por condiciones políticas y expectativas de paz y democracia, acentúa su crecimiento en 1989.

4.1.2. Las inversiones agrícolas

Las inversiones agrícolas reflejan una misma tendencia en términos generales que la observada en las inversiones globales. El cuadro 3 presenta los presupuestos aprobados de inversiones del sector agrícola lo que incluye las inversiones del MAGA, así como de las entidades descentralizadas del sector público agrícola. El comportamiento para el período 1981-1985 fue irregular, observándose un alza hacia 1983. A partir de 1986, se observa un crecimiento sostenido con un repunte hacia 1989. Durante el período analizado se observa un incremento nominal en las inversiones del 205%. En el desglose de la inversión se puede ver que los rubros de construcción, adiciones y mejoras por contrato; desembolsos financieros y maquinaria y equipo son los que han contribuido significativamente en el incremento de las inversiones del sector.



CUADRO 3. Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación
Monto aprobados para Inversión. 1981-1989
En Millones de Quetzales

CONCEPTO	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	Incremento ent
Presupues- to de Inversión	21.1	36.5	45.5	26.8	24.2	42.4	53.0	96.8	162.4	205.3
Servicios Persona- les	1.2	1.2	1.0	1.5	1.4	1.4	2.1	2.9	5.9	95.0
Servicios no per- sonales	0.3	0.8	0.5	1.0	0.9	0.9	2.3	8.9	3.4	45.0
Materia- les y su- ministros	0.5	0.4	0.3	0.7	0.9	0.7	1.6	5.4	7.2	47.2
Maquinaria y Equipo	0.1	0.2	0.1	0.7	0.7	0.9	0.8	9.1	17.2	682.3
Construc- ción, Adi- ciones y Mejoras por Contrato	-	1.5	1.8	2.5	1.1	7.0	9.0	45.3	56.4	
Transferen- cias Corrientes	-	18.5	-	0.4	0.1	0.8	3.1	1.7	4.4	
Transferen- cias de Capital	12.5	13.9	20.4	13.9	11.9	14.3	14.2	10.0	24.2	-23.2
Desembol- sos Finan- cieros	6.5	-	14.6	6.1	7.2	14.0	15.7	11.9	34.7	111.7
Asigna- ciones Globales	-	-	6.8	-	-	2.4	4.2	1.6	9.0	

FUENTE: Ministerio de Finanzas Públicas.

El cuadro 4 muestra la relación del presupuesto de inversiones del sector público agrícola con respecto al presupuesto de inversión del gobierno.



**CUADRO 4. Relación del Presupuesto de Inversión del MAGA
Respecto al Presupuesto de Inversión del
Gobierno Central**

CONCEPTO	PRESUPUESTO ASIGNADO DEL MAGA RELACION PORCENTUAL								
	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Presupuesto Inversión Gobierno Central	3.3	6.2	10.2	6.4	7.2	10.0	8.6	13.6	15.8

FUENTE: Ministerio de Finanzas Públicas

Las cifras indican una tendencia clara hacia el alza de 3.3% en 1981 a 15.8% en 1989. Sin embargo, esta relación se mantiene muy por debajo del aporte del sector a la economía (25%). Aunque debe considerarse que el sector solo contribuye fiscalmente con menos del 5% de los ingresos directos del gobierno.

Por último es importante señalar que las cifras presentadas en los cuadros anteriores corresponden a los montos aprobados para la inversión, los que difieren de lo que realmente se ejecutó. Un análisis sobre el nivel de ejecución calculado con la información suministrada por el Ministerio de Finanzas Públicas muestra que para los años 1986, 1987, sólo fue posible ejecutar en 54.1% y 71.3% de los montos programados para inversión sectorial respectivamente.

4.1.3. Funcionamiento del Sistema Financiero Formal

Conocer el funcionamiento del sistema financiero es importante cuando se analiza el proceso de inversiones en el sector agrícola, sobre todo porque a través de este sistema se opera la inversión vía créditos.

El sistema financiero en Guatemala, está constituido por el Banco Central ó Banco de Guatemala, tres bancos de gobierno y 17 bancos privados. otras entidades del

sistema financiero, la constituyen financieras, empresas de seguro y fianzas y cooperativas de ahorro y crédito.

Existe poca descentralización hacia el interior del país, especialmente en cuanto a decisiones sobre crédito. En cuanto a infraestructura bancaria, existen 247 agencias bancarias entre estatales y privadas, siendo que 93 de ellas se encuentran en la ciudad de Guatemala.

El cuadro 5 hace referencia a la participación del crédito agrícola, en el crédito total del sistema bancario. Se puede apreciar que la participación del crédito agrícola es el del orden del 20% para el período 1981-1986.

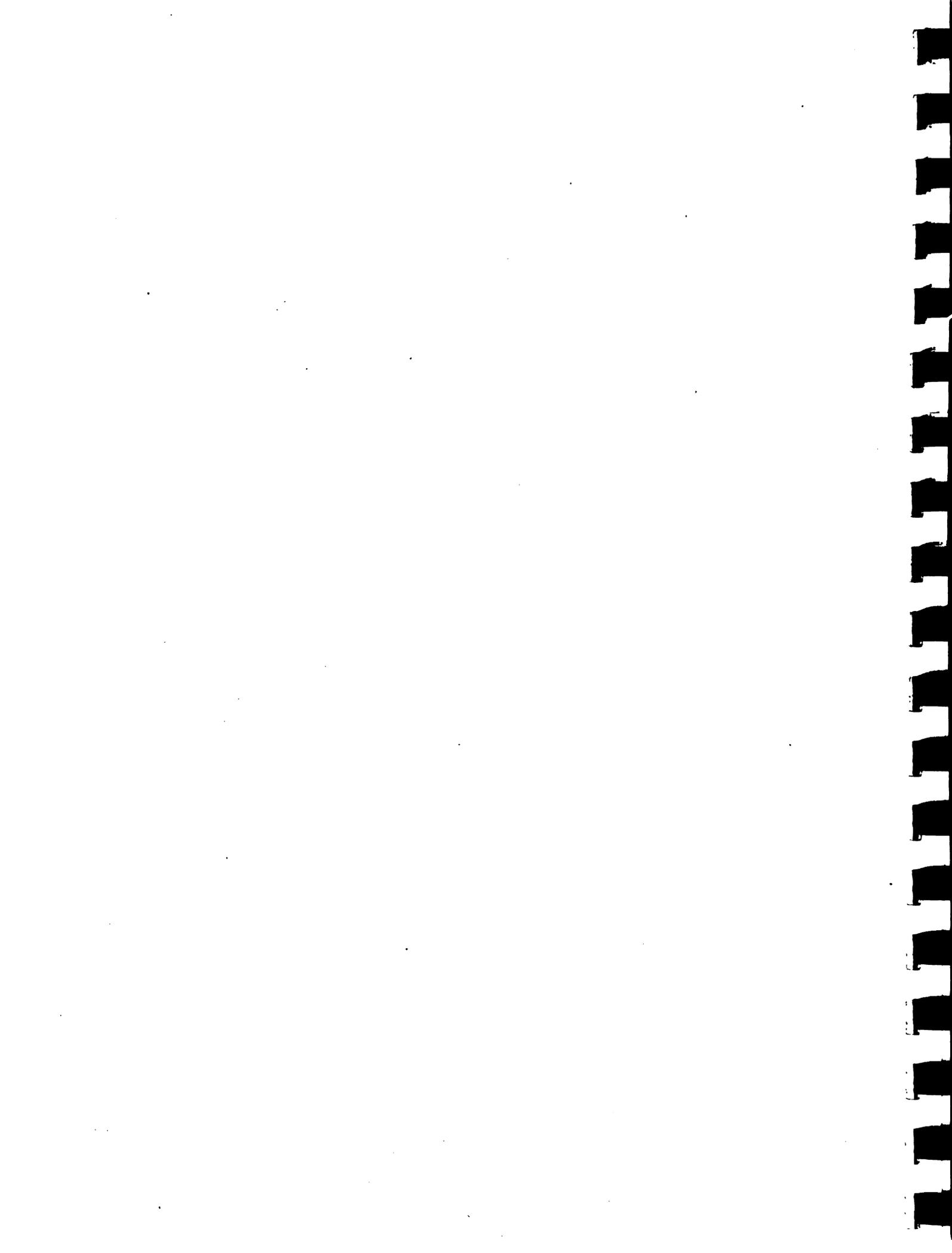
CUADRO 5. Participación del Crédito Agrícola en el Crédito Total del Sistema Bancario (en millones de quetzales)

ANO	TOTAL CREDITO SISTEMA BANCARIO	CREDITO AGRICOLA (1)	PORCENTAJE
1981	810.71	92.0	23.7
1982	882.7	180.7	21.8
1983	977.4	209.8	21.5
1984	1197.7	226.3	18.9
1985	1151.8	189.4	16.4
1986	1346.9	218.0	16.2

(1) Incluye agricultura, ganadería, silvicultura, caza y pesca.

FUENTE: Scheel, G y Toro G. Publicación Miscelánea AI/GT-88-010 ISSN-0543-5391, Guatemala, agosto de 1988.

En el cuadro 6 se presenta una comparación entre el crecimiento de la producción de algunos productos agrícolas, para los cuales se ha destinado en mayor porcentaje el crédito agrícola y el crecimiento del mismo.



CUADRO 6. Comparación entre el Crecimiento de la Producción y el Crédito Agrícola 1981-1986

ANO	CAFE		ALGODON		CAÑA DE AZUCAR	
	Cred.	Prod.	Cred.	Prod.	Cred.	Prod.
1977	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1978	142.7	100.8	100.3	113.5	72.7	87.6
1979	132.6	102.8	82.2	108.0	41.7	95.5
1980	246.7	102.0	165.0	89.2	149.3	113.3
1981	199.0	99.3	183.8	54.5	363.9	129.7
1982	193.3	99.8	152.6	32.5	260.3	114.2
1983	184.3	99.9	190.3	42.7	268.1	114.3
1984	178.4	107.0	233.6	44.3	190.4	119.1
1985	150.4	102.8	205.4	37.4	158.8	117.9
1986	219.3	108.3	85.4	19.5	384.5	117.9

FUENTE: Scheel, G. y Toro, G. Publicación Miscelánea AI/GT-88-010 ISSN-0543-5391, Guatemala agosto de 1988.

En ninguno de los tres productos se observa una correlación estable entre el crecimiento de la producción y el crecimiento del crédito agrícola, lo que indica que este no explica el crecimiento de la producción, por lo que se considera que son otras las fuentes de recursos que inciden en la producción.

Las estadísticas señalan que cerca del 86% de los créditos agrícolas se conceden a no más de un año plazo y que solo 7% de los créditos otorgados al sector han sido a más de 3 años plazo. Esto quiere decir que el crédito ha financiado mayormente costos de operación y descuidado la inversión sectorial trayendo como consecuencia la descapitalización de la agricultura, lo que limita su capacidad de crecimiento.

Para sustentar esto último, el cuadro 7 presenta la formación bruta de capital fijo y su consumo en el sector agropecuario para el período 1980-1987. Durante todo el período se observa que la formación de capital es inferior a su consumo, lo que indica un proceso de descapitalización de la agricultura. No obstante lo anterior, se ha observado un sostenimiento y a veces un incremento en la producción agrícola, lo que hace evidente una falla en las estadísticas disponibles.

Las tasas de interés negativas, producto de una mayor inflación que las tasas de interés pasivo, han motivado



CUADRO 7. Formación Bruta de Capital Fijo y Consumo en el Sector Agropecuario (Miles de Quetzales)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Formación Bruta de Capital Fijo*	49,138.8	39,699.7	28,671.3	26,311.7	43,349.0	36,475.0	29,968.8	49,369.2
Consumo de capital fijo	80,092.8	80,284.6	71,886.0	59,902.4	56,393.0	57,445.4	58,648.5	73,269.9

FUENTE:

Elaboración propia. Cifras del compendio de cuentas nacionales del Banco de Guatemala.

* Este rubro incluye mejora de tierras y plantaciones, así como la formación de capital fijo importado. Se excluye el capital fijo no importado aunque se estima que este es relativamente bajo.



inversión privada en la agricultura, lo que podría explicar el sostenimiento de los niveles de producción y hasta el crecimiento en algunos rubros durante los últimos años.

4.1.4. Condiciones del Financiamiento

Guatemala como la mayoría de países de la región, ha requerido financiamiento internacional ante la imposibilidad de cubrir la demanda de inversiones con reembolsos de ahorro interno. Este financiamiento externo tendría que orientarse hacia la creación de infraestructura productiva para generar un proceso de desarrollo.

El sector público agrícola, ha captado recursos financieros provenientes de organismos internacionales, mediante donaciones en especie o en dinero, así como créditos para financiar programas y proyectos de fomento y desarrollo sectorial, los que representan el principal componente de las inversiones del sector público.

El condicionamiento del financiamiento, tiene su origen desde la fuente financiera internacional pasando por una serie de etapas y/o instancias que de alguna manera van agregando restricciones a lo que debía ser un flujo de fondos ágil y dinámico del proceso de las inversiones sectoriales.

Entre las instancias más importantes que componen esta serie de pasos están:

- a. Fuente financiera internacional, con sus objetivos y restricciones para cada fase del desarrollo de la inversión.
- b. Fuente receptora y distribuidora de recursos (direcciones de financiamiento del país), que tienen como función legal, determinar y hacer cumplir las normativas del presupuesto.
- c. Fuente de priorización de inversiones (planificación global y sectorial), las cuales ordenan las prioridades de inversión, según los mandatos señalados por los objetivos, estrategias y políticas de desarrollo nacional y sectorial.
- d. Fuente de manejo sectorial de inversiones (departamento presupuestal del sector), encargada de elaborar y controlar la ejecución presupuestaria sectorial.



- e. Fuente receptora de cada fase del proyecto (preinversión e inversión), la cual puede ser una institución o una unidad creada para el efecto, con la responsabilidad administrativa y técnica en la ejecución.
- f. Fuente de operaciones (manejo) que es la encargada de la fase operativa del proyecto, luego de completar la etapa de implementación física, para desarrollar el funcionamiento del mismo.

El cuadro 8, resume las condiciones financieras de las principales fuentes de financiamiento para el caso de proyectos en ejecución dentro del sector público agrícola con recursos externos. Se puede decir que las condiciones son favorables. En el caso del Banco Interamericano de Desarrollo, BID, los préstamos se han otorgado en promedio durante el período analizado a un plazo de 30 años, un período de gracia de 7.6 años promedio, intereses de 1.3% para el período de gracia y 2% para las amortizaciones. En materia de comisiones, se han pagado 0.5% por compromiso, lo que constituye un fuerte aumento en costos cuando se desfazan los palzos de ejecución.

La Agencia Internacional de Desarrollo de los Estados Unidos, AID, por su parte ha otorgado préstamos con un plazo promedio de 25 años, períodos de gracia de 10 años, intereses de 2.2% y 3.7% para el período de gracia y la amortización respectivamente. Esta agencia no ha cobrado comisiones. Por último el FIDA, ha presentado las condiciones más desfavorables, siendo que ha condicionado su préstamos a 20 años plazo, períodos de 5 años, intereses del 4% para el período de gracia y amortizaciones.



CUADRO 8. Condiciones Financieras según Fuente de Financiamiento de los Préstamos en Ejecución

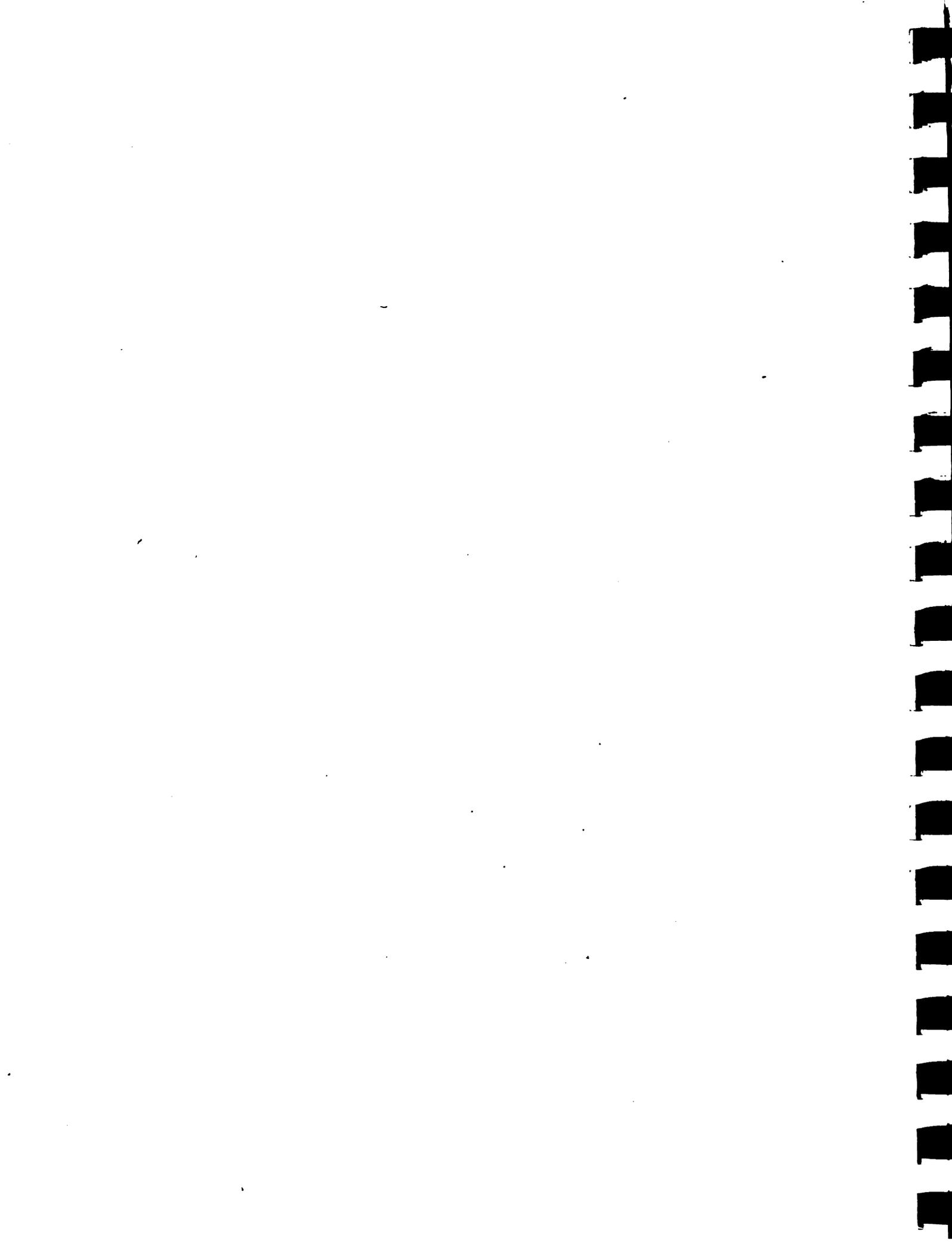
BID	1982	30	10	1.0	2.0	0.5	-
	1984	20	3	2.0	2.0	0.5	-
	1989	40	10	1.0	2.0	0.5	-
PROMEDIO		30	7.6	1.3	2.0	0.5	-
AID	1983	25	10	2.0	3.0	-	-
	1985	25	10	2.0	3.0	-	-
	1986	25	10	2.5	5.0	-	-
PROMEDIO		25	10	2.2	3.7	-	-
FIDA	1984	20	5	4.0	4.0	-	-

FUENTE: Villeda de Garcia, B. IICA Publicación Miscelánea AI/GT/-89-02 ISSN-0534-5391.

Si bien es cierto las condiciones del financiamiento han sido favorables, los costos del financiamiento se han visto seriamente incrementados por los desfases en la ejecución. Un estudio sobre casos particulares de proyectos terminados, indica que los desfases en la ejecución van desde 9 meses hasta 55 meses para su inicio y de 10 a 42 meses para su finalización. El incremento en costos de la inversión son originados por incrementos en el costo de las contrapartidas nacionales antes del inicio del proyecto y por comisiones de compromiso por crédito no ocupado durante el período de ejecución.

El desfase que se presenta para iniciar los proyectos, generalmente está relacionado con el cumplimiento de condiciones previas al primer desembolso por parte del organismo financiante. Entre los problemas más comunes que intervienen en el desfase de los proyectos durante su ejecución se encuentran:

- Falta de conocimiento de las Unidades Ejecutoras de los trámites y procedimientos a seguir, tanto dentro del sector público como con las diferentes fuentes financieras.



- Falta de previsión, programación, seguimiento y evaluación dentro de la ejecución del proyecto por parte de la Unidad Ejecutora.
- Procedimientos lentos y burocráticos al interior del Sector Público para la gestión administrativa de aprobación del flujo de fondos.
- Falta de claridad de las funciones y ámbitos de competencia de los niveles y dependencias vinculadas con la programación, asignación presupuestaria y ejecución del proyecto.

4.1.5. Origen y Composición de los Recursos Financieros

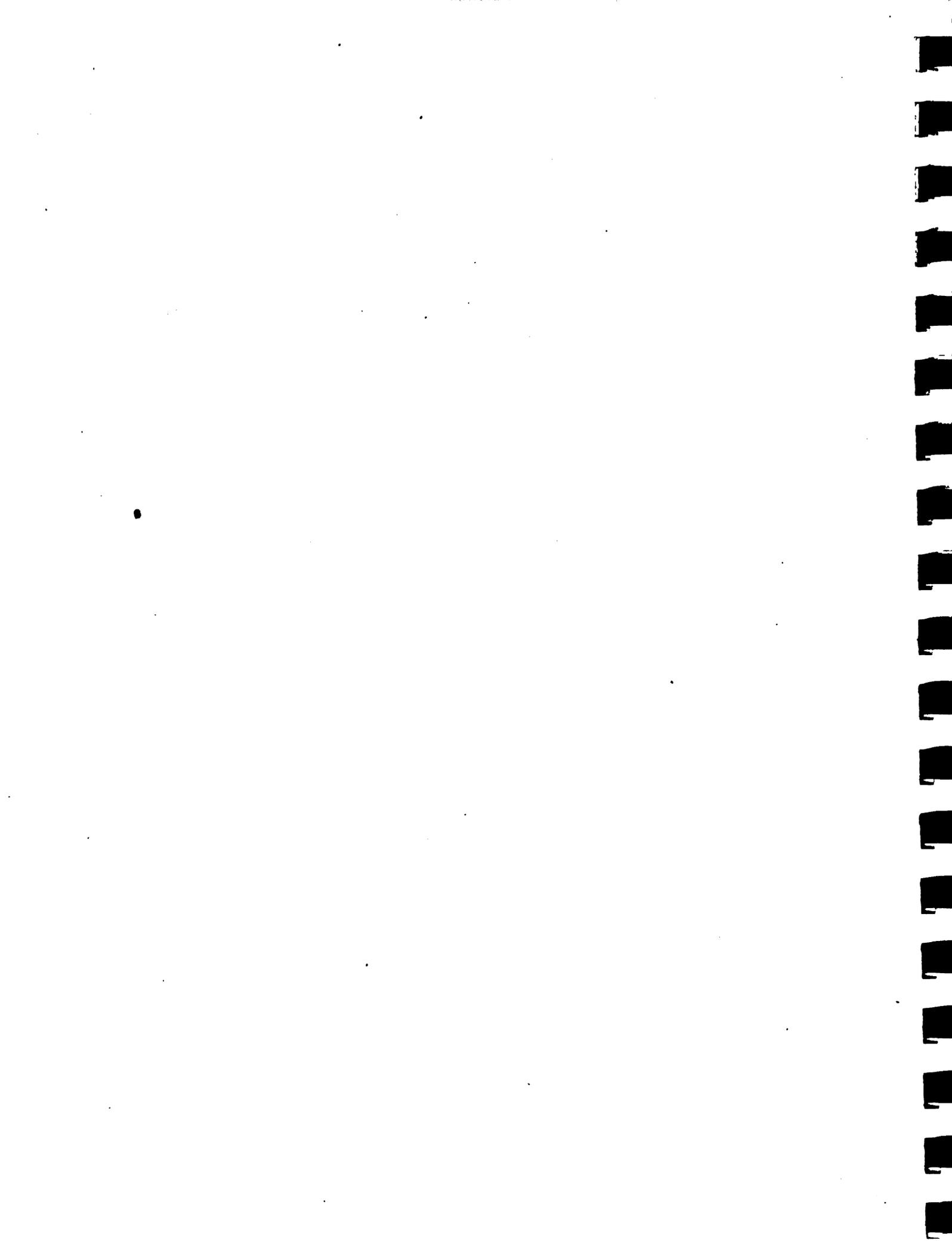
Los recursos financieros para la inversión sectorial provienen principalmente de fondos externos en dos modalidades, donaciones y préstamos. Los fondos internos generalmente representan las contrapartidas locales a los préstamos y donaciones.

El cuadro 9 muestra la composición de los fondos presupuestados para inversión del sector público agrícola previstos para ejecutarse en 1990.

CUADRO 9. Presupuesto de Inversión del Sector Público Agrícola para Ejecutarse en 1990 por Fuente de Financiamiento (Montos en Quetzales)

FUENTE DE FINANCIAMIENTO	MONTO	PARTICIPACION (%)
<u>Fondos Externos</u>		
Préstamos	60,664,133	51.14
Donaciones	39,391,233	33.21
<u>Fondos Internos</u>		
Préstamos	17,963,035	15.14
Ahorro	601,962	0.51
Total	118,620,363	100.00

FUENTE: Elaboración propia de información suministrada por USPADA.



Las cifras muestran que cerca del 85% de los recursos asignados corresponden a fondos de origen externo; 51.14% de los mismos son préstamos y 33.21% son donaciones. Sólomente el 15.65% de los recursos son fondos internos de los cuales a penas el 0.51% son ahorro interno, lo que muestra la debilidad del sector para autofinanciar la inversión. A lo anterior, hay que agregar que los fondos externos son solo un presupuesto pendiente de aprobar por la agencia financiera y por las instancias de gobierno. Los préstamos internos, por su parte, están sujetos a las disposiciones de la Junta Monetaria.

Es importante indicar que estos fondos internos, representan la contrapartida nacional para la ejecución de los proyectos; sin embargo, la inflexibilidad presupuestaria del país no permite la asignación real de estos fondos, lo que obliga al gobierno a asignar estos recursos en forma simbólica, dándose el caso que la misma contraparte es asignada a varios proyectos, especialmente en el caso de personal.

El cuadro 10, presenta la participación por fuente financiera de los recursos préstamos utilizados actualmente en la ejecución de proyectos en el sector.

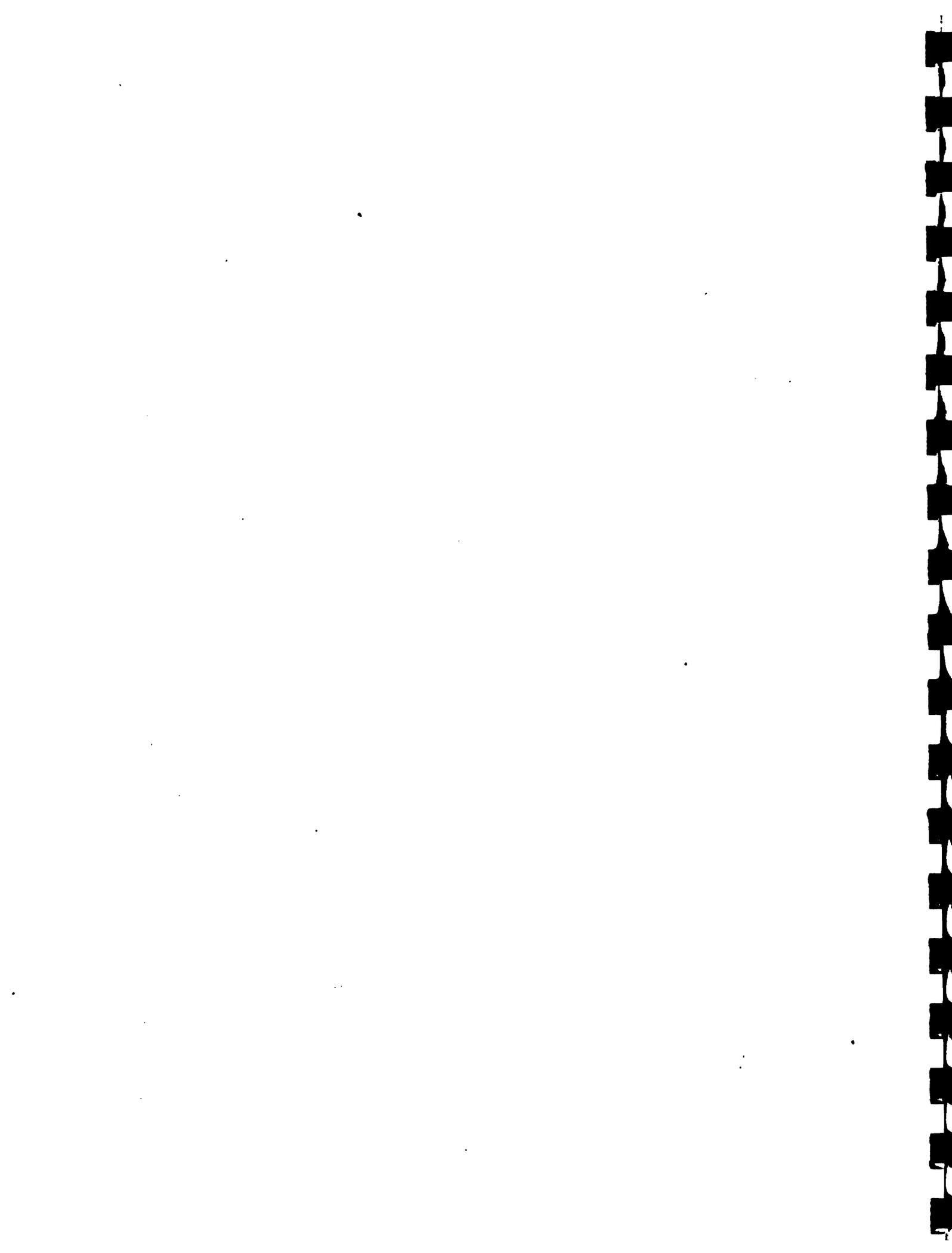
CUADRO 10. Participación por Fuente Financiera de Recursos Préstamos al Sector para Ejecutar Proyectos

FUENTE	PARTICIPACION (%) PARCIAL	ACUMULADO (%)
BID	70.7	70.7
AID	21.4	92.1
FIDA	7.9	100.0

FUENTE: Villeda de García, B. IICA, Publicación Miscelánea AI/GT-8802 ISSN 0534-5397

El BID, es la fuente financiera más importante en la actualidad en cuanto a su participación como financiante de inversiones sectoriales. Más de las dos terceras partes del monto total es participación de dicha agencia.

Los fondos para inversión provenientes de préstamos, han



sido otorgados por el BID, AID y FIDA. El BID mediante una política de financiamiento para América Latina, dirigida al sector agrícola, en donde se involucra a varias instituciones del mismo. AID ha concedido créditos de las líneas PL-480 para la inversión sectorial. El FIDA ha concedido préstamos específicos para el desarrollo agrícola. Por aparte el FMI ha participado con préstamos globales en donde el sector agrícola es solo un componente.

La deuda externa contratada por el sector sólo constituye el 7.89% del monto total de la deuda externa del sector público.

Para tener una idea de la composición de las donaciones destinadas a la inversión, el cuadro 11 presenta la participación de las mismas para la ejecución de proyectos de inversión en el sector presupuestados.

CUADRO 11. Participación por Agencia Donante al Sector para Ejecutar Proyectos de Inversión Presupuesto 1990 (En Quetzales)

Agencia Donante	Monto	Participación (%)
USAID	30,185,178	76.63
Italia	9,206,055	23.37
Total	39,391,233	100.00

FUENTE: Elaboración propia con información de USPADA.

Las donaciones más significativas, han sido de la AID, a través de las llamadas "Donaciones de Apoyo Económico para Proyectos" (K-603, K-604 y PL-416). El gobierno italiano por su parte también ha participado en donaciones en especie (fertilizantes).

4.1.6. La estrategia de desarrollo y la inversión

La política del sector para el desarrollo agropecuario de



1986 señala como objetivos:

- a. Desarrollo de un sistema alimentario.
- b. Expansión y diversificación de las exportaciones agrícolas y agroindustriales.
- c. Desarrollo y apoyo a la agroindustria rural.
- d. Incremento y consolidación de la infraestructura básica de producción.
- e. Protección y manejo racional de los recursos naturales.
- f. Promoción de la compra-venta voluntaria de tierras.

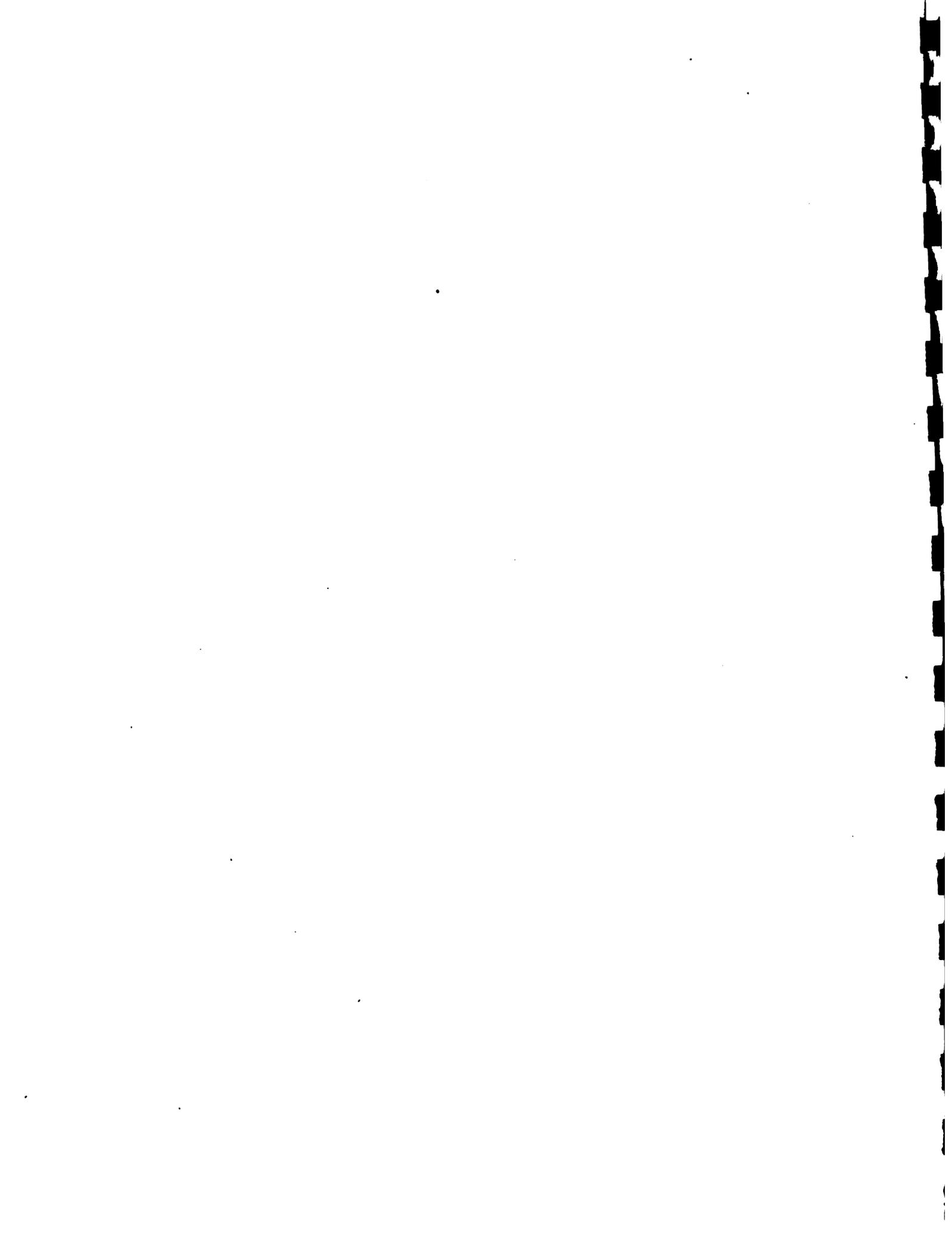
La estrategia para alcanzar estos propósitos contempla los siguientes programas prioritarios:

- a. Riego
- b. Diversificación de cultivos y comercialización agrícola
- c. Seguridad alimentaria
- d. Recursos naturales
- e. Tierras y apoyo

Un ejercicio de priorización de proyectos dentro de los programas prioritarios basado sobre el peso que los mismo tienen de acuerdo con su contribución para lograr los objetivos del plan muestra los proyectos que deberían tener un seguimiento y una evaluación especial para eliminar problemas y dificultades de ejecución:

Dentro de estos proyectos destacan: miniriego, aguas subterráneas, programa de desarrollo del altiplano (miniriego está incluido en este proyecto), cultivos de comercialización, desarrollo de la fruticultura, industrialización, red de distribución de alimentos y otros. El estudio hace evidente que el programa de riego y sus proyectos son prioritarios dentro del plan de desarrollo.

El cuadro 12 identifica los proyectos de inversión que han captado más recursos financieros. Las cifras presentadas corresponden a préstamos en ejecución.



**CUADRO 12. Estructura Global por Montos y Destinos
de los Préstamos Contratados Actualmente en Ejecución**

DESTINOS	MONTOS (En miles de US\$)	PARTICIPACION %
Sanidad Animal	20,000.0	31.8
Generación y Transferencia de Tecnología	18,850.0	29.9
Miniriego, Conservación de Suelos y Caminos de Acceso	13,500.0	21.5
Riego	10,600.0	16.8
Total	62,950.0	100.0

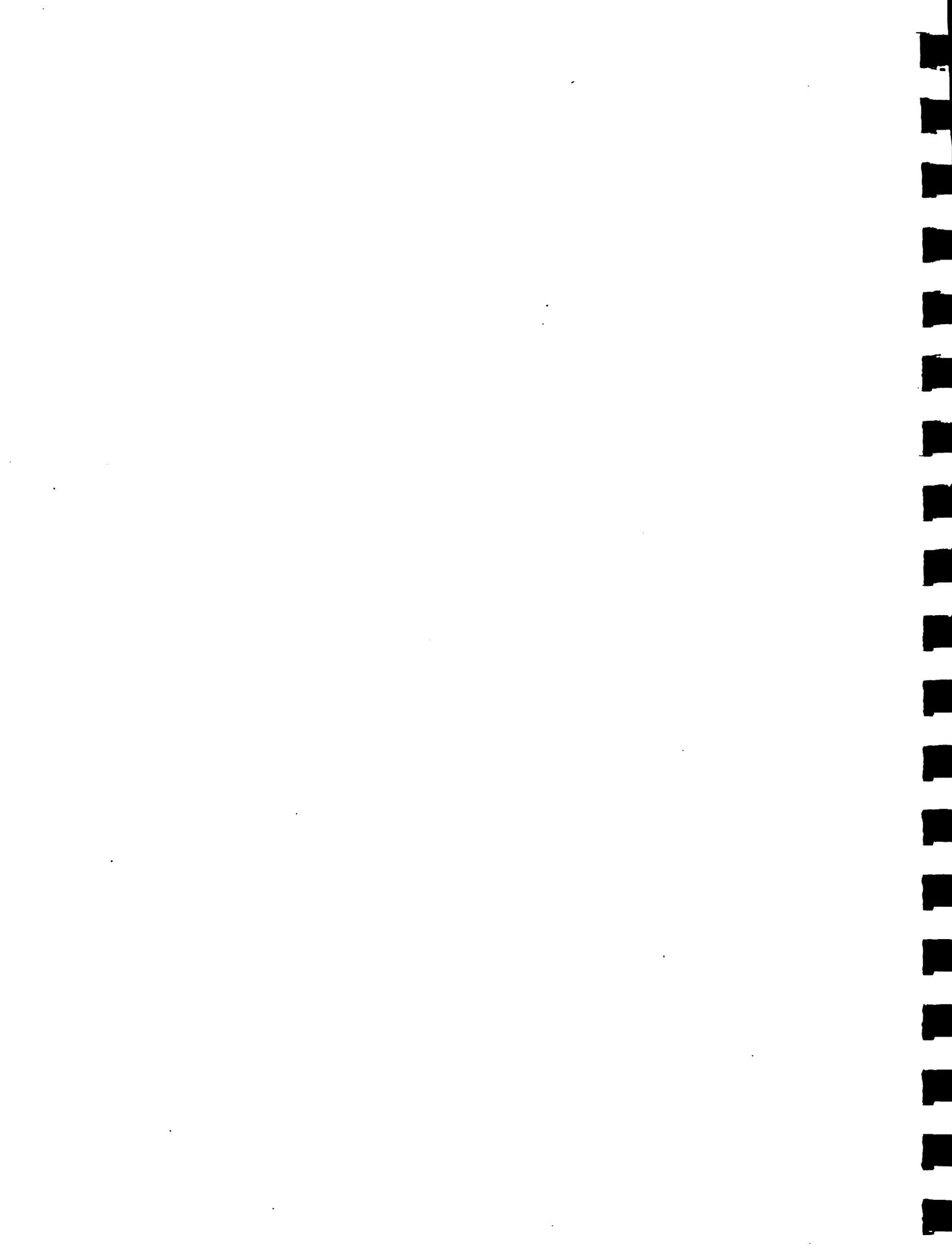
FUENTE: Villeda de García, B. IICA, Publicación Miscelánea a1/GT-84-02 ISSN 0534-5397.

Los proyectos que han captado más fondos corresponden a Salud Animal (Programa que figura de manera indirecta en los cinco programas prioritarios).

La estructura detallada muestra la incongruencia entre la estrategia del plan de desarrollo y la inversión proveniente de préstamos externos, en donde por un lado el programa de riego es la principal prioridad de inversión sectorial y por el otro es el programa que menos fondos ha captado en materia de recursos externos prestados.

4.1.7. Capacidad institucional para identificar, formular y ejecutar programas y proyectos

El sector agrícola está desprovisto de una institución que maneje una política de inversiones prioritarias que le permita al sector negociar el financiamiento externo. Tampoco existe un programa sectorial de preinversión que permita a su vez dar las bases técnicas para identificar y formular programas y proyectos en las áreas prioritarias para desarrollar eficientemente el sector.



El centro de cooperación internacional para la preinversión en agricultura, CIPREDA, surge como una entidad ambigua. Por un lado su estructura mantiene las características de la excomisión roya en cuanto a organización y personal lo que inicialmente le permite atender la diversificación de la zona cafetalera y por el otro como centro de preinversión sectorial sin condiciones para ello. CIPREDA a la fecha no ha logrado incertarse armónicamente en el campo de la preinversión por problemas de ubicación en el sector público agrícola y como se indicó por carencia de recursos físicos y de personal.

En cuanto a la capacidad para ejecutar proyectos, se ha encontrado que las unidades ejecutoras de los mismo enfrentan una serie de dificultades que se relacionan con los problemas citados como causas que originan los desfases en la ejecución de proyectos.

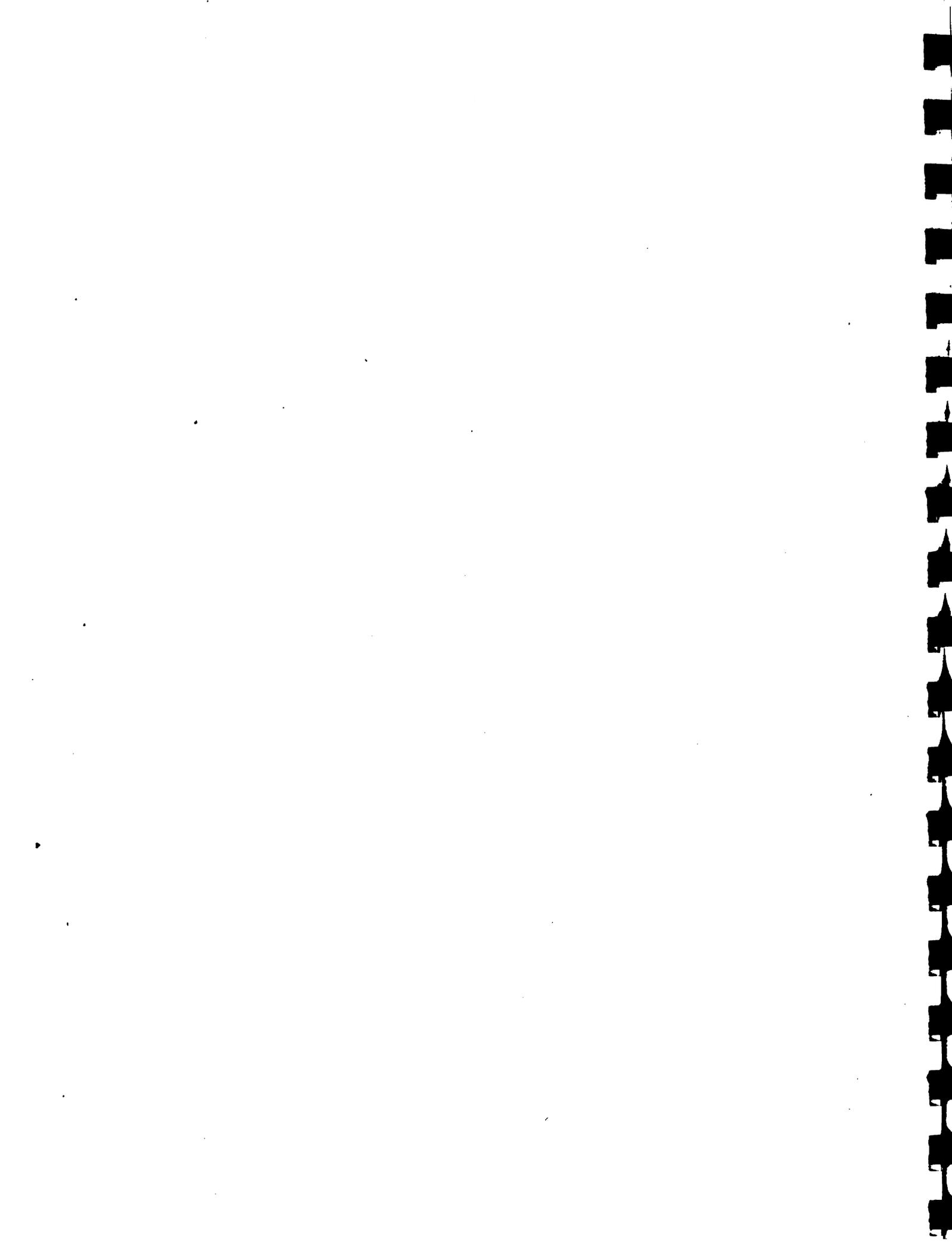
Finalmente, la Unidad Sectorial de Planificación, (USPADA), presenta debilidades en materia de seguimiento y evaluación de los proyectos del sector aunado al poco énfasis que las Unidades Ejecutoras asignan ha estas tareas, dando como resultado un bajo control sobre la cerca de 200 actividades y proyectos del sector.

4.2. Requerimientos de Inversiones

4.2.1. La inversión actual

Antes de analizar la inversión pública actual en el sector, vale la pena hacer notar que en Guatemala no hay una definición clara sobre los proyectos de inversión. Se considera como inversión cualquier proyecto que no sea presupuestado de "funcionamiento" de las instituciones del sector público de allí que se consideren inversiones, actividades como la feria del agricultor, premios a los mejores agricultores, etc.

El Cuadro 13 presenta los montos previstos para ejecutarse en proyectos de inversión pro institución dentro del sector público agrícola. El monto total presupuestado asciende a Q.118,620,363.



CUADRO 13. Montos Presupuestados para Ejecutar Proyectos de Inversión dentro del Sector Público Agrícola por Institución en 1990 (En Quetzales)

INSTITUCION	TORAL
DIRECCION SUPERIOR DEL MINISTERIO	4,759,692
USPADA	1,578,788
CIPREDA	8,228,704
DIGESA	31,417,457
DIGESEPE	17,530,931
DIGEBOS	16,032,036
BANDESA	16,127,723
ICTA	9,828,521
INDECA	9,200,178
INTA	3,916,333
T O T A L E S	118,620,363

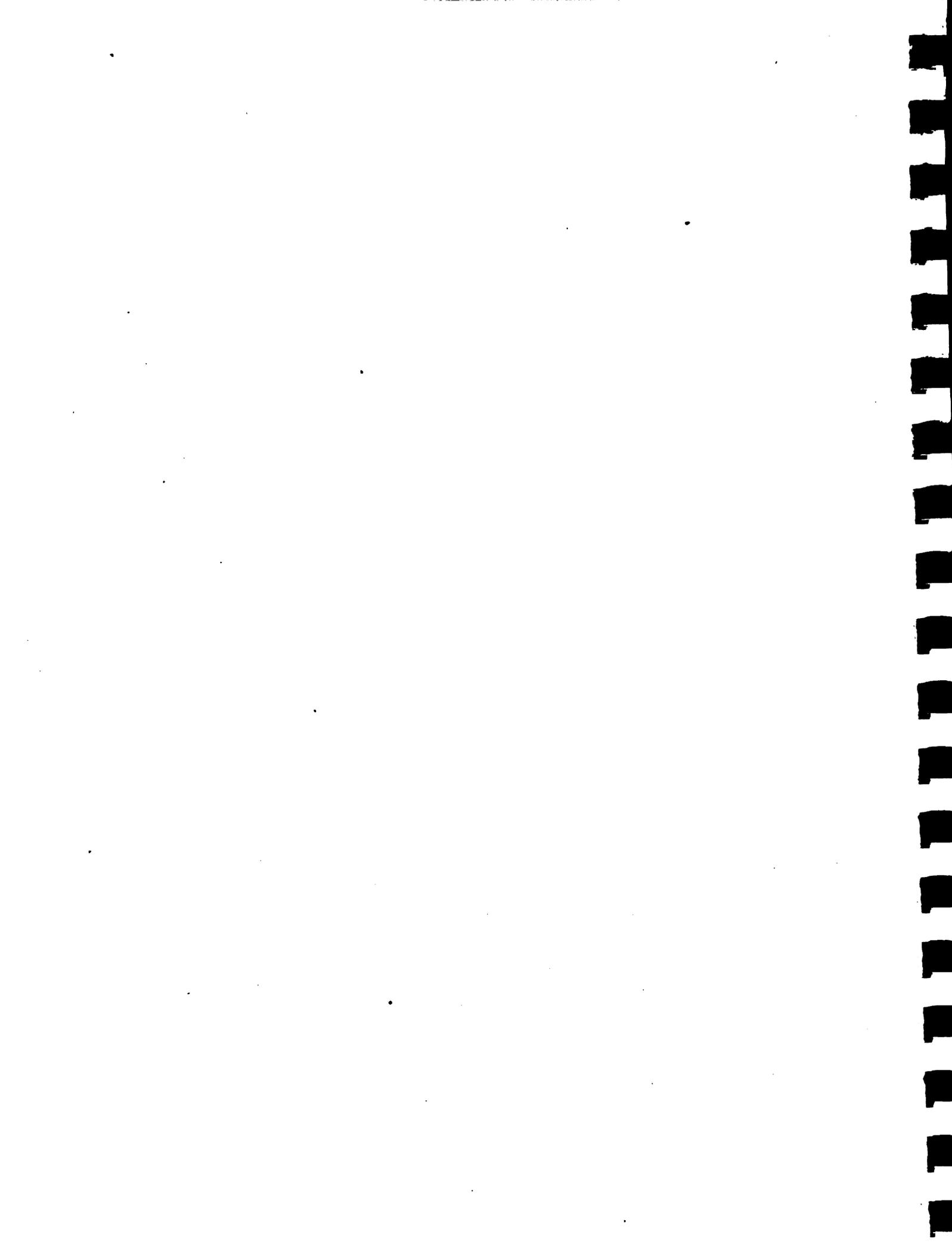
FUENTE: USPADA

En el anexo se presenta el detalle de proyectos y montos presupuestados para la ejecución en 1990 dentro de las instituciones del sector público agrícola. Al analizar el listado de "proyectos" se observa que los programas prioritarios dentro del plan de desarrollo agrícola contemplan solo el 49% del monto total presupuestado. El cuadro 14 presenta los montos asignados por programa prioritario.

CUADRO 14. Montos Asignados a Proyectos de Inversión por Programa Prioritario (Presupuesto 1990) (Expresado en Quetzales)

PROGRAMA PRIORITARIO	MONTO
1. Riego	26,217,921.00
2. Diversificación y Comercialización	4,183,704.00
3. Seguridad Alimentaria	9,121,333.00
4. Recursos Naturales	15,541,622.00
5. Tierras y Apoyo	3,916,333.00
TOTAL	58,980,913.00

FUENTE: Elaboración propia con información de USPADA.



Los montos asignados a cada programa prioritario representan aquellos proyectos directamente relacionados con dichos programas.

Poco se puede decir sobre la inversión privada del sector agrícola, pues no cuenta con información al respecto. Sin embargo, existen evidencias sobre un proceso de descapitalización de la agricultura producto de un bajo nivel de inversión.

No obstante, lo anterior algunos subsectores muestran un incremento en los niveles de la misma, tal es el caso de la avicultura, la producción camaronera, hule y varios tipos de agroindustria.

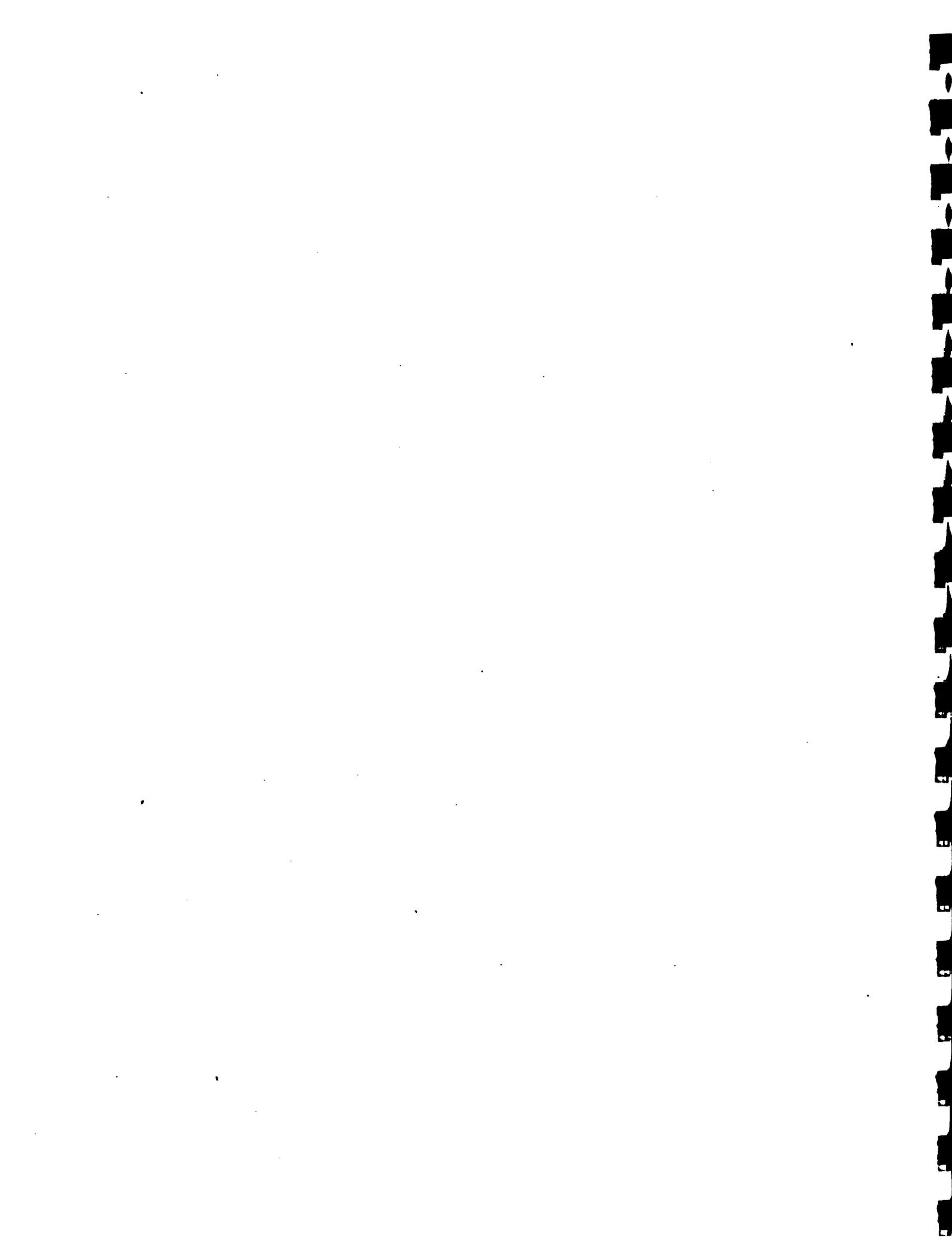
La inversión privada es un proceso que está sujeto a varias condiciones, entre las que destacan las expectativas de paz y democracia, estabilidad política y económica. Las cifras señalan un crecimiento de la producción agrícola en los últimos años, motivada esta por condiciones de un aparente estabilidad social y voluntad política de afianzar el proceso democrático. Sin embargo, los niveles de la inversión privada aún están muy por debajo de lo que sería necesario para lograr un crecimiento sostenido y aceptable. La inversión ha sido motivada también por las tasas de interés negativas de los últimos años, lo que desincentiva el ahorro y orienta los fondos propios a ser reinvertidos en la agricultura.

4.2.2. El desajuste de inversiones

Este está dado inicialmente por la incongruencia que ya se mencionaba anteriormente entre la estrategia de desarrollo y sus programas prioritarios y la inversión real, lo que se indicó en la sección sobre el comportamiento de las inversiones en el sector agrícola.

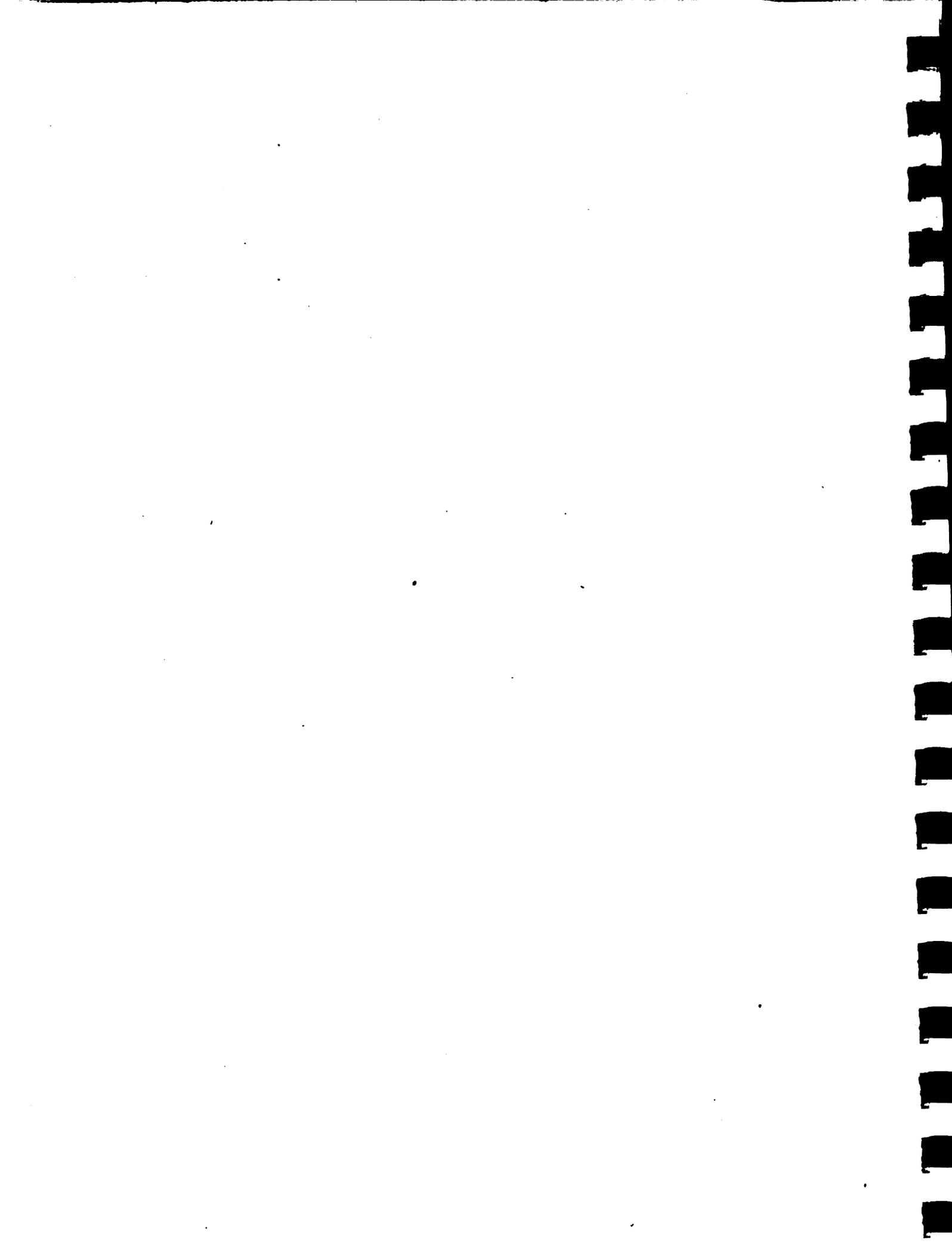
El análisis de la inversión actual que se ejecuta dentro del sector público agrícola muestra claramente este desajuste, en donde los programas prioritarios: riego capta 22% del total presupuestado, diversificación y comercialización 3.5%, seguridad alimentaria 7.7%, recursos naturales 13.1% y tierras 3.3%.

Si a lo anterior se adiciona los desfases y la baja ejecución presupuestaria citadas con anterioridad el desajuste de inversiones se hace más evidente.



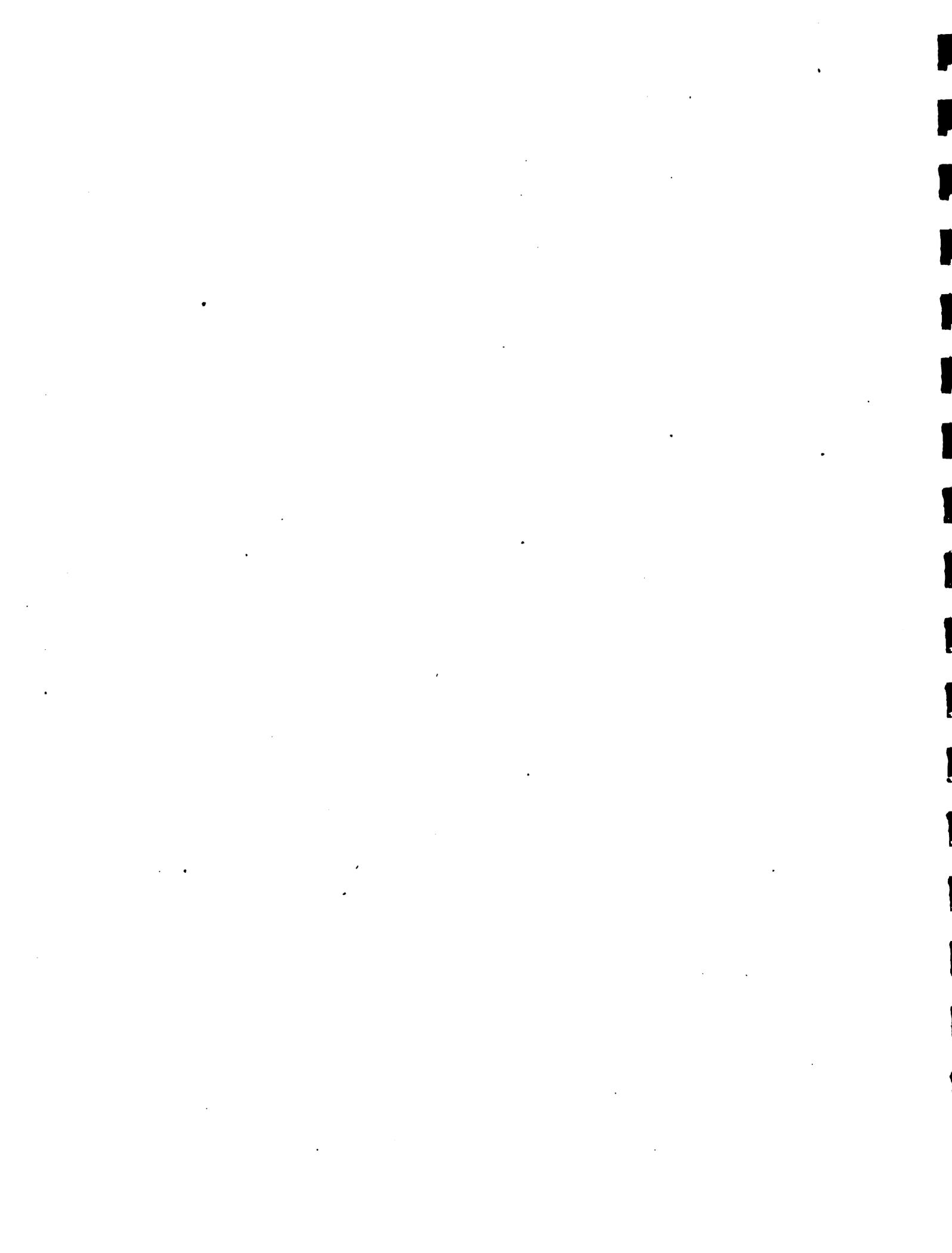
V. CONCLUSIONES GENERALES

- 5.1. Las áreas forestales existentes (cerca del 40%), no ha sido aprovechadas racionalmente. En ella el sector público agrícola no ha definido su accionar y la coordinación con otros sectores.
- 5.2. La ubicación geopolítica y las amplias fronteras, no han sido potenciadas como fuente de desarrollo económico y de integración.
- 5.3. El sector agropecuario muestra un dualismo entre lo tradicional y moderno. El sector público está orientado sólo al sector tradicional y ha dejado que el sector moderno se desarrolle sin normas sectoriales y sin coordinación con otros sectores económicos. Esto tiene especial relevancia cuando el país asume una estrategia basada en la exportación de productos no tradicionales, los cuales requieren del apoyo del Estado, tanto para mejorar los mecanismos de negociación como para asegurar los controles de calidad del producto exportado, ya que estos llegan a los mercados internacionales bajo la responsabilidad del país.
- 5.4. Carencia de equipos negociadores que puedan hacer complementarias la oferta y la demanda por recursos externos que orienten los apoyos hacia resultados esperados.
- 5.5. La rigidez tecnológica y la dependencia de insumos de gran parte de la producción agrícola, muestran un escaso impacto de las investigaciones dirigidas hacia el cambio técnico que logren agregar valor al proceso productivo.
- 5.6. Los procesos productivos llevados adelante en los últimos años en el sector agrícola, motivados por la rigidez tecnológica, han significado una disminución sustancial en el pago de salarios respecto al pago del capital.
- 5.7. En el sector agrícola se carece de estadísticas confiables; ya que el último censo agropecuario se realizó en 1979 y no existe un sistema de estadísticas continuas que las actualice, pero esto no significa carencia de información, sino al contrario cada entidad al desconocer la validez de la información que produce otra, genera su propia

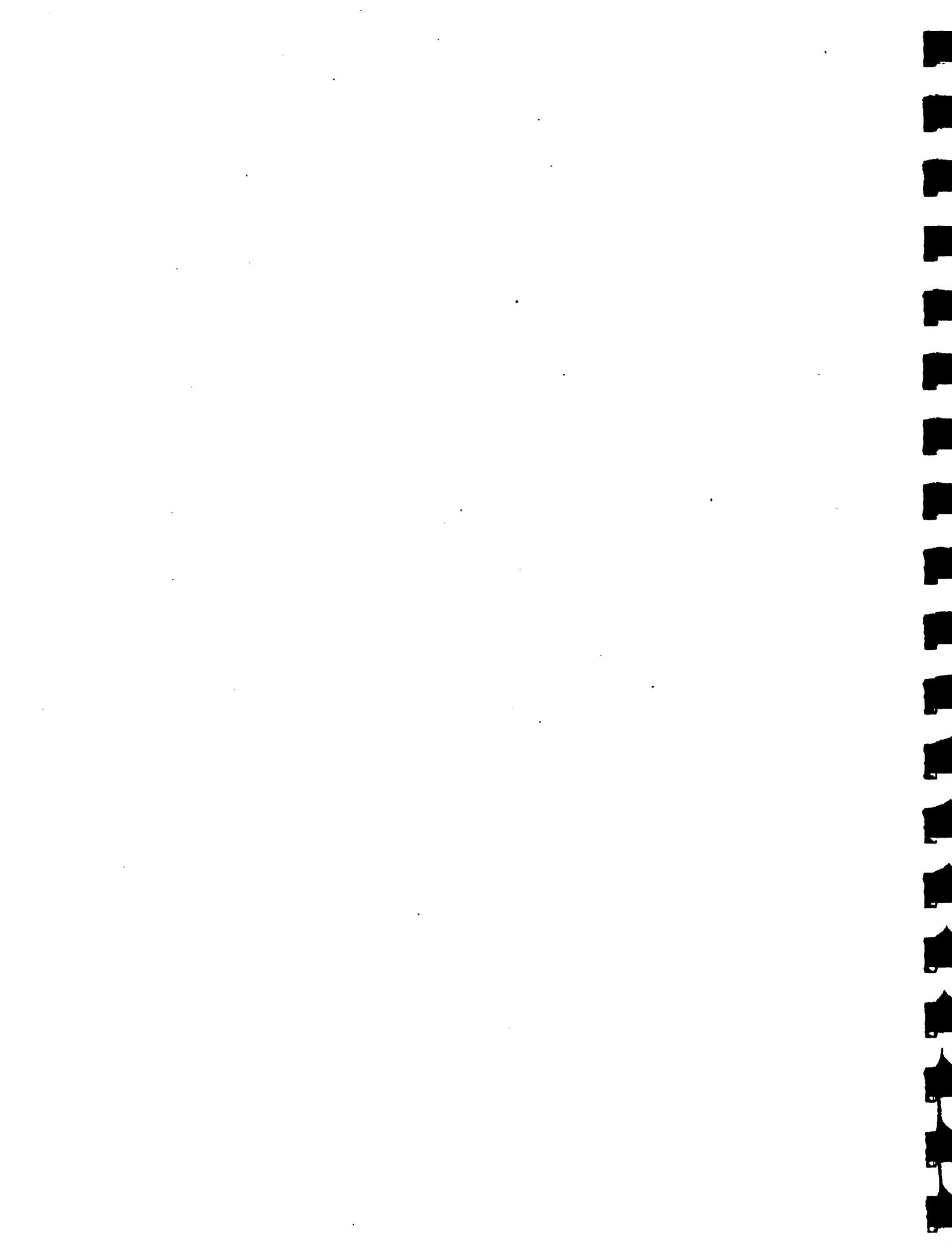


información, creándose así un sistema anárquico de estadísticas.

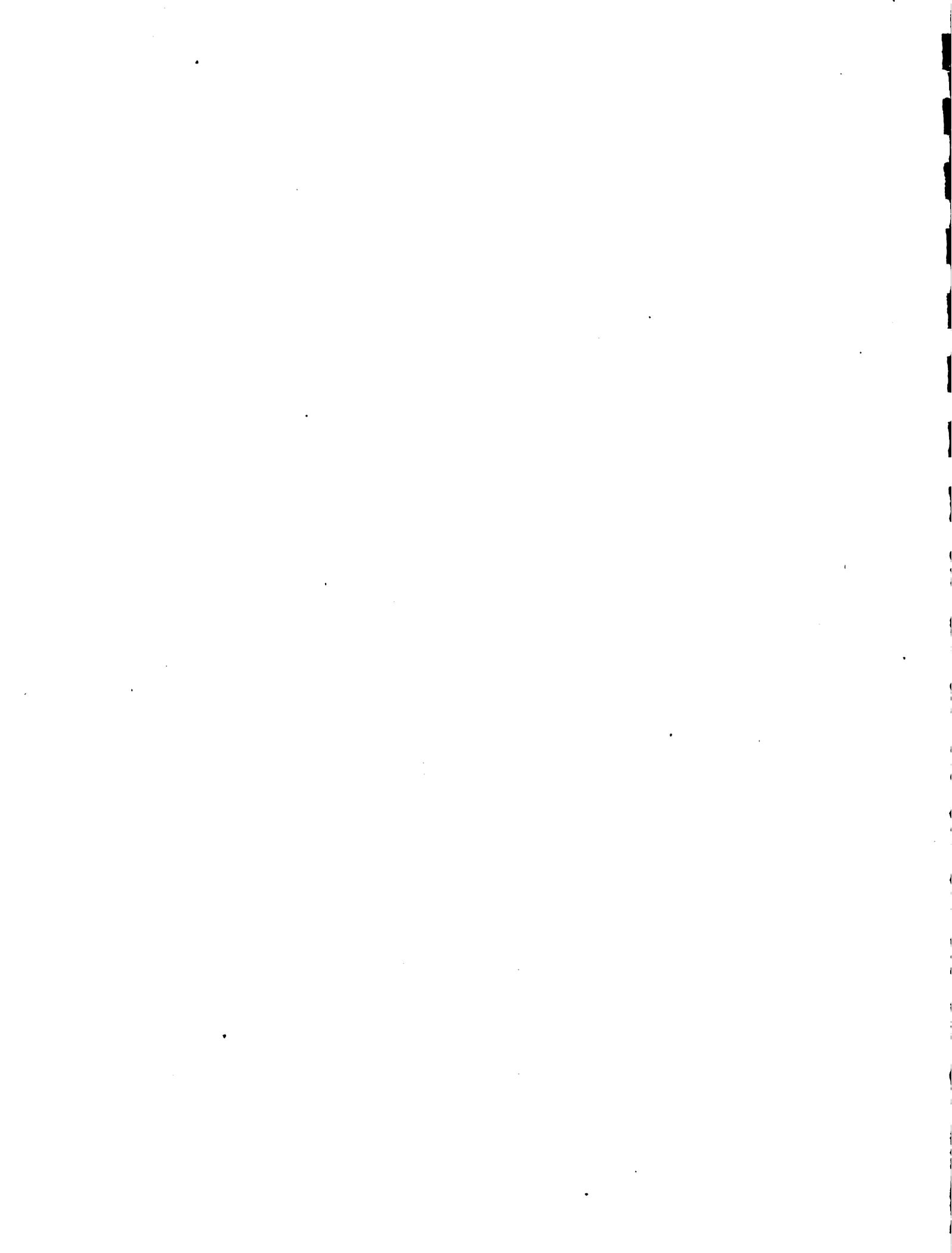
- 5.8. El problema del costo creciente del crédito, unido a las regulaciones de la inversión, han provocado que la formación bruta de capital fijo privado haya disminuido por debajo del porcentaje de depreciación.
- 5.9. En los últimos años el servicio de la deuda externa ha comprometido más del 40 de las exportaciones, frenando el crecimiento interno y restando posibilidades a la inversión pública en el sector agropecuario. Esto ha afectado las posibilidades de distribución de ingresos y de dinamismo económico hacia los cuales estaban dirigidos los programas de Gobierno.
- 5.10. El proyecto político puesto en practica en 1986, se encontró frente a un esquema institucional obsoleto para ejecutar sus acciones, una situación financiera restrictiva, un marco legal poco operativo para llevar adelante los mandatos constitucionales en forma eficiente y con mecanismos institucionales, cuya inercia parecía más efectiva que los cambios.
- 5.11. El país muestra un alto grado de pobreza, con un porcentaje cercano al 50% de pobreza extrema. Situaciones que se han tratado de resolver con acciones de beneficencia, sin asignar inversiones hacia el recurso humano.
- 5.12. El proyecto político junto con sus mecanismos operacionales de corto plazo, han mostrado una relativa coherencia entre sus propósitos, pero estos, al no tener un sistema de divulgación y promoción hacia los ejecutores y beneficiarios, no han contado con los instrumentos de ejecución necesarios para alcanzar los objetivos.
- 5.13. El sector público agropecuario tiene un mandato para atender a los sectores agrícola, pecuario, forestal y pesquero, en los cuales no se han identificado coherentemente a los beneficiarios y las interrelaciones que existen entre estos subsectores, los cuales son atendidos en forma independiente.
- 5.14. Se observa que en materia de políticas agrícolas el sector público y el agropecuario en particular, no ha desarrollado un sistema de análisis y de investigación coherente, fundamentalmente por la



- presión que existe en la ejecución de acciones para la coyuntura.
- 5.15. La creación de los programas prioritarios en el sector, dirigidos a dinamizar la gestión, vieron disminuidos sus propósitos, al constituirse en instituciones ejecutoras de actividades en competencia con la organización sectorial establecida.
- 5.16. El sistema de inversiones sectoriales es incipiente a pesar de los montos financieros que en forma de donaciones y créditos se han recibido del exterior. Esto es explicable por la debilidad de la preinversión, al desconocimiento de los mecanismos de negociación con las fuentes financieras nacionales e internacionales y a las restricciones legales que existen para la ejecución de inversiones en el sector público.
- 5.17. La producción de granos básicos ha aumentado a pesar de que los precios internos son más bajos que los que rigen en países vecinos. Sin embargo, dicha producción no es suficiente para satisfacer la demanda interna, por lo que se cree que existe fuga de ésta hacia el exterior.
- 5.18. El eslabonamiento hacia adelante del sector agrícola es débil, ya que la agroindustria representa el 14% del PIB y el 1.2% de las exportaciones.
- 5.19. El eslabonamiento hacia atrás muestra una dependencia de la producción al uso de insumos importados y escasa acción de las instituciones del Estado para orientar la normalización de calidades y cantidades de los insumos que se utilizan, así como del conocimiento de las restricciones no cuantitativas que presentan los mercados externos.
- 5.19. Las donaciones de alimentos han servido para crear ahorro interno y dirigirlos a inversiones, aumentar la oferta de alimentos y estabilizar precios. Sin embargo, éstas han incidido fuertemente sobre la estructura de la producción agropecuaria y el empleo sectorial.
- 5.20. Tanto los programas de ajuste estructural y sectorial que se negocian con organismos financieros internacionales y la futura puesta en reorientamiento del FIS, son mecanismos dirigidos a reorientar la inversión sectorial.



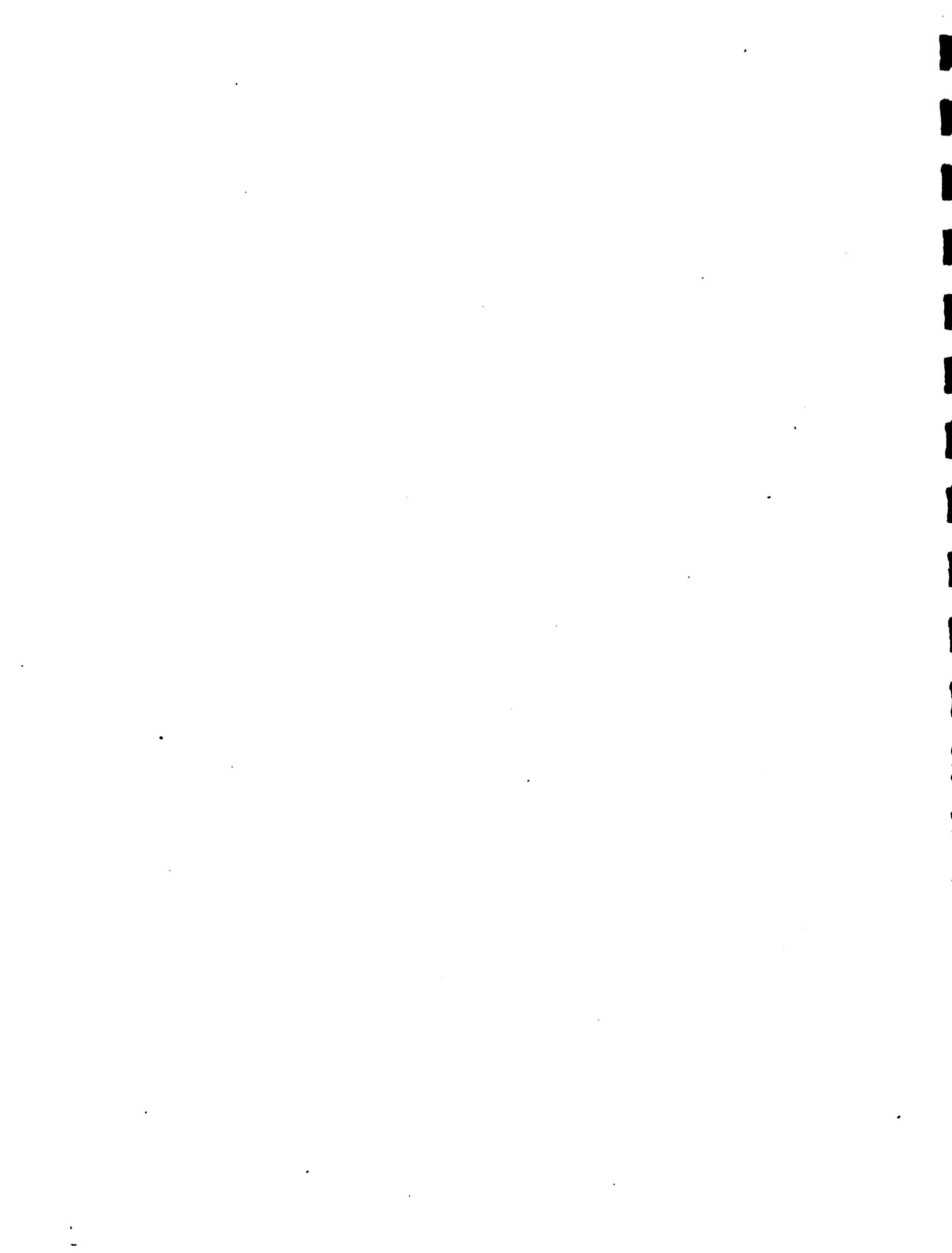
- 5.21. El crédito está concentrado en pocos demandantes y dirigido a producciones tradicionales, esto incluye el BANDESA, el cual sólo atiende a el 5% de los productores, creándose un sistema de crédito informal, asociado a la compra de insumos y productos.
- 5.22. Los exportadores de productos agropecuarios funcionan como monopsonios y están íntimamente relacionados con transnacionales de comercialización.
- 5.23. La tributación sectorial contribuye marginalmente en el ingreso fiscal, ya que la recaudación directa e indirecta alcanza a un 3% del total recaudado.
- 5.24. El gasto público en el sector, se sitúa por debajo del 8%, con una estructura relativamente fija, un presupuesto de inversión dependiente de proyectos de arrastre y no congruente con la política sectorial.
- 5.25. En el sector no se observan unidades que manejen los aspectos relacionados con la integración, los problemas internacionales y la coordinación intersectorial.
- 5.26. La producción de los pequeños productores de granos reciben poca atención en los servicios del Estado, a pesar de demostrar que son un sistema relativamente estable.
- 5.27. La baja en producción de leche y ganado vacuno per cápita puede deberse a efectos producidos por la ayuda alimentaria y la desprotección estatal hacia estas áreas.
- 5.28. El papel de INDECA en el mercado de granos básicos en el manejo de sus tres principales políticas, abastecimiento, mercadeo y estabilización de precios, ha sido mínimo, ya que su influencia en el mercado no alcanza al 10% de la producción nacional. Por efectos de las donaciones de las restricciones para la exportación, el índice de precios de los granos básicos creció por debajo del índice de precios al consumidor.
- 5.29. Más del 95% de la oferta de empleo no tiene instrucción, por lo cual los métodos de transferencia de tecnología formales resultan poco aplicables.



- 5.30. El resultado de la gestión del SPADA, no se refleja significativamente en el sector agropecuario del país desde el punto de vista técnico (aumento de la productividad, calidad, etc.) económico (rentabilidad, aumento y diversificación de la producción, etc.) y social (empleo, ingreso, etc.). En consecuencia no cumple con su mandato legal ni alcanza los objetivos de la estrategia sectorial agropecuaria actualmente vigente. Lo anterior resalta mucho más, si la agricultura se ve desde el punto de vista tradicional, en que sólo se considera la producción y comercialización de productos agropecuarios, y no con una visión más amplia que implique por lo menos una primera etapa de procesamiento de dichos productos.
- 5.31. El esquema organizativo y la modalidad operativa del SPADA ha permanecido prácticamente casi invariable basada en un marco legal y una estructura organizativa y operativa rígida y centralizada que no son los más indicados en términos de eficiencia y eficacia de acuerdo a las circunstancias actuales del sector, de la economía nacional, a los diferentes cambios que se han venido operando en el mundo y a las exigencias del proceso del ajuste estructural.
- 5.32. Las instalaciones del MAG y del SPADA están diseminadas en la Ciudad de Guatemala y aunque algunas dependencias disponen de oficinas adecuadas, la mayoría tiene limitaciones de espacio y de otras facilidades, que deben existir para el eficiente cumplimiento de sus funciones. Lo anterior, dificulta la realización del proceso gerencial del SPADA y obstaculiza la comunicación, coordinación y el seguimiento dentro del sector. Así mismo, muchas de las instalaciones del SPADA son alquiladas, por lo que no reúnen el grado de adecuación necesario y además representan un costo financiero.

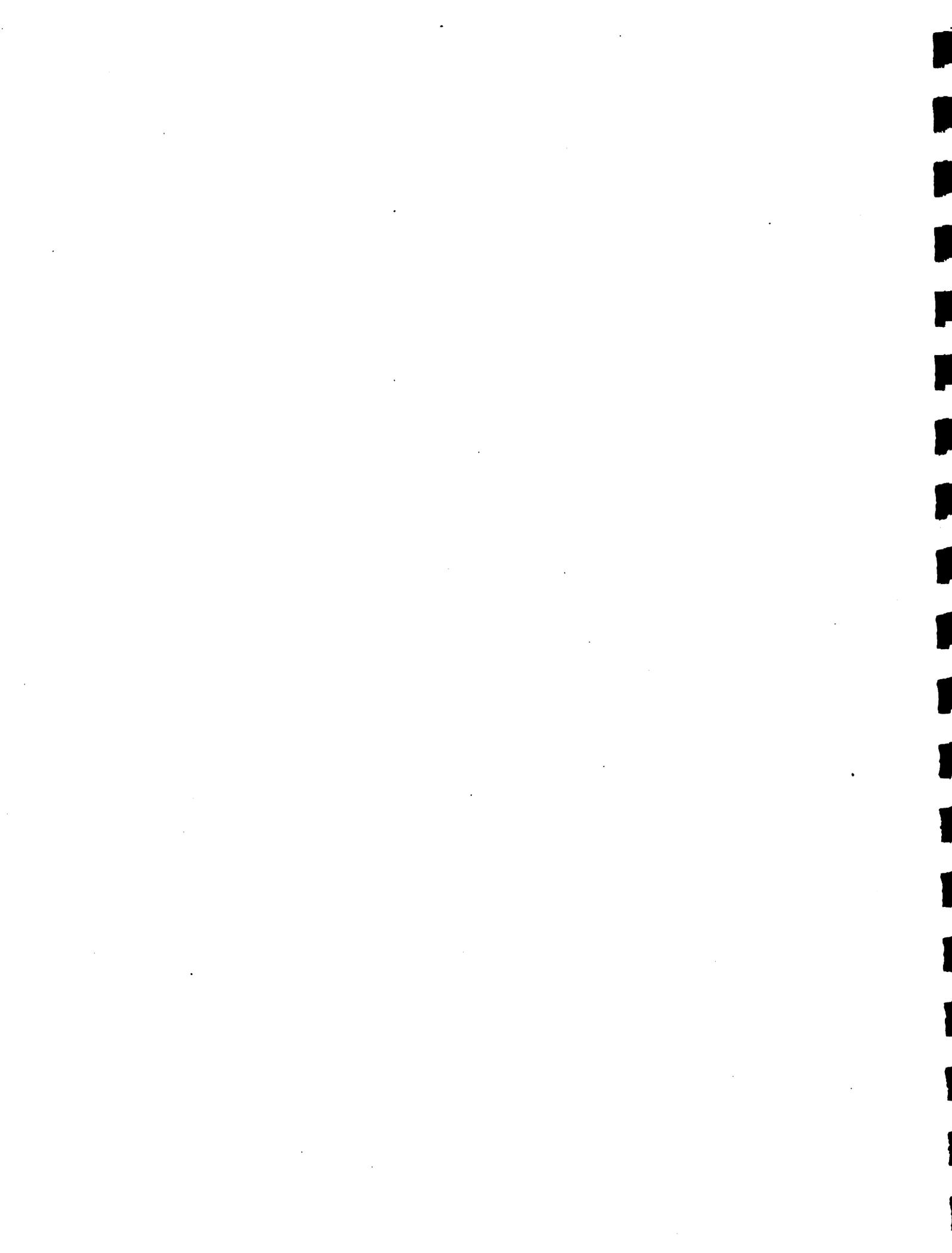
Por otra parte, el sistema de comunicación y de información con que cuenta el Despacho Ministerial y las dependencias e instituciones que conforman el SPADA es insuficiente. Esto es de gran importancia para determinadas instituciones, que por la función que desempeñan en el interior del país, requieren mejores facilidades de comunicación e información como BANDESA, DIGESA, DIGESEPE y DIGEBOS.

Aunque no existe un registro que consigne los recursos del sector con exactitud, se puede decir que los requerimientos y necesidades de equipo y

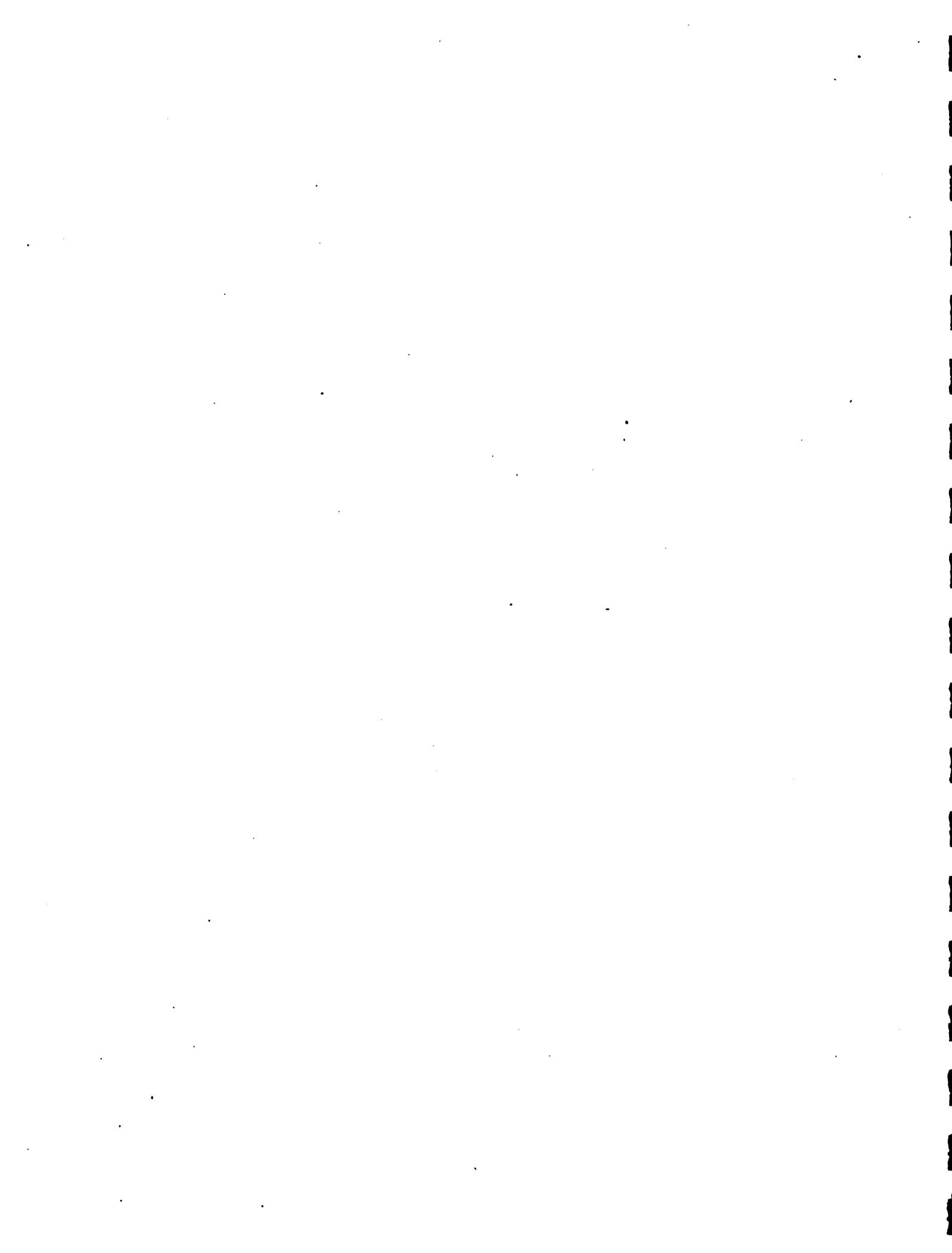


mobiliario del SPADA no son satisfechas adecuadamente; hacen falta máquinas de eficacia, de acuerdo a las circunstancias actuales del sector, de la economía nacional, a los diferentes cambios que se han venido operando en el mundo y a las exigencias del proceso del ajuste estructural.

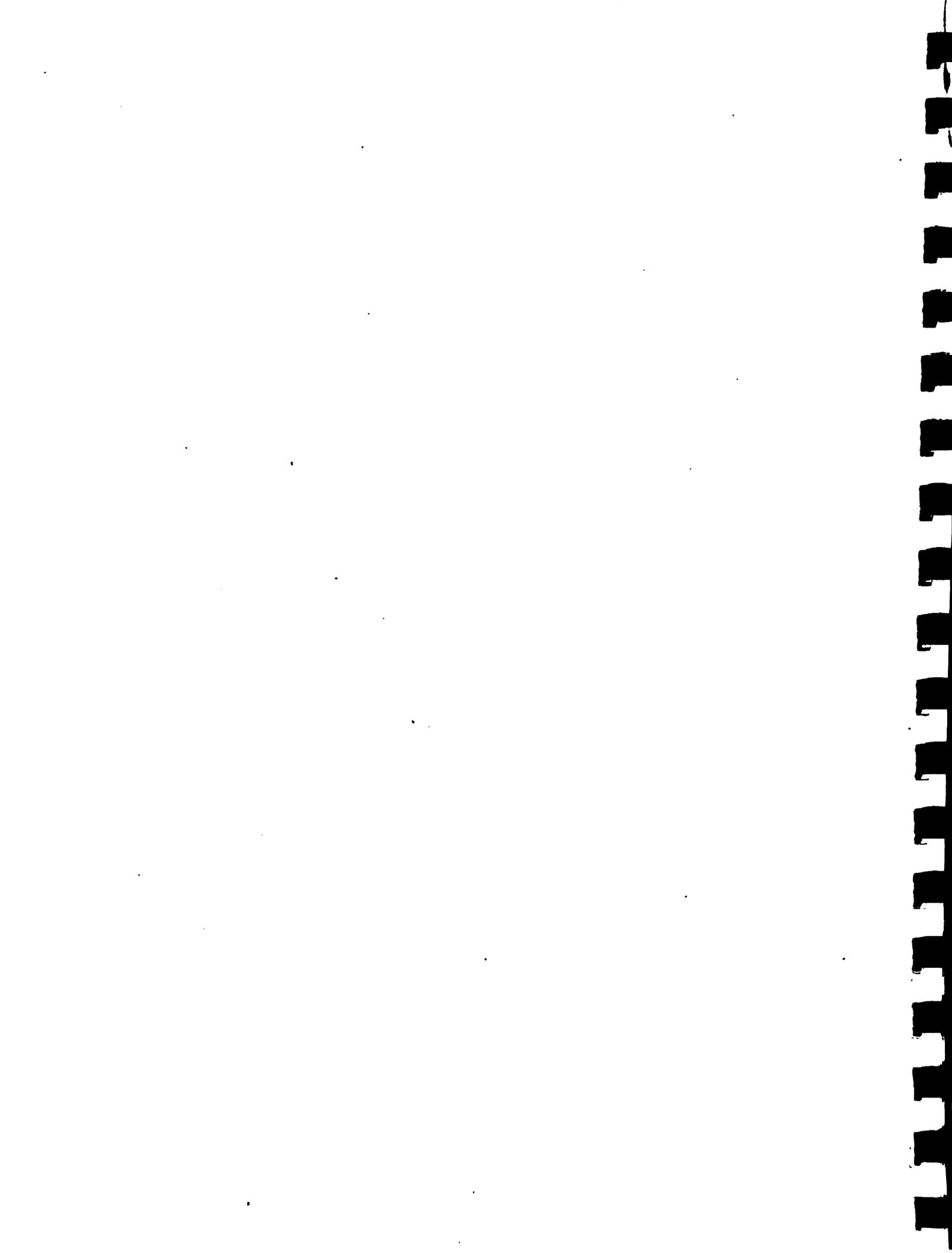
- 5.33. A la luz de los resultados del desempeño del SPADA en el Sector se hace necesario revisar a fondo su organización y modus operandi, tomando en cuenta la población objetivo, sus características y perspectivas, los objetivos y las funciones que tendría que alcanzar, de acuerdo al mandato constitucional y a su marco legal operativo y a la estrategia de desarrollo a nivel nacional y sectorial, incluyendo el proceso de ajuste.
- 5.34. El SPADA no dispone de los mecanismos y procedimientos de análisis, formulación y ejecución de políticas, de seguimiento y evaluación de programas y proyectos y de coordinación y concertación con el sector privado, lo cual se refleja en un impacto reducido de las funciones recurrentes de apoyo que desarrolla en la generación y transferencia de tecnología, crédito y comercialización y con la ejecución de proyectos de inversión y apoyo a la producción y comercialización agropecuaria.
- 5.35. La participación del SPADA en el proceso de diseño, implementación, ejecución y ajuste de políticas macroeconómicas es insignificante y, en la formulación y desarrollo de políticas sectoriales es necesario mejorar la articulación institucional del SPADA con la SEGEPLAN, la Dirección de Financiamiento y Fideicomisos, y la Dirección Técnica del Presupuesto del Ministerio de Finanzas Públicas, la Dirección General de Comercio del Ministerio de Economía y con los Departamentos Agropecuario y de Estudios Económicos del Banco de Guatemala.
- 5.36. La comunicación y concertación con las diferentes Asociaciones y Gremiales del Sector Privado Agropecuario es muy reducida debido a la inexistencia de los mecanismos y procedimientos apropiados.
- 5.37. No se tiene un conocimiento completo del sector productivo y de los otros agentes que participan en el proceso económico, sus características, proyección y expectativas, etc.



- 5.38. No funciona adecuadamente en el SPADA, un sistema sectorial de planificación y manejo de proyectos agropecuarios que norme el proceso de indentificación, formulación, evaluación y ejecución de proyectos de inversión de apoyo a la actividad agropecuaria, lo cual se refleja en pocos proyectos adecuadamente concebidos y formulados y ejecutados.
- 5.39. La capacidad de ejecución del SPADA en general es sumamente baja debido a que las funciones de seguimiento y evaluación de la ejecución de programas y proyectos no se llevan a cabo, o bien, éstas se realizan inadecuadamente, lo que genera atrasos y desvios en la ejecución de los programas operativos y proyectos del SPADA.
- 5.40. El SPADA no cuenta con los cuadros de personal técnico y operativos necesarios para desempeñarse con eficiencia y efectividad, ni se dispone de la infraestructura y los recursos suficientes para desarrollar esta capacidad internamente, formar y capacitar al recurso humano del SPADA. La inestabilidad laboral y la carencia de una carrera civil agudizan el problema.
- 5.41. El SPADA no dispone de una adecuada infraestructura física, logística y administrativa para operar adecuadamente, principalmente en el interior del país.
- 5.42. El análisis del crédito agrícola formal dentro del sistema financiero del país muestra que el 86% de los créditos al sector han sido otorgados para cubrir gastos de operación.
- 5.43. A pesar de que las condiciones financieras de los recursos externos para inversiones sectoriales han sido favorables, limitaciones de tipo institucional han restringido el flujo adecuado de fondos para la ejecución de las mismas.
- 5.44. La incongruencia entre la estrategia de desarrollo sectorial y las inversiones tiene su origen en la carencia casi total de un sistema de preinversión sectorial, que implemente metodologías para la priorización de las inversiones y que permita negociar ante las autoridades del Gobierno Central, responsables del presupuesto nacional. Adicionalmente, permite el arrastre de proyectos de inversión incongruentes con la estrategia de desarrollo.

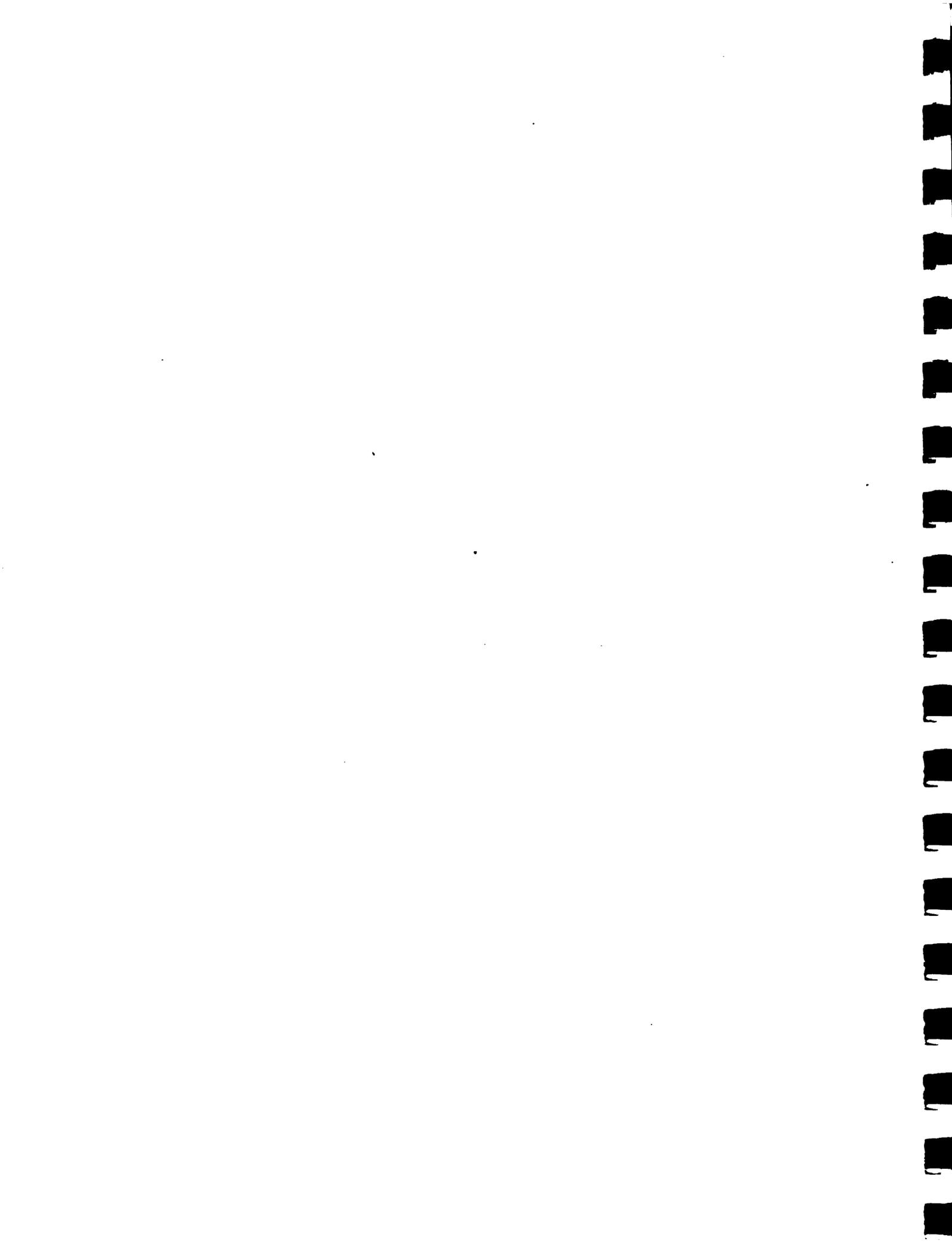


- 5.45. Según las estadísticas disponibles, la inversión en la agricultura durante el período estudiado, no ha compensado la depreciación del capital flujo en el campo, lo que sugiere un proceso de descapitalización que restringe su capacidad de crecimiento. Sin embargo, el crecimiento de la producción en algunos rubros y el mantenimiento de la misma en otros, indica un proceso de inversiones agrícolas no detectado por las cifras oficiales.

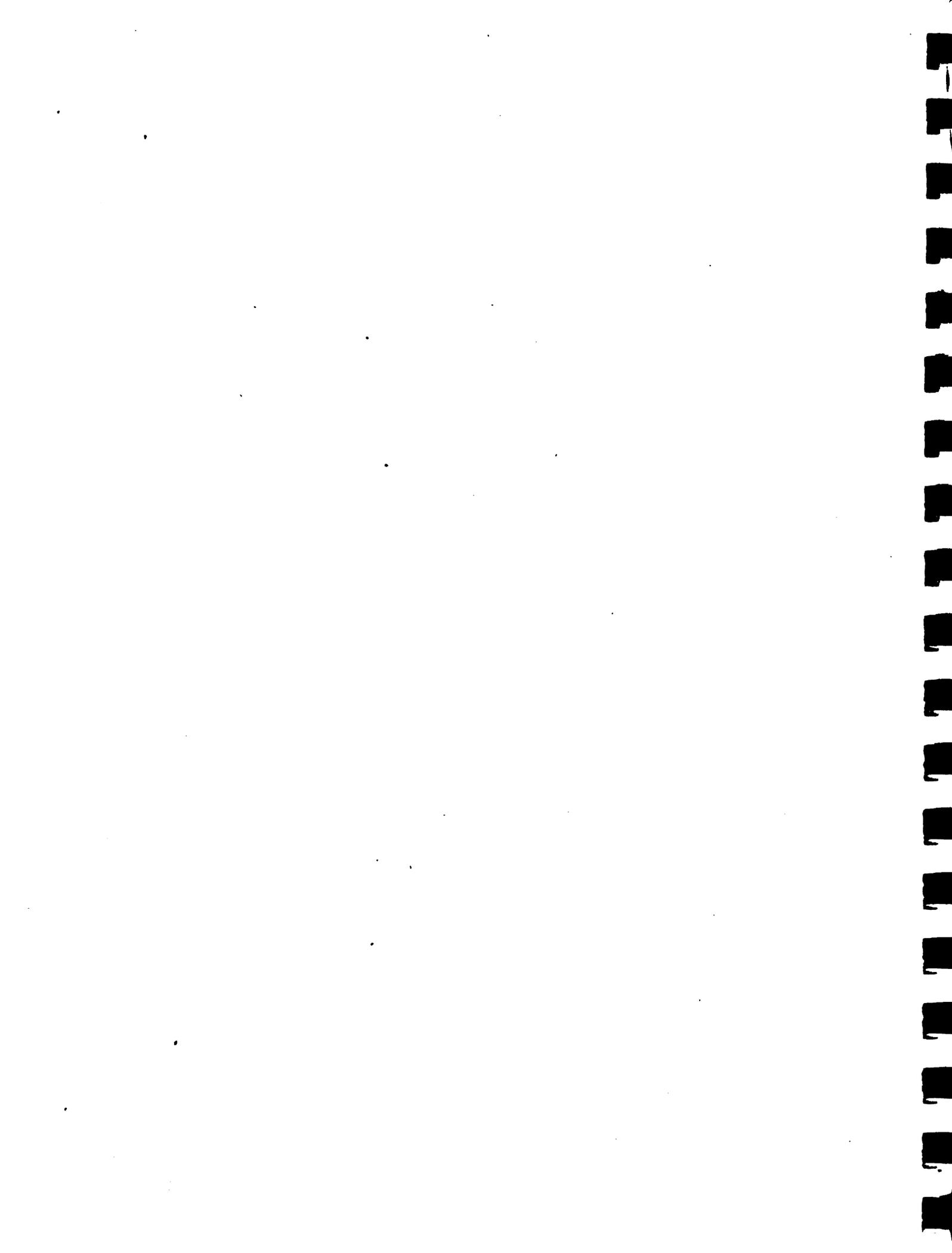


BIBLIOGRAFIA

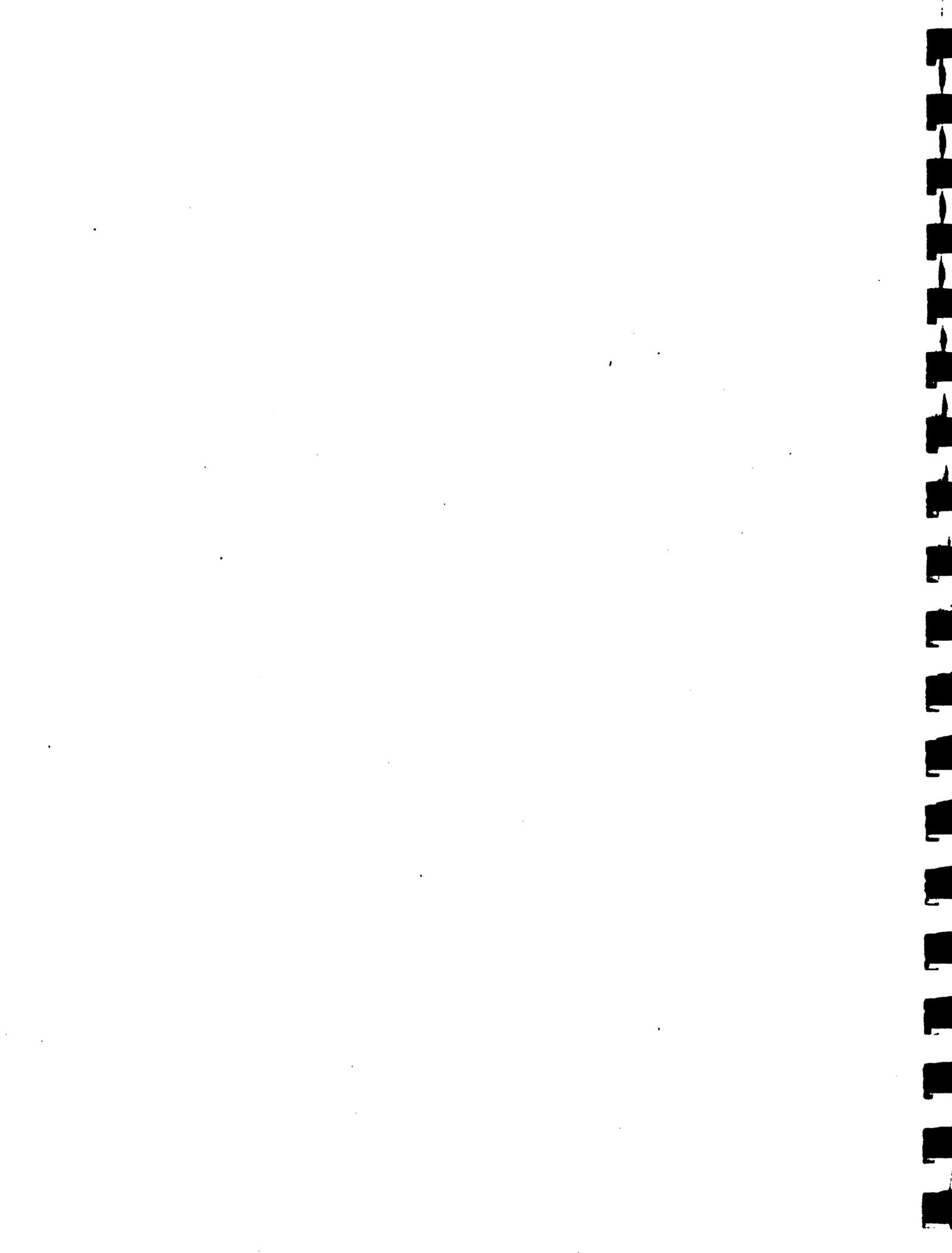
1. **AREANO B., EDWIN.** Influencia de los impuestos sobre las explotaciones en el sector agrícola. Tesis de Grado. FAUSAC. 1990
2. **ARIAS, SALVADOR.** Ayuda alimentaria en Centroamérica. Revista Centroamericana de Seguridad Alimentaria. Septiembre, 1989.
3. _____ . La ayuda alimentaria y el desarrollo agrícola de granos básicos en Guatemala. CADESCA-CEE. Octubre, 1988.
4. **ASIES.** Revista Momento. 1987-90.
5. **BANCO DE GUATEMALA.** Estadísticas de productos agropecuarios 1972-1988. Departamento de Investigaciones Agropecuarias. 1989.
6. _____ . Estadísticas de las finanzas públicas 1960-1987. Departamento de Estudios Económicos. Febrero 1989.
7. _____ . Cuentas consolidadas de la Nación. Departamento de Estudios Económicos. Marzo 1990.
8. _____ . Evaluación de la actividad económica durante 1989, perspectivas para 1990. Departamento de Estudios Económicos. 1990.
9. _____ . Boletines Informativos. 1989-1990.
10. _____ . Programa de revisión y ampliación de las cuentas nacionales. Departamento de Estudios Económicos. Marzo 1990.
11. **BANCO MUNDIAL.** Guatemala CEM-Working Tables. Mayo 1990.
12. _____ . Alimentar a los niños de América Latina. Abril 1990.
13. **BUSTAMANTE, J.A.** Análisis de la política de precios de granos básicos. Proyecto GUA/88/003. USPADA. Mayo 1988.
14. _____ , **MARTINEZ, C.** Esquema de evaluación y priorización de las actividades del Plan de Desarrollo Agropecuario 1989-1991. USPADA. Agosto 1989.



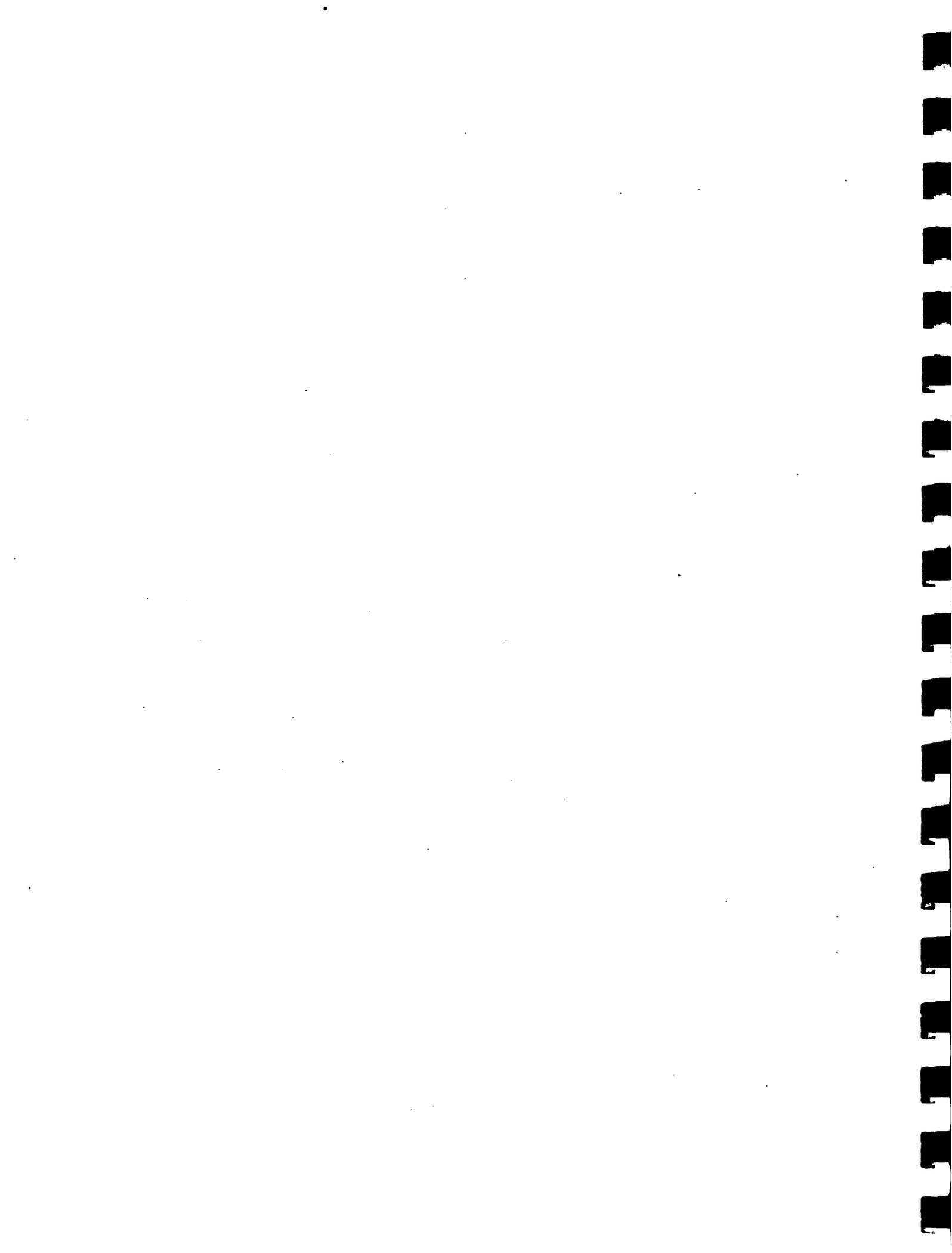
15. **CARDONA, ROCAEL.** Elementos de la problemática económico-social que inciden en el Estado y Gobierno. INAP. Septiembre 1990.
16. **CARRERA J, VILLEDA B.** Análisis del gasto público en el sector agrícola de Guatemala. IICA-USPADA. Noviembre, 1987.
17. **CIEN-CACIF.** Diagnóstico del acontecer económico del país. 1965-1989.
18. **DEL VALLE, L.A.** Problemas y perspectivas de la agricultura y el entorno macroeconómico. Proyecto GUA/88/003. Abril 1988.
19. _____ . Tendencias, transformaciones y crisis en la agricultura guatemalteca. Informe Técnico No.13. Proyecto GUA/88/003.
20. _____ . El ajuste estructural en la agricultura. Restricciones y lineamientos para un programa. SEGEPLAN. Junio, 1990.
21. **GOBIERNO DE GUATEMALA.** Programa de reordenamiento económico y social de corto plazo. 1986-1987.
22. _____ . Constitución política de la República de Guatemala. Mayo 1985.
23. _____ . Programa de la reorganización nacional. 1987-1988.
24. _____ . Programa Guatemala 2,000. Mayo 1988.
25. _____ . Programa de los 500 Días. Agosto 1989.
26. **INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONOMICAS Y SOCIALES. USAC.** Boletines Económicos al día. 1987-90.
27. **INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA.** Encuesta nacional socio-demográfica. Diciembre 1987.
28. _____ . Índice de precios al consumidor.
29. _____ . Encuesta agrícola de granos básicos 1984-87. Guatemala, Marzo 1989.
30. _____ . Estadísticas agropecuarias continuas 1986.
31. _____ . Análisis institucional. Planta Central. MAGA. Guatemala, Julio 1988.



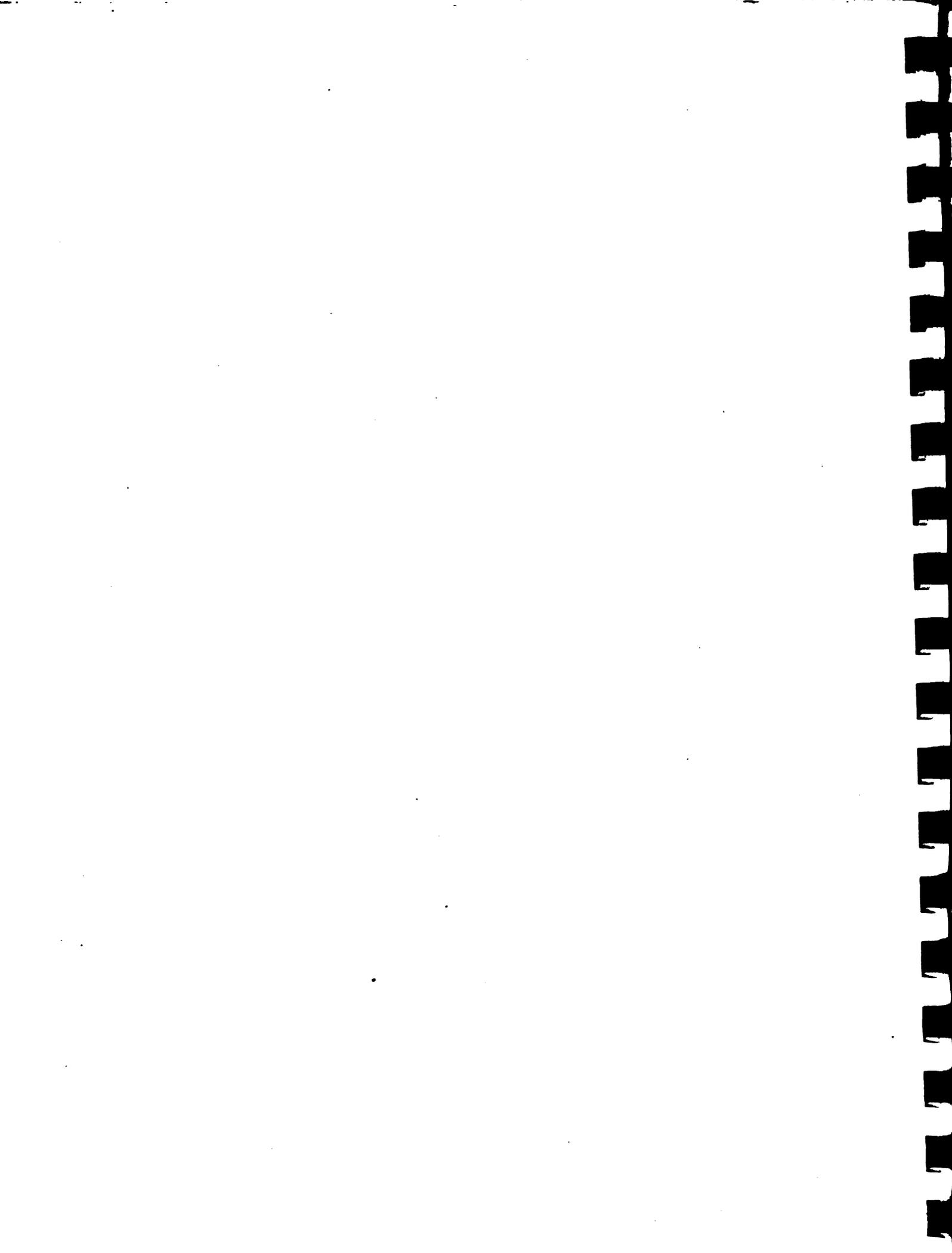
32. **INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA.** Impacto del cambio del precio de la divisa sobre el sector agropecuario. JCMéndez-GToro. Junio 1988.
33. _____ . El crédito agrícola y la tasa de interés como instrumento de fomento de la agricultura. GScheel-GToro. Guatemala, Agosto 1988.
34. _____ . Memorias del seminario sobre "El sector agrícola ante la política macroeconómica. Guatemala, octubre 1987.
35. _____ . Memorias del seminario-taller sobre "La política macroeconómica y su relación con el sector agrícola en Guatemala. Octubre, 1988.
36. _____ . Estudios de políticas agrícolas globales. Guatemala. San José, Costa Rica, Enero 1986.
37. _____ . El financiamiento público y el sector agrícola guatemalteco. Documento Interno. AFdeMolina-GToro. Guatemala, 1990.
38. _____ -UNIDAD SECTORIAL DE PLANIFICACION AGROPECUARIA Y DE ALIMENTACION. La deuda externa del sector público agrícola en Guatemala. BVdeGarcía. Junio 1989.
39. _____ . Seminario-taller sobre oportunidades de inversión agrícola y relación de proyectos. GToro, editor. Noviembre 1989.
40. **JIRON R, SAMAYOA O.** Inventario y análisis de política económica y su relación con la agricultura guatemalteca. USAID. Octubre 1986.
41. **LOPEZ, CARLOS.** Caracterización de la política pública en Guatemala. INAP. 1990.
42. **MINISTERIO DE AGRICULTURA, GANADERIA Y ALIMENTACION.** Plan Nacional de producción y comercialización de alimentos básicos. Marzo, 1990.
43. _____ . Bases y estrategias generales del sector agropecuario en el primr Gobierno Demócrata Cristiano de Guatemala. 1987.
44. **ORTIZ, A. Y TORO BRIONES, G.** Impacto del cambio en las tasas arancelarias sobre el sector agrícola de Guatemala. IICA-USPADA. 1988.
45. **QUESADA (DE) PALENCIA, MAYRA.** Posibles impactos de las condicionalidades de préstamos externos sobre el sector agropecuario guatemalteco. IICA. Dcoumento preliminar. 1989.



46. **PAPA Y., EDGAR.** Rasgos fundamentales del sistema alimentario en Guatemala. Rev.Presupuesto. USAC, 1984.
47. **PLEALC/OIT.** Estacionalidad y subempleo en el sector agropecuario. 1982.
48. **RUTA-IICA.** Memoria seminario sobre incidencia de las políticas macroeconómicas en el sector agropecuario. Mayo 1990.
49. _____ . Memorias del seminario sobre "Incidencias de las políticas macroeconómicas en el sector agropecuario. Abril 1990.
50. **SALAZAR J., GUILLERMO.** La imagen económica de Guatemala y los grandes desafíos del futuro. INAP. Septiembre 1990.
51. **SAMAYOA V., OTTO.** Análisis de políticas económicas en el Despacho del MAGA. IICA-USPADA. Septiembre 1987.
52. _____ . En dónde estamos en materia de alimentación y nutrición. INCAP. 1988.
53. **SECAIRA P., CARLOS E.** 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, Septiembre 1990.
54. **SIECA.** Arancel centroamericano de importación del Consejo Arancelario Centroamericano.
55. **SCHEEL, O.G. y TORO B., G.** EL crédito agrícola y la tasa de interés como instrumento de fomento a la agricultura. IICA-USPADA. Publicación miscelánea. 1988.
56. **TORO B., GUILLERMO.** El criterio técnico sobre un proyecto de inversión en el sector agropecuario. Documento interno IICA. 1988.
57. _____ , **ALVARADO, E., PENA, L.** El comportamiento de los precios de los productos de origen agropecuario y la inflación en Guatemala. 1983-1988.
58. _____ . El sector público agropecuario. Opciones para su modernización. IICA. 1988.
59. _____ . Marco institucional para el diseño, implementación y ajuste de políticas para la agricultura en Guatemala. Documento Interno. IICA. Guatemala, Octubre 1989.



60. _____ . Problemas de ejecución presupuestaria en la inversión sectorial. Documento Interno. IICA. Guatemala, 1988.
61. _____ . La ayuda alimentaria y su impacto en el sector agrícola. Documento interno IICA. Junio 1988.
62. _____ . Algunas consideraciones sobre empleo e ingreso en la agricultura guatemalteca.
63. **TORRES, MARIO.** Modernización y reforma del Estado. INAP. II Congreso Nacional de Administración Pública. Guatemala, Septiembre, 1990.
64. **USAID-ODR.** Informe del grupo de trabajo de la Misión Agrícola para Guatemala. Informe 28. Junio 1987.
65. _____ . Evaluación del subsector riego. Informe No.43. Septiembre 1989.
66. _____ . Evaluación del Programa PL-480, Título I. Informe 42-A.
67. _____ . Evaluation of the Agriculture Sector. Abt Associates Inc. March 1989.
68. _____ . Análisis de política agrícola en Guatemala. Informe Preliminar. Octubre, 1989.
69. **USPADA-MAGA.** La política sectorial agropecuaria. Guatemala, Diciembre 1989.
70. _____ . Esquema de evaluación y priorización de las actividades del Plan de Desarrollo Agropecuario 1989-1991. Documento Preliminar para Discusión. Guatemala, Agosto 1989.



INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACIÓN PARA LA AGRICULTURA

1a. Avenida 8-00, zona 9 Teléfonos 62496, 62306, 316304 Apartado Postal 1815 Cable IICA- Telenet: IICA GT-Guatemala