

**EL SECTOR AGROPECUARIO Y EL MERCADO COMUN  
CENTROAMERICANO: ALGUNOS TEMAS PARA LA REFLEXION**

Helio Fallas  
Especialista en Análisis  
de Políticas Agrícolas  
IICA

IICA  
E 10  
F 195

Junio de 1987



**EL SECTOR AGROPECUARIO Y EL MERCADO COMUN  
CENTROAMERICANO: ALGUNOS TEMAS PARA LA REFLEXION**

**Helio Fallas**  
Especialista en Análisis  
de Políticas Agrícolas  
IICA

**Junio de 1987**

00000120

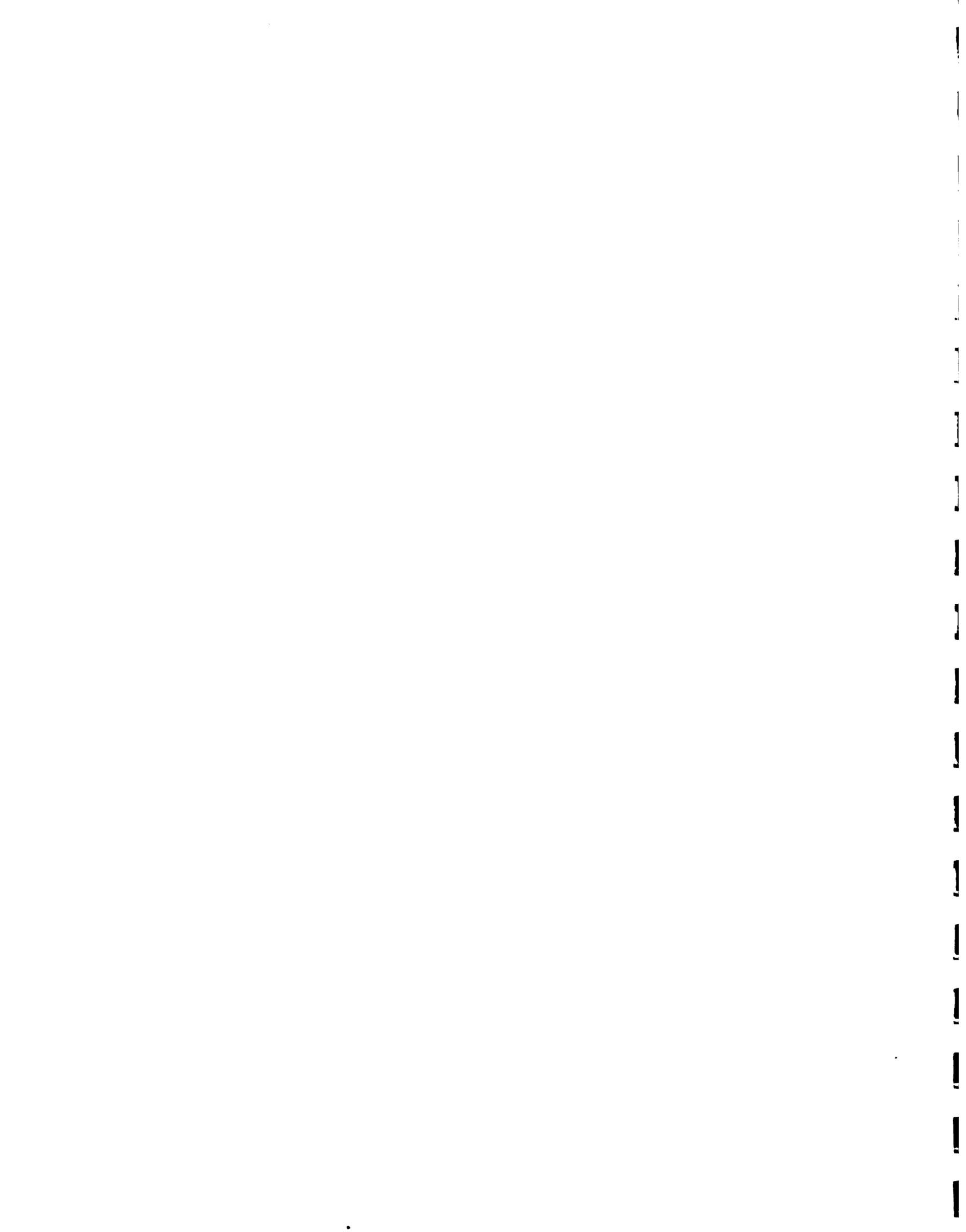
IICA  
E10  
F195

**EL SECTOR AGROPECUARIO Y EL MERCADO COMUN CENTROAMERICANO:  
ALGUNOS TEMAS PARA LA REFLEXION**

**Contenido**

**Introducción**

- A. La importancia del sector en la región
- B. Consideraciones en favor de la inclusión del sector dentro del proceso integracionista
- C. Problemática de la integración y el sector agropecuario
- D. Organización actual de la SIECA y el Sector Agropecuario
- E. Papel del Sector Agropecuario en la reactivación del MCCA
- F. Algunas consideraciones en relación a la nueva Estructura Organizativa de la SIECA y el Sector Agropecuario



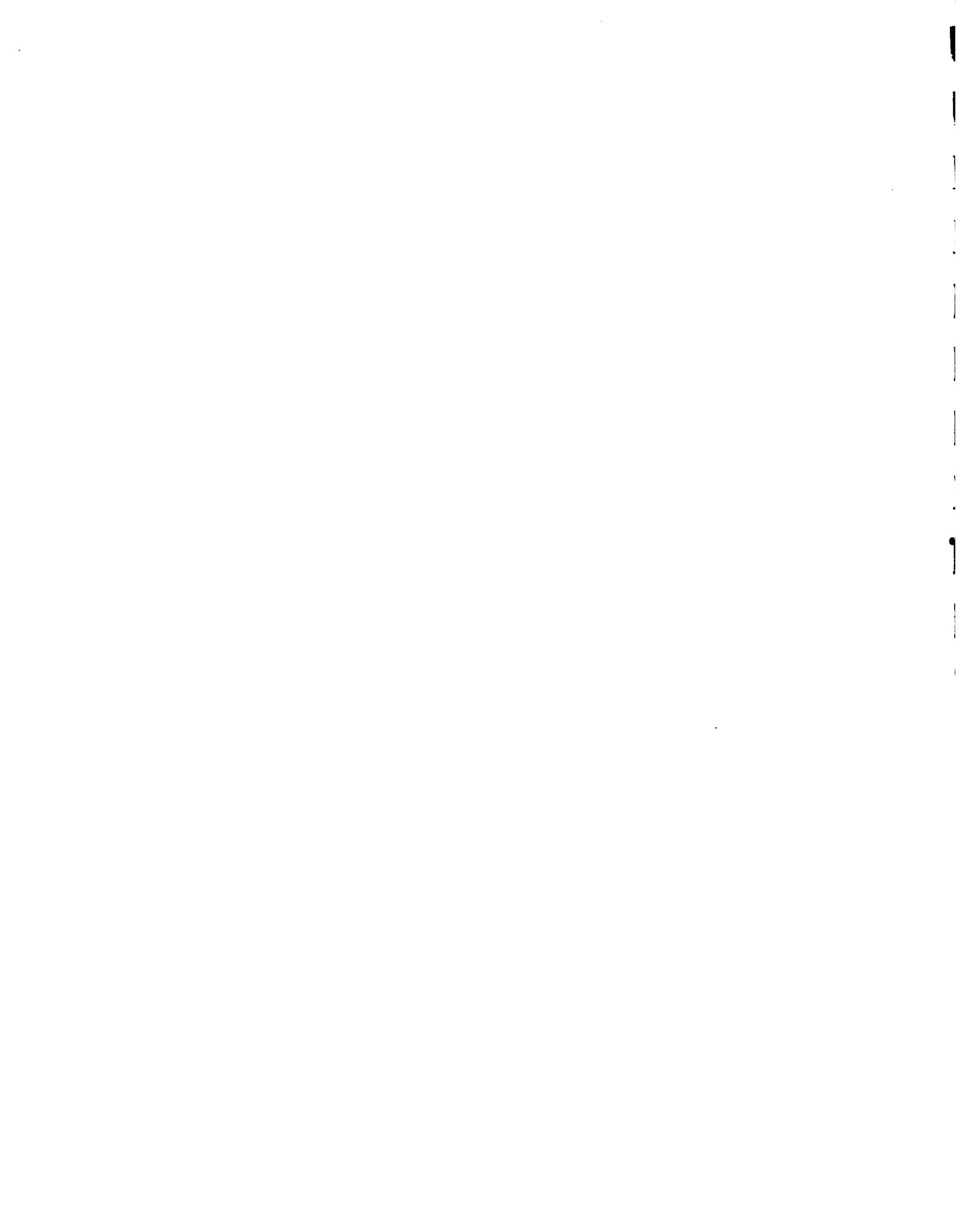
## INTRODUCCION

El presente documento tiene como propósito presentar algunas reflexiones sobre la agricultura y su relación con el proceso de integración económica centroamericana. Se ha pretendido resaltar la importancia del sector agropecuario en el contexto de las economías de la región, aunque el mismo no se haya incorporado en forma efectiva a los objetivos, metas y desarrollo del MCCA. Se considera que lo anterior ha incidido en buena parte a que la industrialización no cuente con una base productiva agropecuaria moderna en algunas actividades y que no se concretara un proceso creciente y acelerado de interdependencia intra e intersectoriales. Por otra parte, se destaca que la población rural no resultó muy favorecida con el proceso integracionista.

Asimismo, con base a la información disponible en el ICAP, se comenta que los trabajos que la SIECA viene adelantando en el sector agropecuario, no parecen estar centrados en que se logre una integración de este sector con el proceso general de la integración.

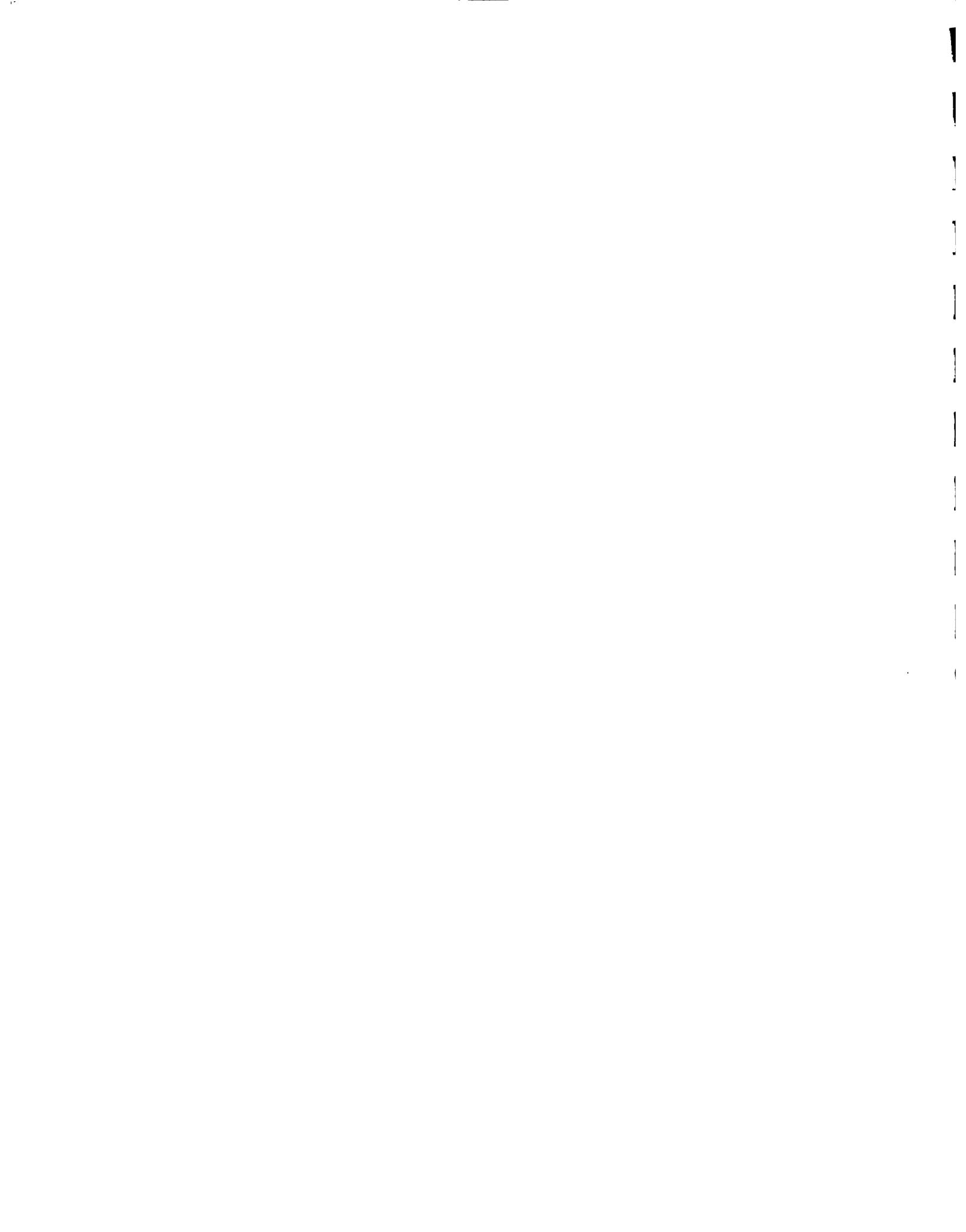
A partir de los elementos anteriores, se presentan algunas reflexiones conducentes a sugerir el papel de la agricultura en el nuevo proceso integracionista y algunas de las implicaciones organizativas que ello puede traer para la SIECA.

Dadas las limitaciones de tiempo con que se contó para la elaboración del presente documento, las opiniones que en él se expresan deben considerarse como aproximaciones a temas de gran impacto económico y social para los países centroamericanos y que deben ser evaluados y analizados cuidadosamente.



A. La importancia del Sector en la Región

1. El sector agropecuario aún constituye la base de la economía de los países de la región. En 1985, el sector representó el 24,6% del PIB (en el período 1980-1985 fue el 26,9%), contribuyó con alrededor del 66% del total de las divisas y absorbió al 48% del total de la población económicamente activa (1980).
2. Asimismo, el sector aporta muchos de los alimentos básicos de la población centroamericana, materias primas para el sector industrial (las ramas de alimentos, bebidas y tabaco representan alrededor del 50% del valor agregado de la producción industrial) y adquiere cantidades crecientes de insumos de este último sector.
3. Centroamérica y Panamá, considerados en su conjunto, representan el <sup>RT</sup>cuatro exportador e importador de América Latina con respecto a los Estados Unidos, después de Brasil, México y Venezuela, lo cual le da a la región algún poder negociador cuando actúa en bloque. Como se mencionó la mayoría de las exportaciones son de origen agrícola (café, banano, algodón y azúcar) y se destinan en su mayor parte a pocos mercados: Estados Unidos, Europa Occidental y Japón. Puede afirmarse que el modelo de sustitución de importaciones tuvo éxito en Centroamérica, durante el período en que los precios de los productos agropecuarios de exportación eran relativamente altos y no se habían encarecido las importaciones de bienes y servicios procedentes de los países industrializados y de los países productores de petróleo y sus derivados. X



4. Las importaciones agropecuarias de la región se concentran en 4 grupos de productos: cereales (especialmente trigo), aceites y grasas, lácteos y frutas-vegetales, cuyos valores han ido creciendo y representaron 704 millones de dólares en 1983.
5. No obstante que la población rural representa alrededor del 50% de la población total de Centroamérica (que se estima aproximadamente en 24 millones de habitantes), los beneficios derivados del MCCA y del crecimiento del sector agropecuario no la han beneficiado mayormente. En 1980 se estimó que el grado de pobreza de la población alcanzó al 71% de la misma, resultado en gran parte de la desigual distribución de los recursos productivos y la situación de desempleo abierto y subempleo que se presenta en el sector. Encuestas llevadas a cabo por el Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (INCAP) indican que alrededor del 65% de los niños menores de 6 años, padecen algún grado de desnutrición.
6. En la situación actual, agravada por factores externos e internos de gran repercusión en los países, es de esperar que se mantengan los ritmos del éxodo campo-unidad y los procesos de urbanización, aunque la industria y los servicios no sean capaces a corto plazo de absorber la mano de obra excedentaria. Se espera, por lo tanto, que el sector agropecuario contribuya aún más en absorción de mano de obra, alimentos, materias primas para el sector industrial y en aumentos en las exportaciones para obtener divisas. Para ello es necesario que se den varias condiciones. Entre ellas se pueden citar: políticas macroeconómicas y



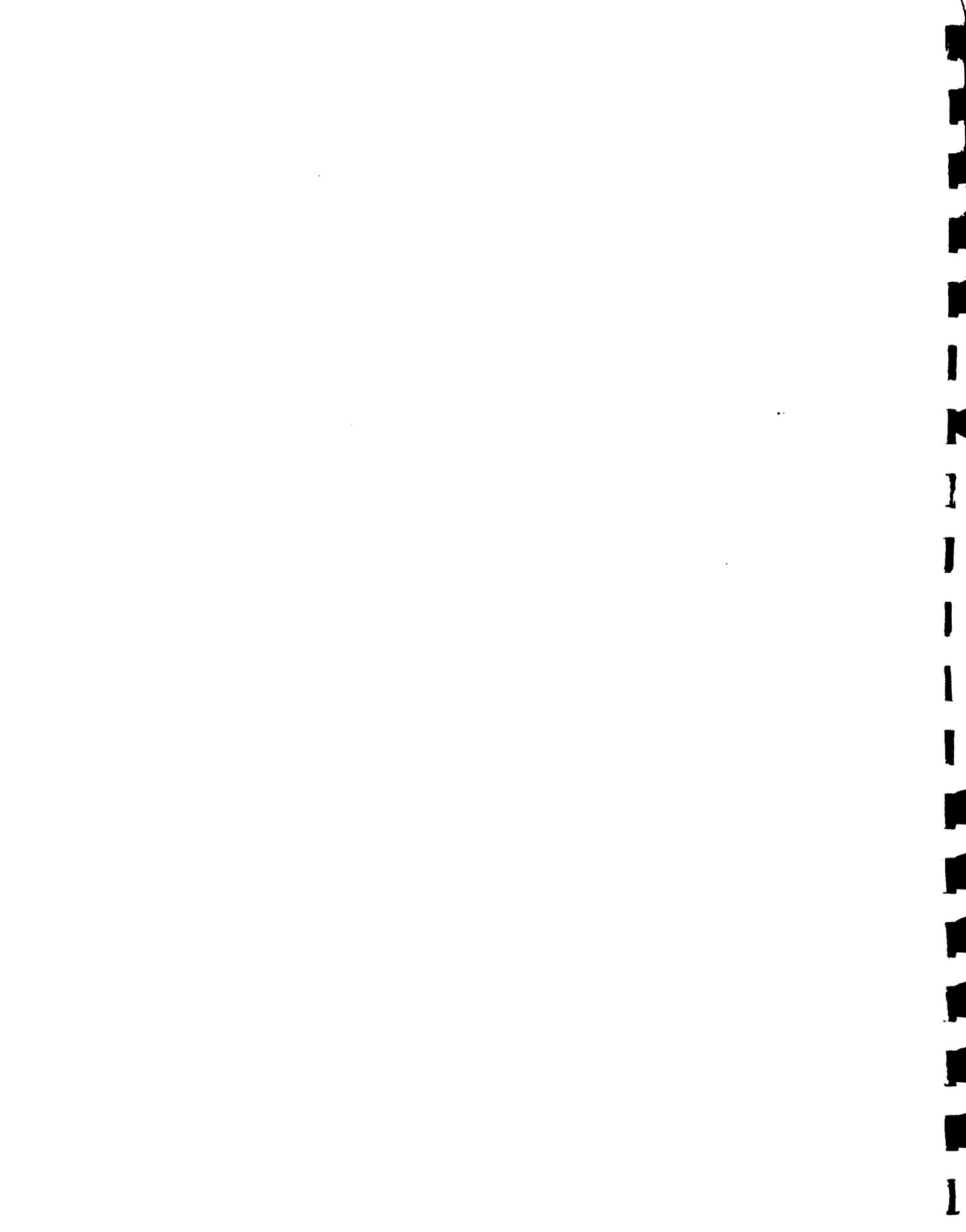
sectoriales apropiadas y políticas de inversión pública en el marco del MCCA.

B. Consideraciones en favor de la inclusión del sector dentro del proceso integracionista

1. La integración y la cooperación entre los países vienen cobrando nueva vigencia, como medios que pueden impulsar los países para salir de la crisis en forma conjunta y facilitar una nueva y más beneficiosa inserción en el mercado mundial.

En el caso de Centroamérica, lo anterior significaría un mayor proceso integracionista al interior del Mercado Común y mayores vínculos con países latinoamericanos (especialmente con aquellos países más cercanos tales como México, Venezuela, Colombia y algunos países del Caribe). Este mayor nivel de competencia inter-regional permitiría abrirse con más fuerza a nivel de la economía internacional. Con ese propósito y para que este proceso alcance mayores logros de los obtenidos hasta ahora, es imperativo una mayor contribución del sector agropecuario al proceso integracionista por las relaciones intra e intersectoriales del sector con los demás sectores, aspectos que a continuación se ponen de manifiesto.

2. Un requisito esencial en un proceso de desarrollo de exportaciones extrarregional es una elevada productividad de los sectores productivos. Por ejemplo un sector industrial orientado a las exportaciones requiere de una agricultura moderna que permita producir productos relativamente baratos y suficientes para alimentar a la



población y suministrar insumos adecuados a los procesos productivos. Ello se logra en parte mediante una mayor relación intersectorial, que a su vez demandaría una reorientación de los procesos industriales compatibles con la modernización agrícola. Por otra parte, los cambios estructurales que demanda el esquema productivo industrial significa que no deberán descuidarse las exportaciones tradicionales y no tradicionales agropecuarias, con el fin de continuar suministrando las divisas necesarias para las importaciones de las materias primas y bienes de capital del sector industrial.

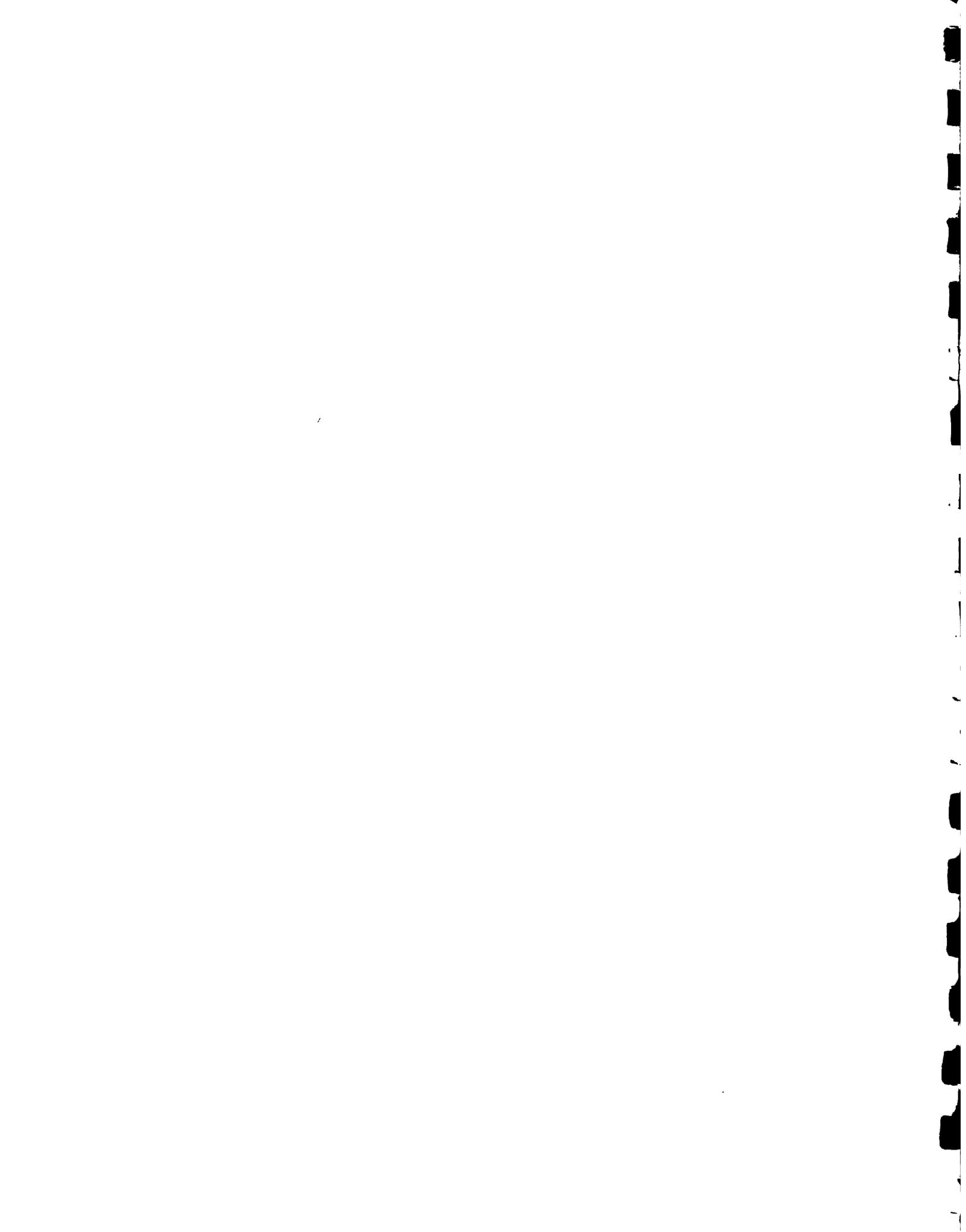
Los conceptos expresados exigen consecuentemente reflexiones profundas sobre el perfil de las industrias a ser impulsadas y el papel del sector agropecuario, no sólo como refuerzo a la reorientación industrial sino como sector proveedor de divisas, aspectos que por su interdependencia e impacto en las economías de la región deben ser analizadas en el marco integracionista.

3. El desarrollo de la biotecnología, entre otros, está significando que el concepto de ventajas comparativas pierda la importancia que tenía en el pasado reciente. Es necesario integrar esfuerzos a nivel regional para afrontar las inversiones en generación y transferencia de tecnología agropecuaria que requiere la situación del mercado mundial y el proceso de la modernización agrícola en general.

1 Ejemplos de ellos son los programas de pruebas de IITA en conjunto con los países del Consejo Regional de Cooperación Agrícola de Centroamérica, Panamá, México, República Dominicana (CORCECA), en 1975 y en la coordinación de actividades de generación y transferencia de tecnología, mediante los Programas de PROMEDAFE y PROMICENTRA, respectivamente.

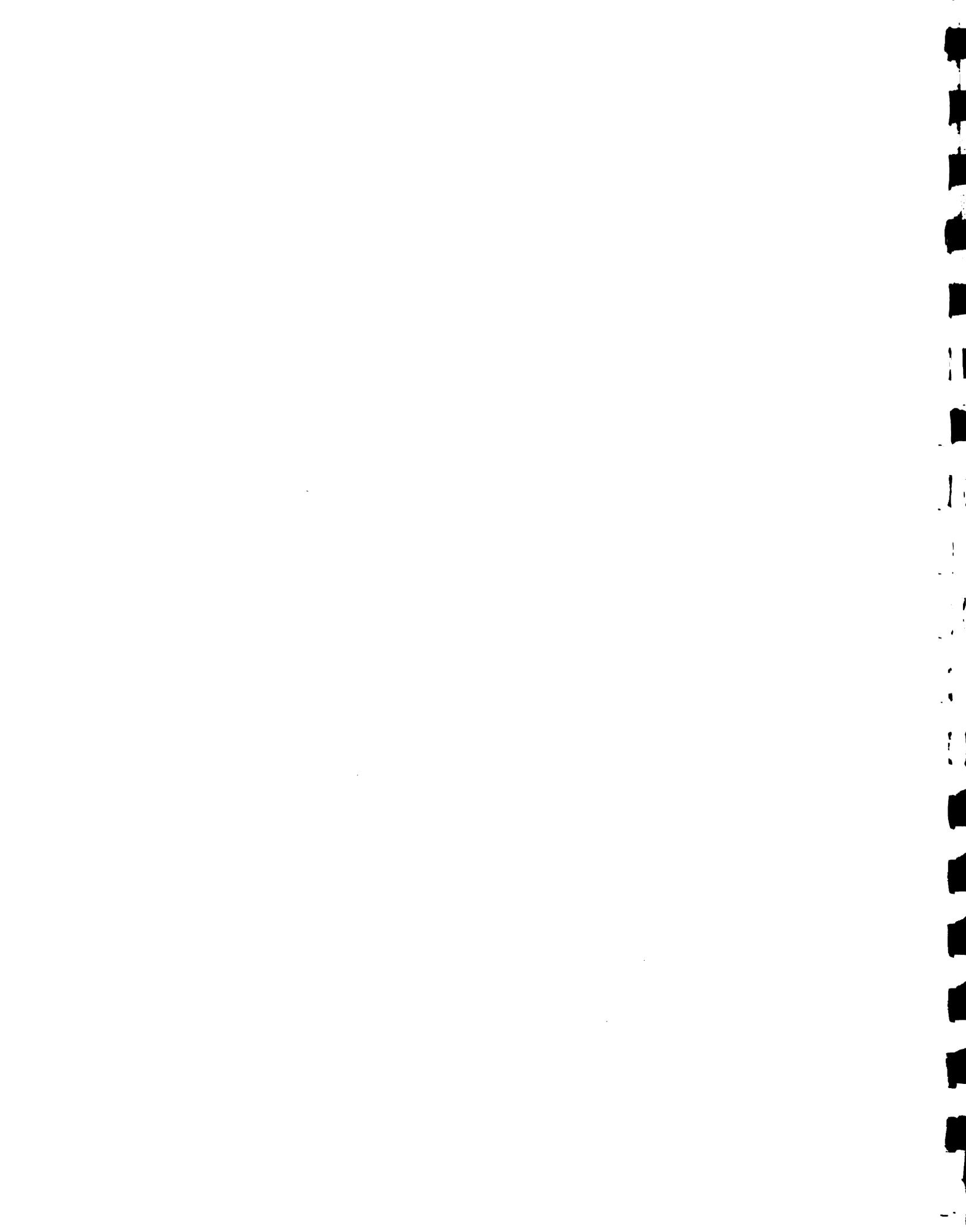


4. El deterioro crónico de los precios de los principales productos de exportación agropecuario exige la concertación de acuerdos y acciones regionales ante terceros países. El proteccionismo agrícola de los países industrializados puede encararse en forma más efectiva mediante acciones cooperativas y no individuales.
5. La pobreza rural, la desnutrición y la satisfacción de las necesidades básicas de la mayoría de la población centroamericana son problemas que deben afrontarse y en los cuales la agricultura puede contribuir a resolverlos, mediante un sistema de seguridad alimentaria para la región y un intercambio intra-regional compensado de productos agropecuarios.
6. En los últimos quince años se ha venido constituyendo un sector de economía de interés social compuesto por cooperativas, empresas comunitarias, asociaciones y grupos de agricultores organizados. Estos grupos de empresas asociativas son muy heterogéneos y requieren de ciertos servicios de apoyo como generación y transferencia de tecnología, crédito, etc; además representan una alternativa de producción social que puede contribuir a mejorar la distribución del ingreso. Acciones en este campo a nivel regional podrían significar un mayor desarrollo de este sector en las economías y una mejor distribución de los beneficios de la integración. Lo anterior contribuiría, asimismo, a ampliar el mercado interno de la región que hasta ahora ha estado limitado por las desigualdades existentes.



C. Problemática de la integración y el sector agropecuario

1. Aunque el sector agrícola representa el sector más importante en la economía de los países de la América Central, según indicadores antes presentados, la integración agrícola no se planteó con un elemento destacado de la integración regional. Un resultado de lo anterior ha sido que las decisiones de orientaciones de políticas agrícolas regionales, no han tenido mayor alcance en las economías de los países de la región. Más bien han prevalecido las políticas nacionales de autoabastecimiento de granos básicos y de compras individuales de productos e insumos agrícolas de importación.
2. Algunos aspectos que se apuntan como "problemas" en materia de integración agrícola son:
  - a)" Los compromisos adquiridos por los países en este campo fueron limitados y además no se pusieron acciones complementarias que eran indispensables para maximizar sus efectos;
  - b) En el ámbito institucional también se registraron pocos avances, hecho al que cabría atribuir que no se haya establecido ningún tipo de lineamientos para una política agrícola regional;
  - c) El intercambio regional de productos agrícolas aumentó... pero sus efectos fueron poco sensibles con relación al nivel general de desarrollo agrícola de la región...;
  - d) Algunos aspectos esenciales del desarrollo agrícola, tales como la distribución de los



ingresos dentro del sector, no parecen haber sido afectados por los arreglos logrados en materia de integración agrícola...}

e) La existencia de condiciones ecológicas similares entre algunas áreas de los países... y otros factores de orden económico y social, han originado estructuras productivas semejantes...que dieron lugar a grados distintos de utilización del potencial de cada país". (BID/INTAL/SIECA, 1973)

3. CEPAL, por su parte, resume los problemas de la integración agrícola en:

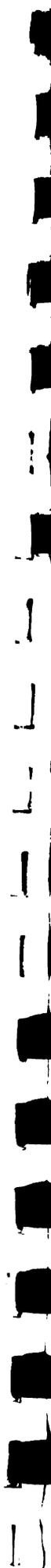
a) "El persistente temor al efecto de la liberación comercial sobre la localización geográfica de la producción y su impacto en los pequeños productores y el riesgo de la dependencia externa del abastecimiento externo en productos alimenticios básicos;

b) la elevación de precios de los productos por la fijación de un arancel proteccionista;

c) la falta de confianza en que los otros países cumplan con los compromisos de abastecimiento;

d) los requisitos de un sistema de estabilización de precios dadas las diferencias de precios y costos en cada país" (CEPAL, 1986)

4. Otro elemento que contribuyó a que el sector agrícola no tuviera un papel destacado dentro del proceso integracionista, fue la instalación de industrias en la región que no fueron incrementando el valor agregado de su producción,



mediante insumos agrícolas y que favorecieran consistentemente la modernización agrícola. Estos factores incidieron en un menor crecimiento y productividad del sector agrario.

5. Por otra parte, cabe destacar que la ejecución de programas de ajuste estructural en varios países de la región han puesto de manifiesto:

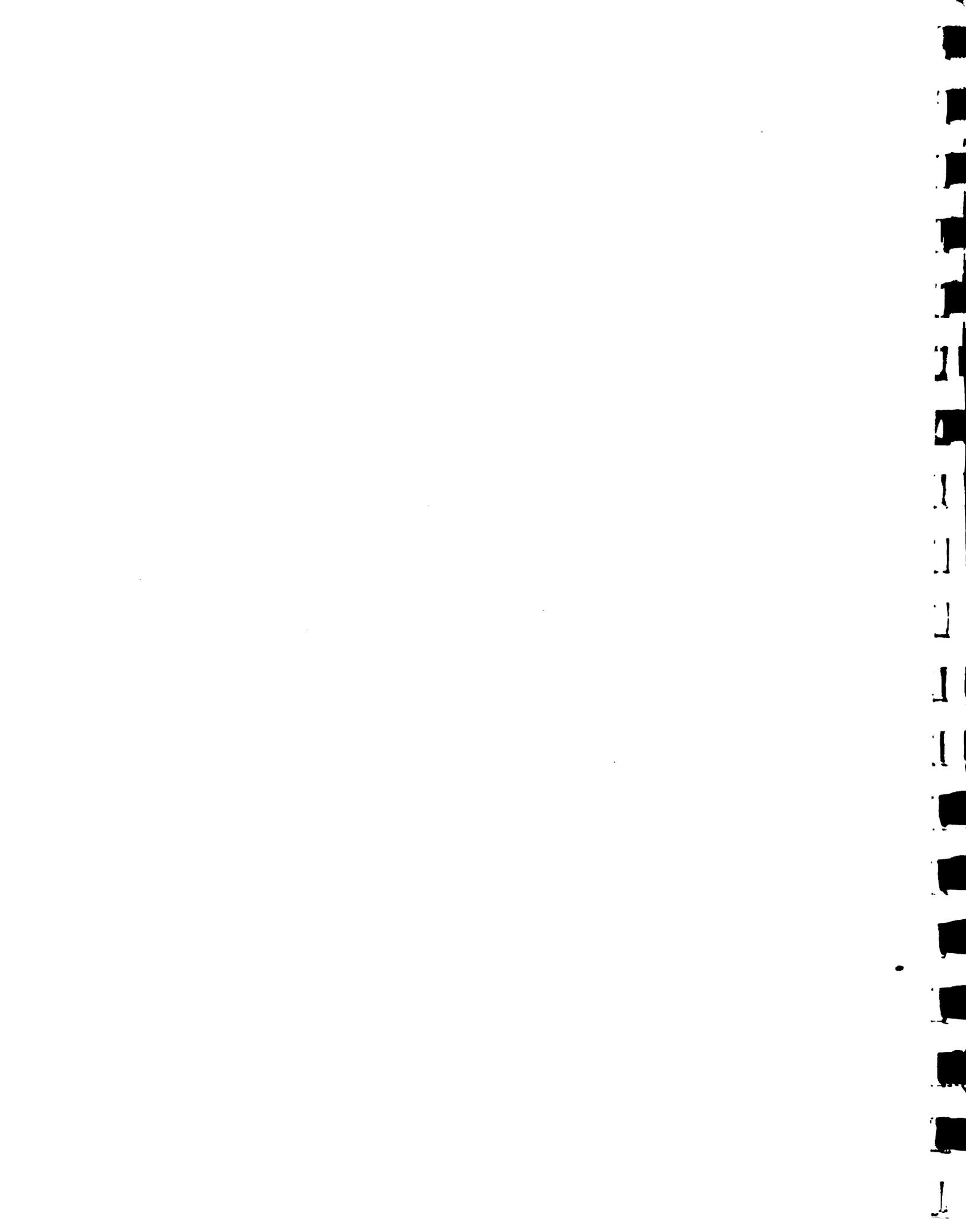
- a) el gran impacto de las políticas macroeconómicas adoptadas por los países de la región para enfrentar la crisis, sobre el sector agropecuario;

- b) la necesidad que han tenido algunos gobiernos de aplicar ciertas políticas de ajuste para disminuir subsidios y reactivar al sector. Sin embargo, no se ha efectuado un análisis exhaustivo de esas políticas en el contexto del proceso integracionista regional.

6. Los puntos anteriores reafirman que es conveniente en el momento actual que se realicen investigaciones sobre los efectos de las políticas nacionales en el sector agropecuario y que se defina una política regional integral y coherente para los sectores productivos, en el contexto de una situación internacional incierta y más compleja.

#### C. Organización actual de la SIECA y el Sector Agropecuario

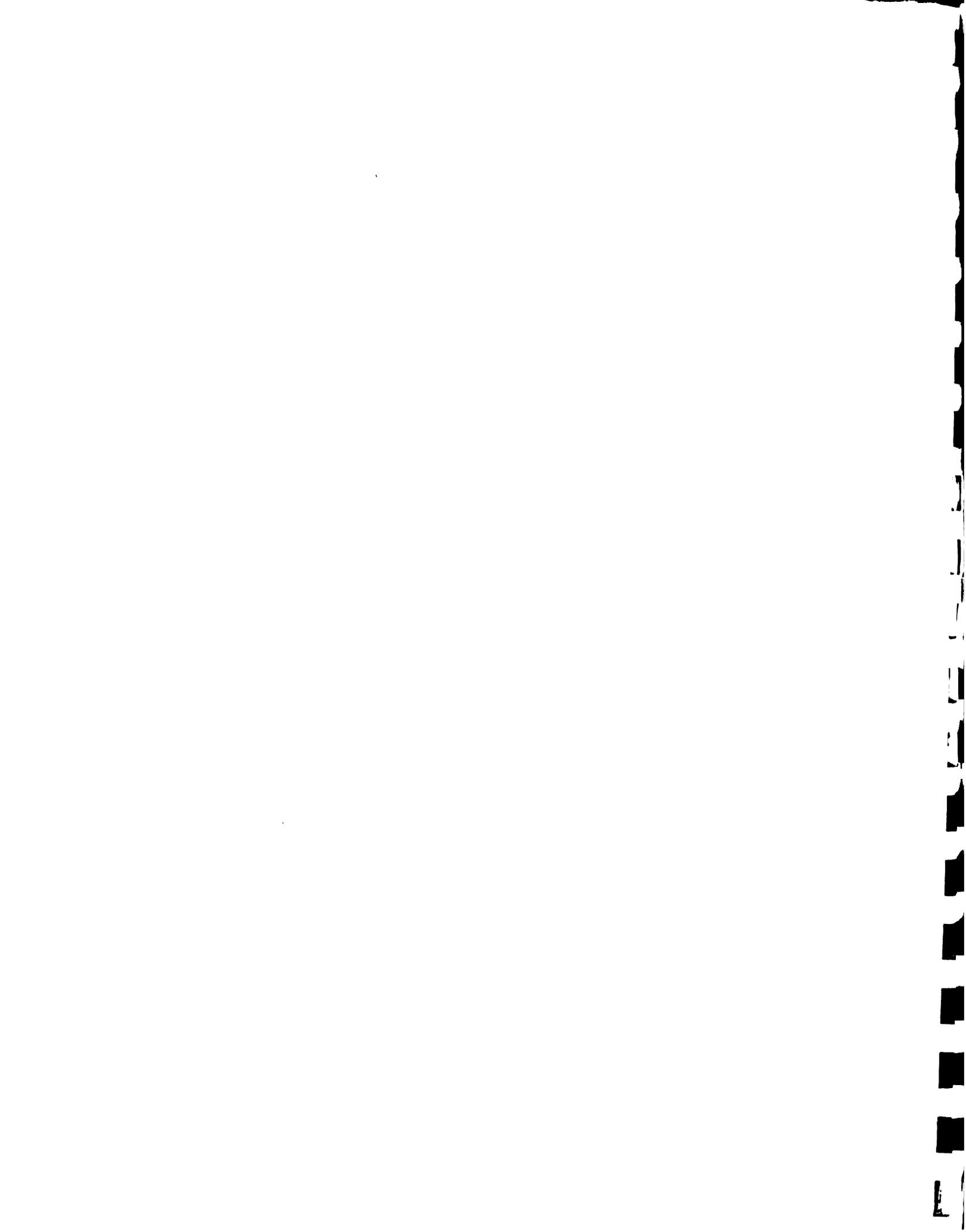
De los diversos documentos analizados tanto de la SIECA como del ICAP, se pueden extraer los siguientes comentarios:



a) Resulta conveniente que se elabore un plan general de actividades en la SIECA que conduzca a propuestas concretas para integrar en forma efectiva el sector agrícola al proceso del MCCA;

b) la ubicación del Departamento Agrícola de la SIECA no parece permitir una adecuada integración de actividades con las oficinas dedicadas al sector industrial, ciertos estudios sobre la integración, aspectos de política comercial externa, materia fiscal y arancelaria y ciencia y tecnología; lo anterior parece confirmarse al analizarse las actividades que se realizan por las distintas oficinas y que podrían trabajar como "equipos" en distintos campos de la integración económica.

c) en el área de "relaciones externas" de la SIECA no se consideran adecuadamente las relaciones más estrechas que pudieran existir con organismos técnicos y regionales que operan en los países mediante proyectos de cooperación y de coordinación de actividades en el campo agrícola. Es el caso de los organismos de: CEPAL, subsección en México, el IICA a través de sus 5 programas, el CATIE, CADESCA y el Consejo de Cooperación Agrícola (CORECA). Este último fue creado en 1980 y está integrado por los Ministros de Agricultura de los países de Centroamérica, México, Panamá y República Dominicana. Su finalidad es "propiciar un proceso conjunto de toma de decisiones de interés común de los países del CORECA" (CORECA/IICA, 1986). Este consejo se ha venido reuniendo sistemáticamente desde 1980 con la participación de SIECA como observador, y se financia con aportes de los países, el IICA y



fuentes externas. En octubre de 1986, se renovó el acuerdo que dio origen a dicho Consejo por un período de 5 años.

Lo anterior sugiere la necesidad de acuerdos específicos de cooperación técnica entre la SIECA y los otros organismos que operan en la región en materia agrícola, de manera que las actividades de los distintos entes se complementen y se potencialice su efecto en beneficio de los países de la región.

E. Papel del Sector Agropecuario en la reactivación del MCCA

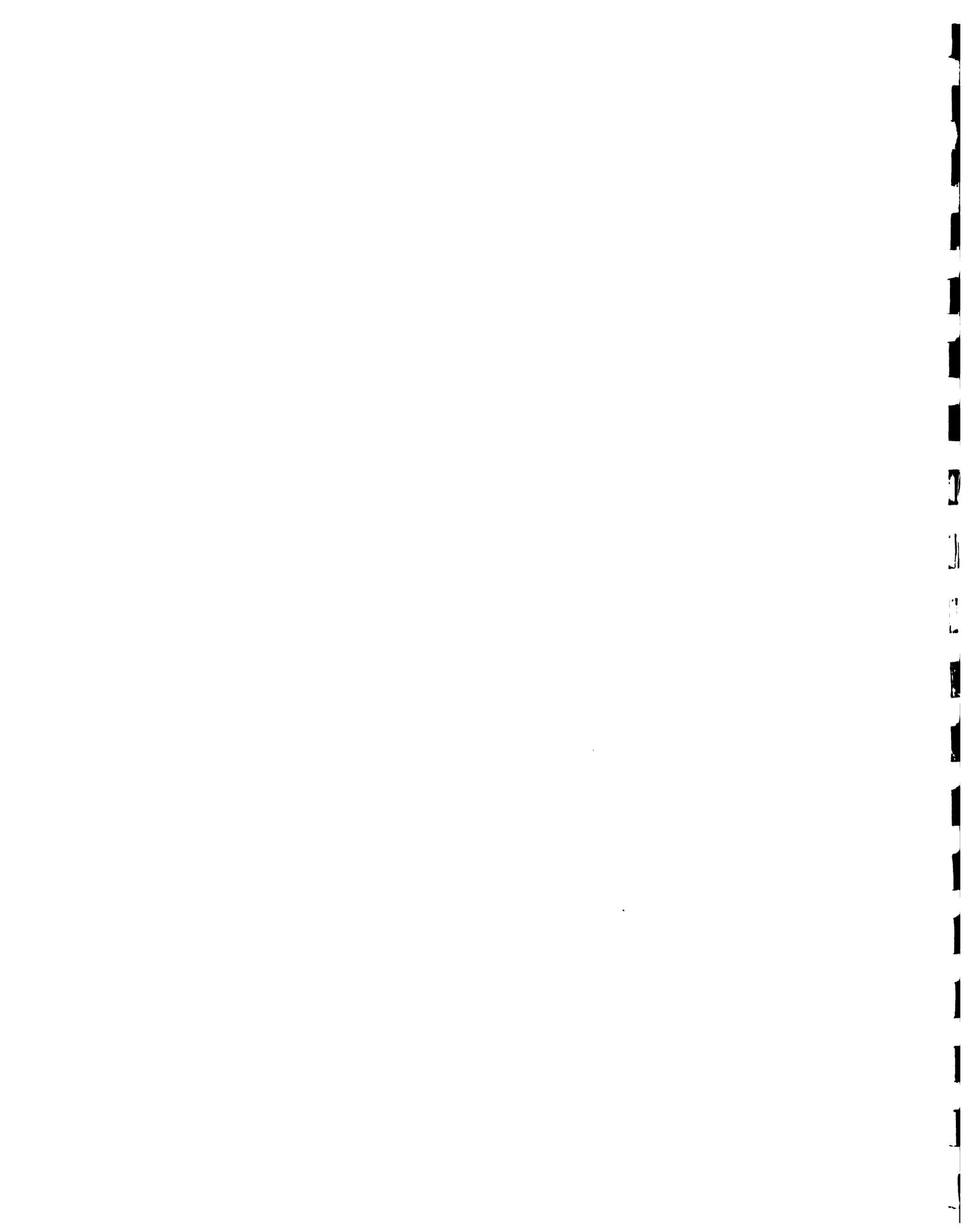
1. El papel que pueda cumplir el sector agropecuario dependerá del modelo integracionista que se decida impulsar.

Conforme al análisis efectuado por el ICAP, se visualizan los siguientes modelos:

- a) Economía exportadora
- b) Reactivación global;
- c) Reactivación selectiva; y
- d) Reactivación ampliada

Estos modelos a su vez determinarían opciones de organización de la SIFCA.

Un comentario general que se hace sobre estos modelos es que las ideas expresadas en torno al sector agrícola, aunque pueden incluirse en los 4 modelos, se integran mejor



con las características del modelo de "reactivación ampliada". No obstante lo anterior, pareciera que en este modelo, al igual que con los demás, deberán definirse metas susceptibles de cuantificar y la estrategia que se seguirá para alcanzarlas. Por otra parte, este modelo de "reactivación ampliada" podría ser complementado o "ajustado" dependiendo del grado de incorporación que se le quiera dar al sector agropecuario, aspecto que se comenta más adelante.

2. En ese orden de ideas, algunos objetivos que se han sugerido para la agricultura centroamericana en el marco del proceso integracionista, han sido los siguientes:

a) "Crecimiento de la producción agrícola para abastecer el consumo de la población y para dar mejor solidez al sector externo de las economías centroamericanas;

b) Desarrollo de un intercambio más amplio entre la agricultura y los otros sectores económicos, como condición para fortalecer el mercado interno y estimular el crecimiento de la economía;

c) Utilización de los recursos productivos de la manera económica y socialmente más ventajosa, con maximización del empleo y distribución del ingreso.

d) Mejoramiento de las relaciones sociales mediante la participación creciente de la población rural en las disponibilidades y los

1 Lo anterior no debe significar que la región en su conjunto no haga esfuerzo en áreas de tecnología de punta como la biotecnología.



beneficios de una sociedad más dinámica y justa"  
(BID/INTAL/SIECA, 1973)

Los objetivos anteriores podrían ser complementados con otros que se han surgido en diferentes estudios realizados hasta la fecha, tales como:

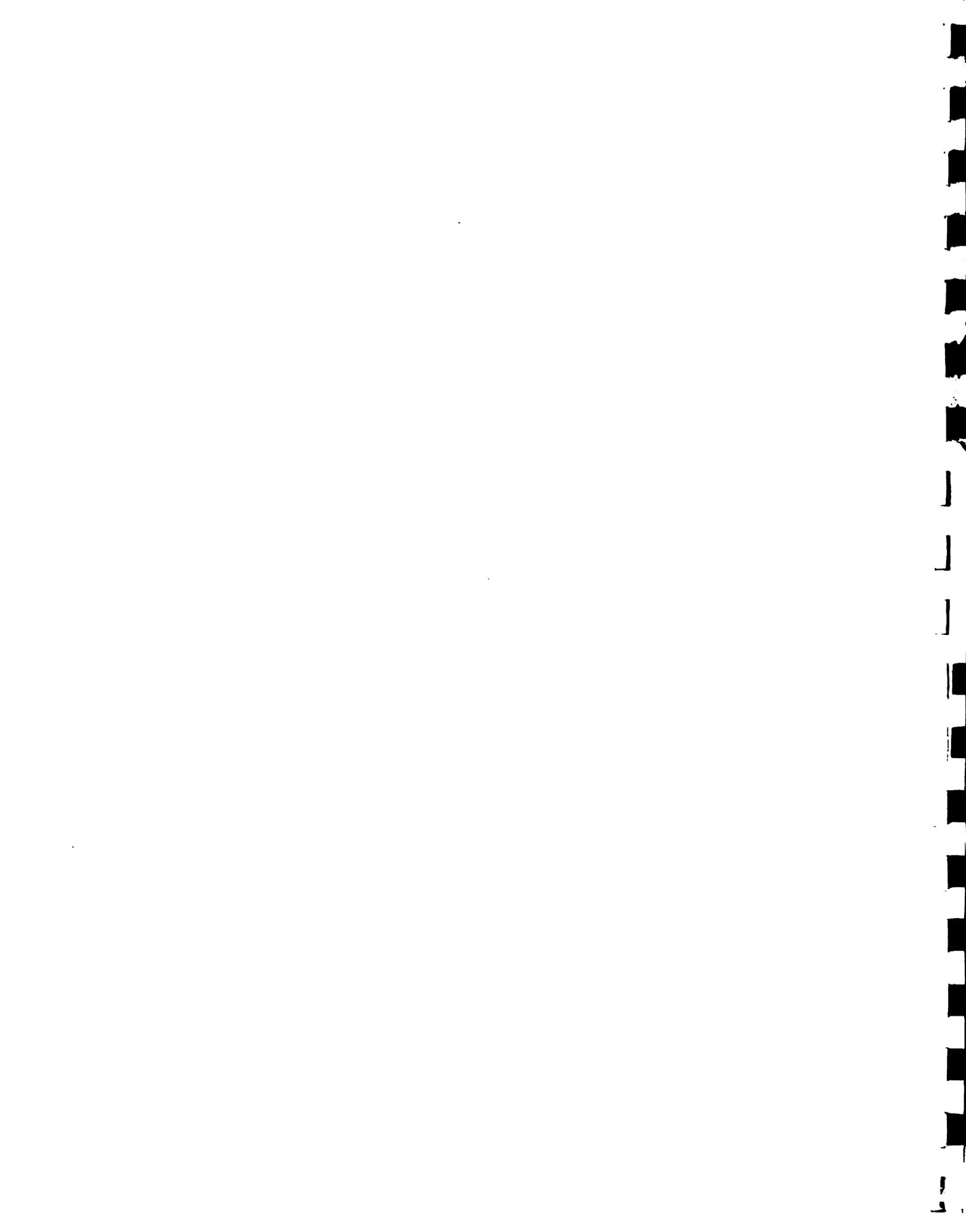
- a) asegurar a la mayoría de la población rural un nivel mínimo de ingresos que le permita satisfacer sus necesidades básicas (este objetivo se implementaría en el marco de una política regional de seguridad alimentaria);
- b) apoyar la consolidación de un tercer sector de la economía compuesta por cooperativas y empresas asociativas de manera que se posibilite una mejor distribución de los ingresos que se generan en la agricultura.

Estos objetivos presuponen que la agricultura puede jugar un papel muy significativo, no sólo como sector dinamizador de la economía sino como factor de desarrollo social.

3. Una forma más adecuada y reciente de presentar la incorporación y aporte del sector agropecuario al proceso del MCCA, sería la siguiente:

El sector agropecuario debería contribuir con:

- a) El crecimiento de la producción de los alimentos básicos en el marco de una política de seguridad alimentaria para la región, lo que incidiría positivamente en disminuir los actuales índices de desnutrición y pobreza;



b) La ampliación del mercado regional mediante el aumento en la producción de alimentos y el desarrollo de actividades de productivas que busquen la integración vertical y horizontal (por ejemplo mediante mayores incentivos a la producción de materias primas y bienes de capital);<sup>1</sup>

c) La ampliación y diversificación de exportaciones extrarregionales mediante el desarrollo selectivo de productos de exportación no tradicionales basados en los recursos naturales de la región e idealmente que puedan ser susceptibles de integración vertical y horizontal.

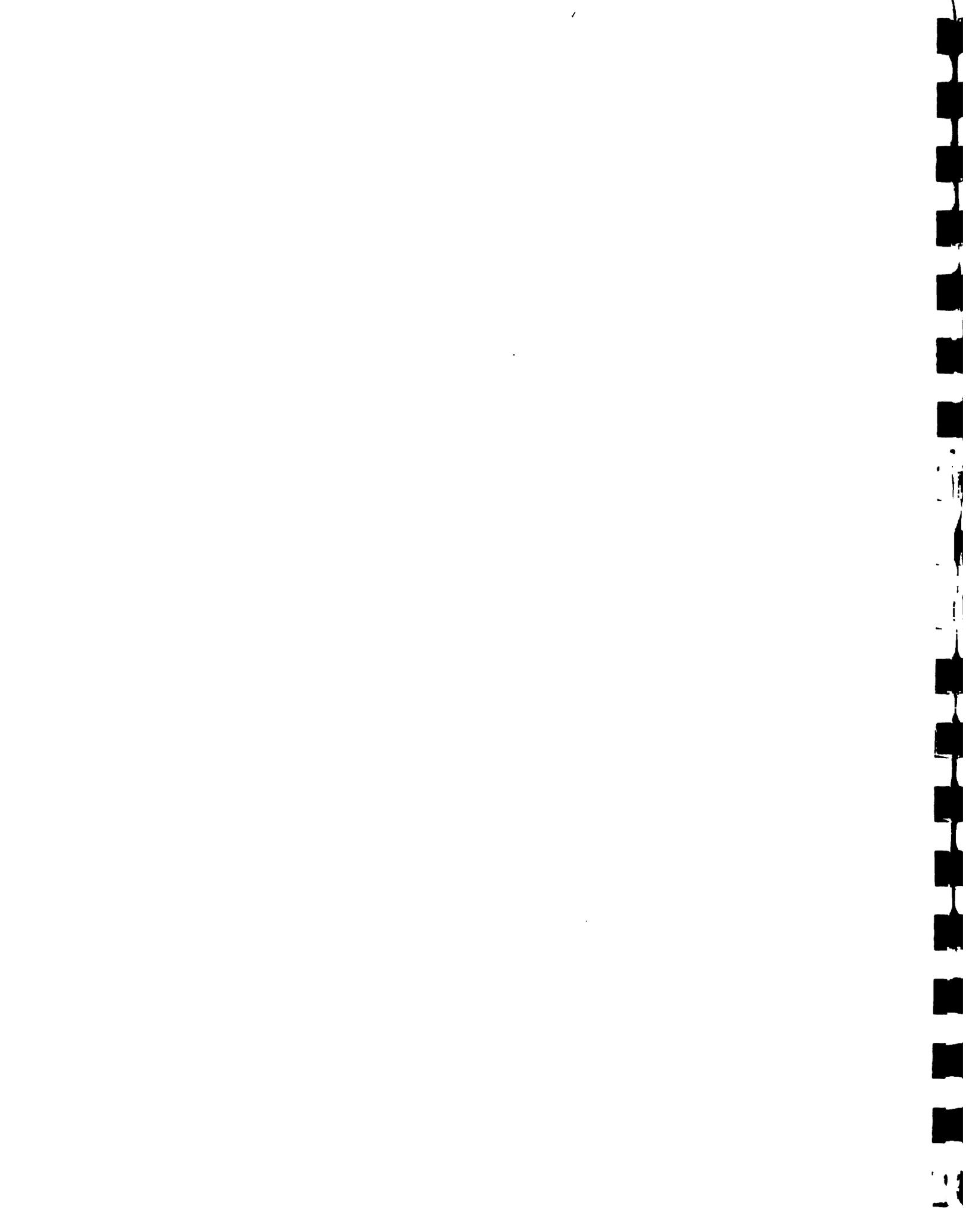
d) El fortalecimiento a formas asociativas de producción mediante la coordinación de políticas e incentivos a nivel regional.

4. Para que lo anterior resulte factible es necesario que se defina una estrategia regional que conduzca a los objetivos que se establezcan y que entre otros elementos debería contener los siguientes:

a) Una propuesta de políticas agrícolas regionales, considerando las políticas macroeconómicas y sectoriales de los países, y las que se definan a nivel regional en otras áreas;

b) La identificación y definición de programas estratégicos regionales para el sector

<sup>1</sup>Un mayor detalle de lo expuesto puede verse en: Rosenthal, Gert. 1986. Fundamentos de una Nueva Política de Reactivación y Desarrollo para Centroamérica. Revista de la Integración y el Desarrollo para Centroamérica No. 34 del BCIE, Honduras.



agropecuario (por ejemplo, en materia de ciencia y tecnología);

c) Una propuesta de un programa de inversiones coherente con los objetivos y metas que se definirían;

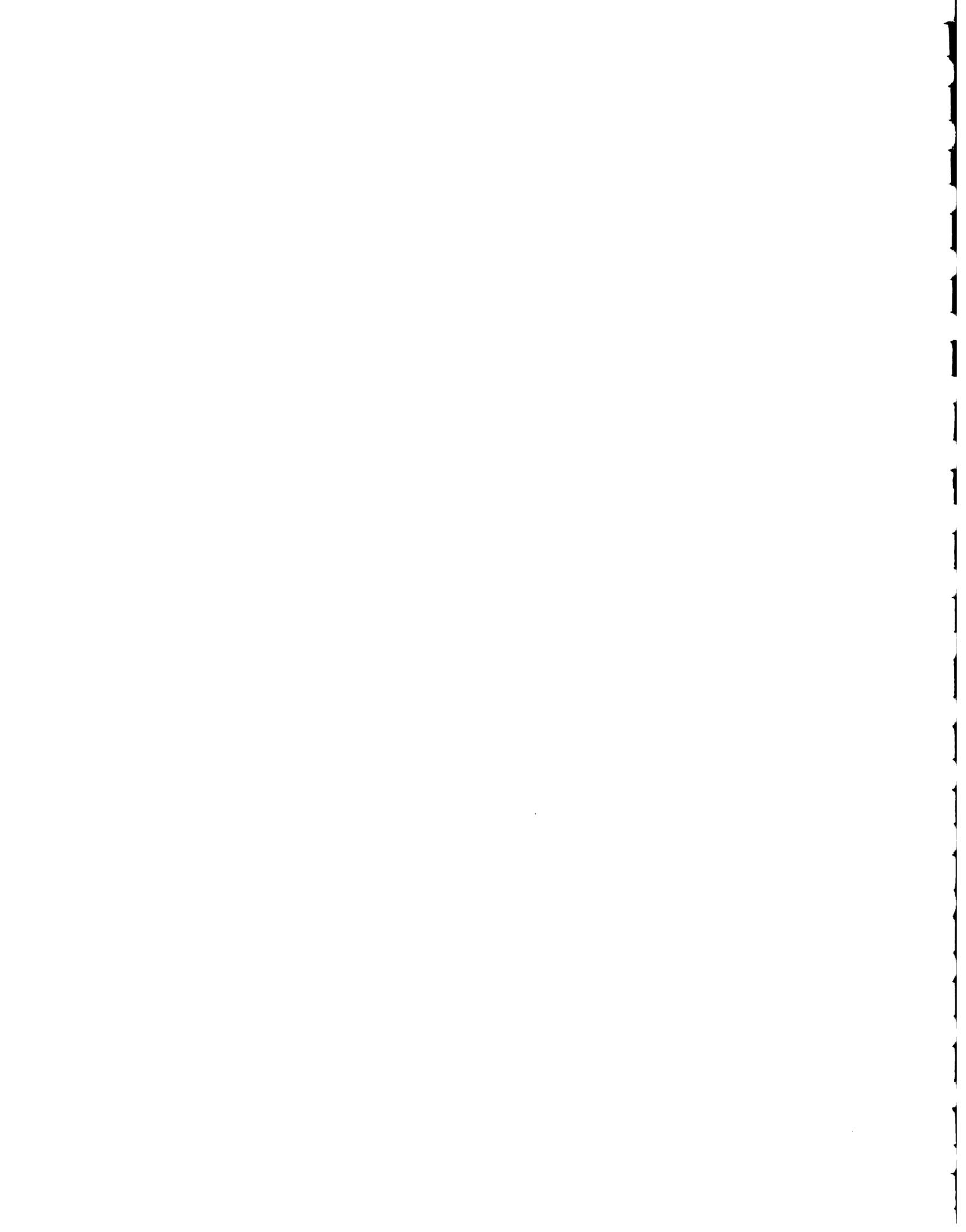
d) El fortalecimiento de mecanismos de coordinación regional con el propósito de adopción de decisiones; toma de posición ante terceros países y organizaciones internacionales.

e) Propuestas de mecanismos que aseguren la consideración de relaciones intra e intersectoriales, especialmente con aquellas industriales que se consideren estratégicas para el nuevo proceso integracionista;

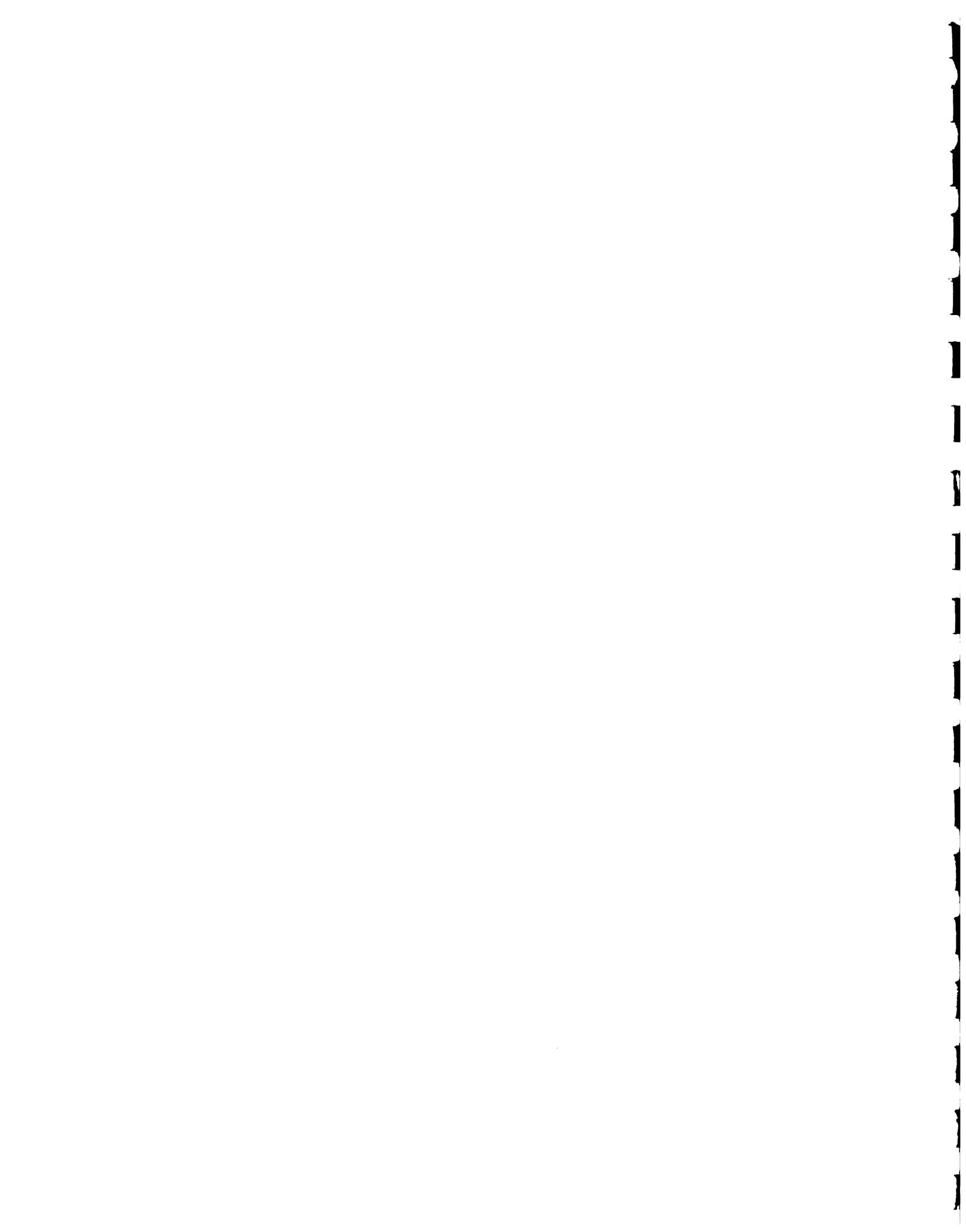
f) Propuesta de mecanismos de vinculación comercial con países latinoamericanos fuera de la región, etc.

F. Algunas consideraciones en relación a la nueva estructura organizativa de la SIECA y el sector Agropecuario

1. Un primer aspecto a destacar es la relación ágil y permanente que debe tener el Departamento Agrícola con aquellas unidades de la propia SIECA que realizan o promueven actividades regionales que pueden influir en el desarrollo del sector. Es el caso, por ejemplo, de los Departamentos de Régimen Arancelario y Aduanero, Industria y Ciencia y Tecnología y otros que podrían crearse de conformidad con el modelo integracionista que se defina. La estructura organizativa de la SIECA debería de considerar tales requerimientos.



2. La consideración por parte de la SIECA de los programas o proyectos agrícolas promovidos por diversos organismos técnicos y financieros en la región. La SIECA debería considerar muy bien su papel en cada uno de ellos , aprovechar las especialidades de cada organismo y establecer vínculos muy estrechos de coordinación de manera que le permita realizar acciones que complementen o amplíen los beneficios que reciben los países integrantes del MCCA.



## BIBLIOGRAFIA

- BID/INTAL/SIECA 1973. El desarrollo integrado de Centroamérica en la presente década, II Tomos, particularmente el tomo 5 sobre Desarrollo Agrícola. Edit INTAL, Argentina
- CEPAL, 1986. Centroamérica: crisis agrícola y perspectivas de un nuevo dinamismo. CEPAL-México, Mimeo, México 118 p.
- CORECA/IICA. 1986 Informe de la II Reunión Extraordinaria del CORECA. (Anexo de Cooperación Técnica). IICA, San José, 50 p.
- CORECA/IICA. 1986. Marco Global para la Actuación del CORECA. IICA, San José, 15 p.
- CORECA/IICA. 1987 Propuestas de Proyectos para solicitudes de Cooperación Técnica y Financiera. IICA, San José, 18 p.
- Fallas, Helio. 1986. La Política Agrícola en la Crisis de Centroamérica. Conferencia presentada a la Universidad Internacional de Florida, USA en diciembre 1986, 62 p.
- ICAP. 1987. Diversos documentos y materiales sobre la SIECA. San José.
- Martínez, Rodolfo. 1985. Situación de América Central. Tendencias y perspectivas de la Agricultura. Mimeo. San José, 37 p.
- Pomareda, Carlos. 1987. La Agricultura ante la deuda externa y la Reactivación en los países del CORECA. Mimeo del IICA, conferencia presentada ante los Ministerios del CORECA en mayo de 1987 en Guatemala, 16 p.



Rosenthal, Gert. 1981. Algunas reflexiones sobre el proceso de Integración Económica Centroamericana. Revista de la Integración y el Desarrollo de Centroamérica, No. 26 del BCIE, Honduras.

SIECA. 1986. La Reactivación del Mercado Común Centroamericano. Acciones y Propuestas. SIECA, Guatemala, 49 p.

SIECA, 1984. Resumen Ejecutivo del Modelo Agrícola Centroamericano 1976. Proyecto Estudio de desarrollo Agrícola. SIECA, Guatemala, 32 p.

SIECA, 1976. Términos de referencia para un análisis de las posibilidades de cooperación y de intercambio de productos agrícolas de Centroamérica. SIECA, Guatemala, 30 p.

Varios autores. 1986. Posibilidades y Alternativas de Reactivación y Desarrollo para Centroamérica. Revista de la Integración y el Desarrollo de Centroamérica, No. 34 del BCIE, Honduras.





