



AGRICULTURA Y CAMBIO ESTRUCTURAL EN CENTROAMÉRICA

Helio Fallas Venegas
Eugenio Rivera Urrutia

8 Octubre, 1988
SERIE DOCUMENTOS DE PROGRAMAS

¿QUE ES EL IICA?

El Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) es el organismo especializado en agricultura del Sistema Interamericano. Sus orígenes se remontan al 7 de octubre de 1942 cuando el Consejo Directivo de la Unión Panamericana aprobó la creación del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas.

Fundado como una institución de investigación agronómica y de enseñanza de posgrado para los trópicos, el IICA, respondiendo a los cambios y a las nuevas necesidades del Hemisferio, se convirtió progresivamente en un organismo de cooperación técnica y fortalecimiento institucional en el campo agropecuario. Estas transformaciones fueron reconocidas formalmente con la ratificación, el 8 de diciembre de 1980, de una nueva convención, la cual estableció como los fines del IICA los de estimular, promover y apoyar los lazos de cooperación entre sus 31 Estados Miembros para lograr el desarrollo agrícola y el bienestar rural.

Con un mandato amplio y flexible y con una estructura que permite la participación directa de los Estados Miembros en la Junta Interamericana de Agricultura y en su Comité Ejecutivo, el IICA cuenta con una amplia presencia geográfica en todos los países miembros para responder a sus necesidades de cooperación técnica.

Los aportes de los Estados Miembros y las relaciones que el IICA mantiene con 12 Países Observadores Permanentes, y con numerosos organismos internacionales, le permiten canalizar importantes recursos humanos y financieros en favor del desarrollo agrícola del Hemisferio.

El Plan de Mediano Plazo 1987-1991, documento normativo que señala las prioridades del Instituto, enfatiza acciones dirigidas a la reactivación del sector agropecuario como elemento central del crecimiento económico. En función de esto, el Instituto concede especial importancia al apoyo y promoción de acciones tendientes a la modernización tecnológica del agro y al fortalecimiento de los procesos de integración regional y subregional.

Para lograr esos objetivos el IICA concentra sus actividades en cinco áreas fundamentales que son: Análisis y Planificación de la Política Agraria; Generación y Transferencia de Tecnología; Organización y Administración para el Desarrollo Rural; Comercialización y Agroindustria; y Salud Animal y Sanidad Vegetal.

Estas áreas de acción expresan, de manera simultánea, las necesidades y prioridades fijadas por los mismos países miembros y los ámbitos de trabajo en los que el IICA concentra sus esfuerzos y su capacidad técnica, tanto desde el punto de vista de sus recursos humanos y financieros como de su relación con otros organismos internacionales.

Son países miembros del IICA: Antigua y Barbuda, Argentina, Barbados, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominica, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Suriname, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

Países Observadores Permanentes: Austria, Bélgica, España, Francia, Israel, Italia, Japón, Países Bajos, Portugal, República Árabe de Egipto, República de Corea y República Federal de Alemania.



AGRICULTURA Y CAMBIO ESTRUCTURAL EN CENTROAMÉRICA

Helio Fallas Venegas
Eugenio Rivera Urrutia

8 Octubre, 1988
SERIE DOCUMENTOS DE PROGRAMAS

© Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).

Derechos Reservados. Prohibida la reproducción total o parcial de este documento sin autorización escrita del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura.
La responsabilidad por las opiniones emitidas en esta publicación corresponde exclusivamente a sus autores.

Composición y montaje de texto: Giselle Madrigal, Olman Trigueros
Diseño de cubierta: Mario Loaiza
Editora de la obra: Danielle Trottier
Editor de la Serie: Michael J. Snarskis

IICA
SDP-8

Fallas V., Helio

Agricultura y cambio estructural en Centroamérica / Helio Fallas V., Eugenio Rivera U. — San José, C.R. : Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, 1988.

85 p. — (Serie Documentos de Programas / Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, ISSN 1011-7741 ; no. 8).

1. Ajuste estructural — América Central.
 2. Desarrollo económico — América Central.
 3. Desarrollo agrícola — América Central.
 4. Sector agropecuario — América Central.
- I. Rivera U., Eugenio. II. Título. III. Serie.

AGRIS E10



DEWEY 338.109728

SERIE DOCUMENTOS DE PROGRAMAS No. 8
ISSN 1011-7741

INDICE

PRESENTACION	5
RESUMEN	7
1. INTRODUCCION	11
2. LA AGRICULTURA EN LA ECONOMIA DE LOS PAISES DE CENTROAMERICA. ..	14
El papel de la agricultura en el desarrollo global de los países centroamericanos y su comportamiento reciente	14
La participación del sector agrícola en el PIB	16
La población económicamente activa y el empleo agrícola.	18
El sector agrícola en las exportaciones totales	21
La participación del sector agrícola en los ingresos tributarios del sector público . . .	25
El crédito bancario a la agricultura	28
El gasto público en el sector agropecuario	30
Población y pobreza	31
3. EL AJUSTE ESTRUCTURAL EN CENTROAMERICA	34
Hacia una conceptualización del ajuste estructural	34
El ajuste estructural en los países centroamericanos según propuestas de organismos internacionales de financiamiento (OIF)	36
Los Programas de Ajuste Estructural en Centroamérica	42
Algunos comentarios a tópicos contenidos en los diagnósticos y en las propuestas de OIF para los países de América Central	49
4. TEMAS CENTRALES EN EL AJUSTE ESTRUCTURAL Y EL DESARROLLO DE LA AGRICULTURA EN CENTROAMERICA	55
Eficiencia agrícola y comercio internacional	55
El impacto de las políticas de ajuste estructural en las exportaciones no tradicionales	57
El impacto de las políticas de ajuste estructural sobre la producción de granos básicos	64
Los Programas de Ajuste Estructural y los grupos sociales del agro	66
El ajuste estructural y el sector público agropecuario	67

This One



EJLR-N3L-BHEF

5. CONCLUSIONES Y CONSIDERACIONES FINALES	70
Conclusiones	70
Consideraciones finales	73
INDICE DE CUADROS	77
BIBLIOGRAFIA	79

PRESENTACION

El proceso de ajuste al que se vienen sometiendo las economías de los países latinoamericanos tiene importantes implicaciones para la agricultura. En una publicación anterior del IICA, "Los Programas de Ajuste Estructural y Sectorial. Alcances para la Reactivación y Desarrollo de la Agricultura"¹, y en la "Síntesis y Conclusiones del Seminario Internacional sobre los Programas de Ajuste Estructural y Sectorial: Implicaciones para la Reactivación y Desarrollo de la Agricultura", se han puesto de manifiesto algunos de los aspectos más relevantes al respecto. Una de las conclusiones de los trabajos hasta ahora realizados es la urgencia de disponer de información que permita apreciar el impacto que el proceso de ajuste económico está teniendo sobre los distintos estratos poblacionales y en particular dentro del sector rural.

En Centroamérica la importancia de la agricultura es bastante más relevante que en otros países, debido a que aporta la mayor parte de las divisas y una parte significativa de los ingresos fiscales recaudados a través de los impuestos a la exportación. Además, la población que participa en la agricultura es mucho mayor que la que reside en áreas rurales debido a los procesos migratorios para la cosecha de café y otros productos de exportación. Por otro lado, aun cuando la agricultura como actividad productiva contribuye con sólo el 20 al 25% del PIB, se debe reconocer que en promedio en los países del área el 45 al 50% del sector manufacturero lo cubren la producción de bebidas, alimentos y tabaco, y por lo menos un 15% la fabricación de insumos, herramientas y equipos para la agricultura y la agroindustria. En estos dos últimos casos, sin embargo, debe reconocerse que el componente importado es sustancial.

Dada esta importancia de la agricultura en la economía en su conjunto, puede anticiparse la urgencia de que el sector sea considerado en el eje de una estrategia de desarrollo y de cualquier política macroeconómica, dentro o fuera de un programa de ajuste, ya sea que éste se realice con o sin participación de organismos bilaterales o multilaterales. El trabajo que aquí se presenta revela el limitado grado en que la agricultura ha sido considerada en el diseño de los programas de ajuste. Por otro lado, aunque el trabajo ha sido ejecutado en un período relativamente breve, pone de manifiesto un conjunto de temas que ameritan ser estudiados con mayor profundidad y debatidos, de modo que se tengan en cuenta en las acciones futuras en relación con el manejo de la política macroeconómica como instrumento para el desarrollo.

1 Serie Documentos de Programas no. 1, IICA. 1987c.

En este documento los autores hacen particular referencia a los procesos de ajuste en Panamá, Costa Rica y Honduras. Se considera que la presentación de algunos antecedentes sobre el diseño, la negociación, la ejecución y evaluación de los programas en estos países, puede ser de utilidad para los otros del área, por las posibilidades de que también ellos realicen programas de esta naturaleza.

La realización de este estudio es una respuesta del IICA a la recomendación no. 2 de la IX Conferencia Interamericana de Ministros de Agricultura (CIMA) sobre los "Programas de Ajuste Estructural". En esa oportunidad, se recomendó al IICA que gestione y dedique recursos para que en cooperación con todos los países miembros, los organismos financieros internacionales y las agencias de cooperación técnico-financieras de los países desarrollados, conduzca acciones de investigación y capacitación que fortalezcan la capacidad de los países para diseñar, instrumentar y ajustar las políticas y programas de inversión que hagan posible el desempeño esperado de la agricultura.

Las consideraciones anteriores, unidas al peso tan significativo que tiene la agricultura en Centroamérica y a otras características propias de los países de la región, motivaron la iniciativa del IICA para realizar el estudio cuyos resultados se presentan en este documento. Se espera que este trabajo, realizado por los economistas Helio Fallas, Especialista en Análisis de Políticas Agrícolas del Programa I, y Eugenio Rivera, Especialista en Política Económica y consultor del mismo programa, contribuya al debate en los países y a la ampliación de conocimientos entre los profesionales en los sectores público y privado que tienen participación en el diseño y manejo de los programas.

La Dirección del Programa I, de Análisis y Planificación de la Política Agraria, agradece el apoyo y comentarios de los Representantes y funcionarios del IICA en Costa Rica, Guatemala y Honduras, por el apoyo brindado para la realización del presente estudio. Se expresa también un sincero reconocimiento a muchos profesionales de los países tanto del sector público como privado, quienes sostuvieron largas y fructíferas reuniones con los autores para analizar y profundizar en el análisis de algunos de los efectos de los principales instrumentos de los Programas de Ajuste Estructural sobre el sector agropecuario.

Carlos Pomareda
Director del Programa I
Análisis y Planificación de la
Política Agraria

RESUMEN

La crisis de la economía mundial en la década de 1970, y con mayor intensidad en los primeros años de los ochenta, sumado a un agotamiento del modelo de desarrollo tradicional de las naciones de Centroamérica, han obligado a estos países a realizar ajustes en sus políticas económicas, las cuales indudablemente acarrearán cambios importantes en el sector agrario de estos Estados. De hecho, algunos países del Istmo han firmado convenios para la ejecución de Programas de Estabilización (PE) y Programas de Ajuste Estructural (PAE).

En Centroamérica, dada la importancia de la agricultura en la economía en su conjunto, resulta imprescindible ubicar al ajuste estructural dentro de ese contexto. En efecto, los países centroamericanos han tenido (y aún tienen) economías donde la agricultura juega un rol preponderante dentro del proceso económico, por la considerable participación del sector en el producto interno bruto, la generación de empleo, las exportaciones, alimentos para la población, materias primas para el sector industrial e ingresos tributarios para los gobiernos.

Por otra parte, vale destacar que el crecimiento del sector industrial no significó atenuar las serias limitaciones estructurales del sector agropecuario, tales como la poca diversificación de sus exportaciones, la conjunción de ciertos factores (régimen de tenencia de tierra, precios de productos y acceso a mercados) que determina una asignación de recursos en favor de unos pocos productos de exportación y en detrimento de los productos para el mercado interno, su heterogeneidad estructural (donde coexisten sectores agrícolas modernos y atrasados), el uso inadecuado e irracional de los recursos naturales y un sector público relativamente ineficaz e ineficiente.

Asimismo, resulta paradójico observar que en el sector rural se concentran con más fuerza los problemas sociales más apremiantes, no obstante su importancia en la economía centroamericana.

El tópico del ajuste estructural no es de reciente preocupación. Desde la década de 1950, la CEPAL expresaba que para la superación del subdesarrollo latinoamericano eran necesarias transformaciones en las estructuras económicas (transformar el régimen de tenencia de tierra, promover la industrialización, modernizar el Estado, transformar la estructura productiva) y social (eliminar obstáculos a la movilidad social y a los privilegios que determinaban una injusta distribución del ingreso). Los problemas que encontró la industrialización, el intento de regir de manera deliberada las fuerzas del desarrollo, el fortalecimiento de nuevos grupos empresariales en el continente latinoamericano, la expansión inusitada del capital financiero a nivel internacional y la consolidación del pensamiento monetarista hicieron surgir una nueva conceptualización de la naturaleza del subdesarrollo y de lo que en consecuencia debía entenderse por cam-

bio estructural. Conforme a la nueva visión, las transformaciones estructurales requeridas consistían básicamente en restablecer el libre funcionamiento de los mercados y en liberar a la economía de la interferencia estatal.

Los aspectos fundamentales de estos planteamientos calaron hondo en el Fondo Monetario Internacional (FMI) y en el Banco Mundial (BM). Las propuestas de estos organismos pueden sintetizarse en un planteamiento esencial: liberalizar la economía para eliminar las distorsiones que dificultan la asignación adecuada de los recursos productivos.

En relación con estos programas, existe una división de tareas entre el FMI y el BM. El primero se encarga de los Programas de Estabilización (para corregir problemas causados por el déficit fiscal y de la balanza de pagos), mientras que el segundo lleva a cabo los Programas de Ajuste Estructural (que privilegian la eliminación de distorsiones, promueven la eficiencia microeconómica y la aceleración del crecimiento económico).

En general, los organismos financieros internacionales consideran que los principales problemas que enfrentan los países subdesarrollados son el lento crecimiento económico, la gran pobreza que los afecta y el alto endeudamiento externo alcanzado. En el caso de las economías centroamericanas enfatizan que el amplio intervencionismo estatal distorsiona las señales que guían la asignación de recursos, en particular la política de industrialización seguida respecto al Mercado Común Centroamericano (MCCA). En términos generales, se propone la total apertura al comercio internacional, la eliminación de la regulación estatal del sistema de precios y la privatización general de la economía.

En el presente estudio se analizan especialmente los procesos de ajuste que se han llevado a cabo en los últimos años en Panamá, Costa Rica y Honduras. Entre las razones que se mencionan para explicar el escaso número de préstamos del Banco Mundial aprobados para la ejecución de PAE destacan: a) el tipo de condicionalidad y los costos políticos asociados; b) el relativo bajo monto de los créditos; y c) la asistencia financiera bilateral en algunos países.

En términos generales, como parte de las políticas económicas para promover cambios estructurales negociados con organismos internacionales de financiamiento (OIF) —aunque algunos países han hecho ajustes por su cuenta—, se incluyen medidas de política tales como la reducción de las restricciones cuantitativas al comercio exterior y de la protección arancelaria, la promoción de las exportaciones agrícolas no tradicionales, el aumento de las tasas de interés, la revisión de las empresas y programas de inversiones públicas y la reducción de los controles de precios y de los subsidios a ciertos granos básicos.

Con base en un análisis detallado de los principales tópicos contenidos en los diagnósticos y propuestas de los OIF para los países de Centroamérica, se extraen los comentarios siguientes que se espera contribuyan al debate que se ha suscitado en la región.

- La apertura al exterior y la articulación intersectorial de las economías de los países centroamericanos. La visión de los OIF no pone énfasis en la escasa articulación intersectorial, ni considera apropiadamente ciertos aspectos adversos del comercio internacional para los países de la subregión; asimismo no menciona que la modernización de la agricultura puede contribuir a superar el “dilema” agricultura-industria. En las propuestas presentadas no se evalúan los posibles efectos de los PAE sobre la estabilidad interna y la vulnerabilidad en países con gran apertura externa.

- La cooperación económica regional y el Mercado Común Centroamericano. Los estudios realizados por los OIF tienden a subvalorar la iniciativa regional para consolidar un mercado común.
- El ajuste estructural y la pobreza en los países centroamericanos. El tema de la heterogeneidad estructural en Centroamérica no recibe una atención prioritaria, como tampoco la relación entre la pobreza y la inequidad en la tenencia y distribución de la tierra, y de estos factores con las dificultades que los mismos significan para el desarrollo económico.
- El sector público y el “intervencionismo estatal”. A pesar de que resulta notoria la necesidad de aumentar la eficiencia y eficacia del sector público, así como la racionalización de su gasto e inversión, no se reconoce por parte de los OIF que el “intervencionismo estatal” contribuyó, especialmente en Costa Rica, a lograr cierto avance en la superación de problemas básicos en el ámbito de la salud, la educación y la seguridad social.
- Problemas de diseño e implementación de los PAE. No se analizan en forma adecuada los conflictos potenciales entre objetivos e instrumentos de política, como tampoco la dimensión temporal de la toma de medidas y sus efectos posibles; predominan análisis parciales en el diseño de las políticas macro y sectoriales; las metodologías para medir los efectos del conjunto de políticas sobre los objetivos del sector agropecuario son inadecuadas en algunos casos; y los PAE deberían considerar recursos para proyectos de inversión de tipo estratégico.

Algunos comentarios que se hacen respecto a temas centrales para el cambio estructural y el desarrollo de la agricultura de Centroamérica, son los siguientes:

- Eficiencia agrícola y comercio internacional. La propuesta del Banco Mundial para Centroamérica es aplicar un arancel uniforme del 20%. Sin embargo, Costa Rica ha sugerido una propuesta alternativa: separar un tanto el problema de la eficiencia de la producción del comercio internacional, dada la alta inestabilidad del mercado internacional agropecuario.
- El impacto de las políticas de ajuste estructural en las exportaciones agrícolas no tradicionales. Los países centroamericanos no han desarrollado sistemas de información que les permita identificar con claridad la evolución e impacto de las exportaciones agrícolas no tradicionales; no son claros los efectos posibles de una mayor apertura de estas economías; no se ha profundizado en las dificultades de los mercados externos para los países de la subregión; y la política de devaluación aplicada no se ha traducido en un aumento significativo de las exportaciones.
- El impacto de las políticas de ajuste estructural sobre la producción de granos básicos. No existen investigaciones que evalúen adecuadamente el impacto de las políticas sobre los granos básicos; no obstante, para Costa Rica existe un estudio que menciona que la liberalización del comercio exterior provocaría una disminución de la producción y los precios internos y un aumento del desempleo agrícola, las importaciones y el consumo.
- Los Programas de Ajuste Estructural y los grupos sociales en el agro. Se expresa que las políticas económicas no consideran adecuadamente la incorporación de los pequeños productores en la estrategia de crear un nuevo sector exportador, ni los efectos finales de las políticas sobre las condiciones sociales de la población rural.
- El ajuste estructural y el sector público agropecuario (SPA). Se detectó la necesidad de mejorar las formas en que el SPA puede contribuir a un mejor diseño y aplicación de los PAE y al esfuerzo exportador.

Finalmente, se presentan las siguientes recomendaciones:

- Se considera apropiado que en cada país se concrete con claridad el papel de la agricultura en el modelo de desarrollo como condición previa a las negociaciones con los OIF.
- Es necesario el desarrollo y aplicación de metodologías de diseño y evaluación *ex-ante* y *ex-post* de los PAE y los Programas de Ajuste Sectorial Agropecuario (PASA). En este campo, la cooperación internacional tiene mucho que aportar.
- Debe fortalecerse la capacidad nacional de análisis en materia de diseño, ejecución y ajuste de las políticas contenidas en los PAE.
- Se considera urgente profundizar en los temas siguientes: los efectos para los países del Istmo de una mayor apertura de la economía en el contexto de una relativa articulación intersectorial; el papel que le cabe al Mercado Común Centroamericano en la nueva fase histórica del desarrollo de los países; la relación entre la eliminación de la pobreza y el desarrollo económico; la forma más efectiva de participación estatal para superar ciertos problemas estructurales.
- Los países del área podrían beneficiarse si comparten las experiencias de negociación con los OIF; conversaciones entre países previas a negociaciones con esas instituciones podrían conducir a acuerdos regionales que posibiliten una mayor capacidad negociadora de los países.
- Debe buscarse alternativas de flexibilización de la estrategia para el cambio estructural.
- Simultáneamente a la ejecución de políticas de ajuste estructural, se deberían instrumentar acciones de compensación a grupos pobres y ofrecer a sectores productivos —especialmente a pequeños productores— alternativas de producción rentables y no muy riesgosas.
- Es necesario que los países rediseñen o desarrollen mecanismos más efectivos de coordinación intra e intersectorial a nivel gubernamental, para asegurar un impacto más significativo de las políticas, programas y proyectos públicos sobre el sector agropecuario.
- La cooperación entre países puede constituirse en un mecanismo fundamental para el desarrollo conjunto de la subregión, si se reorienta a la reactivación y ampliación del comercio intrarregional y al impulso de las exportaciones no tradicionales a terceros mercados.

INTRODUCCION

Los conflictos político-militares, la grave crisis económica y social y los problemas de la economía internacional han cambiado profundamente las condiciones de vida de la población de Centroamérica en la década de los ochenta. Básicamente, esos cambios han sido el resultado del impacto que ha tenido la convergencia de la transformación de la economía mundial y el agotamiento del modelo tradicional de desarrollo o el producto inesperado de las confrontaciones sociales.

En lo económico, los países de la región han debido hacer frente a las dificultades del sector externo y a los problemas de la estabilidad económica interna. Unos países más, otros menos; unos primero, otros más tarde han debido realizar esfuerzos para ajustar las economías a la grave restricción externa y al mismo tiempo controlar los desequilibrios fiscales y las presiones inflacionarias. Mucho se ha discutido en torno a las políticas de estabilización. No obstante, existe un amplio consenso de que aun cuando necesarias, no es posible resolver los graves problemas que afectan las economías exclusivamente con medidas monetarias y financieras de corto plazo, ni esperar que de ellas surja el desarrollo socioeconómico de Centroamérica.

Si bien es cierto que la inflación no genera crecimiento —para citar un objetivo importante de la política económica para la estabilización— también lo es que bajas tasas de inflación por sí solas no producen los estímulos suficientes para dar cuenta de los grandes desafíos que han de ser solucionados para enfrentar en mejores condiciones las próximas décadas. De ahí que se reconoce la necesidad de aplicar políticas económicas globales y sectoriales que promuevan cambios estructurales en las economías de la región. Dichos cambios pueden ser un requisito para una nueva fase de crecimiento económico y desarrollo integral, siempre y cuando se esté claro de qué cambios estructurales se habla.

El Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), más conocido como Banco Mundial, han reconocido esta necesidad al introducir nuevos programas crediticios. El FMI ofrece la “Facilidad Ampliada”, crédito destinado a apoyar programas de hasta tres años y que puede alcanzar un monto equivalente a un 450% de la cuota del país en la institución. El BIRF por su parte ha incluido dentro de sus programas el Préstamo de Ajuste Estructural conocido por su sigla en inglés SAL (Structural Adjustment Loan). Hasta el momento, en la región sólo Panamá y Costa Rica han establecido convenios con el BIRF: Panamá se encuentra ejecutando el SAL II y Costa Rica está finalizando las negociaciones para la obtención del financiamiento de un segundo programa.

Por otra parte, el financiamiento bilateral viene jugando un papel significativo en algunos países de la región, e inclusive se ha incorporado en dichos esquemas de financiamiento algunos de los principios fundamentales que conforman un programa de ajuste estructural como condición para recibir los préstamos en condiciones concesionarias y las donaciones.

Por otro lado, autoridades políticas y personeros de diversas organizaciones sociales han reconocido también la necesidad de introducir ajustes estructurales y han destacado la importancia de los préstamos, como forma de limitar la restricción externa causada por el problema de la deuda y la reticencia de la banca internacional privada a entregar nuevos créditos a la región. No obstante, se han levantado voces que apuntan a identificar insuficiencias en: a) el enfoque teórico y práctico que orienta la formulación de los Programas de Ajuste Estructural (PAE); b) el contenido de los diagnósticos que realizan las instituciones internacionales respecto de los problemas de la región; c) las propuestas de política que los gobiernos deben impulsar a cambio de la concesión de los recursos que se incorporan a los PAE; y d) la evaluación ex-ante de su impacto efectivo en lo económico, lo social y lo político.

Las preocupaciones señaladas se acentúan cuando se analizan estos programas desde el punto de vista de sus implicaciones para la agricultura centroamericana. La importancia de esta actividad en la economía como un todo; las imperfecciones que la caracterizan tanto a nivel del mercado nacional como internacional; la sensibilidad política del tema agrario, en particular desde el punto de vista del fortalecimiento de la democracia y la paz en la región, y otros aspectos; exigen que los cambios estructurales que se introduzcan tomen en cuenta a cabalidad las particularidades del sector, su inserción en la economía nacional y en el contexto internacional.

El presente trabajo tiene el propósito de contribuir a la discusión de estos problemas a partir de lo que ha sido la experiencia centroamericana, poniendo especial énfasis en el ajuste estructural y la agricultura. Con ese objeto, en el segundo capítulo se presenta el papel de ese sector en el desarrollo global de los países de la región; se delinean los principales problemas de la actividad agropecuaria en un contexto económico cambiante; y se busca precisar la participación de ese sector en la economía de la región.

En el tercer capítulo, luego de presentar algunos antecedentes respecto del origen y evolución del concepto de "ajuste estructural" y de su historia en América Central, se procede a exponer los diagnósticos y las propuestas de política de ajuste estructural que se han identificado en algunos países de la región, propuestas o concertadas, o ambos a la vez, con organismos financieros internacionales. Posteriormente, se analiza la estructura de los PAE ejecutados, en negociación o en ejecución en la región, evaluando en la medida de lo posible algunas fases del programa desde su formulación hasta su implementación. Finalmente, teniendo en cuenta las características globales de países pequeños y de economías abiertas como son las naciones centroamericanas, se discuten algunos aspectos del diagnóstico y de las propuestas de política de los organismos financieros internacionales, para profundizar en el debate sobre las causas de los problemas y las estrategias de ajuste estructural para superarlos.

En el cuarto capítulo se analizan temas particularmente relevantes para el ajuste estructural en el sector agropecuario. Se analiza, en primer lugar, lo relacionado con la eficiencia de la producción agrícola, destacando la necesidad de separar el logro de ese objetivo de la discusión en torno a la liberalización del comercio exterior. Se realiza luego una evaluación exploratoria del impacto que ha tenido el ajuste estructural sobre las exportaciones agrícolas no tradicionales, el nivel de abastecimiento interno de granos básicos y sobre algunos grupos sociales del agro. Finalmente, se exponen algunas consideraciones respecto de la participación del Sector Público Agropecuario (SPA) en el diseño, implementación y evaluación de los PAE; y en la formulación de la política macroeconómica que afecta al sector agropecuario de la región.

El capítulo quinto presenta las principales conclusiones y consideraciones que surgen del estudio realizado.

Finalmente, cabe precisar los alcances y las limitaciones del presente documento. En primer lugar, el corto tiempo con que se contó para recopilar y organizar el material disponible, realizar entrevistas y redactar el presente informe, no permitió un análisis más profundo de ciertos tópicos relevantes para los países centroamericanos.

En segundo lugar, la ausencia de cierta información básica, la casi inexistencia de estudios que analicen con detalle el efecto de los instrumentos de la política macroeconómica y sectorial sobre los objetivos del sector agropecuario, la escasez de estudios sobre el comportamiento de los diversos tipos de agricultores ante los distintos incentivos de la política agropecuaria, hacen difícil la evaluación de los resultados de las políticas de ajuste estructural.

En tercer lugar, a pesar del impulso que está recibiendo el sector agropecuario de productos agrícolas no tradicionales en la región, no existen estadísticas actualizadas y apropiadas que vayan midiendo la importancia y dirección que está adquiriendo dicho sector. Esto hace difícil precisar el efecto que pueden tener los instrumentos de política económica sobre el comportamiento de las empresas, la producción, las exportaciones, el empleo y el ingreso de los productores.

En cuarto lugar, debido a la aplicación reciente de los PAE en la región y la existencia de pocos grupos de análisis de políticas en el ámbito público y privado, existe en general una limitada capacidad para diseñar, poner en ejecución y evaluar los programas de ajuste estructural. Reiteradamente se constató la ausencia de metodologías para evaluar el efecto de las políticas, pese al impacto que ellas parecen tener sobre amplias capas de la población centroamericana.

Habida cuenta de lo anterior, el presente documento constituye una contribución para el análisis y la discusión de una agenda de futuros estudios, temas de capacitación y de cooperación, que debería desarrollarse con la participación de los gobiernos, el sector privado y los organismos internacionales involucrados.

2

LA AGRICULTURA EN LA ECONOMIA DE LOS PAISES DE CENTROAMERICA

Los programas de ajuste estructural que se proponen para los países de Centroamérica tienen como objetivo central reubicar la agricultura, en particular la de exportación, como eje de la actividad económica. Se sostiene que de esa manera la economía podría estar basada en las ventajas comparativas del país, aprovechando los beneficios de la división internacional del trabajo. Como principal instrumento del cambio estructural se propone la eliminación de distorsiones causadas por el intervencionismo y proteccionismo estatal, que imposibilitan el funcionamiento del mercado como mecanismo de asignación racional de los recursos. La liberalización de los precios en los distintos mercados, la eliminación o reducción de los subsidios a los sectores productivos, la apertura al comercio y a los flujos internacionales de capital, se supone, crearán un sistema de señales que de manera natural inducirá a los productores a incursionar en las actividades económicas más rentables.

No cabe en el presente trabajo entrar en la discusión general que sugieren las consideraciones anteriores. Resulta más bien de interés realizar un análisis del sector agropecuario que permita conocer su evolución reciente y dilucidar su importancia en las economías centroamericanas, para obtener así un marco que permita profundizar, en el siguiente capítulo, ciertos temas en torno al ajuste estructural de economías con las siguientes características: pequeñas, abiertas, altamente vulnerables y con una gran presencia del agro.

Determinar la participación del sector agrícola en la economía de los países centroamericanos no es tarea fácil. Para alcanzar ese objetivo sería necesario precisar los límites que separan al sector de las otras actividades económicas. Se ha planteado la necesidad de extraer del sector industrial aquellas actividades directamente vinculadas con la agroindustria. Otros consideran que ello no es adecuado ya que la pertenencia al ámbito industrial de un determinado proceso está justamente definido por la presencia de transformaciones manufactureras. La complicación deriva de la creciente importancia de la agroindustria que, como su nombre lo indica, resulta de la fusión de actividades tradicionalmente propias de la agricultura con procesos típicos de la industria. No cabe ciertamente entrar en esta discusión; basta por ahora señalar la dificultad de establecer los límites de uno y otro sector.

Los indicadores estadísticos si bien contribuyen a la tarea que nos ocupa conducen a menudo a resultados equívocos; de ahí que para avanzar en nuestro estudio se utilizaron varios indicadores que subsanaron parcialmente algunos de estos problemas y nos permitieron delinear, aun cuando no de manera precisa, la participación real del sector en la economía de la región.

El Papel de la Agricultura en el Desarrollo Global de los Países Centroamericanos y su Comportamiento Reciente

Antes de pasar al análisis de la agricultura en la economía centroamericana, conviene ubicar su papel global en el desarrollo de la estructura económica, así como su situación actual.

En relación con el primer aspecto, se destaca que el proceso de sustitución de importaciones iniciado en Centroamérica alrededor de la década de 1960, no vino a sustituir la importancia del modelo agroexportador prevaleciente en esa fecha. Más bien, el resultado fue una estructura productiva donde la agricultura posibilitó un crecimiento industrial altamente dependiente de capital, tecnología e insumos extranjeros. De esa forma, los efectos que la producción industrial tuvo sobre el crecimiento económico, el empleo y las exportaciones al Mercado Común Centroamericano (MCCA) fueron posible en la medida que las exportaciones tradicionales agrícolas fueron crecientes y el endeudamiento externo complementaba la entrada de divisas para equilibrar la cuenta corriente de la balanza de pagos.

Por otra parte, el nivel cada vez mayor de las exportaciones agrícolas contribuyó al crecimiento del producto nacional y del sector agropecuario. También contribuyó significativamente al aumento de los ingresos fiscales que permitieron un incremento de la burocracia y de la cobertura de los servicios públicos. Esto último es especialmente significativo en el caso de Costa Rica.

Sin embargo, conforme la situación internacional fue menos propicia para el crecimiento de las exportaciones agrícolas, fue necesario depender más del endeudamiento externo para equilibrar la balanza comercial y financiar proyectos de inversión del Estado, situación que se agravó en la presente década. Es así como el endeudamiento llega a representar una de las limitaciones más serias que tienen los países centroamericanos para iniciar el proceso de reactivación económica.

En relación con el comportamiento reciente del sector agropecuario, cabe antes indicar que la situación económica general de la región ha tenido un franco deterioro desde 1980, aunque acentuándose el mismo en los últimos años. Considerando el año de 1986, el producto por habitante en Centroamérica descendió por octavo año consecutivo, lo que representó una contracción del 26% respecto del nivel obtenido en 1978.

En cuanto a la situación específica del sector agropecuario (Fallas 1987a:78 y ss.), se destaca que de 1960 a 1975 el crecimiento de la producción superó la tasa de aumento de la población. De 1975 a 1980 se observa una reducción significativa en el crecimiento (2.2% anual) y durante el período de 1980 a 1985 se presenta una tasa negativa de 0.2%. Durante 1986, todos los países tuvieron una tasa negativa de crecimiento con excepción de Honduras que aunque positiva fue inferior al crecimiento de su población.

Los distintos comportamientos de la producción se explican en buena parte por las condiciones favorables o no del mercado mundial. El incremento en la producción se efectuó tanto por la ampliación del área sembrada como por la elevación de la productividad.

Durante el primer quinquenio de la década de los sesenta, al crecimiento en la producción del café se sumó con especial intensidad el desarrollo del cultivo del algodón; en el período 1965 a 1970 el banano y la carne fueron los productos más dinámicos del sector y compensaron con creces la disminución del algodón; de 1970 a 1975 los productos de exportación más dinámicos fueron la carne, así como la caña de azúcar y el algodón, cuyos precios se incrementaron apreciablemente.

El período crítico de bajo o nulo crecimiento de la producción se presenta entre 1980 y 1985, que se explica por los efectos que produce sobre el sector la situación internacional, los conflictos políticos del área, particularmente en El Salvador y Nicaragua, y los factores estructurales económicos y sociales de la agricultura y la ganadería de los países. Cabe destacar que durante los períodos más críticos de la situación económica internacional, los productos para el

consumo interno presentan mayores tasas de crecimiento que los productos para la exportación, lo que permite atenuar la gravedad de la situación socioeconómica en el sector.

Las principales limitaciones estructurales del sector pueden resumirse de la siguiente manera:

- La poca diversificación de los productos de exportación lleva a que se dependa del dinamismo y de las divisas que generan sólo dos productos (se estima que en 1985 el café y el banana aportaron alrededor del 52% de los ingresos de las exportaciones del área). Cabe subrayar, además, el poco control y participación por parte de los países centroamericanos en los excedentes económicos que se generan en las exportaciones agropecuarias, dado que “los precios de los productos frecuentemente son objeto de presiones manipuladoras por parte de las empresas transnacionales que comercian con varios productos básicos” (CEPAL 1986a:50). Ello ha contribuido en conjunto con otros factores del mercado internacional a un deterioro en los términos de intercambio.
- El régimen de tenencia de la tierra que conjuntamente con otros factores de índole económica, tales como precios de productos y acceso a mercados internos y externos, determina una asignación de recursos (naturales y financieros) más amplia en favor de unos pocos productos de exportación y en detrimento de los productos para el mercado interno (IICA 1983:1-23). El problema de la mala distribución de la tierra se ha atenuado en los casos de Nicaragua y El Salvador por las reformas agrarias que han tenido lugar en esos países.
- Un sistema de empresas caracterizadas por su heterogeneidad estructural (empresas modernas y “atrasadas”) que implica efectos diversos sobre el nivel tecnológico, la generación de ingresos y empleo y las posibilidades de reconversión de las actividades agropecuarias.
- Un uso inadecuado de los recursos naturales que se expresa en la subutilización de las tierras existentes en la región y una creciente y peligrosa deforestación, especialmente a partir de la década de los setenta.
- La pobreza generalizada de la población rural, situación que luego se analizará con más detalle.
- Un sector público relativamente ineficaz e ineficiente, aunque no por ello debe subestimarse su fundamental importancia y necesidad, que requiere profundas reformas sobre el papel a desempeñar en los próximos años.

La Participación del Sector Agrícola en el PIB

En el Cuadro 1 se observa la participación de la agricultura en el Producto Interno Bruto (PIB). Si se comparan las cifras del año 1970 con las de 1985, se nota que en cada uno de los países ha disminuido la participación del sector, aunque aún constituye un sector de especial relevancia en el conjunto de la economía. En el caso de la región como un todo pasó de 26.7% a 22% en el período mencionado. El promedio no considera el “peso real” de la agricultura en la región ya que incluye el caso muy especial de Panamá. En este país el sector industrial y el agrícola presentan una participación muy baja debido a que el sector servicios, en particular aquel relacionado con las transacciones internacionales, ha llegado a generar en 1984 casi tres cuartas partes del valor agregado total de la economía. Hecha esta salvedad, sólo en el caso de Costa Rica la participación de la agricultura se ubica por debajo del promedio en todo el período considerado.

Cuadro 1. Centroamérica: Participación del sector agrícola en el PIB^a

	1970	1975	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Costa Rica	25.0	22.1	19.0	18.7	20.1	20.7	21.0	21.0	20.0
Guatemala	30.1	30.9	28.1	27.5	27.5	27.6	28.1	26.0	26.0
El Salvador	30.6	29.4	28.7	29.6	30.1	30.3	29.5	26.0	24.0
Honduras	32.5	27.5	27.0	27.2	27.5	27.8	28.8	28.0	28.0
Nicaragua	27.5	27.0	32.7	25.3	26.2	27.3	27.6	24.0	25.0
Panamá	14.4	11.8	11.3	9.5	9.8	9.3	9.6	10.0	9.0
Centroamérica	26.7	24.8	24.5	23.0	23.5	23.8	24.1	22.5	22.0

a Agricultura, caza, silvicultura y pesca.

Fuente: Gallardo y López 1986:61.

En Costa Rica la agricultura presentaba en 1970 la tasa de participación del PIB más baja de la región con excepción de Panamá; alcanzaba, sin embargo, una cifra del 25%. En 1985, luego de moderadas fluctuaciones, la agricultura genera en ese país un quinto del PIB, manteniéndose la contribución del sector en el lugar más bajo en la región. Es interesante observar que la caída de la participación del sector en el PIB ha sido a favor del sector industrial que ha pasado de 19.9% en 1970 a 27% en 1985 (Gallardo y López 1986:71). Cabe destacar, no obstante, que esta evolución se puede explicar parcialmente por el deterioro de los precios de los productos agropecuarios.

Los otros cuatro países presentan un sector agrícola que en 1970 era responsable de casi un tercio del PIB total y que en 1985 sigue generando alrededor de un cuarto del producto. Sin embargo, en todos ellos es posible constatar una caída de la participación relativa del sector agropecuario a lo largo del período. Esta evolución, en el caso de El Salvador, Guatemala y Honduras, no ha ido acompañada de un aumento proporcional de la participación del sector industrial. En el caso de El Salvador, la participación en el PIB de este último sector pasa de 20.8% en 1970 a 21% en 1985. En Guatemala, el PIB industrial ve incrementada su participación en el período considerado en sólo 1.1% al pasar de 16.9% a 18%. En el caso de Honduras, mientras que el PIB agrícola pasa de 32.5% a 28% entre 1970 y 1985, el sector industrial también ve reducirse su participación desde 20.8% a 16% (Gallardo y López 1986:71).

Por otra parte, cabe destacar que mientras el sector agrícola disminuía su “peso” relativo en el PIB, la participación de las ramas industriales basadas en el procesamiento de productos agrícolas aumentaba en relación con el valor agregado del sector industrial. En efecto, en 1980 la rama de alimentos, bebida y tabaco representó el 46.9% del valor agregado del sector. Adicionalmente, llama la atención que esta participación presente una tendencia creciente ya que en 1970 y 1985 alcanzaba cifras de 43.9% y 44.4%, respectivamente (Gallardo y López 1986:76).

Finalmente, vale señalar la importancia económica, social y política que tiene la producción agropecuaria alimenticia, aspecto que queda de manifiesto en las estructuras de consumo de la población centroamericana.

La Población Económicamente Activa y el Empleo Agrícola

El análisis de la distribución sectorial de la Población Económicamente Activa (PEA) entrega nueva luz respecto de la importancia de la agricultura para la economía centroamericana. En el Cuadro 2 es posible observar que, aun cuando para la región la PEA agrícola cae desde un 69.8% del total en 1950 a 51.3% en 1980, la población económicamente activa ubicada en el agro sigue representando más de la mitad del total. Panamá y Costa Rica se ubican nuevamente muy por debajo del promedio. Para este último país la cifra de 54.8% correspondiente a 1950, que está muy cerca del promedio centroamericano de 1980, cae a sólo 35% en este último año. Los resultados del Censo de 1984, que aparecen en el Cuadro 3, confirman la existencia de una tendencia a la disminución de la participación de la PEA agrícola en el total al caer la primera a un 31.4%.

Las PEA agrícolas de Guatemala, El Salvador y Nicaragua también se ubican por debajo del promedio regional de 1950 aun cuando levemente. La alta magnitud de la cifra para Centroamérica en este último año está determinada por el caso de Honduras en que la población económicamente activa del agro representaba el 83.8% del total. En estos cuatro países la PEA agrícola ha disminuido relativamente en los últimos años; no obstante, aún tiene una participa-

Cuadro 2. Centroamérica: Población económicamente activa total y agrícola

	1950 Miles	%	1960 Miles	%	1970 Miles	%	1980 Miles	%
MCCA								
Total	2 981	100	3 473	100	4 668	100	6 342	100
Agrícola	2 080	69.8	2 216	63.8	2 679	57.4	3 252	51.3
Costa Rica								
Total	272	100	374	100	532	100	742	100
Agrícola	149	54.8	193	51.6	224	42.1	260	35
El Salvador								
Total	653	100	815	100	1 100	100	1 495	100
Agrícola	413	63.2	502	61.6	617	56.1	754	50.4
Guatemala								
Total	968	100	1 199	100	1 638	100	2 207	100
Agrícola	660	68.2	802	66.9	999	60.9	1 211	54.9
Honduras								
Total	758	100	—	—	807	100	1 087	100
Agrícola	635	83.8	—	—	536	66.4	680	62.5
Nicaragua								
Total	330	100	490	100	591	100	811	100
Agrícola	223	67.6	302	61.6	303	51.3	347	42.8

Fuente: CEPAL 1986a: Cuadro 32.

Cuadro 3. Centroamérica: Participación del sector agropecuario en la población económicamente activa

	PEA	PEA agro.	%
Costa Rica ^a	794 426	249 400	31.4
Guatemala ^b	1 696 464	908 513	53.6
Honduras ^c	1 256 349	718 505	57.2

a Censo 10 de junio de 1984.

b Censo 23 de marzo de 1981.

c 1984.

Fuente: OIT 1986.

ción significativa. En El Salvador en 1980 representó el 50.4% del total; en el caso de Guatemala alcanzó un 54.9% y en el de Honduras un 62.5%. Nicaragua presenta una evolución particular, expresada en que a partir de 1970 la PEA agrícola participa menos que en El Salvador y Guatemala luego de que en 1950 estaba por encima de El Salvador y ligeramente por debajo de Guatemala. La tendencia iniciada en 1970 se mantiene en 1980, dando como resultado que la PEA agrícola reduce su participación a un 42.8%. Finalmente, en el caso de Honduras, la PEA agrícola presenta una acelerada caída de su participación desde 62.5% en 1980 (Cuadro 2) a 57.2% en 1984 (Cuadro 3).

El análisis de la participación del sector en el empleo se dificulta por la escasez o incluso inexistencia de estadísticas recientes. En efecto, al respecto disponemos de cifras sólo para los casos de Costa Rica, Nicaragua y Panamá. En el primer caso, según podemos apreciar en el Cuadro 4, el empleo en el agro presenta una tendencia al estancamiento alrededor de 226 mil personas en el período 81-85, con la excepción de 1982 en que el empleo agrícola se eleva hasta 245.8 mil personas, en buena medida explicado por las dificultades que experimenta la economía costarricense, especialmente en otros sectores en ese año. El estancamiento del empleo agrícola contrasta con el crecimiento dinámico que presenta el empleo total que pasa de 751.5 mil en 1981 a 837.4 mil en 1985. Esta evolución se refleja en la caída de la participación porcentual del empleo agrícola en el empleo total.

En el caso de Nicaragua, la evolución es totalmente distinta. Como queda en evidencia en el Cuadro 5, mientras que entre 1982 y 1986 el empleo agrícola sube en un 30.6%, el empleo total crece sólo un 12.5%. Aun cuando en los años 1983 y 1984 el crecimiento del empleo agrícola parece estancarse, probablemente debido a la agudización de la guerra y a la mayor dificultad de abastecimiento existente en esos años en los sectores rurales, a partir de 1985 crece con renovado dinamismo quizás por la política gubernamental de mejorar en el agro las condiciones generales de vida y de producción en relación con los centros urbanos. Es así como en 1986 el empleo agrícola representa un 43.38% del total (Cuadro 5). Esta evolución permite imaginar el potencial del sector agrícola en cuanto a la creación de empleo mediante la inversión de montos no muy elevados de recursos.

El caso de Panamá se ubica en una zona intermedia entre Costa Rica y Nicaragua. Según el Cuadro 6, el empleo total crece en un 13.3% entre 1979 y 1983; el empleo agrícola por su parte lo hace a una tasa menor de 10.3%. Como consecuencia la participación del empleo agrícola cae a un 28.81% del empleo total.

Cuadro 4. Costa Rica: Empleo en el sector agropecuario^a (miles y porcentajes)

	1981	1982	1983	1984	1985
Total	751.5	777.6	778	805.1	837.4
Agro	224.6	245.8	230.3	224.2	226.3
% ^b	29.9	31.6	29.6	27.8	27.0

a Promedio de tres observaciones (marzo, julio y noviembre).

b Participación empleo agropecuario en empleo total.

Fuente: FMI – Costa Rica 1986: Cuadro 29.

Cuadro 5. Nicaragua: Estadísticas laborales (miles y porcentajes)

	1982	1983	1984	1985	1986 ^a
Empleo total	752	789	797	828	846
Empleo Agrop.	281	302	304	339	367
% ^b	37.4	38.3	38.1	40.9	43.4

a Preliminar.

b Participación empleo agropecuario en empleo total.

Fuente: FMI – Nicaragua 1987: Cuadro 40.

Cuadro 6. Panamá: Estadísticas laborales (miles y porcentajes)

	1979	1982	1983
PEA	578	613	662
Empleo	527	561	597
Empleo agrop. ^a	156	158	172
% ^b	29.6	28.2	28.8

a Incluye minería.

b Participación empleo agropecuario en empleo total.

Fuente: FMI – Panamá 1985: Cuadro 29.

Si nos detenemos en el Cuadro 7 es posible observar que en todos los países el subempleo agrícola representa cifras muy superiores al 50% del subempleo total. Por otra parte, el mismo cuadro deja en evidencia que, con la excepción de Costa Rica y El Salvador, el subempleo representa entre el 60 y 70% de la PEA agrícola. En otras palabras, en el sector agrícola se da la proporción más elevada de subempleados respecto a otros sectores económicos.

Cuadro 7. Centroamérica: Subempleo agrícola con respecto a la PEA agrícola y al subempleo total. 1980. %

	Subempleo agrícola/ PEA agrícola total	Subempleo agrícola/ subempleo total
Guatemala	59.7	65.0
El Salvador	57.4	61.4
Costa Rica	43.0	54.4
Panamá	72.9	54.4

Fuente: CEPAL 1986a:82.

El Sector Agrícola en las Exportaciones Totales

Para determinar la importancia de la agricultura en el sector exportador y por esa vía en el funcionamiento global de las economías centroamericanas, es necesario observar antes la gran apertura de esas economías al exterior.

Como se puede ver en el Cuadro 8, las economías centroamericanas son extremadamente abiertas al comercio internacional. Destaca el caso de Panamá, en el que la participación de las exportaciones e importaciones no factoriales fluctúa en torno a un 40% como porcentaje del PIB en los tres años para los cuales se posee información comparable. Con la excepción del año 1981, Costa Rica se ubica en general ligeramente bajo Panamá. En el período 1983-1985, pareciera que las exportaciones e importaciones se estabilizan en un nivel cercano al 35% como porcentaje del PIB. En los casos de El Salvador y Honduras, ambas categorías alcanzan cifras cercanas al 25% del PIB. Adicionalmente, cabe recordar en ambos casos la persistencia del desequilibrio externo. Las importaciones superan permanentemente a las exportaciones, lo cual está obviamente compensado por la cuenta de capitales (Gallardo y López 1986:109 y ss.).

Los otros dos casos son por razones distintas singulares en comparación con el resto de la región. Guatemala presenta una apertura al exterior notablemente menor que los otros países. En el caso de las exportaciones éstas parecen estabilizadas en un 13% en el período 1983-1985. Las importaciones confluyen a la misma cifra a partir de 1985, probablemente como consecuencia de la aplicación a partir de noviembre de 1984 de un sistema múltiple de cambios. Nicaragua presenta por su parte una situación aparentemente paradójica pero que expresa las grandes dificultades que enfrenta el país. Mientras que el grado de apertura por el lado de las exportaciones resulta similar e incluso es menor en los últimos años al de Guatemala, por el lado de las importaciones, dependiendo de los años, se asemeja a los casos de Honduras y El Salvador e incluso al de Costa Rica.

Cuadro 8. Centroamérica: Participación de las exportaciones e importaciones de bienes y servicios no factoriales en el PIB (%)

	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Costa Rica^a						
Exportaciones	46	43	36	36	34	—
Importaciones	51	40	37	35	35	—
El Salvador^b						
Exportaciones	—	24.6	25.4	24.3	22.1	23.9 ^g
Importaciones	—	30.6	30.1	30.2	27.9	29.8
Guatemala^c						
Exportaciones	—	15	13	13	13 ^h	—
Importaciones	—	19	15	15	13	—
Honduras^d						
Exportaciones	33.5	27.5	27.1	26.5	—	—
Importaciones	40.1	30.5	30.8	33.2	—	—
Nicaragua^e						
Exportaciones	17.6	17.1	15.3	12.1	10.2 ^h	—
Importaciones	32.6	32.9	32.6	36.4	30.6	—
Panamá^f						
Exportaciones	42.5	41.1	39.5	—	—	—
Importaciones	44.1	38.8	38.2	—	—	—

a Fuente: FMI – Costa Rica 1986: iv (cifras redondeadas por la fuente).

b Fuente: FMI – El Salvador 1986: v.

c Fuente: FMI – Guatemala 1986: iv.

d Fuente: FMI – Honduras 1985: iv.

e Fuente: FMI – Nicaragua 1987: iv.

f Fuente: FMI – Panamá 1985: v.

g Cifras estimadas.

h Cifras preliminares.

En síntesis, con la relativa excepción de Guatemala, las economías centroamericanas, además de ser pequeñas, presentan una apertura al exterior muy superior al resto de las economías latinoamericanas.

¿Cuál es en este contexto la participación del sector agropecuario en las exportaciones centroamericanas? Resulta difícil establecer categorías por la gran variabilidad que experimenta la participación de las exportaciones del sector en el total. En el caso de Costa Rica, como se puede apreciar en el Cuadro 9, pasa de 72.5% en 1970 a 63.7% en 1975, a 53.8% en 1981 para alcanzar un 71.1% en 1985. En el caso de Guatemala se pasa de un 65.1% en 1975 y a un 44.5% en 1981, a un 40.8% en 1983 alcanzando finalmente una cifra de 60.3% al final del período. De ahí que resulte más conveniente analizar cada caso por separado.

Cuadro 9. Centroamérica: Participación de las exportaciones agrícolas en el total de las exportaciones (montos y porcentajes)

	1970	1975	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Costa Rica									
Exportación ^a	227	456	934	981	1 008	864	888	1 174	—
Expor. Agro ^b	72.5	63.7	62.5	61.9	53.8	59.7	58.9	56.6	71.1
Café	31.6	19.6	33.5	24.8	24.0	27.3	27.0	27.7	33.3
Banano	28.9	29.2	20.2	20.7	22.4	26.3	28.2	24.0	21.7
Algodón	0.0	—	0.1	0.2	—	—	—	—	0
Carne	7.8	7.7	8.7	7.1	7.4	6.1	3.7	4.9	5.7
Otros ^c	4.2	7.2	0.0	9.1	—	—	—	—	10.4
El Salvador									
Exportación ^a	236	514	1 205	1 038	786	698	729	845	—
Expor. Agro ^b	59.6	50.1	68.5	65.6	62.9	64.5	63.2	63.1	65.3
Café	49.4	35.8	59.8	57.2	56.1	57.6	55.2	61.4	60.2
Banano	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Algodón	10.2	14.3	7.5	7.9	6.7	6.5	7.5	1.3	5.1
Carne	—	—	1.2	0.5	0.1	0.4	0.5	0.4	—
Otros ^d	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Guatemala									
Exportación ^a	291	623	1 239	1 510	1 202	1 113	1 158	1 205	—
Expor. Agro ^b	59.1	65.1	55.7	54.5	44.5	47.6	40.8	59.5	60.3
Café	34.5	25.9	35.4	30.5	24.9	32.0	28.3	31.9	45.6
Banano	6.9	5.4	1.5	2.9	4.3	6.1	4.9	4.9	6.7
Algodón	8.9	11.6	15.4	10.9	13.0	8.1	6.2	6.4	7.0
Carne	4.2	2.6	3.4	1.9	2.3	1.4	1.4	1.1	1.0
Otros ^e	4.6	19.6	—	8.3	—	—	—	15.2	—
Honduras									
Exportación ^a	171	302	734	821	723	663	740	775	—
Expor. Agro ^b	69.1	60.8	67.6	64.0	62.8	67.6	61.6	60.4	61.5
Café	14.9	19.4	26.0	24.0	22.1	22.6	21.8	22.1	23.0
Banano	43.3	21.0	26.4	26.8	27.3	32.3	29.3	29.8	35.8
Algodón	0.6	1.5	1.5	1.6	1.6	1.0	0.6	1.0	—
Carne	0.8	6.2	8.0	7.2	5.9	5.0	4.5	3.2	2.7
Otros ^f	9.5	12.7	5.7	4.4	5.9	6.7	5.4	4.3	—
Nicaragua									
Exportación ^a	180	375	551	414	476	371	427	432	—
Expor. Agro ^b	52.4	41.8	64.0	58.4	60.1	62.1	72.1	74.2	79.8
Café	18.0	12.8	25.8	36.8	27.3	30.5	35.8	31.8	40.7
Banano	0.2	1.6	1.0	1.9	4.2	2.4	3.5	3.1	5.0
Algodón	19.2	25.5	22.0	6.7	24.4	20.9	25.5	34.7	30.1
Carne	15.0	1.9	15.2	13.0	4.2	8.3	7.3	4.6	4.0

Cuadro 9. Continuación

	1970	1975	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Panamá									
Exportación ^a	106	278	303	350	317	308	299	252	—
Expor. Agro ^b	50.6	39.5	22.1	36.3	24.2	25.2	27.5	34.9	18.5
Café	—	—	2.8	2.4	4.1	3.5	4.4	2.7	—
Banano	46.8	24.6	18.7	14.6	20.1	19.1	21.9	21.3	18.5
Algodón	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Carne	—	—	0.6	0.7	2.6	1.2	0.6	—	—
Otros ^h	3.8	14.9	—	18.6	—	—	10.3	—	—
Centroamérica									
Exportación ^a	1 212	2 548	4 966	5 114	4 510	4 017	4 242	4 683	—
Expor. Agro ^b	56.8	44.4	55.8	50.1	50.4	53.4	53.1	53.2	—
Café	24.7	18.9	30.5	29.3	26.5	28.9	28.8	29.6	—
Banano	21.0	13.6	11.3	11.2	13.0	14.4	14.6	13.9	—
Algodón	6.5	8.8	7.8	4.5	7.6	6.1	6.6	7.2	—
Carne	4.6	3.1	6.2	5.1	3.3	4.0	3.1	2.5	—

a Exportaciones totales en millones de US\$ dólares.

b Participación exportaciones agrícolas en exportaciones totales en %.

c Incluye cacao y exportaciones agropecuarias no tradicionales.

d Incluye azúcar y cardamomo.

f Se refiere a madera.

h Se refiere a azúcar.

Fuente: CEPAL 1986a: Cuadro 19.

En Costa Rica las exportaciones agrícolas se ubican alrededor de un 60% del total. Este alto porcentaje contrasta con la participación relativamente baja del sector en el PIB (ver Cuadro 1). Destaca el hecho que dos productos, café y banano, son responsables de entre el 46 y 60% de las exportaciones totales dependiendo del año y de porcentajes fluctuantes entre un 76 y un 83% de las exportaciones agrícolas.

En El Salvador la participación del sector agrícola en las exportaciones parece estar relativamente estabilizada entre un 62 y un 68% en el período comprendido entre 1979 y 1985. A diferencia de Costa Rica, el café es responsable en este mismo período de entre un 55 y un 61% de las exportaciones totales y a partir de 1980 de porcentajes cercanos o superiores al 90% de las exportaciones del agro. Esta situación se explica por la caída relativa de las exportaciones de algodón.

En el caso de Honduras las exportaciones agrícolas se ubican entre un 60 y un 70% del total. Al igual que en el caso de Costa Rica, el café y el banano representan alrededor del 80% de las exportaciones agrícolas y de entre el 50 y el 60% de las totales.

Guatemala presenta para algunos años una estructura más diversificada de exportaciones agrícolas, pese a que el café participa con porcentajes que fluctúan entre un 25 y un 45% de las exportaciones totales y entre un 38 y un 75% de las agrícolas.

Nicaragua se caracteriza por una clara tendencia a que las exportaciones agrícolas aumenten su participación. Entre 1980 y 1985 ellas pasaron de 58.4 a 79.8%. Esto implica una cierta revisión del proceso de diversificación de las exportaciones implícito en cierta forma en las políticas de inversión de los primeros años del gobierno sandinista.

En el caso de Panamá resalta la baja participación de las exportaciones agrícolas en las exportaciones totales y la relativa concentración de la actividad bananera en las primeras.

Finalmente, con relación al total de las exportaciones agropecuarias para Centroamérica, se destaca que las “no tradicionales” aún representan una proporción muy reducida de ese total (Cuadro 10) —por lo menos hasta 1980—, lo que indicaría el gran esfuerzo que deberían realizar los países para incrementar sus exportaciones agrícolas ante las graves dificultades que afrontan los productos tradicionales.

Cuadro 10. Centroamérica: Importancia relativa de la agroexportación (porcentajes)

	1953	1965	1970	1980	1981-83
Exportación ^a	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Expor. Agro. ^b	68.8	72.6	66.6	63.4	61.5
Tradicional	65.0	68.5	62.2	58.0	55.6
Algodón	4.0	17.5	6.9	6.7	6.7
Azúcar	1.8	1.4	3.5	4.0	4.8
Banano	3.3	13.8	17.6	11.9	14.1
Café	55.9	33.8	28.4	30.4	26.0
Carne	—	2.0	5.8	5.0	4.0
No tradicional	3.8	4.1	4.4	5.4	5.9

a Total exportaciones.

b Total exportaciones agropecuarias.

Fuente: CEPAL 1986a:Cuadro 19.

La Participación del Sector Agrícola en los Ingresos Tributarios del Sector Público

No es posible en este trabajo realizar un análisis exhaustivo del aporte efectivo del agro a los ingresos tributarios del sector público en general y del Gobierno Central en particular. Para ello sería necesario estudiar en forma muy desagregada las contribuciones vía impuesto de la renta y otros del sector. En consecuencia, dadas estas limitaciones se analiza sólo un indicador indirecto como son las contribuciones específicas del sector a través de los impuestos que pesan sobre las exportaciones.

En el caso de Costa Rica, los impuestos a las exportaciones se concentran casi totalmente en los productos agrícolas. En el período reciente se constata una caída significativa de la participación de los impuestos por exportaciones en los ingresos tributarios. En efecto, como se puede observar en el Cuadro 11, mientras que en 1981 los impuestos provenientes de las exportaciones

Cuadro 11. Costa Rica: Aportes tributarios específicos del sector agrícola e ingresos tributarios totales del Gobierno Central (en millones de colones corrientes y porcentajes)^a

	1981		1982		1983		1984		1985	
	Colones	%								
Ingresos Tributarios totales	7 517	100.0	13 717	100.0	20 622	100.0	24 864	100.0	29 701	100.0
Indirectos	5 816	77.5	10 502	76.6	15 456	74.9	19 451	78.2	24 073	81.1
Sobre Exp.	2 223	29.5	4 689	34.3	4 994	24.2	3 851	15.6	4 180	14.2
Ad-Valorem ^b	706	9.5	1 542	11.2	1 483	7.3	1 518	6.1	1 595	5.5
Banano	1 080	14.2	1 659	12.2	1 757	8.5	1 364	5.6	1 325	4.6
Café	339	4.5	699	5.1	749	3.6	907	3.7	1 205	4.2

a Participación de cada ítem en los ingresos tributarios totales del Gobierno Central.

b Este impuesto afecta a la carne, bananos, cacao y café principalmente.

Fuente: FMI – Costa Rica 1986: Cuadro 31.

constituyeron un 29.5% de los ingresos tributarios totales, en 1982 se incrementaron hasta un 34.3%; a partir de 1983 empiezan a caer sostenidamente hasta alcanzar un 14.1% en 1985. Las altas cifras de los primeros dos años están relacionadas con el proceso de devaluación, que elevó notablemente la rentabilidad en moneda nacional de las actividades exportadoras al mismo tiempo que decaían los otros ingresos tributarios como consecuencia de la recesión económica. La caída en la participación en los ingresos tributarios está asociada al crecimiento más dinámico de otros impuestos indirectos y a los problemas que experimenta la producción bananera.

En efecto hasta 1982 la posición de Costa Rica en el mercado bananero mundial se había venido deteriorando, lo que se expresaba en una caída de las exportaciones del país. La política cambiaria decretada por el gobierno de Monge (1982-1986) que impidió que las compañías bananeras vendieran parte de sus dólares en el mercado paralelo las indujo a presionar por una reducción de los impuestos. El año 1983 constituye sin embargo un respiro para la actividad debido a una elevación de los precios asociada con la escasez del producto a nivel internacional. No obstante, aumentan las presiones de las compañías bananeras para obtener la reducción de los impuestos, con el argumento de que los tributos cobrados en Costa Rica son los más altos del mundo y en consecuencia se afecta gravemente la competitividad del país. Parcialmente debido a que no existía apoyo internacional para mantener los tributos y a las presiones de las compañías que estaban reduciendo las operaciones, entre julio y diciembre de 1983, se negocian nuevas tasas impositivas que explican la caída de los ingresos tributarios provenientes de la exportación bananera (Cornick y González 1987:125-127).

En el caso del café, como se puede observar en el Cuadro 11, su participación se mantiene relativamente estable gracias a un crecimiento sostenido de las magnitudes absolutas nominales. La tendencia al estancamiento de los ingresos tributarios provenientes de las exportaciones está también asociado a las políticas de promoción de exportaciones que se impulsan en el contexto de los PAE. En el caso de Costa Rica, la Ley para el Equilibrio Financiero del Sector Público de febrero de 1984 introdujo exoneraciones a las exportaciones no tradicionales. Esta evolución plantea uno de los dilemas centrales que enfrentan las economías de la región: compatibilizar la política de exportaciones y más en general la política de transformaciones estructurales con el equilibrio fiscal. La aplicación de impuestos a la exportación, particularmente en productos como el banano en que la comercialización y a veces la producción está concentrada en unas po-

cas compañías transnacionales, sugiere la necesidad de una mayor concertación entre los países productores para evitar que las compañías los utilicen unos contra otros para lograr mejores condiciones.

Cuadro 12. Honduras: Aportes tributarios específicos del sector agrícola e ingresos tributarios del Gobierno Central (en millones de lempiras y porcentajes)^a

	1982		1983		1984		1985		1986	
	Lempiras	%								
Ingresos Tributarios	717.0	100.0	711.1	100.0	881.3	100.0	985.0	100.0	988.2	100.0
Indirectos	510.1	71.1	513.1	72.2	638.6	72.5	735.3	74.6	731.4	74.0
Sobre Exp.	93.3	13.0	77.8	10.9	87.3	9.9	92.5	9.4	98.0	9.9
Banano	45.4	6.3	34.9	4.9	36.8	4.2	41.3	4.2	34.6	3.5
Café	40.8	5.7	35.3	5.0	42.8	4.9	45.3	4.6	60.0	6.0

a Participación de cada ítem en los ingresos tributarios totales del Gobierno Central.

Fuente: FMI - Honduras 1986: Cuadro 26.

Cuadro 13. El Salvador, Guatemala, Nicaragua y Panamá: Aportes tributarios específicos del sector agrícola e ingresos tributarios del Gobierno Central (%)

	1981	1982	1983	1984	1985	1986
El Salvador:						
Impuestos exportación ^a	—	20.9	17.5	18.3	21.9	36.1 ^b
Café	—	20.6	16.8	17.7	21.5	35.5
Guatemala:						
Impuestos exportación ^a	10.4	7.7	7.2	5.3	1.4 ^b	—
Café	6.5	5.7	5.0	4.1	1.0	—
Nicaragua:						
Impuestos exportación ^a	—	0.3	0.1	0.1	0.08	0.02 ^b
Panamá:						
Impuestos exportación ^a	2.5	2.3	2.9	1.9	—	—

a Se refiere a participación impuestos de exportación en total ingresos tributarios del Gobierno Central. Lo mismo para el caso del café cuando corresponda.

b Cifras preliminares.

Fuente: Elaboración de los autores con base en:
 FMI - El Salvador 1987: Cuadro 37.
 FMI - Guatemala 1986: Cuadro 30.
 FMI - Nicaragua 1987: Cuadro 42.
 FMI - Panamá 1985: Cuadro 37.

En el caso de Honduras resalta que en el período 1982-1986 la contribución de las exportaciones agrícolas a los ingresos tributarios ha sido en términos relativos considerablemente menor que en el caso de Costa Rica (Cuadro 12). Como contrapartida, la participación se ha mantenido bastante estable alrededor del 10%. En lo que se refiere a El Salvador llama la atención la alta participación en todo el período de los tributos provenientes de la exportación respecto a los ingresos tributarios totales del Gobierno Central. Es así como representan, con fluctuaciones, según se puede apreciar en el Cuadro 13, alrededor de un 20% de los ingresos tributarios, con la excepción del año 1986 que alcanza una cifra de 35.5%. Esto resulta aún más significativo si recordamos que las exportaciones en El Salvador representan menos de un 24% del PIB.

En el resto de los países (ver Cuadro 13) llama la atención la participación relativamente baja de los impuestos a las exportaciones con respecto de los ingresos tributarios totales. En el caso de Nicaragua ello se explica tanto por la política de fomento de la agricultura de exportación, impulsada desde el comienzo del gobierno sandinista, como por el deterioro continuo que han experimentado las exportaciones. En el caso de Panamá, esta situación es comprensible por la baja participación de la agricultura en el PIB. En relación con Guatemala, cabe recordar que las exportaciones representan sólo un 13% del PIB, lo cual limita las posibilidades de contribuir a los ingresos tributarios. Por otra parte, es necesario mencionar la posible existencia de algún grado de evasión tributaria en ese país. Sobre este particular cabe destacar que, no obstante la evolución reciente donde el café aporta un 1.0% de los impuestos totales en el año 1985, —en una situación en que el valor unitario del producto baja de US\$ 126.9 a US\$ 117.9 por quintal—, el valor total de las exportaciones de ese producto pasa de US\$ 360.6 millones en 1984 a US\$ 451.5 en 1985. Esto remite a problemas más generales que encuentra el país para lograr una estructura tributaria acorde con las necesidades de la economía y sociedad guatemalteca, y las posibilidades reales de ampliación de la base y cobertura tributaria.

El Crédito Bancario a la Agricultura

Cabe señalar, en primer lugar, que el principal problema que enfrenta la agricultura en la mayoría de los países centroamericanos en relación con el crédito, es la falta de titulación que impide a un sector importante del campesinado en Panamá, Honduras y Guatemala ser considerados sujetos de crédito. De ahí que cualquier análisis debe tomar en cuenta que el sistema crediticio no alcanza a un grupo importante de productores.

Al analizar la participación del crédito agrícola en el crédito total, es posible constatar, en el caso de Costa Rica, que el sector productivo captó durante el período 1970-1984 un porcentaje cercano al 80% del crédito total (Cuadro 14). La actividad agropecuaria, por su parte, obtiene porcentajes que fluctúan en torno al 50%. En efecto, mientras que en 1970 el crédito agropecuario representaba un 57.1% del total, en 1975 cae a un 45.8% para volver a caer en 1979 hasta una cifra de 41.5%. En el año 1980 comienza a revertirse el proceso alcanzando el sector agropecuario una participación máxima de 54.9% en 1983. Llama la atención que el sector agropecuario, que representa sólo un 20% del PIB, capte un porcentaje cercano al 50% del crédito total. Esta situación está probablemente asociada al mayor desarrollo relativo de la agricultura costarricense.

Hasta 1984 Nicaragua destinaba por su parte cerca del 90% del crédito al sector productivo. En el período 1970-1979, es posible apreciar la existencia de grandes fluctuaciones en la distribución del crédito. A partir de 1980 la participación del sector agropecuario tiende a estabilizarse alrededor de una cifra cercana al 60%, lo cual está asociado a la búsqueda de la autonomía alimentaria y a la política de promoción de las exportaciones agrícolas promovidas por el gobierno sandinista.

Cuadro 14. Centroamérica: Crédito concedido al sector agropecuario e industrial^a (porcentajes del crédito total)

	1970	1975	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Costa Rica								
Agropecuario	57.1	45.8	41.5	43.0	44.9	50.2	54.9	51.7
Industrial	30.6	34.8	37.8	36.0	35.9	35.2	35.7	38.4
El Salvador								
Agropecuario	26.7	29.9	28.4	29.0	32.2	38.1	37.3	31.6
Industrial	26.8	25.9	30.0	31.2	29.2	27.2	25.6	30.5
Guatemala								
Agropecuario	36.3	27.5	18.2	21.7	22.3	24.6	24.2	22.4
Industrial	31.8	34.5	54.4	42.2	41.6	40.9	37.9	39.1
Honduras								
Agropecuario	31.6	31.2	27.9	27.4	23.5	24.1	24.3	25.9
Industrial	39.5	39.1	37.7	38.5	43.6	46.0	45.2	41.3
Nicaragua								
Agropecuario	60.2	49.0	42.6	54.0	51.9	57.9	61.8	63.3
Industrial	22.8	27.2	33.6	33.4	38.9	35.9	33.0	32.5
Panamá								
Agropecuario	2.9	3.9	2.8	2.7	2.3	3.1	—	—
Industrial	6.5	10.7	15.7	14.6	13.4	11.5	—	—
Centroamérica								
Agropecuario	35.8	31.2	26.9	29.6	29.5	33.0	—	—
Industrial	26.3	28.7	34.9	32.7	33.8	32.8	—	—

a El sector industrial incluye industria, minería, electricidad, construcción y liberación de hipotecas.

Fuente: Gallardo y López 1986.

El resto de los casos difiere tanto cuantitativa como cualitativamente de los anteriores. En todos ellos destaca la participación menor del sector productivo y en consecuencia del sector agropecuario en el crédito total. El caso extremo es obviamente Panamá, en que el crédito al sector productivo no supera el 20% del crédito total. Ello está asociado a la importancia del comercio, a la existencia del Canal y del centro financiero internacional. En el caso de la agricultura la participación del sector en el crédito no supera el 3%, salvo en 1982 donde alcanzó un 3.1%. Estas cifras son más bajas de lo que podrían sugerir las cifras de la participación del sector agropecuario en el PIB (ver Cuadro 1).

Para el caso de Guatemala, la información resulta extremadamente sugestiva. En efecto, mientras que la participación del agro en el PIB fluctúa entre un 26 y un 30%, existen años como 1979, 1980, 1981 y 1984 en que el crédito al sector no sobrepasa el 23%. Este indicador muestra que el crédito en Guatemala juega un papel menos significativo en la actividad económica general, lo cual está asociado en el caso de la agricultura a la naturaleza no mercantil de

una parte significativa de las actividades productivas para el mercado interno. Pero además sugiere que el agro es el sector que más sufre esta situación.

En El Salvador el sector productivo capta alrededor del 60% del crédito distribuyéndose en montos similares entre el sector agropecuario y el industrial. Si se consideran los aportes respectivos al PIB es posible concluir que el sector agropecuario recibe una proporción menor que el industrial. El período 1981-1983 constituye un vuelco en la política en tanto que el primero obtiene porcentajes muy superiores al segundo. Es probable que ello esté asociado con el impulso que se le da en esos años a la reforma agraria.

En relación con Honduras, se puede observar (Cuadro 14) que la composición del crédito favorece notablemente al sector industrial, más aún si se toma en cuenta la contribución de cada actividad del PIB. Mientras que el PIB agropecuario se mueve en niveles ligeramente inferiores al 30%, el PIB industrial apenas ha superado en algunos años el 22%.

El Gasto Público en el Sector Agropecuario

En relación con este tema, la disponibilidad de información es escasa. Además, cabe señalar que muchos de los gastos en el sector rural no aparecen en el presupuesto del Ministerio de Agricultura. Sólo ha sido posible obtener datos comparables para los casos de Costa Rica y Guatemala. En los Cuadros 15 y 16 es posible observar que la proporción del gasto del Sector Público Agropecuario (SPA) respecto del gasto total del sector público, es muy superior en el caso costarricense que en el caso de Guatemala. Esto es particularmente cierto en los últimos años considerados: en Costa Rica, la participación del SPA fluctúa entre 7 y 13.5%; en Guatemala, apenas sobrepasa el 4%. La diferencia resulta aún más significativa si se toma en cuenta que la participación del PIB agrícola en el PIB total en Guatemala es mucho mayor que lo que sucede en Costa Rica. Esta situación es consistente con lo que comprobamos respecto de la distribución del crédito en estos dos países. En Costa Rica la participación del sector agropecuario fluctuaba en torno al 50% mientras que en Guatemala, en el período reciente, en ningún año había superado el 25%.

Cuadro 15. Costa Rica: Relación entre el gasto total del sector público y el gasto total del sector público agropecuario (SPA) 1981 – 1984. Millones de colones corrientes y constantes (1966)

	Sector Público Colones		Sector Público Agropecuario Colones		Porcentajes	
	Corrientes	Constantes	Corrientes	Constantes	Corrientes	Constantes
1981	32 058.3	5 293.6	2 674.0	371.2	8.3	7.0
1982	49 353.1	4 425.1	5 674.8	413.1	11.5	9.3
1983	77 569.1	5 493.6	10 763.5	739.8	13.9	13.5
1984	96 964.0	6 098.7	10 820.3	654.4	11.2	10.7

Fuente: FAO – SEPSA 1986:508.

Cuadro 16. Guatemala: Relación entre el gasto total del sector público y el gasto del sector público agropecuario (SPA) 1975 – 1983. Millones de quetzales corrientes

	Sector Público ^a (1)	SPA ^b (2)	Participación (2) en (1)
1978	826.3	53.7	6.5
1979	864.6	45.9	5.3
1980	963.4	57.9	6.0
1981	1 570.8	68.2	4.3
1982	1 398.6	61.2	4.4
1983	1 272.4	50.6	4.0

Fuente:

a FMI – Guatemala 1983:72.
FMI – Guatemala 1986:78.

b CORECA – Guatemala 1986c:153.

Un análisis más adecuado debería considerar los montos que alcanza el gasto público orientado hacia el sector rural, particularmente en Costa Rica, en programas como el de Asignaciones Familiares, de salud, nutrición y educación. Por otra parte, vale mencionar la poca cobertura que tiene la investigación y la transferencia tecnológica, salvo para rubros de exportación tradicional y algunos granos básicos.

Población y Pobreza

En las primeras secciones del presente capítulo, fue posible apreciar el gran significado económico del sector agropecuario en la economía centroamericana. Resulta en ese contexto paradójico observar que en el sector rural se concentran con más fuerza los problemas sociales más apremiantes. De ahí que si es posible afirmar que las políticas orientadas al sector agropecuario son cruciales para el desarrollo económico futuro de la región, es también indudable que todo esfuerzo por elevar el bienestar general de la población pasa por mejorar las condiciones del sector rural. Analicemos algunos indicadores.

La población total de Centroamérica, incluyendo a Panamá, alcanzó la suma de 24.5 millones de personas en 1984 (ver Cuadro 17), de las cuales aproximadamente el 60% es rural.

El grado de alfabetismo de la población total varía desde un 56% en Guatemala hasta un 90% en el caso de Costa Rica; sin embargo, estudios diversos revelan que el grado de analfabetismo en las zonas rurales es mucho más intenso que en las zonas urbanas, dando como resultado una PEA agrícola que en su mayoría tiene niveles muy bajos de educación básica y técnica.

Un indicador que permite apreciar en todo su dramatismo la situación social que impera en el agro de los países de Centroamérica, es el nivel de pobreza al que llegó su población en 1980, antes de que los países de la región fueran afectados de lleno por la crisis de 1981 y 1982. Es muy probable que la situación haya empeorado significativamente en los últimos años, cuando los países han estado expuestos a la crisis más severa de la historia moderna.

Cuadro 17. Centroamérica: Algunos indicadores sociales

	Población total (en miles) ^a	% Población rural	Mortalidad infantil p/mil nacidos vivos	Años de expectativa de vida al nacer	Porcentaje de alfabetismo
Costa Rica	2 460	51.3	18.8 (1984)	73.1 (1980-85)	90 (1981)
El Salvador	4 756	59.2	43.8 (1983)	64.8 (1983)	57 (1983)
Guatemala	7 740	67.8	64.4 (1984)	59.0 (1984)	56 (1983)
Honduras	4 232	61.0	87.0 (1982)	59.9 (1980-85)	59 (1982)
Nicaragua	3 163	43.4	76.4 (1984)	59.8 (1980-85)	87.9 (1981)
Panamá	2 134	44.0	20.0 (1983)	71.0 (1980-85)	88.1 (1981)
M C C A	22 351	—	—	—	—
Centroamérica	24 485	—	—	—	—

a Corresponde al año de 1984.

Fuente: BID 1986.

Cuadro 18. Centroamérica: Proporción de la población rural en el estado de pobreza en 1980 (porcentajes)

	Estado de pobreza			No pobres Total
	Extrema pobreza	No cubre lo básico	Total	
Costa Rica	18.7	15.5	34.2	65.8
El Salvador	55.4	21.0	76.4	23.6
Guatemala	51.5	32.2	83.7	16.3
Honduras	69.7	10.5	80.2	19.8
Nicaragua	50.0	30.0	80.0	19.9
Panamá	38.3	29.0	67.3	32.6
Centroamérica	51.7	24.0	75.7	24.3

Fuente: Gallardo y López 1986:160.

En el caso de Costa Rica, como se puede observar en los Cuadros 18 y 19, el 18.7% de la población rural vivía en condiciones consideradas como de extrema pobreza. Un 15.5% adicional no estaba en condiciones de cubrir las necesidades básicas. Lo anterior daba un gran total de 34.2% de población pobre. Comparadas estas cifras con las del Cuadro 20, es posible apreciar que la pobreza rural es en términos relativos dos veces mayor que la existente en el ámbito urbano.

Si la situación rural costarricense resulta preocupante, lo que ocurre en el agro del resto de los países centroamericanos es más impactante aún. En los casos de El Salvador, Guatemala,

Cuadro 19. Centroamérica: Pobreza rural en 1980 (miles de personas)

	Estado de pobreza			No pobres	Total general
	Extrema pobreza	No cubre lo básico	Total		
Costa Rica	225	186	411	791	1 202
El Salvador	1 484	562	2 046	632	2 678
Guatemala	2 461	1 537	3 998	779	4 777
Honduras	1 716	259	1 975	487	2 462
Nicaragua	631	379	1 010	252	1 262
Panamá	325	246	571	277	848
Centroamérica	6 842	3 169	10 011	3 218	13 229

Fuente: Gallardo y López 1986:160.

Cuadro 20. Centroamérica: Proporción de la población urbana en estado de pobreza en 1980 (porcentajes)

	Estado de pobreza			No pobres Total
	Extrema pobreza	No cubre lo básico	Total	
Costa Rica	7.42	6.23	13.65	86.35
El Salvador	44.50	13.12	57.62	42.38
Guatemala	16.82	30.18	47.00	53.00
Honduras	30.59	13.34	43.94	56.06
Nicaragua	21.62	24.00	45.62	54.38
Panamá	11.83	31.11	42.94	57.06
Centroamérica	24.07	20.66	250.77	55.27

Fuente: Gallardo y López 1986:Cuadro 22.

Honduras y Nicaragua más del 50% de la población agrícola se encuentra en estado de pobreza extrema. En Honduras se alcanza la cifra de 69.7%. En los cuatro países mencionados es necesario agregar porcentajes de la población que fluctúan entre un 10 y un 30% que no cubren sus necesidades básicas. Sumadas ambas categorías se llega a un total cercano al 80% de la población rural que vive en condiciones de pobreza. En el sector urbano, aun cuando la pobreza alcanza a porcentajes cercanos al 50%, la situación es considerablemente menos grave que entre los habitantes del agro.

3

EL AJUSTE ESTRUCTURAL EN CENTROAMERICA

En el segundo capítulo se destacó la notable importancia de la agricultura dentro de la economía centroamericana; corresponde en el presente capítulo analizar la naturaleza de los programas de ajuste estructural propuestos, en negociación, en ejecución o ya ejecutados en la región. Las características del debate sugieren que la discusión se centre en torno al dilema ajuste para la deuda o ajuste para el desarrollo y alrededor de la pregunta de si resulta suficiente perfeccionar el sistema de precios existente o si por el contrario se requiere la elaboración y puesta en ejecución de una estrategia más comprensiva.

Antes de entrar de lleno en el análisis de la experiencia y de las propuestas que se realizan para América Central, presentamos en la primera sección del capítulo una descripción de la evolución del concepto de ajuste estructural.

En la segunda sección, luego de revisar brevemente la experiencia centroamericana más temprana en relación con los nuevos programas de ajuste estructural desarrollados por el FMI y el BIRF, se analiza la caracterización que hacen de las economías centroamericanas organismos externos al área.

En la tercera sección se evalúa la experiencia reciente de los países que han tenido convenios de ajuste estructural o se encuentran negociando con ese objeto.

Finalmente, en la cuarta sección se discuten los principales argumentos del ajuste estructural ortodoxo, buscando identificar posibles insuficiencias tanto en el diagnóstico como en las propuestas de política. De esa manera se espera contribuir a un diálogo fructífero que permita asegurar una dirección más adecuada a las políticas de ajuste estructural convenidas por los países con organismos internacionales de financiamiento externo.

Hacia una Conceptualización del Ajuste Estructural

Conviene, en primer lugar, aclarar algunos aspectos relacionados con la terminología utilizada. A menudo se confunde el término de ajuste con el de ajuste estructural. El primero se refiere concretamente a la aplicación de ciertas medidas destinadas a la reducción del déficit en cuenta corriente del balance de pagos (CEPAL 1986b:22). En ese sentido es el equivalente del término de estabilización que tiene como objetivo el restablecimiento en el corto plazo del equilibrio monetario interno. El concepto de ajuste estructural resulta más difícil de definir.

Una primera acepción de este último concepto fue desarrollada desde la década de 1950 por la CEPAL. Según esta conceptualización, la superación del subdesarrollo latinoamericano exigía “transformaciones en la forma de producir y en la estructura de la economía, (las) que no podrían cumplirse sin modificar fundamentalmente la estructura social” (Prebisch 1971:4). Respecto de la estructura económica se proponía transformar el régimen de tenencia de la tierra, pro-

mover la industrialización, modernizar la administración pública y transformar el carácter regresivo de la estructura impositiva ampliando al mismo tiempo la base tributaria. En cuanto a la estructura social era indispensable terminar con los obstáculos a la movilidad social y con los privilegios que determinaban una estructura ineficiente e injusta de la distribución del ingreso. Para alcanzar estos objetivos era necesario “regir deliberadamente las fuerzas de desarrollo” ya que “en estos tiempos en que el hombre va alcanzando un dominio insospechado sobre las fuerzas de la naturaleza, no se resigna a subordinarse al juego espontáneo de las fuerzas de la economía y a sus manifiestas limitaciones para mantener o conseguir una tasa satisfactoria de crecimiento, atenuando al mismo tiempo las fluctuaciones del ciclo y para lograr una equitativa redistribución del ingreso”. En la orientación de las fuerzas del desarrollo y en la realización de las transformaciones estructurales le cabía al Estado tareas cruciales para lo cual contaba con un instrumento de gran importancia: la planificación (Prebisch 1971:13, 16-19).

Las políticas de desarrollo en América Latina y el Caribe estuvieron hasta inicios de la década de los setenta fuertemente influenciadas por la conceptualización de la CEPAL. Los problemas que encontraron la industrialización y el intento de regir de manera deliberada las fuerzas del desarrollo, el fortalecimiento de nuevos grupos empresariales en el continente latinoamericano, la expansión inusitada del capital financiero a nivel internacional y la consolidación del pensamiento monetarista, hicieron surgir una nueva conceptualización de la naturaleza del subdesarrollo y de lo que en consecuencia debía entenderse por cambio estructural. La idea fundamental en esta corriente intelectual es que el subdesarrollo se deriva del carácter fragmentado de esas economías “en el sentido de que las empresas y las unidades familiares se encuentran tan aisladas que han de afrontar diferentes precios efectivos para la tierra, la mano de obra, el capital y los productos, y no tienen acceso a las mismas tecnologías. Entonces, las autoridades no pueden presumir que el sector privado vaya a disponer de oportunidades de inversión socialmente rentables, ya que los precios prevalecientes no tienen que reflejar necesariamente una auténtica escasez económica” (McKinnon 1974:7). Ahora bien, aun cuando se acepta que históricamente la fragmentación se deriva de diversos factores, la fragmentación moderna se ve como el resultado justamente de la política gubernamental que había estado orientada a superar la fragmentación original. En efecto, “las distorsiones increíblemente complejas que se advierten en los precios que hoy prevalecen constituyen el imprevisto resultado macroeconómico de específicas intervenciones microeconómicas. Ahora bien, una fragmentación sustancial en los mercados de la tierra, el trabajo y el capital suministra inicialmente la motivación para que las autoridades públicas ‘hagan algo’, y continúa siendo un apremio para que los gobiernos intervengan”.

En este contexto la política de desarrollo tenía que apuntar a mejorar el funcionamiento de los mercados de factores, donde el mercado de capitales jugaría un papel estratégico ya que “la fragmentación del mercado de capitales . . . genera el uso inadecuado del trabajo y de la tierra, elimina el desarrollo empresarial y condena a sectores importantes de la economía a inferiores niveles tecnológicos. Por eso, una adecuada política en el mercado interno de capitales es fundamental para la liberalización generalizada” (McKinnon 1974:10-11). En consecuencia, las transformaciones estructurales que requerían los países subdesarrollados consistían básicamente en restablecer el libre funcionamiento de los mercados, comenzando por el de capitales, liberando a la economía de la interferencia estatal.

El pobre desempeño de la experiencia de transformaciones estructurales basado en los planteamientos monetaristas en el Cono Sur de América Latina en la década del setenta, tuvo como consecuencia un relativo alejamiento de las posiciones más extremas. No obstante, los aspectos fundamentales de tales planteamientos calaron hondo en el FMI y en el BIRF. Mientras que el primero introdujo el programa de crédito denominado de “facilidad ampliada” (Extended Facility) que buscaba proveer financiamiento a programas de tres años que incluían transformaciones estructurales (Williamson 1982); el BIRF comenzó paulatinamente a alejarse de su enfoque de “necesidades básicas” (Lichtensztein y Baer 1981) para ubicar en el centro de su aten-

ción los programas de ajuste estructural, definidos como “Créditos no vinculados a proyectos, destinados a apoyar programas de políticas y cambios institucionales necesarios para modificar la estructura de la economía para que se pueda mantener tanto la tasa de crecimiento como la viabilidad del Balance de Pagos en el mediano plazo” (BIRF 1986b:3; traducción propia). Los PAE ganaron pronto popularidad y hacia fines de 1986, 20 países habían recibido 38 PAE, mientras otros 25 se encontraban en negociación para los años fiscales de 1987 y 1988.

En un trabajo reciente de Stanley Fischer, se ha descrito la forma en que se debe entender la propuesta de ajuste estructural del Banco Mundial y del FMI. Según él, esta propuesta debe ser entendida en un sentido macroeconómico y en un sentido microeconómico. El primer aspecto apunta a los ajustes que son necesarios introducir en la estructura de la demanda en los países altamente endeudados, para recuperar la senda del crecimiento y adecuarse a una disponibilidad sensiblemente menor de recursos externos. En este contexto, los instrumentos de política son básicamente dos: la devaluación real y sostenida del tipo de cambio y, para el caso en que la economía está a un nivel de pleno empleo, la reducción del consumo, el gasto gubernamental, o ambos a la vez para aumentar la inversión, el crecimiento y las exportaciones netas. El ajuste en sentido microeconómico consiste, según el autor, en el impulso de políticas de liberalización que aumente la eficiencia del sistema de precios (Fischer 1986:165-166).

Las propuestas del Banco Mundial pueden en consecuencia ser sintetizadas en un planteamiento fundamental: liberalizar la economía. A partir de esa idea general propone la liberalización del mercado de capitales, lo cual dependiendo de los casos puede significar la privatización del sistema financiero o, si ya existe un sistema bancario privado desarrollado, la liberalización de la tasa de interés, que implica eliminar sistemas preferenciales en la asignación de créditos. Debido a la “marcada preferencia (por parte del Banco Mundial) por el uso de las señales de precios internacionales para regir la asignación de recursos” (Herrero 1987:6), se propone la total liberalización del comercio exterior; esto implica el impulso de medidas destinadas a la eliminación de las restricciones a las importaciones y exportaciones, incluyendo la instalación de sistemas arancelarios uniformes y bajos y con fines meramente fiscales y neutrales en relación con el sistema productivo. La liberalización de la economía implica también eliminar la regulación estatal del sistema de precios por considerarse que introduce distorsiones que dificultan la asignación adecuada de los recursos. En relación con el tipo de cambio se prefiere un sistema fluctuante. Al mismo tiempo se presume que la actividad económica del Estado es básicamente ineficiente por lo que postula un Estado tipo “subsidiario”. Esto implica una clara opción por la privatización general de la economía.

El Ajuste Estructural en los Países Centroamericanos según Propuestas de Organismos Internacionales de Financiamiento (OIF)

Antecedentes generales

Los programas de ajuste estructural en Centroamérica han estado asociados fundamentalmente con el FMI y el BIRF. Como vimos antes, en la década del setenta hubo una convergencia de ambas instituciones respecto de introducir ajustes estructurales como condición de estabilidad y de crecimiento. Pese a esta evolución, en la experiencia centroamericana se ha mantenido en la práctica la división de tareas entre ambas instituciones.

Existen dos intentos por parte del FMI de impulsar convenios comprendidos en la categoría de Créditos de Facilidad Ampliada que no terminaron exitosamente. En el caso de Honduras, el directorio del Fondo aprobó en junio de 1979 un convenio por US\$ 47.6 millones para ser desembolsados en tres años. Las dificultades surgidas impidieron cumplir los objetivos fiscales, lo

cual llevó a la suspensión de los desembolsos (Rivera y Sojo 1986:43). En Costa Rica, la administración Carazo suscribió en junio de 1981 un convenio de facilidad ampliada por el equivalente de US\$ 330 millones que serían desembolsados en un período de tres años. Las principales transformaciones estructurales propuestas consideraban el campo de la energía, el agro, las exportaciones donde se enfatizaba el desarrollo de la agroindustria; finalmente, el programa señalaba que se estaban tomando medidas para racionalizar el régimen proteccionista. Además, el convenio contemplaba medidas respecto del control de la demanda agregada vía reducción del déficit fiscal y restricciones al endeudamiento externo e interno del sector público. Al igual que en el caso hondureño, aunque con mayor celeridad, el FMI suspendió los desembolsos al lesionarse las metas de tipo fiscal y al suspenderse la flotación abierta del colón por disposición de la Corte Suprema de Justicia (Rivera 1982:141-142, 148 y ss.).

Son múltiples las razones que pueden explicar los problemas que encontraron esos convenios. La convulsión que empezaba a invadir la región hacía que los gobiernos estuvieran en extremo reticentes a forzar el ajuste fiscal. Al mismo tiempo, las dificultades que enfrentaba la economía internacional obstaculizaba el cumplimiento de las metas financieras.

Luego de estas experiencias, el FMI deja de utilizar la facilidad ampliada y vuelve a enfatizar los tradicionales convenios "Stand By"; el BIRF, por su parte, impulsará los programas de ajuste estructural. Dos elementos son no obstante novedosos; los programas de un año del FMI empiezan a incluir condicionamientos de tipo cualitativo y al mismo tiempo se sofisticaba la acción coordinada de las instituciones culminando con la llamada "condicionalidad cruzada" (Lizano y Charpentier 1986).

El estudio del ajuste estructural en la experiencia centroamericana se dificulta por ser ella extremadamente breve: en junio de 1983 se aprueba un programa en Panamá; en abril de 1985 el directorio del BIRF autoriza un crédito de ajuste estructural por US\$ 80 millones para Costa Rica; a partir de noviembre de 1985 el Banco Mundial inicia estudios sobre Guatemala que culminan en un documento por parte de esa institución con fecha 16 de enero de 1987, sin que hasta ahora se haya llegado al fin de las negociaciones; en marzo de 1986 el BIRF aprueba un segundo convenio de ajuste estructural en Panamá; en mayo de 1987 el gobierno de Costa Rica da a conocer su propuesta de programa de ajuste estructural al BIRF, y continúa en este momento las negociaciones. Entre las razones que explican el escaso número de Préstamos para Programas de Ajuste Estructural aplicados en la región destacan: a) el tipo de condicionalidad y los altos costos políticos que su aplicación podía implicar en una región sometida a graves conflictos; b) el relativo bajo monto de los créditos; y c) la asistencia financiera de los Estados Unidos a través de la AID (para conocer la visión del BIRF sobre este tópico en relación con otras latitudes, ver BIRF 1986b:10-11).

Los problemas financieros externos han llevado a Panamá, Costa Rica, Guatemala, Honduras y El Salvador a desarrollar diversos tipos de negociaciones con el BIRF, la AID y el FMI. Para participar en estos procesos, las instituciones internacionales realizan estudios sobre los problemas económicos y sus causas que afectan a los países, y presentan una serie de sugerencias de políticas de corto y largo plazo que a juicio de ellas convendría impulsar para superar las dificultades identificadas. Considerando que el objeto particular del estudio es el ajuste estructural, se ha puesto especial énfasis en documentos emanados del BIRF. En el caso de Honduras la fuente de información ha sido la AID, por ser ésta el principal interlocutor del país en estas materias (AID 1986).

Para el BIRF los problemas fundamentales de los países en vías de desarrollo (PED) son el lento crecimiento económico, la gran pobreza que los afecta y el alto nivel de endeudamiento externo alcanzado. Ellos son, a su juicio, básicamente resultado del amplio intervencionismo es-

tatal que distorsiona las señales que guían la asignación de recursos creando un pronunciado sesgo antiexportador. Producto de lo anterior, los PED vienen sufriendo crisis recurrentes en la Balanza de Pagos (BP), lo cual ha generado el problema de la deuda externa que amenaza las posibilidades de crecimiento de estos países (IICA 1987c:55). La forma en que esta visión global se concreta para el caso de las pequeñas economías centroamericanas es lo que se analiza a continuación.

Los problemas de las economías centroamericanas según OIF y sus propuestas de ajuste estructural

Un problema clave aunque no el único que afecta a todas las economías centroamericanas, con la excepción de Panamá, es a juicio de los analistas del BIRF la forma en que se desarrolló el Mercado Común Centroamericano (MCCA). La política económica que sirvió de base para el crecimiento de ese mercado promovió básicamente la creación de industrias “relativamente ineficientes”, productoras de bienes de consumo, altamente intensivas en capital y exportaciones orientadas casi exclusivamente al pequeño mercado regional. Como consecuencia de esto último el MCCA se saturó rápidamente, lo cual impidió aprovechar rendimientos de escala y así poder penetrar nuevos mercados.

El caso de Guatemala

En el caso de Guatemala, el BIRF enfatiza los problemas estructurales siguientes: “la baja inversión, la débil movilización de recursos; la gran dependencia de pocos productos primarios de exportación y de exportaciones hacia el MCCA, que han sido reforzados por regímenes de precios y comercio con fuertes sesgos antiexportadores; un dualismo económico severo con amplias disparidades en la distribución del ingreso y en las condiciones sociales, particularmente entre las áreas rurales y urbanas —agravadas por el deterioro en el aprovisionamiento de servicios sociales en los años recientes y el rápido crecimiento de la población” (BIRF 1987:iii; traducción propia). Los problemas estructurales se vieron agravados en la presente década por el clima de incertidumbre predominante en los países centroamericanos que generó una fuga significativa de capitales. La caída reciente de la recaudación tributaria —que representa proporcionalmente un 25% de lo recaudado en países comparables— es responsable de la reducción de la inversión y servicios públicos. Para el Banco Mundial el pobre crecimiento del sector exportador en el período reciente está asociado a la apreciación del tipo de cambio durante los años 1980-1984, el sesgo antiexportador provocado por el sistema arancelario y la aplicación de tipos de cambio preferenciales para las exportaciones al MCCA en 1985, que redujo, a juicio del BIRF, los incentivos para reorientar las exportaciones manufactureras hacia terceros mercados.

Del diagnóstico llama la atención que, en primer lugar, las bajas recaudaciones tributarias sean consideradas como problemáticas sólo en el período reciente, cuando han sido una constante del desarrollo guatemalteco de las últimas décadas. Esta omisión lleva al BIRF a no destacar la asociación entre el nivel de ingresos tributarios y los gastos públicos, no sólo en el período reciente, sino que a lo largo de la historia moderna. Es probable que lo anterior se derive del marco analítico del BIRF que no toma suficientemente en cuenta que —pese a los problemas que ha tenido el “intervencionismo” estatal— altos niveles de gasto público en otros países han estado en general asociados a mejoramientos en las condiciones de vida de la población.

En segundo lugar, el análisis del BIRF no profundiza en las causas que han llevado a una “estructura fuertemente dual” de la agricultura. Si bien este problema refleja probablemente contradicciones sociales y políticas globales no resueltas, está asociado también al bajo apoyo orga-

nizativo, técnico y crediticio que el sector productor de alimentos dirigidos al mercado interno ha recibido del aparato estatal. La situación del sector mencionado contrasta con la del sector exportador.

Relacionado con este último aspecto, parece indispensable profundizar el análisis sobre el significado del concepto “sesgo antiexportador” de la economía guatemalteca, particularmente en relación con el sector agrícola. En efecto, “la producción para la exportación era a finales de la década del 70 más del doble que la del principio de la década anterior, es decir creció a una tasa acumulativa anual del orden del 6.5%. Por el contrario, los cultivos para el consumo interno experimentaron una tasa de crecimiento de sólo 2.5% anual, levemente inferior a la expansión de la población, lo cual subraya el dinamismo de los cultivos de la exportación y de la ganadería. Esta característica . . . que se manifiesta [en que] . . . el área cubierta con cultivos de exportación se multiplicó por tres en menos de 30 años. En cambio, la superficie dedicada a la producción de alimentos básicos sólo creció de un 20 a un 30% en el mismo período”. El dinámico crecimiento de la agricultura de exportación sugiere la existencia de factores favorables que han podido compensar de manera sustancial las supuestas desventajas que para el sector exportador habría generado un tipo de cambio sobrevaluado por el sistema arancelario proteccionista. En este contexto, si se considera que “los cultivos de exportación . . . son los más intensivos en el uso de mano de obra” y que buena parte de los trabajadores empleados son minifundistas de donde obtienen parte de sus ingresos, “lo cual reduce el costo de la mano de obra para los empresarios” (Hintermeister 1985:31, 37, 39), se puede concluir que el subsidio que por esta vía recibe la producción de exportación es significativo. Algo similar se podría deducir de que “el crédito es otro factor que ha favorecido a los cultivos tradicionales de exportación” (CEPAL 1986a:23).

Es probable que los bajos salarios existentes expliquen parcialmente que en Guatemala, Honduras y Nicaragua “los aumentos en la producción (de café) se han logrado básicamente por incrementos en el área cultivada: en cambio en Costa Rica y El Salvador, por notables mejoras en los rendimientos” (CEPAL 1986a:27). Desde el punto de vista político, cabe señalar que esta situación resulta difícil de sostener; desde el punto de vista económico, el diagnóstico debería profundizar en el efecto paralizante que sobre el desarrollo tecnológico de la economía puede estar teniendo la situación salarial de Guatemala.

El caso de El Salvador

El BIRF realiza una evaluación positiva del desarrollo de El Salvador hasta 1979. Gracias a la expansión sostenida del MCCA y de la sustitución de exportaciones, el país obtuvo un crecimiento sostenido promedio de 5.4% anual. En los 20 años que precedieron a 1979 hubo “un mejoramiento considerable” de la salud, educación, alfabetismo y de otros indicadores sociales. No obstante, a fines de la década pasada, El Salvador seguía siendo un país pobre, densamente poblado, una frontera agrícola agotada y dependiente de unos pocos productos primarios de exportación. La pobreza de una buena parte de la población tenía como contrapartida la concentración en pocas manos de la riqueza, el ingreso y la propiedad de la capacidad productiva del país (BIRF 1986a:1).

La evolución positiva de la economía terminó en 1979, cuando el país entró en el período más crítico de su historia, como resultado de las tensiones sociales y la violencia que en la década de 1970 polarizaron gravemente a la sociedad salvadoreña. A partir de ese momento, se comenzó a deteriorar la inversión, el producto, el ingreso, en un contexto de crecientes desequilibrios financieros internos y del sector externo. Lo anterior fue causado “por el caos político, la violencia y el impacto adverso inmediato de las reformas económicas . . .” y factores exter-

nos, incluidos el colapso de los precios de los principales bienes de exportación y el deterioro de las economías de todos los países del MCCA”. Una causa adicional de los problemas que sigue experimentando El Salvador ha sido “que el gobierno ha omitido utilizar el tipo de cambio como instrumento para promover exportaciones” (BIRF 1986a:2, 16; traducción propia). Esta circunstancia ha generado una pérdida de la competitividad de las exportaciones.

El caso de Costa Rica

En el caso de Costa Rica, el BIRF afirma que la existencia de un régimen altamente proteccionista que se expresa en el sistema arancelario incide negativamente sobre el nivel de la actividad económica y el equilibrio de la balanza comercial. Los problemas externos se acentúan por el bajo crecimiento de la demanda de las exportaciones tradicionales. Estas características del sistema comercial costarricense están acompañadas por un sector público cuyo tamaño es difícilmente financiable; cuyo programa de inversiones no está acorde con la prioridad otorgada a la promoción de exportaciones ni en función del ajuste estructural; donde la estructura de gastos corrientes resulta altamente irracional sin que existan mecanismos adecuados para el control de la ejecución de los presupuestos y programas del sector público. Todo lo anterior ha conducido al desequilibrio financiero y crea distorsiones en el funcionamiento económico. El sector financiero constituye para el Banco Mundial un área problema crucial en Costa Rica. Existe un alto volumen de activos inmovilizados, insuficiente “transparencia” de la condición financiera de los bancos, escasa competencia —producto de la discriminación en contra de la banca privada—, normas contables poco adecuadas, etc. El mercado financiero presenta graves distorsiones que afectan su funcionamiento, entre ellas la obligación de otorgar créditos subsidiados por parte de los bancos estatales y la existencia de tasas de interés iguales, por actividad, sin tomar en cuenta las diferencias en el riesgo. En general, se cuestiona la mantención y creación de fondos específicos porque propician las irracionalidades del sistema financiero, lo que imposibilita, a juicio del BIRF, una adecuada asignación de recursos. En relación con el sector agrícola, el BIRF considera que éste tiene un gran potencial para la exportación de bienes no tradicionales. No obstante, la existencia de restricciones a las importaciones o exportaciones de insumos básicos, de granos y de bienes de capital; la utilización de precios de sustentación, de créditos subsidiados y fondos especiales de crédito, entre otras distorsiones; dificultan un incremento de la eficiencia y en consecuencia un incremento acelerado de las exportaciones no tradicionales.

El diagnóstico del BIRF en relación con Costa Rica presenta una debilidad básica: la falta de una evaluación detenida de los beneficios que pudo haber tenido el alto intervencionismo estatal en el período que siguió a 1948. La reorientación de la economía, y dentro de ello la redefinición del papel del sector público, tiene que tomar en cuenta que “Costa Rica presentó las tasas promedio de crecimiento más elevadas de América Latina por espacio de dos décadas y luego se mantuvo, en los años setenta, entre las cuatro economías que más rápido crecieron. Este crecimiento también estuvo asociado con avances en la distribución del ingreso y de los servicios públicos. En consecuencia, por espacio de una generación se vivió toda una revolución de expectativas y niveles de vida sin precedentes. Hay indicadores sociales que confirman estos avances, tales como la ausencia de analfabetismo entre la población de edad escolar, una esperanza de vida de 73 años y una mortalidad infantil de 18 por mil. La madurez del sistema democrático, que se acerca a un siglo de existencia, también ha sido un factor importante al definir un sistema de funcionamiento y de reglas de juego que permitieron enfrentar la crisis con una cierta distribución de cargas” (Rodríguez 1986:3).

Si se quiere impulsar una discusión fructífera es necesario “balancear” las apreciaciones sobre las causas del crecimiento de las economías de los países de la región. Es indudable la necesidad de realizar una estricta indagatoria sobre los problemas que presentan las irracionalida-

des existentes en el sector público para el funcionamiento de la economía; la existencia de complejos sistemas de regulación de precios; un sistema proteccionista que muchas veces favorece la ineficiencia del productor en perjuicio del consumidor, etc. No obstante, no es posible omitir sacar enseñanzas de un estilo de desarrollo que hizo posible que Costa Rica escapara a los conflictos militares que han afectado a los otros países centroamericanos.

En ese sentido, se requiere una evaluación de los beneficios económicos y sociales que ha tenido el alto gasto en salud, educación y seguridad social. Con respecto al sector productivo, no es posible dejar de evaluar las experiencias exitosas de la colaboración entre el sector privado y el sector estatal en relación con la modernización de la producción del café y el impulso de la exportación de banano. Por otra parte, respecto al sistema financiero costarricense se considera que si bien existe consenso sobre la necesidad de su modernización, también no conviene omitir una evaluación concienzuda del papel jugado por el sistema bancario estatal en el desarrollo económico experimentado por Costa Rica y en el proceso de democratización de la propiedad. Este sistema ha permitido la existencia de un amplio sector de pequeños propietarios y cooperativistas para los cuales la eficiencia no es un concepto desconocido.

El caso de Panamá

Panamá constituye un caso especial entre los países centroamericanos. Como lo ha afirmado un economista de ese país, la inexistencia de banca central y de moneda nacional tiene como resultado que todo ajuste en el país tiene que ser real. Esta circunstancia ha influido probablemente en que Panamá es el país que más convenios (dos) ha establecido con el BIRF; por otra parte, esos convenios han estado en el centro del debate político y económico, incidiendo crucialmente en el proceso de formulación de la política económica.

Los problemas centrales de Panamá, según el Banco Mundial, son que las principales fuentes de crecimiento de la economía en los setenta —el sector público y el sector de servicios internacionales— se han agotado y que el desempleo alcanza niveles peligrosos. El sector público se encuentra extremadamente endeudado y el sector servicios orientado a la exportación es muy dependiente de América Latina, que por sus problemas es difícil que genere la dinámica requerida. La expansión de la producción de bienes resulta entonces central.

Asimismo, para el BIRF el sesgo existente a favor de actividades sustitutivas de importaciones en el contexto de mercados pequeños genera ineficiencia en los sectores protegidos afectando la competitividad de los exportadores. “El cemento es producido internamente a más del doble de los costos internacionales y vendido al consumidor a más de tres veces el precio internacional; los agricultores pagan altos precios por los fertilizantes y los controles químicos contra plagas; el precio de la mayor parte de los productos derivados de petróleo está cerca de un tercio por sobre las otras refinerías del área caribeña; los altos costos y la ineficiencia de los sectores agrícola y agroindustrial subsidiada mediante altos precios de sustentación, eleva los salarios urbanos, reforzando las rigideces del mercado laboral y las altas cargas sociales; y la industria local protegida de la competencia externa vende sus productos bastante por encima de los niveles mundiales” (BIRF 1985:ii-iv; traducción propia). Los problemas de desempleo derivan, según el Banco Mundial, de los altos costos de la mano de obra que contempla la legislación laboral. Los problemas de la agricultura panameña son resultado de una estrategia orientada al objetivo de autosuficiencia que no puso atención a los costos económicos y financieros. Un problema adicional es que el apoyo estatal se ha concentrado en los beneficiarios de la reforma agraria que constituye sólo un 20% de la población rural. El SPA está constituido por una amplia gama de instituciones públicas orientadas a subsidiar actividades mediante insumos baratos y créditos e

involucrarse directamente en la producción. Completa este panorama de “represión” (McKinnon 1974) del sector, un control gubernamental de precios de casi todos los insumos y productos agrícolas, así como del comercio internacional agropecuario y agroindustrial (BIRF 1985:v).

Los Programas de Ajuste Estructural en Centroamérica

El caso de Costa Rica

EL PAE I

Antecedentes

El convenio con el Banco Mundial se comienza a negociar en 1983, en circunstancias en que estaba en vigencia un convenio con el FMI. Desde diciembre de 1982 se había logrado renegociar las deudas con el Club de París vencidas en 1982 y 1983 de acuerdo con decisión lograda en reunión del 11 de enero de 1983. Con fecha 9 de setiembre del mismo año, se había acordado la reestructuración de las deudas vencidas hasta fines de 1984 con los acreedores privados (Céspedes, Di Mare y Jiménez 1985:168 ss.). Pese a estos logros de la administración era indispensable renegociar los vencimientos de la deuda ante el Club de París y ante la banca privada antes de 1985; en caso contrario, el servicio de la deuda alcanzaría ese año a más de US\$ 600 millones, cerca del 70% del valor de las exportaciones de ese año. Como requisito para llevar a cabo las negociaciones los bancos privados exigían como condiciones previas “un acuerdo de crédito contingente con el FMI, la firma de un préstamo de ajuste estructural con el Banco Mundial, la obtención de apoyo financiero por parte de la AID y un nuevo acuerdo con el Club de París” (Céspedes, Di Mare y Jiménez 1985:197).

Las presiones de los bancos privados acreedores estaban acompañadas por condicionamientos provenientes del FMI. El gobierno venía negociando un nuevo convenio en la segunda mitad de 1983 que debía entrar en vigencia en diciembre de ese año en el mismo momento que culminara el de 1982. En el transcurso de las negociaciones, el FMI demandó que se estableciera, junto con los objetivos cuantitativos contenidos en el programa de contingencia, un convenio de ajuste estructural con el BIRF (Rovira 1987:95). En efecto, según informa la CEPAL, el FMI “consideró necesario que el acuerdo de contingencia se suscribiera siempre que se firmara simultáneamente el préstamo de ajuste estructural con el Banco Mundial; también indicó que el acuerdo de contingencia requeriría, entre otros aspectos, que se negociara con la banca comercial privada internacional una línea de crédito adicional de US\$ 75 millones y que se suscribiera, por intermedio del Club de París, un acuerdo sobre la reestructuración de obligaciones oficiales adeudadas” (CEPAL, 1986c).

Objetivos

El objetivo central del Programa de Ajuste Estructural era “desarrollar las exportaciones, en particular las no tradicionales a terceros mercados” (República de Costa Rica y BIRF 1985:1). La reducción del proteccionismo arancelario cumplía en este contexto el objetivo de “mejorar la asignación de los recursos y la competitividad de los productos costarricenses en los mercados internacionales”.

En cuanto al sector agropecuario el objetivo fundamental era incrementar la producción de exportaciones tradicionales y promover nuevas fuentes de crecimiento por medio de la generación de nuevas exportaciones, tales como aceite de coco, piñas, jugos cítricos y nueces de macadamia y marañón.

Para el sector financiero, el objetivo central era buscar la promoción del ahorro vía incremento de las tasas pasivas de interés y canalizar los recursos crediticios hacia las actividades de mayor rentabilidad de la inversión vía tasas activas de interés reales y sistemas de asignaciones crediticias globales.

Componentes del préstamo y condicionalidad

El Banco Mundial, por su parte, no sólo señaló que para el préstamo de ajuste estructural debería estar suscrito el convenio con el FMI sino que, además, estableció condiciones relativas a plazos dentro de los cuales deberían alcanzarse los diferentes trámites (Rovira 1987:96).

La condicionalidad cruzada ejercida se complementaba con las condiciones que cada institución establecía por su parte. En el caso que se analiza fueron cruciales las demandas del FMI en cuanto a que la Asamblea Legislativa aprobara rápidamente la Ley de Emergencia para el Equilibrio Financiero del Sector Público. Esta ley contenía una serie de medidas para reducir el déficit fiscal entre las cuales se contaba la limitación del empleo en el sector público. Por su parte, la AID de los Estados Unidos requirió la presentación de un proyecto de enmienda a la Ley del Banco Central. Este complejo sistema de interacción culminó con la aprobación en marzo de 1985, aunque con un retraso, del convenio de contingencia del FMI; en abril se presentó a la Asamblea Legislativa como proyecto de ley el convenio de ajuste estructural con el BIRF. Casi simultáneamente se obtuvo el 22 del mismo mes la segunda renegociación en el Club de París para luego el 29 de mayo firmar el segundo convenio con la banca privada.

Las condiciones requeridas para hacer posible el segundo desembolso del PAE, cuya realización demoraron desde diciembre de 1985 a mediados de 1986, eran las siguientes: a) puesta en práctica de la Ley 6955 en lo referente al congelamiento de las contrataciones del sector público durante los años fiscales de 1984 a 1986. Esta ley, conocida como Ley de Emergencia Económica había sido promulgada para cumplir una condición establecida por el FMI para aprobar un nuevo convenio de contingencia; b) Costa Rica se comprometió para el año 1985 a reducir en un 50% las pérdidas de operación del Consejo Nacional de Producción (CNP). Esta medida era de crucial importancia pues implicaba la revisión de la política de precios de sustentación para los granos básicos; c) introducción de medidas para modernizar el sector industrial entre las que se incluía un programa para el mejoramiento de las instalaciones y equipos, políticas crediticias y capacitación de mano de obra; d) se exigía además que durante 1985 se hubiese concluido un plan para la liquidación de las empresas del "holding" estatal CODESA. Decisiva en el impulso de una reestructuración fue la donación por parte de la AID de US\$ 140 millones en febrero de 1985 (Volio, Ehandi y Serrano 1988). El monto en dólares se utilizaría como apoyo a la balanza de pagos y su valor en colones se destinaría a financiar el proceso de privatización de las empresas de la corporación. Dificultades de diversa índole atrasaron el proceso, no obstante éste no fue un punto de especial controversia entre las autoridades del BIRF y las gubernamentales; e) el convenio establecía que se completaría un examen de los programas alcanzados con la ejecución del plan de inversiones del sector público, incluidas las metas definidas para 1985; f) el sexto condicionamiento se refería a la creación de las condiciones necesarias para poner en vigor aranceles a las importaciones de materias primas, bienes intermedios y bienes de capital; g) finalmente, se asumía el compromiso de poner en vigor el NAUCA II, convertir los aranceles sobre los bienes importados a una base ad-valorem y poner en práctica un nuevo régimen comercial.

EL PAE II

Antecedentes

Finalizado el período de vigencia del PAE I, Costa Rica inicia gestiones para establecer un segundo convenio con el BIRF. En abril de 1987 el gobierno termina de elaborar un documento que permite convocar al Banco para negociar el PAE II. Como en el caso anterior, las negociaciones van a requerir un largo período de tiempo. En efecto, éstas se desarrollan en un complejo marco caracterizado básicamente por un “impasse” en la renegociación de la deuda externa del país y, asociado a ello, por el estancamiento que sufrieron las negociaciones de un nuevo acuerdo de contingencia con el FMI.

Durante el año 1986, queda progresivamente en evidencia la imposibilidad de continuar con la estrategia aplicada por la administración de Luis Alberto Monge frente a la deuda externa. En síntesis, a fines del año se enfrentaba la necesidad de obtener en la siguiente ronda de renegociación ya no una simple postergación del pago de la deuda sino su alivio real. Lo anterior en vista de que el servicio de la deuda presupuestado para 1987 bordeaba los US\$ 890 millones, correspondiente al 80% del valor de las exportaciones; que el país había realizado grandes esfuerzos en su política de austeridad; y que la asistencia financiera estadounidense tendía a reducirse. Sin embargo, el aspecto fundamental que hacía indispensable el cambio de estrategia era el convencimiento de que la trayectoria seguida era incompatible con el crecimiento económico y el desarrollo del país. Por consiguiente, el gobierno de Costa Rica diseñó una estrategia novedosa que incluía los siguientes aspectos: a) destinar una proporción del financiamiento externo equivalente al 3% del PIB a proyectos de desarrollo económico; b) renegociar montos más amplios de la deuda sin restringirse a los vencimientos de los próximos dos años como se había hecho hasta ese entonces; c) incrementar el flujo de recursos externos aun cuando aumente el saldo adeudado; d) diversificar las fuentes de financiamiento; e) variar las condiciones de la deuda existente; f) limitar el servicio de la deuda a un porcentaje sobre el valor de las exportaciones; g) lograr que la banca privada asuma su cuota de responsabilidad en la generación del problema del endeudamiento. Para ello se propuso pagar una parte en dólares y el resto en colones que se utilizaría en el financiamiento de proyectos de desarrollo; h) lograr dos nuevos acuerdos con el Banco Mundial destinados a obtener recursos financieros para el apoyo a las transformaciones estructurales.

Como lo sintetizaba un técnico participante del proceso de renegociación por parte del país, la lógica fundamental de la propuesta era que “Costa Rica reconoce sus obligaciones externas, pero también reconoce que el crecimiento económico es la solución para responder adecuadamente a las necesidades de la población y, a la vez, para cumplir eventualmente con sus compromisos de endeudamiento: hay que crecer para poder pagar” (Charpentier 1987:2). Pese a la disposición de la banca privada de discutir esta propuesta, se decidió postergar la discusión hasta octubre de 1987 con el objeto de dar tiempo a la culminación de las negociaciones con el FMI. Mientras tanto se aceptó la posición de Costa Rica de pagar sólo una parte de los intereses adeudados, debiéndose determinar el monto correspondiente de acuerdo con la “capacidad de pago” del país definido por una fórmula propuesta por el gobierno y avalada por el FMI.

Las negociaciones con el FMI se vieron obstaculizadas por la existencia de una brecha en el sector externo calculada en junio de 1987 en una cifra cercana a los US\$ 100 millones. No obstante, debido a que se consideró que la brecha no se había podido cerrar por la reticencia de la banca internacional a entregar recursos frescos, el directorio del FMI aceptó en octubre aprobar un nuevo convenio de contingencia.

Pese a que desde un principio la aprobación del PAE II estuvo condicionada al logro de un acuerdo con el FMI, las dificultades anotadas no impidieron el desarrollo de las negociaciones con el BIRF, pues todas las partes confiaban en la posibilidad de lograr la aprobación final del convenio de contingencia. Cabe destacar que, si bien las necesidades financieras de Costa Rica en 1987 eran comparables a las que presentó el país en 1984, en 1987 existe una mayor capacidad y una más clara estrategia de negociación; existe además la voluntad política de darle primera prioridad al crecimiento y luego al servicio de la deuda; y finalmente, una mayor capacidad de iniciativa por parte del gobierno. Todo esto se va a reflejar también en las negociaciones del PAE II.

En octubre de 1987 culminaron las negociaciones preliminares y se espera culminar con la aprobación del PAE II durante 1988.

Objetivos

Por lo señalado anteriormente, no se tiene conocimiento exacto de los objetivos del nuevo Programa de Ajuste Estructural, aunque se anticipa que no serían muy diferentes a los PAE I. Respecto al uso de algunos instrumentos de política económica se sabe que entre los principales se incluye una reducción de los aranceles; la aparición de nuevos mecanismos de promoción de exportaciones que eliminen los problemas fiscales que ha causado el Certificado de Abono Tributario (CAT) y que el país esté menos vulnerable a las acusaciones de “dumping” en los lugares de destino; la definición de una trayectoria para la convergencia de los precios nacionales respecto a los internacionales para algunos productos agrícolas; el impulso a la revisión del programa de inversiones públicas para hacerlas más acordes con las prioridades definidas; y metas para el ahorro del sector público, entre otros.

Componentes del préstamo y condicionalidad

Inicialmente, el gobierno solicitó un monto equivalente a los US\$ 200 millones; no obstante, debido a que el BIRF manifestó la imposibilidad de aportar esa cifra, se ha comenzado a explorar la posibilidad de que Japón y algunos países europeos contribuyan eventualmente al financiamiento del ajuste estructural en el país.

La principal condición que se le ha puesto el otorgamiento del préstamo ha sido el establecimiento de un convenio de contingencia con el FMI y de medidas destinadas a favorecer la intermediación financiera privada. A su vez, la aprobación del convenio con el FMI requirió del impulso de medidas destinadas a la reducción significativa del déficit fiscal, lo cual tuvo graves consecuencias sobre la política agrícola del país, y la aprobación de la reforma tributaria fuertemente discutida por la oposición legislativa.

El caso de Panamá

El PAE I

Antecedentes

En el caso de Panamá, la situación macroeconómica presentaba un cuadro muy grave en 1982. Ese año el déficit del sector público alcanzó un 11% como proporción del PIB habiendo sido sólo un 5% en 1981. Esto tuvo como consecuencia en buena parte un incremento del 19% en el monto del endeudamiento externo, lo que significó que el servicio de la deuda alcanzara un valor igual al 41% de las exportaciones de bienes y servicios no “factoriales” en el año

mencionado. En un contexto internacional caracterizado por restricciones en la obtención de crédito externo adicional, Panamá se vio obligado a entrar en un proceso de renegociación de la deuda. La banca privada puso como condición para iniciar los procesos de renegociación la puesta en marcha de un programa de estabilización aprobado por el FMI. Al mismo tiempo, se planteó la necesidad de iniciar conversaciones con el BIRF para establecer un PAE.

En diciembre de 1982 comenzaron las negociaciones tendientes a concretar un convenio PAE que culminarían con la aprobación del mismo en octubre de 1983.

Objetivos

En relación con el sector público, el Programa de Ajuste incluía entre otros: a) una revisión total de las empresas estatales; b) un programa de inversiones para el período 1983-1985 coherente con la nueva estrategia de desarrollo; c) la reforma de la política de vivienda para el sector privado; d) la reforma de los sistemas de salud pública y seguridad social; e) una administración más efectiva de los activos del Estado, en especial los ubicados en la zona del canal; f) la reforma de la administración de las aduanas; g) una mejor administración de la deuda del sector público (Almanza y Chavez 1986:46 y ss.).

En relación con el sector agropecuario se contemplaron las siguientes acciones de política: a) la reducción de los controles de precios y los subsidios; b) la reducción y eliminación eventual de los subsidios de las corporaciones y empresas estatales agrícolas; c) el aumento de la productividad a través de una más efectiva y selectiva investigación y transferencia de tecnología.

Componentes del préstamo y condicionalidad

Como parte del proceso de negociación, se exigió al gobierno panameño la sustitución de restricciones cuantitativas a la importación de productos por el establecimiento de tarifas, como primer paso para eliminar el "sesgo antiexportador" de la estructura de comercio exterior. Entre marzo y octubre de 1984 fueron eliminadas la mitad de las restricciones cuantitativas.

Respecto del sector industrial, una medida importante realizada como condición a la aprobación del PAE fue la sustitución de restricciones cuantitativas (ver más arriba) por tarifas arancelarias a las importaciones, las que fluctúan entre el 27 y el 75% ad-valorem con un promedio de 40%. El programa fijaba un nivel de protección efectivo máximo de 125% en el primer año y de 100% en el segundo para las nuevas actividades industriales, equivalente a tarifas ad-valorem de 40 y 32% respectivamente, debido a la proporción promedio de valor agregado de las manufacturas.

EL PAE II

Antecedentes

En junio de 1984 el gabinete aprobó el anteproyecto de leyes para los sectores industrial y agropecuario, completándose así las condiciones requeridas para que el BIRF desembolsara los últimos US\$ 20 millones previstos por el PAE I. En la segunda parte del mismo año se desarrollan negociaciones en extremo discretas entre el gobierno y la institución financiera destinadas a convenir un segundo Programa de Ajuste Estructural. Las negociaciones coinciden con la campaña presidencial y la elección a la Primera Magistratura de Nicolás Ardito Barletta, ex vicepresidente del BIRF, lo cual le daba una significación especial a la culminación del acuerdo. Como parte de las acciones impulsadas por el nuevo gobierno, se aprueba en noviembre la Ley 46 que

va a provocar un rechazo generalizado y obligar a rediscutirla. En mayo de 1985, se filtra el borrador de la carta de intenciones a la prensa causando preocupación en los círculos políticos y sindicales. El interés del país en conseguir recursos frescos lleva a la presentación en julio, y luego en setiembre, de dos nuevas versiones del proyecto de Ley Industrial; ambas resultan no aceptables para los negociadores del Banco.

Luego de la renuncia de Nicolás Ardito Barletta, el nuevo Presidente de la República manifiesta la voluntad de revisar la carta de intenciones presentada a la institución por la administración anterior, reiterando, sin embargo, su disposición de continuar con la misma política. En noviembre del mismo año se acuerda con la banca internacional el refinanciamiento de una parte importante de la deuda externa y el otorgamiento de recursos frescos por un monto importante de US\$ 45 millones, sujeto al cumplimiento del PAE II en proceso de negociación. En diciembre el Banco Mundial rechaza una nueva propuesta de ajustes al sector industrial, que había sido aprobada por el sindicato de industriales de Panamá. Poco después, en el mismo mes, la banca comercial suspende desembolsos de dinero fresco y la AID los desembolsos de apoyo presupuestados (US\$ 40 millones) por la no aprobación de un programa económico (PAE II) acordado y negociado con el BIRF. Como consecuencia, el país es reclasificado e incluido en el listado de países con riesgo crediticio. Después de amplias negociaciones y de la aprobación de la Ley Laboral, de la Ley Agropecuaria (Ley no. 2 del 20 de marzo de 1986) y de la Ley Industrial, el gobierno y el Banco Mundial definen en mayo de 1986 un cronograma para ejecutar el PAE II.

Objetivos

El PAE II tuvo como principal objetivo la puesta en ejecución de las leyes laboral, agrícola e industrial. Especial atención se le puso al mejoramiento del sistema de precios, a la eliminación de las restricciones cuantitativas al comercio exterior y a la reducción del nivel de protección arancelaria. Al mismo tiempo se hizo énfasis en la reestructuración del Estado, en particular del seguro social, la reducción del número de empleados públicos y la revisión de los programas de inversión pública.

Componentes del préstamo y condicionalidad

La principal condición impuesta por el BIRF para la aprobación del PAE II fue la aprobación de la Ley Laboral, la Ley Agropecuaria y la Ley Industrial. Estos tres elementos constituían la parte principal de las sugerencias de política realizadas por la institución.

En relación con los desembolsos éstos se condicionaron al estricto cumplimiento de un cronograma de acciones de política ("Timetable of Policy Actions", SAL II) del 24 de mayo de 1986. En él, se enumeraban las acciones por tomar en el período comprendido entre junio de 1986 y abril de 1987.

El caso de Honduras

En Honduras, en contraste con los casos analizados, existe una mezcla de Programa de Estabilización con un Programa de Ajuste Estructural, cuyo financiamiento proviene de la AID de los Estados Unidos. El mecanismo que se utiliza para concretar la ayuda financiera por parte de esa Agencia es el Programa de Facilidad para la Estabilización Económica (Economic Stabilization Facility — ESF). "Según estimaciones de la AID, en 1985 sin el flujo de asistencia estadounidense, la actividad económica de Honduras hubiese decrecido un 4% ante una expansión real del 2.8% con el apoyo de ésta, habiéndose cubierto además casi un 22% del valor global de

las importaciones y cerca del 8.5% del desbalance fiscal, aparte del financiamiento en otras áreas . . .” (Correo Económico 1986:584). Se deduce de lo señalado que el programa de estabilización y ajuste estructural es financiado en buena medida por la AID, lo cual ha permitido al país mantener cierto crecimiento de la economía en un marco de relativa estabilidad interna y externa.

Para el año fiscal de 1987, se ha establecido un nuevo programa monetario y de reformas estructurales dentro de los lineamientos del programa de 1986.

Objetivos

Los propósitos generales del Programa de Asistencia de la AID son: a) proveer apoyo inmediato a la balanza de pagos de Honduras; b) asegurar la asignación de divisas y crédito al sector privado; c) garantizar la ejecución satisfactoria de proyectos de desarrollo de alta prioridad en Honduras. Para el año fiscal 1986, el ESF tiene como objetivo producir un mejoramiento sustancial respecto de los objetivos de estabilización y recuperación. En esencia, la política consiste en un programa monetario con límites trimestrales para la expansión del crédito total y para el sector público, y con metas trimestrales para las reservas internacionales netas. Complementariamente, el programa monetario contempla un listado de reformas estructurales cuyos efectos se prevén más allá del año de 1986. Entre éstas destacan las siguientes: a) racionalizar las operaciones del sector público; b) acrecentar la competitividad de las exportaciones; c) promover la inversión privada. Las medidas específicas que más afectarían al sector agropecuario son: reemplazar el arancel con base NAUCA I y convertir la mezcla de tarifas específicas en su equivalente ad-valorem; mejorar los incentivos para la promoción de exportaciones; dar crédito tributario sobre la inversión; aumentar la participación del sector privado en la comercialización exterior de la madera; terminar un estudio sobre la protección efectiva y establecer una legislación que la racionalice; ejecutar una ley de regulación de incentivos a la exportación de bananos (AID 1986).

Componentes del préstamo y condicionalidad

La donación para el período fiscal de 1986 alcanza un monto de US\$ 61.248.000. De haberse concretado esa donación en su totalidad, el desembolso acumulado mediante el ESF alcanzaría la suma de US\$ 208.700.000.

En cuanto a la condicionalidad se definieron tres tramos para la realización de los desembolsos. El 31 de julio de 1986 se desembolsarían US\$ 20 millones si se estaban cumpliendo los límites contenidos en el programa monetario. Entre el 31 de octubre y el 31 de noviembre del mismo año se desembolsarían US\$ 20 millones adicionales, si se seguían respetando los límites establecidos por el programa monetario y se había presentado al Congreso la mayor parte de las reformas legislativas requeridas, así como puesto en ejecución las principales medidas que requerían acción del ejecutivo. El último desembolso de un poco más de US\$ 21 millones se realizaría el 31 de diciembre si cumplían con los límites del programa monetario y si se había progresado en la revisión cualitativa de las reformas estructurales propuestas.

Un aspecto adicional a considerar en Honduras es la inclusión en algunos casos de ciertas condiciones que se introducen en préstamos para fines específicos, con el propósito de que se realicen ciertos cambios que pueden considerarse de tipo “ajuste estructural”.

Algunos Comentarios a Tópicos Contenidos en los Diagnósticos y en las Propuestas de OIF para los Países de América Central

En la sección anterior se describieron los elementos principales del diagnóstico y las principales propuestas de política para algunas economías centroamericanas realizadas por el Banco Mundial y la AID. Corresponde ahora, con base en el desarrollo reciente del análisis económico de los planteamientos de otras instituciones internacionales y de los gobiernos de la región, evaluar esos argumentos con el objeto de contribuir a un diálogo fructífero sobre el ajuste estructural que pueda ayudar más a la región.

Cabe destacar antes de comenzar que quizás lo más positivo de los PAE ha sido que han estimulado una profunda reflexión en los países de la región sobre el estilo de desarrollo y la búsqueda de alternativas más adecuadas para su desarrollo integral. Al mismo tiempo sus análisis constituyen aportes valiosos para el estudio de la realidad de los países centroamericanos.

Los comentarios que se presentan a continuación constituyen reflexiones sobre los planteamientos de los organismos financieros internacionales desde la experiencia centroamericana. Con tal objeto, se utilizan como punto de referencia documentos donde se presentan las posiciones globales de esas instituciones; los diagnósticos que sobre algunos de los países de la región han elaborado y que hemos sintetizado más arriba; y finalmente las propuestas de política del BIRF para esos países.

La apertura al exterior y la articulación intersectorial de las economías de los países centroamericanos

Cualquier análisis de las economías centroamericanas debería constatar en primer lugar como quedó en evidencia en el segundo capítulo que pese al proteccionismo imperante todas las economías de la región presentan una gran apertura al exterior, que provoca una alta dependencia de la dinámica económica interna respecto de la situación del mercado internacional. Este aspecto tiene una dimensión positiva que es necesario recuperar en cualquier estrategia de promoción de exportaciones: la gran experiencia en el trato con ese mercado, —aun cuando concentrado en unos pocos productos— y en la concertación de políticas comunes con otros países productores frente a países consumidores.

La participación de las exportaciones como porcentaje del PIB sugiere que es necesario reflexionar acerca de los problemas que implica elevar aún más la importancia del sector externo en la economía nacional. Entre éstos destacan la necesidad de evaluar el impacto sobre la estabilidad interna y la vulnerabilidad de economías pequeñas como resultado de una mayor apertura al exterior. Este no es sin embargo un tema suficientemente tratado en los análisis del BIRF. Simplemente se supone que ambas dificultades se superan mediante la diversificación de las exportaciones, aun cuando aumente la dependencia del mercado externo.

El análisis tampoco pone atención en una característica fundamental de las economías centroamericanas, derivada de su funcionalidad respecto de la economía internacional: la escasa articulación sectorial en muchas actividades productivas existentes en cada país y en la región como un todo. Esta situación ha generado una alta dependencia de insumos y bienes de capital importados y la imposibilidad de desarrollar ventajas comparativas dinámicas que hicieran posible una mayor competitividad fuera del mercado regional. La falta de una “industrialización cercana a la agricultura” está asociada a que los productos de exportación agrícola están expuestos de forma permanente al deterioro de los términos del intercambio dificultándose, al mismo

tiempo, las posibilidades de su efectiva diversificación. Por otra parte, esta carencia dificulta la innovación y el mejoramiento tecnológico del sector agropecuario orientado al mercado interno. El sector industrial, por su parte, no supera la fase del ensamblaje por no articularse en torno a las demandas distintas de los bienes de capital del sector agropecuario. En consecuencia, es probable que una economía orientada por un sistema de precios internacionales, con todas las distorsiones que lo caracterizan, al no poner atención en la construcción de relaciones intersectoriales difícilmente podrá desarrollar rubros de exportación basados en ventajas comparativas dinámicas y en consecuencia se corre el “riesgo de perpetuar una especialización en ramas productivas que no sólo son menos dinámicas que aquellas en que se especializan los centros, sino que al depender de una fuerza de trabajo de bajo costo tienden a perpetuar la pobreza como condición de su reproducción” (Garnier 1984:174-175).

La estrategia del Banco Mundial parece asumir una posición en torno a dilemas que, aun cuando fueron relevantes en los comienzos de la industrialización en la región, no dan cuenta de los actuales desafíos. Frente a la dicotomía desarrollo industrial vs. desarrollo agrícola, el BIRF toma partido en el caso de los países pequeños del área por este último. Ante el dilema agro-exportación vs. producción para el consumo doméstico o agricultura comercial vs. tradicional, al confiar el Banco Mundial en el mejoramiento del sistema de precios, toma partido por los dos primeros polos de las dicotomías. ¿Qué puede significar la primera contraposición señalada, en un período caracterizado por la industrialización de la agricultura y por una reorientación de la industria hacia el establecimiento de mayores interrelaciones con el agro desdibujándose la distinción tradicional entre manufactura y actividad primario-agropecuaria?

La desarticulación característica de la estructura productiva está relacionada con la llamada “estrategia aditiva de desarrollo”, que describe conceptualmente el proceso mediante el cual se agregan nuevas actividades ante las insuficiencias que en un momento determinado presenta la estructura productiva. En la década de los cincuenta y sesenta, como solución al modelo exportador tradicional se impulsó la estrategia de sustitución de importaciones. Aun cuando la industrialización abrió campos significativos a nuevos grupos sociales, no fue capaz de modificar sustancialmente la baja integración de la economía, característica del modelo tradicional, debido a lo cual la agricultura de exportación continuó por sus derroteros definidos exclusivamente por sus vínculos con la economía internacional. La industrialización sustitutiva, por su parte, llamada con razón “industria de ensamblaje”, se vinculó con los sectores más dinámicos del modelo tradicional, especialmente a través de la demanda de divisas y precios agrícolas relativamente baratos para los trabajadores urbanos. Aun cuando la estrategia aditiva constituye un avance frente a las estrategias que sostienen la necesidad y viabilidad de rompimientos radicales con los modelos tradicionales, plantea dificultades significativas. En efecto, el sólo añadir nuevas actividades productivas sin reflexionar acerca de la articulación con las estructuras existentes, sugiere la posibilidad de que se agudice la tradicional desarticulación de las economías centroamericanas.

En este contexto es importante profundizar en el análisis de propuestas que, asignándole un papel preponderante al sector agrícola, conciben la modernización de la agricultura como “el proceso de incorporación de nuevos conocimientos, material genético e insumos para la producción, manejo y procesamiento, y comercialización de la producción agropecuaria, y al mismo tiempo que a través de ello se resuelven problemas del sector rural y se contribuye a la reactivación económico-industrial” (Pomareda 1987:7). En relación con esto último cabe destacar que el falso dilema entre agricultura e industria tiende a superarse “si la modernización se extiende . . . más allá del proceso productivo per se, i.e. incremento de productividad de cultivos, entonces ofrece un gran potencial para incrementar la demanda por equipos de riego, envases y materiales de empaque, maquinaria para acarreo y manejo de productos en las fincas, equipos para almacenamiento, etc. Si además de ello, se moderniza el proceso de agroindustria, la demanda por factores, maquinaria, equipos e insumos del sector industrial podrá incrementarse” (Pomareda 1987:8).

Por otra parte, en economías tan abiertas como las centroamericanas es esencial incluir en el diagnóstico los problemas que presenta el mercado internacional, en particular en las actividades productivas en las cuales se insertan o se quieren insertar los países. En el caso de los países centroamericanos parece también justa la observación que en los análisis del BIRF “el impacto de las políticas macroeconómicas y sectoriales de los países industrializados sobre el desempeño económico, en general, y de la de agricultura de los países en vías de desarrollo, en particular, tampoco es tratado adecuadamente” (IICA 1987c:61). En consecuencia, es indispensable evaluar el impacto del alto proteccionismo existente en los países desarrollados, especialmente en relación con los productos agrícolas. Igualmente, es necesario estudiar las dificultades que plantea a la exportación la existencia de organizaciones multinacionales como el “Commonwealth”, la organización de países “francófonos” o los mercados comunes como la Comunidad Económica Europea, que establecen tratos preferenciales para sus asociados. En el desarrollo de las exportaciones de café y banano, que en conjunto aporta al 52% de las divisas que obtiene la región, las organizaciones de países exportadores han jugado un papel de gran importancia en el logro de mejores condiciones comerciales. Parece importante incluir estudios sobre estas experiencias en el esfuerzo de diversificación propuesto.

Asimismo, el diagnóstico realizado por el Banco Mundial respecto de cuatro países del área, no toma en cuenta en forma apropiada el impacto negativo sobre el sector exportador y el conjunto de la economía, causado por el deterioro experimentado en los términos del intercambio. Según informaciones de la CEPAL, el índice de términos de intercambio en el caso guatemalteco cayó desde 100 a niveles que hasta el año 1985 estuvieron por debajo de 85 (CEPAL 1986d:19). Algo similar se puede señalar en el sentido de que no se estudia el impacto de las altas tasas de interés que predominaron en los primeros años de la presente década sobre la balanza de pagos y sobre la economía. Estos problemas son importantes para determinar con mayor precisión el grado de responsabilidad de los errores de política económica de los gobiernos, de los problemas estructurales internos y, no menos importante, la responsabilidad que le cabe a un entorno internacional en cuya marcha los países menos desarrollados no tienen hasta ahora posibilidades de influir. En caso contrario, se puede caer en sobreajustes y en el impulso de políticas que podrían resultar inadecuadas frente a nuevas determinaciones unilaterales de los países más desarrollados. Tampoco se le da suficiente atención al impacto que sobre la producción agrícola exportable puede tener la revolución biotecnológica y el fenómeno ya observado en algunos campos de la sustitución de exportaciones del tercer mundo.

La cooperación económica regional y el MCCA

Genera preocupación que el MCCA no sea tratado como un elemento de gran potencial para el desarrollo de la región. Esto puede tener como consecuencia que no se ponga atención a lo valioso y recuperable de esa iniciativa que concentró recursos por más de dos décadas, y se pierda así el esfuerzo realizado. Esta actitud está relacionada con la subvaloración, que predomina a veces en los organismos financieros internacionales, de los frutos que puede tener la cooperación regional, tanto en aspectos de comercio interno a la región como en la exportación a terceros mercados. Los problemas que presenta la industria de integración, su actual estancamiento, la presencia de empresas ineficientes, el predominio de “una superficial especialización intraindustrial basada en el intercambio de bienes caracterizado por la diferenciación de productos, y no una especialización interindustrial duradera basada en el aprovechamiento de recursos naturales y economías de escala” (Fuentes 1987:16), nos pueden conducir a no tomar en cuenta los aspectos positivos de su funcionamiento histórico y su contribución potencial al desarrollo futuro.

Al respecto, Eduardo Lizano destaca entre otros: “Primero, la integración fue la mejor opción que se ofrecía a los países centroamericanos al principio de la década de los años cincuenta

para acelerar su crecimiento económico; segundo, si bien todos los países derivaron beneficios importantes del proceso, aquellos que mostraban un menor desarrollo relativo como Honduras, lo hicieron en una proporción mucho menor que los países más avanzados económicamente; tercero, la integración ha tenido efectos positivos como fue el de promover el cambio de la estructura de la producción gracias al proceso de industrialización” (Fuentes 1987).

El ajuste estructural y la pobreza en los países centroamericanos

En relación con el caso de Guatemala, el BIRF ha enfatizado los graves problemas de pobreza que enfrenta ese país. Situaciones similares como vimos en el capítulo 2 se pueden observar en otros países de la región. No obstante, no se relaciona lo suficiente este problema con la estructura de tenencia de la tierra, ni se evalúan las repercusiones de ambos aspectos sobre las dificultades que encuentra el desarrollo económico. La CEPAL por el contrario ha señalado lo siguiente: “De las ‘situaciones de origen’ de vieja raigambre histórica que explican la pobreza, destaca la situación de tenencia de tierra. En efecto, en los países centroamericanos existe un alto grado de concentración de la tierra con sus características propias. Este fenómeno y la poca racionalidad en el uso de los suelos han sido considerados como uno de los factores que han contribuido a detener el proceso de desarrollo y, al mismo tiempo, que han incidido en grado muy importante en que un amplio sector de la población rural no cuente con los recursos necesarios para incrementar sus jornadas de trabajo y sus niveles de ingreso” (CEPAL 1986a:78). En este contexto, queda en evidencia que la pobreza y la mala distribución de la tierra no constituyen sólo problemas sociales sino que además graves obstáculos al desarrollo de las sociedades centroamericanas.

Asociado a lo anterior, llama la atención que el diagnóstico no profundice en la aparente contradicción, que en el caso salvadoreño salta a la vista, entre un desarrollo económico satisfactorio, e incluso un mejoramiento generalizado de los indicadores sociales, y la aparición y agudización de las tensiones sociales que culminarían en una guerra civil en la década de los ochenta. En el documento analizado (BIRF 1986a) se enfatiza más bien que uno de los problemas principales habría sido el insuficiente control de la natalidad que habría derivado en una sobrepoblación excesiva. No obstante, la dificultad radica posiblemente en que, como en otros países, el crecimiento económico no se tradujo en un desarrollo integral y equitativo en la sociedad salvadoreña. La alta concentración del ingreso y la riqueza que se constata en el propio documento sustenta esta hipótesis. Esta insuficiencia está asociada a la poca importancia que se le asigna al problema de la equidad como objetivo estratégico del desarrollo económico. Se insiste más bien en que lo fundamental es crear las condiciones para el crecimiento económico, con lo que se asume implícitamente que el problema de la distribución se solucionará por sí solo. Esta visión no parece estar suficientemente sustentada por la investigación empírica.

Por otra parte, cabe destacar que la insuficiente inversión en el mejoramiento de las condiciones de vida contribuyó a que una buena parte del esfuerzo realizado en las últimas décadas se estropeará con la guerra civil que afecta aún hoy al país. Respecto del potencial “productivo” de la equidad, el tema ha sido analizado por diversos autores que, bajo el concepto de salarios de eficiencia, postulan que “la productividad neta de los trabajadores es una función de las remuneraciones que éstos perciben. Menores remuneraciones podrían reducir la productividad más que proporcionalmente, aumentando de este modo los costos netos de la mano de obra” (Cortázar 1986a:262). No es éste el único argumento en que se basa el concepto anotado. En efecto, Leibenstein y Stiglitz han observado “que los salarios podían afectar la productividad vía su impacto en las condiciones nutricionales de los trabajadores”. El mismo Stiglitz, pero también Lindbeck y Snower, han llegado a la conclusión de que “a menor salario mayor rotación de la mano de obra con el consiguiente costo para el empleador y reducción en la productividad ne-

ta de los trabajadores”. Una hipótesis adicional sugiere que la productividad es el resultado “no sólo de las relaciones tecnológicas sino que también de las relaciones sociales que prevalezcan en la empresa” (Cortázar 1986a:262-263). Naturalmente, estas hipótesis que han sido propuestas básicamente para analizar la productividad en la empresa individual en sociedades más desarrolladas, no podrían ser aplicadas mecánicamente a los problemas macro y microeconómicos de los países que analizamos. No obstante, introducen un tema al que se le ha prestado poca atención en la región. La experiencia reciente de Costa Rica sugiere, además, que la cooperación de la población con la política de ajuste es crucial para el logro de la estabilidad. En ese país, la estabilidad está asociada con la amplia legitimidad que goza el sistema político gracias al papel asignado al logro de la equidad (Rivera 1987).

Asimismo, se considera que la heterogeneidad estructural que caracteriza a las economías centroamericanas constituye un desafío crucial para los esfuerzos de desarrollo en Centroamérica. Junto a una economía exportadora dinámica, con niveles a menudo satisfactorios de desarrollo tecnológico y de productividad, buena parte del sector agrícola presenta niveles mínimos de desarrollo. Guatemala, Honduras y Nicaragua son probablemente casos extremos, pero no los únicos. Mientras que la agricultura de exportación presenta un cierto dinamismo, la agricultura orientada al mercado interno logra generar niveles de vida mínimos para los productores. Estos se encuentran generalmente al margen del crédito ya sea por la falta de titulación de las tierras o simplemente porque los propietarios de minifundios no constituyen sujetos de crédito y no han recibido el apoyo estatal requerido.

El sector público y el “intervencionismo estatal”

Lo anterior nos lleva al sector público y al problema del “intervencionismo estatal”. Ya se sugirió, en relación con el análisis del caso de Costa Rica por parte del BIRF, la necesidad de profundizar la correlación existente entre un gasto público elevado y un cierto avance en la superación de los problemas básicos en el ámbito de la salud, la educación y la seguridad social. De ahí que la evaluación de estos aspectos positivos ha de constituir el marco de referencia para el análisis de los problemas del sector público y del “intervencionismo estatal”. Hecho el señalamiento anterior, es innegable que las dificultades del sector se refieren principalmente a la existencia de irracionalidad, duplicación de actividades y falta de planificación en el gasto y la inversión; a una “empleomanía” en el aparato estatal que demanda presupuestos crecientes y que por tanto disminuye los recursos disponibles para inversión pública; y a la existencia de una amplia maraña de regulaciones que protege empresarios ineficientes e introduce distorsiones importantes en la asignación de recursos.

Por otra parte, en otros países, el sector público no satisface las demandas sociales mínimas por lo que se requiere una gran inversión pública para poder proveer los servicios sociales básicos y poder así comenzar a pagar la “deuda social”. En relación con el sector agropecuario, el problema es lo reducido del apoyo estatal a la agricultura orientada al mercado interno. La importancia que tiene el Estado en los países del área debe llevar a la conclusión de que es necesario realizar esfuerzos significativos para aumentar la eficacia y eficiencia del sector público y procurar una reorientación de sus actividades. Tampoco se puede negar que es imprescindible racionalizar la estructura del gasto e inversión pública.

Resultan convincentes los argumentos que sostienen que el modelo neoclásico de competencia perfecta de un mundo caracterizado por la competencia e información imperfectas; por la presencia de externalidades, efectos derivados del aprendizaje y rendimientos crecientes; por la desigualdad del comercio; y por la presencia de barreras significativas para ingresar en determinadas industrias y mercados (Salazar 1986:8), no genera los resultados esperados por sus pro-

motores y por tanto “se puede concluir que la ineficiencia dinámica que resulta de mercados miopes sigue siendo, como siempre, una razón fundamental y sólida para la planificación y la acción gubernamental” (Salazar 1986:22).

Por consiguiente, un diagnóstico adecuado de los problemas de los países centroamericanos debe responder a las críticas —algunas de ellas justas— respecto a la experiencia de la región en relación con el “intervencionismo estatal”. Aun cuando es cierto que buena parte de los problemas actuales son resultado del agotamiento de un estilo de desarrollo y que muchas de las reformas que se proyectaron impulsar no fueron hechas realidad (entre las cuales cabe destacar un adecuado sistema de planificación y una integración económica más eficiente), también es insuficiente afirmar simplemente la necesidad de adecuar las estructuras a las nuevas circunstancias o de modificar las características del modelo tradicional que acompañaron a la industrialización y a la ampliación de las funciones del Estado. Es indispensable además realizar una evaluación crítica de lo que se hizo más o menos de acuerdo con lo proyectado pero que condujo a resultados inesperados.

Problemas de diseño y evaluación de los PAE

Es indiscutible la necesidad de superar las ineficiencias del sector industrial, elevar la competitividad de las exportaciones, mejorar la eficiencia productiva y racionalizar y hacer más eficiente el sector estatal; el problema es no obstante si los PAE permiten avanzar con eficacia y eficiencia en esa dirección.

La necesidad de profundizar esta discusión es clara. Como lo reconocen algunos informes evaluativos del BIRF no existen metodologías claras para evaluar el impacto efectivo del cambio estructural sobre las exportaciones y menos aún sobre los principales equilibrios económicos. En efecto, entre los principales problemas que presenta el diseño e implementación de los PAE, según documentos de funcionarios de esa institución, destacan los siguientes: a) falta de perspectiva de mediano plazo bien elaborada; b) conflictos potenciales entre objetivos e instrumentos, debido a su falta de elaboración y a la escasa exploración de los “trade-offs”; c) los vínculos e interacciones multidireccionales de los objetivos e instrumentos están sólo informal y flojamente establecidos; y d) los análisis parciales dominan el diseño de política, lo cual no permite realizar un seguimiento adecuado de las interacciones en el equilibrio general de la economía que inician las políticas recomendadas. Según los autores, estas limitaciones indican que es necesario desarrollar un marco analítico comprensivo y articulado, y sometido a la experiencia para el análisis de las políticas globales y sectoriales contenidas en los PAE (Yagci, Kamin y Rosenbaum 1985:1-2).

TEMAS CENTRALES EN EL AJUSTE ESTRUCTURAL Y EL DESARROLLO DE LA AGRICULTURA EN CENTROAMERICA

Luego de discutir en el capítulo anterior los aspectos globales que plantea la propuesta de ajuste estructural, corresponde en el presente capítulo indagar en algunos de los temas que más afectan a la agricultura de la región. Con este objeto se analiza en la primera sección el debate en torno a las políticas para mejorar la eficiencia en el sector agropecuario, en particular aquel orientado al mercado interno. En la segunda sección se realiza una primera evaluación del impacto de algunas medidas de ajuste estructural en el comportamiento de las exportaciones agrícolas no tradicionales, mientras que en la tercera revisamos su impacto en la producción de granos básicos. En la cuarta sección se explora el impacto del ajuste estructural desde el punto de vista de algunos grupos sociales del agro; finalmente, en la quinta sección se analiza el papel del sector público agropecuario en el ajuste estructural¹.

Eficiencia Agrícola y Comercio Internacional

Debido a la existencia del MCCA, el tema de los aranceles es de gran importancia en Centroamérica. De ahí que esta discusión ha sido un punto permanente de las negociaciones que llevan a cabo los países de la región con el BIRF. La aplicación de un arancel uniforme de 20% es la propuesta de la institución. Como vimos en el capítulo anterior, esta sugerencia parece desestimar la importancia del MCCA para una estrategia de desarrollo basada en ventajas comparativas dinámicas, generadas a partir de una adecuada integración vertical de la economía. Cabe destacar ahora que el futuro de la producción agrícola también se ve afectado por esta política, ya que se considera la sustitución de cuotas de importación por aranceles —que gradualmente debería evolucionar al nivel señalado— como el instrumento más importante para elevar la eficiencia de la producción agrícola, reducir las cargas fiscales y el sesgo antiexportador típico de los regímenes proteccionistas.

Recientemente se han expuesto en la región dos objeciones interrelacionadas respecto de este planteamiento para el caso de la agricultura.

En primer lugar, se cuestiona la teoría según la cual los aranceles constituyen mecanismos más adecuados de intervención que las restricciones cuantitativas, por no involucrar decisiones administrativas y en consecuencia arbitrarias y discrecionales. Se aduce que lo anterior podría no ser correcto si se considera un mundo caracterizado por la incertidumbre. En efecto, “el argumento anterior se aplica especialmente en el caso de los productos agrícolas. En los mercados

¹ Uno de los temas que exigiría un análisis y consideración especial sería el de “Estrategias de desarrollo global, ajuste estructural y desarrollo agropecuario”. Lo anterior, en vista de la relación estrecha que debe existir entre el proceso de planificación, las políticas de ajuste estructural y las políticas para la agricultura; sin embargo, su profundización demandaría un tratamiento que excede en mucho los límites del presente trabajo.

de estos productos, especialmente en aquellos en que los inventarios y la sobreproducción gravitan fuertemente sobre sus precios, los aranceles pueden provocar grandes distorsiones en las estructuras de riesgo, en las señales del mercado y por consiguiente en los patrones de inversión en estos productos. En tales casos, las cuotas pueden crear un ambiente más estable, con menos dispersión en las estructuras de riesgo y mercados menos sujetos a “shocks” de oferta, y por lo tanto un ambiente más favorable para realizar ajustes o cambios graduales en las estructuras de producción y en la eficiencia de las empresas” (Salazar *et al.* 1987:3).

El mercado internacional agropecuario en diversos productos se caracteriza en el momento actual por la existencia de alta sobreproducción, acumulación de inventarios y grandes fluctuaciones de precios; todo ello asociado a la naturaleza oligopólica del mercado, al proteccionismo y los subsidios. En consecuencia, “los precios internacionales no son un reflejo adecuado de la eficiencia de la producción, ni del costo de oportunidad en el uso de los recursos . . . estos precios responden a las políticas de intervención, subsidio, seguridad alimentaria y mantenimiento de los ingresos agrícolas de los países con mayor peso en los mercados . . . Todo hace que tales precios estén distorsionados con respecto a una norma estándar de libre competencia” (Salazar *et al.* 1987:4-5).

En el caso de Costa Rica los precios pagados a los productores y a los consumidores en varios productos son similares o están muy cerca de los existentes en los países más competitivos en cada producto. El problema se plantea más bien en relación con los precios internacionales que son frecuentemente menores que los precios internos, aun de los países más eficientes. Esto tiene dos consecuencias principales:

1. El arancel no resulta un instrumento eficaz por las altas fluctuaciones de los precios. La simple iniciativa del organismo estadounidense de la estabilización agrícola de deshacerse de excedentes de un determinado producto, puede bajar los precios internacionales en tal magnitud que sería perfectamente posible que los países importaran a esos precios parte de su consumo, dejando sin vender una cantidad equivalente del producto a nivel interno. Ello podría causar problemas al sector externo y la quiebra de los productores afectados. Se ha argumentado a favor de la posibilidad de que la instauración del arancel vaya acompañada de cláusulas que aseguren la protección contra el “dumping”; no obstante, en esas circunstancias el arancel pierde las principales virtudes que se le asignan: la simplicidad y la eliminación de las decisiones administrativas.
2. Lo anterior lleva a reconocer la necesidad de separar un tanto el problema del aumento de la eficiencia de la producción agrícola del comercio internacional. En este contexto es interesante la propuesta del Gobierno de Costa Rica de asegurar de manera gradual la convergencia de los precios nacionales con los internacionales al mismo tiempo que mantiene el sistema de cuotas. En el trabajo ya citado de Salazar *et al.* se propone lograr una mayor eficiencia y desincentivar la producción de excedentes para la exportación a precios no competitivos internacionalmente. Con este propósito se fijarían los precios de referencia de los granos básicos, de acuerdo con una canasta de precios existentes en los países más eficientes en la producción del artículo de que se trate. En concreto se ha desarrollado una metodología que contempla los tres aspectos siguientes:
 - a) Se sustituye el cálculo de los precios mínimos de garantía basados en los costos de producción nacionales por un sistema de fijación de precios de sustentación con base en los precios internacionales.
 - b) Para calcular el coeficiente de convergencia (trayectoria por medio de la cual los precios internos convergen con los precios de los países más eficientes) se realizan los siguientes

pasos: i. se seleccionan los países de mayor productividad física; ii. se determinan los precios al productor de los países seleccionados y del país de que se trate, en este caso Costa Rica. Para calcular el coeficiente de convergencia es necesario considerar las variables siguientes del país de que se trate: precio para el productor; tipo de cambio esperado; precio para el productor de los países seleccionados (promedio móvil de los últimos 10 años); productividad física media en el país de que se trate; y, finalmente, la magnitud deseada del grado de convergencia.

- c) Junto con la definición de la magnitud del grado de convergencia, la decisión respecto de la velocidad con que se debe alcanzar constituye un punto nodal de las negociaciones. Ello lógicamente está estrechamente vinculado a opciones políticas.

La propuesta resulta interesante de discutir puesto que efectivamente constituye una vía para elevar los niveles de eficiencia en el agro y, al mismo tiempo, considera en forma realista la naturaleza profundamente distorsionada del mercado internacional. Deja no obstante una serie de preguntas abiertas, entre las cuales cabe mencionar las siguientes: ¿hasta qué punto se debe impulsar en todos los casos la convergencia de los precios? En los casos en que los niveles de eficiencia de los países más productivos no son alcanzables, ¿constituye ésa una razón suficiente para abandonar una actividad productiva habida cuenta de la gran volatilidad de los precios agrícolas?

Según algunos informantes, la propuesta resulta heterodoxa para el BIRF y aun cuando constituye un avance significativo, no deja de preocupar que no se incorporen en el análisis las consecuencias que puede traer consigo una apertura a un mercado internacional tan distorsionado, sin que antes los países desarrollados emprendan su propio ajuste estructural.

El Impacto de las Políticas de Ajuste Estructural en las Exportaciones No Tradicionales

Debido al tamaño pequeño y, probablemente, a la particular provisión de recursos naturales de las economías centroamericanas, éstas han estado fuertemente orientadas al exterior. Como vimos en el capítulo segundo, el sector externo centroamericano presenta una participación inusualmente alta en comparación con el promedio latinoamericano. Esta situación plantea dificultades especiales a un ajuste estructural cuya orientación principal es reorientar las economías hacia la exportación. Se considera relevante en el caso de Centroamérica profundizar en el análisis del significado de una política que apunta a abrir las economías al exterior, en circunstancias en que la participación de las exportaciones en el PIB alcanza en algunos países porcentajes superiores al 40%. No está suficientemente claro qué problemas particulares en términos de vulnerabilidad externa, y a diferencia de países bastante "cerrados" al exterior, plantea el ajuste estructural en los países de esa región.

La participación importante del sector agropecuario en las exportaciones totales sugiere, además, la necesidad de profundizar en el análisis de las dificultades de ampliar la participación en el mercado agropecuario internacional, altamente oligopólico y expuesto a fuertes presiones políticas por parte de los productores de los países industrializados. La búsqueda de nuevos destinos exige solucionar los problemas de comercialización típicos de la incursión en nuevos mercados, y los problemas propios de ámbitos dominados en la mayoría de los casos por empresas transnacionales de gran poder y experiencia.

Existe consenso en los países de la región en torno a la necesidad de dar un impulso renovado a las exportaciones. No es posible ni deseable pretender revertir la participación histórica-

mente importante del sector externo en la economía. Por otra parte, las tendencias de la economía internacional hacen prever una disminución de las exportaciones tradicionales. Los problemas recientes de sustitución de las exportaciones de azúcar forman parte de esta tendencia. El desarrollo de la biotecnología incluso podría afectar en el mediano plazo las exportaciones de café. En consecuencia, la simple mantención del valor actual de las exportaciones requiere prestar atención a la promoción de exportaciones más aún si, como se reconoce, es necesario su crecimiento.

Por otra parte, como hemos visto, la propuesta tradicional del BIRF sostiene que si se eliminan las distorsiones que afectan al sistema de precios se crean las condiciones fundamentales para el logro de los objetivos señalados. No obstante, en una evaluación reciente de 25 PAE realizados se reconoce que “las expectativas de los funcionarios del Banco acerca de la marcha del mejoramiento del desempeño de las exportaciones resultaron demasiado optimistas en la mayoría de los países investigados . . . esto no es sorprendente, ya que el nivel de las exportaciones no depende sólo de la ejecución oportuna de las medidas de promoción de exportaciones, incluidos los incentivos y el cambio institucional, sino que también de la penetración de los mercados y el ambiente global” (BIRF 1986b:ii).

El desempeño global de las exportaciones centroamericanas en el período reciente no difiere esencialmente de lo anotado en el párrafo precedente para otras economías. Como se observa en los Cuadros 21 y 22, aun cuando el año 1986 resultó favorable para todos los países —quienes tuvieron tasas significativas de crecimiento del valor de las exportaciones, con la excepción de Nicaragua—, el comportamiento global en la década resulta desalentador. En efecto, en el caso guatemalteco las exportaciones cayeron en un 14% entre 1981 y 1986; las de El Salvador y Panamá experimentaron una caída del 10.6% y 10.9%, respectivamente; las de Nicaragua cayeron en un 52% mientras que las de Costa Rica crecieron en términos acumulativos en sólo 7% en el período señalado. Honduras es el único país que presenta un crecimiento más dinámico de sus exportaciones.

En el contexto de nuestro análisis, las cifras anteriores sugieren dos preguntas centrales: ¿Cuál fue el comportamiento de las exportaciones no tradicionales? ¿Cuáles son las causas que explican el desempeño de estas últimas?

Cabe señalar la dificultad de identificar lo que ha de entenderse por exportaciones no tradicionales. En varios países, no se distingue con claridad entre las “viejas” exportaciones no tradicionales dirigidas al MCCA y las nuevas exportaciones no tradicionales dirigidas a terceros mercados. El problema no es sólo estadístico ya que remite a una diferencia conceptual. Mientras que las primeras crecen en el contexto de la expansión de la industrialización y del MCCA y han sido profundamente afectadas por los retrocesos experimentados por el comercio intrarregional en la presente década, las segundas están asociadas a los esfuerzos realizados por promover el nuevo modelo económico orientado a los mercados extrarregionales.

Costa Rica logró un crecimiento alrededor de un 29% en sus exportaciones no tradicionales. Pese a ello, las exportaciones globales apenas se encuentran un tanto por arriba del nivel alcanzado en 1981 (Cuadro 21). Lo anterior se debe a la baja participación de las nuevas exportaciones y a la dramática caída de las dirigidas hacia el MCCA. Esta situación sugiere una primera dificultad de la estrategia: en el corto plazo no resulta realista basar las esperanzas de la reactivación económica en las exportaciones no tradicionales, aun cuando se reconozca la necesidad de su promoción. El caso de El Salvador confirma esta aseveración. El crecimiento experimentado por estas exportaciones en los años 1984 y 1985 no lograron revertir la caída de las cifras globales, debido a su baja participación en la estructura de exportaciones. El caso de Honduras resulta significativo en este contexto. Si observamos los Cuadros 21 y 22 se puede apreciar que sus

Cuadro 21. Centroamérica: Balance de bienes. Millones de dólares corrientes (precios FOB)

	1981	1982	1983	1984	1985	1986 ^a
Guatemala						
Exportaciones	1 305	1 170	1 092	1 132	1 060	1 129
Importaciones	1 540	1 284	1 056	1 182	1 077	966
Balance	-235	-114	36	-50	-17	153
El Salvador						
Exportaciones	798	700	758	726	679	713
Importaciones	898	800	832	915	895	869
Balance	-100	-100	-74	-189	-216	-156
Honduras						
Exportaciones	784	676	699	737	805	901
Importaciones	899	681	756	885	879	902
Balance	-115	-5	-57	-118	-74	-1
Nicaragua						
Exportaciones	508	406	429	386	301	243
Importaciones	922	723	778	799	878	753
Balance	-414	-317	-349	-413	-577	-510
Costa Rica						
Exportaciones	1 003	869	863	957	930	1 074
Importaciones	1 091	805	898	977	1 005	1 049
Balance	-88	64	-45	-20	-75	25
Panamá						
Exportaciones	2 540	2 411	1 676	1 686	1 949	2 412
Importaciones	3 315	3 044	2 321	2 503	2 712	2 954
Balance	-775	-633	-645	-817	-763	-542

a Preliminar.

Fuente: Consejo Monetario Centroamericano 1987.

exportaciones han tenido un comportamiento más dinámico, pese a que las exportaciones no tradicionales (incluidas las destinadas al MCCA) han caído de US\$ 138 millones en 1981 a US\$ 130.85 en 1986 (Banco Central de Honduras 1987:Cuadro 1). Un estudio reciente llega a esta misma conclusión al señalar que “el comportamiento de las exportaciones agrícolas no tradicionales de la región, tanto en su estructura como en su dinamismo, muestra que la importancia no es todavía significativa como elemento que contribuya a aliviar las fluctuaciones y déficit de las balanzas de pagos nacionales” (IICA-CORECA 1986a:i).

El caso de Honduras, cuyas exportaciones han tenido el comportamiento anotado pese a que se ha negado a devaluar, obliga a preguntarse sobre la efectividad de utilizar el tipo de cambio como único instrumento para posibilitar la competitividad de las exportaciones. En el caso de Costa Rica la evidencia empírica no favorece el caso de la devaluación. En efecto, pese a que el PAE I consideraba la política cambiaria como un elemento crucial para la promoción de exportaciones

Cuadro 22. Centroamérica: Balance de bienes. Tasas de crecimiento (%)

	1981-82	1982-83	1983-84	1984-85	1985-86	1981-1986 ^a
Guatemala						
Exportaciones	-10.3	-6.7	3.7	-6.4	6.5	-13.5
Importaciones	-16.6	-17.8	11.9	-8.9	-10.3	-37.3
El Salvador						
Exportaciones	-12.3	8.3	-4.2	-6.5	5.0	-10.6
Importaciones	-10.9	4.0	10.0	-2.2	-2.9	-3.2
Honduras						
Exportaciones	-13.8	3.4	5.4	9.2	11.9	14.9
Importaciones	-24.3	11.0	17.1	-0.7	2.6	0.3
Nicaragua						
Exportaciones	-20.1	5.7	-10.0	-22.0	-19.3	-52.2
Importaciones	-21.6	7.6	2.7	9.9	-14.2	-18.3
Costa Rica						
Exportaciones	-13.4	-0.7	10.9	-2.8	15.5	7.1
Importaciones	-26.2	11.6	8.8	2.9	4.4	-3.8
Panamá						
Exportaciones	-5.1	-30.5	0.6	15.6	23.8	-5.0
Importaciones	-8.2	-23.8	7.8	8.4	8.9	-10.9

a Variación porcentual.

Fuente: Consejo Monetario Centroamericano 1987.

(Rep. de Costa Rica y BIRF 1985:1), de hecho la política cambiaria buscó en los años 1985 y 1986 mantener el tipo real de cambio sin pretender utilizarlo de manera activa en la promoción de exportaciones. Con este objeto, más bien, se “crearon nuevos sistemas de subsidios y exenciones tributarias y se reorganizó el apoyo institucional a las exportaciones no tradicionales. Los principales instrumentos utilizados fueron los Certificados de Abono Tributario (CAT) y de Incremento a las Exportaciones (CIEX), los Contratos de Exportación, la Ley de Incentivos a la Producción Industrial, el crédito preferencial y las exenciones tributarias” (MIDEPLAN 1987:11). El crecimiento de 28.4% que alcanzaron las exportaciones no tradicionales en 1986 sugiere que una política cambiaria activa al menos no es suficiente para asegurar su crecimiento dinámico. Recién en 1987 pareciera estar impulsándose una política cambiaria más activa, cuyos resultados habrá que ver en el futuro.

En el caso de El Salvador las exportaciones no tradicionales permanecieron prácticamente estancadas en el período 1981-1983. La formalización del mercado paralelo en 1982 no parece haber incidido en las exportaciones no tradicionales, pese a que eran sus divisas las que podían ser liquidadas en el mercado paralelo (Rivera y Sojo 1986:78). Es sólo en 1984 y 1985, cuando estas exportaciones experimentan un crecimiento de 48.1% y de 15.7%, respectivamente. En un estudio reciente se afirma que las exportaciones no tradicionales son las únicas que responden positivamente a las variaciones del tipo de cambio (Saca y Rivera 1987:9).

No obstante, la falta de respuesta de estas exportaciones en 1983 plantea dudas en relación con la afirmación anterior. Se podría argumentar, por otra parte, que la devaluación incide con un cierto rezago en las exportaciones y que en 1984 la reactivación económica de los EE.UU. provocó un crecimiento generalizado de las exportaciones del mundo a ese país. Sin embargo, se considera que se requieren investigaciones más amplias para determinar cuál fue el factor principal del crecimiento observado en ese año: la política cambiaria, el incremento de la demanda por las exportaciones u otro. En el año 1986 estas exportaciones experimentan una pequeña baja, pese a que en enero se procedió a la unificación cambiaria. La explicación radicaría, según Saca y Rivera, en que “no tuvieron un aumento en su rentabilidad ya que los ingresos provenientes de esas exportaciones se cambiaban al tipo de cambio del mercado paralelo, que a finales de 1985 era casi igual al nuevo tipo de cambio único”. El estudio al que estamos haciendo referencia adelanta, sin embargo, una segunda hipótesis de interés al señalar que “la ventaja inicial que pudo tener la devaluación fue de muy corta duración, ya que su impacto sobre la inflación fue casi proporcional al aumento del tipo de cambio: una devaluación del 33% produjo una inflación de 32% en 1986” (Saca y Rivera 1987:64, 66). Aun cuando resulta dudoso explicar el estancamiento de las exportaciones no tradicionales en 1986 por la erosión que experimenta el tipo de cambio real en ese año, por los rezagos con que puede incidir ese instrumento, la hipótesis apunta a señalar un obstáculo adicional del tipo de cambio como principal instrumento de promoción de exportaciones: su impacto inflacionario revierte rápidamente el efecto de la devaluación. Una dificultad similar constata el estudio del BIRF ya citado. En efecto “para la mayor parte de los países, asegurar la combinación correcta de las políticas de manejo de la demanda y del tipo de cambio nominal, para lograr una depreciación sostenida del tipo de cambio real necesaria para estimular las exportaciones, ha resultado una tarea difícil” (BIRF 1986b:ii). De los aspectos señalados, se infiere que no existe en el caso centroamericano una evidencia clara de los efectos de la política cambiaria en el fomento de las exportaciones durante el período de análisis comentado.

Por otra parte, el impacto de la sobrevaluación de la moneda sobre el esfuerzo exportador también es ambiguo. Mientras que los ingresos en moneda nacional de los exportadores caen, las exportaciones experimentan una evolución variable. En el caso de Guatemala, el establecimiento del mercado de licitaciones en noviembre de 1984 es seguido en 1985 con una caída de 6.4% del valor global de las exportaciones (Cuadros 21 y 22). Esta evolución contrasta con el caso de Honduras cuyas exportaciones totales suben en el año mencionado en un 9.2% pese al rechazo a devaluar. El Consejo Monetario Centroamericano, por su parte, menciona que en el período comprendido entre enero de 1981 y junio de 1986 “se observó una mejora en la competitividad del comercio de Costa Rica y de Guatemala del 15.4% y 26.3%, respectivamente; al tiempo que en los casos restantes se detectó una pérdida de competitividad, la cual fue de 13.2% en El Salvador, de 26.8% en Honduras y de 141% en Nicaragua” (Consejo Monetario Centroamericano 1986:38). No obstante, esta conclusión no es consistente con el crecimiento acumulativo de las exportaciones de los países centroamericanos como se observa en el Cuadro 22.

Paradójicamente, el impacto más negativo de la sobrevaluación parece darse en el caso de las exportaciones intrarregionales. En efecto, diversos personeros han señalado que la competitividad de las exportaciones hondureñas al resto del Istmo ha decaído. Algunos empresarios guatemaltecos han destacado los problemas que tuvieron para competir en el mercado centroamericano hasta 1984, particularmente con Costa Rica.

Para el caso de El Salvador, si bien se acepta que la devaluación puede jugar un papel en la promoción de exportaciones no tradicionales, se señala que ella no juega ningún papel respecto de los productos tradicionales. En relación con el café, “es el cartel de la Organización Internacional del Café (OIC) quien determina sus precios y la cuota de exportación; de tal manera que

aunque se aumentara la producción exportable, no habría mercado disponible superior al de esa cuota, a no ser que se disponga vender el excedente obtenido fuera del cartel, donde los precios son considerablemente más bajos". En relación con el algodón, los altos costos de producción interna no pueden ser revertidos con la devaluación y respecto del azúcar el problema principal es la sustitución de la caña (Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Social 1987:34-35). Lo señalado en el caso del café y azúcar es obviamente válido para los otros países de la región.

La incertidumbre en relación con el impacto efectivo de una política cambiaria activa en la promoción de exportaciones, sus efectos inflacionarios (Rivera 1987) y los problemas políticos que ella genera, ha llevado a que la mayor parte de los países de la región hayan puesto mayor énfasis en el apoyo a la exportación mediante exoneraciones tributarias, la agilización de los trámites administrativos, el apoyo en la comercialización internacional, asistencia técnica, etc. Son estas medidas junto con las dificultades propias de promover nuevas exportaciones en el marco de una economía internacional que no termina de recuperarse y en el contexto de una región con graves problemas políticos y sociales, las responsables del comportamiento de las exportaciones. Resulta difícil evaluar con profundidad lo realizado, ya que el período es demasiado breve y existe una relativa escasez de estudios en torno a lo que ha sido la experiencia centroamericana de fomento a las exportaciones. No obstante, hasta ahora se han identificado una serie de dificultades que describiremos brevemente y que será necesario profundizar en su estudio en el futuro.

En el caso de Honduras, existe una débil infraestructura física e institucional para apoyar a las exportaciones. Se constata además, sobre la base de conversaciones con funcionarios del sector público y privado, la existencia de problemas tales como: el poco conocimiento de los mercados externos; dificultades tecnológicas; falta de capacitación de la mano de obra en diversas tareas del proceso productivo; trámites excesivamente burocráticos. Un problema particularmente serio es que no resulta realista simplemente suponer la existencia de empresarios nacionales deseosos de asumir con prontitud las tareas de expandir las exportaciones no tradicionales. Según algunos informantes, el incremento de estas exportaciones ha sido más dinámico en las actividades controladas directamente por empresas extranjeras o por nacionales asociadas con empresas comercializadoras extranjeras. En este contexto, resulta preocupante que la asociación nacional de exportadores, financiada por la AID, haya tenido muy poco impacto en el crecimiento de las exportaciones.

En el caso de Costa Rica, "el sistema de protección e incentivos a la producción para el mercado regional generó un aparato productivo cuya capacidad para exportar a terceros mercados se encuentra limitada por el tipo de bienes que se producen, por las tecnologías en uso, por la especificidad de los bienes de capital, por las reducidas escalas de planta y por los conocimientos, destrezas y experiencia de empresarios y trabajadores. A estas limitaciones debe agregarse la amenaza constante que existe en los mercados a los cuales podemos exportar, pues el éxito de nuestras exportaciones, en cuanto a competitividad, se encuentra restringido por las barreras proteccionistas erigidas en esos países" (MIDEPLAN 1987:12).

Otras dificultades adicionales en las exportaciones de productos agrícolas no tradicionales que se anotan en el país antes mencionado son las siguientes:

- Se pone énfasis excesivo en los mecanismos de precios relativos, sin prestar suficiente atención a otros obstáculos para la reasignación de recursos. Es el caso de la poca información respecto de las alternativas más rentables y eficientes existentes en el país o fuera de él. En el caso del sector agrícola es fundamental conocer las especificidades del suelo y clima, lo cual exige investigaciones específicas que no se están realizando en la medida adecuada.

Las exportaciones no tradicionales de Costa Rica, y más en general de Centroamérica, están constituidas por una multiplicidad de productos, con una baja participación de cada uno. Por consiguiente, se obstaculizan economías de escala y se agravan los problemas de difusión tecnológica. La diversidad de productos complica la capacitación y la asesoría técnica, ya que cada actividad presenta demandas distintas en cuanto al cultivo, al combate de plagas, a los sistemas de refrigeración en el caso de los productos perecibles, al empaque, a la comercialización, etc. La multiplicidad de productos también dificulta desarrollar negociaciones eficientes en torno a los precios de los productos en el mercado agropecuario internacional, lo cual es indispensable teniendo en consideración su naturaleza oligopólica.

En el caso de Panamá, evaluaciones preliminares de funcionarios de ese país señalan que hasta el momento el potencial observado de exportación radica en productos cuya producción, elaboración y comercialización el país no está familiarizado. Pese a ofrecer una rentabilidad potencial considerable, exigen grandes inversiones iniciales, óptima gestión e involucran riesgos considerables. Por otra parte, se destaca que son productos que deben ser manejados por empresas agroindustriales de gran solvencia económica y técnica, lo cual puede traer consigo un fortalecimiento de la tendencia a la concentración económica. Un problema adicional que se constata en el caso de Panamá, es que muchos de estos productos nuevos de exportación se venden a consignación, lo cual eleva los riesgos de su comercialización.

Las observaciones anteriores sugieren que un problema crucial en los países de la región es la existencia parcial de una estrategia global de desarrollo de exportaciones para enfrentar los problemas institucionales, de investigación, de crédito, que promueva instrumentos financieros específicos, resuelva los problemas de comercialización, etc. Por otra parte, parece indispensable lograr una mayor especialización que genere economías de escala. Un proceso iterativo de prueba y error puede resultar en extremo oneroso. En ese sentido parecería imprescindible la intervención estatal para impulsar esta especialización. No obstante, la definición de áreas de especialización es técnicamente difícil y políticamente está expuesta a múltiples presiones. En consecuencia resulta difícil contradecir la afirmación de que si no existen argumentos claros a favor de una actividad, lo mejor es asegurar un tratamiento igual para que sea la competencia internacional la que decida la especialización. Lo caro de ese procedimiento sugiere, sin embargo, que es necesario continuar la búsqueda de alternativas responsables.

Aun cuando no existe suficiente evidencia empírica, algunos analistas temen que la actual política de promoción de exportaciones esté favoreciendo el proceso de concentración. El sistema de estímulos está dirigido básicamente a favorecer al exportador, quedando el productor un tanto al margen de los beneficios. Se sugiere que los estímulos deberían distribuirse de acuerdo con el valor agregado. Asociado a lo anterior, se considera que el sistema vigente de estímulos en Costa Rica favorece a los bienes finales, no a la producción de insumos, lo cual dificulta la integración vertical de la producción. Se expresa además, con frecuencia, el temor de que el sector exportador base su competitividad internacional en una excesiva protección reproduciendo así las distorsiones de la industrialización sustitutiva. Asimismo, se considera necesario superar esquemas que suponen un crecimiento significativo de las exportaciones como resultado de la eliminación de políticas que promueven un sesgo antiexportador; así las exportaciones crecerían rápidamente permitiendo financiar la importación de los productos en los cuales no se es eficiente. De acuerdo con el razonamiento anterior, resulta necesario exponer a la brevedad la producción interna a la competencia internacional. Este esquema, además de no tomar en cuenta los problemas que esa política le puede crear a la estabilidad democrática de los países, tampoco le dedica suficiente atención al problema de divisas que generaría un rápido incremento de las importaciones frente al paso lento de las exportaciones. Si esas necesidades pudiesen ser financiadas mediante el endeudamiento externo, los actuales problemas en esa área tenderían a agravarse; si ese financiamiento no estuviese disponible se crearían presiones insostenibles sobre el tipo de cambio con las consecuencias inflacionarias conocidas.

La dudosa relación existente entre la política cambiaria y el crecimiento sostenido de las exportaciones, la naturaleza de los problemas que enfrentan las exportaciones en general y las no tradicionales en particular, la necesidad de fundar el esfuerzo exportador en una mayor integración vertical para lograr una inserción dinámica, hacen necesario una política integral y coherente que considere los distintos aspectos a los cuales nos hemos referido.

El Impacto de las Políticas de Ajuste Estructural sobre la Producción de Granos Básicos

No existen investigaciones que evalúen adecuadamente el impacto que han tenido sobre el sector las diversas medidas de liberalización de la economía implantadas hasta ahora. Tampoco se han aplicado en medida suficiente modelos de evaluación *ex-ante* del efecto de los instrumentos de política contenidos en la PAE, sobre los objetivos de desarrollo del sector. De ahí que es difícil obtener conclusiones en relación con el tema de la presente sección.

No obstante, para el caso de Costa Rica existe un estudio con el título de “La política de precios en Costa Rica” que se pregunta sobre el impacto que tendría sobre algunos productos agrícolas una política que “liberaliza el sistema, si permitiera gradualmente la libre importación y exportación, y que las fuerzas del mercado determinarían los niveles de precios, importación, exportación y consumo de los artículos comercializables” (Guardia *et al.* 1987:20). La conclusión a que llegan los autores es que ello favorecería al país, en particular a los consumidores. No queremos entrar a discutir esa tesis general ya que en la primera sección la discutimos en sus aspectos conceptuales, mientras que en sus aspectos empíricos implicaría una investigación muy amplia por la necesidad de tomar en cuenta el conjunto de la economía, lo cual obviamente supera las posibilidades del presente trabajo. De ahí que nos limitaremos a analizar el impacto que el trabajo mencionado señala en relación con el sector productor de granos básicos. Con respecto al arroz se concluye que “si en vez de los precios internos rigieran los precios internacionales, se esperaría que la producción descendería entre 0 y 12%. El consumo aumentaría entre 10 y 15%, promedio anual. Las exportaciones de arroz se eliminarían y más bien las importaciones se incrementarían entre 7 000 y 32 000 toneladas”. Respecto del maíz los resultados señalan que “con la liberalización la producción interna descendería entre 9 y 18%. El consumo aumentaría entre 0 y 9%, promedio anual, y las importaciones aumentarían entre un 25 y un 85%. En el caso del sorgo “se esperaría que la producción interna descendiera entre 0 y 13%, promedio anual, y las importaciones aumentarían en 31 000 toneladas métricas”. Finalmente, la producción interna del frijol se mantendría constante. El consumo se vería incrementado ligeramente (3%) y las importaciones aumentarían entre 9 y 24% (Guardia *et al.* 1987:23-27).

En síntesis, los resultados del proceso de liberalización implicarían una grave caída de la producción y consecuentemente de los ingresos de los productores que, con la excepción de los de arroz, constituyen los grupos más pobres del sector agropecuario. Además, el país requeriría hacer un esfuerzo adicional para obtener las divisas necesarias para importar las cantidades señaladas de granos; no obstante, como vimos en la sección anterior, el sector exportador enfrentaría grandes dificultades para lograr un incremento efectivo y sustancial de las exportaciones. Asimismo, los beneficios potenciales que podrían percibir los consumidores se relativizan, al menos en el corto plazo, si se tiene en cuenta el efecto recesivo que tienen las políticas ortodoxas de control de demanda y particularmente acompañadas por “shocks” de oferta (Rivera 1987:7 ss.). Estos efectos tendrían consecuencias políticas que se analizan más adelante en el presente capítulo. Si se considera que Costa Rica presenta ciertas ventajas en relación con el nivel de bienestar de su población rural respecto a los otros países, es probable que los resultados negativos

de un experimento como el descrito fueran en éstos aún más dramáticos. Naturalmente, estaría también en juego la seguridad alimentaria del país tanto en la producción como el acceso al consumo. Los efectos sobre empleo y nutrición requieren también ser evaluados.

Por otra parte, cabe destacar que el énfasis puesto por el BIRF en la política cambiaria y en mejorar las condiciones microeconómicas de los productores, ampliando la incidencia del sistema de precios en las decisiones de inversión y producción, corre el riesgo de dejar incólumes los graves problemas que afectan a la economía agraria en Centroamérica. Un ejemplo de ello se presenta en Guatemala donde un problema fundamental es que una buena parte de los productores de granos básicos no constituyen sujeto de crédito, ya sea porque no disponen de los títulos que los acreditan como propietarios de sus tierras, ya sea porque carecen de recursos suficientes para respaldar las solicitudes, o simplemente porque no disponen de la formación básica para relacionarse con el sistema financiero ni de la información adecuada sobre los mecanismos para la obtención de créditos.

Más bien, según la CEPAL, la distribución del crédito “ha favorecido a los cultivos tradicionales de exportación. Hasta un 90% de los préstamos otorgados por los bancos centroamericanos en 1980 se orientó a los productos de exportación . . . Por lo que se refiere a los créditos destinados a los granos básicos, las instituciones financieras oficiales no han contado con una asignación de recursos suficientes y permanentes para atender una parte importante de la producción” (CEPAL 1986a:23, 25). A una conclusión similar arriban Jirón y Samayoa para el caso de Guatemala (Jirón y Samayoa 1986:33).

Por otra parte, como vimos en las secciones anteriores de este capítulo, si bien las medidas macroeconómicas tomadas por el nuevo gobierno han resultado bastante favorables para los exportadores, no han constituido un apoyo significativo para el sector orientado al mercado interno del que depende la mayor parte de la población rural y en general el abastecimiento alimentario del país. Dos causas fundamentales explican esta situación: las dificultades fiscales del Estado que le impiden asumir la provisión de la infraestructura necesaria y la circunstancia de que los segmentos fundamentales de la economía agraria guatemalteca están fuera de los circuitos propios de la economía de mercado y por lo tanto no son alcanzados por los mecanismos habituales del sistema de precios.

Esta política es sostenida también por el BIRF que en un informe reciente señala: “La expansión de las exportaciones es un elemento esencial de la estrategia para reactivar la economía. La promoción de exportaciones no regionales requerirá un sector de bienes comerciables eficiente que pueda competir más efectivamente en estos mercados. Mientras que el sistema de cambios establecido en junio de 1986 fue un paso positivo en esa dirección, se requiere acción adicional mediante la eliminación de los impuestos a la exportación de productos distintos del café” (BIRF 1987:v). En contraste, el Banco sugiere que “en ámbitos de la austeridad en el gasto público como parte del proceso de estabilización, el ritmo de expansión de estos programas (tanto los orientados hacia la agricultura como los programas sociales y de infraestructura en general) dependerá de la habilidad del gobierno para reducir gastos en otras áreas” (BIRF 1987:viii).

Esta opción nos genera dos inquietudes. La primera se relaciona con la discusión acerca de si no se está subestimando la posibilidad de que el choque entre las expectativas puestas en el proceso de democratización y el gasto efectivo en materia social y de desarrollo rural pueda agudizar las tensiones que afectan el agro guatemalteco. La segunda, desde un punto de vista estrictamente económico, apunta al debate en torno a la hipótesis de que la existencia de dos mundos en el sector agrícola —la agricultura de exportación y la de subsistencia y alimentación— impide una elevación global de la productividad y limita el desarrollo del propio sector exportador que

se ha desempeñado en un ambiente generalizado de atraso. Al respecto, la CEPAL ha señalado que “la reducción de la pobreza representa una inversión en recursos humanos que, como lo han demostrado múltiples estudios, tiene una incidencia directa en la productividad del trabajo, de suerte que puede elevarse el producto con una tasa de inversión relativamente menor . . . Por esto es imprescindible que todo proceso de ajuste estructural sea integrado; esto es, que tenga en cuenta la interdependencia que existe entre las políticas económicas y éstas con las sociales” (CEPAL 1987b:40).

En relación con el segundo aspecto, cabe enfatizar que los problemas anotados están vinculados con el alto grado de pobreza y analfabetismo existente en el país. Las consideraciones anteriores sugieren la necesidad de impulsar mecanismos adicionales a los mercantiles para promover el desarrollo de este importante sector de la agricultura. Entre éstos destacan: la organización social en el agro y una acción eficaz por parte del Estado y de los organismos internacionales pertinentes para promover la organización, la infraestructura agrícola, el financiamiento y asesoría para la innovación y el mejoramiento tecnológico y, eventualmente en los casos en que sea posible, la reorientación hacia productos más rentables.

Los Programas de Ajuste Estructural y los Grupos Sociales en el Agro

Los programas de ajuste estructural, al buscar cambios significativos en la estructura de precios relativos a favor de los productos para las exportaciones, generan una significativa redistribución de los ingresos entre los diferentes grupos sociales. En esta circunstancia, un problema aparentemente económico muestra sus difíciles aristas políticas. Más aún si se considera que el ajuste estructural, al procurar favorecer la producción de bienes comercializables internacionalmente, beneficia a los grupos sociales exportadores, ya beneficiados de hecho por las políticas cambiarias y de fomento a las exportaciones aplicadas en el período reciente. Ello se agudiza en los países donde históricamente la producción agrícola orientada al mercado interno ha sido desfavorecida y concentra los problemas de pobreza extrema. En el contexto del esfuerzo por la paz y la democratización, es necesario considerar con mucha prudencia el impacto del ajuste estructural sobre los amplios grupos vinculados con la producción de granos básicos.

En el caso de Honduras, esta circunstancia parece haber jugado un papel significativo en el rechazo a devaluar. Lo anterior es consecuencia tanto del impacto sobre el nivel de vida de los grupos más postergados, como del reconocimiento de que existen grupos de presión popular capaces de poner grandes obstáculos a esa medida. Además, se afirma que es difícil que los pequeños productores abandonen el cultivo de arroz y frijoles, actividades profundamente enraizadas en su cultura.

En Guatemala, promover o esperar cultivos más rentables entre los productores de maíz y otros cultivos no siempre es posible por las características de los terrenos o por las inversiones necesarias en infraestructura física e institucional; adicionalmente, se dificulta por una gran variedad de factores asociados con la presencia de diversas etnias indígenas.

En Costa Rica se observa una experiencia positiva donde se incorporó al pequeño y mediano productor en los beneficios de las exportaciones. En efecto, el modelo agroexportador impulsado simultáneamente con el proceso de industrialización durante las décadas de 1960 y 1970, promovió la incorporación de la pequeña propiedad a los beneficios de la exportación, en particular en el caso del café. En este contexto es crucial considerar el papel jugado por la intervención estatal en el desarrollo tecnológico, en la distribución del crédito y en la capacitación de los productores a partir de la década de 1950 y el impacto que ello tuvo en el desarrollo rural, al favorecer a amplias capas de pequeños productores individuales u organizados en cooperativas.

La consideración del aspecto señalado le da un marco especial a la discusión en torno al papel del Estado. En el caso de Costa Rica, su intervención ha sido crucial en la búsqueda de compatibilizar el crecimiento económico con el desarrollo democrático y social. La propuesta de buscar una nueva fase de crecimiento económico, basado en la liberalización global, genera inquietud no sólo por sus limitaciones desde el punto de vista económico, como ha sido señalado en el capítulo tercero y cuarto, sino también por su viabilidad y su significado político. No tomar suficientes medidas para asegurar la amplia participación de los pequeños y medianos productores en el nuevo modelo económico puede dificultar la proyección de los elementos positivos de la experiencia costarricense en una nueva fase de desarrollo. En este contexto, la democratización de la propiedad debe constituir una preocupación central que contribuya al éxito de un cambio estructural adecuado.

En Guatemala, donde la pobreza alcanzó al 83% de la población en 1980, estos temas son de primordial importancia. De ahí que preocupan las presiones a que están sujetos los asalariados agrícolas y los pequeños productores. Mientras que los primeros no han visto incrementarse sus ingresos reales desde 1981, el segundo grupo está expuesto a diversas presiones. La devaluación generó un importante encarecimiento de los insumos agrícolas; al mismo tiempo, el control de los precios de productos alimenticios de primera necesidad fue el principal instrumento de la política destinada a defender los salarios reales. Como resultado, los ingresos del sector tienden naturalmente a comprimirse. Por otra parte, como se ha señalado, el acceso al crédito es limitado, lo cual termina de configurar una situación difícil para los habitantes del sector rural.

Respecto de Panamá, existe preocupación por el impacto que puede tener un reordenamiento radical de las prioridades; hay muchos productores que dependen de los productos tradicionales (como caña y arroz), base fundamental de la alimentación panameña.

Resulta en general difícil separar la búsqueda de participación de los pequeños y medianos productores en el mercado, de sus esfuerzos por mejorar sus condiciones de producción y comercialización, lo cual implica apertura para la influencia de estos sectores en las decisiones políticas. Por consiguiente, es imprescindible para reducir las tensiones y para el avance del proceso de democratización y de desarrollo agrícola que los productores hasta ahora marginados se organicen con el objeto de formular, articular y traducir sus intereses en propuestas para la agenda gubernamental. Para que este proceso no desemboque en confrontaciones costosas y a menudo no muy fructíferas, es necesario construir mecanismos institucionales que permitan un diálogo permanente entre las organizaciones campesinas, comunales y los gremios empresariales y las distintas instancias gubernamentales. Lo anterior requiere no obstante conceptualizar el cambio estructural de manera mucho más integral.

El Ajuste Estructural y el Sector Público Agropecuario

Como hemos visto, en la conceptualización que predominantemente se hace del ajuste estructural, la idea crucial es reducir el intervencionismo estatal y ampliar el papel del mercado mediante una estrategia de liberalización. Como vimos anteriormente, hablar de apertura al exterior en América Central tiene una connotación distinta a la que puede tener en el resto de América Latina; algo similar ocurre con el problema del "intervencionismo" estatal. Con la excepción de Costa Rica, los otros países presentaban hacia 1979 un aparato estatal con una participación relativamente reducida tanto en la regulación económica como en el desarrollo social. Con la excepción de Guatemala, esta situación ha variado en los últimos años; pese a ello discutir sobre la liberalización en países que apenas están experimentando una mayor participación del Estado, obliga a la prudencia.

La propuesta de liberalización resulta además difícil en sociedades donde el Estado debe solucionar problemas básicos de infraestructura económica y social. Todos estos elementos dejan en evidencia la necesidad de profundizar la discusión en torno al Estado y a su papel en el ajuste estructural en Centroamérica. La magnitud de la tarea hace imposible tratarlo como quisiéramos, de ahí que en los párrafos que siguen nos limitaremos a realizar algunas observaciones centradas en el SPA.

Las entrevistas realizadas por los autores sobre el tema de esta sección sugieren la necesidad de mejorar notablemente las formas en que el SPA pueda contribuir a un mejor diseño, aplicación y ajuste de los PAE. Ya se ha señalado que los mecanismos de evaluación *ex-ante* y *ex-post* de las políticas incluidas en los PAE están en sus aspectos conceptuales y operativos poco desarrollados.

En relación con el diseño se hace necesario una mayor participación de las distintas dependencias del sector público, como condición para obtener mejores resultados. La evaluación reciente del BIRF de 25 PAE, ya citada, enfatiza la necesidad de lograr un consenso real con los países ya que “uno de los servicios más importantes que puede proveer el Banco es ayudar a asegurar que el proceso de reforma de política sea ‘internalizado’ tan rápido como sea posible, para que el programa de reforma sea diseñado por el propio país e integrado en sus programas de desarrollo de largo plazo” (BIRF 1986b:iv). En relación con la formulación de los PAE o en la definición de las líneas fundamentales que habrá de seguir la política macroeconómica, la participación específica del SPA resulta en general limitada en todos los países.

Respecto de la formulación de políticas de desarrollo de las exportaciones se ha constatado que aun cuando “existen en todos los países (CORECA) lineamientos generales relativos a las exportaciones contenidos en los planes nacionales de desarrollo . . . se tratan como parte marginal al grueso de objetivos y planteamientos del sector . . . En la ejecución . . . los Ministerios de Agricultura no participan directamente en la ejecución de las políticas, aunque les corresponde la producción de los productos exportables” (IICA-CORECA, 1986a:i).

En el caso del PAE I de Costa Rica, las decisiones principales fueron tomadas sin una participación adecuada del sector. El PAE II introdujo mejoras en este sentido. Como se vio en el capítulo anterior, el Gobierno de Costa Rica tomó la iniciativa de proponer el establecimiento de un segundo convenio de ajuste estructural. Con este objeto, se realizaron reuniones preliminares en abril de 1987, en las cuales cada oficina gubernamental, incluidas las del sector agrícola, expusieron sus ideas respecto del cambio estructural en el sector. En temas que involucraban a más de un área, se realizaron reuniones bilaterales con participación de la Comisión de Enlace nombrada con el objeto de darle una dirección unificada a las negociaciones con el BIRF. Con ocasión de la primera visita de la comisión negociadora del Banco, se visitaron todas las instituciones vinculadas al sector. En las negociaciones sobre el ajuste estructural en el agro éstas estuvieron involucradas junto con el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), el Consejo Nacional de Producción (CNP), la Secretaría de Planificación del Sector Agropecuario (SEPSA), realizándose también conversaciones con el Banco Central. Se involucró también a organismos como la Liga Agrícola e Industrial de la Caña (LAICA); por su parte, el Ministro de Agricultura, en buena medida debido a las movilizaciones que durante el año realizaron los pequeños productores, estuvo en contacto permanente con sus representantes.

En el caso de Honduras, la participación del SPA en la discusión en torno a los programas macroeconómicos convenidos con la AID es reducida; son básicamente el Ministerio de Hacienda y particularmente el Banco Central los que toman las decisiones principales de política.

En relación con la participación del SPA en la elaboración del PAE y más en general con el diseño de la política macroeconómica, Guatemala muestra problemas que pese a sus particularidades pueden reflejar dificultades comunes a los otros países de la región. La clara división del agro guatemalteco entre una agricultura de exportación dinámica, relativamente eficiente, y un grupo de productores de bienes para el mercado interno atrasado, se traduce en una relación singular de cada grupo con el aparato estatal. Los exportadores se relacionan directamente con el Ministerio de Finanzas, con el Banco de Guatemala y con la Junta Monetaria, esta última, máxima autoridad en la definición de la política monetaria, cambiaria y crediticia (Jirón y Samayoa 1986:1 y ss.). El Departamento de Investigaciones Industriales y Agropecuarias del Banco de Guatemala juega un papel muy importante en la definición de las políticas crediticias; en general se consideran los efectos de la política económica sobre el sector exportador. Así sus intereses son tomados en cuenta al definir las políticas públicas respecto de las variables económicas fundamentales como son el tipo de cambio, el costo y la asignación del crédito. En las negociaciones que se están realizando con la AID y el BIRF para apoyar diversos programas de fomento de las exportaciones, la Asociación de Exportadores ha estado estrechamente involucrada. En conversaciones con dicha Asociación, se manifestaba una gran satisfacción en relación con la política en el período reciente, salvo lo relativo a la reforma tributaria.

Las relaciones del sector exportador con el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA) son más bien reducidas. Algunos personeros manifestaron que el MAGA es en realidad el Ministerio de los granos básicos y en general de la agricultura orientada al mercado interno. De ahí que causa preocupación que el MAGA, aun cuando “tiene oportunidad de participar en la formulación de las principales políticas macroeconómicas que afectan al sector, excepto en la política de comercialización interna en donde un reciente decreto centraliza estas actividades en el Ministerio de Economía sin participación del MAGA”, lo haga en forma relativamente limitada. Lo anterior, “debido a varios factores entre los que se puede identificar la falta de propuestas específicas de políticas o normas de política, así como una débil representación del MAGA en las organizaciones intermedias en donde se discuten los aspectos técnicos y donde se realizan las negociaciones, que involucran la formulación de políticas” (Samayoa 1987:19).

En relación con la participación del Sector Público Agropecuario (SPA) en el diseño, puesta en ejecución y evaluación de los PAE en Panamá, informantes han señalado que muchos de los funcionarios que están a cargo de la aplicación del PAE II no participaron en las discusiones que originaron ese acuerdo. Respecto del efecto del PAE II, se constata la supresión de varios organismos, la reorganización de otros y en general la aplicación de una fuerte restricción presupuestaria. Todo lo anterior ha tenido lugar en medio de algunas críticas por parte del sector privado agropecuario. En cuanto al desarrollo de las exportaciones, el SPA posee una experiencia limitada en los productos que parecen tener un mayor potencial. La reorientación del apoyo al SPA desde la caña de azúcar, arroz y en general desde los productos agrícolas tradicionales hacia los no tradicionales plantea serios problemas técnicos y políticos.

CONCLUSIONES Y CONSIDERACIONES FINALES

· Conclusiones

El análisis desarrollado permite concluir lo siguiente:

1. La significación de la agricultura para la economía centroamericana resulta subvalorada si nos atenemos sólo al análisis de su participación en el PIB. En efecto, es importante considerar que la población económicamente activa de la agricultura en casos como Guatemala y Honduras supera el 50% del total de la PEA. Asimismo, la participación de las ramas industriales basadas en el procesamiento de productos agrícolas viene aumentando y representa casi un 50% del valor agregado del sector industrial.

2. Por otra parte, las economías centroamericanas, con la relativa excepción de Guatemala, son economías extremadamente abiertas. Las exportaciones representan en la mayoría de los casos alrededor o más del 30% del PIB. En ese sentido, se trata de países ya abiertos al exterior pese a sus sistemas proteccionistas. En este contexto, cabe subrayar que el agro juega un papel decisivo en la generación de divisas para la economía como un todo. En general, las exportaciones agrícolas constituyen entre un 60 y un 70% del total. Desgraciadamente, se constata que son dos los productos que generan los porcentajes mayores de divisas, quedando en evidencia una estructura de exportaciones muy poco diversificada.

3. Aunque de manera desigual entre los países, la agricultura contribuye en forma importante a los ingresos tributarios del Gobierno Central. Además de los impuestos que afectan a los diversos sectores, la actividad agrícola aporta recursos al fisco a través de los impuestos que pesan sobre las exportaciones tradicionales. Se constata, no obstante, una caída de los ingresos por este concepto con la excepción de El Salvador. Ello está asociado en buena medida a la aplicación de una estrategia ortodoxa de promoción de exportaciones, que exonera de la tributación a las exportaciones no tradicionales, y a un menor nivel de impuestos cobrados a las exportaciones del banano.

4. Como contrapartida se puede constatar que en algunos países el sector agropecuario recibe un apoyo muy importante por parte del sector público y del sistema financiero. En efecto, en el caso de Costa Rica el sector recibe alrededor de un 10% de los gastos del sector público y porcentajes superiores al 50% del crédito total. En contraste, en Guatemala el sector agropecuario recibe sólo un 4% de los gastos del sector público y porcentajes cercanos al 25% de los recursos crediticios totales del país. Estas diferencias resultan aún más significativas si se considera que mientras que en Costa Rica la agricultura representa un 20% del PIB en Guatemala supera el 26%.

5. Mientras que el agro juega un papel estratégico en el desarrollo económico general, constituye también el problema principal desde el punto de vista del bienestar de la población. En efecto, en cuatro países el 80% de la población rural vive en condiciones de pobreza mientras

que esa situación la vive "sólo" el 50% de los habitantes de las ciudades. El caso de Costa Rica es una excepción ya que se calcula en 34% la población pobre en el campo. Si recordamos que en Guatemala el 83% de la población vive en una situación de pobreza, las diferencias observadas en relación con el aporte del sector público al agropecuario probablemente jueguen un papel importante.

6. El régimen de tenencia de la tierra conjuntamente con otros factores de índole económica, tales como precios de productos y acceso a mercados internos y externos, determina una asignación de recursos (naturales y financieros) más amplia en favor de unos pocos productos de exportación en detrimento de la producción para el mercado interno. Por otra parte, se destaca que el uso inadecuado de los recursos naturales se expresa en la subutilización de las tierras existentes en la región y en una creciente y peligrosa deforestación, especialmente a partir de la década de los setenta.

7. El concepto de ajuste estructural tiene ya un largo historial en América Latina. Una primera formulación fue realizada por la CEPAL en las décadas de 1950 y 1960, y promovió, entre otros aspectos, el proceso de industrialización. Posteriormente, el concepto es reformulado en el marco del pensamiento monetarista en América Latina, quedando así asociado a la idea de liberalización de la economía. El FMI y el BIRF retomaron el concepto dándole un significado que en la actualidad prevalece sobre otras interpretaciones en cuanto a su difusión se refiere. En un trabajo reciente, Stanley Fischer ha señalado que este concepto debe ser entendido en un sentido macro y en un sentido microeconómico. El primer aspecto apunta a los ajustes que son necesarios introducir en la estructura de la demanda en los países altamente endeudados, para recuperar la senda del crecimiento y adecuarse a una disponibilidad sensiblemente menor de recursos externos. En este contexto, los instrumentos de política son básicamente dos: la devaluación real y sostenida del tipo de cambio; y para el caso en que la economía esté a nivel de pleno empleo, la reducción del consumo, el gasto gubernamental o ambos a la vez para aumentar la inversión, el crecimiento y las exportaciones netas. El ajuste en sentido microeconómico consiste, según el autor, en el impulso de políticas de liberalización que aumenten la eficiencia del sistema de precios (Fischer 1986:165-166).

8. Quizás lo más positivo de los PAE ha sido que han estimulado una profunda reflexión en los países de la región sobre el estilo de desarrollo y la búsqueda de alternativas más adecuadas para su desarrollo integral. Al mismo tiempo, los estudios sobre los países centroamericanos constituyen aportes valiosos para el conocimiento de la realidad de los mismos. Es así como el Banco Mundial ha desarrollado estudios detallados sobre las economías de Guatemala, El Salvador, Costa Rica y Panamá. En el caso de Honduras, estos estudios han sido desarrollados por la AID. Sobre la base de estos trabajos el BIRF y la AID han propuesto programas de ajuste estructural para los países mencionados, algunos de los cuales han cristalizado en convenios formales.

9. El análisis de los Programas de Ajuste Estructural financiados por el BIRF en la experiencia centroamericana se dificulta por ser ella extremadamente breve: en junio de 1983 se aprueba un programa en Panamá; en abril de 1985 el directorio del BIRF autoriza un crédito de ajuste estructural por US\$ 80 millones para Costa Rica; a partir de noviembre de 1985 el Banco Mundial inicia estudios sobre Guatemala que culminan en un documento por parte de esa institución con fecha 16 de enero de 1987, sin que hasta ahora se haya llegado al fin de las negociaciones; en mayo de 1986, el gobierno de Panamá y el Banco Mundial definen un cronograma para ejecutar el PAE II; finalmente, el gobierno de Costa Rica y el Banco vienen negociando desde 1987 un nuevo Programa de Ajuste Estructural. Entre las razones que se mencionan para explicar el escaso número de PAE aplicados en la región destacan: a) el tipo de condicionalidad y los altos costos políticos que su aplicación podría implicar en una región sometida a graves conflictos; b) el relativo bajo monto de los créditos; c) la asistencia financiera bilateral en algunos países.

10. En la experiencia centroamericana, en relación con el impacto del ajuste estructural en el sector agropecuario, se destacan los siguientes aspectos:

- a. El arancel externo puede no lograr los resultados esperados como un instrumento eficaz para elevar la eficiencia de la producción agrícola. De ahí que parece adecuada la sugerencia de separar en parte el tema de la eficiencia del sector respecto al aumento en la participación en el comercio internacional. Ello no debe impedir que se tomen medidas, por ejemplo, para que los precios de los productos internos vayan convergiendo, dentro de ciertos plazos y de acuerdo con las condiciones concretas de las economías de la región, con los precios internacionales de esos mismos productos.
- b. En relación con el comportamiento de las exportaciones agrícolas no tradicionales cabe señalar, en primer lugar, que es equivocado esperar resultados espectaculares a corto plazo. Se trata de un esfuerzo de largo plazo, cuyos resultados dependen de las medidas que se tomen en la región pero también de las condiciones de los mercados internacionales. La utilización de la política cambiaria como instrumento básico de promoción de exportaciones no ha traído los resultados esperados. A menudo los cambios que se generan en los precios relativos son rápidamente revertidos, como producto de la aceleración inflacionaria. Por otra parte, la eliminación del sesgo antiexportador de un tipo de cambio sobrevaluado no parece por sí mismo garantía de un incremento efectivo y sustancial de las exportaciones.

La gran cantidad de productos que constituyen las exportaciones no tradicionales obstaculiza el aprovechamiento de economías de escala, complica la capacitación y la asesoría técnica, y dificulta desarrollar negociaciones eficientes en torno a los precios en el mercado agropecuario internacional.

Personas entrevistadas comentaron que un problema crucial es la inexistencia de una estrategia global de desarrollo de exportaciones bien articulada y ejecutada en forma coordinada por las instituciones públicas relacionadas. Parece indispensable lograr una mayor especialización e integración de esfuerzos tanto en el sector público como en el privado. Asimismo en este sentido, uno de los factores que estaría limitando más las exportaciones es la casi ausencia de sistemas de información de tecnologías de precios y mercados de los productos más promisorios. Por otra parte, cabe destacar que con frecuencia se expresa el temor de que el sector exportador base su competitividad internacional en una excesiva protección y en salarios bajos incompatibles con el establecimiento y consolidación de regímenes democráticos.

- c. En el caso de algunos países centroamericanos, es posible constatar que históricamente la agricultura de exportación ha recibido un fuerte apoyo en contraste con la producción orientada al mercado interno. Aun cuando no existen estudios suficientes y apropiados sobre el impacto del ajuste estructural en la producción de granos básicos, hay fundamentos para considerar que un proceso de liberalización implicaría una caída de la producción y consecuentemente de los ingresos de los productores de granos básicos. En el contexto del esfuerzo por la paz y la democratización es necesario considerar con mucha prudencia el impacto del ajuste estructural sobre algunos grupos vinculados con la producción de estos granos, que a menudo son los más desfavorecidos de la población.

- d. La discusión en torno a la reducción del “intervencionismo” estatal en Centroamérica debe tener en cuenta que, con la excepción de Costa Rica, la región presentaba hacia 1979 aparatos estatales con una participación relativamente reducida tanto en la regulación económica como en el desarrollo social. Por otra parte, la evaluación realizada sugiere que el Sector Público Agropecuario no ha participado activamente en la ejecución de las políticas de fomento a la exportación. En general su participación en la definición de las políticas macroeconómicas que afectan al sector agrícola ha sido discreto.

Consideraciones finales

1. La elaboración en forma precisa de una estrategia de desarrollo, que enmarque las negociaciones de política económica que se sostienen con organismos de financiamiento externo, es una condición necesaria para asegurar que los PAE respondan en forma más transparente y apropiada a las necesidades nacionales. Lo anterior deberá permitir definir más claramente lo que puede o no ser negociado con los organismos mencionados. Asimismo, se considera conveniente elaborar al mismo tiempo una estrategia de negociación que contemple los distintos niveles de decisión: los técnicos y los propiamente políticos.

2. La evaluación de la experiencia de los países centroamericanos en los PAE confirma que es necesario desarrollar metodologías para diseñar y evaluar *ex-ante* y *ex-post* las políticas contenidas en esos programas. Lo anterior no sólo por el poco desarrollo y aplicación de esas metodologías, sino también por los efectos de las políticas contenidas en los PAE en economías con las características descritas para los países centroamericanos. Esto podría formar parte de la cooperación técnica internacional; además, con el propósito de aprovechar y desarrollar los recursos técnicos con que cuentan los países, se considera posible vincular a profesionales de las universidades y centros privados de investigación de la región en esas tareas.

3. El desarrollo y aplicación de las metodologías antes comentadas contribuiría a fortalecer la capacidad de análisis de los países de la región en materia de diseño, ejecución y ajuste de las políticas contenidas en dichos programas. En particular, debe desarrollarse la capacidad para evaluar el efecto de las políticas gubernamentales sobre los objetivos económicos y sociales del sector agropecuario. En forma complementaria con lo anterior, los países podrían establecer una agenda de estudios a nivel nacional y regional, que les permita conocer en forma más precisa el efecto de las políticas de ajuste sobre la estructura económica y social del sector que, como es bien conocido, consta de un sector moderno, compuesto por empresas nacionales y extranjeras, y un sector tradicional más ligado a la producción de subsistencia y el mercado interno. En ese contexto, por ejemplo, resulta imperativo cuantificar qué actividades productivas del sector se están volviendo más dinámicas y cuáles se están descapitalizando; qué actividades y tipo de productores reaccionan en forma más ágil a los incentivos económicos de la política de promoción de exportaciones y cuáles grupos sociales se están beneficiando más de la misma. De igual forma, resulta útil realizar estudios comparativos de los programas de ajuste que se están aplicando en la región y sobre las relaciones entre los programas de estabilización, de ajuste estructural y sectorial.

4. Como complemento a lo anterior se sugiere la necesidad de profundizar en los temas siguientes, con el objeto de diseñar Programas de Ajuste Estructural más ligados a las necesidades y problemas de la subregión.

- a. Cualquier análisis de las economías centroamericanas debe partir de constatar, como quedó en evidencia en el segundo capítulo, que pese al proteccionismo imperante todas las

economías del área presentan una gran apertura al exterior, que provoca una alta dependencia de la dinámica económica interna respecto de la situación del mercado internacional.

- b. El análisis del BIRF no pone atención suficiente en una característica fundamental de las economías centroamericanas, derivada de su funcionalidad respecto de la economía internacional: la escasa articulación vertical de la estructura productiva existente en cada país y en la región como un todo. Esta situación ha generado una alta dependencia de insumos y bienes de capital importados y la imposibilidad de desarrollar ventajas comparativas dinámicas que hicieran posible una mayor competitividad fuera del mercado regional. La falta relativa de una industrialización cercana a la agricultura está asociada a que los productos de exportación agrícola están expuestos en forma casi permanente al deterioro en los términos del intercambio, dificultándose al mismo tiempo las posibilidades de una efectiva diversificación.
- c. La estrategia que sugieren algunos OIF parece definirse en torno a dilemas, que aun cuando fueron relevantes en los comienzos de la industrialización en la región, no dan cuenta de los desafíos actuales. Frente a la dicotomía desarrollo industrial *vs.* desarrollo agrícola pareciera que toman partido por este último. Ante el dilema agroexportación *vs.* producción para el consumo doméstico o agricultura comercial *vs.* tradicional, al confiar algunos de estos organismos casi exclusivamente en el libre funcionamiento del sistema de precios, privilegia los dos primeros polos de las dicotomías. En relación con el falso dilema entre agricultura e industria, se considera que el mismo puede tender a superarse si la modernización, se extiende más allá del proceso productivo *per se*, i.e. incremento de productividad de cultivos, entonces ofrece un gran potencial para incrementar la demanda por equipos de riego, envases y materiales de empaque, maquinaria para acarreo y manejo de productos en las fincas, equipos para almacenamiento, etc. Si además de ello, se moderniza el proceso de agroindustria, la demanda por factores, maquinaria, equipos e insumos del sector industrial podrá incrementarse. La discusión en torno a la apertura al exterior debe considerar además las dificultades que por el lado de la demanda puede encontrar una política indiscriminada de fomento de las exportaciones. En este contexto es también importante profundizar el debate en torno al papel que le cabe al MCCA en la nueva fase histórica que vive la región.
- d. Un tema de gran importancia al cual se le presta poca atención relativa es la pobreza. Junto con sus consecuencias políticas es importante profundizar en el obstáculo que ella plantea al desarrollo económico y en el aporte que su superación puede brindar a una elevación general de la productividad y el nivel tecnológico de los países de la región. La seguridad alimentaria y el aumento de ingresos para dar mayor acceso a productos alimenticios a todos los centroamericanos constituyen en ese contexto objetivos de gran significación.
- e. Un tema recurrentemente analizado pero no resuelto, a juicio de los autores, es el “intervencionismo” estatal. Parece necesario superar el nivel general que ha caracterizado esta discusión. La experiencia centroamericana deja evidencia que, por las características de estas economías —heterogeneidad estructural, elevada pobreza, mercados imperfectos, etc.—, sin la intervención activa del Estado es difícil solventar los problemas de la región. No obstante, es importante tener en cuenta la necesidad de evaluar críticamente la experiencia del “intervencionismo” estatal, especialmente en las dos últimas décadas, que no siempre condujo a los objetivos esperados.

5. Es imperativo avanzar en la sistematización de la experiencia lograda en materia de negociación de los PAE. Conviene, al mismo tiempo, explorar la conveniencia de que, previo a las ne-

gociaciones de los países en forma individual con el BIRF sobre temas que afectan a toda la región, se establezcan conversaciones y acuerdos entre los países que delimiten el campo de negociación.

6. El sector agropecuario presenta amplios márgenes para elevar la eficiencia; no obstante, el logro de este objetivo requiere una flexibilización de la estrategia para el cambio estructural. De esa forma, por ejemplo, podría considerarse la propuesta de Costa Rica de negociar el establecimiento de precios de garantía de algunos granos básicos con base en parámetros nacionales e internacionales.

7. La necesidad de ajustes estructurales resulta evidente; sin embargo, es necesario evaluar cuidadosamente los efectos distributivos. En relación con este aspecto, es indispensable diseñar y ejecutar políticas que compensen a los grupos de ingresos más bajos y a los sectores productivos perjudicados ofreciendo alternativas productivas rentables y factibles.

8. Es necesario que los países rediseñen o desarrollen mecanismos más efectivos de coordinación intra e intersectorial a nivel gubernamental, de manera que las políticas, programas y proyectos de las instituciones públicas de los países, particularmente las del sector agropecuario, tengan un impacto más significativo en el sector. Por otra parte, estos mecanismos deben asegurar una participación efectiva del sector privado como un medio de concertar e integrar esfuerzos. La cooperación internacional puede jugar aquí un papel importante.

9. La coordinación y cooperación entre los países del área es imperativa para reactivar y ampliar el comercio intrarregional e impulsar las exportaciones a terceros países. Para ello áreas de interés común podrían ser, entre otras: el diseño y operación de un sistema de información tecnológica y de mercados; la creación de una empresa comercializadora a nivel regional; reuniones periódicas y sistemáticas para analizar temas económicos que afectan a todos los países de la subregión y llegar a acuerdos frente a terceros países y OIF.

INDICE DE CUADROS

NUMERO	TITULO	PAGINA
1	Centroamérica: Participación del Sector Agrícola en el PIB	17
2	Centroamérica: Población Económica Activa. Total y Agrícola	18
3	Centroamérica: Participación del Sector Agropecuario en la Población Económicamente Activa	19
4	Costa Rica: Empleo en el Sector Agropecuario	20
5	Nicaragua: Estadísticas Laborales	20
6	Panamá: Estadísticas Laborales	20
7	Centroamérica: Subempleo Agrícola con Respecto a la PEA Agrícola y al Subempleo total	21
8	Centroamérica: Participación de las Exportaciones e Importaciones de Bienes y Servicios no Factoriales en el PIB (%)	22
9	Centroamérica: Participación de las Exportaciones Agrícolas en el Total de las Exportaciones (%)	23
10	Centroamérica: Importancia Relativa de la Agroexportación (%)	25
11	Costa Rica: Aportes Tributarios Específicos del Sector Agrícola e Ingresos Tributarios Totales del Gobierno Central	26
12	Honduras: Aportes Tributarios Específicos del Sector Agrícola e Ingresos Tributarios Totales del Gobierno Central	27
13	El Salvador, Guatemala, Nicaragua y Panamá: Aportes Tributarios Específicos del Sector Agrícola e Ingresos Tributarios Totales del Gobierno Central	27
14	Centroamérica: Crédito Concedido al Sector Agropecuario e Industrial. Porcentajes del Crédito Total	29
15	Costa Rica: Relación entre el Gasto Total del Sector Público y el Gasto Total del Sector Público Agropecuario 1981-1984	30

16	Guatemala: Relación entre el Gasto Total del Sector Público y el Gasto del Sector Público Agropecuario 1975-1983	31
17	Centroamérica: Algunos Indicadores Sociales	32
18	Centroamérica: Proporción de la Población Rural en Estado de Pobreza en 1980 . . .	32
19	Centroamérica: Pobreza Rural en 1980	33
20	Centroamérica: Proporción de la Población Urbana en Estado de Pobreza en 1980. . .	33
21	Centroamérica: Balance de Bienes. Millones de Dólares Corrientes	59
22	Centroamérica: Balance de Bienes. Tasas de Crecimiento	60

BIBLIOGRAFIA

- AID. 1986. Economic Support Fund. Tegucigalpa, Hond. Program no. 522-0283.
- BALASSA, B.; BUENO, G.; KUCZYNSKI, P.; SIMONSEN, M. H. 1986. Toward Renewed Economic Growth in Latin America. Washington, D.C., Institute for International Economics.
- BANCO CENTRAL DE HONDURAS. 1987. Evolución y estructura de las exportaciones de Honduras 1986 y primer trimestre de 1987. Tegucigalpa.
- BID. 1986. Progreso económico y social en América Latina. Informe. Washington, D.C.
- BIRF. 1985. Panama: Structural Change and Growth Prospects. Washington, D.C. Report no. 5236-Pan. 2 v.
- _____. 1986a. El Salvador. Country Economic Memorandum. Washington, D.C. Report no. 5939-ES, abril.
- _____. 1986b. Structural Adjustment Lending. A First Review of Experience. Washington, D.C. Report no. 6409, set.
- _____. 1987. Guatemala. Economic Situation and Prospects. Washington, D.C. Report no. 6434-Gua.
- BRAVERMAN, A.; HAMMER, J.; GRON, A. 1987. Multimarket Analysis of Agricultural Price Policies in an Operational Context: The Case of Cyprus. The World Bank Economic Review (EE.UU.) Ene. 1(2).
- CEPAL. 1985. Centroamérica: bases para una política de reactivación y desarrollo. LC/MEX/G.1/REV. 1, 20 de mayo.
- _____. 1986a. Centroamérica: Crisis agrícola y perspectivas de un nuevo dinamismo. LC/MEX/L.27, México, CEPAL.
- _____. 1986b. Crisis económica y políticas de ajuste, estabilización y crecimiento. Santiago, Chile, Cuadernos de la CEPAL.
- _____. 1986c. Estudio Económico de América Latina 1985: Costa Rica. México, CEPAL.
- _____. 1986d. Estudio Económico de América Latina 1985: Guatemala. México, CEPAL.
- _____. 1987a. El desarrollo de América Latina y El Caribe: escollos, requisitos y opciones. In Conferencia extraordinaria de la CEPAL (1987, México, Méx.). México.
- _____. 1987b. Desarrollo, transformación y equidad: la superación de la pobreza. In Conferencia extraordinaria de la CEPAL (1987, México, Méx.). México.
- _____. 1987c. Promoción de exportaciones e integración: experiencias y propuestas en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). LC/R.567, 3 de marzo.
- CESPEDES, V. H.; DI MARE, A.; JIMENEZ, R. 1985. Costa Rica: recuperación sin reactivación. San José, Academia de Centroamérica.
- COMPTROLLER GENERAL OF THE UNITED STATES. 1985. Providing Effective Economic Assistance to El Salvador and Honduras: A Formidable Task. GAO/NSIAD-85-82, Washington, D.C., julio.

- CONSEJO MONETARIO CENTROAMERICANO. 1986. Comportamiento de los tipos de cambio efectivos, reales y nominales de las monedas centroamericanas, 1981 – 1986. San José, diciembre.
- _____. 1987. Boletín Estadístico 1986. San José, C.R.
- CORNICK MONTERO, J.; GONZALEZ RODRIGUEZ, G. 1987. La política bananera costarricense, 1974 – 1985. Tesis Lic. Econ., Heredia, C.R., Departamento de Economía, Universidad Nacional.
- CORREO ECONOMICO. 1986. Análisis Económico. Guatemala, Gua.
- CORTAZAR, R. 1986a. Empleo y remuneraciones: modelos alternativos de corto plazo para América Latina. Ed. por R. Cortázar. Santiago, Chile, CIEPLAN.
- _____. 1986b. Políticas macroeconómicas. Una perspectiva latinoamericana. Ed. por R. Cortázar. Santiago, Chile, CIEPLAN.
- CHARPENTIER, S. 1987. Comentarios al documento del Lic. Adrián Rodríguez “Deuda externa en Costa Rica: del desajuste a la renegociación . . . y por la renegociación al ajuste”. In Seminario Deuda externa y políticas de estabilización y ajuste estructural en Centroamérica y Panamá. Guatemala, Gua., CSUCA – USAC – SIECA, 13 – 14 de agosto.
- CHHIBBER, A.; WILTON, J. 1986. Las políticas macroeconómicas y el rendimiento agrícola en países en desarrollo. De cómo pueden obstaculizar la agricultura las políticas macroeconómicas. In Finanzas y Desarrollo, Set. 23(3).
- DE LAS CASAS, L. 1987. La crisis, el papel del Estado y la planificación en la conducción del desarrollo agrícola y rural: un nuevo enfoque y guía para la acción bajo condiciones de conflicto y poder compartido. San José, C.R., IICA. Documento PROPLAN-50.
- THE ECONOMIST. 1987. A survey of the World Economy. The Limits to Co-operation. Separata de la edición del 26 set./2 oct.
- EDWARDS, S. 1984. The order of Liberalization of the Balance of Payments. Should the Current Account Be Opened Up First? World Bank Staff Working Papers no. 710.
- FALLAS, H. 1987a. La política agrícola en la crisis de Centroamérica. Revista de Estudios Sociales Centroamericanos (C.R.), CSUCA no. 45.
- _____. 1987b. El sector agropecuario y el Mercado Común Centroamericano: algunos temas para la reflexión. San José, C.R., ICAP, junio.
- FAO–SEPSA. 1986. El sector agropecuario: Diagnóstico. San José, C.R., SEPSA.
- FISCHER, S. 1986. Issues in Medium-Term Macroeconomic Adjustment. The World Bank Research Observer (EE.UU.) Jul. 1(2).
- FMI. 1986. Recent Economic Development: Costa Rica. Washington, D.C.
- _____. 1985. Recent Economic Development: Panama. FMI, Washington, D.C.
- _____. 1987. Recent Economic Development: Nicaragua. FMI, Washington, D.C.
- _____. 1986. Recent Economic Development: El Salvador. FMI, Washington, D.C.
- _____. 1987. Recent Economic Development: El Salvador. FMI, Washington, D.C.
- _____. 1983. Recent Economic Development: Guatemala, FMI, Washington, D.C.
- _____. 1986. Recent Economic Development: Guatemala, FMI, Washington, D.C.
- _____. 1985. Recent Economic Development. Honduras. FMI, Washington, D.C.
- _____. 1986. Recent Economic Development: Honduras. FMI, Washington, D.C.

- FUENTES, J. A. 1987. La Integración Económica de Centroamérica. Nuevas perspectivas a partir de la turbulencia. *Polémica (C.R.) Ene.—Ab. no. 1, Segunda Epoca.*
- GALLARDO, M.E.; LOPEZ, J. R. 1986. Centroamérica: la crisis en cifras. San José, C.R., IICA – FLACSO.
- GARNIER, L. 1984. Industria, Estado y desarrollo en Costa Rica: perspectivas y propuestas. *Estudios Sociales Centroamericanos (C.R.) Ene.—Ab. no. 37.*
- GONZALEZ, C. 1987. Un estudio de caso sobre los mecanismos para la definición, implementación y ajuste de la política agrícola de Guatemala. Guatemala, junio, s.n.
- GUARDIA QUIROS, J. *et al.* 1987. La política de precios en Costa Rica. San José, C.R., COUNSEL – AID.
- GOBIERNO DE GUATEMALA. 1986. Programa de reordenamiento económico y social de corto plazo. Guatemala. s.n.
- HERRERO, F. 1987. Planificación y ajuste estructural. *In Seminario sobre Deuda externa, renegociación, ajuste y políticas de estabilización. CEMLA y Maestría en Política Económica para Centroamérica y el Caribe, Universidad Nacional de Costa Rica, San José, agosto.*
- _____ ; RODRIGUEZ, E. 1987. La construcción del futuro a partir de la crisis. *Alternativas de Desarrollo. C.R., no. 1.*
- HINTERMEISTER, A. 1985. Modernización agrícola y pobreza rural en Guatemala. *Polémica, (C.R.), no. 17 – 18.*
- IICA (C.R.). CORECA. 1986a. Estudio sobre políticas de exportación de productos agrícolas no tradicionales regionales. San José, Doc. CE/CORECA 05-IV-86.
- _____ . 1986b. Estudios de políticas agrícolas. San José, Doc. CE/CORECA 03-IV-86.
- IICA. (GUA). CORECA. 1986c. Estudios de políticas agrícolas globales. Gua., Doc. CE/CORECA 03-IV-86.
- IICA (PAN.). CORECA. 1986d. Estudios de políticas agrícolas globales. Pan., Doc. CE/CORECA 03-IV-86.
- IICA (C.R.). 1983. Land Tenure and Agrarian Reform in Central America. San José.
- _____ . 1987a. La política de incentivos en la modernización de la agricultura. *In Conferencia Interamericana de Ministros de Agricultura (9., Ottawa, Can.). San José.*
- _____ . 1987b. Notas para una estrategia del IICA en Centroamérica. Subdirección General Adjunta de Operaciones, San José, junio.
- _____ . 1987c. Los programas de ajuste estructural y sectorial. Alcances para la reactivación y el desarrollo de la agricultura. San José, Serie Documentos de Programas no. 1, agosto.
- JIRON, R.; SAMAYOA, O. 1986. Inventario y análisis de política económica y su relación con la agricultura en Guatemala. Guatemala, U.S. Agency for International Development.
- KHAN, M.S. 1987. Macroeconomic Adjustment in Developing Countries: A Policy Perspective. *The World Bank Research Observer (EE.UU.) Ene. 2(1).*
- KILLICK, T. 1984. The Quest for Economic Stabilization. The IMF and the Third World. New York, EE.UU., St. Martin Press.
- LAL, D. 1987. The Political Economy of Economic Liberalization. *The World Bank Economic Review (EE.UU.) Ene. 1(2).*
- LICHTENSZTEJN, S.; BAER, M. 1981. Un enfoque latinoamericano del Banco Mundial y su política. México, Economía de América Latina no. 7, segundo semestre, CIDE.

- LIZANO, E. 1980. Agricultura y desarrollo económico. San José, C.R., EUNED.
- . 1986. Desde el Banco Central . . . Serie Comentarios sobre asuntos económicos no. 66. San José, C.R. Banco Central de Costa Rica.
- ; CHARPENTIER, S. 1966. La condicionalidad cruzada y la deuda externa. s.n.t.
- MARTINEZ, O.W. 1985. Documento base para el estudio de política agrícola en Honduras. Tegucigalpa, Hond., Centro Hondureño de Docencia e Investigación, agosto.
- McKINNON, R.I. 1974. Dinero y capital en el desarrollo económico. México, CEMLA.
- MICHALOPOULOS, C. 1987. World Bank Programs for Adjustment and Growth. In IMF/IBRD Symposium on Growth Oriented Adjustment Programs. Washington, D.C., febrero 25 – 27.
- MIDEPLAN. 1987. Evolución económica y social de Costa Rica 1986. San José, C.R.
- MINISTERIO DE PLANIFICACION Y COORDINACION DEL DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL. 1987. Causas de la inflación en El Salvador e implicaciones económico-sociales de una nueva devaluación del colón. San Salvador, mimeo, mayo.
- MITCHELL, D.O.; DUNCAN, R. 1987. Market Behavior of Grain Exporters. The World Bank Research Observer (EE.UU.) Ene. 2(1).
- MUSSA, M. 1987. Macroeconomic Policy and Trade Liberalization. The World Bank Research Observer (EE.UU.) Ene. 2(1).
- OIT. 1986. Estadísticas internacionales del trabajo. Ginebra, Suiza.
- POMAREDA BENEL, C. 1987. La agricultura ante la deuda externa y la reactivación económica en los países del CORECA. In Reunión Ordinaria del Consejo de Ministros del Consejo Regional de Cooperación Agrícola de Centroamérica, México, Panamá y República Dominicana (7., Guatemala, Gua.), Guatemala, 13-15 mayo.
- PREBISCH, R. 1971. Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano. México, Méx., Fondo de Cultura Económica, 1a. reimp.
- RAY, A. 1986. Política comercial y de precios en la agricultura mundial. La necesidad de reformar las políticas en los países desarrollados y en desarrollo. Finanzas y Desarrollo. Set. 23(3).
- REPUBLICA DE COSTA RICA Y BANCO INTERNACIONAL DE RECONSTRUCCION Y FOMENTO. 1985. Convenio de Préstamo para Ajuste Estructural y para Proyecto de Asistencia Técnica. Alcance no. 7, La Gaceta no. 76, San José, 23 de abril.
- RIVERA URRUTIA, E. 1982. El Fondo Monetario Internacional y Costa Rica 1978 – 1982. Política económica y crisis. San José, C.R., Editorial DEI.
- . 1987. La dinámica inflacionaria y las políticas de estabilización en Centroamérica y Panamá en la década de los 80. In Seminario Deuda externa y políticas de estabilización y ajuste estructural en Centroamérica y Panamá. Guatemala, Gua., CSUCA – USAC – SIECA, 13 – 14 de agosto.
- ; SOJO, A. 1986. El perfil de la política económica en Centroamérica: la década de los 80. In Eugenio Rivera Urrutia, *et al.*
- ; LOPEZ, J.R. 1986. Centroamérica: política económica y crisis. San José, C.R., Editorial DEI.
- RODRIGUEZ, E. 1986. Estabilización y cambio estructural: la experiencia costarricense. In Seminario de FLACSO – UNESCO sobre La crisis económica centroamericana y las políticas de estabilización y ajuste. Guatemala, Gua., set.
- ROVIRA, J. 1987. Costa Rica en los años ochenta. San José, C.R., Editorial Porvenir.

- SACA, N.; RIVERA, R. 1987. Políticas de estabilización y deuda externa en El Salvador. In Seminario Deuda externa y políticas de estabilización y ajuste estructural en Centroamérica y Panamá. Ciudad de Guatemala, Gua., CSUCA – USAC – SIECA, 13 – 14 de agosto.
- SALAZAR XIRINACHS, J.M. 1986. La visión del libre mercado sobre los incentivos económicos y la estrategia de desarrollo: una crítica teórica. Ciencias Económicas (C.R.) 6(1). Universidad de Costa Rica, Primer Semestre.
- _____ *et al.* 1987. Opciones de política de precios y comercialización para granos básicos, azúcar y leche. San José, C.R., (Informe preliminar), OIKOS Asesores.
- SAMAYOA URREA, O. 1987. Análisis de políticas macroeconómicas en el despacho del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación. IICA: Programa I. Guatemala, Gua., set.
- SCHLOSS, M.; THOMAS, V. 1986. Ajuste con crecimiento: la experiencia de Colombia. Finanzas y Desarrollo. Dic. 23(4).
- SRINIVASAN, T.N. 1986. The Cost and Benefits of Being a Small, Remote Island. Landlocked, or Ministate Economy. The World Bank Research Observer (EE.UU.) Jul. 1(2).
- STIGLITZ, J.E. 1987. Some Theoretical Aspects of Agricultural Policies. The World Bank Research Observer (EE.UU.) Ene. 2(1).
- USAID. 1986. Program Assistance Approval Document. Economic Stabilization Facility. Honduras.
- UNITED STATES DEPARTMENT OF STATE. 1986. The U.S. and Central America: Implementing the National Bipartisan Commission Report. Washington, D.C., agosto.
- VILLASUSO, J.M. 1986. En la coyuntura económica. San José, C.R., MIDEPLAN.
- VOLIO G., C.; ECHANDI Z., R.; SERRANO P., G. 1988. Estado empresario. La participación del Estado costarricense en la economía y el proceso de privatización. San José, C.R., Trejos Hnos.
- WILLIAMSON, J. 1982. The Lending Policies of the International Monetary Fund. Washington, D.C., Institute for International Economics.
- YAGGI, F.; KAMIN, S.; ROSENBAUM, V. 1985. Structural Adjustment Lending. An Evaluation of Program Design. World Bank Staff Working Papers no. 735.
- ZUVEKAS, C. Jr. 1986. U.S. Economic Assistance to Caribbean Bassin Countries in the 1980s: The Revival of Program Lending. Mimeo, set.

PROGRAMA 1: Análisis y Planificación de la Política Agraria

El Programa de Análisis y Planificación de la Política Agraria tiene el objetivo de colaborar con los países en el análisis y evaluación de modelos y estrategias alternativas de desarrollo agropecuario; contribuir al mejoramiento de la capacidad de análisis y asesoramiento para la definición y ejecución de la política agraria; y fortalecer la organización y administración de los sistemas institucionales de planificación e implementación de la política agraria.

El programa toma en cuenta que, en las actuales condiciones económicas internacionales, la agricultura es uno de los elementos centrales para posibilitar el crecimiento económico. Este papel de la agricultura como elemento dinamizador de la economía destaca, asimismo, la importancia de las políticas agrarias y la necesidad de analizarlas y ajustarlas al nuevo rol que el sector puede desempeñar.

SERIE DOCUMENTOS DE PROGRAMAS
PROGRAM PAPERS SERIES

- 1 LOS PROGRAMAS DE AJUSTE ESTRUCTURAL Y SECTORIAL:
Alcances para la Reactivación y Desarrollo de la Agricultura *Agosto 1987/IICA*
- 2 FOROS INTERNACIONALES SOBRE PRODUCTOS AGRICOLAS:
Situación y Perspectivas *Agosto 1987/Haroldo Rodas Melgar*
- 3 CAPACITACION CAMPESINA:
Un Instrumento para el Fortalecimiento de las Organizaciones Campesinas *Octubre 1987/IICA*
- 4 TECHNOLOGICAL INNOVATIONS IN LATIN AMERICAN AGRICULTURE: *November 1987/Alain de Janvry, David Runsten, Elisabeth Sadoulet*
- 5 EXPERIENCIAS EN LA APLICACION DE ESTRATEGIAS PARA COMBATIR LA POBREZA RURAL *Diciembre 1987/Fausto Jordán, Diego Londoño*
- 6 LAS AGRICULTURAS DE LOS PAISES DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE EN LA CRISIS ACTUAL: Condiciones, Desempeños y Funciones *Julio 1988/Mario Kaminsky*
- 7 LA NUEVA BIOTECNOLOGIA EN AGRICULTURA Y SALUD *Julio 1988/IICA*
- 8 AGRICULTURA Y CAMBIO ESTRUCTURAL EN CENTROAMERICA *Octubre 1988/Helio Fallas, Eugenio Rivera*

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACIÓN PARA LA AGRICULTURA

Apdo. 55-2200 Coronado, Costa Rica — Tel.: 29-0222 — Cable: IICASANJOSE — Telex: 2144 IICA,
Correo Electrónico EIES: 1332 IICA DG — FACSIMIL (506)294741 IICA COSTA RICA