

IICA



or agrícola ante
económica"

SEMINARIO

“El Sector Agrícola

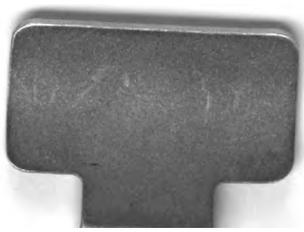
ante

la Política

Macroeconómica”

IICA
PRET-GT-01
1988

Guatemala
15 de Octubre de 19



SEMINARIO

**"El Sector Agrícola
ante
la Política
Macroeconómica"**

Guatemala,
15 de octubre de 1987

**SERIE DE PONENCIAS, RESULTADOS Y
RECOMENDACIONES DE EVENTOS TECNICOS
ISSN-0253-4746
A1/GT/88/01**

COLECCION ESPECIAL
NO SACAR DE LA BIBLIOTECA
IICA - CUBA

C O N T E N I D O

	<i>Página</i>
Presentación	iii
Temario	ix
Lista de Participantes	x
 EXPOSICIONES	
La Política Agropecuaria en Guatemala <i>Rodolfo Estrada Hurtarte</i>	3
Un Nuevo Papel de la Agricultura en América Latina y El Caribe <i>Ismael Reyes Pacheco</i>	11
El Ajuste Estructural y la Agricultura en Centroamérica <i>Eugenio Rivera U.</i>	21
Política Macroeconómica y Agricultura <i>Julio Hernández Estrada</i>	27
Análisis de las Políticas Macroeconómicas en el Despacho del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimen- tación <i>Otto Samayoa U.</i>	37
Análisis del Gasto Público en el Sec- tor Agrícola de Guatemala <i>Jaime Carrera C.</i>	55
Asesoría en Políticas Macroeconómicas al Despacho Ministerial <i>Guillermo Toro Briones</i>	61

P R E S E N T A C I O N

Desde comienzos de los 80 los países de América Latina han debido sopor-
tar un ajuste predominantemente recesivo, esto ha sido un producto tanto de
condiciones imperantes de la economía mundial como de políticas internas lle-
vadas a la práctica por los países.

Guatemala no ha estado ajena a este problema, ha visto disminuir los
precios internacionales de sus productos de exportación, aumentar su deuda
externa, disminuir el flujo de créditos internacionales con efectos comple-
mentarios que han hecho contraer la inversión y la demanda interna de ali-
mentos.

Pero a pesar de ello en los países latinoamericanos, entre ellos Guate-
mala, se observa la existencia de un sector agropecuario que ha logrado man-
tener un desempeño no tan drástico y que ha resistido en mejor forma que
otros los efectos de la crisis; según datos de CEPAL el gasto interno por ha-
bitante descendió entre los trienios 79/81-82/85 en un 13% mientras que la
producción agrícola por habitante descendió sólo 0.5%.

Los factores que han hecho posible este comportamiento, según esa misma
fuente han sido:

- La expansión de la producción agrícola para la exportación, la que
creció a pesar de la disminución de los precios internacionales de
los productos, motivado por las políticas macroeconómicas internas
de los países las cuales favorecieron dicha expansión como por ejem-
plo las devaluaciones cambiarias que protegieron los exportables y
el deterioro de los salarios reales.

- La diversidad de productos transables internacionalmente que posee el sector agrícola, a pesar de que sólo 8 rubros son responsables del 63% de las exportaciones regionales (café, azúcar, carne, algodón, soya, cacao, banano y maíz).
- Menor elasticidad ingreso de la demanda de los productos agropecuarios, lo que le otorga una mayor flexibilidad a la baja de precios de productos agrícolas y con ello la cantidad demandada no sufre gran impacto ante caídas de los ingresos.
- Crecimiento de la relación con la agroindustria y de ésta con las posibilidades de exportación de los países.

Con este comportamiento de resistencia a la crisis, el sector agropecuario ha recuperado posiciones relativas dentro del PIB, al sostenerse en una posición de baja no pronunciada, pero esas mismas variables hacen que el optimismo con que se observa una recuperación de las economías de los países latinoamericanos, en base al mejoramiento del sector agropecuario, no sea tan grande, ya que el comportamiento inverso de las variables que motivaron la crisis, hará que el sector crezca moderadamente frente a los que anteriormente han sufrido caídas espectaculares.

Este nuevo rol de la agricultura y sus políticas de conducción, se insertan dentro de un comportamiento que va más allá del sector y que sufre la influencia de políticas internas y externas de un contexto macroeconómico, será entonces una tarea prioritaria de los Despachos Ministeriales que en su etapa de definición de políticas sectoriales, conozcan el entorno macroeconómico en que estas pueden desarrollarse, ya que de otra manera podrían producirse contradicciones entre las políticas definidas y el contexto en que se ejecutan, con la consecuente inaplicabilidad de ellas.

Este Seminario pretendió abrir el diálogo entre sectores, sobre los aspectos macroeconómicos que afectan a la agricultura y crear con ello una atmósfera de comprensión de las causalidades provocadas por estas políticas, en los encargados de la toma de decisiones sectoriales.

Este documento resume las intervenciones de los participantes en el Seminario, desde el momento en que el Señor Ministro de Agricultura, Ganadería y Alimentación, Ing. Rodolfo Estrada Hurtarte inauguró el evento, luego de mostrar la nueva orientación de la política agropecuaria en Guatemala, sus objetivos, estrategias y el conjunto de políticas y programas que lo componen.

La segunda intervención correspondió al Dr. Armando Reyes Pacheco con el tema referido al nuevo papel de la agricultura en América Latina y el Caribe, donde se muestran claramente los elementos de la crisis y sus efectos en las economías de los países en desarrollo, concluyendo con algunas reflexiones respecto al rol que le cabría jugar al sector como dinamizador de las economías latinoamericanas.

El Dr. Eugenio Rivera Urrutia, intervino para indicar los efectos que se han producido sobre las economías latinoamericanas y sobre el sector agropecuario por la acción de los préstamos de ajuste estructural, se refirió a la experiencia costarricense en las negociaciones y puso de manifiesto las implicaciones que sobre el sector agrícola han producido las condicionalidades implícitas en las negociaciones.

La política macroeconómica y su relación con la agricultura fue el tema abordado por el Dr. Julio Hernández Estrada, en el cual señala los efectos de las políticas macroeconómicas que sobre el sector han puesto en práctica los países latinoamericanos, se centra su trabajo en el trato que recibe la agricultura por parte de los otros sectores económicos nacionales y de la importancia de lograr un equilibrio en las propuestas sobre un mejoramiento en la canalización de recursos hacia la agricultura.

La situación en Guatemala fue analizada por los trabajos que realizaron el Dr. Otto Samayoa U. y el Ing. Jaime Carrera, consultores de IICA; el primero referido al análisis macroeconómico como apoyo al Despacho Ministerial en Guatemala y el segundo respecto a la situación de las inversiones públicas en el sector agropecuario, en que muestran los problemas de respuesta que

tiene el Despacho ante las decisiones macroeconómicas tomadas fuera del Sector y en la negociación de recursos internacionales para inversión.

El Seminario concluyó con la presentación del Proyecto que el IICA ha negociado con el Despacho Ministerial y con USPADA para fortalecer la capacidad de análisis de política agrícola.

Guillermo Toro Briones
Editor

SEMINARIO

"EL SECTOR AGRÍCOLA ANTE LA POLÍTICA MACROECONÓMICA"

TEMARIO

- 08:30 - 08:45 Palabras de bienvenida por el Representante del IICA
Dr. Armando Reyes Pacheco
- 08:45 - 09:15 La Política Agropecuaria en Guatemala e Inauguración a cargo
del Ing. Rodolfo Estrada Hurtarte
Ministro de Agricultura, Ganadería y Alimentación
- 09:15 - 10:45 El Papel de la Agricultura en América Latina y El Caribe
Dr. Armando Reyes Pacheco
- 10:45 - 11:00 Café
- 11:00 - 12:00 Ajuste Estructural y la Agricultura en Centro América, algunas
Reflexiones Preliminares
Dr. Eugenio Rivera Urrutia
- 12:00 - 14:00 Almuerzo
- 14:00 - 15:30 Las Políticas Macroeconómicas y su Impacto sobre la Agricultura.
Dr. Julio Hernández E.
- 15:30 - 16:15 El Análisis Macroeconómico como Apoyo al Despacho Ministerial
en Guatemala
Dr. Otto Samayoa U.
- 16:15 - 16:30 Café
- 16:30 - 17:15 Situación de las Inversiones Públicas en el Sector Agrícola
en Guatemala
Ing. Jaime Carrera C.
- 17:15 - 17:45 Resumen del Proyecto IICA/MAGA para Guatemala sobre Análisis
de Política
Ing. Guillermo Toro Briones
- 17:45 - 18:00 Clausura

LISTA DE PARTICIPANTES

<p>MINISTERIO DE AGRICULTURA Rodolfo Estrada Hurtarte Carlos de León Prera Alfonso Loarca</p> <p>AID Rosario Cobar Reyes Harry Wing</p> <p>ASIES/USPADA Guillermo Scheff</p> <p>BANCO DE GUATEMALA Percy McNutt</p> <p>B I D Luis Paulo Da Silva</p> <p>EMBAJADA DE MEXICO - CONSEJERIA AGRICOLA Ramón González Chavez</p> <p>MINISTERIO DE DESARROLLO Carlos E. Secaira</p> <p>MINISTERIO DE ECONOMIA Ricardo Goubaud</p> <p>MINISTERIO DE FINANZAS José Guillermo Salazar Ana Vilma Pocasangre</p> <p>NACIONES UNIDAS Alba América Acevedo</p>	<p>PROYECTOS DE EMERGENCIA Horacio Lee</p> <p>SARH - MEXICO Víctor M. del Angel Julio Hernández E.</p> <p>SEGEPLAN Vernon Ayala Alma Gladys Cordero Carlos E. González</p> <p>STIECA Manuel Martínez M.</p> <p>USAC Adolfo Barrera</p> <p>USPADA Jaime Carrera Roberto Matheu</p> <p>IICA Armando Reyes Pacheco Gustavo Cubillos Hector García Eugenio Rivera Edwin Pérez Guillermo Toro Otto Samayoa Ramón Montoya</p>
--	--

EXPOSICIONES

LA POLITICA AGROPECUARIA EN GUATEMALA

*Rodolfo Estrada Hurtarte**

Después de varios años de crisis económica, social y política, Guatemala se encuentra transitando hacia un sistema democrático, en búsqueda de la superación de los problemas prioritarios para propiciar condiciones y movilizar recursos y voluntades hacia la reactivación económica afirmando las bases para el desarrollo del mediano y largo plazo.

Se espera lograr un equilibrio entre un orden estable y un desarrollo equitativo, simultáneamente se busca la superación de los problemas y demandas largamente postergadas en una situación de limitados recursos, producto de la crisis nacional y global.

Frente a la crisis y los procesos de reordenamiento de la economía mundial se necesita abarcar en forma integrada todas las actividades del Sistema Agropecuario, Forestal y Pesca, así como su integración con el sistema agroalimentario.

ANÁLISIS DE LA PROBLEMÁTICA

1. EN LO EXTERNO

Es necesario reconocer que las tasas comparativamente altas de crecimiento en el sector agrícola hasta 1979, se han modificado radicalmen-

* Ministro de Agricultura, Ganadería y Alimentación. Guatemala

te en el último quinquenio. Los precios de los principales productos agrícolas de exportación se encuentran deprimidos, tales son los casos del café, carne, cardamomo y azúcar.

La protección de las agriculturas nacionales o regionales; así como fuertes inversiones en desarrollo tecnológico como la biotecnología e ingeniería genética, revolucionan la producción agropecuaria. El caso de la competencia del azúcar por el uso de edulcorantes sintéticos o provenientes de otros cultivos afectan a los países productores de caña.

En el caso de Guatemala, la crisis del mercado centroamericano que servía de flujo a la producción regional se ha visto afectado.

El endeudamiento externo también se presenta como un obstáculo al desarrollo y no puede considerarse como un recurso para lograr el crecimiento.

La alta dependencia de insumos importados para la producción, asociada a la alta vulnerabilidad de las exportaciones y por lo tanto a la disponibilidad de divisas, ha contribuido a hacer mas severo el proceso de recesión económica.

2. EN LO INTERNO

El país ha pasado por una etapa de recesión económica, con un proceso de desempleo por desequilibrios en el modelo de desarrollo al multiplicarse el minifundio y los campesinos sin tierra, generando situaciones de extrema pobreza.

La actividad industrial decreció y la economía campesina basada en productos de autoconsumo se vio fuertemente impactada ante el crecimiento de los precios de los insumos. El trabajador agrícola se vio afectado al mantenerse su salario con el incremento general del costo de vida.

Por otro lado, el sector público agrícola ha sufrido un progresivo deterioro al sufrir continuas reducciones presupuestarias derivadas de la crisis y la puesta en acción de la política macroeconómica basada en aspectos fundamentalmente monetaristas. El sector se ve con serias dificultades para cumplir con su papel especialmente al no contar con un sistema de planificación agropecuario.

Objetivos

Objetivo General

Se desea lograr una movilización integral de esfuerzos y recursos para generar y afianzar un proceso de crecimiento y desarrollo sostenido y conformar una base sólida en la construcción de la democracia.

Las políticas están dirigidas a corregir los desequilibrios de funcionamiento y de estructura del sector, para lograr un normal desenvolvimiento del aparato productivo e incentivar el mayor crecimiento y desarrollo equitativo posible.

Objetivos Globales

- Incrementar en la mayor medida posible el ingreso del sector agropecuario;
- lograr que los beneficios del sector se distribuyan en una forma equitativa;
- lograr una proporción adecuada entre oferta y utilización de mano de obra para alcanzar una mejor retribución de la mano de obra agrícola;
- lograr un proceso estable y equilibrado de desarrollo y crecimiento.

Objetivos Sectoriales

- Desarrollar el sistema y el autoabastecimiento alimentario;

- expandir y diversificar las exportaciones provenientes del sector agrícola y agroindustrial;
- apoyar y desarrollar la agroindustria;
- incrementar y consolidar la infraestructura básica de producción especialmente riego y caminos rurales;
- proteger y manejar racionalmente los recursos naturales renovables;
- dotar de tierras a campesinos por medio de la compra-venta voluntaria.

ESTRATEGIA

Para poder ejecutar una estrategia basada en una política coherente se está desarrollando un intenso esfuerzo para reorganizar el sector público agrícola, empezando por el sistema de planificación con el fin de llevar una nueva institucionalidad, específicamente orientada a solucionar los problemas que afectan a la población agrícola.

La estrategia desarrolla varios elementos fundamentales; en principio el tema central lo constituye el cumplimiento en incrementar el ingreso del sector con una mejor distribución entre la población; la forma para lograrlo se orienta a la modernización de la agricultura como prerequisite. Sin embargo, contra las normas tradicionales se pretende modernizar la agricultura incrementando el empleo y disminuyendo el sub-empleo, al potencializar el uso de la tierra con infraestructura productiva como miniriego y mediano riego especialmente en el minifundio y las zonas de desarrollo agrario con cultivos de alto valor como frutas y hortalizas que absorben mucha mano de obra y son susceptibles de exportación e industrializarse.

Dentro de la estrategia se combinan elementos de política para la movilización de recursos hacia la pre-inversión e inversión, provenientes especialmente de donaciones de países amigos y préstamos concesionarios, inicialmente volcados al logro de incrementar el área regable del país, con miniriego y mediano riego. Se espera con ello aumentar el uso de la tierra, aumen-

tando la productividad, disminuyendo costos y asociado a la creación de más puestos de trabajo y el impulso a la utilización total del tiempo de trabajo de los minifundistas, contrayendo la oferta de mano de obra para lograr adecuada remuneración de los puestos de trabajo en plantaciones. Se pretende sobre la infraestructura básica de producción principalmente generar programas de diversificación y tecnificación de la agricultura especialmente con productos de alto valor y de exportación para incrementar los ingresos de los pequeños productores y propiciar la reactivación económica y la creación de más empleos.

Las empresas transferidas como dotación de tierras a campesinos sin ella y a los pequeños y medianos productores organizados se les buscará se integren a productos de mercado interno proveyéndoles de asistencia técnica y crediticia y esperando que se integren a los esquemas de seguridad alimentaria.

El Programa de Diversificación y Seguridad Alimentaria constituirán elementos de un mismo proceso. El primero está basado en frutas y hortalizas que demandan bastante mano de obra y presentan características de mercado adecuadas, tanto a nivel externo como interno; en este punto se vincula estrechamente al sistema de seguridad alimentaria así como al programa agroindustrial.

Bajo la base del riego; la diversificación y la seguridad alimentaria se desarrolla todo el esquema agroindustrial y de comercialización; se pretende que los agricultores estén íntimamente ligados a los procesos de comercialización, procesamiento y agroindustria en forma individual y preferentemente colectiva en empresas autogestionables, ello permitirá al agricultor beneficiarse de mejores márgenes de comercialización y en el caso de productos perecederos evitar los riesgos de pérdidas.

En resumen, la estrategia y la política agrícola están dirigidas a estructurar equilibrios razonables en el empleo agrícola, en el nivel de los salarios y del ingreso de los agricultores en el mediano plazo, además de de-

sarrollar un proceso de reactivación económica basado en la modernización de la agricultura que permita establecer las bases de un proceso de industrialización inicialmente fundamentado en la demanda de insumos, bienes y servicios de la agricultura y en la agroindustria que absorba productivamente el excedente de mano de obra del sector agrícola.

Operacionalmente, se está reestructurando el sistema de planificación agrícola a manera de poder resolver y enfrentar organizadamente el cumplimiento de los objetivos. La planificación deberá por un lado apoyar la gestión y toma de decisiones en base cuantitativa y por otro desarrollar y prever las políticas y estrategias para el mediano y largo plazo, identificando los programas y proyectos estratégicos que apunten y dirijan el desarrollo de la estrategia y el cumplimiento de los objetivos.

Para el corto plazo se conformó una Unidad de Proyectos de Emergencia que tiene como fin dar respuestas inmediatas a problemas ingentes y evidentes, tratando de ser lo más ágil posible con el mínimo de personal y aprovechando las posibilidades de las organizaciones no gubernamentales (ONG).

El programa que operacionalmente mas contribuye a la ejecución de la política y estrategia lo constituye el Programa de Representantes Agrícolas el cual está basado en el trabajo de para-técnicos elegidos por sus propias comunidades para servir de enlace y canal de comunicación entre el Sector Público Agrícola y las comunidades.

POLÍTICAS

La nominación de las políticas es la siguiente:

1. Acceso a los recursos agua y tierra.
2. Organización de pequeños y medianos productores.
3. Reorientación de la generación y transferencia de tecnología.
4. Asignación de recursos financieros.
5. Estabilización de precios de productos agrícolas alimentarios.

6. Infraestructura de producción agropecuaria.
7. Apoyo y estímulo al desarrollo agroindustrial.
8. Apoyo e incremento de las exportaciones.
9. Fortalecimiento del sistema alimentario.
10. Desarrollo agropecuario.
11. Pesca y acuicultura.
12. Desarrollo y manejo forestal.
13. Protección, conservación y desarrollo de áreas silvestres.
14. Atención a los estratos mas pobres de la población.
15. Reacondicionamiento del sector público agropecuario y de alimentación.
16. Formación de recursos humanos del sector.
17. Coordinación con gremios de productores.

PROGRAMAS

Estas políticas se encuentran contenidas fundamentalmente en cinco programas de ejecución que han sido avalados por el Gobierno, los cuales se mencionan a continuación:

- Programa de Agua para Riego.
- Programa de Diversificación Agropecuaria.
- Programa de Seguridad Alimentaria.
- Programa de Agroindustria.
- Programa de Conservación y Manejo de Recursos Naturales Renovables.

UN NUEVO PAPEL DE LA AGRICULTURA EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE

*Armando Reyes Pacheco**

INTRODUCCIÓN

El sector agropecuario en el desarrollo económico-social de América Latina y el Caribe, es objeto de continuos análisis por parte de los países y de organismos internacionales. La importancia relativa del sector agrícola en el estado actual del desarrollo económico mundial, se torna mas relevante aún en los países de América Latina y El Caribe, en muchos de los cuales el sector agropecuario constituye la actividad económica preponderante. Además, refleja un reconocimiento paulatino de las corrientes teóricas que sugieren que el desarrollo de la agricultura sobrepasa los marcos conceptuales unisectoriales e incursiona en un ámbito de interdependencia multisectorial.

Acorde a la corriente anterior habría que cuestionar los análisis unidimensionales de la situación actual y futura de la agricultura, que no incorporan en su concepción y diseño metodológico las interrelaciones con otros sectores económicos, tanto a nivel nacional como internacional. En caso contrario, los marcos conceptuales de diseño de políticas y por ende de estrategias e instrumentos operativos confiables serían limitados.

En un mundo cada vez mas interdependiente, con una realidad socioeconómica dinámica, la agricultura de la región no puede examinarse fuera de dicho contexto. Es evidente la necesidad de ampliar el panorama de análisis en

* Representante de la Oficina del IICA en Guatemala.

función de variables financieras y comerciales. El análisis que se presenta incorpora dichas variables y pretende, en primer lugar, reseñar la situación actual de la economía y de la agricultura; en segundo término, trata de esbozar los elementos y efectos más sobresalientes de la crisis financiera, en relación al sector agropecuario.

En este trabajo se han seguido fundamentalmente procedimientos metodológicos de organización y sistematización de la información. Se facilita, de ese modo, la presentación estructural de la economía y del sector agropecuario en América Latina y El Caribe, y se permite inferir correlaciones con los aspectos financieros que supuestamente condicionan dicha situación. El enfoque metodológico se centró en:

- i. Definición, desglose y análisis morfológico del problema.
- ii. Definición y confirmación de los objetivos funcionales.
- iii. Compatibilización y análisis de consistencia del esquema formulado sobre el problema, confrontándolo con los objetivos funcionales.
- iv. Identificación y determinación de los elementos conceptuales del problema en función de una serie de limitantes, principalmente las referidas a disponibilidad de información y acceso a ella.

La metodología para la confirmación y análisis posterior de las variables contempladas se realizó en función de agregados cuantitativos, de acuerdo con las áreas geográficas operativas del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura -IICA-.

Más que una contribución al avance de los aspectos metodológicos sobre la caracterización de la situación actual y futura del sector agropecuario en los países de la Región, este trabajo constituye un enfoque metodológico específico que define, identifica y selecciona una serie de elementos conceptuales correlacionados que incitan a la reflexión y análisis.

LA ECONOMÍA Y EL SECTOR AGRÍCOLA

1. EL PRODUCTO INTERNO BRUTO Y EL SECTOR AGROPECUARIO

El PIB para la Región en su conjunto pasó de una tendencia positiva significativa de una tasa promedio anual de crecimiento del 5.9% entre 1960 y 1980, a una variación anual acumulativa del -2.6% de 1981 a 1983.

Los países de la Región demostraron igualmente un aumento significativo del ingreso per cápita en el transcurso de las últimas dos décadas, al pasar de US\$970.4 en 1960 a US\$1,792.6 en 1980, con una tasa promedio anual de crecimiento del 3.1%, sin embargo, decreciente a partir de 1981.

2. EL SECTOR EXTERNO

Es evidente la importancia relativa del sector externo en el desarrollo económico de los países de la Región, sobre todo cuando una alta proporción del ingreso nacional es generada por las exportaciones.

2.1 Exportaciones

Tanto el valor de las exportaciones totales como las del sector agropecuario y dentro de éste las de alimentos, experimentaron tasas positivas de un 1.9%, 2.4% y 2.7%, respectivamente, en la década de los 60, menores si se les compara con las tasas de 12.5%, 6.5% y 7.0% correspondientes a los años 70.

A partir de 1980 las exportaciones de la Región experimentan un descenso en la tasa de crecimiento anual con respecto a 1979, a consecuencia de un deterioro en los índices de los precios unitarios de sus exportaciones, pero no en el índice cuantitativo.

En cuanto a las variaciones acumulativas anuales desde 1980 hasta 1983 las exportaciones del sector agropecuario decrecieron en

un -34.0%; esta baja es asimismo menor, en términos relativos, a la sufrida por las exportaciones totales que fue de un -39.2%.

2.2 Importaciones

En términos generales, el comportamiento de las importaciones a partir de 1980 refleja que la escasa disponibilidad de divisas se ha orientado a las importaciones de bienes de capital y al pago de la deuda externa.

3. EMPLEO Y MANO DE OBRA

Los países de la Región muestran un rápido crecimiento de la población que aumentó de 60 a 390 millones de habitantes entre 1900 y 1985.

Otra característica es el fenómeno de la urbanización, la población urbana crecerá en un 2.0% anual y la rural en un 0.6% para el período de 1955-2000.

Una de las implicaciones de este fenómeno es la dependencia de la población total respecto a un número reducido de personas dedicadas a la producción de alimentos.

LA CRISIS FINANCIERA

1. ELEMENTOS DE LA CRISIS

1.1 Términos de intercambio

El índice de la relación de precios del intercambio de bienes de América Latina y el Caribe en su conjunto, muestran una tasa negativa del -0.7% para la década de los años 60, y positiva para los años 70 con un 2.3%. De 1980 a 1983 la variación acumulativa anual es alarmante con un -27.2%.

El continuo deterioro en los términos de intercambio afecta el desarrollo económico de los países y obstaculiza el papel que el sector agropecuario pueda desempeñar ante la crisis financiera.

1.2 Inflación

Las políticas monetarias y fiscales incorporan los efectos de la inflación y esta en relación al sector agropecuario. Las políticas macroeconómicas se tornan más relevantes, en los países de América Latina y El Caribe, en donde el sector agropecuario tiene una participación preponderante en la conformación del PIB, el empleo y la mano de obra, y la generación de divisas, entre otras variables, pero en las cuales la incorporación de una visión del sector agropecuario, a menudo no es incorporada en la definición de políticas macro.

En los países de América Latina y El Caribe las cifras demuestran que el fenómeno inflacionario es alto a nivel continental.

2. EFECTOS DE LA CRISIS

2.1 Recesión

Los efectos de la crisis, y por ende de la recesión económica -principalmente a partir de 1981-, no son uniformes en los diferentes países. Esto tiene que motivar grados diferenciales en los esfuerzos de las políticas económicas.

2.2 Comercio Internacional

La generación de divisas se ha convertido en un elemento importante en la política y estrategias de desarrollo. El superávit de los últimos años en la Región es el resultado de una contracción mayor en las importaciones que en las exportaciones.

Los indicadores del comportamiento de las exportaciones e importaciones del sector agropecuario reflejan, por un lado, la contracción de las importaciones totales ha sido del -59.4% de variación acumulativa de 1981 a 1983, principalmente en el sector agropecuario y en los alimentos. En cuanto a las exportaciones totales, los efectos de la crisis se han hecho sentir con una variación acumulativa del -21.49% en el transcurso de los años indicados.

2.3 Deuda Externa

Algunas cifras permiten visualizar la magnitud de la crisis de la deuda pública externa: en 1960 el saldo era de 7,205 millones de dólares; en 1970, 20,750 millones; en 1980, 160,113 millones; y para 1982 y 1983 ascendía a 211,369 y 256,411 millones de dólares respectivamente.

En los países de la Región se detectan elevadas tasas inflacionarias y deterioro en los términos de intercambio, aspectos que crean mayor insolvencia, la que a su vez repercute en una disminución en la variación anual de los pagos de la amortización y del servicio de la deuda pública externa.

Los efectos de la deuda sobre las economías nacionales entre los países son diversas. Sin embargo, es posible detectar elementos comunes a la mayoría de los países de América Latina.

- i. el incremento de la deuda externa repercutió negativamente en la formación interna de capital;
- ii. el incremento en las tasas de interés real;
- iii. las restricciones de mercado en la asignación de recursos para identificar las oportunidades de inversión productiva;
y
- iv. el renacer de un mayor proteccionismo comercial.

2.4 Inversiones

Los indicadores señalan una disminución sin precedentes de la inversión bruta en América Latina a partir de 1981.

Por otro lado, se detecta una participación mas activa del sector agropecuario en cuanto a las inversiones, y su relación con el endeudamiento externo. Esto requiere una transferencia racional de recursos, tanto financieros como institucionales, hacia el sector asegurando una aplicación productiva y eficiente de los mismos.

COMENTARIOS FINALES

El desarrollo económico de la región, medido por el producto interno bruto total, muestra una tasa de crecimiento anual del 5.9% entre 1960 y 1980; en cambio, entre 1981 y 1983 ha tenido un promedio de variación anual de -0.87%. Si esa tendencia se correlaciona con las altas tasas de crecimiento poblacional, la situación se hace mas grave y se convierte en un problema de falta de demanda efectiva sumada a una pobreza aguda y creciente, que pone en riesgo la estabilidad sociopolítica de los países.

La participación de las exportaciones totales en el producto interno bruto se ha mantenido practicamente constante en lo que va de esta década. Sin embargo, el pago del servicio de la deuda externa de los países de la Región absorbe en forma creciente los ingresos provenientes de las exportaciones. Lo antes dicho, sumado al deterioro de los precios de intercambio y las altas tasas de interés, conduce a una disminución de la inversión. Esas condicionantes dificultan que los países superen el círculo vicioso, por lo que se hace imperativa una reactivación del sector externo. Para ello se requiere: incremento de las exportaciones, términos de intercambio "justos y equitativos", mejores condiciones en los términos del pago de la deuda externa, y recursos adicionales para inversiones productivas. Asimismo, es preciso que los países realicen ajustes estructurales económicos internos y que se transformen las relaciones y condiciones comerciales con los países industrializados, principalmente con los acreedores.

El sector agropecuario de la Región desempeña un papel importante en la economía. Las exportaciones agropecuarias mostraron entre 1982 y 1983 una tasa de crecimiento del 6.06%, con una considerable participación en las exportaciones totales; de ese modo, el sector es una fuente importante de divisas. Además hay que señalar que el sector ha soportado en gran medida las restricciones económicas y, por tanto, maximiza su contribución neta de capital necesario para el crecimiento económico general.

Ante el rápido crecimiento demográfico de América Latina y El Caribe, el sector agropecuario alivia otra carga: la de dar empleo a la población rural. Además la Región en su conjunto ha mantenido una tasa de crecimiento positivo en el índice de producción de alimentos, lo que demuestra un comportamiento favorable del sector en relación con otros sectores productivos. Ese hecho, entre otros, demuestra que el sector podría desempeñar un papel primordial adicional en la recuperación económica de los países de la Región y contribuir positivamente a la solución de la crisis financiera y la deuda externa.

Es preciso reflexionar sobre algunas de las implicaciones de la reactivación del sector agropecuario mediante el estímulo de las exportaciones, para coadyuvar a la solución de la deuda externa. Si bien es cierto el fomento de las exportaciones del sector cumple un rol fundamental en la reactivación económica de los países, su contribución al pago de la deuda sólo es favorable en la medida que las divisas generadas reingresen a cada país y sean reinvertidas en actividades productivas. Caso contrario, su contribución a la deuda externa podría ser limitada y se restringiría a favorecer, principalmente, al grupo agroexportador; y eso no necesariamente tendría efectos positivos en el desarrollo de los países y podría agudizar las actuales estructuras, de por sí críticas, de distribución de ingresos.

Otro aspecto es analizar la viabilidad de incrementar la producción agropecuaria, principalmente la agroexportadora, con base en la actual estructura productiva; y/o, qué transformaciones habría que introducir. De igual manera es preciso examinar una estrategia de incremento de las exportaciones agrope-

cuarias a la luz de las actuales circunstancias del mercado internacional, caracterizado por una serie de restricciones al libre comercio, crecientes políticas proteccionistas, bajos precios para los productos agrícolas y una demanda relativamente inelástica para los productos de exportación. Sumado a lo anterior, las altas tasas de interés y las monedas sobrevaluadas motivan que una política de incremento de la producción y las exportaciones, no necesariamente conduzca a una actividad competitiva en términos de rentabilidad económica. Tanto es así que, la fuga de capitales y el alto costo del capital adicional que requerirían los países para una reactivación del sector agroexportador, supondrían necesariamente que las políticas internas de carácter monetario y fiscal de los países industrializados y del sistema financiero internacional, presentarían un panorama más favorable del mercado, con disponibilidad y condiciones financieras positivas.

El hecho de que el sector agropecuario se caracterice por ser de difícil manejo y complejo en su desarrollo, no necesariamente excluye que este pueda ser objeto de un fuerte estímulo, tanto en la vertiente tradicional como en la moderna, para el fomento de las exportaciones. Sin embargo, de continuar el deterioro de los precios de mercado internacional, las altas tasas de interés y la contracción de las fuentes de financiamiento, podrían ejercer tal efecto que la esperanza cifrada en un sector agropecuario más dinámico y agresivo para la solución del problema de la deuda externa no sería de la magnitud esperada. Los elementos de costo de oportunidad del capital, riesgo, rentabilidad económica, tecnología disponible, servicios institucionales de apoyo a la producción entre otros condicionantes, podrían ser contraproducentes. Se trata, entonces, de un proceso complejo que requiere la incorporación de una serie de medidas de políticas y estrategias que sobrepasan una visión meramente sectorial.

La opción de fomento de productos agropecuarios no tradicionales; con mayor valor agregado y elasticidad de ingreso, y el desarrollo de actividades agroindustriales, permiten mayores beneficios, aunque a largo plazo. Además requiere un fuerte apoyo de recursos financieros adicionales y un apoyo tecnológico que en la actualidad es limitado en los países de la Región. Tal

estrategia, a su vez, presentaría el inconveniente de que en el corto plazo, se enfrentaría un saldo negativo de la balanza comercial, debido a la importación de insumos y bienes de capital. Sin embargo, todo hace suponer que en el mediano y largo plazo, una estrategia de esta naturaleza no solamente facilitaría el proceso de industrialización de los países en su conjunto, sino que al mismo tiempo permitiría una mayor integración vertical de los sectores productivos. Es decir, esa estrategia podría desembocar en una integración de los sectores productivos a nivel nacional, favorecer el establecimiento de ventajas comparativas entre los países, cambios en la estructura productiva, utilización más efectiva de políticas monetarias y fiscal, liberalizar el comercio entre los países, y, consecuentemente consolidar las estructuras productivas que permitan enfrentar los problemas de la deuda externa y el desarrollo económico de los países.

Es admisible que el sector agropecuario podría desempeñar un papel adicional a los que tradicionalmente se le asignan, tanto para hacer frente a la deuda externa como para realizar una contribución más efectiva a la reactivación económica. Al considerar que el sector, en un proceso de desarrollo a largo plazo, no necesariamente incrementa su participación estructural en el producto interno bruto, habría que interpretar el énfasis en el sector como una estrategia de mediano y largo plazo, de carácter dinámico, circunscrito en el marco de interdependencia política y económica a nivel mundial.

Tal vez en esa flexibilidad que el sector agropecuario ofrece, radica su ventaja comparativa con respecto a otros sectores productivos. De aquí que pueda desempeñar, si no una participación creciente dentro de las economías de los países, sí un rol de absorción y ajuste capaz de soportar, con cierto grado de estabilidad, choques internos y externos que desestimen el crecimiento de la producción y productividad. Reconocer esta posibilidad no es novedoso, pero sí que dicho reconocimiento tendría que estar respaldado, no sólo por la voluntad política de desarrollo del sector agropecuario, sino por la inversión de los recursos que permitan hacer viable esta perspectiva.

EL AJUSTE ESTRUCTURAL Y LA AGRICULTURA EN CENTROAMERICA

*Eugenio Rivera U.**

Los programas de ajuste estructural (PAE) aparecen como un nuevo mecanismo de financiamiento para los países subdesarrollados utilizado por la banca multilateral internacional, incorporando una perspectiva diferenciada respecto de cuáles deben ser las políticas de desarrollo aplicadas en estos países. Los programas de ajuste sectorial agropecuario (PASA) son la especificación de ambos aspectos a nivel del sector agrario.

Los préstamos de ajuste estructural procuran proveer apoyo para balanza de pagos a través del financiamiento de importaciones y están diseñados para desembolsar más rápidamente que los proyectos tradicionales. Este tipo de préstamo creció rápidamente desde su introducción en 1980, en respuesta a la urgente necesidad de apoyo de balanza de pagos de un gran número de países latinoamericanos fuertemente endeudados. Las dos mayores fuentes para estos préstamos, el Banco Mundial y el BID, están comprometiendo o irán a comprometer significativos recursos para los PAE-PASA.

Para calificar para préstamos de ajuste estructural, los países prestatarios se comprometen a implementar reformas económicas según políticas orientadas al fortalecimiento de los mercados y del sector privado y a mejorar la administración pública, con el objetivo de promover crecimiento econó-

* Consultor IICA

Esta exposición se basó en la experiencia del autor y en el aporte teórico del documento "Los Programas de Ajuste Estructural y Sectorial" Alcances en la reactivación y desarrollo de la agricultura. IICA - Agosto, 1987. Serie Documentos de Programas.

mico y las exportaciones. El compromiso de los países se especifica como condiciones del préstamo.

Los aspectos que usualmente reciben mayor atención en los programas de ajuste estructural son:

- a. la reducción o eliminación de tarifas y controles cuantitativos en el comercio internacional (procurando reorientar las economías de los países en desarrollo "hacia el exterior", hacia las exportaciones y no hacia la sustitución de importaciones a través de medidas proteccionistas);
- b. incrementos en los precios pagados a los productos agropecuarios (utilizando por lo general los precios internacionales como referencia);
- c. establecimiento de tasas de interés "realistas" (eliminación de subsidios); y
- d. la privatización de la economía, principalmente a través de la transferencia de empresas públicas a la propiedad privada.

De acuerdo con el pensamiento económico neoclásico, se trata de aprovechar mejor las ventajas comparativas de un país en el comercio exterior, de eliminar las distorsiones generadas en la economía por la intervención del estado, de asegurar una más libre operación del mecanismo de precios y mercados y el sector privado. Esto a su vez está relacionado con ciertos supuestos y percepciones acerca de la operación de la economía y en particular acerca del funcionamiento de los mercados y sus beneficios.

Los programas de ajuste estructural, enfatizan los objetivos de eficiencia microeconómica y de aceleración del crecimiento (estabilización con crecimiento).

Los PAE no deben verse solamente como una respuesta coyuntural al problema de la deuda. Esto sería desconocer la evolución del debate que ha te-

nido lugar desde la postguerra, tanto en los países industriales como en los subdesarrollados, acerca de cual es la política económica adecuada para ambos grupos de países.

La parte del debate relacionada con los países en desarrollo, y que tiene relevancia para los programas de ajuste, se inició con el renovado énfasis neoclásico en las ventajas del libre comercio, y se focalizó principalmente en los aspectos "reales" de la economía. El argumento ha sido que, si bien la orientación hacia las exportaciones podría atar la economía de un país a los vaivenes de la economía mundial, eso sería más que compensado por una mayor flexibilidad de adaptación, una disminución del poder monopólico de los grupos industriales que controlan los mercados internos de los países en desarrollo, una acelerada innovación tecnológica, los beneficios de una mejor asignación de recursos, el aprovechamiento de economías de escala y el desarrollo de ventajas comparativas dinámicas.

El análisis fue extendiéndose hacia la necesidad de liberalizar tanto las vinculaciones externas como los mercados internos de los países en desarrollo, considerando a la vez los aspectos reales y monetarios de esas economías.

Se argumenta que el proteccionismo excesivo en favor del sector industrial y la discriminación en contra del sector agropecuario habrían ahogado las posibilidades de crecimiento económico, por una parte, y habrían conspirado contra la expansión del empleo y una distribución del ingreso más adecuada, por la otra.

Políticas macroeconómicas inadecuadas habrían agravado el problema a través de sobrevaluaciones de la tasa de cambio, en adición de la sobrevaluación implícita en el esquema proteccionista.

La propuesta de los PASA es eliminar el sesgo macro en contra del sector agropecuario y reducir la intervención estatal en lo que hace a precios, subsidios y comercialización de productos agropecuarios y en lo que respecta a la operación de los mercados financieros rurales.

A medida que el peso de la deuda se acrecienta, crece también la necesidad de mayores préstamos e inversiones, lo cual pone mas presión aún en las instituciones financieras centrales para transferir mas rápido mayores recursos para mantener el sistema funcionando.

Los programas de ajuste son generalmente preparados en forma reservada en el ámbito del Ministerio de Finanzas sin la participación muchas veces de las agencias sectoriales especializadas.

El análisis que sustenta los PAE y la misma formulación de estos programas tiende a ser uniforme a pesar de la heterogeneidad de las diferentes circunstancias nacionales. Eso en parte se debe a la forma como los PAE son identificados, preparados e implementados. Una consecuencia de esto es la dificultad que existe para cumplimentar luego las condicionalidades establecidas. El objetivo dominante es la transferencia rápida de recursos y el proceso de préstamo se acomoda a los requerimientos de rápidos desembolsos a expensas de atender otras consideraciones mas sustantivas.

Los componentes de los PAE en los países pueden dividirse en:

- a. políticas cuantitativas, que indican cambios específicos en precios, impuestos, tarifas y subsidios;
- b. cambios institucionales y de operación del sector público y de mercados relevantes (desde simplificación de trámites hasta cambios en los poderes de intervención en el mercado de ciertas agencias públicas);
- c. la realización de estudios, que puedan llevar a sustentar políticas y medidas de los tipos a y b.

Desde la perspectiva del financiamiento, la relación de los PASA con el sector agropecuario es relativamente tenue. No fueron concebidos para la asignación de fondos para el sector, sino para el cambio de políticas. El financiamiento se lo considera un "incentivo" para que el gobierno adopte mas medidas propuestas, y se procura compensar los problemas de balanza de pagos y/o de déficit presupuestario, que la adopción de esas medidas podría ocasionar.

El financiamiento ofrecido constituyó un alivio -aunque puntual- para los déficit fiscal y de balanza de pagos. Sin embargo, ciertas condicionalidades asociadas con los préstamos (como reducción de tarifas, eliminación de protecciones, disminución de gravámenes de exportación) podrían incrementar las presiones, al menos de corto plazo, sobre las cuentas fiscales y externas.

UNA EVALUACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE AJUSTE

Parece claro que la actividad industrial en algunos sectores se desarrolló en condiciones monopólicas y de rezago tecnológico, resultando en altos costos de producción que son financiados por la sociedad en su conjunto. Las tecnologías son más capital-intensivas de lo que correspondería, dada la dotación de recursos de los países en desarrollo, contribuyendo al problema del desempleo de mano de obra. El sector agropecuario/rural ha recibido un tratamiento desfavorable en comparación con el sector urbano/industrial, lo que ha generado problemas de exceso de urbanización en algunos países en desarrollo y ha tenido un impacto desfavorable sobre la pobreza rural. Y en los casos en que se establecieron sistemas de subsidios para compensar en parte este tratamiento desfavorable del agro, la evidencia indica que, en general, no han sido los pequeños productores, campesinos, asalariados y pobres rurales los que se beneficiaron principalmente con las subvenciones.

Entre las conclusiones principales se incluyen:

1. Las políticas de desarrollo deben considerar tanto los aspectos internos de los países, como la estructura de las relaciones internacionales en que se encuentran inmersos. El "ajuste" de las políticas internas debería corresponderse con un ajuste a nivel mundial que genere un ambiente global más favorable para el desarrollo.
2. El análisis del desarrollo no puede estar desvinculado, y de hecho debería basarse, en una especificación de los sujetos sociales y de la estructura social de los países considerados. Las políticas económicas afectan a los diversos grupos sociales de manera diferenciada.

3. Se requiere un tratamiento mas adecuado del análisis de la distribución del ingreso y de los costos y beneficios de los programas de ajuste. Esto está íntimamente ligado al tema de tenencia de la tierra y de la operación de los mercados de mano de obra en el sector rural.
4. De igual forma debieran considerarse mejor los efectos de equilibrio general de estas propuestas en términos de balance adecuado entre agro e industria, entre los aspectos rurales y urbanos del desarrollo.
5. El análisis de la articulación de los aspectos de estabilización (con su énfasis en el corto plazo) con los de crecimiento y asignación de recursos (que involucran horizontes temporales de mas largo plazo) también debiera ser mejor elaborado.
6. Las repercusiones internacionales de los PAE son ignoradas. Sin embargo, estos aspectos son de suma trascendencia. Por una parte, la acumulación de PASAs en los países subdesarrollados pueden tener consecuencias importantes en términos de la oferta y precios internacionales de ciertos productos agropecuarios. Las posibles ganancias en términos de una mayor eficiencia podrían ser mas que compensadas por movimientos desfavorables en los términos del intercambio. Por la otra, el ajuste de las políticas agropecuarias de los países desarrollados puede ser mas importante para el crecimiento y bienestar de los países subdesarrollados que los cambios de las políticas internas de estos últimos.
7. Los aspectos metodológicos relacionados con el diseño, implementación y evaluación de los PAEs y PASAs no están muy elaborados, predominando análisis parciales y esquemas predeterminados.

POLITICA MACROECONOMICA Y AGRICULTURA

*Julio Hernández Estrada**

El fortalecimiento de la agricultura es la clave para la recuperación de las economías de los países de América Latina y El Caribe.

La mayoría de los recursos de casi todas las economías de la región están en la agricultura, así también su pobreza. Incrementar la productividad de los recursos, la eficiencia de su uso, es una poderosa fuente de crecimiento económico.

Fortalecer la agricultura, no es asunto exclusivo de la política agrícola. Las tasas de cambio y la política comercial han sido los principales instrumentos que han afectado a la agricultura. Estas políticas orientadas esencialmente hacia una industrialización que substituya importaciones han discriminado brutalmente a la agricultura. Las tasas de cambio sobrevaluadas que constituyen un impuesto implícito a las exportaciones; las altas tasas de protección al sector industrial y los impuestos explícitos a las exportaciones de productos agropecuarios; han cambiado los términos de intercambio en contra de la agricultura.

Simultáneamente, la mayoría de los países de la región han mantenido tasas muy bajas de inversión en investigación agrícola, educación y capacitación a la población rural e infraestructura en el campo. Todas estas políticas combinadas han mantenido baja la productividad de los recursos de la agricultura, y han limitado severamente el potencial competitivo de la agricultura en los mercados internacionales.

* Presidente del Instituto Nacional de Economía Agrícola (México) y Vicepresidente Administrativo de la Asociación Latinoamericana y del Caribe de Economistas Agrícolas.

El sector agropecuario se resiste a deprimirse en etapas de recesión, y es el que reacciona más rápidamente cuando se inicia la expansión económica. Esto debido a los grandes encadenamientos que tiene y a su amplia base de mercado interno, a su producción de alimentos, materias primas y clima.

En la actualidad los modelos de industrialización basados en la sustitución de importaciones han creado una desilusión generalizada. Por otro lado, se reconocen los beneficios de las políticas de desarrollo orientados al comercio internacional, porque han mostrado tasas mas altas de crecimiento, un uso mas eficiente de los recursos, un mayor nivel de empleo, y una mejor distribución del ingreso.

Los problemas severos de deuda externa y balanza de pagos han originado que la mayoría de países de la región efectuen reformas en sus políticas económicas. Países del Cono Sur han llevado a cabo reformas muy ambiciosas.

Sin embargo, ha sido difícil sostenerlas y el avance ha sido lento.

Los resultados de estas reformas han sido desalentadoras por tres razones:

1. Ellas no han reconocido la importancia de los intereses creados que fueron consolidándose por el uso prolongado de las políticas de industrialización, basadas en la sustitución de importaciones.
2. Ha habido también, una falla general al no reconocer la complejidad de las distorsiones que han creado las políticas anteriores.
3. No han enfrentado con eficacia los problemas de ajuste asociados a las políticas de reforma.

También tenemos que reconocer que las reformas han sido instrumentadas en el contexto de una economía internacional que no ha sido favorable a tales reformas. Para hacer a la agricultura un sector que contribuya con mayor efectividad al desarrollo económico general, permitanme hacer dos comentarios:

- a. El orientar la economía hacia los mercados internacionales, con los precios mundiales como criterio de política, no implica una economía nacional desequilibrada, con una excesiva dependencia en el comercio internacional. Al contrario, toda la evidencia sugiere que tal política quitara en general, hacia una economía más balanceada. Mas aún, dicha política ampliará las bases de un crecimiento económico con crecimiento de la producción interna tan rápido, como sus exportaciones.
- b. La reforma de política, involucra grandes problemas de redistribución del ingreso y ajustes importantes. Ninguna reforma se puede mantener por largo tiempo, si no se cuenta con los medios para enfrentar estos problemas, y tampoco se puede instrumentar una reforma eficaz sin redistribuir el ingreso. Este problema es especialmente importante en América Latina, donde las distorsiones de política son mayúsculas.

La prolongada crisis por la que atraviesa América Latina y El Caribe ha propiciado la revisión de las estrategias de desarrollo económico. Las políticas de industrialización y urbanización tuvieron como contra partida un descuido relativo de las políticas agropecuarias.

Resulta evidente que no se puede dar la reconversión industrial sin una reconversión previa del sector agrícola. Se han comparado diversas manifestaciones de la crisis actual con la gran depresión de los años treinta: bajo ritmo de la actividad económica, caída en el nivel de ingreso per cápita; resultados adversos en los términos de intercambio con el resto del mundo y suspensión temporal de pagos externos en varios países del área.

En aquella época surgieron modelos de desarrollo orientados al mercado interno, se propició la industrialización a expensas de la agricultura y se favoreció la expansión del papel económico del estado. En la actualidad la estrategia se orienta hacia el mercado externo, a un adelgazamiento del papel económico del estado y a una importancia creciente de la agricultura.

Para la agricultura, el ajuste de nuestra economía ha significado recortes en la inversión pública, depreciación del tipo de cambio real para lograr mejores exportaciones y sustitución de importaciones: restricción del crédito, altas tasas de interés nominales y reales. Todo ello en un ambiente inflacionario, por otro lado, la política fiscal se vio obligada a reducir los subsidios al consumidor urbano, lográndose precios más favorables al agricultor, que desafortunadamente han sido disminuidos por la necesidad también de reducir los subsidios a los insumos agrícolas.

El 6 de julio de 1987, la Administración Reagan envió formalmente al GATT su propuesta sobre comercio agrícola. La característica principal de esta propuesta es la abolición para el año 2000 de todas las formas de subsidio.

No hay lugar a dudas, si se adoptara tal propuesta constituiría un cambio dramático en la situación actual. Se eliminaría de inmediato la llamada guerra de los subsidios a la agricultura, que existe entre los países desarrollados y que perjudican algunas exportaciones agropecuarias de la región, por la caída de los precios internacionales. Sin embargo, en el mercado de cereales, los países importadores netos de alimentos perderían, porque los tendrían que comprar a precios más altos.

Actualmente se reconoce que los países desarrollados dan una mayor protección a la agricultura que a las manufacturas. En promedio, los precios internos de los alimentos en Europa y Japón son con frecuencia el doble que los precios internacionales.

El presupuesto total de estas políticas económicas llegará en 1987 alrededor de los 70 billones de dólares. Si esa cantidad se destinara al pago de la deuda, en 6 años se pagaría la deuda externa de toda América Latina.

En la mayoría de los países industrializados la política de comercio agrícola ha llegado a ser un instrumento para validar las políticas de precios de garantía encaminados a redistribuir ingreso hacia la agricultura.

En materia de deuda externa, se requiere que se acepte el principio de un "ajuste con crecimiento", eliminar la cuantiosa transferencia neta de recursos y ajustar el servicio a la capacidad de pago de la economía; lograr un efectivo principio de corresponsabilidad entre todos los participantes: México planteó esquemas de capitalización de intereses como sustituto de dinero fresco. El mercado reconoce el descuento sobre la vieja deuda de América Latina y El Caribe. Existe un enorme interés en convertir deuda vieja por capital, en recircular la deuda vieja. Con la crisis, en materia de financiamiento para la agricultura, se regresó cuando menos dos décadas, o sea créditos a corto plazo, muy garantizados, vinculados a operaciones de comercio exterior, créditos a proyectos específicos y cofinanciamientos, y de manera muy importante, créditos de organismos multilaterales.

Por un lado se debate la condicionalidad macroeconómica que proponen organismos multilaterales para llevar a cabo nuevos esquemas de financiamiento a la agricultura, y por el otro, se cuestiona si el diseño de políticas macroeconómicas puede y debe ser sujeta a negociaciones internacionales, sobre todo ante GATT.

El financiamiento externo a la agricultura deberá tomar en cuenta las características de cada país, así como los tiempos necesarios para su instrumentación. Las economías en desarrollo requieren margen de maniobra para poder seguir aplicando políticas selectivas y racionales de subsidios para sus grupos más desfavorecidos.

La única arma que podemos usar los países subdesarrollados en esta guerra de subsidios, que provoca una caída prolongada de los precios internacionales, es incrementos en productividad.

Estos fenómenos macroeconómicos, nos convencen cada vez más, que una política económica que, voluntaria o involuntariamente, discrimine a la agricultura tiene efectos más desastrosos y de mayor cobertura geográfica, que una prolongada sequía.

Los trabajos de los economistas agrícolas del mundo, indican claramente que el avance tecnológico, la modernización de las instituciones y el capital humano, son las fuentes principales del desarrollo de la agricultura, pero que este desarrollo requiere una confluencia multidisciplinaria.

Estos tres elementos aunque, necesarios individualmente para el desarrollo agrícola, son también individualmente insuficientes, ya que deben ir juntos y anteceder al capital biológico y físico para apoyar dicho desarrollo.

TASAS DE INTERÉS

En situaciones con relativa estabilidad del nivel general de precios, las tasas de interés a la agricultura son o fueron relativamente fijas. En la actualidad, con economías abatidas por altos índices inflacionarios, las tasas de interés a la agricultura se vincularon a una variable macroeconómica, como lo es el costo promedio porcentual, que no es otra cosa que el costo de captación del ahorro público, el cual, desde luego varía inversamente al volumen de la captación bancaria. Sin embargo, los niveles de subsidios canalizados a la agricultura vía financiamiento variará de acuerdo a la inflación, ya que en algunas economías el crecimiento de precios de los alimentos están controlados por el estado, generando un incremento de los subsidios cuando aumenta el costo de producción en razón directa al nivel de inflación.

En cuanto al financiamiento a la agricultura se refiere, por no considerarse esta una actividad rentable en la región, algunos gobiernos de América Latina y El Caribe establecen una inversión obligatoria hacia la agricultura, mediante los famosos cajones, que no es más que pequeños porcentajes del encaje legal que deben ser canalizados hacia la agricultura. En época de crisis, la captación del ahorro público disminuye, y así también los volúmenes de inversión obligatoria, quedando únicamente abierta la posibilidad de financiamiento a la agricultura vía fondos de fomento, es decir, instituciones de crédito agrícola que se nutren del presupuesto oficial, cuya fuente principal de recaudación, los impuestos, disminuyen en estas situaciones inflacionarias. La única posibilidad de mantener los niveles de financiamiento

hacia el campo es con préstamos de organismos multilaterales, que también se constriñen con la crisis.

La búsqueda de mecanismos de sobrevivencia de las empresas en situaciones de inflación y de altos costos financieros para la compra de materia prima y declaración de impuestos posteriores, ha resultado en algunos países en una avalancha de empresas que declaran utilidades iguales a cero, por descontar dos veces el costo de la materia prima, una por inflación y otra por costos financieros, quedando nula así la posibilidad de captar impuestos por parte del estado. Esto indica también un proceso acelerado de aprendizaje por parte de las instituciones de crédito para recuperar sus fondos prestables en una situación inflacionaria.

El proceso acelerado de la inflación también genera distorsiones en los precios relativos, entre los productos de la agricultura y la industria, entre los precios agropecuarios y los costos de los insumos agrícolas; desde luego por rezagos y adelantos de los diferentes subsectores y regiones de la economía.

Solo en parte se debe a la falta de un sistema bien calibrado y aceitado de información y obviamente a especulación y contrabando, que tiene un impacto depresivo sobre los precios.

El impacto de esta alteración en los precios relativos origina una desestabilización de los volúmenes de producción y reajustes y cambios en la regionalización de la producción, además de las medidas de sobreprotección.

Las políticas de sobrevaluación de los tipos de cambio, que abarataron el costo del proceso de industrialización, significó restricciones menores para los exportadores agropecuarios, así como menores también los precios a los factores de la producción, deteniendo severamente la generación apropiada de tecnología y sus proceso de adopción; minando los incrementos de productividad agrícola y provocando descapitalización del aoro y fenómenos migratorios de la mano de obra del campo a la ciudad o al extranjero.

En general, la política de gasto público, específicamente la de inversión a la agricultura, se destina a la construcción de obras nuevas. Esto se debe en parte a la condición que imponen en el manejo de créditos los organismos multilaterales. Pero sería interesante preguntarse ¿quién detendrá el deterioro constante y a veces creciente, por el mal uso o uso intensivo de las obras de riego y demás infraestructura rural? En este momento no existe un programa de inversión para mantenimiento de dichas obras, lo cual constituye una bomba de tiempo para la producción de alimentos y generación de divisas agropecuarias. No pensemos en aumentar la infraestructura rural (conservemos lo que tenemos!

En la propia generación de estadísticas macroeconómicas agropecuarias debemos tener cuidado en su interpretación. Las cuentas nacionales nos indican un crecimiento bruto en la agricultura, porque su medición se hace restando la demanda de la oferta, pero dadas las características de la agricultura, esto no constituyen tractores, presas, bardas, mejoras al suelo, etc. sino excedentes agropecuarios.

Las formas tradicionales de extracción de la agricultura la constituyen:

1. los impuestos
2. la captación de ahorro público, y
3. las transferencias de recursos vía precios.

A nivel macroeconómico la agricultura goza de impuestos especiales y exenciones. Quizás las exportaciones y la agroindustria puedan constituir una fuente importante de captación fiscal agropecuaria.

La parte más importante de transferencias de recursos se lleva a cabo vía precios, aunque los efectos son fatales para la conservación de los recursos naturales no renovables de la agricultura, como podría mencionar por un lado los dramáticos procesos de desertificación y salinización de los suelos agrícolas y su consecuente impacto en el medio ambiente, y en la producción agropecuaria así como inversión en desmontes para aumentar la frontera agrícola.

Para finalizar, deseo enfatizar que no estamos defendiendo a ultranza la importancia de la agricultura dentro de las economías de América Latina y El Caribe, ni tampoco constituye una panacea para el desarrollo económico, ya que la participación del sector agropecuario está declinando secularmente en el PIB total.

Únicamente creemos que en esta época de prolongada crisis financiera y estructural, tiene un papel relevante para generar divisas para el pago de la deuda externa y el crecimiento económico, pero mas grave es la deuda social que tenemos con los habitantes de las comunidades rurales.

Considero que es utópico pensar que el canalizar mayores recursos financieros para la agricultura, solo porque ha presentado características de resistencia a la recesión exigimos mejor trato macroeconómico.

El desarrollo de la agricultura constituye, en definitiva, el verdadero reto en el presente y en el futuro. No tenemos otra alternativa mas que resolverlo, como condición básica para sostener el crecimiento y transformación de la industria y el resto de las actividades productivas, pero lo mas importante, para mantener un clima de paz y cohesión social y política que hagan posible la prosperidad en nuestras países.

ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS MACROECONÓMICAS EN EL DESPACHO DEL MINISTERIO DE AGRICULTURA, GANADERÍA Y ALIMENTACIÓN

*Otto Samayoa Urrea**

I. INTRODUCCIÓN

A. ANTECEDENTES

De acuerdo a los términos de cooperación al Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA), que tiene celebrado el IICA, se están llevando a cabo acciones de cooperación técnica destinadas a dar apoyo al Despacho Ministerial en análisis de políticas a través del Programa I.

Se han realizado estudios preliminares, principalmente encaminados a conocer las políticas agrícolas que afectan al sector, así como sus mecanismos para la definición, implementación y ajuste. Como resultado de lo anterior, se ha obtenido una visión global de las políticas existentes y del grado de intensidad y dirección en que afectan los objetivos del MAGA.

El estudio sobre políticas globales de Guatemala (CORECA, 1986), hace un análisis de las principales políticas de producción, de precios y del sector externo dentro del contexto del sector agropecuario, considerando su proceso de formulación, decisión y ejecución. Una de las conclusiones más importantes del estudio, es que la máxima autoridad del sector, el Ministro de Agricultura, Ganadería y Alimentación, tiene es-

* Consultor IICA

casa jurisdicción sobre algunas instituciones que lo conforman. Esta conclusión tiene importantes repercusiones, porque significaría que las políticas emanadas del Despacho Ministerial tienen pocas posibilidades de ser adoptadas y ejecutadas en forma coordinada por las instituciones del Sector Público Agrícola y de Alimentación -SPADA-.

En otro estudio reciente sobre el análisis de políticas y su relación con la agricultura, preparado bajo los auspicios de la Agencia Internacional para el Desarrollo -AID- (1986), se describe el proceso de formulación de políticas macroeconómicas y sectoriales, y su efecto sobre las variables objetivo del desarrollo agropecuario del país. Dentro de sus conclusiones, se indica la reducida posibilidad que tiene el Despacho Ministerial para influir en grado significativo en las políticas macroeconómicas, que tienen mayor incidencia en el comportamiento sectorial.

En el estudio indicado también se identifica que en el proceso de planificación y coordinación de políticas dentro de las instituciones autónomas del SPADA, el Despacho tiene una participación muy débil, dado el voto minoritario que poseen en ellas, las autoridades del sector agrícola.

Estas conclusiones confirman los resultados de los estudios preliminares de CORECA, y ponen en evidencia la necesidad de encontrar medios que permitan al Despacho Ministerial una mayor participación en el proceso de formulación de las políticas que afectan directamente al sector, buscar soluciones al problema que actualmente significa su baja participación en el proceso de planificación y coordinación a nivel sectorial.

B. OBJETIVOS DEL ESTUDIO

Bajo el marco de referencia anteriormente descrito, los objetivos de este estudio se definen en la siguiente forma:

- Describir la forma en que el Despacho Ministerial analiza y negocia las políticas macroeconómicas para orientar las decisiones del sector.
- Determinar el rol del Despacho en la definición de políticas que lo afectan, pero que son tomadas en otros sectores.
- Identificar sugerencias que permitan mayor participación en la formulación y coordinación de la implementación de estas políticas.

C. LAS POLITICAS MACROECONOMICAS Y LA AGRICULTURA

Actualmente, los economistas agrícolas se han dado cuenta que no pueden estudiar el sector en forma aislada, debido a que su comportamiento depende en alto grado de las políticas macroeconómicas. Numerosos estudios y recientes ensayos demuestran la alta relación existente entre el desarrollo agrícola y las políticas monetarias, cambiarias, crediticias, fiscales, así como de comercio interior y exterior. El Banco Interamericano de Desarrollo -BID-, en su informe sobre Progreso Económico y Social (1986) examina el efecto de las políticas comerciales y macroeconómicas en el crecimiento agropecuario de las economías sudamericanas y determina las evidencias cuantitativas del comportamiento sectorial.

En el caso de Guatemala, en donde la agricultura constituye el principal sector económico, el estudio aislado del sector, no permitió visualizar con tiempo, el tremendo impacto negativo que las políticas macroeconómicas han tenido en el sector agrícola, y en el empobrecimiento de la población rural campesina. El factor principal de este comportamiento, ha sido los términos de intercambio negativos para la agricultura en beneficio de los otros sectores de la economía.

II. COMPORTAMIENTO DEL DESPACHO Y SUS RELACIONES HACIA ADENTRO DEL SECTOR

A. EL MODELO FUNCIONAL DEL SPADA

La siguiente descripción del organigrama y los resultados de la investigación sobre su funcionalidad, permiten identificar los medios de que el Despacho dispone para coordinar las diferentes políticas sectoriales, y conciliarlas con las políticas macroeconómicas.

1. Area de Planificación y Programación

La Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica -SEGEPLAN- debería constituir el vínculo del sector en la percepción de las políticas macroeconómicas, y en la retroalimentación del Plan Global. Sin embargo, el Consejo no se reúne regularmente y la Secretaría ha perdido importancia dentro de los esquemas de Gobierno en la última década.

El Consejo de Programación Sectorial -COPROSEC-, es el órgano mediante el cual USPADA recibiría las señales del sector, destinadas a conformar el plan sectorial y sugerir políticas al Despacho. No obstante, éste Consejo ha tenido atribuciones específicas en la elaboración del presupuesto sectorial, relegando las funciones de planificación y programación.

2. Area de Asesoría y Coordinación

El Comité Superior del Sector Privado -COSUSPA-, estaría destinado a servir de foro entre el Despacho Ministerial y el sector privado organizado. Este comité nunca ha sido implementado.

La Comisión Alimentaria estaba prevista como cuerpo asesor y coordinador del Despacho en todas las políticas y acciones sectoria-

les tendientes a la producción y comercialización de alimentos. Esta comisión nunca fue organizada de acuerdo con el planteamiento inicial.

La Comisión Agroindustrial estaba considerada como un cuerpo asesor en la generación y coordinación de políticas y acciones del SPADA, destinadas a promover la transformación y comercialización de productos agrícolas. Tampoco esta comisión fue integrada dentro del esquema funcional real.

El Consejo Consultivo del Despacho Ministerial se identificó como una unidad asesora multidisciplinaria destinada a prestar apoyo en diferentes áreas, incluyendo el análisis de la incidencia de políticas macroeconómicas. En la práctica fue sustituido por asesores específicos del Ministro y de los Viceministros.

Conformado el Reglamento del Decreto 51/81, la Unidad Sectorial de Planificación Agropecuaria y de Alimentación -USPADA- se constituye en asesora directa del Despacho Ministerial. Las nuevas atribuciones de esta Unidad, dentro del concepto global de todas las instituciones del sector agropecuario, nunca fueron atendidas por falta de apoyo especialmente de recursos humanos y físicos.

El Comité Superior de Coordinación -COSUCO-, presidido por el Ministro de Agricultura e integrado por las autoridades superiores de las instituciones del sector, tiene el importante rol de elaborar los lineamientos de políticas y programas a fin de que las diferentes instituciones trabajen en forma coordinada. Este comité se ha ocupado en un alto porcentaje de asuntos operativos y administrativos, relegando su verdadera función de organismo asesor y coordinador.

Los Comités Regionales de Desarrollo Agropecuario y de Alimentación -COREDA-, organizados conforme acuerdo Ministerial el 19 de agosto de 1986, constituyen el enlace regional con el COSUCO.

Estos organismos regionales se apoyan en los Comités Subregionales -COSUREDA-, quienes de acuerdo con el acuerdo Ministerial, tienen la función de presentar un plan de estrategias y acciones a nivel de sub-región.

Los Representantes Agropecuarios -RA- constituyen el vínculo entre las comunidades y el SPADA.

El esquema anteriormente descrito, funciona con diferentes grados de eficiencia en las regiones agrícolas del SPADA. No obstante, el vínculo de las unidades regionales con los COREDA y COPROSEC no está definido.

3. Nivel de Ejecución Central

En la concepción original del SPADA, el nivel de ejecución central estaba integrado por ocho instituciones, de las cuales seis tienen carácter semiautónomo, y dos (DIGESEPE y DIGESA) dependen directamente del Despacho.

Entre los Ministerios e Instituciones de fuera del sector agrícola, que conforman los Directorios o Juntas de las unidades de ejecución central descentralizadas del SPADA, puede observarse el grado de influencia mayoritario de las instituciones extrasectoriales, lo que en gran medida diluye la capacidad del Despacho para orientar y coordinar las políticas y acciones institucionales.

Tres instituciones: Ministerio de Economía, Ministerio de Finanzas y SEGEPLAN, están representados en todas las Juntas Directivas. Dado que estas tres instituciones generan y coordinan políticas macroeconómicas, podría esperarse una buena coordinación entre las políticas macroeconómicas y sectoriales.

No obstante, el registro de actas y acciones permite inferir que no existe relación entre la toma de decisiones a nivel de Junta Directiva y

los criterios macroeconómicos que por su propia naturaleza deberían abarcar a todas las instituciones del SPADA.

CONCLUSIONES

El aspecto más importante en el análisis del SPADA, es el desfase existente entre su organización y base legal actual, con el nuevo pensamiento y estrategia nacional de desarrollo agropecuario. El modelo de funcionalidad actual tiene su base en los conceptos de desarrollo prevaletentes en la década de los años 70, con algunas modificaciones introducidas en 1981.

Dentro de este marco existente, el Despacho Ministerial tiene poco margen de maniobra para planificar y coordinar las políticas sectoriales y conciliarlas con las políticas macroeconómicas. Los medios de que dispone el SPADA para recibir los criterios de planificación global y de retroalimentarlos, son escasos dado que no existe un vínculo formal entre la Unidad de Planificación Sectorial y SEGEPLAN.

Hacia adentro del sector, el Despacho también tiene serias dificultades para planificar y coordinar políticas, debido principalmente a que las diferentes áreas del esquema actual están incompletas, o en algunos casos no están cumpliendo con las funciones para las que fueron creadas.

El nivel de ejecución central presenta serias deficiencias derivadas de la falta de coordinación entre las políticas y acciones de las instituciones que conforman el Sector. Esta falta de coordinación se extiende a las instituciones extrasectoriales que son las que generan y ejecutan las políticas macroeconómicas. El área de acción del Despacho es reducida, en virtud de la posición minoritaria en los Directorios y Juntas Directivas de las instituciones semiautónomas del sector.

Dos son los aspectos que requieren especial atención dentro del contexto de la capacidad del Despacho para coordinar y conciliar las políticas macroeconómicas y sectoriales. El primero está relacionado con la necesidad im-

diata de completar el sistema de planificación y programación sectorial, haciendo funcionar a USPADA como vínculo técnico entre los COREDA y el COSUCO, así como con COPROSEC.

El segundo, está relacionado con la capacidad de coordinar acciones a nivel de Juntas Directivas de las Instituciones del SPADA. Para superar dicha restricción, es necesario que el Despacho Ministerial cuente con un foro, en donde estén representadas las cuatro instituciones mayoritarias que conforman las Juntas Directivas.

III. EL MARCO MACROECONÓMICO PARA LA TOMA DE DECISIONES

A. POLITICAS MONETARIA, CAMBIARIA Y CREDITICIA

Corresponde a la Junta Monetaria, la determinación de estas tres políticas económicas. Está constituida por ocho miembros entre los cuales se encuentra el Ministro del Agricultura, Ganadería y Alimentación.

El Consejo Técnico está integrado por los Directores de cinco departamentos del Banco, entre los cuales se encuentra el de Investigaciones Agropecuarias e Industriales.

Lo anterior implica que el Director del Agropecuario y sus colaboradores, deben tener un conocimiento adecuado sobre la problemática y organización del sector. La calidad de los trabajos y su proyección, permiten deducir que este departamento tiene personal altamente calificado e identificado con el proceso de desarrollo agropecuario; no obstante, no existe un procedimiento formal que permita la comunicación continua del Director con los niveles de ejecución central del SPADA.

En poco tiempo, el Despacho tiene que analizar el documento y derivar conclusiones sobre sus efectos en el sector. El Despacho Ministerial recibe los documentos para su análisis y discusión semanal en Junta Monetaria. Du-

rante el transcurso del año, se elaborarán diferentes normas de política monetaria, cambiaria y crediticia.

B. POLITICA FISCAL

Corresponde al Ministerio de Finanzas, la formulación y coordinación de las políticas macroeconómicas financieras.

1. Formulación del Presupuesto Anual

La Dirección Técnica del Presupuesto prepara, tramita y ejecuta el Presupuesto Anual del Estado, emitiendo normas generales que son distribuidas a las diferentes instituciones y ministerios. En el caso del MAGA, la relación se establece a través de COPROSEC, quien prepara el primer borrador del Presupuesto Sectorial y envía el anteproyecto para su evaluación por la Dirección Técnica.

Este anteproyecto sufre recortes muy severos, debido a que los criterios utilizados por el analista sectorial, difieren substancialmente de los utilizados por MAGA en la preparación de su Presupuesto.

2. Contratación de Préstamos Externos

La Dirección de Financiamiento Externo y Fideicomisos, es la dependencia del MIFI que en coordinación con SEGEPLAN, asesora al Ministro de Finanzas sobre la aprobación de las peticiones para contratar préstamos externos y su utilización. Dentro de estas funciones tiene estrecha relación con la unidad específica de USPADA en la presentación y aprobación de los préstamos sectoriales.

El grado de coordinación que existe entre USPADA y el Departamento de Financiamiento depende de la actitud de los funcionarios hacia la colaboración, ya que no existen normas establecidas que regulen estas relaciones.

C. POLITICA DE COMERCIO EXTERIOR

La formulación y coordinación de la política de comercio exterior, está a cargo del Ministerio de Economía a través de la Dirección General de Comercio.

La lectura de las actas de reuniones de Consejo Nacional de Promoción de las Exportaciones -CONAPEX-, la Comisión Nacional Coordinadora del Plan de Promoción de Exportaciones -CONACDEX- y del Grupo Operativo, indican que la participación del representante del MAGA es muy modesta y que no se han presentado iniciativas concretas.

La participación de MAGA en estos grupos, presenta amplias posibilidades para que el Despacho Ministerial pueda tener acceso efectivo en la formulación y administración de una de las políticas macroeconómicas más importantes, dentro de la concepción actual del desarrollo.

D. POLITICA DE COMERCIO INTERNO

La formulación de esta política, ha estado principalmente dentro de las funciones del Ministerio de Economía a través de la Dirección de Comercio. INDECA es la institución responsable de promover y aplicar las políticas de mercadeo, estabilización de precios, y abastecimiento de productos agrícolas que determine el Gobierno de la República a través del MAGA.

En la práctica, INDECA solamente trata de regular el mercado de granos básicos, mientras que el Ministerio de Economía, establece normas para los otros productos, incluyendo los agrícolas.

CONCLUSIONES

El análisis del proceso de formulación de políticas permite concluir que dentro del esquema actual y de acuerdo con las leyes vigentes, el Despacho Ministerial si tiene oportunidad de participar en la formulación de las prin-

cipales 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.

No obstante lo anterior, estas circunstancias son aprovechadas por el Despacho en una forma muy limitada, 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 involucra la formulación de políticas.

Una de las principales restricciones en la participación del Despacho en la formulación de este tipo de políticas, parece ser la falta de personal técnico dentro del SPADA, con conocimiento de políticas macroeconómicas, así como de negociadores experimentados.

IV. DECISIONES DE POLÍTICA ECONÓMICA QUE AFECTAN AL SECTOR

A. DEL TIPO RECURRENTE

Granos básicos, trigo, caña de azúcar, aceites vegetales, semilla de algodón, cardamomo, carne. Algunos de estos ejemplos pueden definirse como políticas de alcance sectorial; no obstante su formulación y efecto están insertos dentro de la política macroeconómica.

B. DEL TIPO ESTABLE

1. Política Monetaria

Tasas de encaje, operaciones de mercado abierto, operaciones de redescuento con recursos de banca central, crédito al sector público.

2. Política Cambiaria

Cuotas de importación, precios de la divisa.

3. Política Crediticia

Determinación de la tasa de interés, créditos de banca central, fondo de garantía para la actividad agropecuaria.

4. Política Fiscal

Nivel y estructura de impuestos, la inversión pública, elaboración del presupuesto.

5. Política de Comercio Exterior

Regulaciones al comercio, aranceles y tarifas, promoción de exportaciones.

6. Políticas de Comercio Interior

Regulación de precios, precios de subsidio, intervención del gobierno.

Las políticas macroeconómicas anteriormente identificadas, se utilizan con diferente intensidad para tratar de modificar ciertos comportamientos hacia un fin determinado. Regularmente los criterios utilizados en la toma de decisiones no necesariamente coinciden con los del desarrollo agrícola, ya que en algunos casos pueden tener efectos negativos en la producción y el ingreso generado por la agricultura.

CONCLUSIONES

Las políticas macroeconómicas de tipo recurrente se encuentran principalmente en regulaciones al comercio, tanto interno como externo, y son utiliza-

das para solucionar situaciones que se presentan con regularidad (usualmente un año). El estudio de normas de política suficientemente flexibles, podría ayudar a tomar decisiones más rápidas a estos problemas recurrentes, y al mismo tiempo se establecería ciertas bases para el comportamiento de los agentes económicos que participan en estas acciones.

Las acciones de política macroeconómica de tipo estable son numerosas y requieren un estudio permanente a fin de identificar con mayor precisión la intensidad y magnitud de su efecto.

Se requiere mayor conciencia entre los formuladores de política macroeconómica, de que el sector agropecuario, no está aislado de la economía global, y que las decisiones de carácter macroeconómico que se toman, tienen directos e importantes efectos en la producción, el ingreso, el empleo, la alimentación y las divisas que genera el sector agropecuario.

V. MECANISMOS UTILIZADOS POR EL DESPACHO PARA CAPTAR Y NEGOCIAR LA TOMA DE DECISIONES

En la formulación de políticas se identificó las instituciones que participan y promueven las acciones de tipo macroeconómico. La pregunta que se plantea en el presente capítulo, es cómo el Despacho Ministerial capta y negocia la toma de decisiones dentro de tales instituciones.

A. JUNTA MONETARIA

El Despacho tiene conocimiento de la política propuesta, hasta que le llegan los documentos técnicos a ser discutidos en la próxima reunión.

B. MINISTERIO DE FINANZAS

El Despacho no asiste a un foro específico para tratar los asuntos financieros, por lo que su relación se establece de manera informal en reuniones de

Junta Monetaria o del Gabinete a donde también asiste el Ministro de Finanzas.

C. MINISTERIO DE ECONOMIA

En materia de comercio interior no existe un organismo formal de coordinación con el Ministerio de Economía.

En materia de comercio exterior, el Despacho tiene la opción de negociar a través de CONAPEX, aún cuando es específico para la Promoción de Exportaciones.

D. CONGRESO DE LA REPUBLICA

El Despacho puede enviar directamente al Congreso de la República, leyes específicas para su discusión y aprobación. La Comisión de Agricultura del Congreso es la organización inmediata para el diálogo y la negociación.

CONCLUSIONES

Las posibilidades que tiene el Despacho para negociar las decisiones de políticas macroeconómicas, son mayores a través de Junta Monetaria que en las otras instituciones que formulan políticas. No obstante, estas posibilidades no han sido utilizadas con mayor intensidad debido a la falta de asesoría específica que permita el Despacho hacer planteamientos concretos y negociar en forma separada con los miembros de la Junta Monetaria.

Las posibilidades de negociación en el Ministerio de Finanzas dependen de los contactos personales con el Ministro del Ramo, y del fortalecimiento del poder de negociación de los niveles medios en USPADA.

Será necesario establecer mecanismos de negociación con el Ministerio de Economía con respecto a la política de Comercio Interior, ya que el Despacho no está representado en el Consejo Consultivo de Precios recientemente formado.

En materia de Comercio Exterior, la relación se establece vía CONAPEX, en donde existe un alto potencial de participación en la formulación de la Política de Promoción de Exportaciones, aún no utilizado.

Puede concluirse que la capacidad de negociación del Despacho sería mayor, si contara con planteamientos concretos y técnicamente fundamentados. Asimismo si existiera un grupo experimentado de negociadores para mantener el diálogo con los cuerpos técnicos de las instituciones formuladoras de política.

VI. PROPUESTA PARA MEJORAR LOS NIVELES DE RESPUESTA DEL DESPACHO

A. EN LAS RELACIONES HACIA ADENTRO DEL SECTOR

La falta de un sistema de planificación, programación y coordinación eficiente dentro del SPADA, no permite que el Despacho Ministerial pueda transmitir las señales de política macroeconómica que afectan al sector, a los diferentes niveles de asesoría, coordinación y ejecución. Asimismo, no le facilita la retroalimentación desde las bases, necesaria para la participación del Despacho en las diferentes formulaciones de política.

Atendiendo a lo anterior, se considera conveniente apoyar con mayor intensidad la organización del SPADA ya iniciada por el Despacho, y que tiene como objetivo fundamental mejorar su funcionalidad a fin de adaptarla a la nueva estrategia y prioridades del desarrollo agropecuario.

Tomando en consideración que se requieren resultados positivos a corto plazo, y que se cuenta con una estructura institucional en funcionamiento, no es recomendable realizar cambios tendientes a modificar sustancialmente el esquema actual, sino más bien modificaciones puntuales que mejoren la eficiencia y funcionalidad de las instituciones, especialmente de las que son claves en el proceso de planificación y coordinación de las actividades del SPADA.

En relación a lo anterior, y específicamente desde el punto de vista de las políticas macroeconómicas, se considera conveniente apoyar las acciones tendientes a la organización y fortalecimiento de USPADA, especialmente en los siguientes aspectos:

- Como unidad técnica de enlace entre los COREDA y COSUCO, en los procesos de planificación y coordinación.
- Como unidad técnica de enlace entre COSUCO y los COREDA por un lado, y COPROSEC por el otro; en los procesos de formulación del Plan Operativo Anual y del Presupuesto Sectorial.

B. EN LA COORDINACION INTERSECTORIAL

El estudio ha confirmado la reducida posibilidad que tiene el Despacho para coordinar las acciones de política, incluyendo las que tienen alcance macroeconómico, a nivel de las instituciones ejecutoras que conforman la organización del SPADA. Asimismo, la falta de un foro específico en donde el Despacho pueda conciliar las políticas sectoriales, con las diferentes decisiones de política que se toman en otros sectores y que afectan el desarrollo agropecuario.

Bajo la consideración anterior, se recomienda que el Despacho Ministerial promueva la institucionalización de la Comisión Alimentaria, sobre la base de lo que prescribe el Artículo 99 de la Constitución de la República, como organismo de alto nivel en donde se coordinan las políticas sectoriales y macroeconómicas del Estado, ya que el concepto de alimentación, está implícito dentro de todas las actividades del SPADA.

C. PARA MEJORAR LOS MECANISMOS DE CAPTACION Y NEGOCIACION

El Despacho tiene la posibilidad de negociar y participar en la formulación de las políticas de alcance macroeconómico. Sin embargo, no se cuenta con planteamientos concretos y técnicamente fundamentados que sirvan de base para las negociaciones. Así mismo, se ha determinado que no existe un grupo

experimentado de negociadores en el SPADA, que mantengan el diálogo con los cuerpos técnicos de las instituciones formuladoras de políticas.

Para superar esta restricción, se propone dar un fuerte apoyo al Despacho Ministerial, a fin de que tenga la asesoría permanente en materia de política macroeconómica, por lo que se recomienda lo siguiente:

- Prestar atención prioritaria a la formación de una unidad de análisis y formulación de políticas macroeconómicas que afectan al sector, que asesore directamente al Despacho Ministerial en la presentación de propuestas concretas e iniciativas de Ley, así como en el análisis y negociación de las políticas.
- Prestar un fuerte apoyo a la contratación y entrenamiento en servicio, de profesionales en las diferentes áreas identificadas en el presente estudio. Este grupo debería fortalecer la unidad asesora anteriormente descrita.
- El apoyo debe ampliarse a la formación y entrenamiento de negociadores a nivel técnico, a fin de que dialoguen con el personal de las instituciones clave.

D. PROPUESTAS ESPECIFICAS

Dentro de las políticas identificadas, se formulan las siguientes propuestas específicas:

1. Política Monetaria, Cambiaria y Crediticia

- Incorporar al Director del Departamento de Investigaciones Aeroespaciales e Industriales del Banco de Guatemala, como miembro asesor o invitado permanente a las reuniones del COSUCO.

- Institucionalizar y normar un mecanismo para la formación de comisiones técnicas de carácter temporal, para el estudio de aspectos específicos que serán trasladados a Junta Monetaria. Estas mismas comisiones estarían integradas por personal técnico de SPADA y BANGUAT.

2. Política Fiscal

- Formalizar el funcionamiento de la Comisión de financiamiento externo que ha tenido éxito inicial en las discusiones sobre la asignación del financiamiento externo a programas y proyectos del SPADA.
- Institucionalizar en USPADA y reglamentar, el proceso de elaboración del Plan Operativo Anual conforme la nueva modalidad adoptada recientemente por COPROSEC.

3. Política de Comercio Exterior

- Aprovechar en mayor grado la representación en CONAPEX y en el Grupo Técnico, para presentar iniciativas que beneficien al sector, principalmente en relación a la cooperación con la Gremial de Exportadores y la utilización conjunta de los recursos otorgados por las agencias internacionales para la promoción de exportaciones.

4. Política de Comercio Interior

- El establecimiento inmediato de una comisión conjunta MAGA/Ministerio de Economía, destinada a examinar los alcances del Decreto 57/87 especialmente en relación a los productos agropecuarios.

ANALISIS DEL GASTO PUBLICO EN EL SECTOR AGRICOLA DE GUATEMALA

*Jaime Carrera**

El propósito del presente trabajo es analizar la participación y comportamiento del gasto público en el Sector Agropecuario, en forma global, como en lo relativo a inversiones, revisando la deuda externa orientada al sector e identificando la capacidad del Ministerio de Agricultura para conducir un programa de inversiones acorde a las políticas del Gobierno.

El Sector Agrícola, que constituye el más importante en la economía del país, refleja a pesar de su nobleza y su potencialidad, los efectos de la crisis y del bajo proceso de inversión tanto privada como pública que lo hacen altamente vulnerable a los efectos del proteccionismo y desarrollo tecnológico de los países desarrollados.

Esta situación se evidencia no sólo en la caída del ingreso de divisas sino en problemas de origen interno que se concretan en un proceso acumulativo de desempleo que motiva migraciones rural-urbanas y situaciones de extrema pobreza.

Dentro de las limitaciones de carácter económico, institucional y técnico, se ha diseñado para el caso del Sector Agrícola, una política coherente con los objetivos nacionales del Gobierno, la cual está orientada a incrementar y distribuir en forma más equitativa el ingreso global del sector, propiciando un proceso permanente y equilibrado de crecimiento y desarrollo.

* Consultor IICA

En función de ello, la estrategia y la política agrícola de mediano plazo, están dirigidas a estructurar equilibrios razonables en el empleo agrícola, los salarios y el ingreso de los campesinos, a la vez de desarrollar un proceso de reactivación económica que permita establecer las bases para la industrialización de apoyo y la derivada de la agricultura y que permita absorber productivamente el excedente de mano de obra del Sector Agrícola.

La estrategia y las políticas se han cohesionado en seis programas prioritarios: tierra, riego, diversificación agropecuaria, seguridad alimentaria, agroindustria y recursos naturales renovables.

Se prevé que dado que el proceso de inversión no puede cortarse abruptamente, la estrategia antes planteada empezará a concretarse por inversiones a partir de 1988, año en el que se realizará un significativo esfuerzo en pre-inversión para materializar a partir de 1988 las inversiones directas en relación a los programas básicos señalados, lo que requiere de un nuevo enfoque para lograr una mayor agilidad en la ejecución física y financiera.

En lo que corresponde a 1987, la ejecución presupuestaria en el caso del Sector Agrícola se estima en un 188%, lo que obedece a una serie de deficiencias que van desde la elaboración de los estudios de factibilidad hasta engorrosos trámites burocráticos para retirar las asignaciones presupuestarias.

El esfuerzo a realizar para operacionalizar la política agrícola, cobra magnitudes importantes no sólo por la necesidad de mejorar la ejecución presupuestaria, sino también ante la urgencia de reorientar o fortalecer dentro del sector el gasto público. En efecto puede establecerse, que a raíz del déficit fiscal experimentado en 1981 que significó el mayor en su género, al situarse en Q675.8 millones (7.9% del PIB), el Estado orientó la política económica a reducir los gastos y a incrementar los ingresos, obteniéndose con ello resultados positivos en la reducción del déficit fiscal a Q36.3 y Q84.9 millones en 1985 y 1986 que representaron el 0.3 y 0.5% del PIB de esos años.

Esta política económica significó un elevado costo social, y un grave deterioro en el sector agrícola, ya que se limitó la disponibilidad de crédito, como consecuencia de la reducción de la liquidez bancaria, manifestándose una alta concentración del mismo en los rubros de agroexportación, disminuyó la oferta de insumos para la agricultura, acompañada de un alza considerable en los precios asociada a la especulación, lo que motivó el incremento en el costo de producción y consecuentemente en los precios de venta de los productos.

Adicionalmente se han mantenido tasas subsidiadas de interés que no han beneficiado equitativamente a los productos agrícolas, debido a la concentración del crédito bancario en los cultivos tradicionales de exportación y por último debe señalarse que las políticas de austeridad en el gasto público han afectado en mayor medida al sector agrícola, adicionalmente a que su participación en el gasto público ha sido tradicionalmente mínima, la misma se ha visto sensiblemente reducida hasta situarse en 1987 en el 8.2% del presupuesto total programado.

Si la participación del sector en el gasto total es mínimo, lo es aún menor en el caso de la inversión, la cual se ha mantenido entre el 10.0% y el 20.05% del presupuesto total del sector, ubicándose en términos reales para 1985 y 1986 en 6.5% y 9.75%, respectivamente.

Las medidas de política adoptadas, han incidido negativamente en la disponibilidad de recursos internos, lo cual se evidencia al analizar las fuentes de financiamiento de la inversión, las cuales a partir de 1980 estuvieron constituidas por bonos en un 95%, complementándose con recursos provenientes de préstamos externos y manifestándose una ausencia casi total de los recursos ordinarios, en 1986 y 1987 la estructura de financiamiento se modifica, proviniendo la fuente mayoritaria (70%) de recursos externos percibidos fundamentalmente por la venta de los productos importados con crédito dentro del Programa PL-480, con los cuales se logra financiar proyectos y actividades de arrastre tradicionalmente cubiertos con recursos ordinarios.

Es importante señalar que no obstante la estructura de la fuente de financiamiento pareciera indicar que se ha canalizado al Sector Agrícola un significativo aporte del financiamiento externo, este ha representado el 11.6% de la deuda pública externa total, alcanzado al 31 de junio de 1987 los Q144.153.9 miles; los cuales presentaron una ejecución del 70.9% sobre un total de préstamos contratados para el sector agrícola de Q239.721.1 miles negociados fundamentalmente con el BID y AID.

Debe reconocerse que el Sector Público Agrícola ha recibido una corriente poco significativa de recursos financieros en relación a otros sectores; que la ejecución ha mostrado una baja eficiencia y que la elaboración de estudios necesarios para acceder a nuevos financiamientos prácticamente no se ha realizado.

Si se busca una reactivación económica, la misma tendrá que darse en una primera instancia en base a la agricultura y que para ello los recursos destinados a inversión son fundamentales y mas difícil de obtener ante las restricciones cada vez mayores de las fuentes financieras y el peso que genera la deuda externa e interna sobre el sistema económico, limitando a su vez las posibilidades del sector, cuyas inversiones requieren de condiciones adecuadas debido a sus largos periodos de recuperación.

Se ha definido dentro de la nueva estrategia de inversión del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, que los recursos provenientes de donaciones y préstamos concesionarios, serán destinados para la inversión de los proyectos considerados dentro de los programas prioritarios; dentro de los mismos se ha dado prioridad al Programa de Riego, ya que constituye la base fundamental para sustentar la seguridad alimentaria y la diversificación agrícola como un proceso sostenido de generación de empleo y de ingreso.

El MAGA negoció durante 1987 financiamiento por un monto de alrededor de Q40.5 millones para construcción de obras de riego, concretándose adicionalmente Q4.9 millones para contratar la elaboración de los estudios correspondientes. Este financiamiento permitirá habilitar con riego 41,900 hectáreas

adicionales a las consideradas dentro de los proyectos negociados con anterioridad con el Japón y el BID.

Paralelamente se ha negociado el financiamiento de estudios que permitirán establecer nuevos mercados para la comercialización de los excedentes de frutas y hortalizas de clima cálido y templado en áreas de riego y miniriego respectivamente; por otra parte se ha iniciado un proceso de investigación participativa a nivel de las comunidades, el que está permitiendo identificar y formular conjuntamente con los mismos, numerosos miniproyectos productivos en virtud de lo cual, se ha negociado recursos de donación para financiar en forma oportuna, ágil y flexible la ejecución de los citados miniproyectos.

Como puede observarse el rol del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación en relación a la conducción del Sector Agrícola cobra características significativas, que evidencia la necesidad de sistematizar todo el proceso de inversión.

En relación a ello, se ha previsto dentro del MAGA, fortalecer la capacidad de gestión pública a fin de asegurar un asesoramiento adecuado y oportuno para la toma de decisiones de política a corto plazo.

En virtud de lo expuesto, cabe destacar la importancia de apoyar el proceso de recaudación preparado dentro del SPADA, a fin de viabilizar un proceso de inversión coherente con la política del Gobierno y que permita una participación más efectiva del Sector Agrícola en la definición de las políticas macroeconómicas, tomando en cuenta la importancia socioeconómica que reviste el sector y que por lo tanto amerita un tratamiento preferencial en la asignación del gasto público, tanto en lo que se refiere a volúmenes como a condiciones; otorgando en lo que corresponde a los recursos externos, preferencia a las inversiones productivas más que a gastos de funcionamiento, propiciando además una mayor eficiencia en la utilización de los mismos.

ASESORIA EN POLITICAS MACROECONOMICAS AL DESPACHO MINISTERIAL

*Guillermo Toro B.**

Hemos escuchado varias ponencias respecto al rol que le ha tocado jugar al Sector Agrícola en los años previos a la crisis económica que sufre América Latina, su participación durante la crisis y el que posiblemente deberá representar en los años venideros, convirtiéndose nuevamente en el elemento en el que se cifran grandes esperanzas como impulsador del desarrollo en los países latinoamericanos.

El proceso dinamizador de las economías latinoamericanas cuenta entre sus elementos básicos con un sector agropecuario de magnitud considerable tanto en generación de empleo, de divisas, de producción, el cual debería responder a las nuevas condiciones económicas y financieras que enfrentan los países.

El entorno de restricciones que forman parte del marco referencial, dentro del cual le corresponde tomar decisiones a los sectores público y privado, es cada día mas amplio y llama la atención que generalmente existe un escaso manejo de dicho entorno por parte de aquellos que analizan, definen y ejecutan políticas sectoriales.

En cierta forma se observa una debilidad en la identificación de la información y en su análisis, que oriente la formulación de la política sectorial y que le entregue elementos de juicio a las negociaciones del Despacho

* Especialista en Planificación Agrícola, IICA-Guatemala

con otros sectores de la economía nacional. De allí la importancia en definir el rol que debe jugar una unidad de análisis de políticas macroeconómicas, para dar asesoría al Despacho Ministerial en cuestiones relacionadas con la toma de decisiones sectoriales, y que estas sean formuladas dentro de un marco referencial entregado por las llamadas decisiones macroeconómicas.

Existen diversos ámbitos donde se originan decisiones de política macroeconómica, las cuales afectan el comportamiento sectorial y sobre los que el Despacho Ministerial tiene nula o a lo mas una pequeña oportunidad de influencia

Haciendo una estratificación por niveles en que se encuentran las políticas macroeconómicas que afectan al sector, se tiene entre las mas conocidas:

A. COMPORTAMIENTO DE LA ECONOMIA INTERNACIONAL

Existen variables cuyos parámetros son decididos directamente por los mercados internacionales y otras que corresponden a decisiones de gobierno o de Cumbres de Gobiernos y cuyo comportamiento influye directamente sobre las decisiones sectoriales en los países.

A pesar de que el sector y en la mayor parte de los casos, el país no tiene influencia sobre este tipo de decisiones; muchas de las políticas sectoriales deben ser analizadas dentro de su contexto, y las decisiones correspondientes al sector que se originan en los Despachos de Agricultura, deben incluir los efectos que aquellas producirán sobre los entes involucrados.

Algunas de estas son:

1. Tasas de interés y plazos de los créditos y nuevas oportunidades de disponibilidad financiera internacional.
2. Proteccionismo agrícola.
3. Restricciones arancelarias para exportaciones.

4. Transferencia de ingresos disponibles en los países y cambios en la demanda que se producen en los mercados de importación.
5. Precios relativos de las divisas que influyen en la compensación entre exportaciones e importaciones.
6. Decisiones sobre excedentes agrícolas.
7. Restricciones y condicionalidades puestos en práctica por organismos internacionales de financiamiento, para la aprobación de inversiones.

B. DECISIONES INTERNAS SOBRE POLITICAS MACROECONOMICAS

Son tomadas por parte de los entes de decisión económico-financiera del país, tal como la Junta Monetaria, Ministerios de Finanzas y Economía o Gabinete Económico, ellas señalan y condicionan el espacio para el desenvolvimiento del sector agrícola; en algunas oportunidades el Despacho Ministerial es consultado y su opinión utilizada para tomar este tipo de decisiones, ya sea porque forma parte de los organismos decisorios (Junta Monetaria, Gabinete Económico) o porque existe algún nexo entre el Despacho Ministerial de Agricultura y el órgano encargado de preparar las recomendaciones técnicas que sirven de base para la toma de decisiones (Banco Central, Dirección Técnica del Presupuesto, etc.)

Entre las principales políticas macroeconómicas que tienen incidencia sobre el sector agrícola se cuentan:

1. Políticas Fiscales

- impuestos
- gastos del gobierno, incluidos subsidios y presupuesto
- inversión pública

2. Política Monetaria

- tasas de encaje
- crédito
- tasas de interés

- fondo de garantía
- cuotas de exportación e importación
- sistema cambiario

3. Otras Políticas Combinadas

- fomento a la exportación
- sustitución de importaciones
- crédito externo e interno
- relaciones internacionales

C. DEUDA EXTERNA E INVERSIÓN SECTORIAL

Un tratamiento especial, tanto por su grado de complejidad como por su impacto sobre el sector agrícola, merece el manejo de la deuda externa, su relación con los programas de ajuste sectorial llevados adelante con algunos organismos internacionales y los programas de ajuste estructural negociados con los organismos financieros internacionales.

El monto de los créditos externos que han sido orientados hacia el sector agropecuario, sus condicionalidades, tasas de interés y plazos de pago; sus formas de negociación y su renegociación, como también todo el aparataje administrativo interno que deben organizar los países receptores para darle fluidez al crédito y eficiencia a la inversión, lo que implica gastos en dinero de contrapartida, recursos humanos y técnicos de contrapartida, tramitación de solicitudes interministeriales, negociaciones con los ejecutores y acreedores, licitaciones nacionales, multas y comisiones de compromiso, son elementos importantes que inciden sobre el entorno macroeconómico en que deben orientarse las decisiones sectoriales y que requieren de un manejo y de un análisis propio que permita orientar de la mejor manera dichas decisiones.

Comprensión y Participación en la Política Macroeconómica

Si bien el Despacho Ministerial no participa directamente en las decisiones sobre política macroeconómica, posee varios espacios de negociación

que pueden ser aprovechados como foros, para emitir la opinión sectorial respecto a los efectos de una determinada decisión sobre política macroeconómica o presentar alguna iniciativa respecto a la necesidad de modificar o definir una determinada decisión macroeconómica.

Se pueden diferenciar etapas en que el Despacho interviene en el conocimiento de las decisiones, en primer lugar está la de comprensión del entorno macroeconómico, tanto interno como externo, una segunda etapa es la de análisis de la situación del sector en el marco de la política donde se desenvuelve, luego una tercera etapa es la de mejorar el poder de negociación del Despacho entre los órganos económicos y financieros, ya sea mediante el apoyo directo a las intervenciones de las autoridades en los órganos de decisión en que participa, como también por el aumento de las relaciones con los organismos que realizan la labor de secretaría técnica en asuntos macroeconómicos y que tengan relación con el sector, como son los del Banco de Guatemala, Dirección Técnica del Presupuesto, otros.

Por último, el Despacho debe estar en capacidad de presentar iniciativas que favorezcan al sector ante los organismos económicos y financieros nacionales e internacionales.

El desarrollo de una unidad que cubra las cuatro etapas enunciadas anteriormente, dentro del Despacho Ministerial, otorgaría un mayor reconocimiento al Ministerio de Agricultura frente a los otros sectores económico-financieros del país y un mejoramiento del rol conductor sobre las actividades e instituciones que forman parte del sector agropecuario.

La secuencia de pasos enunciada anteriormente puede ser desglosada de forma explícita de la siguiente manera:

Primera etapa: Comprensión del entorno macroeconómico interno y externo

- a. El equipo constituido al efecto deberá identificar y conocer el comportamiento de las variables macroeconómicas que afectan al sector.

- b. Capacitar a los funcionarios del grupo en aspectos macroeconómicos, mediante reuniones que sirvan para refrescar y mejorar conocimientos sobre macroeconomía.
- c. Identificación de fuentes de información sobre las variables macroeconómicas y creación de un sistema de captación y sistematización de esa información (Actas Junta Monetaria, Diario de Centroamérica, Boletín USIS, FAO, Informes de Organismos Internacionales, etc.)
- d. Definición de indicadores de comportamiento de las variables identificadas.

Segunda Etapa: Análisis del sector respecto a las políticas macroeconómicas

- a. Identificar las principales políticas sectoriales que el Ministerio define.
- b. Estudiar la forma en que se analizan las políticas y los instrumentos usados para la definición.
- c. Determinar el cómo se afectan las políticas sectoriales por acción de las del entorno económico.
- d. Identificar los efectos de las políticas globales y las coyunturales sobre el diseño de políticas sectoriales.
- e. Elaborar un informe de seguimiento del comportamiento de las políticas macroeconómicas y de sus posibles efectos sobre el sector.

Tercera Etapa: Mejorar el poder negociador del Despacho

- a. Identificar los espacios con que cuenta el Despacho Ministerial para intervenir en foros, reuniones técnicas y cuerpos asesores en el diseño y análisis de políticas macroeconómicas.

- b. Diseñar una estrategia de acción operativa, que puede ser la de mejorar la presentación de documentos técnicos; mejorar el nivel de diálogo con los técnicos de otros sectores (Banco Central, Finanzas, Economía), aumento de las reuniones técnicas con ellos o invitándolos a participar en los foros interinstitucionales (Ej. COSUCO).
- c. Entregar en forma rápida y organizada una respuesta a las necesidades del Despacho en materia de asesoría macroeconómica.

Cuarta Etapa: Presentación de iniciativas por parte del Despacho

Una vez que se haya estructurado solidamente el grupo de apoyo en análisis macroeconómico, no solo se debe limitar a dar asesorías al Despacho en materias generales y coyunturales, sino que su manejo informático le daría la oportunidad de elaborar iniciativas dirigidas hacia el Congreso, Junta Monetaria y otros entes de decisión del Estado o de la empresa privada.

Un rol de importancia jugaría este grupo, como ente de apoyo al Despacho en materia de negociación de préstamos internacionales y de solicitudes sectoriales orientadas hacia instituciones de financiamiento externo; en este sentido el grupo haría las veces de traductor de las necesidades sectoriales llevadas hacia los organismos de financiamiento dentro de un marco de referencia entregado por las políticas macroeconómicas.

LA COOPERACIÓN TÉCNICA DEL IICA

Este proyecto se inserta dentro de la relación de cooperación técnica que el IICA brinda a Guatemala, y su negociación técnica se hará mediante una Carta de Entendimiento entre el Despacho Ministerial e IICA donde se definen los grandes campos de acción de dicha colaboración.

Para el logro de los objetivos el IICA ha designado un técnico internacional con la responsabilidad de conducir el proyecto y un operativo para respaldar la ejecución, sin descartar la posibilidad de la búsqueda y consecución de recursos extras para fortalecer algunas de las actividades programadas.

Se reconoce a USPADA como unidad de contraparte principal para desarrollar el proyecto y la presencia de una comisión de apoyo formada por técnicos del Despacho e IICA que serán los encargados del monitoreo de las acciones del Proyecto.

Así también se contempla el rol de USPADA como coordinador de la asistencia técnica y financiera internacional, en el sentido de delimitar los campos de acción de estas instituciones en el país a fin de no duplicar los apoyos y más bien ordenar sus actividades para conseguir la complementariedad necesaria en el sector.

Dentro de estos parámetros se espera desarrollar la cooperación técnica del IICA en los próximos años al Despacho Ministerial, mediante el Proyecto titulado "Apoyo al Despacho Ministerial y USPADA en el fortalecimiento de su capacidad de análisis de políticas agrícolas".



APR 03 1960

II CA-0121A
B-500-1804
Bogota-Cordoba

Seminario "el
la política m