

HCA F10 1590s
115055



115055



CONSEJO REGIONAL DE COOPERACION AGRICOLA DE
CENTROAMERICA, MEXICO, PANAMA Y REPUBLICA DOMINICANA

CUARTA REUNION DEL
COMITE EJECUTIVO DEL CORECA

Enero, 1986

DOC.CE/CORECA 10-IV-86

✓
ESTUDIO DE POLITICAS AGRICOLAS
ASPECTOS REGIONALES

IICA
E 10
159es.

San José, Costa Rica

Secretaría de Coordinación
CORECA

Enero, 1986

FICA
E10
159es

00000147



I

SITUACION SOCIECONOMICA GENERAL DE LA REGION

EL ...

CONTENIDO

| | |
|--|----|
| INTRODUCCION | 3 |
| I. SITUACION SOCIOECONOMICA GENERAL DE LA REGION | 4 |
| II. PRINCIPALES AREAS PROBLEMA CON CARACTER REGIONAL | 11 |
| III. AREAS QUE REQUIEREN ACCIONES O INVESTIGACIONES ADICIONALES | 20 |
| IV. LOS ESTUDIOS DE POLITICAS AGRICOLAS Y LA AGENDA DEL CORECA | 27 |

INTRODUCCION

El informe del Estudio de Políticas Agrícolas IICA-CORECA se compone de los siguientes documentos:

- Aspectos Metodológicos
- Aspectos Regionales
- Políticas Agrícolas-Costa Rica
- Políticas Agrícolas-El Salvador
- Políticas Agrícolas-Guatemala
- Políticas Agrícolas-Honduras
- Políticas Agrícolas-Panamá
- Políticas Agrícolas-República Dominicana

El presente documento, "Aspectos Regionales", se ocupa de identificar las áreas problema y las acciones de carácter subregional que, como resultado del análisis efectuado en cada uno de los países, resultan ser de mayor importancia.

Es importante destacar que no se trata de las áreas o acciones de mayor importancia para cada país desde el punto de vista individual -lo cual está tratado en el Capítulo "Consideraciones Finales" de cada documento específico-, sino de aquellos aspectos que, siendo importantes, presentan interés regional o han sido detectados en la mayoría de los países.

La primera parte del documento procura caracterizar, desde un punto de vista socioeconómico global, la situación del conjunto de países estudiados. En la segunda parte son expuestas las áreas problema desde la perspectiva de aquellos elementos que impiden que el sector público agropecuario cumpla el papel que le corresponde, o perturban su eficacia en el logro de sus objetivos. El tercer Capítulo propone un conjunto de acciones o investigaciones de

carácter regional que deberán realizarse con auxilio de los elementos en encontrados durante el estudio. Finalmente, se pasa revista a los Estudios que actualmente realiza CORECA, en los cuales se inserta el Estudio de Políticas Agrícolas, al cual pertenece el presente documento.

I

SITUACION SOCIECONOMICA GENERAL DE LA REGION

LAS MANIFESTACIONES DE LA CRISIS

Los países incluidos en el estudio experimentaron un crecimiento sostenido durante el período 1960-1980 -debido especialmente a condiciones favorables del comercio internacional y a la existencia en el sistema financiero internacional de abundantes recursos que fortalecieron los procesos internos de inversión. En particular para los países centroamericanos, la creación del Mercado Común significó la ampliación de los reducidos mercados internos y el desarrollo industrial basado en el proceso de sustitución de importaciones.

Ese proceso generó, a su vez, el crecimiento de la interdependencia entre esas naciones y el desarrollo de nexos de índole no comercial, que les trajo muchos beneficios.

En el quinquenio 1980-1985 todos los países estudiados han sufrido el empuje de la crisis. Algunos como Costa Rica y El Salvador, debido a sus características internas fueron los más sensibles y mostraron desde el comienzo de la década las graves manifestaciones de la crisis. Otros, que parecía iban a sortear la situación a causa de sus condiciones de estructura exportable más diversificada y/o su menor grado de endeudamiento externo, como República Dominicana y Guatemala, se han deteriorado con gran fuerza al final del quinquenio.

La crisis no ha respetado esquemas. Tanto afecta a naciones que han aplicado políticas monetarias y fiscales cuidadosas, que hasta podrían calificarse de "recesivas", como a países que se habían caracterizado por sus elevados déficits fiscales y la aplicación de políticas monetarias expansivas. O sea

que ningún país de la subregión * pudo escapar del proceso recesivo, sin importar las diferencias en las estructuras socioeconómicas existentes entre éstos y en los tipos de política económica que aplica cada uno de ellos.

Lo que sí se puede anotar es que el período en que la crisis se agrava es diferente. Los seis países estudiados pueden ser divididos en dos grupos, de acuerdo con el momento en que se presentan las peores manifestaciones. Un primer grupo podría ser denominado de "crisis temprana"; en él son incluidos Costa Rica, El Salvador y Honduras, que sufren el peor momento en los años 1980-1982 y muestran signos de recuperación a partir de 1984. Otro grupo es el de "crisis tardía" que incluye a Guatemala, Panamá y República Dominicana, en esos países el proceso se empeora a partir de 1983 y aún no presentan signos suficientes de que estén restableciéndose..

En el caso Centroamérica, el proceso de crisis fue reproducido por los problemas de tipo comercial y políticos que afectaron a los países en el período, los cuales se generalizaron a toda la subregión debido al elevado grado de interdependencia alcanzado a finales de la década del ochenta. La crisis económica, unida a los graves problemas políticos se ha encargado también de romper muchos lazos y debilitar el grado de interdependencia que se había alcanzado.

Un aspecto digno de destacar que se presentó en la mayoría de los países durante el período de la crisis, fue que el sector agropecuario sufrió menos sus embates que otros sectores de la economía. Esto se refleja en algunos países en una mayor participación del sector en el PIB y una mayor absorción del empleo. Lo anterior contribuyó a que algunos gobiernos decidieran explicitar en forma categórica que el sector agropecuario sería la base del desarrollo futuro y tendría la prioridad más elevada.

* Se refiere a los países incluidos en el Estudio.

ACCIONES PARA SUPERAR LA CRISIS

En todos los países han sido aplicados paquetes de medidas para superar la situación. En forma resumida, puede anotarse que se han adoptado medidas para lograr los siguientes objetivos específicos:

- Incrementar la producción
- Reducir los niveles de consumo nacional e inversión pública
- Reducir los gastos fiscales y principalmente el déficit fiscal
- Reducir las importaciones
- Incrementar las exportaciones
- Reducir los movimientos especulativos y la fuga de capitales
- Reducir las tasas de crecimiento de los precios
- Elevar los niveles de empleo

Sin embargo, en la mayoría de los países han prevalecido durante el período los objetivos ligados al logro de la estabilización y el ordenamiento económico, a costa del crecimiento económico y del aumento del empleo. Se puede observar también que el logro de esos objetivos en forma conjunta es prácticamente imposible, salvo que las exportaciones se incrementen sustancialmente, lo cual no ha sucedido. Todos los países muestran grandes disminuciones en sus ventas al exterior. Mas grave aún, los países que aparentemente están en la etapa de salida del proceso recesivo, si bien han podido estabilizar las exportaciones, éstas presentan un estancamiento a niveles sumamente bajos, logrados hace más de seis años.

Ante la disminución de las exportaciones agropecuarias tradicionales y de productos industriales, todos los países han tratado de incrementar las ventas de productos agrícolas no tradicionales, otorgando jugosos incentivos a los productores y exportadores de esos bienes. Sin embargo, en la mayoría de los

casos no han sido logrados los objetivos buscados. Algunos de esos productos se están incrementando en cuanto al valor de las exportaciones, pero esto no es generalizable y casi siempre ello se debe a la acción de compañías transnacionales que poco tienen que ver con los incentivos otorgados a nivel interno.

Si bien una buena parte de las razones que explican esa situación se encuentra en las estructuras actuales del comercio internacional, en el cual existen severas restricciones para que los ciudadanos de estos países puedan realizar negocios en los países desarrollados, también debe aceptarse que las estructuras productivas e institucionales de los países de la subregión no se han adaptado a las nuevas exigencias.

Existen aún demasiadas barreras para que los productores de productos no tradicionales se desarrollen y, más aún, para que se pueda lograr una adecuada integración agroindustrial. En este sentido, es importante tomar en cuenta las acciones que recomienda el Estudio de Políticas de Exportación de Productos no tradicionales, elaborado por el CORECA. En particular, existen tres elementos claves casi ausentes en esta estrategia de promoción de exportaciones no tradicionales: el desarrollo tecnológico nacional, la integración agroindustrial y el análisis de los efectos distributivos que conlleva la nueva estrategia de desarrollo.

LA AYUDA INTERNACIONAL

Diversos países, agrupaciones de países e instituciones internacionales se han interesado en brindar ayuda para que la subregión pueda superar las dificultades. En los Estados Unidos de América sobresale la puesta en marcha del Programa para la Cuenca del Caribe, que brinda una serie de ventajas comerciales para los productos provenientes de Centroamérica y el Caribe. Asimismo, ese país ha incrementado durante los últimos años el monto de ayuda financiera para los países de la subregión.

Las instituciones financieras internacionales, con excepción del BID, no habían desarrollado actividades importantes en la subregión durante el período 1980-1984. Sin embargo, a partir de 1984 tanto el FMI como el Banco Mundial

toman una posición más activa y participan en la mayoría los países, eso sucede principalmente con el FMI, ya que el Banco Mundial se ha incorporado de una manera muy cautelosa, y son pocos los recursos que ha colocado en la Zona durante estos años.

La Comunidad Económica Europea (CEE) ha fortalecido los programas dirigidos hacia estas naciones. Durante la primera etapa ha concentrado sus esfuerzos sobre todo en proyectos de desarrollo rural de carácter nacional. Sin embargo, ahora muestra mayor interés en programas de carácter subregional, al definir la asignación de recursos financieros de su presupuesto 1986-1987 para varias actividades que cubren a todos los países, especialmente con un Programa de Seguridad Alimentaria que se iniciará a principios de 1986.

Los demás países latinoamericanos también se han preocupado por la suerte de la subregión, en especial Venezuela y México, que la han abastecido de hidrocarburos, financiados en su mayor parte en condiciones relativamente blandas. En el seno del Sistema Económico Latinoamericano (SELA) se definió la creación del Comité de Acción para el Desarrollo de Centroamérica (CADESCA), organismo que se ocupa principalmente de canalizar recursos financieros y cooperación técnica hacia los países centroamericanos. Durante el último año, CADESCA también se ha preocupado por la agilización de los Acuerdos de Alcance Parcial existentes entre los países latinoamericanos, que dan ventajas de tipo comercial a las naciones de menor desarrollo relativo.

Los países nórdicos también se han preocupado por la situación de la zona, aunque hasta ahora sólo lo han hecho por medio de acciones específicas a nivel de cada país, tienen interés de iniciar una etapa de colaboración más amplia que considere a todos los países en conjunto.

Los Estados Unidos de América, los países nórdicos, la CEE y las instituciones internacionales han realizado investigaciones sobre la mejor manera de colaborar con los países de la subregión, considerados en conjunto. Entre esos esfuerzos sobresale el "Informe de la Comisión Kissenger para Centroamérica", en el cual son planteadas las posibles salidas y el tipo de ayuda requerida, desde la perspectiva de un grupo de intelectuales y

políticos estadounidenses preocupados por la grave crisis centroamericana.

Sin embargo, es claro que también se requiere un proceso de análisis y de acuerdos al interior de la subregión, que permitan realizar planteamientos a los gobiernos o agrupaciones de países para que su colaboración sea más efectiva.

En efecto, el análisis interpretativo del Estudio puede permitir al conjunto de países de la subregión una mayor capacidad de negociación de la cooperación internacional, especialmente en los aspectos vinculados con la puesta en marcha de la "Estrategia para el Fortalecimiento del Desarrollo Agropecuario Regional".

II

PRINCIPALES AREAS PROBLEMA CON CARACTER REGIONAL

Del proceso de análisis de las políticas agropecuarias y de las estructuras institucionales que existen para su concepción y aplicación en cada uno de los países, pueden ser extraídos algunos aspectos que son importantes y revisten un carácter regional.

1. En los países miembros del CORECA se fueron creando Consejos o Gabinetes Económico-Sociales, con el propósito de analizar, formular y evaluar políticas de desarrollo. Actualmente, en casi todos los países existen esos organismos aunque con diferentes modalidades y grados de funcionamiento. Sin embargo, en la mayoría de los países el Ministro de Agricultura no participa en esos organismos; si lo hace, su influencia no es significativa. Ello motiva que las autoridades del Sector Público Agropecuario (SPA) no participen adecuadamente en la formulación de ciertas políticas nacionales que afectan apreciablemente el funcionamiento del Sector, tales como las políticas monetarias, cambiarias, crediticias y fiscales.

2. En la mayoría de los países se encontró que la **coordinación política y técnica de los planes, políticas específicas** para el sector, programas y proyectos eran **insuficientes o débiles**. Entre los factores que contribuyen para que eso ocurra pueden ser mencionados los siguientes:

a. Las **políticas nacionales no se convierten en planes y políticas sectoriales**, capaces de imprimir una dirección a las instituciones del sector y de lograr una mayor integración de sus esfuerzos. Ello puede deberse, a su vez, a que los objetivos y políticas nacionales no estén del todo claros o hayan sido formulados en forma muy general.

b. Los **marcos institucionales de planificación** o de coordinación **no fijan claramente la rectoría del sector** por parte del Ministro de Agricultura ni las funciones y responsabilidades de las USPA's* a nivel sectorial.

* USPA= Unidad Sectorial de Planificación Agropecuaria

3. Se observa un **debilitamiento general de las USPA's** durante el período en estudio. Esa situación, agravada por la escasez de recursos financieros y de condiciones salariales adecuadas, se refleja en la rotación del personal técnico y en la ausencia o uso inadecuado de metodologías e instrumentos de planificación, y en una programación sectorial deficiente.

De esa forma, pudo observarse que **algunos países no han formulado planes de desarrollo agropecuarios** (marcos orientadores) ni planes operativos sectoriales, y no realizan o lo hacen en forma deficiente actividades de seguimiento y control, tanto a nivel sectorial como institucional. Tampoco desarrollan actividades de evaluación, sobre todo a nivel sectorial, de cumplimiento de objetivos, metas, políticas, programas y proyectos.

4. Los países miembros del CORECA han tenido que efectuar procesos de ajuste que implicaron, entre otros aspectos, la disminución del gasto público en términos reales. Eso ha repercutido también en las instituciones del SPA,^{*} que se han visto afectadas no sólo en su normal funcionamiento sino también en la reducción de la cobertura y calidad de sus servicios.

A lo anterior se agrega la habitual **baja participación de los gastos de los Ministerios de Agricultura con respecto al total de los gastos de los gobiernos centrales**. Tales reducciones en los gastos reales de las instituciones del SPA se dan precisamente cuando al sector se le exige mayor responsabilidad en la oferta de alimentos, de materias primas, y en la generación de divisas y empleos.

5. En la **mayoría de los países no existen los mecanismos de coordinación, consulta y concertación entre el SPA y las organizaciones del sector privado**, y si existen son aprovechados muy parcialmente.

* SPA= Sector Público Agropecuario

6. En los países del CORECA se presenta el problema de una distribución desigual de la tierra; si bien es cierto que ello se ha atenuado en algunos países, aún persiste en diferentes grados. La política utilizada para superar esa situación se ha basado en diferentes programas de reforma agraria que van desde la titulación hasta la compra y distribución de tierras privadas y del Estado. Aunque se ha beneficiado a un buen número de agricultores, no se ha logrado cambiar el patrón de tenencia; la ausencia de instrumentos de política que disminuyan o impidan la concentración de tierras en grandes propiedades es una de las principales razones de esa situación. Es decir, los gobiernos emplean grandes cantidades de recursos en la distribución de tierras; sin embargo, al no impedir la concentración, esta anula el efecto distributivo y los patrones de desigualdad persisten.

Un segundo problema común a estos esfuerzos es el constituido por las diferencias institucionales, que dificultan el apoyo necesario a los sectores reformados y causan la deserción de los pequeños productores, al no poder éstos consolidar sus explotaciones.

7. Dada la situación económica mundial y la crisis económica y social que atraviesan los países miembros del CORECA, es natural que exista una marcada contracción del crédito. Siendo el sector agropecuario uno de los que más riesgo implican para la banca, con un histórico problema de morosidad, es lógico que sea el primer afectado por esa contracción. En general puede observarse no sólo una contracción en el crédito destinado al sector, sino también una reducción en su participación porcentual, lo que provoca una financiación inadecuada para impulsar al sector.

A nivel interno del sector se presentan problemas de acceso al crédito por parte de los pequeños y medianos productores por falta de títulos de propiedad. En general el crédito agropecuario se concentra en algunos grupos específicos, especialmente en productos tradicionales de exportación y en granos básicos.

En cuanto a los productos no tradicionales, aunque existen políticas definidas para su impulso las regulaciones presentan falta de flexibilidad en las condiciones, período de gracia, tasa de interés, período de amortización, etc., que limitan mucho la financiación de esos productos.

8. El objetivo de autosuficiencia existente en varios países se ha generalizado en los países miembros del CORECA. En los últimos años se ha reforzado debido a los problemas de balanza de pagos que agobian a la mayoría de los países de la subregión; uno de los instrumentos de política más ligado al objetivo de autosuficiencia es la política de precios al productor de granos básicos.

La fijación de precios a nivel de productor ha permitido a los países de la subregión lograr mejoras sustanciales en la producción de granos básicos. Algunos países han podido alcanzar de ese modo el objetivo de autosuficiencia en uno o más de esos productos básicos.

Por otra parte, los **objetivos** de garantizar una dieta mínima a la población, así como **mantener un "bien-salario"** o "canasta básica" relativamente bajo, por medio de la política de fijación de precios al consumidor, **se han traducido en una carga de magnitudes crecientes**, que repercute negativamente en los ya abultados **déficits fiscales**.

Si bien la **política de precios** ha contribuido a la estabilización de los mismos en los diferentes países miembros del CORECA, también es cierto que ha **introducido ciertas distorsiones** en las diferentes relaciones de precios que determinan la posición de los granos básicos con respecto al resto de la economía, así como también su posición en el mercado internacional.

El nivel de los **precios de sustentación** se ha visto afectado desde dos frentes situados dentro de las economías nacionales. Uno de ellos se refiere a su valor real o su posición con respecto a las demás actividades productivas de la economía. Este valor real se ha deteriorado

significativamente en los últimos años, como resultado de una fijación de precios que no guarda relación con el movimiento de precios para el resto de la economía; si esa situación persiste, puede desalentar la inversión en este subsector a mediano plazo.

El segundo frente, que no es independiente del anterior, se refiere al deterioro de los precios de sustentación con respecto al costo de insumos tales como la mano de obra y los fertilizantes. Con excepción del caso de Panamá, los precios de sustentación han perdido poder de compra de insumos; eso es muy importante, ya que va en detrimento del grado de competitividad que pueda poseer este subsector.

El intercambio comercial cada día ocupa una posición de mayor relevancia en el desarrollo y estabilidad de las economías de los países de la subregión. Los granos básicos no se escapan de esa situación, razón por la cual las políticas de precios juegan un papel importante en las posibilidades internacionales de dichos productos. Las políticas de precios de los países no han correspondido a los diferentes movimientos que se han presentado en los mercados internacionales, por ello la producción de granos se ha visto desfavorecida.

Sin embargo, las políticas seguidas con respecto al tipo de cambio sobresalen como el instrumento de mayor relevancia en la política de precios. La tendencia a la sobrevaluación invierte la posición de los granos básicos con respecto a su costo de oportunidad internacional a través de subsidios implícitos a la producción nacional, al mismo tiempo que abarata sus importaciones.

Costa Rica, Honduras y Guatemala constituyen la excepción con respecto a la política del tipo de cambio, ya que en 1984 presentan tipos de cambio oficial muy similares a los correspondientes en términos reales. Al mismo tiempo, los dos últimos países mencionados tienden a valorar la producción nacional de granos a un precio equivalente a los precios internacionales, lo que al parecer ha tenido resultados positivos en los niveles de autosuficiencia.

9. Los seguros agropecuarios juegan un papel muy importante en la reducción del riesgo de los productores y de las entidades financiadoras, por ello son requeridas para el fomento de la producción. En la mayoría de los países del área, el seguro no existe o es aún incipiente. En los países en los que se encuentra más generalizado, su participación se concentra en unos pocos cultivos, con muy baja o ninguna cobertura para el resto de las actividades.

10. Aunque la investigación y transferencia de tecnología ha preocupado por mucho tiempo a los gobiernos, es indudable que la mayoría de las instituciones que prestan este servicio carecen de recursos y personal suficiente para llenar las necesidades de los países, lo que repercute en el bajo progreso tecnológico y el poco avance en productividad que presentan las naciones del área.

Esa falta de recursos obliga a que la transferencia se dirija hacia ciertos objetivos como los productos de exportación en unos casos o hacia algunos granos básicos en otros, dejando los demás productos con poca o ninguna asistencia.

En algunos de los países el modelo de transferencia es inestable y se ha cambiado con frecuencia, sin contar con un plan bien definido y diseñado de acuerdo con las características y necesidades particulares de cada realidad nacional.

En cuanto a la investigación propiamente dicha, los ministerios, las universidades y otras entidades dedicadas a esa actividad, realizan sus funciones en forma descoordinada, pues no existen lineamientos generales que dirijan sus esfuerzos hacia la superación de los problemas nacionales, evitando la duplicación de esfuerzos y, por consiguiente, el gasto innecesario de recursos que eso implica.

11. La participación del Estado en la **comercialización de los productos agropecuarios**, se limita en la mayoría de los países a los granos básicos y a unos pocos productos esenciales. El problema más generalizado es la falta de recursos o capacidad de almacenamiento que presentan las instituciones encargadas de esa actividad.

Los subsidios que en la mayoría de los países son canalizados por medio de estas operaciones afectan el **déficit del gobierno central** y descapitalizan a la institución encargada, ocasionando atrasos en los pagos de las compras a los productores y provocando su descontento. De ese modo se reducen los efectos que el gobierno pretende lograr por medio de los precios de sustentación o garantía como instrumentos de estabilización y fomento.

El resto de los productos fluye por canales privados; existe poco apoyo a los servicios de acopio rural, información de mercados y otros servicios e infraestructura, que son necesarios para elevar la eficiencia técnica y económica de los mercados.

12. Dado el fuerte impacto en los rendimientos de los diferentes cultivos que el riego pueda ocasionar en la mayoría de los países, han sido realizados grandes esfuerzos y han sido construidas obras primarias (principalmente represas) de considerable costo, aunque sin lograr el impacto esperado. Los principales obstáculos para un mejor aprovechamiento de este valioso recurso residen en la lenta conclusión o falta de las obras secundarias necesarias para llevar este servicio hasta el agricultor. También surgen como problemas, la poca capacitación a los agricultores en las técnicas de cultivo bajo riego y la falta de planificación adecuada para la utilización óptima de los terrenos irrigados.

13. Los gobiernos han intentado mejorar el acceso a los insumos y reducir su costo mediante su participación en este mercado, pero sin mayores logros. El insumo en que se ha tenido mayor éxito, a pesar de circunscribirse la mayoría de las veces a unos pocos cultivos, es el de las semillas. En el caso de la maquinaria agrícola han sido establecidos servicios para la mecanización por parte del Estado, pero las bajas tarifas,

altos costo de mantenimiento y dificultades de administración han ocasionado grandes pérdidas a las instituciones responsables. En la mayoría de los casos se ha dejado o se intenta dejar la actividad en manos de las empresas privadas.

En la rama de agroquímicos las experiencias han sido similares, sin que se lograra participar a un nivel competitivo en este mercado, con pocas y pequeñas excepciones. Las restricciones en esta área son aún mayores debido a que las transnacionales proporcionan distribución exclusiva. La participación del gobierno en el mercado de insumos no ha logrado mejorar la relación producto/insumo, que se ha venido deteriorando.

14. Ante la **incierto perspectiva de algunos de los productos tradicionales de exportación**, los gobiernos han utilizado gran cantidad de incentivos a los exportadores de productos no tradicionales, mediante la creación de órganos o instituciones para su promoción, legislaciones especiales y otros instrumentos. Sin embargo, y con excepción del cardamomo en Guatemala y los camarones en Panamá y El Salvador, no se ha logrado que esos productos se desarrollen en cantidades que les permitan representar un porcentaje significativo de las exportaciones.

La falta de un esquema institucional adecuado, de agilización de procedimientos y de la infraestructura apropiada, entre otras causas, han retrasado ese proceso de diversificación y han impedido la obtención de logros significativos en este campo.

15. De la consulta directa con los países en relación con el desarrollo de los **recursos naturales renovables** se ha logrado detectar la **preocupación** de las autoridades nacionales respecto a la **existencia de políticas débiles** que dificultan el manejo de esos recursos en los países integrantes del CORECA.

El común denominador es que se continua con la deforestación provocada por la continua demanda por tierra para ganadería y cultivos extensivos. Otra fuente de presión proviene del abandono de tierras que han sufrido un proceso de agotamiento debido a prácticas de cultivo inadecuadas; la situación ha desembocado en un proceso acelerado de pérdidas de recursos.

III

AREAS QUE REQUIEREN
ACCIONES O INVESTIGACIONES ADICIONALES

A continuación son presentadas aquellas acciones o investigaciones adicionales sugeridas para enfrentar, al menos parcialmente, las áreas problema comunes.

1. Fortalecimiento del Sistema de Planificación Sectorial Agropecuario (SIPSA)

Con ello se pretende lograr una mayor efectividad y eficiencia en el manejo de los instrumentos de política y de las acciones de las estructuras institucionales del sistema de planificación agropecuario, así como mejorar sus vinculaciones con el Sistema Nacional de Planificación y, en general, con las acciones del gobierno.

Para el caso en que los marcos jurídicos estén incompletos o hayan llegado a grados inadecuados de inflexibilidad o ineficiencia, se requiere una revisión inmediata y la adaptación correspondiente, con el fin de ajustar las estructuras institucionales vigentes a las exigencias del nuevo modelo de desarrollo.

2. Definición de la rectoría y liderazgo en el sector

Con la revisión de la estructura y funcionamiento del SIPSA y de las instituciones del SPA, se debería definir claramente la rectoría y el liderazgo del sector por parte del Ministro de Agricultura. Ello implica fortalecer los Consejos Agropecuarios Nacionales como órganos de formulación, consulta y coordinación de las políticas agropecuarias. En relación con lo anterior, se debería establecer el liderazgo técnico que deben ejercer las Unidades de Planificación Sectoriales Agropecuarias (USPA's), en su carácter de organismo de planificación sectorial y no ministerial.

3. Fortalecimiento técnico y operativo de las USPA's

Se debe fortalecer y mejorar la efectividad de las USPA's en las tareas de asesoramiento y de articulación de planes, políticas, programas y proyectos, tanto en el corto como en el mediano plazo.

Con ese fin se considera necesario reforzar al personal actual y capacitar los recursos humanos de las USPA's, así como garantizar condiciones económicas y laborales adecuadas que permitan la continuidad o permanencia de los técnicos.

La capacitación debe incluir al menos los siguientes aspectos: metodologías para la investigación, análisis de políticas nacionales y regionales, metodologías para articular la tarea de asesoramiento y toma de decisiones, metodologías y puesta en marcha de sistemas de seguimiento y control de actividades y proyectos; finalmente, metodologías para la evaluación de planes, programas y proyectos.

4. Mayor asignación de recursos financieros al SPA

Se considera necesario, en primer lugar, propiciar a nivel del gobierno y del país en general un reconocimiento claro y efectivo del papel del sector agropecuario en el desarrollo futuro del país. Actualmente es imprescindible que el sector sea considerado como estratégico dentro de ese desarrollo y no sólo como un sector importante. En relación con ello, se sugiere que la asignación presupuestaria refleje la prioridad del sector, tanto en relación con los gastos de inversión como en los gastos operativos necesarios para lograr aumentar la producción, la productividad y el empleo. Además, las autoridades agropecuarias deben inducir a las más altas autoridades del gobierno a que destinen adecuados recursos externos al sector, con el propósito de atender la demanda creciente de bienes y servicios que implica el desarrollo integral del sector agropecuario, en la búsqueda de impulsar un nuevo modelo de desarrollo.

5. Relación entre el SPA y el sector privado

Ese modelo de desarrollo, por otra parte, exige del sector privado un crecimiento sostenido de la producción de alimentos, de materias primas y de productos exportables, y la generación de fuentes de empleo. No podrá llevar a cabo adecuadamente ese papel si no existe una participación efectiva de ese sector en la formulación, decisión y ejecución de las políticas que lo afectan.

En consecuencia, se considera deseable que se establezcan los mecanismos institucionales de concertación que hagan posible esa participación en forma ágil y permanente. Un requisito imprescindible para facilitar esa participación es la formulación de un Marco Orientador que sirva de referencia para la concertación con el sector privado.

6. Distribución de la tierra

Dentro de la problemática de la distribución de la tierra existen tres áreas que requieren acciones de corto plazo apropiadas para proporcionar los instrumentos necesarios y complementar los programas de reformas agrarias.

En primer lugar, existe la necesidad de identificar y aplicar medidas de política tales como la tasación progresiva, renta presuntiva, legislación u otros instrumentos que reduzcan o eviten la concentración de tierras. Una segunda acción no menos importante es el desarrollo de metodologías para la formulación de programas de fomento a los sectores reformados, que contemplen los servicios de apoyo y de infraestructura necesarios para la consolidación de los productores, acompañados con investigaciones sobre las diversas formas asociativas o de autogestión.

7. Crédito agropecuario

Dentro de la problemática actual deben estudiarse las necesidades crediticias del sector agropecuario, con el propósito de que los países recobren su dinámica de desarrollo, ya que en general la disponibilidad de crédito es insuficiente o con características inadecuadas como para impulsar nuevos productos.

Los subsidios en las tasas de interés deben ser dirigidos a grupos muy específicos y con carácter temporal, para no debilitar las instituciones y tener muy ligado al crédito con los seguros agrícolas, la asistencia técnica y otros servicios complementarios.

8. Políticas de precios

Es necesario reforzar los instrumentos técnicos en el manejo de las políticas de precios, buscando metodologías para establecer niveles de precios que permitan a los países desarrollar su potencial en la producción de granos, sin llegar a subsidiar las exportaciones, e introducir en una forma más explícita el uso del comercio internacional en la política de precios.

Debe analizarse con mayor detalle la política de autosuficiencia, principalmente con respecto al maíz. Precios más altos que su costo de oportunidad, sostenidos durante períodos largos, alteran significativamente la posición relativa de la producción de aves y cerdos con respecto a la carne de res, lo que se traduce en cambios importantes en los patrones de consumo; también puede alterar las posibilidades que tenga el país en cuanto a la captación de divisas por medio de esos tres productos.

Deben buscarse mecanismos de mayor eficiencia en el manejo, distribución y cobertura de los subsidios en granos básicos, con el fin de reducir la carga que representan en el déficit fiscal, con el propósito llegar en forma más directa a los grupos de la sociedad a los cuales el subsidio debe dirigirse.

9. Investigación y transferencia de tecnología

En el área de la transferencia de tecnología es necesario evaluar diferentes alternativas o esquemas de transferencia que permitan llenar las necesidades del país, tomando en cuenta las restricciones de recursos. En la asignación de los recursos del gobierno para proveer asistencia técnica debe asignarse prioridad a aquellos productos cuya rentabilidad sea relativamente baja debido a lo reducido de su operación o porque a causa de otras circunstancias no puedan pagarla. Se debería dejar en manos privadas o semi-privadas, a través de oficinas especializadas, la asistencia de los productores que operan a niveles de mayor desarrollo comercial.

En cuanto a la investigación, si bien es cierto que los investigadores no deben ser encasillados dentro de marcos inflexibles que impidan la generación de nuevas áreas o líneas de investigación, esto no se opone a que exista una buena organización con lineamientos generales sobre las necesidades prioritarias del sector, basadas en evaluaciones económicas y sociales de los beneficios que puedan producir. Tal es el caso de investigaciones que conduzcan a mejoras en productividad, comercialización y utilización de recursos en la forma más rentable.

Se requiere, asimismo, una adecuada coordinación de las diferentes instituciones con el propósito de evitar duplicación de investigaciones concentradas en unos pocos cultivos.

10. Seguros agropecuarios

Si la región desea incrementar sus exportaciones y además obtener equilibrio en el abastecimiento de alimentos básicos, es indispensable que pueda garantizar la protección de la producción con programas de seguros de cosechas. Inicialmente éstos podrían cubrir los alimentos básicos y los productos de exportación, para expandirse gradualmente. En ésta área los países del CORECA deberían recibir colaboración técnica por parte de otros países que tienen mayor experiencia.

11. Comercialización

La comercialización de los productos agropecuarios y sus funciones complementarias presentan una amplia gama de necesidades de investigación, cuya elaboración debe ordenarse de acuerdo con sus beneficios. El manejo postcosecha, incluyendo el procesamiento, conservación de productos, tamaño y localización de centros de acopio y mercadeo, sistemas de información de mercados y otras actividades complementarias, ofrece un excelente potencial para mejorar la distribución y nivel de ingresos de los productores, sin elevar necesariamente los costos al consumidor y fomentando la producción.

12. Riego

Dada las grandes inversiones en la infraestructura de riego que ya están realizadas, su baja utilización y el poco impacto de estas obras en el incremento de la producción del sector, es conveniente que en el corto plazo, con el apoyo de los organismos regionales e internacionales que han estado vinculados a los programas de riego, los países se aboquen a revisar y ajustar en forma conjunta los planes y programas que operan con ese fin.

Deben ser desarrolladas metodologías y brindados lineamientos para garantizar el mejor aprovechamiento de los recursos que ya se han invertido. La conclusión de las obras secundarias necesarias para que el agua pueda llegar a los productores debe ocupar el primer lugar en el orden de prioridades del sector agropecuario. Lo anterior debe complementarse con programas masivos de capacitación dirigidos a los usuarios de los servicios de riego y a los encargados de administrar los sistemas.

13. Insumos

Debido al reducido tamaño de los mercados de los países en estudio, y a la existencia de estructuras monopólicas internacionales para la comercialización de los insumos, debería analizarse detenidamente la posibilidad de establecer un sistema de compras conjuntas de agroquímicos. Ello, además de reducir el impacto que la importación de esos productos tiene sobre la balanza comercial, reducirá los costos de producción, con lo cual se posibilitará una mejor posición de competencia a nivel internacional.

14. Recursos naturales renovables

Debido a la gran preocupación que se pudo detectar en los países sobre el estado actual y el futuro de los recursos naturales renovables, pero también a que la información sobre esta materia es fragmentaria, dispersa y escasa, deberían asignarse fondos para la recopilación de información, y para elaborar

indicadores que son indispensables en la generación de políticas y programas de inversión para el adecuado desarrollo de la conservación de aquellos recursos.

IV

LOS ESTUDIOS DE POLITICAS AGRICOLAS
Y LA AGENDA DEL CORECA

Los Estudios realizados durante el último período por CORECA fueron elaboradas en cumplimiento del mandato del Consejo de Ministros contenido en la Resolución IV. 1 sobre Estrategias para el Fortalecimiento del Desarrollo Agropecuario Regional (diciembre 1983. Tegucigalpa, Honduras). El conjunto de Estudios está conformado por tres grupos principales:

- Políticas Agrícolas
- Seguridad Alimentaria
- Políticas para la Promoción de Exportaciones No Tradicionales

En el primer grupo de estudios se incluye el análisis de la situación socioeconómica de los países de la subregión, el impacto que las políticas aplicadas en el sector agropecuario tienen en el desarrollo de esos países y el papel que el sector público agropecuario desempeña para enfrentar la problemática actual.

El segundo grupo -Seguridad Alimentaria contiene una bibliografía anotada sobre ese tema y un análisis detenido sobre su situación en la subregión.

El tercer grupo estudia el tipo de políticas que los países de la subregión han estado aplicando para promover las exportaciones no tradicionales y sugiere acciones que pueden ser realizadas para aumentar la eficacia de dichas políticas.

Este conjunto de Estudios proporciona a las autoridades de los países el potencial analítico que les permite contar con bases para tomar decisiones, ponerlas en operación y darles seguimiento a nivel de la subregión y de cada una de las naciones.

