

CA
1
950



O
U
OPORTUNIDADES Y DESAFIOS PARA SUPERAR LAS
CONDICIONES DE POBREZA RURAL EN EL MARCO DE LA
APERTURA COMERCIAL Y LA LIBERALIZACION ECONOMICA EN CENTROAMERICA

Lic. Helio Fallas
Consultor

San José, Costa Rica
Enero, 1992

PROGRAMA I: ANÁLISIS Y PLANIFICACION DE LA POLÍTICA AGRARIA

00005941 1950

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA
PROGRAMA I ANALISIS Y PLANIFICACION DE LA POLITICA AGRARIA

OPORTUNIDADES Y DESAFIOS
PARA SUPERAR LAS CONDICIONES DE POBREZA RURAL
EN EL MARCO DE LA APERTURA ECONOMICA Y LA LIBERALIZACION
DE CENTROMERICA

-

Helio Fallas V.

Consultor

Enero de 1991

I
I
I
I

	INDICE GENERAL	
	INDICE DE CUADROS	
	AGRADECIMIENTOS	
	RESUMEN	
	INTRODUCCION	1
	MARCO CONCEPTUAL Y METODOLOGICO SOBRE POLITICAS MACROECONOMI- CAS Y POBREZA	5
I I	MAGNITUD Y CARACTERISTICAS GENERALES DE LA POBLACION POBRE	11
	A. Magnitud de la pobreza y su evolución en la década de 1980	11
	B. Desarrollo humano de la fuerza de trabajo	20
	C. Factores estructurales determinantes de la pobreza	22
	D. Políticas sociales en Centroamérica	29
V	PRODUCCION Y EMPLEO ENTRE LOS POBRES RURALES	32
	A. Evolución reciente de la producción agropecuaria	32
	B. Identificación de los pobres rurales	35
	C. Producción de los pobres agrícolas	42
	D. Categorías ocupacionales de los pobres rurales	48
	E. Relaciones entre los sectores agrícolas y entre éstos y los otros sectores económicos	49
V	LAS POLITICAS DE COMERCIO E INTEGRACION EN CENTROAMERICA	52
	A. Las políticas de estabilización y de ajuste estruc- tural y la agricultura	52
	B. Políticas comerciales y de integración en granos básicos en los inicios de la década de 1990	64
	C. Efectos de las políticas de comercio e integración sobre los pobres	70

	D. Las políticas agrícolas de los países industrializados	80
VI	OPORTUNIDADES Y DESAFIOS PARA RESOLVER LA POBREZA RURAL	
	ANTE EL ENTORNO DE LOS 90	83
	A. Las oportunidades	83
	B. La acción del Estado	89
	C. El compromiso de la sociedad civil	91
VII	BIBLIOGRAFIA	

INDICE DE CUADROS

NUMERO	TITULO	PAGINA
	Centroamérica: magnitud de la pobreza en 1980 y 1990	12
	Centroamérica: población urbana y rural y población pobre y no pobre en 1980 y 1990 (en porcentajes)	13
	Centroamérica: población total y pobre en 1990	16
	Centroamérica: población pobre, urbana y rural en 1990 (en porcentajes)	17
	Centroamérica: población rural pobre y no pobre en 1990	18
	Centroamérica: índice de desarrollo humano entre países seleccionados de América Latina	21
	Centroamérica: población rural 1950-1990	23
	Centroamérica: Producto interno bruto total y agropecuario	33
	Costa Rica, Guatemala y Honduras: situación socioeconómica y demográfica de las familias en el Area Rural en 1989.	37
0	Costa Rica, Guatemala y Honduras: situación socioeconómica y demográfica de las familias pobres y no pobres en 1989. Area rural.	38
1	Costa Rica, Guatemala y Honduras: situación socioeconómica y demográfica de las familias pobres en 1989. Area rural. Porcentajes	40
.2	Resumen de la tipología de los productores de granos básicos del Istmo Centroamericano.	43
13	Centroamérica: Granos básicos, área, rendimiento y producción, según tipo de grano y países.	47
14	Centroamérica: Principales instrumentos de políticas macroeconómicas y efectos sobre objetivos seleccionados de política económica	55
15	Proporción del consumo de granos básicos que se abastece cada país por Importaciones Netas (Media periodo 1984/85-1989/90)	65
16	Acuerdos referentes a áreas de armonización reciente de políticas agrícolas para la liberalización del comercio intrarregional y extrarregional	68

17

Condiciones básicas a considerar para el libre comercio de granos básicos en Centroamérica. Actuales y previstas.

73

AGRADECIMIENTOS

Deseo agradecer la colaboración prestada por los técnicos del Programa I Análisis y Planificación de la Política Agraria del IICA por la colaboración prestada al autor en el desarrollo del presente documento. Especial reconocimiento a los señores Manuel Jiménez y Danilo Herrera por la discusión de algunos de los temas centrales tratados en este trabajo.

Igualmente mi agradecimiento al señor Eduardo Solano, Jefe de la Oficina de Planificación del Consejo Nacional de la Producción, por analizar con el suscrito temas sobre la liberalización del comercio intrarregional y los esfuerzos que hace ese Consejo por poner en marcha el sistema de banda de precios.

Mi agradecimiento también es para Guido Vargas A. y amigos de PANACIONAL por el análisis de algunos de los temas tratados en este documento, en particular sobre aspectos que pueden afectar a los pequeños productores de granos básicos con la liberalización del comercio de granos.

Finalmente, expreso mi agradecimiento a Juanita Castro por la revisión competente del texto del documento y la verificación de las cifras de los cuadros.

En todo caso, las opiniones que se expresan en este documento son entera responsabilidad del autor.

Helio Fallas V.



RESUMEN

En Centroamérica, el análisis de los efectos de los programas de estabilización y de ajuste estructural adquiere una significación especial desde el punto de vista distributivo. En primer lugar por la pobreza generalizada que exhibían los países al finalizar la década de 1970, con excepción de Costa Rica, a pesar del crecimiento sostenido que tuvieron las economías de la región durante varios lustros; en segundo lugar, por el significativo deterioro de la situación económica, social y política que los países han debido afrontar desde la década pasada. Con ello a los rezagos sociales estructurales se agregaron otros nuevos como consecuencia de las nuevas realidades regionales e internacionales.

Recientemente, como resultado de la aprobación del Plan de Acción para la Agricultura Centroamericana (PAC) por parte de la X Cumbre de Presidentes centroamericanos, celebrada en El Salvador en julio de 1991, se acordó, entre otros aspectos, una liberalización de los productos agropecuarios en el comercio intrarregional y el establecimiento de bandas de precios para ciertos productos que se importarían fuera de la región. Ante la concreción de estas políticas, surge la necesidad de dar respuesta, aún en forma preliminar, a la pregunta de cómo asegurar que el actual esfuerzo que realizan los países por abrir sus economías se traduzca en una mejoría permanente y significativa de las condiciones de vida de la mayoría de la población.

Esta pregunta resulta válida puesto que en la experiencia centroamericana el crecimiento económico no ha sido garantía de mejores condiciones de vida de su población, con excepción de Costa Rica.

En el análisis de las causas de la pobreza rural, destacan

aquellas originadas con el tipo de desarrollo que ha caracterizado los países centroamericanos, que se ha basado en estructuras económicas débiles e iniquitativas sobre las cuales se superpusieron actividades modernas orientadas a mercados de exportación. Más recientemente, los efectos de las políticas de estabilización y de ajuste estructural a corto plazo han incrementado los niveles de pobreza de los países precisamente cuando existen regímenes democráticos en forma simultánea en todos los países de la región.

Ante los graves problemas sociales acumulados por años, los gobiernos centroamericanos, con el apoyo de la sociedad civil y la comunidad internacional, han desplegado esfuerzos importantes para aliviar las condiciones de miseria de amplias mayorías en los países. Información sobre la pobreza en Centroamérica destaca que la pobreza afecta en mayor proporción a los sectores rurales, siendo en éstos además, más generalizada e intensa. Por otra parte, el segmento "tradicional" del sector agropecuario alberga mayoritariamente a los pobres a través de las categorías ocupacionales de "cuenta propia", empleado privado y familiar sin sueldo. Hasta ahora, los esfuerzos referidos para frenar el avance de la pobreza en la década de 1980 han resultado muy insuficientes dado los rezagos históricos acumulados.

Por otra parte, en el análisis de los efectos de las políticas económicas sobre los grupos pobres, se destaca, entre otros aspectos, que los pequeños productores han quedado en su mayor parte al margen de los beneficios del nuevo esquema exportador que se impulsa. En general, los pequeños productores no disponen de los recursos necesarios para acceder a grandes inversiones, tecnología y procesos de comercialización que requieren la mayoría de los productos agrícolas tradicionales.

Asimismo, la devaluación nominal tiende a elevar el costo de la canasta básica y la paridad en el tipo de cambio en términos reales no se ha traducido en general, en el corto plazo, en generación de fuentes de empleo por las bajas elasticidades de la oferta.

La política fiscal ha restringido recursos al sector agropecuario, lo que ha significado menor desarrollo de proyectos de inversión y la imposibilidad de mejorar ciertos servicios a los productores.

Asimismo, los salarios reales han disminuido en todos los países en la década pasada, afectando las condiciones de vida de amplios sectores de la población.

Las funciones de los organismos de comercialización agropecuaria se han modificado profundamente, disminuyendo las pérdidas financieras de estos entes. Por otra parte, se ha dejado, para la mayoría de los productos, que las fuerzas de mercado tomen las decisiones sobre los precios, comercio exterior, la producción y la distribución de los alimentos básicos.

En ese contexto, se resalta que las decisiones tomadas de liberalización de precios y mercados de productos alimenticios agropecuarios afectarán a productores y consumidores en forma inmediata, mientras que la infraestructura necesaria para las exportaciones, el programa de modernización agropecuaria y la capacitación y desarrollo de recursos humanos (previstos en el PAC) se concretarán en el mediano plazo. Esto plantea la necesidad que estos programas tan relevantes para la competitividad de los países y la eliminación de la pobreza sean desarrollados a la brevedad posible.

Los efectos de las políticas comerciales sobre los pobres rurales (en particular los productores de granos básicos) dependerán en gran medida de las negociaciones de precios entre los productores y los

intermediarios. Si los productores no logran organizarse y los compradores se "asociaran", es posible que se produzca una redistribución del ingreso en favor de los intermediarios. Con ello los perdidos serían los pequeños productores que podrían percibir menores ingresos y los consumidores que eventualmente pagarían precios más altos.

Cabe destacar, asimismo, que la menor protección a la producción agrícola en los países centroamericanos se presenta precisamente cuando el persistente proteccionismo agrícola de los países industrializados les cuesta entre 100 y 150 mil millones de dólares.

Los países centroamericanos deben continuar realizando esfuerzos por lograr una mayor inserción en la economía internacional. Sin embargo, para que esa inserción pueda rindir los máximos beneficios económicos y sociales, se considera necesario que se base en la aplicación de políticas macroeconómicas que propicien un clima efectivo de estabilidad política, económica y social y en el desarrollo de un conjunto de programas estratégicos que hagan viable el nuevo esquema de desarrollo.

Entre ese conjunto de programas destacarían los siguientes: desarrollo agroindustrial, comercio exterior, ciencia y tecnología, educación y recursos humanos, desarrollo social (asegurar al menos condiciones básicas de salud y educación para la mayoría de la población), conservación y manejo del medio ambiente, otros.

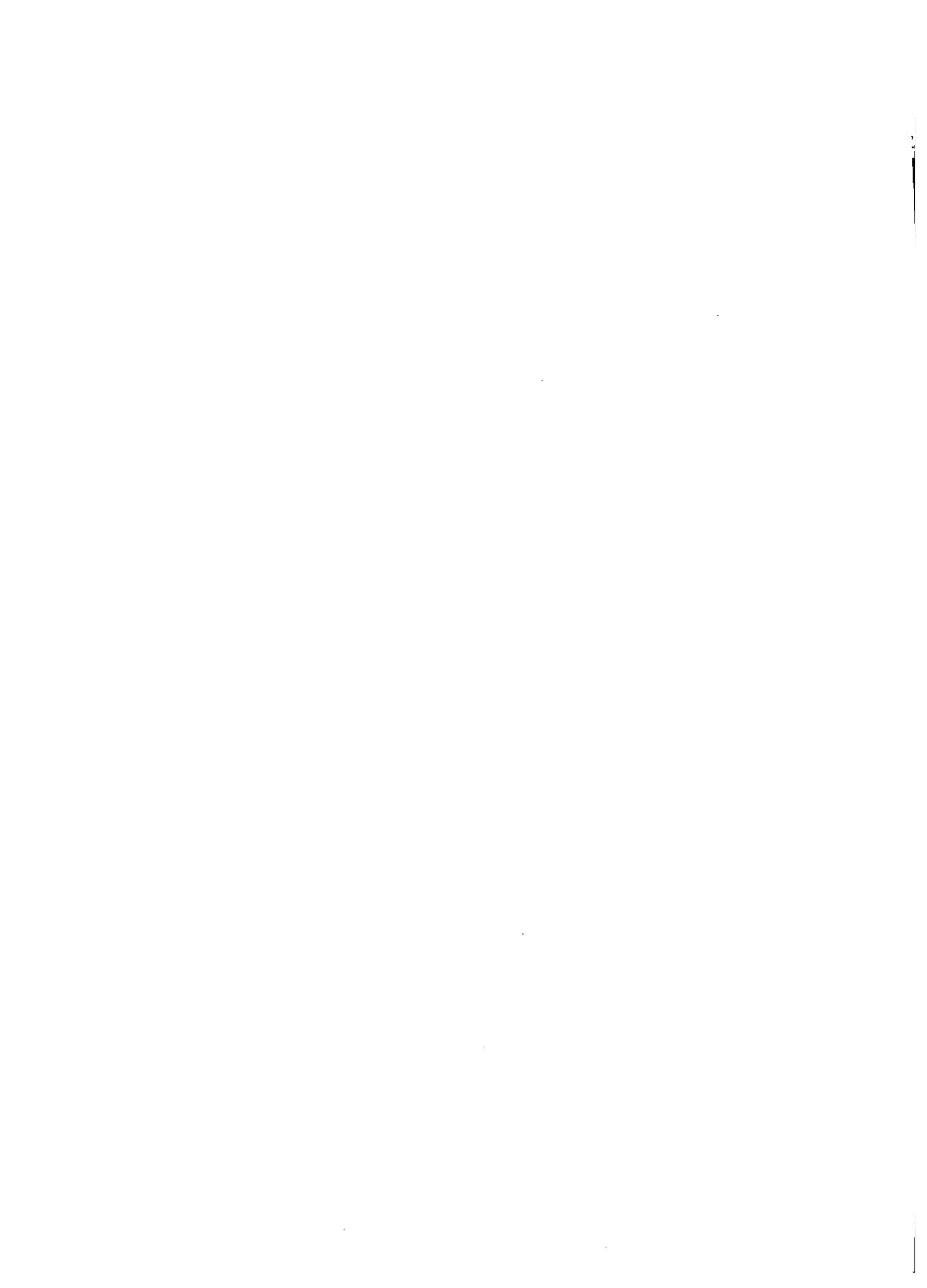
En relación con la búsqueda de soluciones a los problemas de pobreza rural, se considera imprescindible la reactivación y modernización de las estructuras agrarias de los países de la región de manera que se generen suficientes fuentes de empleo y se mejoren las condiciones de remuneraciones de la fuerza de trabajo. Adicionalmente será indispensable contar con el respaldo político necesario por

desarrollar una estrategia de desarrollo rural de mediano y largo plazo. Elementos básicos de la estrategia serían: diversificación agrícola y agroindustrial; capacitación; fortalecimiento institucional; desarrollo sostenible de los recursos; fondos para inversiones productivas y el desarrollo social.

En relación a las oportunidades comerciales que se presentan para la región destacan los mercados de la CEE y México (y a través de éste los de Estados Unidos y Canadá). El aprovechamiento de estas oportunidades requiere la definición de una estrategia que considere al menos: gradualidad en el proceso de ajuste, acciones conjuntas de los sectores públicos y privados; mecanismos de comercialización en manos de los agricultores; acciones para incrementar la productividad; creación de mecanismos para establecer relaciones más equitativas entre exportadores y productores.

La acción del estado podría consistir en orientar el nuevo proceso y coordinar la estrategia referida. Asimismo, debe llevar adelante procesos que permitan concretar una reforma del estado, mecanismos "anti-dumping", otorgar crédito en condiciones apropiadas y dar facilidades para exportar, entre otros aspectos.

Las organizaciones de productores, por su parte, deberían desarrollar, entre otras acciones, empresas de comercialización y centros de gestión tecnológica; asumir ciertas actividades de organismos de estabilización de precios; y procurar una mayor integración productiva.



INTRODUCCION:

Durante los días del 15 al 17 de julio de 1991, los Presidentes de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá se reunieron en la Ciudad de San Salvador, República de El Salvador, con el propósito de analizar distintas situaciones políticas, económicas y sociales del área y definir acciones futuras de beneficio mutuo para los países.

En el artículo 11 de la Declaración de El Salvador emanada de la Cumbre de Presidentes se adopta e impulsa el Plan de Acción para la Agricultura Centroamericana (PAC) cuyos fines son "incentivar la producción agropecuaria, consolidar el comercio intrarregional de productos agropecuarios, garantizar la seguridad alimentaria y diversificar las exportaciones" (Declaración de San Salvador 1991:7-8).

Como parte del PAC se fijan calendarios para la liberalización comercial de los productos agropecuarios en los mercados regional e intrarregional, empezando por los rubros de maíz amarillo, arroz, sorgo y soya, cuyos precios internos se fijarían libremente por el mercado regional y cuya importación desde fuera de la región estarían regulados por bandas de precios. Esta liberalización de comercio y precios deberá ocurrir a más tardar el 31 de diciembre de 1991. Otros productos se liberalizarían al comercio intarregional a más tardar el 1 de junio de 1992.

Estas decisiones tomadas por los Presidentes Centroamericanos, enmarcadas en el plan de acción integral para el desarrollo de la agricultura, no tiene precedentes en lo que ha sido el proceso integracionista en la región, puesto que el énfasis productivo generalmente consideró al sector industrial, y significarán profundos

cambios en los países, dado que la agricultura representa una de las principales ramas de la producción y es el sector que genera la mayor cantidad de fuentes de empleo y de divisas en la región.

Por otra parte, debe resaltarse que las implicaciones del nuevo marco de la política macroeconómica en el área -particularmente del proceso de mayor apertura externa y de liberalización del comercio- sobre la agricultura y los grupos pobres rurales son preocupación constante del IICA. Desde 1987 se vienen publicando diversos estudios en el Instituto, particularmente a través del Programa I "Análisis y Planificación de la Política Agraria", que analizan los distintos efectos de las políticas económicas contenidas en los programas de ajuste estructural sobre la producción y las condiciones sociales de la población rural.

En el caso centroamericano estos estudios adquieren una especial relevancia por las dimensiones e intensidad de la pobreza. Hacia 1988 un estudio de la CEPAL ubicaba a un 63,7% de la población en condiciones de pobreza. Estimaciones preliminares de ese mismo organismo para 1990 ubican el nivel de la pobreza alrededor del 70% de un total estimado de la población de 27,6 millones de habitantes o sea unos 19 millones de personas. De esa suma, el 64% correspondía a pobres ubicados en las zonas rurales, es decir aproximadamente 12,3 millones de personas.

Estas cifras indicarían que durante la década de 1980 el problema de la pobreza aumentó no sólo absoluta sino relativamente en relación a la población total. A ello contribuyó la crisis internacional, la recesión en centroamérica, los conflictos militares en algunos países, las migraciones internas y entre países y los efectos de las políticas

la estabilización y de ajuste en respuesta a los desequilibrios internos y externos que vienen sufriendo los países desde finales de la década de 1970.

Adicionalmente, debe señalarse que por primera vez en la región todos los gobiernos fueron electos en forma democrática, mediante votaciones directas de sus habitantes, lo que hace más necesario conciliar la mayor libertad política y económica puesta en marcha por los países, con el crecimiento económico y una mayor justicia social. En otras palabras, con el fin de consolidar los regímenes democráticos en el área es imprescindible que se genere un crecimiento sostenido de la producción con una mejor distribución de esos beneficios en relación a las décadas precedentes.

De los aspectos antes referidos surge la necesidad de dar respuesta, aunque en forma preliminar, a la pregunta de cómo asegurar el actual esfuerzo que realizan los países por abrir sus economías traduzca en una mejoría permanente y significativa de las condiciones de vida de los pobres. Esta pregunta se considera válida en tanto que en la experiencia centroamericana el crecimiento económico durante las décadas de 1960 y 1970 no significó mejores condiciones en la distribución del ingreso, con excepción de Costa Rica.

Teniendo en cuenta lo anterior, el presente estudio busca analizar el posible impacto que las políticas de apertura económica y de liberalización del comercio tendrían en los grupos pobres rurales, considerando el contexto reciente de armonización de políticas agrícolas regionales.

El documento comprende un capítulo sobre el marco conceptual en el que se basó el estudio. Para ello se hizo una revisión de las

metodologías seguidas en estudios disponibles referidos al tema de los efectos de las políticas macroeconómicas sobre los grupos pobres.

Fueron especialmente considerados aquellos elaborados para la región centroamericana.

Otro capítulo trata el tema de la pobreza en Centroamérica y enfatiza en su magnitud y evolución durante la década de 1980. Adicionalmente, se analizan algunos factores estructurales que determinan los altos niveles de pobreza en la región y consecuencias en el desarrollo humano de la fuerza de trabajo. Finalmente en este capítulo se pasa lista a las principales políticas sociales que los países ejecutan para mitigar el problema de la pobreza.

En el capítulo siguiente se presentan las características de la producción de los pobres rurales en cuanto a tamaño de los predios, tipos de productos, productividad y destino de la producción. También se analizan las principales categorías ocupacionales de los pobres y las relaciones entre los sectores agrícolas modernos y tradicionales entre éstos y los otros sectores económicos.

Luego se presenta un capítulo que empieza examinando los posibles efectos de las políticas de estabilización y ajuste estructural sobre la agricultura en Centroamérica. A continuación se introducen las políticas comerciales relativas al sector agropecuario que se impulsan en el contexto del proceso integracionista. En esta parte se destacan los principales efectos que esas políticas tendrían para los grupos pobres rurales mencionados en el capítulo precedente.

Finalmente se analizan las oportunidades que ofrecen las políticas de liberalización del comercio, las acciones posibles que el Estado podría realizar a fin de apoyar a los grupos rurales de menores

grosos y los compromisos que la sociedad civil debe asumir para que el proceso de liberalización referido no repercuta en forma muy adversa en los sectores mencionados.

. MARCO CONCEPTUAL Y METODOLOGICO SOBRE POLITICAS MACROECONOMICAS Y POBREZA

En la década de los ochenta los países latinoamericanos debieron adoptar severos programas de estabilización y ajuste estructural, respaldados en la mayoría de los casos con convenios con el FMI y el Banco Mundial respectivamente, con el fin de enfrentar desequilibrios internos y externos y corregir distorsiones en las políticas macroeconómicas.

En el caso centroamericano, el análisis de los efectos de estos programas adquiere una significación especial desde el punto de vista distributivo. En primer lugar por la pobreza generalizada que exhibían los países al finalizar la década de 1970, con excepción de Costa Rica, a pesar del crecimiento sostenido que tuvieron las economías de la región durante varios lustros; en segundo lugar, por el significativo deterioro de la situación económica, social y política que han tenido los países desde la década pasada. Con ello a los rezagos sociales estructurales se agregaron otros nuevos como consecuencia de las nuevas realidades regionales e internacionales.

Por otra parte, en relación a los programas económicos referidos se destaca la poca atención prestada en el ámbito internacional al estudio de los efectos de las políticas contenidas en dichos programas sobre los pobres. Como señalan funcionarios del Banco Mundial "Las

expectativas de que tales programas facilitarían el crecimiento- y, por ende, reducirían la pobreza- justificaron en gran medida esta falta de atención. Sin embargo, el paso del tiempo hizo evidente que los problemas económicos eran más graves de lo que se suponía, que el ajuste era más lento de lo que se había previsto y que muchos países ... estaban pasando por periodos prolongados de estancamiento económico y experimentando un deterioro de las condiciones sociales de algunos grupos" (Ribe y Carvalho 1990: 15).

Lo anterior ha contribuido a que diversas instituciones e investigadores hayan realizado algunos estudios sobre los efectos de las políticas macroeconómicas sobre los pobres. Sin embargo aún se considera que se está en proceso de desarrollar metodologías y elaborar información básica que permita estimar en forma más efectiva los efectos referidos.

Concretamente se mencionan al menos tres limitaciones fundamentales en la formulación de estos estudios: "carencia de información estadística central para todo análisis del impacto social de diferentes estrategias macroeconómicas..." y escasa información que permita conocer "la evolución del empleo distinguiendo la situación de los sectores formal e informal" (CEPAL 1989a:36); asimismo, "la dificultad de distinguir entre los costos directos del ajuste y los costos de conmociones exógenas desfavorables y políticas anteriores inadecuadas" (Ribe y Carvalho 1990:15).

No obstante estas limitaciones, diversos trabajos elaborados por la CEPAL, Banco Mundial, FLACSO, Fondo Monetario Internacional, IICA, OIT y el Programa de Seguridad Alimentaria de CADESCA, aportan valiosos elementos sobre los efectos de las políticas económicas sobre los

grupos pobres.

En ese contexto, el marco conceptual y metodológico seguido puede resumirse de la siguiente manera: primero, se revisó la bibliografía disponible especialmente de las fuentes antes referidas. Luego se consideraron diversos estudios teórico-prácticos sobre los efectos de diversas políticas contenidas en los programas de estabilización y ajuste aplicados en países latinoamericanos. Particular atención recibió, por ejemplo, el análisis de la devaluación sobre el consumo, la producción y el déficit comercial (Veáse sobre el particular a Olimano, Andrés 1988:217-139 y Arellano, José P. 1988:65-94).

El conjunto de estos estudios posibilitó un marco teórico y operativo que se utilizó como referencia para establecer relaciones entre: a. instrumentos y objetivos de la política económica, considerando las condiciones económicas y sociales particulares de los países latinoamericanos; y, b. instrumentos de la política económica y categorías seleccionadas de pobres rurales.

Posteriormente se revisaron estudios recientes que cuantifican la población pobre en los países centroamericanos y señalan algunas de sus principales características. La definición de pobreza que se siguió fue, el conjunto de familias en las áreas rurales y urbanas cuyo ingreso por individuo resulta inferior al costo por individuo de una canasta de consumo ampliada (línea de pobreza). Esto significa que las familias pobres no reciben ingresos suficientes para satisfacer sus necesidades básicas (pobreza general) o incluso sus necesidades nutricionales elementales expresadas en una canasta básica de alimentos (pobreza extrema o indigencia). Esta definición se utiliza en la aplicación del "método del ingreso" para estimar la pobreza cuya

metodología de cálculo y su divulgación corresponde a los trabajos que ha venido desarrollando la CEPAL.

Existen otros sistemas de cálculo de la pobreza, sin embargo se prefirió utilizar los de CEPAL en vista que realizó estimaciones con metodologías más o menos comparables para los años de años de 1980 1990, siendo éstas últimas las más actualizadas. Un análisis de las ventajas y desventajas de los distintos métodos de cálculo de pobreza se encuentra en Menjivar, Rafael y Trejos, Juan D. 1990.

Como resultado de esa revisión de estudios sobre la pobreza y los efectos del presente trabajo, se identificaron tres categorías fundamentales de pobres rurales. Los asalariados que ofrecen servicios al sector agropecuario -pueden ser temporales o permanentes los pequeños propietarios- y los trabajadores rurales no agropecuarios comprendidos en las categorías de cuenta propia o asalariados. La cuantificación de estos grupos, cuando fue posible, se realizó en forma muy aproximada por carencias de información.

Con base en estos antecedentes, se resumieron en una matriz los principales instrumentos de las políticas económicas que aplican los países centroamericanos, considerando expresamente los referidos a la liberalización del comercio agropecuario regional y extrarregional, se determinaron los posibles efectos de los mismos sobre los objetivos de corto y mediano plazo de la política económica que ejecutan los países.

El criterio seguido para la selección de los instrumentos y los objetivos de la política económica considerados en la matriz referida se basó en la importancia de éstos en la política vigente en los países y su relación directa con los propósitos del presente documento. Entre

Los instrumentos considerados se incluyen, entre otros, los siguientes: niveles de aranceles, sobretasas a las importaciones, leyes de fomento a inversiones y exportaciones, tipo de cambio, tasas de interés, costo social, ingresos tributarios, precios y salarios mínimos. Los objetivos de política económica considerados se subdividieron en corto y mediano plazo y corresponden con los objetivos que generalmente se incluyen en los programas de estabilización y ajuste estructural.

En el análisis de la "dirección" de los efectos de los instrumentos sobre las objetivos, no se efectuaron estimaciones econométricas. En su lugar se puso especial consideración a los resultados de estudios semejantes realizados para la América Latina y Centro América y a las características particulares de las economías de la región. Por ejemplo, la posible respuesta de la oferta agropecuaria a partir de amplios sectores de la población subalimentados y con bajos niveles de capacitación.

A partir del análisis anterior, se relacionaron los mismos instrumentos de política con las categorías de pobres rurales antes mencionados. Se consideró conveniente estudiar, en lo posible, los efectos sobre los grupos pobres desde el punto de vista de "mejoramiento humano" del factor trabajo, de consumidores y de aceptores de ingresos (como asalariados o pequeños propietarios). Interesó en esta parte identificar los mecanismos de transmisión de los efectos de las políticas sobre los grupos pobres. Es el caso de los precios de los alimentos y productos agrícolas, los salarios reales, ingresos de los productores agrícolas, generación de fuentes de empleo, interacciones rural-urbano (consumo de alimentos y empleo) y los gastos sociales.

Como parte de las reflexiones de los efectos de las políticas sobre los grupos pobres, se consideraron las posibles implicaciones productivas y sociales que podría tener la liberalización de productos básicos agropecuarios por parte de los países centroamericanos, en un contexto donde los países industrializados siguen protegiendo sus productores agropecuarios y sus mercados.

Finalmente, se presentan diversas consideraciones y sugerencias sobre las acciones que se considera deben implementarse por parte de los gobiernos y de los grupos de productores agropecuarios.

II MAGNITUD Y CARACTERISTICAS GENERALES DE LA POBLACION POBRE

A. Magnitud y características generales de la población pobre

Estimaciones referidas a 1980, año alrededor del cual se iniciaba la crisis y recesión económica más aguda de los últimos 50 años en Centro América, dan cuenta que la pobreza alcanzaba a unos 13 millones de centroamericanos de un total de 20,7 millones, o sea que la población pobre representaba el 64% de la población total.

Diez años más tarde, se estimaba que el número de pobres era de 17,2 millones de un total de población de 27,6 millones. Ello significa que la población pobre pasó a representar un 70% del total de la población centroamericana y que mientras la población creció un 33% en una década, la pobreza lo hizo en un 45% (véase los cuadros 1 y 2). El mayor incremento porcentual en el número de personas pobres fue generalizado a todos los países, con excepción de Costa Rica, según se aprecia en la gráfico 1. Se destaca el incremento del número de personas pobres en Guatemala y El Salvador que en conjunto representaron un 45% del total del aumento de personas pobres en Centro América.

El crecimiento más acentuado de la población pobre en relación a la población total de los países en la década de 1980, se comprende por la aguda crisis y recesión económica, los conflictos militares en varios de los países de la región y los efectos de corto plazo de las políticas contenidas en los programas de estabilización y ajuste estructural -puestos en marcha por los gobiernos ante los desequilibrios interno y externo-.

Guatemala, Honduras y El Salvador son los países más poblados del área y a su vez son los que albergan a la mayoría de los pobres. En

CUADRO 1
CENTROAMERICA: MAGNITUD DE LA POBREZA EN 1980 Y 1990
(en millones de habitantes)

	C.A.		C.R.		E.S.		GUAT.		HOND.		NICAR.	
	1980	1990	1980	1990	1980	1990	1980	1990	1980	1990	1980	1990
Población	20.7	27.6	2.2	2.9	4.8	6.5	7.3	9.2	3.7	5.1	2.7	3.9
Urbana	8.3	12.2	1.0	1.6	2.1	2.9	2.5	3.9	1.2	2.2	1.5	1.6
Rural	12.4	15.4	1.2	1.3	2.7	3.6	4.8	5.3	2.5	2.9	1.2	2.3
Pobreza	13.2	19.2	0.5	0.6	3.3	4.9	5.2	6.9	2.5	3.9	1.7	2.9
Urbana	3.7	6.9	0.1	0.2	1.2	1.8	1.2	2.4	0.5	1.6	0.7	0.9
Rural	9.5	12.3	0.4	0.4	2.1	3.1	4.0	4.5	2.0	2.3	1.0	2.0
Pobreza Extrema	8.6	13.3	0.3	0.3	2.4	3.4	2.9	4.8	2.1	3.2	0.9	1.6
Urbana	2.1	3.7	0.1	0.1	0.9	0.9	0.4	1.2	0.4	1.1	0.3	0.4
Rural	6.5	9.6	0.2	0.2	1.5	2.5	2.5	3.6	1.7	2.1	0.6	1.2

FUENTE: FLACSO e IICA.1991. Centroamérica en Cifras. A partir de varios cuadros. CEPAL sobre la base de cifras oficiales.

NOTA: No se dispone de un cálculo riguroso de la magnitud de la pobreza en el Istmo Centroamericano en 1990.

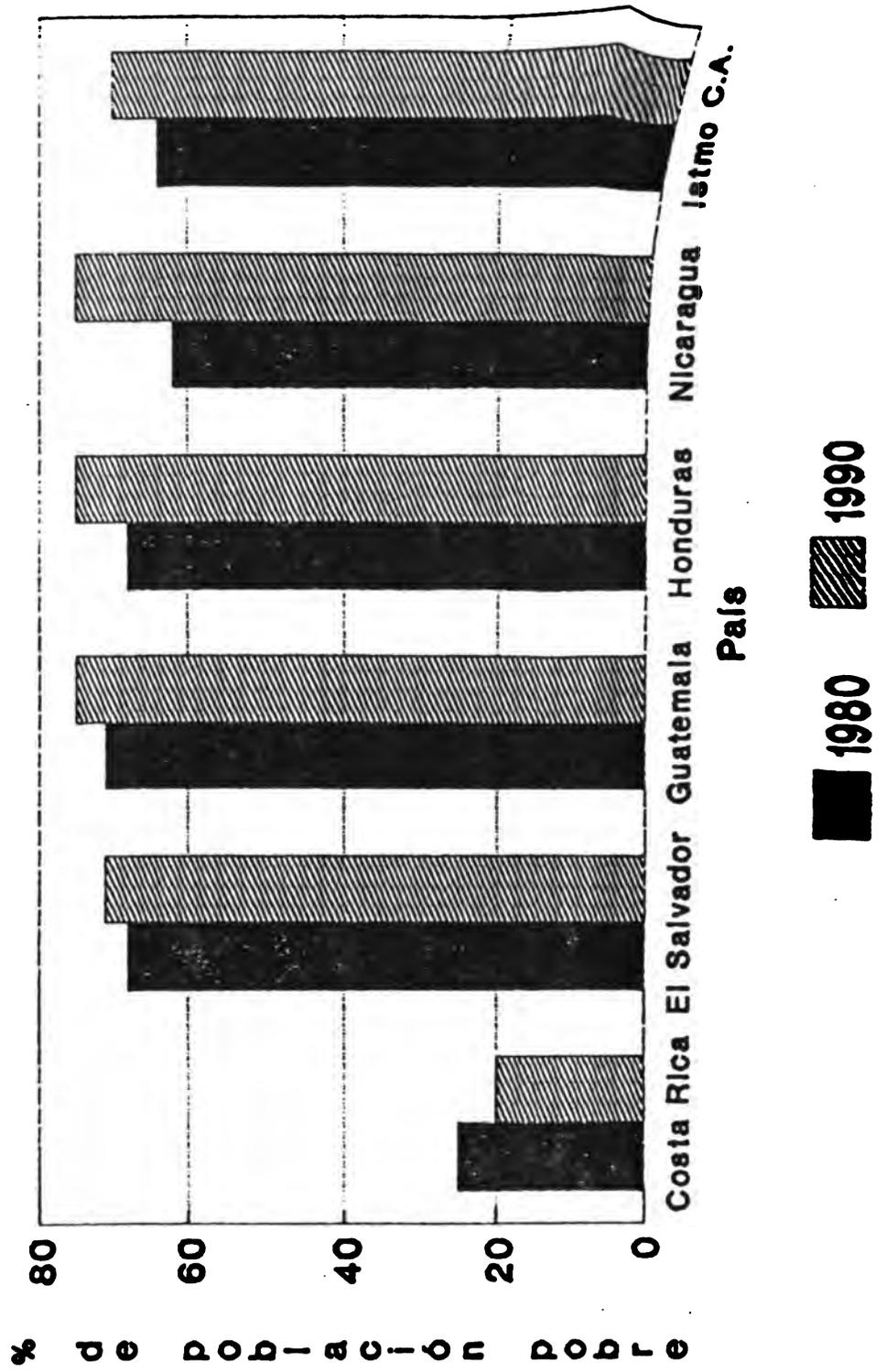
Estas estimaciones de CEPAL/México son sólo indicativas por tratarse de datos nacionales centrados en 1985, recopilados por FLACSO, y proyectados a 1990 con arreglo a la evolución del ingreso per cápita. Sólo se dispuso de estimaciones de 1990 para Costa Rica.

CUADRO 2
CENTROAMERICA: POBLACION URBANA Y RURAL Y POBLACION POBRE Y NO POBRE
EN 1980 Y 1990
(en porcentajes)

	C.A.		C.R.		E.S.		GUA		HON		NIC	
	1980	1990	1980	1990	1980	1990	1980	1990	1980	1990	1980	1990
Población	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Urbana	40	44	45	54	44	45	34	42	32	44	56	40
Rural	60	56	55	46	56	55	66	58	68	56	44	60
Población Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Pobreza	64	70	25	20	68	75	71	75	68	76	63	75
General	22	22	11	9	18	23	31	23	11	13	30	31
Extrema	42	48	14	11	50	52	40	52	57	63	33	44
No Pobres	36	30	75	80	32	25	29	25	32	24	27	25

FUENTE: Con base al cuadro 1.

Gráfico 1
**CENTROAMERICA: MAGNITUD DE LA POBREZA
 POR PAISES EN 1980 Y 1990.**



1990 esos tres países tenían el 75% de la población total y el 82% del total de pobres de la región (ver cuadro 3).

Por otra parte, la distribución de los pobres en 1990 entre zonas urbanas y rurales indica que alrededor de dos terceras partes de la población pobre se encuentra en las zonas rurales. Ello significó que en 1990 había unos 12,3 millones de pobres rurales o sea un 64% del total de la población pobre centroamericana (cuadro 4). Adicionalmente, la intensidad de la pobreza se da con más fuerza en las zonas rurales. Así como el 80% de la población rural son pobres, destacándose los casos de Guatemala, Honduras y Nicaragua que tienen porcentajes alrededor del 85% (cuadro 5). La pobreza extrema, por su parte, alcanza el 62% del total de la población rural (9,6 millones de personas) y al 20% del total de la población urbana (3,7 millones de personas). Ver cuadros 1 y 5.

No obstante que se mencionó que la situación de pobreza es más extendida en las zonas rurales, "Un rasgo distintivo de la evolución de la pobreza en el decenio pasado fue su mayor avance en el ámbito urbano. La propia dinámica de urbanización de estas sociedades, en buena medida por la expulsión de la población del campo empobrecido, explican este fenómeno parcialmente. Igualmente, la inseguridad y la violencia generaron fuertes migraciones internas. También contribuye sobremanera el efecto del insuficiente crecimiento del sector formal en las ciudades para absorber el aumento de la oferta de fuerza de trabajo, que se expande al 4,4% por dichas migraciones, frente a sólo el 1,5% en el campo" (CEPAL, 1991a:14). De esa forma, aún cuando la pobreza sigue siendo mayoritariamente rural (64%) y donde resulta más aguda, el ritmo de expansión de los pobres en las ciudades fue mucho más elevado.

CUADRO 3
CENTROAMERICA: POBLACION TOTAL Y POBRE EN 1990

	Población Total		Población Pobre	
	Millones	%	Millones	%
Costa Rica	2.9	10.5	0.6	3.1
El Salvador	6.5	23.6	4.9	25.5
Guatemala	9.2	33.3	6.9	36.0
Honduras	5.1	18.5	3.9	20.3
Nicaragua	3.9	14.1	2.9	15.1
C.A.	27.6	100%	19.2	100%

FUENTE: Con base al cuadro 1

CUADRO 4
CENTROAMERICA: POBLACION POBRE, URBANA Y RURAL EN 1990
 (en porcentajes)

	C.A.	C.R.	E.S.	GUAT.	HOND.	NICAR.
Pobreza	100	100	100	100	100	100
Urbana	36	33	37	35	41	31
Rural	64	67	63	65	59	69
Pobreza General	31	50	30	30	18.0	45
Urbana	17	17	18	17	13.0	17
Rural	14.	33	12	13	5.0	28
Pobreza Extrema	69	50	69	69	82	55
Urbana	19	17	18	17	28	14
Rural	50	33	51	52	54	41

FUENTE: Con base al cuadro 1.

CUADRO 5
CENTROAMERICA: POBLACION RURAL POBRE Y NO POBRE EN 1990

	C.A.		C.R.		E.S.		GUA		HON		NIC	
	Abs	%	Abs	%	Abs	%	Abs	%	Abs	%	Abs	%
Total Población Rural	15.4	100	1.3	100	3.6	100	5.3	100	2.9	100	2.3	100
Pobre	12.3	80	0.4	30	3.1	86	4.5	85	2.3	79	2.0	87.0
General	2.7	18	0.2	15	0.6	17	0.9	17	0.2	7	0.8	34.2
Extrema	9.6	62	0.2	15	2.5	69	3.6	68	2.1	72	1.2	52.2
No Pobre	3.1	20	0.9	70	0.5	14	0.8	15	0.6	21	0.3	14.0

FUENTE: Con base al cuadro 1.

En relación a las características principales de los grupos pobres, no se encontraron estudios comparativos referidos a los distintos países. Sin embargo, en un estudio realizado para Costa Rica, basado en una Encuesta sobre las Características Socioeconómicas de las familias o Encuesta sobre Pobreza, se determinó lo siguiente:

- las familias pobres son más numerosas, es decir tienen más miembros que las familias no pobres; simultáneamente poseen menos personas incorporadas al trabajo por lo que el porcentaje de inactivos es mayor;

- el nivel educativo de los miembros familiares es bajo, inclusive los jefes de hogar en un 40% de los casos no habían logrado completar la enseñanza primaria;

- las condiciones habitacionales eran más deficientes y el hacinamiento fue frecuente;

y, el acceso a servicios básicos de salud era bastante más reducido.

Finalmente, otro aspecto a destacar fue que "para una mayoría importante de los hogares pobres, la insuficiencia de ingresos no proviene del desempleo o la inactividad sino precisamente del tipo de ocupación que se posee. Acorde con una menor calificación formal, los trabajos que ocupan los jefes pobres tienden a estar asociados con remuneraciones reducidas o inestables. Ellos trabajan mayoritariamente en el sector privado, ya sea como asalariados no permanentes o por cuenta propia...y por ello están más asociados a ocupaciones no calificadas y a actividades como agricultura, construcción, comercio y servicios" (Trejos, Juan D., 1990: 20).

En lo que respecta al sector agropecuario, cabe destacar que se

determinó que existe una relación entre el tamaño de la explotación, en particular el área sembrada, y las familias pobres; estas tienen predios más reducidos. Por su parte, el tipo de tenencia de la tierra no afecta particularmente a los grupos pobres salvo en las situaciones de pobreza extrema (Trejos, Juan D. et al., 1989).

Si bien este estudio referido se realizó para Costa Rica, puede inferirse que los otros países no tendrían una situación muy disímil, salvo por las magnitudes e intensidad de los grupos pobres y posiblemente por las condiciones particulares en que viven distintas etnias en varios países.

B. Desarrollo humano de la fuerza de trabajo

Uno de los factores que limita severamente el crecimiento de un país es el grado de desarrollo humano que experimenta su población. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) considera que el desarrollo humano es "un proceso mediante el cual se amplían las oportunidades de los individuos, las más importantes de las cuales son una vida prolongada y saludable, acceso a la educación y el disfrute de un nivel de vida decente. Otras oportunidades incluyen la libertad política, la garantía de los derechos humanos y el respecto a sí mismo" (PNUD: 1990:33).

El PNUD advierte en un Informe sobre el Desarrollo que por ahora la medición de ese desarrollo debe limitarse a tres elementos esenciales de la vida humana: longevidad, conocimientos educativos y niveles de ingreso.¹ El cuadro 6 presenta los cálculos del Índice de

¹ El uso del indicador nivel de ingreso siempre se ha criticado porque no considera las desigualdades de ingresos entre familias y entre regiones en un país.

Cuadro 6
CENTROAMERICA: INDICE DE DESARROLLO HUMANO ENTRE PAISES SELECCIONADOS
DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE.

Grupos de países	País	Indice de desarrollo humano	Esperanza de vida al nacer (años) (1990)	Tasa de alfabetismo adulto (%) (1985)	Escolaridad Promedio (1980)	PIB por habitante (dólares) (1985-1988)
Desarrollo humano alto						
	Barbados	0.945	75.1	99.0	6.3	6 020
	Uruguay	0.905	72.2	95.3	6.1	5 790
	Chile	0.878	71.8	92.2	6.2	4 720
	Trinidad y Tobago	0.876	71.6	95.0	6.1	4 580
	Costa Rica	0.876	74.9	91.8	5.6	4 320
	Argentina	0.854	71.0	94.8	6.0	4 360
	Venezuela	0.848	70.0	85.7	5.3	5 650
	México	0.838	69.7	84.7	4.8	5 320
Desarrollo humano medio						
	Panamá	0.796	72.4	86.4	5.9	3 790
	Brasil	0.759	65.6	78.5	3.3	4 620
	Cuba	0.754	75.4	92.4	5.7	2 500
	Belice	0.700	69.5	91.0	4.6	2 600
	Rep. Dominicana	0.622	66.7	80.4	4.3	2 420
	Nicaragua	0.612	64.8	78.0	3.5	2 660
	El Salvador	0.524	64.4	68.8	3.4	1 950
Desarrollo humano bajo						
D	Honduras	0.492	64.9	68.0	3.0	1 490
B	Guatemala	0.488	63.4	51.9	4.0	2 430
B	Bolivia	0.416	54.5	72.5	4.0	1 480
B	Haití	0.296	55.7	47.9	1.5	970

FE: PNUD, Desarrollo Humano: Informe 1991
 ajustado con arreglo al poder adquisitivo.

Desarrollo Humano para los países centroamericanos, destacándose Costa Rica entre los países con un desarrollo humano alto (puesto número 40 entre 160 países); Nicaragua y El Salvador con un desarrollo humano medio (puestos 85 y 94 respectivamente) y Honduras y Guatemala con un desarrollo humano bajo (puestos 100 y 103). El informe referido destaca que Costa Rica a pesar de tener un crecimiento moderado y una distribución deficiente del ingreso, otorga una alta prioridad a los gastos del sector social y adopta políticas sociales apropiadas que contribuyen a mejorar las condiciones humanas de su población.

En el caso concreto de Centro América los indicadores de desarrollo humano se vuelven aún más desfavorables en la población rural, por el modesto acceso que esa población tiene a servicios básicos como la salud, la seguridad social, la educación básica, agua potable y electricidad. De ahí la necesidad perentoria de mejorar esos servicios como condición necesaria y complementaria a los esfuerzos de reforma económica que se impulsan.

C. Factores estructurales determinantes de la pobreza

No es posible identificar los factores más importantes que condujeron a obtener los indicadores de la pobreza antes referidos, sin antes analizar la preponderancia de lo rural en las sociedades centroamericanas y en particular el patrón concentrador del desarrollo agropecuario.

En ese sentido, un primer elemento a considerar es la participación de la población rural de la población total. Sobre el particular, como puede observarse en el cuadro 7, Centroamérica tuvo hasta 1960 más de un 70% de población rural, lo que evidencia la

portancia histórica y determinante del sector agropecuario en la vida de los pueblos centroamericanos.

Cuadro 7

CENTROAMERICA: POBLACION TOTAL Y RURAL 1950-1990
(miles de personas)

	Población total	Población rural	% Participación
1950	8.317	6.191	74
1960	11.060	7.889	71
1970	15.120	10.040	66
1980	20.700	12.400	60
1990	27.600	15.400	56

FUENTES: BID\INTAL:1973 y FLACSO e IICA:1991

Por su parte, la fuerza de trabajo agrícola representó en 1985 el 23% de la PEA total y el PIB agropecuario en 1989 alcanzó al 23% del PIB total, lo cual reafirma la importancia crucial de este sector en las economías de los países.

En los últimos lustros, con el desarrollo de la infraestructura vial, la electrificación rural y las telecomunicaciones y dado que los países centroamericanos poseen una superficie muy reducida, se han profundizado las relaciones entre las zonas urbanas y rurales y por tanto acortado sus distancias físicas y culturales. Esto ha contribuido a una mayor migración del campo a la ciudad y una mayor interrelación entre los mercados laborales rurales y urbanos, especialmente en el sector informal.

En lo que respecta a la evolución de la economía centroamericana, durante el periodo comprendido entre 1950 y 1978 el desarrollo de la

agricultura y la ganadería permitió que los países centroamericanos afianzaran un sector agroexportador dinámico, pero altamente dependiente de las condiciones de los mercados internacionales. De esa forma, Centroamérica creció en forma sostenida como resultado en gran parte del auge del comercio mundial que tuvo una tasa de crecimiento de un 9% anual (CEPAL, 1986b: 14).

El valor creciente de las exportaciones agropecuarias contribuyó a generar tasas de crecimiento de inversión y de la producción en el sector y en otros sectores de la economía, generación de divisas por la importación de materias primas necesarias para la producción agropecuaria y especialmente del sector industrial-que encontró su "mercado natural" en el Mercado Común Centroamericano constituido principios de la década de 1960-, generación de fuentes de empleo y captación muy importante de ingresos fiscales.

Sin embargo, el crecimiento agropecuario no significó una mejoría significativa de la calidad de vida de la gran mayoría de habitantes de las zonas rurales, ya que simultáneamente con el crecimiento del sector se fue concentrando la riqueza. "Ello en parte es debido a la desigualdad de la tierra ya existente desde la época colonial, a las relaciones asimétricas e interdependientes entre la agricultura campesina y la moderna, y al hecho de que los recursos productivos se han asignado en mayor medida a los productores y empresas encargadas de las agroexportaciones. Estos factores han determinado que amplios estratos de la población rural permanezcan en situación de pobreza extrema" (CEPAL, 1986a: 74).

Conforme con lo expresado, la acumulación proveniente de las exportaciones se fue concentrando especialmente en los terratenientes y

merciantes que ya tenían una base económica originada en la época colonial o luego en el auge cafetalero de fines del siglo pasado.

Estos excedentes, a su vez, luego de la Segunda Guerra Mundial, se realizaron en un inicio a inversiones agrícolas y a servicios, especialmente ligados a los sectores financiero y comercial. Posteriormente la inversión se orientaría en su mayor parte a coindustrias tales como beneficios de café, ingenios azucareros y motadoras de algodón. "Más tarde se asignaron montos considerables al proceso de industrialización que promovió el programa de integración económica regional. También recibieron recursos importantes los servicios comerciales y los financieros, así como la industria de la construcción" (CEPAL, 1986a: 74).

La influencia positiva de factores externos sobre el crecimiento de los países (el valor de las exportaciones pasó de 250 millones de dólares en 1950 a 3200 millones en 1978 y el producto interno bruto creció 5,3% anual en términos reales en ese mismo periodo) también tuvo repercusiones sociales y políticas en la región. De esa forma, por ejemplo, la producción de uno o dos productos básicos de exportación contribuyó en forma directa en la división del trabajo agrícola, dado el carácter estacional del uso de la mano de obra para dichos cultivos. Esto explicaría en parte las relaciones entre una agricultura moderna ligada a las exportaciones, que contó con suficientes recursos de tierra, capital y tecnología, y otra agricultura de subsistencia centrada en su mayor parte al autoconsumo y al mercado interno y con abundantes recursos de mano de obra no calificada. Este último tipo de agricultura se realiza en micro y pequeñas fincas, en muchos casos en tierras deterioradas y con bajo potencial productivo, con poco acceso a

servicios de investigación y transferencia de tecnología, capacitación y financiamiento, dando como resultado bajos niveles de productividad.

La agricultura de exportación, por su parte, se ha visto adicionalmente mucho más favorecida por los servicios financieros y de apoyo del Estado que vinieron a fortalecerla aún más.

Lo antes expuesto explicaría en gran parte los bajos niveles salariales de la mano de obra excedentaria, proveniente de las pequeñas unidades productivas, y las desigualdades en la distribución del ingreso resultante de la heterogeneidad estructural -expresada en desiguales dotaciones de recursos productivos entre fincas- y el acceso a servicios ofrecidos por el Estado.

Por otra parte, tal como expresa la CEPAL "La organización de las economías centroamericanas en torno a uno o dos productos de exportación influyó profundamente, asimismo, en los patrones de autoridad: la relación simbiótica entre grupos económicos dominantes -agroexportadores y comerciantes- y gobierno, el legado de corrupción de la colonia, y los métodos represivos utilizados históricamente para asegurar la mano de obra, han contribuido a la consolidación de sistemas políticos autoritarios y no participativos característicos de la posguerra con distintas modalidades entre un país y otro, y en el mismo país en distintas épocas (Costa Rica sería la principal excepción" (CEPAL, 1986b: 15).

Adicionalmente, se destaca la poca participación popular de amplias mayorías de la población, particularmente campesinas, en las actividades políticas. "En efecto, ni la industrialización ni la urbanización experimentadas desde la posguerra han podido modificar en forma decisiva el carácter todavía esencialmente agrícola de estas

ociedades. Las mayorías que se desenvuelven en el área rural, con algunas excepciones, continúan siendo observadoras pasivas, en vez de actores organizados, en la evolución de los sistemas políticos" (CEPAL, 1986b: 21).

En las áreas urbanas, la pobreza es menor y ha afectado particularmente a las unidades productivas del sector informal y a los asalariados sin o poca calificación que perciben las remuneraciones más bajas. En general, en las unidades más pequeñas existen pocos recursos capital y la mano de obra tiene poca calificación por lo que el valor agregado de estas unidades es reducido.

Adicionalmente debe agregarse que las migraciones campo-ciudad son en gran parte un reflejo de las deficientes condiciones de vida que existían en el campo. Con ello la migración de campesinos, que en su mayor parte poseen muy bajos niveles de educación, da como resultado su incorporación a la masa de trabajadores informales u obreros con baja calificación y por lo tanto condenados a seguir en la pobreza.

De los aspectos antes referidos queda claro que el crecimiento económico no representa una condición suficiente, aunque si necesaria, para resolver o atenuar al menos el problema de la pobreza. Es imprescindible que los países tomen decisiones firmes y concretas para enfrentarla y eventualmente erradicarla.

De ahí que como se expresó, las causas de la pobreza se relacionan con "el tipo de desarrollo que ha caracterizado a dichos países (que) se basó en estructuras económicas muy frágiles e inequitativas sobre las que se superpusieron actividades modernas, determinadas en gran medida por la evolución de sus respectivos sectores externos" (CEPAL, 1986b: 23).

Durante el transcurso de la década de 1980 no se habrían modificado sustancialmente los factores que estarían determinando la pobreza, aunque deben reconocerse las reformas agrarias de Nicaragua y El Salvador, y más bien Centro América viviría una crisis económica sin precedentes- en el periodo 1980-1982 - y luego una recesión que ha significado que durante el periodo 1981/1990 el PIB por habitante se haya reducido en un 17.2% para la región en su conjunto. Para Nicaragua la reducción del PIB por habitante fue del 41% y en el otro extremo para Costa Rica fue del 5% (CEPAL, 1991d: 15).

Las causas principales del bajo crecimiento económico hacia finales de la década de los setenta se atribuyen a la confluencia de los siguientes factores: el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones mediante el proceso de industrialización -que implicó niveles crecientes de importaciones de materias primas y bienes de capital para el sector industrial, excesivo proteccionismo, dependencia tecnológica y mercados nacional y regional saturados-, factores externos derivados de la crisis internacional de inicios de la década de los 80 y los conflictos militares en varios países.

Ante los graves desequilibrios internos y externos que se generaron en las economías de los países de la región, los gobiernos deciden instrumentar, unos antes y otros después, programas de estabilización y de ajuste estructural. Estos programas tienen como propósito no sólo restablecer los equilibrios macroeconómicos perdidos, sino reiniciar la ruta de crecimiento que los países tuvieron antes de la década de 1980, sobre la base de un nuevo modelo de desarrollo que descansa en las fuerzas del mercado como motor de la economía y en la inserción en la economía internacional como mecanismo de crecimiento

autosostenido. Simultáneamente, los países vienen avanzando en la consolidación de gobiernos electos democráticamente y en diversos acuerdos de paz entre grupos alzados en armas. De esa forma las mayores libertades y apertura económicas se han visto acompañadas por libertades políticas más amplias.

Por otra parte, los efectos sociales que las políticas económicas estarían teniendo en el corto plazo en los grupos de menores ingresos, dado los graves desequilibrios sociales preexistentes a la crisis, ha motivado a que los gobiernos reorienten las políticas sociales con el fin de suavizar y proteger a los grupos más vulnerables de la población, aspecto que a continuación se analiza.

D. Políticas sociales en Centro América

Tradicionalmente los países de la región, con excepción de Costa Rica, han dedicado muy pocos recursos para financiar los crecientes gastos sociales que demanda la población centroamericana (menos del 10% del presupuesto nacional), con lo que la cobertura de servicios básicos, tales como la educación y la salud básicas, ha sido bastante deficiente.

Con la aplicación de los programas de estabilización y ajuste estructural, los gobiernos debieron controlar y ajustar el crecimiento de sus gastos siendo los rubros más afectados la inversión y los gastos sociales. De ahí que no debe extrañar la disminución que han tenido estos gastos en términos reales en los últimos años. Esto ha significado en algunos casos retrocesos en algunos indicadores sociales como la mortalidad infantil y el analfabetismo.

Seguidamente se esbozan las líneas generales de las políticas

sociales que con carácter de emergencia se están ejecutando en Centro América, como respuesta a los efectos de corto plazo de los programas de estabilización y de ajuste estructural que los países han puesto en marcha y en el contexto de las graves desigualdades sociales acumuladas por años.

Estas medidas por sí importantes cobran mayor relevancia por la constitución y desarrollo de regímenes democráticos en todos los países de la región, cuyos gobiernos deben dar cuenta de sus actuaciones y someterse al veredicto de los votantes.

Sin perjuicio de las diferencias entre los países en cuanto a la aplicación específica de políticas y programas (ver CEPAL, 1991c: 10-25), cinco son las grandes líneas de la política social:

- la búsqueda de una mayor eficiencia y coordinación en la ejecución de los programas sociales. Esta política conlleva la revisión de las Instituciones y programas sociales con miras a ajustarlos a las necesidades actuales de los países y mejorar la eficiencia y la coordinación;

- una selección más rigurosa de los "beneficiarios meta" en los distintos programas y proyectos. Esta política procura que los beneficios de los programas lleguen a los más pobres entre los pobres ;

- mayor apoyo a la creciente participación de instituciones privadas (organismos no gubernamentales y los propios beneficiarios organizados) en labores propias de bienestar y desarrollo social antes en manos casi exclusivas de agencias del estado;

- la promoción de formas de producción en las cuales los beneficiarios correspondan en su gran mayoría a grupos de bajos ingresos tales como microempresas, cooperativas y empresas asociativas

en algunos países a este tipo de empresas se les denominan de economía popular o sector social productivo);

- y, la creación de fondos de inversión social para el financiamiento de proyectos de infraestructura social, asistencia social y socioproductivos.

Estas políticas, programas y proyectos que se han impulsado con la cooperación de diversos organismos internacionales, vienen cobrando mayor importancia en cuanto a recursos financieros y cobertura de beneficiarios. "Por desgracia, los esfuerzos realizados por los gobiernos, por la sociedad civil y por la comunidad internacional han resultado insuficientes para frenar en los años recientes el avance de la pobreza, y no han logrado modificar las causas que generan las condiciones de pobreza...Revertir el creciente empobrecimiento de las sociedades centroamericanas no sólo entraña la recuperación de los ritmos de crecimiento económico alcanzados en las décadas de los años sesenta y setenta; implica adoptar una estrategia decidida para conseguirlo. La recuperación del gasto público, con énfasis en el mejoramiento humano, la generación de empleo y el fomento de la producción en manos de la población pobre están llamados a desempeñar a su respecto un papel medular." CEPAL, 1991a:18).

IV. PRODUCCION Y EMPLEO ENTRE LOS POBRES RURALES

A. Evolución reciente de la producción agropecuaria

Antes de analizar la producción en manos de los pobres agrícolas y las categorías ocupacionales de los pobres rurales, es necesario referirse, aunque en forma somera, al contexto de la producción agropecuaria en la década de los ochenta y los diferentes tipos de pobres identificados en estudios realizados para Centroamérica. A continuación se analiza la evolución de la producción.

Durante el periodo 1980-1989 el producto interno agropecuario tuvo un crecimiento de sólo 0,8%, tasa que contrasta con la de población que fue del 2,8%. El aumento en el producto regional esconde diferencias importantes entre los países: Costa Rica logró un incremento de 3,2% en la producción agropecuaria convirtiéndose en el único país que tuvo un aumento en la producción per cápita. El Salvador y Nicaragua, los países más afectados en la región por guerras en sus territorios, registraron tasas anuales de crecimiento negativas de 1,6% y 1,5% respectivamente. Guatemala y Honduras por su parte alcanzaron tasas modestas de incremento en la producción de 0,9% y 1,8% (Ver cuadro 8).

Cabe destacar, asimismo, que Costa Rica y Guatemala tuvieron tasas de crecimiento más altas en el sector agropecuario respecto al producto total, por lo que el sector mejoró su participación en el valor de la producción total en términos reales.

La evolución de la producción agropecuaria se explica en su mayor parte por el bajo o nulo incremento en el valor de las exportaciones de los principales productos agrícolas y en menor grado por la producción de granos básicos.

En el periodo 1975-1979 los rubros tradicionales de exportación

CUADRO 8
CENTROAMERICA: PRODUCTO INTERNO BRUTO TOTAL Y AGROPECUARIO

	1975-1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989 a/	1980-1989
Millones de dólares a precios de 1980												
	19,185	20,484	20,287	19,450	19,467	19,896	19,892	20,280	21,025	21,448	22,035	20,426
Rica	4,005	4,515	4,407	4,067	4,196	4,526	4,558	4,799	5,055	5,248	5,528	4,692
lvador	3,695	3,538	3,241	3,057	3,074	3,144	3,200	3,215	3,301	3,335	3,353	3,246
cala	6,748	7,001	7,875	7,609	7,402	7,404	7,363	7,383	7,645	7,931	8,210	7,662
ras	2,169	2,559	2,582	2,535	2,533	2,595	2,635	2,768	2,925	3,064	3,128	2,733
agua	2,569	2,070	2,181	2,163	2,262	2,227	2,136	2,114	2,099	1,870	1,816	2,094
ecuario	4,844	5,007	5,081	4,945	4,941	5,062	5,003	4,966	5,118	5,227	5,362	5,071
Rica	768	804	845	805	837	922	871	908	949	1,008	1,065	901
lvador	938	984	921	878	850	879	869	842	860	851	853	879
cala	1,950	2,112	2,137	2,073	2,038	2,069	2,077	2,060	2,140	2,233	2,288	2,123
ras	549	627	651	647	643	651	670	686	715	728	738	676
agua	639	480	526	541	572	541	515	470	455	407	418	493
Tasas de crecimiento												
	4.4	0.5	-1.0	-4.1	0.1	2.2	0.0	1.9	3.7	2.0	2.7	0.8
Rica	6.3	0.7	-2.4	-7.3	2.7	7.8	0.7	5.3	5.3	3.8	5.3	2.3
lvador	3.5	-9.0	-8.4	-5.7	0.6	2.3	1.8	0.5	2.7	1.0	0.5	-0.6
cala	6.2	3.9	0.9	-3.4	-2.7	0.0	-0.6	0.3	3.5	3.7	3.5	0.6
ras	8.5	1.8	0.9	-1.8	-0.1	2.5	1.5	5.1	5.7	4.7	2.1	2.3
agua	-6.2	4.6	5.4	-0.8	4.6	-1.6	-4.1	-1.0	-0.7	-10.9	-2.9	-1.4
ecuario	3.2	-2.8	1.5	-2.7	-0.1	2.5	-1.2	-0.7	3.1	2.1	2.6	0.8
Rica	2.4	-0.5	5.1	-4.7	4.0	10.1	-5.5	4.2	4.6	6.3	5.6	3.2
lvador	3.0	-5.2	-6.4	-4.7	-3.2	3.3	-1.1	-3.1	2.1	-1.0	0.2	-1.6
cala	3.6	1.6	1.2	-3.0	-1.7	1.5	0.4	-0.8	3.9	4.3	2.5	0.9
ras	8.0	-0.8	3.8	-0.6	-0.7	1.3	3.0	2.4	4.1	1.8	1.5	1.8
agua	-0.7	-19.0	9.5	2.8	5.8	-5.3	-4.8	-0.8	-3.3	-10.5	2.7	-1.5

a/ CEPAL, sobre la base de cifras oficiales y cifras preliminares.

representaron el 82% del valor bruto de los principales productos agropecuarios, mientras que los granos básicos fueron el 18%. En el periodo 1980-1989, los rubros de exportación perdieron terreno y pasaron a representar el 77% del valor bruto total; los granos básicos por su parte subieron al 23%, cifra nada despreciable (CEPAL, 1991e).

En relación a las exportaciones, Costa Rica y Honduras tuvieron tasas anuales de crecimiento promedio de 2,1% y 1,2% en el periodo 1980-1989. El Salvador y Nicaragua sufrieron severas disminuciones del valor de sus exportaciones en el mismo periodo referido, de un -11,2% y -4,5%, respectivamente. La evolución de las exportaciones se vió muy afectaba por "los efectos de las mermas en las exportaciones tradicionales (que) repercutieron en el valor total de las exportaciones del área. Estas se redujeron de 2.674 millones de dólares en 1980 a 2.135 millones de dólares en 1989, lo que implicó una contracción del 2,5% en la década" (CEPAL, 1991e:13).

Lo antes referido tuvo su origen fundamentalmente en dos aspectos: la disminución en los precios internacionales de los principales productos de exportación, con excepción del banano, y los conflictos militares de El Salvador y Nicaragua. En relación a los precios, las disminuciones que se presentaron, tomando como base el precio promedio del periodo 1980-1989, respecto al de 1980 fueron: en café 10%, algodón 20,5%, azúcar 62,5% y carne vacuna 13%. Si las disminuciones se calcularan comparando los precios recibidos en 1989 con los de 1980, las reducciones serían: café 31%, algodón 21%, azúcar 55% y carne vacuna 7%.

Los granos básicos, las hortalizas y verduras y las frutas tuvieron tasas de crecimiento positivas no sólo para la región en su

conjunto sino para cada uno de los países. En el periodo 1980-1989, el crecimiento fue de 2,7%, 4,3% y 4%, respectivamente. La expansión de los granos básicos se debió al crecimiento en el maíz, el arroz y el frijol puesto que el sorgo tuvo una evolución errática y finalmente decreciente (CEPAL, 1991e).

Por otra parte, cabe resaltar que no obstante la menor participación de los granos básicos en el valor bruto de la producción de los principales productos agropecuarios, su participación es del 63% con respecto a la superficie cosechada total (FLACSO e IICA, 1991: 40).

A nivel del uso total de la tierra en 1985, se destaca que la categoría de "praderas y pastos" usufructó el 63%, los "alimentos básicos" el 15% y los "industriales" el 4% (FLACSO e IICA, 1991: 41), lo cual pone de manifiesto la importancia fundamental de la ganadería como actividad demandante de tierras en Centroamérica. Esta actividad, adicionalmente, se desarrolla en su mayor parte bajo un sistema extensivo de la tierra, con lo que se generan pocas fuentes de empleo y el uso inapropiado de los recursos naturales en los países.

B. Identificación de los pobres rurales

La identificación de la población pobre rural se basó en la información estadística publicada recientemente por PREALC (OIT/PREALC, 1991), a partir de la utilización de bases de datos generados por las encuestas nacionales de hogares sobre empleo y desempleo en varios países de la región. A los datos referidos se les aplicó la metodología de la CEPAL denominada "método del ingreso", a la cual se hizo mención

en el segundo capítulo. Aunque la publicación mencionada no contiene información estrictamente comparable para todos los países, si identifica categorías de pobres en tres de ellos, lo que permite inferir algunas conclusiones importantes sobre la magnitud y características de la pobreza rural en Centroamérica y los diversos grupos afectados por la misma.

En el análisis que se presenta sobre la pobreza rural en los diversos países deberá tomarse con cautela los datos que se comentan, dado que se basan en cálculos del número de pobres a partir del componente del ingreso derivado del trabajo. En efecto, "La exclusión de ingresos no laborales y de ingresos en especie producen manifestaciones sensibles en las estimaciones de la incidencia de la pobreza, llevándolas a duplicarse. Pero los problemas no son sólo esos, ya que se producen recomposiciones de los grupos pobres que pueden distorsionar sus características" (Taylor, M., 1986).

El número de familias pobres y no pobres rurales y los porcentajes respectivos para Costa Rica, Guatemala y Honduras en el año 1989, se presentan en los cuadros 9 y 10. Como puede observarse, Costa Rica tenía -considerando familias cuyo ingreso se conocía- un 32% de familias pobres rurales y un 68% de familias no pobres. El porcentaje de familias pobres rurales aumenta a 36% si se considera la variable "número de personas" debido a que las familias pobres tienen en promedio mayor número de hijos (alrededor de 5 miembros) que las familias no pobres (4,4).

Guatemala y Honduras, por su parte, tienen niveles muy elevados de pobreza puesto que más del 80% de las familias rurales están en esas condiciones, porcentaje que se incrementa alrededor del 90% si se

CUAIKU Y
COSTA RICA, GUATEMALA Y HONDURAS
SITUACION SOCIOECONOMICA Y DEMOGRAFICA EN EL AREA RURAL DE LAS FAMILIAS EN 1999
(Miles de personas)

Características familiares.	COSTA RICA					GUATEMALA					HONDURAS				
	POBRES			NO	TOTAL	POBRES			NO	TOTAL	POBRES			NO	TOTAL
	Ind. a/	NSNB. b/	Total	POBRES		Ind. a/	NSNB b/	Total	POBRES		Ind. a/	NSNB b/	Total	POBRES	
Porcentaje de Familias rurales promedio	36 5.0	35 5.1	71	148 4.4	219	680 6.0	173 5.2	853	145 4.4	998	351	37	388	83	471
Número de personas	181	177	358	647	1.005	4.106	906	5.012	638	5.650	2.116	194	2.309	354	2.663
Personas de 12 años o más	73 66	68 56	141 122	183 203	324 325	1.536 1.419	274 295	1.810 1.714	174 199	1.984 1.913	783 741	55 66	838 807	95 110	933 917
Personas ocupadas	42	52	94	261	355 2/	1.151	337	1.488	265	1.753 2/	592	72	664	149	813 2/
Personas ocupadas por moderno	3	2	5	5	10	10	6	16	3	19	12	1	13	2	15
Personas ocupadas por moderno	39	50	89	256	345	1.141	331	1.472	261	1.733	580	71	651	147	798
Personas ocupadas por moderno	8	16	24	142	166	298	117	415	98	513	91	26	117	62	179
Personas ocupadas por moderno o socio			0	2	2			1	4	5				1	2
Personas ocupadas por moderno o socio			1	3	4			15	9	24			13	7	29 3/
Personas ocupadas por moderno o socio			2	26	28			28	19	47			13	16	31
Personas ocupadas por moderno o socio			18	107	125	257	94	350	63	413	61	20	81	34	115
Personas ocupadas por moderno o socio				3	5			21	3	24			10	2	12
Personas ocupadas por moderno o socio	31	34	65	114	179	843	214	1.057	163	1.220	489	45	543	85	619
Personas ocupadas por moderno o socio		1	1	6	7	1	1	2	4	6	2	1	3	2	5
Personas ocupadas por moderno o socio	12	11	23	46	69	415	117	532	102	634	264	24	288	58	346
Personas ocupadas por moderno o socio				2	2		1	2		2					
Personas ocupadas por moderno o socio	10	14	24	36	60	140	47	187	21	208	92	11	103	11	114
Personas ocupadas por moderno o socio	3	4	7	10	17						9	1	10	1	11
Personas ocupadas por moderno o socio	5	4	9	11	20	286	48	334	36	370	122	8	130	13	143
Personas ocupadas por moderno o socio	1		1	3	4										

Responde a menores de 10 años en el caso de Guatemala y Honduras.

Incluye en el caso de Costa Rica y Honduras a pensionados. También se excluye a los clasificados con "Ignorados"

Incluye cooperativas

Elaboración propia a partir del documento. PREALC, 1991. La Pobreza en Centroamérica y Panamá.

a/ Indigentes

b/ No satisface las necesidades básicas

CUADRO 10
COSTA RICA, GUATEMALA Y HONDURAS
SITUACION SOCIOECONOMICA DEMOGRAFICA DE LAS FAMILIAS POBRES Y
Y NO POBRES EN AREA RURAL EN 1989.
(Porcentajes)

Algunas características familiares	COSTA RICA			GUATEMALA			HONDURAS		
	POBRES	NO POBRES	TOTAL	POBRES	NO POBRES	TOTAL	POBRES	NO POBRES	TOTAL
Numero de familias	32	68	100	85	15	100	82	18	100
<u>Numero de personas</u>	<u>36</u>	<u>64</u>	<u>100</u>	89	11	100	87	13	100
<u>PEA</u>	<u>26</u>	<u>74</u>	<u>100</u>	85	15	100	82	18	100
Desocupados	1	1	3	1	0	1	2	0	2
Ocupados	25	72	97	84	15	99	80	18	98
<u>Sector moderno</u>	<u>7</u>	<u>40</u>	<u>47</u>	24	6	29	14	8	22
Patrono o socio	0	1	1	0	0	0	0	0	0
Cuenta propia	0	1	1	1	1	1	2	1	2
Empleado público	1	7	8	2	1	3	2	2	4
Empleado privado	5	30	35	20	4	24	10	4	14
Servidor doméstico									
Familia sin sueldo	1	1	1	1	0	1	1	0	1
<u>Sector tradicional</u>	<u>18</u>	<u>32</u>	<u>50</u>	60	9	70	66	10	76
Patrono o socio	0	2	2	0	0	0	0	0	1
Cuenta propia	6	13	19	30	6	36	35	7	43
Empleado público		1	1	0		0			
Empleado privado	7	10	17	11	1	12	13	1	14
Servidor doméstico	2	3	5				1	0	1
Familia sin sueldo	3	3	6	19	2	21	16	2	18
Ignorados	0	1	1						

Fuente: Elaboración propia a partir de varios cuadros del documento PREALC.1991. La Pobreza en Centroamérica y Panamá y el Cuadro 5 del presente documento.

considera el número de personas pobres. Contrario a lo que sucede en Costa Rica, los pobres en estos países son mayoritariamente "indigentes" puesto que representan el 82% en Guatemala y el 92% en Honduras del total de los pobres rurales; mientras que los pobres que no satisfacen las necesidades básicas (NSNB) son el 18% y el 8% en los países referidos (ver cuadro 11).

Esto indicaría que los pobres rurales en estos dos países no sólo son ampliamente mayoritarios en relación con el total de la población rural, sino que su pobreza es más intensa en términos de no satisfacer incluso sus necesidades alimenticias básicas. Esto tiene implicaciones importantes en el desarrollo humano porque indicaría que importantes contingentes de la fuerza de trabajo rural no tienen ingresos suficientes para satisfacer sus necesidades alimenticias, que unido a niveles inapropiados de acceso a servicios de salud, entre otros, constituyen severas restricciones para países que impulsan una inserción más decidida en los mercados internacionales.

Si ahora se analiza la pobreza rural considerando la situación de ocupado y desocupados de la fuerza de trabajo (cuadro 11), se observa que la pobreza es un fenómeno producto de insuficientes o bajos ingresos más que de falta de empleo. En Costa Rica, Guatemala y Honduras los desocupados pobres representan porcentajes mínimos en relación con el total de pobres. En otras palabras, el tipo de ocupación y los ingresos que se derivan de la misma son los factores que determinan si la persona es pobre o no pobre.

El análisis de la pobreza por segmentos de mercado (moderno o tradicional), nos indica que es en el segmento tradicional (población ocupada en establecimientos económicos de menos de cinco personas),

CUADRO 11
 COSTA RICA, GUATEMALA Y HONDURAS:
 SITUACION SOCIOECONOMICA DEMOGRAFICA DE LAS FAMILIAS POBRES
 EN 1989- AREA RURAL
 (Porcentajes)

Algunas características familiares	COSTA RICA			GUATEMALA			HONDURAS		
	POBRES			POBRES			POBRES		
	IND. a/	NSNB b/	TOTAL	IND. a/	NSNB b/	TOTAL	IND. a/	NSNB b/	TOTAL
Número de familias	51	49	100	80	20	100	90	10	100
Número de personas	51	49	100	82	18	100	92	8	100
<u>PEA</u>	<u>45</u>	<u>55</u>	<u>100</u>	77	23	100	89	11	100
Desocupados	3	2	5	1	0	1	2	0	2
Ocupados	41	53	95	77	22	99	87	11	98
<u>Sector moderno</u>	<u>9</u>	<u>17</u>	<u>26</u>	20	8	28	14	4	18
Patrono o socio									
Cuenta propia			1			1			2
Empleado público			2			2			2
Empleado privado			19			24			12
Servidor doméstico									
Familia sin sueldo			3			1			2
<u>Sector tradicional</u>	<u>33</u>	<u>36</u>	<u>69</u>	57	14	71	74	7	88
Patrono o socio		1	1	0	0	0	0	0	1
Cuenta propia	13	12	24	28	8	36	40	4	43
Empleado público				0	0	0			
Empleado privado	11	15	26	9	3	13	14	2	16
Servidor doméstico	3	4	7	0	0	0	1	0	2
Familia sin sueldo	5	4	10	19	3	22	18	1	23
Ignorados	1		1	0	0	0	0	0	1

1/ Incluye cooperativas.

Fuente: Elaboración propia a partir de varios cuadros del documento PREALC. 1991. La Pobreza en Centroamérica y Panamá y el Cuadro 5 del presente documento.

a/ Indigentes.

b/ No satisface las necesidades básicas.

onde la pobreza se presenta en forma más amplia. En Costa Rica en 1989, el 14% del total de los ocupados en el sector moderno (establecimientos con cinco o más trabajadores) cuyo ingreso se conocía, eran pobres, mientras que el porcentaje en el sector tradicional era del 36% (65 mil personas). Ver cuadro 9.

En Guatemala y Honduras las diferencias no fueron tan acentuadas como esto que esos porcentajes fueron en el caso del primer país del 81% en el sector moderno y del 87% en el sector tradicional y en Honduras del 65% y del 86%. Las cifras anteriores sugieren la hipótesis que en Costa Rica el sector moderno en las zonas rurales permite a sus trabajadores mejores condiciones de ingresos, mientras que en los otros países esas condiciones si bien tienden a mejorar en el sector referido, son bastante insuficientes para que puedan salir de la pobreza.

Otro indicador sobre la importancia relativa de los segmentos moderno y tradicional en relación al total de pobres, es la relación entre el total de ocupados pobres en esos segmentos y el total de la fuerza de trabajo rural pobre (cuadro 9). En Costa Rica el sector tradicional contiene al 69% del total de la fuerza de trabajo rural pobre. En Guatemala y Honduras, por su parte, el sector tradicional aloja el 71% y 80% del total de la población económica activa pobre rural. Ello reafirma que en los países centroamericanos la pobreza rural descansa en su mayor parte en el segmento tradicional del sector rural, que corresponde en su gran mayoría a los productores de granos básicos por los indicadores socioeconómicos que a continuación se presentan.

C. Producción de los pobres agrícolas

Los productores de granos básicos

Según estimaciones del Programa de Seguridad Alimentaria del Istmo Centroamericano auspiciado por CADESCA/CEE/Francia, en 1989 existían entre 1,7 y 1,9 millones de explotaciones agrícolas en el istmo centroamericano (se incluye a Panamá). De ese total, unos 1,4 millones (78%) estarían produciendo granos básicos (uno o varios de los productos: maíz, frijol, arroz y sorgo).

Estas explotaciones corresponderían, conforme a ciertos criterios de caracterización de productores elaborados por el Programa referido, a agricultores que pueden subdividirse en dos grandes grupos: finqueros latifundistas y empresarios agrícolas (Grupo A) y campesinos (Grupo B). Ver cuadro 12.

Grupo A: Existirían entre 13 y 14 millones de hectáreas en el Istmo que estarían siendo utilizadas en pastos y maderas, cantidad que representaría más de la mitad del total de la superficie agropecuaria.

Se estima que una parte muy significativa de esa área se destina a la ganadería extensiva. Ello sugiere que "La inmovilidad de tierras y de capital de ganadería extensiva reviste en este contexto un doble carácter de profunda irracionalidad a nivel macroeconómico y de injusticia social creciente, que alimenta los conflictos y la crisis de la región" (Deve, F., 1990:172).

En este mismo grupo estarían los empresarios agrícolas que asumen riesgos y procuran maximizar la tasa de ganancia del capital invertido

Grupo B: Del total de productores de granos básicos, habría una cantidad cercana a las 900.000 unidades productivas (64%) que serían

CUADRO 12

RESUMEN DE LA TIPOLOGIA DE LOS
PRODUCTORES DE GRANOS BASICOS DEL ISTMO CENTROAMERICANO

<u>Grupos</u>	<u>Nombre y descripción breve</u>	<u>Número</u>
Grupo 1	Comunidades indígenas	Algunas decenas de miles
Grupo 2	Desplazados de guerra y desplazados	Algunas decenas de miles
Grupo 3	(Grupos A, B y C)	
Grupo A	A1: finqueros latifundistas y ganaderos extensivos Inmovilizan millones de hectáreas en pastos improductivos) <u>Racionalidad:</u> lógica conservadora de minimización de riesgos	50 a 60 mil
	A2: empresarios agrícolas <u>Racionalidad:</u> empresario capitalista que busca maximizar la tasa de retorno del capital invertido en la finca.	Algunos miles
	B1: campesinos excedentarios Productores familiares con reproducción ampliada. <u>Racionalidad:</u> pleno aprovechamiento de los recursos ecológicos, de la tierra disponible y de la mano de obra familiar.	150 mil
Grupo B	B2: campesinos estacionarios Productores familiares con reproducción simple. Tanto B1 como B2 conforman unidades de producción familiares autosustentables.	200 a 250 mil
	B3: campesinos semiproletarios Cultivan en microfincas y minifundios y/o tierras marginales poco fértiles, generalmente en condiciones precarias de tenencia; se constituyen en mano de obra barata para productos de exportación.	800 a 900 mil
Grupo C	Socios de cooperativas de Reforma Agraria.	100 mil

fuente: DEVE, F.1990: 165.en los diferentes tipos de cultivos.

minifundios (grupo B3) cuyo tamaño les impediría satisfacer las necesidades alimenticias básicas de una familia rural. Lo expresado obligaría a que los miembros de estas familias rurales buscaran asalariarse en forma temporal en ciertas épocas del año o de manera permanente en las zonas rurales modernas o urbanas.

Dada la importancia de este numeroso grupo de agricultores, su crecimiento demográfico, su influencia en el mercado laboral rural e informal urbano y su situación de marginalidad, se considera que la solución a muchos conflictos sociales en las zonas rurales pasa por el diseño y definición de políticas específicas para este tipo de agricultores.

Un grupo de campesinos entre 350 y 400 mil se pueden considerar como reproducibles, es decir pueden satisfacer las necesidades básicas de sus familias (Grupos B1 y B2). A este grupo corresponden fincas familiares pequeñas y medianas con suficientes recursos de tierra, capital y mano de obra, en su mayoría familiar, que permite la subsistencia de una familia promedio rural. La mayoría de este grupo de campesinos se encontrarían en una situación de equilibrio y no generarían recursos excedentarios. El resto tendrían ganancias suficientes para lograr procesos de acumulación de relativo alcance.

En lo que corresponde al tamaño de los predios en granos básicos en los distintos países, se observan algunas diferencias entre éstos particularmente en el caso del sorgo. En Costa Rica, según información del Censo Agropecuario de 1984, los productores con superficies sembradas de menos de 5 hectáreas en maíz blanco y amarillo y frijol representan entre el 35% y el 40% del total de los productores en los cultivos referidos, aunque sólo aportan alrededor del 15% del área

cultivada. El cultivo del arroz y el sorgo en su mayoría es producido por grandes productores y es mecanizado.

En el caso de Guatemala, según estudios del Programa de Seguridad Alimentaria de CADESCA/CEE/Francia, los productores de maíz, frijol y sorgo con fincas hasta 5 manzanas representan el 77% del total de predios y aportaban alrededor del 35% de la producción en cada uno de los granos.

En Honduras, por su parte, los agricultores de esos tres productos con fincas de menos de 5 hectáreas significaban más del 55% de los predios y producían más del 40% del total. Estos ejemplos nos muestran que la producción de maíz y frijol, y en menor medida sorgo, en Centroamérica son realizadas por pequeñas unidades productivas, cuyos niveles tecnológicos son tradicionales.

Estructura de la producción regional de granos básicos

Centroamérica dedicó en promedio durante la última década un total de 2361,8 miles de hectáreas a granos básicos. La participación de los distintos granos dentro de ese total fue:

Maíz	64%
Arroz en granza	7%
Frijol	16%
Sorgo	<u>13</u>
Total	100%

La distribución de la producción por países muestra que Guatemala es el país que más produce maíz (47%) y frijol (37%) de la región.

Costa Rica produce más arroz (47%) y El Salvador sorgo (32%).

Desde el punto de vista del consumo de granos en Centroamérica se observa que se repite la participación relativa anterior puesto que Guatemala consume el 44% del maíz y el 33% del frijol del consumo regional de cada uno de esos granos; Costa Rica el 28% del arroz en granza y El Salvador el 33% del sorgo.

En relación al área sembrada en granos básicos, Guatemala aporta el 36%, Honduras el 21%, El Salvador 19%, Nicaragua 16% y Costa Rica sólo el 8%. (Ver cuadro 13).

Autoconsumo de la producción

Una característica importante de los productores de maíz y frijol es la proporción de la producción que se queda en la finca para consumo humano, alimentación de animales y semilla. Conforme la unidad productiva es mayor, se incrementa la proporción de la producción que se vende en el mercado. En el caso del maíz, la producción comercializada va desde un 43% en Guatemala hasta un 76% en el caso de Nicaragua. En el frijol, la proporción va desde un 50% en Guatemala hasta un 75% en Nicaragua.

De los temas antes analizados se concluye que la producción en manos de los campesinos pobres agrícolas está mayoritariamente referida a los de granos básicos, quienes poseen pequeñas parcelas, autoconsumen su producción en forma significativa y deben asalariarse en forma temporal para complementar sus bajos niveles de ingresos.

CUADRO 13
CENTROAMERICA, GRANOS BASICOS, AREA, RENDIMIENTO Y PRODUCCION,
SEGUN TIPO DE GRANOS Y PAISES.
 (Promedios anuales observados en el periodo 1980/81-1989/90
 Datos en miles de hectareas, toneladas por hectarea, toneladas métricas
 y porcentajes.)

GRANO AGRICOLA	UNIDAD DE MEDIDA	COSTA RICA	EL SALVADOR	GUATEMALA	HONDURAS	NICARAGUA	TOTAL
MAIZ							
	HILES ha	59.0	264.6	661.6	336.7	184.2	1.506.1
RENDIMIENTO	t/ha	1.656	1.930	1.684	1.257	1.222	1.574
PRODUCCION	HILES t	97.7	510.6	1,113.9	423.1	225.1	2.370.4
COBERTURA	(%)	4	22	47	18	9	100.0
ARROZ EN GRANZA							
	HILES ha	70.4	14.1	17.2	21.1	40.1	162.9
RENDIMIENTO	t/ha	3.017	3.770	2.609	2.690	2.026	2.753
PRODUCCION	HILES t	212.4	53.2	44.9	56.7	81.3	448.4
COBERTURA	(%)	47	12	10	13	18	100.0
FRIJOL							
	HILES ha	44.9	50.9	128.3	78.0	82.7	392.8
RENDIMIENTO	t/ha	0.587	0.710	0.742	0.599	0.593	0.650
PRODUCCION	HILES t	22.7	41.8	95.2	46.7	49.1	255.5
COBERTURA	(%)	9	17	37	18	19	100.0
SORGO O MASCILLO							
	HILES ha	15.8	118.9	51.0	55.1	59.2	300
RENDIMIENTO	t/ha	2.073	1.070	1.728	0.877	1.805	1.344
PRODUCCION	HILES t	32.8	127.2	88.1	48.4	106.9	403.3
COBERTURA	(%)	8	32	22	12	26	100.0

En los cálculos de estos valores promedio se han empleado, para Honduras los datos de 1987/88, 1988/89 y 1989/90 corresponden a los de los años naturales 1987, 1988 y 1989.

fuente: Tomado de Jiménez y Herrera, 1991, pág. 5

D. Categorías ocupacionales de los pobres rurales

Las categorías principales de los pobres rurales son los asalariados en el sector privado y los trabajadores por cuenta propia.

Como puede observarse en el cuadro 11, en el sector moderno son los asalariados de las zonas rurales los más afectados por las condiciones de pobreza. Esto se explicaría por los bajos salarios que reciben estos trabajadores y por la falta de controles para el cumplimiento del pago de los salarios mínimos. Es común encontrar en las zonas rurales que los asalariados no reciban los salarios mínimos establecidos por los gobiernos.

En el sector tradicional son los trabajadores de cuenta propia en el caso de Guatemala y Honduras los más vinculados al fenómeno de la pobreza, representando el 36% y el 43% del total de los pobres, respectivamente. Esto no significa que en estos países los empleados privados tengan niveles aceptables de bienestar, puesto que el 90% son pobres y la mayoría de éstos no cubren sus necesidades alimenticias básicas.

Si en esos países en el sector tradicional se adicionan las categorías ocupacionales de "cuenta propia", de empleado privado y de familiar sin sueldo, se obtiene un porcentaje mayor al 70% del total de los pobres rurales.

En Costa Rica el empleado privado del sector tradicional representó un 26% del total de la PEA pobre rural que sumado a los trabajadores de cuenta propia y los familiares sin sueldo, acumula un 60% del total de los pobres rurales.

pobreza rural es generalizado en Centroamérica, con excepción de Costa Rica, y está más extendido en el sector tradicional de las zonas rurales que en el moderno. Adicionalmente, se resalta que la situación de pobreza está afectando con especial intensidad a los trabajadores salariables que reciben remuneraciones muy bajas (a julio de 1991, los salarios mínimos mensuales de los países centroamericanos, con excepción de Costa Rica, fluctuaban entre US\$ 41 en Nicaragua y US\$ 60 en Guatemala) y a los trabajadores por cuenta propia cuyos ingresos se derivan, en su mayor parte, de la explotación de minifundios sembrados con granos básicos y de remuneraciones como asalariados temporales.

E. Relaciones entre los sectores agrícolas modernos y tradicionales y entre éstos y los otros sectores económicos.

Existen diversas relaciones entre los sectores agrícolas y los otros sectores económicos. En este documento se destacan básicamente las relaciones entre sectores a través de las variables de consumo y empleo.

Las relaciones de consumo se establecen por la importancia del maíz, el frijol y el arroz en la canasta básica de alimentos y su aporte calórico a la población centroamericana. Esta importancia va desde un 37% en Nicaragua hasta un 59% en El Salvador (Programa de Seguridad Alimentaria, 1990: 44). En las áreas rurales el aporte calórico es más significativo, con excepción de Costa Rica.

De esa forma la importancia de los granos básicos se deriva de la gran cantidad de productores agrícolas que los producen y que dependen de ellos como fuente alimenticia y de ingresos y de su influencia en el

aporte calórico de los alimentos para toda la población de los países.

De ahí que los precios de estos productos repercuten en forma diferenciada en los pobres: en las zonas rurales, donde los pobres son más numerosos, precios más elevados tienden a mejorar las condiciones de vida de los productores agrícolas más pobres; en las zonas urbanas, los aumentos de precios en los granos perjudicarán especialmente a los pobres que dedican la mayor parte de su presupuesto familiar a la adquisición de productos de la canasta básica. Adicionalmente, precios elevados de estos productos repercuten en mayores presiones por aumentos salariales.

Las relaciones entre sectores vía el empleo se da en dos ámbitos distintos. Al interior del sector rural -entre segmentos moderno y tradicional- y entre el sector agropecuario y los otros sectores económicos urbanos. En un estudio realizado por OIT/PREALC sobre el sector rural de Guatemala, se destaca que la estacionalidad de los distintos productos agrícolas hace que mientras en el segmento tradicional rural exista excedente laboral en ciertos meses, en el moderno se da otro excedente pero en otras épocas del año. En otras palabras, existe una "contraestacionalidad" productiva y ocupacional entre ambos segmentos, de manera que la época de mayor demanda laboral en el segmento tradicional tiende a coincidir con la de menor demanda del segmento moderno y viceversa.

"Es esta 'contraestacionalidad' la que explica la migración temporal (entre octubre y enero) de mano de obra del segmento tradicional en busca de trabajo como asalariados u obreros eventuales en el moderno, estableciéndose así la articulación vía mercado laboral...No debe entenderse como que ello constituye una constatación del supuesto

carácter dualista del agro guatemalteco, pues de lo que se trata es, más bien, de una sola estructura pero de una marcada heterogeneidad tecnológica y productiva, en la que la articulación entre los segmentos de dicha estructura heterogénea se establece, precisamente, a través del mercado de trabajo" (OIT/PREALC, 1991b: 41).

De ahí que se afirme que la poca utilización de la mano de obra se deba no sólo a la escasez de tierras que encaran los minifundistas, sino a la producción estacional de los principales productos de exportación de los países centroamericanos. "El subempleo agrícola es un problema estructural de las sociedades que integran el Istmo centroamericano que repercute en los niveles de bienestar de la población rural y se refleja tanto en una distribución del ingreso desigual como en las precarias condiciones de vida de la población" (CEPAL, 1986: 81).

Conforme a lo analizado, las relaciones entre los sectores agrícolas tradicionales y modernos y entre éstos y los otros sectores económicos, estarían fuertemente entrelazados vía los patrones de consumo de la población centroamericana y el mercado de trabajo de grandes contingentes de mano de obra excedente, en forma temporal, en el sector tradicional agrícola. Ello pone de manifiesto el difícil reto que enfrentan las sociedades de la región de conciliar la necesidad de mejorar los niveles de ingresos de los pobres rurales y al mismo tiempo salvaguardar la seguridad alimentaria de una parte significativa de la población que vive en las zonas urbanas en condiciones de pobreza crítica.

V. LAS POLITICAS DE COMERCIO E INTEGRACION EN CENTR^OAMERICA

El análisis que se presenta en este capítulo sobre los efectos de las políticas económicas considerará, en primer término, las repercusiones sobre dos tipos de agricultores: tradicionales y modernos. En segundo lugar, el análisis de los efectos de las políticas sobre los pobres rurales enfatizará en dos categorías fundamentales de pobres: los asalariados agrícolas y no agrícolas y los minifundistas de granos básicos, dado que ambas categorías concentran a la gran mayoría de los pobres rurales de los países centromericanos tal como fue expuesto en el capítulo anterior.

A. Las políticas de estabilización y de ajuste estructural y la agricultura.

Desde la década de los cincuenta y durante un periodo de casi tres decenios, los países centroamericanos tuvieron un crecimiento económico muy satisfactorio. Sin embargo, los beneficios de ese crecimiento no se distribuyeron en forma equitativa de manera que se aminoraran las condiciones de vida de amplios sectores de la población. Según se ha analizado, al inicio de la década de los ochenta en la mayoría de los países prevalecían profundas condiciones de desigualdad y pobreza.

En ese largo periodo de la postguerra, la economía internacional se caracterizó en general por un crecimiento sin precedentes y condiciones de estabilidad en precios y tasas de interés.

Las políticas macroeconómicas impulsadas en los países latinoamericanos favorecieron la modernización de las estructuras productivas, especialmente por medio del proceso de sustitución de importaciones, lo que llevó a proteger a la "industria naciente".

Elementos de esa estrategia fueron mantener precios bajos de los alimentos; tipo de cambio fijo para favorecer las importaciones de bienes intermedios y de capital necesarios para la industria; flexibilidad de precios, exención de impuestos y política comercial proteccionista en el sector industrial e inversiones estatales recientes. Estos elementos en general desfavorecieron las actividades agropecuarias que se vieron estimuladas en forma compensatoria mediante políticas crediticias y tasas de interés preferenciales, inversiones estatales en la agricultura y varias medidas para favorecer ciertas producciones agrícolas (López, Luis, 1987).

Desde finales de los años setenta, Centroamérica experimentó una de las crisis económicas más grandes de su historia, dentro de un marco de profundas transformaciones internas a la región y a nivel internacional. De esa forma, los efectos de la crisis económica en el periodo 1980-1982 y la recesión posterior, con la excepción de Costa Rica a partir de 1986, se dejaron sentir en las deterioradas condiciones sociales existentes a inicios de los ochentas, creando nuevos rezagos sociales.

Con el propósito de enfrentar los déficit comerciales y fiscales generados con la crisis y la recesión, los países decidieron aplicar drásticas medidas de estabilización y de ajuste estructural, no sólo para aminorar los desequilibrios internos y externos y generar recursos para pagar el servicio de la deuda externa, sino especialmente para reestructurar y hacer más eficientes las economías como elemento esencial para lograr metas de desarrollo más elevadas en el mediano y largo plazo.

Las políticas económicas, que en su mayor parte han sido

inspiradas por algunos organismos financieros internacionales, han tenido como norte fundamental la eliminación de las distorsiones causadas por la intervención estatal, según la interpretación de representantes de los organismos referidos y autoridades políticas de los países. De esa forma se ha venido impulsando una liberalización de todos los mercados, una desgravación arancelaria para lograr una mayor inserción de la economía de los países en el mercado internacional y en general una disminución drástica en el uso de diversos instrumentos de intervención de política económica que los gobiernos antes utilizaban.

Desde el punto de vista productivo, el conjunto de medidas tiende a revalorizar las exportaciones, especialmente las no tradicionales, pero dada la "heterogénea estructura agraria y productiva, así como las elevadas inversiones necesarias, entre otros factores, se ha limitado el acceso de muchos productores a esta nueva opción, lo que ha contribuido a concentrar el ingreso rural" (CEPAL, 1991f:39)".

Una panorámica general de los diversos instrumentos utilizados por los gobiernos se puede observar en el cuadro 14, donde se presentan sólo los que se consideraron tenían más relevancia para el presente estudio y que estaban en vigencia a julio de 1991 (SIECA, 1991).

Política para el desarrollo de las exportaciones

En todos los países se aprobaron leyes, decretos y otras disposiciones legales y administrativas para apoyar el desarrollo de las exportaciones, incluyendo las del sector agrícola, particularmente para los productos no tradicionales.

Generalmente, estas leyes incluyen exoneraciones de impuestos a las materias primas, facilidades para obtener divisas para la compra de

OBJETIVOS DE POLITICA ECONOMICA

MEDIANO PLAZO

CURTO PLAZO

POLITICAS MACROECONOMICAS Y SECTORIALES MENOR DEFICIT FISCAL MENOR DEFICIT CUENTA CORRIENTE MENOR TASA INFLACIONARIA AUMENTO EXPORTACIONES MAYOR EFICIENCIA MAYOR DESARROLLO TECNOLOGICO GENERACION DE FUENTES DE EMPLEO DISTRIBUCION MAS EQUITATIVA

GLORLES

Politica Comercial

Menor protección arancelaria - + (?) (?) (?)
 Menores controles directos - +
 Eliminación de sobretasas - +
 Promoción de inversiones y de las exportaciones: leyes de zonas francas
 franquicia y Fomento exportaciones - + + (?) \$0 1/ \$0 1/

Politica cambiaria

Tipo de cambio más flexible o libre - + + \$0

Politica monetaria

Menor financiamiento sector público +
 Tasas de interés reales - -
 Uso de encaje y operaciones de mercado abierto + +

Politica fiscal

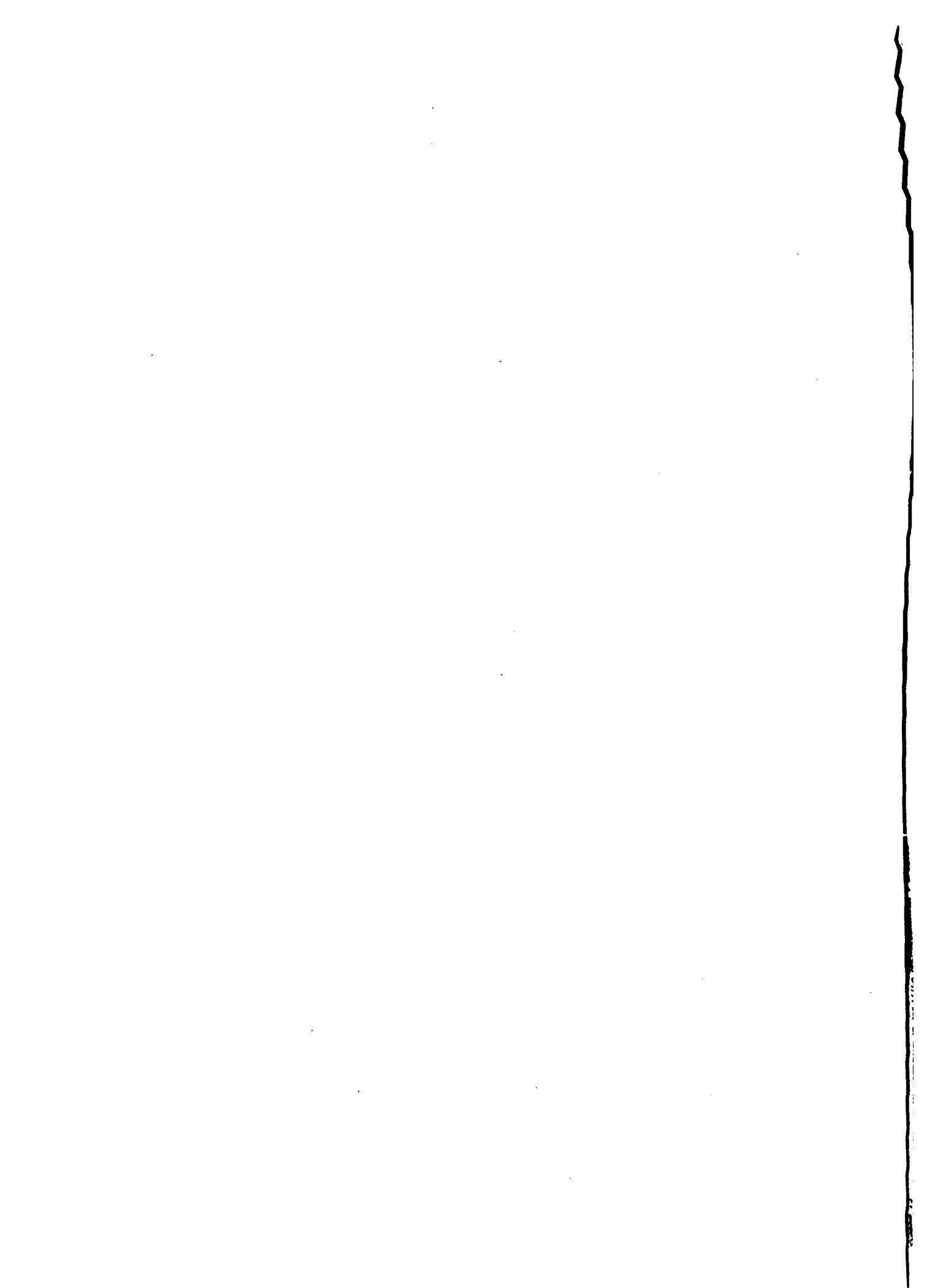
Menores gastos
 Menor gasto de fomento y social (reales) +
 Menor empleo público +
 Ingresos tributarios
 Baja carga tributaria o tendencia a disminuir - +
 Bajo aporte petr. a seguro social - +
 Bajo impuesto exportaciones - +

Politica general de precios

Mayor libertad de precios + + ?

Politica de salarios mínimos

Reducción salarios mínimos reales + +



OBJETIVOS DE POLÍTICA ECONOMICA

CORTO PLAZO

MEDIANO PLAZO

POLITICAS MACROECONOMICAS Y SECTORIALES "ANUP/TRANS"	MEJOR DEFICIT FISCAL	MEJOR DEFICIT CUENTA CORRIENTE	MEJOR TASA INFLACIONARIA	AUMENTO EXPORTACIONES	MAYOR EFICIENCIA	MAYOR DESARROLLO TECNOLÓGICO	GENERACION DE FUENTES DE EMPLEO	DISTRIBUCION MAS EQUITATIVA
---	----------------------	--------------------------------	--------------------------	-----------------------	------------------	------------------------------	---------------------------------	-----------------------------

Libertad de precios de los insumos

Reducción salrios minimos reales
Crédito y tasa de interés

Sin asignación cuantitativa especif.
Tasa de interés controlada y no pref.
(con excep. de Costa Rica y Honduras

Depende productos

Programas en materia comercial
Liberalización de productos en comercio intrarregional

Sist. banda de precios (mez amarillo, arroz, sorgo, soya al 31-12-91)
Eliminación control de precios y permisos de exportación
Otros 10 productos básicos 30-6-92

Reducción papel del Estado al manejo

Sistema Banda y Reservas Alimentarias
Armonización de políticas de donaciones e importaciones concesionales

Tipo de cambio real

Uniformar entre países aranceles fijos y mínimos a produc. no inci. Sist. Banda

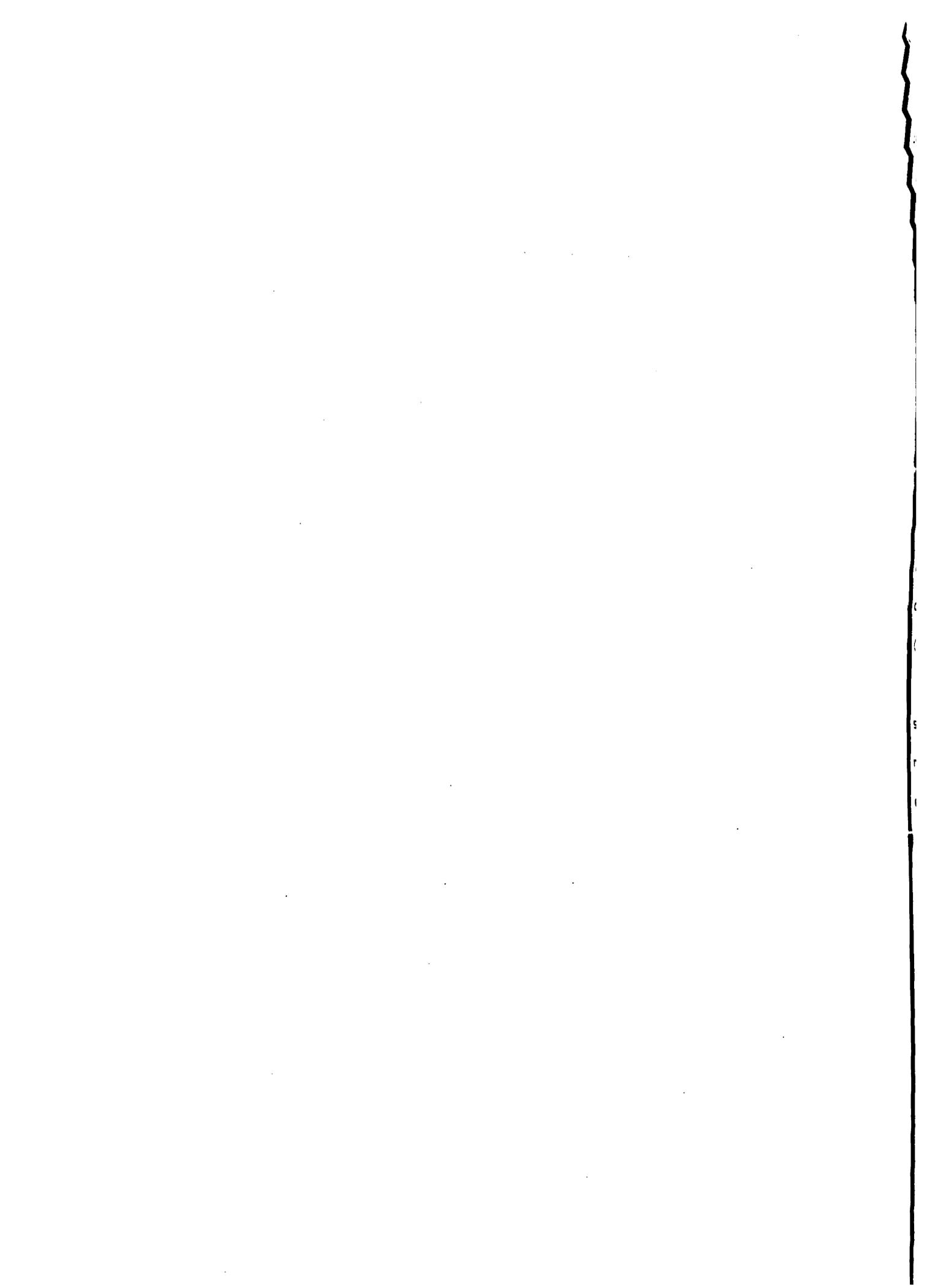
Programa de exportaciones conjunto (31-7-91)

Esuperación impuestos a exportación
Armonización incentivos fiscales
Fomento exportaciones
Establecimiento de comercialización conjunta p/export. e import. insumos

Notas: El signo significa una contribución positiva o negativa del instrumento al logro del objetivo de política económica.

Se sin definir. Puede contribuir positivamente al logro del objetivo si se aumentan las exportaciones y el nivel de empleo.

FUENTE: Elaboración propia con base en información diversa SIECA y CEPAL.

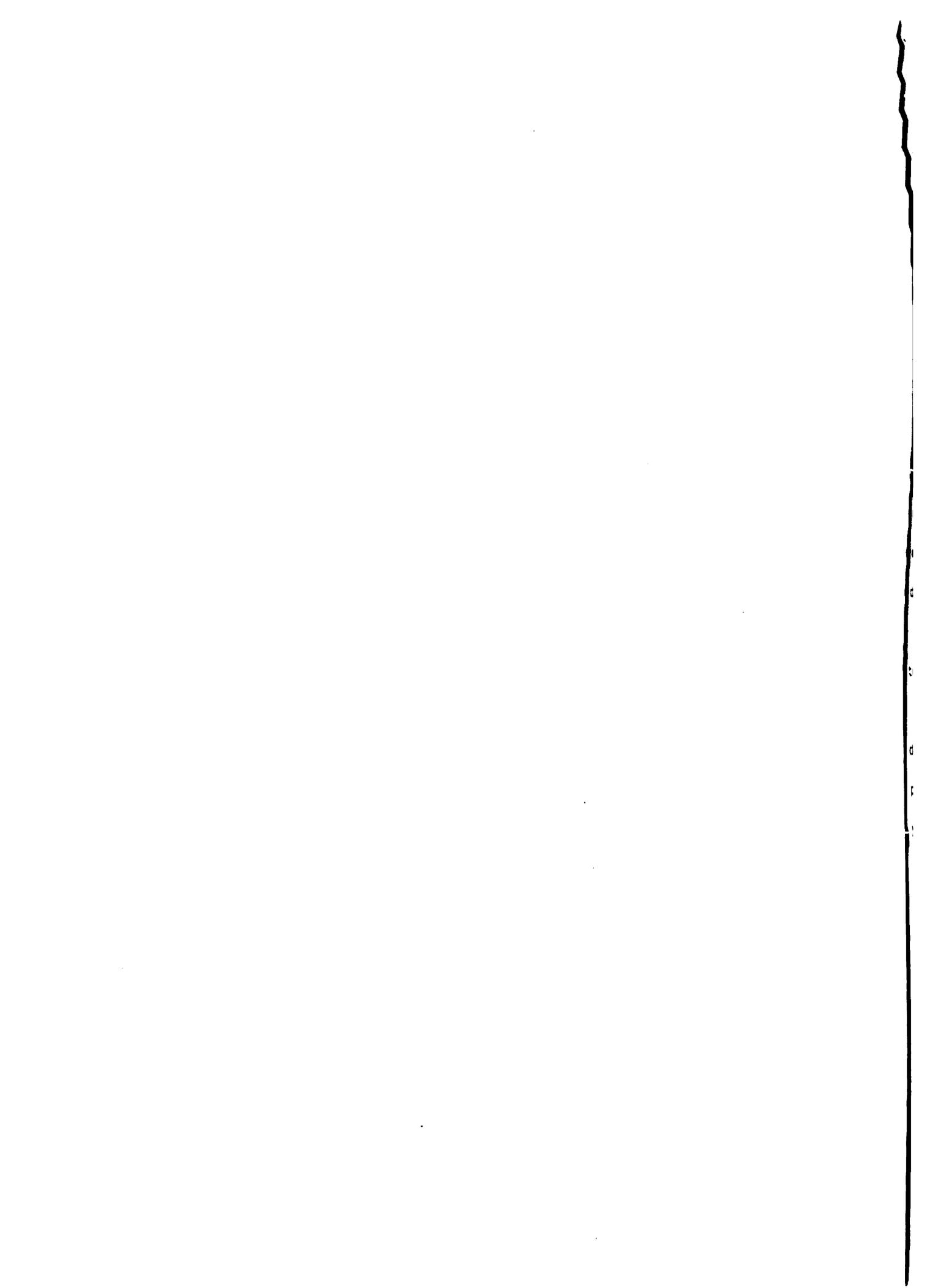


insumos, exoneración del pago del impuesto sobre la renta, mayor agilidad en los trámites de exportación, subsidio a las exportaciones no tradicionales, etc. Las leyes nacionales se vieron complementadas con la política de tipo de cambio real y la política comercial de los Estados Unidos de América hacia Centroamérica y el Caribe a través de la Ley de Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC).

Los resultados hasta ahora alcanzados por los países de la región en el desarrollo de las exportaciones no tradicionales agrícolas aún no son significativos y no se vislumbran que lo sean en el corto y mediano plazo, con excepción de Costa Rica que durante el periodo 1985-1989 crecieron en promedio un 30% pasando de US\$ 48 millones a US\$ 138 millones en esos años. Sólo este país en 1989 exportó el 43% del total de las exportaciones agrícolas no tradicionales de la región (Kaimowitz, David, 1991: anexo 4).

La experiencia en algunos países indica que estas leyes están siendo mejor aprovechadas por grandes y medianos inversionistas nacionales y por empresas extranjeras. En el caso de Costa Rica, por ejemplo, "De los 14 productores más grandes de flores, sólo dos son costarricenses. De 32 exportadores de follajes, todos menos 3 son extranjeros o proyectos de co inversión. Cuarenta por ciento del área de macadamias está en manos de extranjeros..." (Kaimowitz, David, 1991:6).

En general, los pequeños productores no disponen de los recursos o los medios necesarios para acceder a grandes inversiones, tecnología y procesos de comercialización que requieren la mayoría de los productos agrícolas no tradicionales. Sin embargo, ello no ha sido obstáculo para que pequeños productores individuales u organizados en Costa Rica, El Salvador y Guatemala, especialmente, estén exportando productos no



adicionales a terceros mercados mediante compañías que sirven como medio de comercialización para la venta de los productos de estos productores.

Una preocupación relacionada con la producción de exportables agrícolas es el componente importado. En un estudio reciente sobre 34 productos agrícolas se determinó que en el caso de Costa Rica, un 49% de los cultivos tenían un nivel medio de componente importado (de 25 a 30%) y un 44% de alto a muy alto (más del 40%) (Alfaro, D., 1990). Esta situación podría constituirse en una seria limitación para el desarrollo futuro de esta actividad o en un reto para superar y lograr mayores beneficios de una actividad que podría ser promisoría para el desarrollo rural de los países centroamericanos.

Finalmente, en relación con la actividad exportadora agrícola no tradicional se han identificado los siguientes obstáculos:

a: la dificultad que el proceso de reasignación de recursos se deada la escasa movilidad de los factores y la rigidez de la estructura productiva causada por su debilidad tecnológica para adecuar la calidad tipo de bienes a los requisitos del mercado internacional; b. el lento y complejo proceso de la comercialización externa; c. la situación política y económica centroamericana que dificulta cualquier proceso de inversión y reactivación económica; y d. el inadecuado apoyo de los gobiernos para complementar en forma integrada y coordinada los esfuerzos del sector exportador (Fallas, Helio, 1986: 22).

Política cambiaria

La política cambiaria ha procurado, especialmente en los últimos años, una depreciación real del tipo de cambio, a fin de atenuar el desequilibrio externo y mejorar la competitividad de las exportaciones.

Esto ha significado abandonar la política de *pro*-crisis de tipo de cambio fijo por uno flexible, totalmente libre o regulado, que considere la inflación mundial y que refleje las fuerzas que convergen en el mercado cambiario. La política seguida ha afectado al sector en varios aspectos. En primer lugar, ha revalorizado los productos agrícolas de exportación al modificar los precios relativos a su favor; asimismo, representa un estímulo para la sustitución de importaciones y ha contribuido a mejorar la balanza comercial. La respuesta de la producción exportable no ha sido igual en todos los países, destacándose Costa Rica que ha incrementado sus exportaciones no tradicionales en forma apreciable en el segundo lustro de la década de 1980. Por otra parte, la dependencia de insumos y bienes de capital foráneos ha elevado los costos de producción internos atenuando la ventajas iniciales de las devaluaciones.

En lo que respecta a la producción para el mercado interno, las devaluaciones han afectado los costos de producción especialmente de aquellas unidades productivas que dependen más de insumos y bienes de capital importados. Ello ha motivado a que los gobiernos realicen ajustes periódicos en los precios de los granos para evitar el desabasto pero sin subsidiar apreciablemente el precio de estos productos, a fin de evitar las pérdidas consuetudinarias y millonarias en los organismos de estabilización de precios.

En relación al efecto de la devaluación sobre los pobres, se destaca en un estudio sobre Guatemala que "la devaluación nominal eleva el costo de la canasta básica. Aún suponiendo que la devaluación se traduzca en una modificación de la paridad en términos reales, las bajas elasticidades de la oferta redundan en que el tipo de cambio no

fecte en el corto plazo la generación del empleo" (CEPAL, 1989a: 3)".

Lo anterior resulta coincidente con lo analizado por el Banco Mundial para diversos países que se caracterizan por tener una gran proporción de campesinos que poseen poca o no tienen tierra, dado la concentración de la propiedad. En este caso, el Banco destaca que "Los obradores rurales tuvieron que pagar precios más altos por los alimentos que compraban en el mercado. Asimismo, la devaluación tuvo efectos adversos a corto plazo sobre la producción de bienes no comercializables y sobre sectores que dependían fuertemente de insumos importados en el sector urbano" (Heller, P., 1988: 3).

Política monetaria

En la pasada década, la política crediticia de los países favoreció particularmente el financiamiento de diversas actividades del sector público. Los desequilibrios internos y los acuerdos con el FMI condujo a que los gobiernos se volvieran más cautelosos y siguieran políticas más restrictivas. Con ello se pretendió limitar el déficit fiscal y las emisiones inorgánicas. Esto repercutió en el sector agropecuario en dos aspectos: se limitó el crédito para uso del sector público -incluyendo instituciones del sector agropecuario- y los montos de crédito neto para el agro disminuyeron en términos reales, además que se incrementaron las tasas de interés para hacerlas positivas en algunos países. En Honduras y Costa Rica, las tasas de interés se aumentaron para favorecer el ahorro interno y se buscó la consolidación de sistemas financieros privados.

Asimismo, en la mayoría de países se eliminaron los topes de cartera y ahora los bancos están en disposición de asignar los recursos

conforme a la demanda de los mismos, procurando que sea el mercado quien defina hacia donde se deben canalizar las colocaciones crediticias. Esto ha puesto en desventaja al sector agropecuario por los riesgos y la menor rentabilidad que caracteriza a muchas de sus actividades.

Otro aspecto a destacar es que la mayor parte del crédito se otorga a los cultivos de exportación; además, "el crédito a la producción de consumo interno y de los pequeños productores se concentra en las bancas de fomento que, en general, conceden tasas preferenciales y enfrentan severos problemas de operación, tanto por sus estructuras administrativas como por el bajo índice de recuperación de los créditos " (CEPAL, 1991f: 53).

Un factor que ha limitado el acceso de los pequeños propietarios al crédito ha sido la falta de títulos de propiedad en muchos de ellos, lo que les imposibilita de utilizar su finca como garantía crediticia.

La política fiscal

Esta política se ha convertido en uno de los ejes de la política de estabilización y ajuste de los países, dejando en un segundo plano políticas que promuevan crecimiento con mayor justicia social. En general, con el impulso del nuevo esquema de desarrollo basado, entre otros, en una mayor apertura económica y un incremento de las exportaciones no tradicionales, se han debilitado las estructuras tributarias -tradicionalmente muy ligadas al sector externo- por la exoneración de impuestos a las actividades de exportación y por la disminución de los aranceles a las importaciones.

Los instrumentos más utilizados dentro de esta política fueron los

relacionados con restricciones en gastos, incluyendo congelamiento de salarios, incrementos salariales menores a la inflación y la disminución de los términos reales de la inversión. Además se incrementaron los ingresos tributarios y las tarifas de las empresas públicas.

Las restricciones en los gastos no se generalizaron a todas las actividades gubernamentales, puesto que en algunos países fueron incrementados rubros como el servicio de la deuda externa, la defensa y la seguridad.

En lo que corresponde al sector agropecuario, las limitaciones presupuestarias significaron: menores posibilidades de desarrollo de proyectos de inversión; la imposibilidad de mejorar ciertos servicios a los productores, tales como la investigación y la transferencia de tecnología; y, finalmente perder recursos humanos calificados en el sector público agrícola ante las mejores condiciones laborales en la actividad privada.

Asimismo, la limitación de gastos afectó con particular intensidad el gasto social, -que por muchos años ha registrado sumas relativamente bajas con respecto al presupuesto gubernamental con excepción de Costa Rica- lo que repercutió en una disminución de la cobertura y calidad de los servicios que a su vez se expresó en retrocesos en ciertos indicadores sociales importantes. Asimismo, se retrocedió en materia de seguridad alimentaria en algunos países, por el recorte a actividades de fomento de la producción y de subsidios al consumo.

No obstante lo anterior, se destaca que existe un creciente acuerdo sobre la necesidad que los programas de ajuste incorporen medidas de compensación para mitigar las repercusiones desfavorables de los programas económicos en los grupos de menores recursos. De esa

forma se resalta la creación de "fondos de inversión social" en casi todos los países de la región, aunque éstos y los demás gastos sociales han sido muy insuficientes para detener el avance de la pobreza durante la década pasada (CEPAL,1991f:17).

La política de precios y de comercialización interna

Los desequilibrios fiscal y externo y las políticas económicas puestas en marcha para enfrentarlos han modificado profundamente los precios relativos de los bienes y servicios. Las devaluaciones, la rebaja de aranceles, los incentivos a las exportaciones, la elevación de las tasas de interés, la contracción del crédito, las restricciones salariales, la desregulación de precios, el aumento en impuestos y en las tarifas públicas, contribuyeron a alterar los precios relativos entre los bienes dirigidos a los mercados externos y aquellos destinados a los mercados domésticos. De esa forma, se favoreció la producción de los primeros y se mantuvo bajo cierto control a los precios de muchos de los productos de los segundos.

Por otra parte, en la segunda mitad de la década de 1980 los organismos reguladores de la actividades de los granos básicos fueron siendo despojados de sus funciones básicas de garantizar precios mínimos al productor y precios máximos al consumidor. Con el propósito de cumplir con esas funciones estos organismos utilizaron como mecanismos el establecimiento de precios de garantía para los productores y la adquisición de una parte de su cosecha, control de las importaciones y exportaciones, fijación de precios máximos para el consumidor (bajo la coordinación de los Ministerios de Economía) y venta directa de productos básicos a precios subsidiados.

Las reformas que se implantaron en estos organismos, en parte por las restricciones financieras y el difícil acceso a recursos baratos para financiar sus operaciones, ha significado que se establezcan precios de garantía para menos productos, una mayor relación entre los precios internos y los internacionales, una participación más alta del sector privado en las importaciones de los productos básicos, una reducción de los subsidios a los consumidores y una salida parcial o total de la venta directa de los productos. Si bien las reformas han seguido ritmos distintos en los países, a principios de esta década la mayoría de éstos entes públicos se han visto transformados en sus actividades y en algunos países incluso se prevé su desaparición.

Como resultado de estos cambios, "En general, se produjo un deterioro en los precios al productor, que repercutió en algunos casos en la producción nacional y la seguridad alimentaria" (CEPAL, 1991f:59). Este deterioro habría afectado los ingresos reales de los productores con dos consecuencias importantes: un desestímulo para la incorporación de tecnologías más modernas en los cultivos y la búsqueda de otros cultivos más rentables por parte de productores más tecnificados con repercusiones sobre el abastecimiento urbano e industrial (Programa de Seguridad Alimentaria, 1991: 9).

La política de salarios reales

Los salarios reales son un indicador sencillo sobre la posible evolución de la pobreza, aunque se reconozca en algunos países que los salarios efectivos a los trabajadores son inferiores a los mínimos establecidos por decretos o leyes debido a la falta de controles apropiados.

Durante la década pasada, los salarios reales decrecieron en todos los países, sin embargo al iniciar la presente década se pueden distinguir dos niveles de reducciones: una leve, en el caso de (Honduras, Guatemala y Costa Rica), que significó una reducción entre un 5% y un 22% con respecto a 1980 y otra muy drástica (El Salvador y Nicaragua) con una disminución entre un 62% y un 82% (CEPAL, 1991a).

Estas cifras ponen de manifiesto nuevamente el costo social que la evolución económica y las políticas de estabilización y ajuste han tenido en la mayoría de la población centroamericana.

B. Políticas comerciales y de integración en granos básicos en los inicios de la década de 1990

Durante varios lustros, el comercio intrarregional de granos ha sido mínimo entre los países centroamericanos, representando al final de la década pasada menos del 0,2% del consumo total. Entre los factores más importantes que estarían incidiendo en el bajo nivel del comercio están:

a. la producción de granos ha procurado satisfacer la demanda local y no generar excedentes exportables. Lo anterior es el resultado que estos productos se destinan en forma significativa para el mercado interno y hayan estado sometidos a todo tipo de controles de precios y de comercio internacional;

b. la existencia de barreras no arancelarias en el comercio de estos productos para proteger la producción y el abastecimiento de los países;

c. los elevados fletes entre los países que destimula el intercambio;

d. el carácter complementario de la producción agropecuaria que hace que los países compitan entre sí en las actividades productivas y procuren su autosuficiencia;

e. las condiciones más favorables de pago y de entrega de productos otorgadas por los proveedores extrarregionales de granos, incluyendo la facilidad de créditos blandos y donaciones;

f. la ruptura en el mecanismo de pagos intrarregional (Jiménez y Herrera, 1991: vii y 23).

El bajo nivel de comercio entre los países no significó que éstos fueran autosuficientes en la producción para cubrir sus necesidades de consumo interno. Más bien la región centroamericana es deficitaria en los cuatro granos básicos, presentándose una tendencia creciente en sus importaciones extrarregionales. Las importaciones en miles de toneladas métricas en el periodo 1989/1990 en orden de importancia fueron las siguientes: maíz y sorgo 385 (86%), arroz 47,7 (11%) y frijol 13 (3%).

La situación de los granos básicos en cuanto a la proporción del consumo que es abastecido por importaciones netas se resume a continuación:

Cuadro 15
Proporción del consumo de granos básicos que abastece cada país mediante Importaciones Netas (Media periodo 1984/85-1989/90)

	Maíz	Arroz en equiv. pilado	Frijol	Sorgo o maicillo
Costa Rica	35,2	(1,0)	(9,6)	12,5
El Salvador	8,4	15,0	8,9	0
Guatemala	3,2	11,1	1,1	0,2
Honduras	2,0	1,5	(1,4)	0,1
Nicaragua	13,8	33,2	18,8	2,4

Fuente: Elaboración propia a partir de Jiménez y Herrera, Anexo Comercio Exterior

Como puede observarse, Nicaragua es el país que depende más de las importaciones para satisfacer sus necesidades de Consumo de granos; afortunadamente su déficit productivo ha sido cubierto en gran parte con donaciones de arroz y frijoles, situación que en el futuro puede revertirse con graves consecuencias sobre el consumo en ese país. Costa Rica por su parte depende significativamente de las importaciones de maíz y sorgo. El Salvador debe importar alrededor de un 15% del total de sus necesidades de consumo de arroz, un 8,9% en frijol y un 8,4% en maíz. Guatemala tiene una alta dependencia del arroz. Honduras es el país que casi es autosuficiente en todos los productos.

En cuanto a la regulación existente en materia de comercio de granos básicos se destacan dos aspectos: la existencia de un Protocolo Especial sobre Granos (Protocolo de Limón) que entró en vigencia el 14 de octubre de 1967. Este Protocolo, que operó en forma efectiva hasta 1969, tuvo como propósito regular el intercambio de granos básicos entre los países de la región y coordinar la comercialización extrarregional. Para ello otorgaba amplias facultades a los organismos de estabilización de granos de los países de la región, aspecto que contrasta con la pérdida de funciones que en la actualidad tienen esos organismos (SIECA, 1987).

En la actualidad, aunque se disminuyeron los aranceles a los granos básicos en los distintos países, existen diferencias significativas en el uso de instrumentos en el comercio exterior. Los países aplican cuotas de importación, licencias de exportación, arancel simple y arancel variable asociado a la banda de precios (en el caso de El Salvador). En general se viene generalizando el uso de aranceles fijos o variables como resultado de la puesta en marcha de programas de

estabilización económica y de ajuste estructural, de las condicionalidades que a menudo establecen ciertos entes donantes o de financiamiento de alimentos en términos concesionales y de las regulaciones establecidas por el GATT.

Sin embargo, es a raíz de la X Cumbre de Presidentes Centroamericanos, celebrada del 15 al 16 de julio de 1991 en San Salvador, El Salvador, que los gobiernos deciden aprobar un Plan de Acción conjunto para la agricultura centroamericana que comprende las siguientes partes: elaboración de un diagnóstico de la situación productiva y económica del sector agropecuario; liberalización del comercio intrarregional de productos básicos y armonización de políticas respecto al comercio extrarregional; el diseño y ejecución de un programa de reconversión y modernización productiva, con énfasis en las relaciones entre los sectores agropecuario, industrial y servicios; establecimiento de un Sistema Regional de Investigación y Diseminación de Conocimientos; un programa de inversiones para la reactivación y modernización del sector agropecuario privado y un estudio para determinar la infraestructura necesaria para apoyar a las exportaciones; un plan de manejo de recursos naturales y medio ambiente (en un plazo no mayor de 6 meses); y, la capacitación y desarrollo de recursos humanos para facilitar su integración al proceso productivo (sin plazo) (Ver resumen en cuadro 16).

En lo que respecta al comercio intrarregional y extrarregional se detallan las siguientes medidas:

a. el establecimiento de un Sistema de Banda de Precios de Importación para productos que sean susceptibles de esta metodología, iniciando su aplicación para maíz amarillo, arroz, sorgo y soya. Esto

Cuadro 16

ACUERDOS REFERENTES A AREAS DE ARMONIZACION DE POLITICAS AGRICOLAS PARA LA LIBERALIZACION DEL COMERCIO INTRAREGIONAL Y EXTRAREGIONAL

I Comercio intrarregional y extrarregional

1. Sistema de banda de precios = precio referencia CIF (piso y techo) * 20% (4 productos: maiz amarillo, arroz, sorgo y soya; Costa Rica solicitó no entrar en este sistema en maiz amarillo).
2. Liberalización de productos en el comercio intrarregional (precios, cuotas de importación y permisos de exportación)
Sistema de banda de precios al 31-12-91)
Otros 10 productos básicos al 30-6-92
3. Reducción del papel del Estado en el manejo del Sistema de Bandas de precios y de reservas alimentarias
4. Armonización de políticas de tratamiento de las donaciones y las importaciones consecionales
5. Tipo de cambio real
6. Uniformar entre países aranceles fijos y máximos de productos no incluidas en el Sistema de Bandas al 31-12-92
7. Programa de exportaciones conjunto (a aprobarse el 31-7-92)
 - a. equiparación impuestos a exportac.
 - b. armonización de incentivos fiscales
 - c. fomento agroexportaciones
 - d. establecimiento de comercialización conjunta para exportaciones e importaciones de insumos

II Modernización del sector agropecuario

1. Programa de reconversión y modernización de los sectores productivos
2. Proyecto de inversión para el desarrollo científico y tecnológico de los sectores productivos.
3. Sistema regional de investigación y diseminación de conocimientos

III Inversiones en el sector agropecuario (a elaborarse al 31-7-92)

1. Programa de inversiones privadas
2. Estudios sobre la infraestructura necesaria p/las exportaciones

IV Capacitación y desarrollo de Recursos Humanos

1. Capacitación a organizaciones de agricultores y campesinos .
2. Becas de estudios

Fuente: X Cumbre de Presidentes Centroamericanos, Plan de Acción para la Agricultura Centroamericana.1991. San Salvador, El Salvador.

mplicaría eliminar la fijación de precios y los permisos de importación y exportación en los granos básicos hacia los países de la región a principios de 1992. Otros diez productos básicos se incorporarían a la liberalización comercial a más tardar el 30 de junio de 1992, con lo que prácticamente el total de los productos estarían bajo condiciones de libre comercio. Obsérvese que en lo relativo a los productos no básicos, el comercio no ha estado sujeto a restricciones.

b. la delimitación del papel del Estado en granos básicos al manejo del Sistema de Bandas y de reservas alimentarias.

c. la armonización de políticas en relación a las donaciones e importaciones concesionales, especialmente lo relativo a la monetización de las donaciones a precios de mercado interno.

d. el mantenimiento de una política de tipo de cambio real.

e. uniformar entre los países los aranceles fijos y máximos ante países extrarregionales de los productos agropecuarios básicos, que no estén sujetos al Sistema de Banda de precios.

f. eliminar los obstáculos al intercambio comercial intrarregional de aquellos productos no susceptibles de la aplicación del sistema de bandas. Este proceso deberá llevarse a cabo en forma gradual, progresiva y armónica.

g. Elaborar en un plazo no mayor de 12 meses un programa integral que considere: equiparación de los impuestos sobre la exportación; armonización de los incentivos fiscales de exportación; y, fomento de las agroexportaciones.

h. estudios para establecimiento de mecanismos de comercialización conjunta y de bolsas de comercialización de productos a nivel regional (X Cumbre de Presidentes Centroamericanos, 1991).

Como se desprende de los acuerdos de los Presidentes centroamericanos, los compromisos adquiridos modificarían profundamente las relaciones comerciales agrícolas entre los países, dejando en manos de las fuerzas del mercado de la región las decisiones sobre los precios, comercio exterior, la producción y la distribución de los alimentos básicos. La intervención gubernamental se limitaría a la administración del sistema de bandas de precios y de ciertas reservas alimentarias.

En ese contexto, cabe señalar que las decisiones tomadas apuntan a asegurar que el intercambio intrarregional se desarrolle en forma significativa en el mediano plazo. Por otra parte, se resalta que las medidas de liberalización de precios y mercados de productos alimenticios agropecuarios se darían en forma inmediata, mientras que la infraestructura necesaria para las exportaciones, el programa de modernización agropecuario y la capacitación y desarrollo de recursos humanos se concretarían en el mediano plazo. Esto plantea la necesidad que estos programas tan relevantes para la competitividad de los países y la eliminación de la pobreza sean desarrollados a la brevedad posible, de manera que se potencialicen los posibles beneficios de una mayor apertura de la economía en materia de generación de fuentes de empleo y exportaciones.

C. Efectos de las políticas de comercio e integración sobre los pobres.

Los posibles efectos favorables o desfavorables de las políticas comerciales y de armonización de políticas agrícolas sobre los pobres

Dependerá, en lo fundamental, de la evolución de la producción y la generación respectiva de nuevas fuentes de empleo, del nivel de las remuneraciones al factor trabajo y de los procesos de producción e inversión de unidades productivas en manos de los pobres.

La evolución de la producción, a su vez, dependerá del comportamiento de los mercados y ofertas respectivas de los productos transables extrarregionales y transables a nivel de la región, particularmente los granos básicos que son producidos en su mayoría por grupos pobres.

No es el propósito de este documento profundizar sobre las perspectivas de los mercados extrarregionales para los productos agropecuarios de la región. Sin embargo interesa destacar, dos elementos centrales: la oportunidad comercial que ofrece la Comunidad Económica Europea (CEE) que recién aprobó un tratamiento preferencial a las exportaciones de los países centroamericanos por un periodo de tres años y la posibilidad de concretar tratados de libre comercio con México y Estados Unidos sobre la base de relaciones asimétricas entre estos países y los de la región.

En relación al mercado constituido por la CCE se destaca que países como Costa Rica ya colocan una tercera parte de sus exportaciones en ese mercado, por lo que el tratamiento preferencial que ahora se otorga a la región posibilita un crecimiento de las exportaciones, especialmene las no tradicionales agrícolas, con efectos potenciales muy favorables para los países centroamericanos.

Respecto a la negociación de México con Estados Unidos y Canadá para el establecimiento de una Zona de Libre Comercio (NAFTA), se resalta la necesidad de planter desde ahora el posible acceso de los

países centroamericanos a esa zona, a través de los insumos que se incorporen de esos países en las exportaciones de México. La idea consiste en "la definición de las reglas de origen y la capacidad de sumar insumos ...(mexicanos y centroamericanos de manera que se permitiera...) alcanzar los porcentajes de valor agregado nacional (VAN) que se acuerden con cada una de las partes. Por ejemplo, con México se estaría proponiendo un porcentaje de VAN relativamente menor (20-30%), con posibilidad de agrupar insumos de otros países centroamericanos en ese valor y poder llegar al porcentaje que se establezca en el NAFTA (50% es el monto establecido en el Acuerdo de Libre Comercio de Canadá y los Estados Unidos)" (CEPAL, 1991g: 30).

Por otra parte, en lo que concierne a la oferta de bienes transables -y su flexibilidad de respuesta a la demanda de los mercados regionales y extrarregionales-, se destacan dos grandes áreas de factores y de condiciones básicas a considerar en el libre comercio de granos básicos: aquellos que son responsabilidad directa del sector privado, -como los recursos de que dispone cada productor y las organizaciones campesinas, los procesos de comercialización y el transporte- y las que son definidos por las autoridades gubernamentales. Sobre el particular, en el cuadro 17 se presenta una lista de esos factores y condiciones básicas -actuales y previstas- que pueden potenciar el libre comercio referido en Centroamérica.

Del listado de factores resulta necesario diferenciar, desde el punto de vista de la ventaja competitiva de una actividad productiva, que existen factores que determinan si hay o no competitividad a nivel microeconómico, por ejemplo la eficacia con que los productores combinan sus factores productivos para producir en forma eficiente un

CUADRO 17
CONDICIONES BASICAS A CONSIDERAR PARA EL LIBRE COMERCIO
DE GRANOS BASICOS EN CENTROAMERICA. ACTUALES Y PREVISTAS

	<u>CONDICIONES ACTUALES</u>	<u>CONDICIONES PREVISTAS</u>
Sector privado y determinación de costos		
1. Productor y determinación de costos:		
Recursos tierra	Limitados p/pequeño produc	igual
Costo mano de obra	Más alto en Costa Rica	igual
Mano de obra familiar	Alta utilización	igual
Nivel tecnológico	en general es tradicional	mejorado
Precios de los insumos	libres	libre; mayor partic.campecina
Precios otros B&S p/la producc	libres	libres
Costos financieros	altos y limitado acceso	sin definir
Organizac.campecina p/la producción	muy limitada	Mejorará por gestión campecina
Comercialización y procesamiento		
Costo combustible y fletes	hay diferencias entre países	igual
Ganancia intermediarios	libre	libre; mayor partic.campecina
Procesamiento industrial	depende de cada país	igual
Almacenamiento	depende de cada país	igual; mayor partic.campecina
Transporte internacional	Inadecuada infra/costoso	Se espera que mejore
Sector público		
1. Políticas generales:		
Tipo de cambio	libre;hay mercados negros	tipos de cambio real
Política salarial	salarios reales decrecientes	sin definir
Crédito a productores: acceso y tasa de interés	limitado;sin cartera sect tasas reales (altas)	igual igual
Política comercial:		
aranceles a productos	depende de cada país	se modificará por banda precios
aranceles a insumos	depende cada país	sin definir
cuotas importac.y perm.export	existen	desaparecerán
Cámara compensación	reactivada	igual
Política fiscal		
Subsidios precio consumidor	en general eliminados	a eliminar totalmente
Privatizac. y restr.org.comer	eliminación de funciones	Adm banda precios y reserva aliast
Infraestruct.vial y de exportación	depende de c/país y zonas	mejorada
2. Políticas sectoriales		
Investigación y transf.tecnolog	cobertura reducida	mayor cobertura peq.productor
Zonificación agropecuaria	limitada	a desarrollar por c/país
Precios de garantía	existen	precios libres; acuerdo países
Compra de tierras y titulación	limitada; depende c/país	sin definir
Crédito subsidiado	depende de cada país	sin definir
Crédito vía venta insumos	depende de cada país	sin definir
Acopio y selección calidades	prevalece en varios países	desaparece totalmente
Semillas mejoradas	si con cobertura baja	sin definir
Banda de precios	sólo en El Salvador	se instauran en toda la región
Manejo reservas alimentarias	limitadas	ampliadas
Sistema infor.precios y pron.cosech	inadecuada	a desarrollar
Capacitación a productores	limitada	a desarrollar en org.campecinas
Armonizar políticas trat.donac.	inexistentes	elaboración acuerdo entre países

DETERMINACION DEL PRECIO DE UN PRODUCTO BASICO EN CADA PAIS: resultado de las variables anteriores.
Indica costo más relevante en la determinación del precio o política macroeconómica o sectorial de impacto significativo en la actividad.
Fuente: elaboración propia.

producto. A un nivel más global, existen otros factores que contribuyen a que una actividad resulte competitiva a nivel internacional, tales como la política cambiaria, el nivel de aranceles a productos e insumos, la infraestructura vial y de exportaciones que posea el país, entre otros. El conjunto de todos los factores daría a un país la ventaja competitiva en una determinada actividad productiva.

De ahí que los efectos favorables o no de la apertura económica en un país y actividad determinada van a ser función no sólo de los esfuerzos de los productores individuales u organizados, sino de la capacidad que puedan tener los gobiernos para llevar a cabo, por ejemplo, obras de infraestructura que abaraten los costos de exportación e "internamiento" de bienes importados y el apoyo que puedan brindar a los agricultores para que reduzcan sus costos de producción y aumenten su productividad.

En ese contexto, el análisis de los efectos de la apertura que se presentan en el documento asume que ciertas limitaciones actuales serían superadas (por lo menos parcialmente, ver cuadro 17) y contribuirían positivamente a los propósitos que persiguen los procesos de liberalización y mayor apertura que procuran los países de la región.

Comercio extrarregional de granos básicos

A nivel de los mercados internacionales el maíz y el arroz son los granos básicos más consolidados, por lo que el análisis del comercio extrarregional sólo considerará estos productos.

Se ha supuesto la aplicación del sistema de bandas de precios tal como se expone en Jiménez(1991) para el caso del maíz amarillo US No 2, donde al precio FOB se le agregan flete marítimo, seguro, arancel base

1 20% y diversos gastos por "internamiento" del producto. Asimismo, considera que la información relevante para efectos del estudio son los precios mayoristas en cada producto, que imperan en cada uno de los países y no sus costos de producción. Estos últimos no han podido ser calculados bajo una misma metodología, por lo que resulta difícil su utilización como base para hacer estudios de comparabilidad de costos entre productos y países.

En el caso del maíz, todos los países centroamericanos son importadores del grano y tenían precios mayoristas más elevados que los precios internacionales en 1990. Al hacerse la aplicación de la banda de precios en ese año se determina que aquellos países donde el precio por mayor era más bajo (Costa Rica y Guatemala), la diferencia entre el precio CIF "corregido" (con el 20% más y los costos de "internamiento") y el doméstico no resulte muy significativa. Con ello se espera que en éstos países se aumenten en forma apreciable las importaciones y se modifiquen sus precios. En el caso de Honduras y Nicaragua donde el precio interno en 1990 era muy elevado respecto al precio internacional y en el supuesto que el precio CIF internacional "corregido" sea más bajo que el precio "piso" establecido, la aplicación del sistema de bandas haría que el precio de importación que se fije en esos países sea el correspondiente al precio "piso" que estableciera la banda. Esto podría implicar menores ingresos para los productores pobres de esos países pero ganancias para los consumidores.

En el caso del arroz, durante el periodo 1989/1990, Costa Rica y Honduras fueron autosuficientes mientras que los otros tres países importaron 124 mil toneladas. Al igual que en el caso del maíz, todos los países tenían precios mayoristas en el arroz más elevados que los

precios internacionales. Sin embargo, al aplicarse el sistema de bandas El Salvador es el único país cuyo precio doméstico se encontraría en la banda de precios. Los demás países tendrían precios de importación conforme al sistema de banda de precios que podrían diferir mucho de los precios internos y por lo tanto verse afectados por importaciones pero con precios más bajos para los consumidores.

En todo caso, a juzgar por las reuniones recientes de los representantes de los gobiernos, pareciera que los países no se verían muy afectados a corto plazo por importaciones por la puesta en marcha de la banda de precios. A mediano plazo, si las negociaciones en el GATT apuntan a una disminución en la protección a los productos agrícolas por parte de los países industrializados, es de esperar que los precios internacionales suban y los países puedan ser más competitivos en el mercado internacional.

Cabe resaltar que un país que no ejecute una política realista del tipo de cambio podría comprometer la producción interna, al hacer más atractivas las importaciones de un determinado grano. Ese sería el caso de Honduras donde se tendía a un tipo de cambio sobrevaluado y por consiguiente a tener precios de mayorista más elevados en relación a los otros países centroamericanos. Otro aspecto a destacar sería que el precio de importación no necesariamente debería coincidir con el precio doméstico que se establezca en un país; éste más bien sería el resultado de las negociaciones entre productores y compradores. Si los productores no logran organizarse y los compradores se asociaran, es posible que se produzca una redistribución del ingreso hacia los intermediarios. Con ello los perdedores serían los pequeños productores que verían reducir sus bajos niveles de ingresos y eventualmente los

Consumidores podrían pagar precios más altos. El resultado final dependería de la capacidad que tengan o desarrollen los pequeños productores para comercializar en mejor forma sus productos.

Comercio intrarregional de granos básicos

La posibilidad que se produzca un mayor comercio de granos entre los países centroamericanos, en el marco de las decisiones ya adoptadas por los Presidentes y Ministros de agricultura, dependerá fundamentalmente de los siguientes aspectos: diferencias de precios en productos que resulten mayores a los costos de transporte entre los países que comercian; la posibilidad real que tenga un país de exportar a otro en términos de superficie disponible, abastecimiento interno y mejor alternativa productiva posible; la ausencia de donaciones del producto deficitario en un país; efectividad del sistema centroamericano de pagos; desmantelamiento de obstáculos al comercio intraregional.

Considerando los aspectos referidos y suponiendo la aplicación de las áreas de armonización contenidas en el cuadro 16, el aspecto inicial fundamental para establecer la posibilidad de comercio entre países respecto de un mismo producto, es comparar los precios de mayoristas en los distintos países agregándoles el valor del flete entre los mismos. Esta simple comparación permite descartar la posibilidad del comercio en muchos casos dado que el alto costo del transporte actual actuaría en el corto plazo como una barrera natural entre los países (Jiménez y Herrera, 1991:59-62).

El análisis de esa relación de precios indicaría -basado en los precios promedio de 1990 obtenidos por Jiménez y Herrera, en los tipos

de cambio considerados en esa información y en los criterios expresados en el inicio de este apartado- que Costa Rica sería el país que tendría ventaja competitiva para exportar frijol negro a Guatemala, frijol rojo a El Salvador y arroz de segunda a Honduras. El Salvador eventualmente también podría exportar arroz a Honduras.

En la medida que los altos costos del transporte actual se vayan disminuyendo por la sustitución de otros más eficientes, el intercambio de mercancías se vería mucho más estimulado. Otro elemento que contribuiría a ampliar el comercio sería la definición de un sistema de reclamos expedito en caso que se presentasen casos de competencia desleal, de manera que los comercializadores adquieran confianza en el comercio intrarregional. Asimismo, la actuación del gobierno debería ser transparente y limitarse a la administración de las bandas y de las reservas alimentarias respectivas.

No obstante que al inicio no se prevean grandes volúmenes de comercio entre los países (considerando que el maíz es el grano básico más importante puesto que aporta el 53% del valor total de la producción de productos básicos, se autonconsume el 48% y es el que más se importa de países fuera de la región) al eliminarse la intervención gubernamental del mercado, los intermediarios actuales y potenciales, que se estarían creando para comercializar productos agrícolas, podrían desarrollar habilidades para pagarles precios bajos a los productores y venderlos mucho más altos en un mercado ampliado a nivel regional. Ello es posible dado que muchos productores tienen bajos niveles educativos y de organización que inciden en un menor poder de negociación de precios.

Sobre este particular, se señala que en los mercados regionales

predominan mecanismos tradicionales de comercialización, controlados por un pequeño número de intermediarios y agroindustrias que compran a un vasto sector de productores dispersos" (CEPAL, 1991f:74). Conforme a lo anterior, por ejemplo, los intermediarios podrían comprar cuando hay poca humedad, "forzando" a los agricultores a vender sus cosechas antes de pierdan sus productos, y vender luego con precios mucho más elevados en caso que la competencia en ese momento no sea grande.

En consecuencia, la concentración que se dé en la comercialización dependerá en mucho de quien administre o controle centros de acopio, quite impurezas y regule la calidad del producto. En un estudio realizado para Costa Rica referido a los granos básicos, se expresa que los empresarios de maíz y frijoles favorecieron la creación de una sociedad empresarial que llegara a adquirir las instalaciones del Consejo Nacional de la Producción (CNP), con el propósito de que parte de las funciones del organismo referido fueran asumidas por una empresa representativa de los intereses de los pequeños productores (Salazar et al., José Manuel, 1988).

En relación a los precios para los consumidores, otro estudio elaborado para Costa Rica afirma que los consumidores no se han beneficiado de las intervenciones del CNP porque: pierden en el mercado del arroz, ganan en el del frijol por subsidios y sufren una leve pérdida en el mercado del maíz blanco. Además, afirma que si se liberan los mercados los beneficios netos serían significativos considerando la reducción de costos que se obtendrían como resultado de precios del maíz amarillo más bajos para el país, siempre que los precios se fijen a nivel de frontera. Conforme a este supuesto, la sociedad como un todo ganaría más, siendo el efecto neto de productores y consumidores

positivo por menores precios para los consumidores.

De los aspectos antes analizados surgirían al menos dos soluciones: una que consistiría en la creación de una empresa comercializadora en manos de los pequeños productores organizados de granos básicos y otra sería que éstos se organicen para ir trasladando en forma paulatina a agricultores poco eficientes a otro tipo de cultivos más rentables.

En relación a los otros productos básicos que se intercambiarían (papas, cebollas, leche, etc) se harían los mismos comentarios respecto de comparar precios de mayoristas en los distintos países para conocer la posible evolución de los precios de los diferentes productos.

D. Las políticas agrícolas de los países industrializados.

Durante la década de los ochentas, especialmente en el primer lustro, la economía internacional ha transitado por grandes tensiones y desequilibrios y la agricultura no ha estado ausente de estas situaciones.

"Caída en el valor de los activos agrícolas, disminución de las exportaciones, estancamiento de la demanda, desplome de los precios, aumento de las tendencias proteccionistas, fuerte intervención estatal para mantener los ingresos de los agricultores y sostener los precios, sobreproducción y crecimiento de las reservas mundiales de granos, a la par de hambrunas en algunas regiones del mundo y de altos índices de desnutrición en la mayoría de los países en desarrollo" (Trápaga, Yolanda, 1990: 976), son algunas de las más importantes manifestaciones del acontecer agrícola en países industrializados y subdesarrollados en

década pasada.

La magnitud de los desequilibrios y de tensiones en la agricultura hizo que se convirtiera en uno de los temas de mayor disputa entre los países industrializados, quienes precisamente son los mayores productores de granos en el mundo. De esa forma, desde 1986 el tema de la agricultura es uno de puntos centrales de debate en la Ronda Uruguay de negociaciones multilaterales del GATT. Las discusiones se vienen entrando, aunque sin resultados palpables hasta el momento, en la reducción de todas las barreras arancelarias y no arancelarias y la eliminación de subsidios a la producción y a las exportaciones.

En el origen de la situación agrícola actual -proteccionismo, subsidios y sobreproducción- está la intervención gubernamental. Desde hace cuarenta años los Estados Unidos y la CEE, especialmente, definieron políticas alrededor de los siguientes objetivos:

1. proporcionar a los agricultores un ingreso justo y estable;
 2. estimular una estructura agrícola de unidades familiares de producción;
 3. obtener abundantes suministros de alimentos sanos para los consumidores ...;
 4. seguridad alimentaria que permita proveer permanentemente y con calidad los alimentos, y en su caso las materias primas, que el bienestar de la población y el desarrollo de estas economías exigen"
- (Trápaga, Yolanda, 1990: 980). Nótese que la protección a la agricultura no se conceptualiza exclusivamente como un apoyo que pueda recibir una actividad productiva determinada, sino que se valora su contribución a la estabilidad política y social que da la certeza de contar con alimentos de buena calidad, abundancia relativa y con precios estables.

El logro de estos objetivos tiene su costo como lo demuestra la relación creciente de los precios que se pagan al productor respecto a los precios internacionales. El arroz, por ejemplo, en 1988 costaba 1.85, 2.4 y 8.2 veces más a los consumidores de Estados Unidos, la CEE y Japón respectivamente que los precios internacionales. Asimismo, el porcentaje de los ingresos agrícolas globales resultado de programas gubernamentales de apoyo ha sido creciente. En el año de 1986 esos ingresos resultaron del orden de 50%, 79% y 36% en la CEE, Japón y los E.U.A.

"El Banco Mundial y la OCDE estiman que el costo total para los consumidores y los contribuyentes del apoyo a la agricultura en los países miembros de la segunda oscila entre 100 000 millones y 150 000 millones dólares anuales, un gran porcentaje de los cuales se usapara compensar los efectos de la sobreproducción y contener la de otros países" (Miner y Hathawau, 1988, citado por Trápaga).

En ese contexto, resulta paradójico que a los países centroamericanos se les "sugiera" que deben disminuir la protección de su agricultura, en particular de sus granos básicos. Pareciera que estos países deberían negociar la reducción de sus niveles de protección sobre la base de reducciones recíprocas de los países industrializados.

I. OPORTUNIDADES Y DESAFIOS PARA RESOLVER LA POBREZA RURAL ANTE EL ENTORNO DE LOS 90.

A. Las oportunidades

Los países centroamericanos deben continuar realizando esfuerzos por lograr una mayor inserción en la economía internacional. Sin embargo para que esa inserción rinda los máximos beneficios económicos y sociales, se considera necesario que se base no sólo en políticas macroeconómicas que propicien un clima efectivo de estabilidad política, económica y social, sino en el desarrollo de un conjunto de programas estratégicos que hagan viable el nuevo esquema de desarrollo.

Entre ese conjunto de programas destacarían los siguientes: Desarrollo Agroindustrial, Comercio Exterior, Programa Nacional de Ciencia y Tecnología, Educación y Recursos Humanos, Conservación y Manejo del Ambiente, Reforma del Estado y Desarrollo Social (MIDEPLAN, 1991). En general, estos programas deberían apuntar a que la inserción de las economías de los países de la región se logre mediante una transformación productiva, con encadenamientos intersectoriales, y una mayor justicia distributiva. En la ejecución de estos programas es necesario que se cuente con el respaldo político del más alto nivel gubernamental, es decir con el apoyo de los gabinetes económicos de los gobiernos, y la participación de los sectores sociales involucrados en los mismos.

Por otra parte, dada la magnitud y urgencia que se tiene por enfrentar la pobreza es necesario combatirla mediante programas nacionales que incluyan acciones que tiendan a solventar tanto sus manifestaciones como sus causas. La necesidad de estos programas de

combate a la pobreza se justifica plenamente no sólo por aspectos éticos, sino porque las enseñanzas de la historia reciente de Centroamérica de elevado crecimiento con profundas desigualdades sociales apuntan a que "la dimensión social del desarrollo no puede desvincularse, ni es subsidiaria, ni secuencial, de los logros en materia económica" (CEPAL,1991f:24).

En ese sentido, los gobiernos deberían hacer efectivos, en forma gradual y sistemática, el derecho de la población a los servicios elementales de salud-nutrición, educación y vivienda, particularmente en aquellas zonas más deprimidas y grupos más desvalidos. No será posible dar pasos firmes en materia de productividad y acceso a terceros mercados, exigentes en cuanto a la calidad de los productos, con una vasta población desnutrida y sin acceso a servicios básicos relacionados con el mejoramiento humano. Adicionalmente, serán necesarias políticas y acciones que promuevan la participación de los grupos pobres en la producción e inversión mediante el fomento y el desarrollo de micro y pequeñas empresas y de tipo asociativo.

CEPAL, considera que existen cuatro elementos que debe contener un programa de combate a la pobreza:

a. Programas de mejoramiento humano y gasto público. Se refiere al desarrollo de programas de servicios básicos en salud, educación, alimentación y vivienda. Asimismo, sugiere que en los recortes fiscales de los programas de ajuste no se afecten los gastos sociales.

b. Políticas y programas para ampliar la participación de la población pobre en la producción y la inversión. En este caso, propone que se generen ingresos "mediante la aplicación de la capacidad de trabajo de la población pobre a través de: i. generación de empleo

alariado y ii. el desarrollo y el mejoramiento de la producción de pequeñas unidades productivas (trabajo por cuenta propia, microempresas y empresas familiares) y empresas asociativas".

c. Políticas macroeconómicas. En este punto se sugiere que en la formulación de las políticas económicas se introduzcan consideraciones sobre la secuencia, velocidad y simultaneidad de las medidas y la función de medidas compensatorias.

d. Participación de la población pobre. La experiencia reciente en Centroamérica indica que la participación activa de las poblaciones pobres en la definición y ejecución de las acciones que las benefician influye positivamente en la eficiencia y responsabilidad con que se ejecutan, evitan filtraciones de recursos y son más baratas (CEPAL, 1981f:25-37).

Adicionalmente, en una estrategia de combate a la pobreza resulta imprescindible, por lo menos, generar mecanismos de generación de recursos financieros internos a los países y esquemas efectivos de coordinación interinstitucional, con el fin de concretar los planes y programas que cada país decida poner en marcha. La generación de recursos financieros podría incluir reformas tributarias más redistributivas, esquemas de reconversión de deuda por salud y educación básicas y redistribución de gastos -ahora utilizados en conflictos militares internos- en favor de programas sociales localizados en zonas más deprimidas desde el punto vista social y económico. En materia de coordinación interinstitucional se considera imperativo la creación de una Autoridad Social en cada uno de los países, a fin de asegurar la articulación de políticas y programas sociales y los recursos necesarios para su ejecución (CEPAL, 1991a: 38).

En el contexto anterior, a continuación se relacionan y combinan temas de apertura externa con la necesidad de alcanzar mayores niveles de producción, empleo y bienestar de la población pobre centroamericana.

En lo que corresponde a la solución a los problemas de la pobreza rural en Centroamérica, se debe pasar necesariamente, en primer lugar, por la reactivación y modernización de las estructuras agrarias de los países de la región, de manera que se puedan generar suficientes fuentes de empleo y mejores condiciones de remuneraciones a la fuerza de trabajo.

En segundo lugar, por el diseño apropiado y ejecución de los programas estratégicos a que se hizo mención antes, agregando la necesidad de contar con el respaldo político necesario para desarrollar una estrategia de desarrollo rural de mediano y largo plazo para el mejoramiento socioeconómico de las zonas rurales más deprimidas en cada uno de los países.

Elementos básicos de esa estrategia deberían considerar al menos los siguientes aspectos: diversificación de la producción agrícola y agroindustrial; capacitación de pequeños productores y organización para la producción; fortalecimiento institucional y entrenamiento de técnicos; desarrollo sostenible de recursos naturales; fondos para inversiones productivas y para inversión social (MAG/MIDEPLAN/SEPSA/IICA, 1991). El IICA, mediante el Programa III Organización y Administración para el Desarrollo Rural, ha dado apoyo técnico en esta materia. Conviene recordar, asimismo, que las estrategias nacionales de desarrollo deberán fundamentarse en las realidades políticas, económicas y sociales de cada país, como requisito indispensable para su

fectiva realización.

En relación a las oportunidades comerciales que se abren a Centroamérica con la mayor apertura de mercados por parte de la CEE y México (y a través de este país con Estados Unidos y Canadá), se consideran que son muy alentadoras. Sin embargo, es necesario que las sociedades centroamericanas tomen conciencia de los retos y oportunidades que ello significa y que los distintos sectores sociales de los países asuman las responsabilidades que les corresponden a cada uno de ellos (gobiernos, sectores productivos y trabajadores).

Con el propósito que las oportunidades que se ofrecen al proceso de apertura sean mejor aprovechadas, en lo que respecta al sector agropecuario, se sugieren los siguientes elementos estratégicos básicos:

a. La aplicación del principio de gradualidad en las medidas de apertura, con el propósito que los agricultores tengan tiempo suficiente para ajustar sus estructuras productivas a la nueva situación de competencia regional y mundial. En particular, la mayoría de los agricultores de granos básicos producen con tecnologías tradicionales heredadas de mucho tiempo atrás, por lo que resulta necesario darles el tiempo suficiente para que ajusten sus esquemas productivos. En este sentido, la fecha que se tiene prevista para la apertura parece prematura.

Este principio exige, asimismo, que se vayan analizando los resultados de la liberalización en la producción, ingresos, eficiencia, empleo, aumento del comercio en productos en manos de los pobres rurales.

b. La elaboración de un cronograma de actividades conjunto del

sector público y privado con los compromisos de cada sector, de manera que el proceso reciba seguimiento sistemático y pueda ser ajustado cuando corresponda. Con ello se aseguraría la simultaneidad en las acciones y apoyo preciso y oportuno al proceso de apertura externa, en particular a la reducción de sesgos antiexportadores por políticas públicas incorrectas. Ejemplos, las facilidades de transporte de granos, la simplificación de trámites de exportación, costo excesivo de algunos bienes y servicios públicos, etc.

c. La puesta en marcha de mecanismos de comercialización en manos de los agricultores que les permitiera sacar ventaja no sólo de los aspectos productivos, sino de la comercialización de los productos agropecuarios y de los insumos necesarios para su producción. En esas circunstancias, los productores agrícolas deberían ser a la vez mejores agricultores y buenos comercializadores de sus productos. Para ello es necesario que las organizaciones de productores desarrollen capacidades para asumir, principalmente con base a su propio esfuerzo, aquellas actividades que no tendrían más apoyo gubernamental pero que son vitales para su reproducción.

d. La ejecución por parte de los sectores públicos y privados de acciones tendentes a incrementar la productividad de los agricultores de manera que se traduzca en menores costos de producción. En ese sentido, por ejemplo, son necesarias ciertas inversiones (puertos, aeropuertos, caminos, capacitación, transferencia de tecnología, etc) y políticas gubernamentales de tipo complementario de apoyo a las actividades productivas de los agricultores.

e. La búsqueda de mecanismos que establezcan relaciones más equitativas entre las empresas exportadoras y los pequeños y medianos

productores. El establecimiento de un marco jurídico que fije un marco general a las negociaciones entre las partes puede resultar provechoso.

B. La acción del Estado

La responsabilidad principal del estado en las reformas que se aproximan en materia de comercio exterior y las derivadas del PAC consiste en orientar y animar todo el proceso de cambios. Para ello sería deseable que se establezcan en los países equipos técnicos permanentes ad-hoc que apoyen técnicamente las decisiones de las autoridades gubernamentales y les sirvan de respaldo técnico en las negociaciones con los distintos grupos sociales.

En lo que respecta a las instituciones públicas del sector agropecuario es recomendable una profunda evaluación y reordenamiento de sus instituciones y funciones, acorde con las necesidades que plantea la mayor apertura y las nuevas funciones del estado .

Sobre el particular, Costa Rica inició con el apoyo técnico y financiero del Banco Mundial una reorganización de sus instituciones públicas y sus funciones. Esta reorganización, que puede servir como marco de referencia para otros países, incluye los siguientes aspectos: en el Consejo Nacional de la Producción: el desarrollo de un sistema de control de calidad de productos; apoyo a las organizaciones de productores en la comercialización; asistencia técnica en las labores de postcosecha (conservación de granos, etc); apoyo a los productores en información de precios y mercados.

Adicionalmente, una actividad esencial a realizar por el CNP durante el proceso actual de apertura en granos básicos será la administración del sistema de bandas de precios y el manejo de reservas

alimentarias, dando un seguimiento semestral al proceso. Este seguimiento debería incluir no sólo aspectos de evolución de precios y producción, sino también considerar aspectos sociales (organización de los productores, condiciones de vida, etc).

En el Ministerio de Agricultura y Ganadería: desarrollo más apropiado de programas de investigación agrícola y transferencia de tecnología mediante asistencia técnica a grupos de productores (no individual) y ofrecerla por unidades productivas no por cultivos como ha sido lo tradicional. Asimismo, se prevé beneficiar a los pequeños productores con el otorgamiento de un "bono" para la asistencia técnica, quienes la contratarían conforme a su mejor conveniencia. Adicionalmente, se avanza en la elaboración de estudios que permitan una zonificación agropecuaria de todo el país para que los productores consideren las distintas bondades de los suelos en la planificación de sus cultivos.

En el Instituto de Desarrollo Agrario: fundamentalmente el apoyo al desarrollo organizativo y productivo de asentamientos campesinos y el programa de titulación de tierras que asegure títulos de propiedad a miles de campesinos que hoy carecen de ellos.

Asimismo, es recomendable que se realicen acciones adicionales en distintas áreas que apoyen el desarrollo de la oferta productiva de los pequeños productores rurales, tales como:

a. elaboración de mecanismos anti-dumping que eviten la competencia desleal;

b. crédito disponible y tasas de interés reales no excesivamente altas.

c. Facilidades para exportar mediante programas de inversiones

de mejoren las instalaciones portuarias y de aeropuertos.

d. Programa de semillas mejoradas

C. El compromiso de la sociedad civil

A nivel de la sociedad civil existen tres tipos de organizaciones principales que tienen un papel fundamental en lo relativo al desarrollo de las comunidades rurales. Estas organizaciones son:

a. Las asociaciones de desarrollo o las comunidades organizadas para emprender obras de infraestructura de carácter económico y social en beneficio de sus propias comunidades.

b. Las Organizaciones no Gubernamentales (ONGs) que generalmente colaboran con asociaciones de productores y de las comunidades. Estas ONGs suelen ser un instrumento muy importante de apoyo a estas organizaciones en la canalización de fondos y en la prestación de servicios de asistencia técnica.

c. Finalmente se tiene a las asociaciones de productores orientadas al desarrollo de actividades económicas rentables.

En lo que respecta a los compromisos que podrían adquirir tanto las asociaciones de desarrollo como las ONGs, resultaría de vital importancia que éstas participen más activamente en los proyectos que las instituciones públicas ejecutan en beneficio de las comunidades y en la identificación y desarrollo de sus propias iniciativas. En este sentido, el crecimiento cuantitativo y cualitativo de las ONGs en Centroamérica constituye un factor positivo para la concreción de acciones en favor de los grupos más pobres.

Por su parte, las organizaciones de productores, con el apoyo de Instituciones públicas y las ONGs, deberían enfatizar en la concreción

de las siguientes tareas:

a. Crear o desarrollar empresas de comercialización de sus productos agropecuarios, tanto para el mercado nacional como internacional. A nivel nacional sería necesario crear una empresa que cumpla con algunas de las funciones que estarían ejecutando los organismos de estabilización, particularmente lo referido a la compra de granos básicos a los pequeños productores. A nivel internacional, en cada país los agricultores podrían constituir una empresa que opere desde los mismos países centrales. Por ejemplo, algunos agricultores privados guatemaltecos están exportando vegetales y hortalizas frescas a través de una empresa de su propiedad constituida en los Estados Unidos de América. Esta es una empresa mayorista que hace las funciones de corredor de los productos que se les envía desde el país centroamericano.

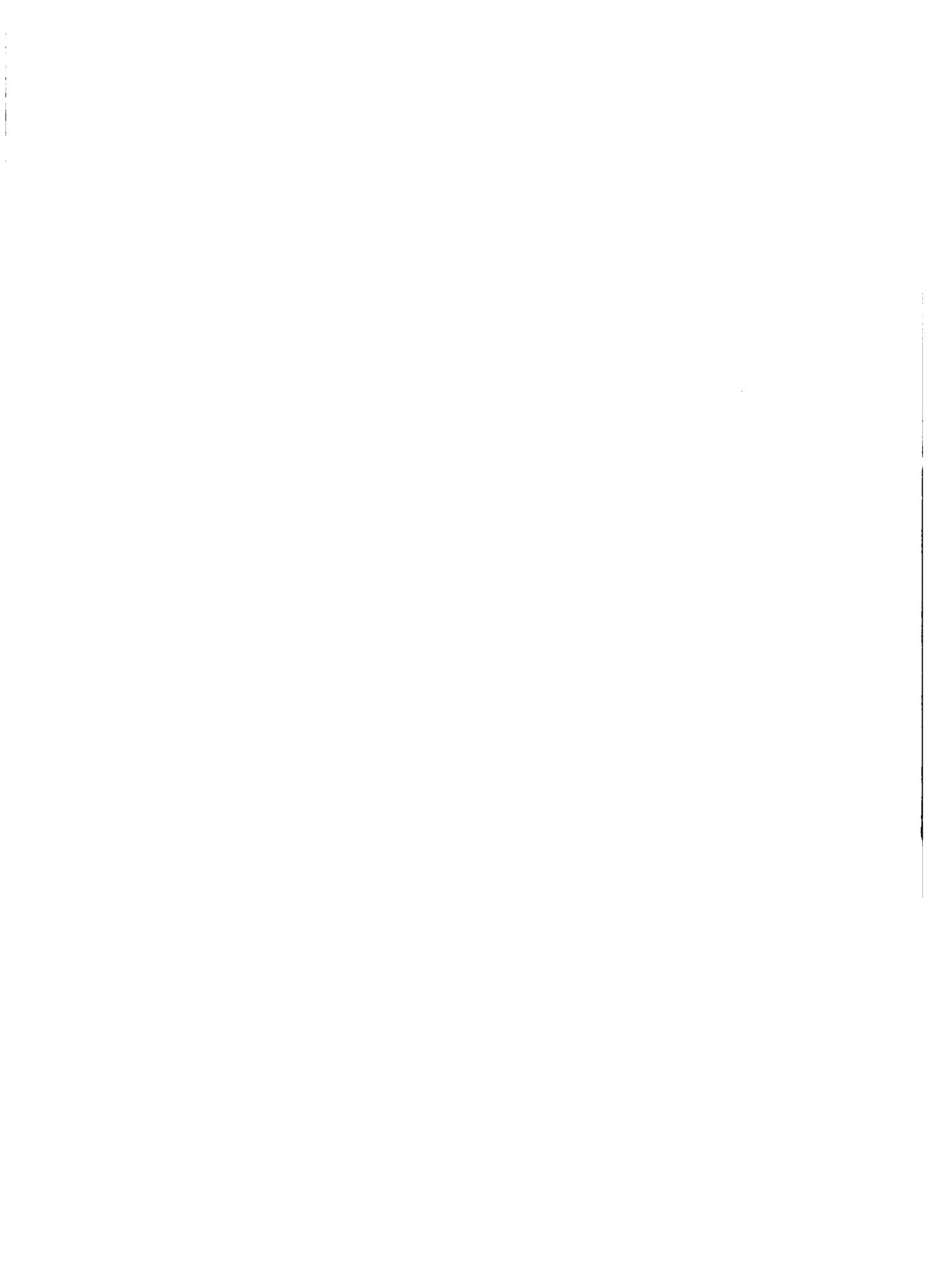
El desarrollo de estas empresas es esencial para que los productores reciban precios adecuados por sus productos y retengan mayores excedentes por su trabajo.

b. Desarrollo de Centros de Gestión Tecnológica de apoyo a los pequeños y medianos productores de los países. Estos centros podrían ofrecer asesoría y asistencia técnica en la elaboración de estudios de factibilidad, contabilidad, desarrollo empresarial y otros. En Costa Rica ya empezó a funcionar uno para una zona del país y se espera ampliar su ámbito a nivel nacional. Esto contribuiría en forma significativa a la modernización de las estructuras organizativas para la producción de los pequeños productores rurales.

c. Asumir paulatinamente actividades ahora a cargo de los organismos de regulación de los productos básicos, tales como centros

e acopio, sistema de información de precios y mercados, otros aspectos relativos a la comercialización, desarrollo tecnológico, gestión y financiamiento.

d. Integración productiva de algunas actividades. La producción de insumos, el procesamiento de productos, la asistencia técnica y la comercialización de productos e insumos son actividades conexas a la producción agropecuaria e inciden en los niveles de rentabilidad de la agricultura. La incorporación de grupos organizados de productores en estos procesos productivos contribuiría en forma significativa a mejorar sus niveles de ingresos.



BIBLIOGRAFIA

- LFARO, DIONISIO.1990. Efectos macroeconómicos de la promoción de exportaciones sobre la modernización y diversificación agrícola no tradicional. Mimeografiado, Universidad Nacional. Heredia, Costa Rica.
- RELLANO, JOSE PABLO.1988. La literatura económica y los costos de equilibrar la balanza de pagos en América Latina. Editor Cortázar, René e Políticas Macroeconómicas. Una perspectiva Latinoamericana. Santiago, Chile.
- INTAL\SIECA.1973. El desarrollo integrado de Centroamérica en la presente década. Editado por INTAL\BID. Buenos Aires, Argentina.
- CEPAL.1983. Satisfacción de las necesidades básicas de la población del Istmo Centroamericano. México, D.F., México.
- CEPAL.1986a. Centroamérica: crisis agrícola y perspectivas de un nuevo dinamismo. México D.F., México.
- CEPAL.1986b. Centroamérica: bases de una política de reactivación y desarrollo. Santiago, Chile.
- CEPAL.1989a. Política Macroeconómica y pobreza. Estudio del impacto de instrumentos seleccionados de política macroeconómica en el caso de Guatemala, México, D.F., México.
- CEPAL.1989b. Centroamérica: algunas reflexiones sobre los problemas de transporte y comercialización de productos de exportación perecederos. México, D.F., México.
- CEPAL.1991a. Bases para la Transformación Productiva y Generación de Ingresos de la Población Pobre de los Países del Istmo Centroamericano. México, D.F., México.
- CEPAL.1991b. Centroamérica: Notas sobre Pobreza y Políticas de Urgencia. México, D.F., México.
- CEPAL.1991c. Centroamérica: Notas sobre la Situación de la Pobreza y Políticas Sociales. México, D.F., México.
- CEPAL.1991d. Evolución de de la Economía Centroamericana, 1990. México, D.F., México.
- CEPAL.1991e. Evaluación del Sector Agropecuario de Centroamérica en la Década de los Ochenta. México, D.F., México.
- CEPAL.1991f. Istmo Centroamericano: Seguridad alimentaria y Política Macroeconómica en el decenio de 1980. México, D.F., México.
- CEPAL.1991g. Ideas entorno a una estrategia de apertura y elementos a ser considerados. Notas acerca de las potencialidades, costos y beneficios para Costa Rica de la suscripción de tratados de libre comercio con los Estados Unidos y México. México, D.F., México.

CUMBRE DE PRESIDENTES CENTROAMERICANOS.1991. Declaración de San Salvador. San Salvador, El Salvador.

DAMIAS, GILLES.1990. Los productores de granos básicos de Costa Rica. Los distintos tipos existentes y sus principales características. Editado por el Programa de Formación en Seguridad Alimentaria del Istmo Centroamericano de CADESCA/CCE/IRAM, Panamá.

DEVE, FREDERIC. 1990. Los productores de granos básicos del istmo centroamericano. 1990. Editado por el Programa de Seguridad Alimentaria del Istmo Centroamericano de CADESCA/CCE/Francia, Guatemala.

FALLAS, HELIO.1986. La política agrícola en la crisis de Centroamérica, documento presentado en Florida International University, Miami.

FLACSO e IICA.1991. Centroamérica en cifras. Editado por IICA. San José, Costa Rica.

HELLER, PETER.1989. Los programas de ajuste apoyados por el Fondo y los pobres. Revista Finanzas & Desarrollo, publicación trimestral del FMI y el Banco Mundial, Volumen 25, Número 4. Washington, D.C.

HELLER, PETER.1990. Las implicaciones sobre la pobreza de los programas de ajuste sustentados por el Fondo: experiencias en países seleccionados. Editores Delgado, Félix y Vargas, Juan R. de Estabilidad y Crecimiento. Las Dimensiones del Ajuste. San José, Costa Rica.

JIMENEZ, MANUEL.1991. Seminario sobre bandas de precios. Alcances metodológicos. Editado por IICA, San José Costa Rica.

JIMENEZ, MANUEL y HERRERA, DANILO.1991. El comercio intrarregional de Granos Básicos en Centroamérica. IICA, Programa I: Análisis y Planificación de la Política Agraria, San José, Costa Rica.

KAIMOWITZ, DAVID.1991. Cambio tecnológico y la promoción de exportaciones agrícolas no tradicionales en América Central. IICA, San José, Costa Rica.

LOPEZ, LUIS.1987. Crisis, políticas de ajuste y agricultura. Revista de la CEPAL No 33, Santiago, Chile.

MAG/MIDEPLA/SEPSA/IICA.1991. Programa de políticas diferenciadas para el desarrollo regional-rural en áreas marginadas. San José, Costa Rica.

MEJIVAR, RAFAEL y TREJOS, JUAN DIEGO.1990. La pobreza en América Central. Editado por FLACSO, San José, Costa Rica.

MIDEPLAN,1991. Plan Nacional de Desarrollo 1990/1994. Desarrollo Sostenido con Justicia. Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. San José, Costa Rica.

MINER, W y HATHAWAY, D.,1988. World agricultural trade: building a consensus, Institut for International Economics.

DIT/PREALC.1991a. La Pobreza en Centroamérica y Panamá. Resumen estadístico. Seminario las Dimensiones Sociales del Ajuste en Centroamérica. Panamá, República de Panamá.

DIT/PREALC.1991b. El mercado de trabajo en el área rural y agropecuaria de Guatemala, 1989. Documento de trabajo. Santiago, Chile.

PINSTRUP-ANDERSEN, PER.1990. Analytical framework for the country case studies. Implications of macroeconomic and sectorial policy for the rural poor in Latin America. Documento preparado para el IICA, San José, Costa Rica.

PNUD.1990. Desarrollo Humano. Informe 1990. Editado por Tercer Mundo Editores S.A., Bogotá, Colombia.

PNUD.1991. Desarrollo Humano. Informe 1991. Editado por Tercer Mundo Editores S.A., Bogotá, Colombia.

PROGRAMA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA DEL ISTMO CENTROAMERICANO.1990. Centroamérica ante el reto de la seguridad alimentaria. Anexo estadístico. Guatemala, Guatemala.

PROGRAMA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA DEL ISTMO CENTROAMERICANO.1991. Notas sobre la liberalización del comercio de alimentos básicos en América Central. Elementos para la formulación de una política de seguridad alimentaria. Guatemala, Guatemala.

RIBE, HELENA Y SONIYA, CARVALHO.1990. El ajuste y los pobres. En Finanzas y Desarrollo, Set.15(3). Washington, Estados Unidos.

SALAZAR X, JOSE ML.1988. Alternativas de la comercialización de productos básicos en Costa Rica. RUTA, San José, Costa Rica.

STEWART, RIGOBERTO.1990. Transferencias de ingresos producidas por las distorsiones de precios y consecuencias económicas de la liberalización de los mercados de granos básicos en Costa Rica. AID, San José, Costa Rica.

SIECA.1987. Centroamérica: análisis crítico de la aplicación del Protocolo especial sobre granos. Guatemala, Guatemala.

SIECA.1991. Políticas económicas vigentes en los países centroamericanos a julio de 1991. Seminario sobre coordinación de políticas económicas en el marco de la integración centroamericana. Roatán, Islas de la Bahía, Honduras.

SOLIMANO, ANDRES.1988. Aspectos Conceptuales sobre política cambiaria relevantes para América Latina. Editor Cortázar, René de Políticas Macroeconómicas. Una perspectiva Latinoamericana. Santiago, Chile.

TAYLOR, MARVIN.1986. Poverty and Public Expenditure of Social Programmes. The case of Costa Rica. Tesis de maestría presentada en el Norman Paterson School of International Affairs de la Universidad de

Carleton, Ottawa, Canadá.

TRAPAGA, YOLANDA.1990. EL GATT y los desafíos de la reordenación agrícola internacional. Revista Comercio Exterior, vol.40, número 10, México D.F., México.

TREJOS, JUAN D.1989. Evolución de la crisis económica en Costa Rica y su impacto sobre el nivel de pobreza. Informe Final presentado a MIDEPLAN, San José, Costa Rica.

TREJOS, JUAN D.1990. Pobreza y Política social en Costa Rica. Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. San José, Costa Rica.

