

IICA
PM-A1/
SC-93-04

UNA // ICA



IICA-CIDIA



**CENTROAMERICA:
POBREZA Y DESARROLLO RURAL
ANTE LA LIBERALIZACION ECONOMICA**

Helio Fallas

**MAESTRIA EN POLITICA ECONOMICA
PARA CENTROAMERICA Y EL CARIBE**

**PROGRAMA I
ANALISIS Y PLANIFICACION DE LA POLITICA AGRARIA**

¿QUE ES EL IICA?

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

Fundado como una institución de investigación agronómica y de enseñanza de posgrado para los trópicos, el IICA, respondiendo a los cambios y a las nuevas necesidades del hemisferio, se convirtió progresivamente en un organismo de cooperación técnica y fortalecimiento institucional en el campo agropecuario. Estas transformaciones fueron reconocidas formalmente con la ratificación, el 8 de diciembre de 1980, de una nueva convención, la cual estableció como los fines del IICA estimular, promover y apoyar los lazos de cooperación entre sus 33 Estados Miembros para lograr el desarrollo agrícola y el bienestar rural.

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

Los aportes de los Estados Miembros y las relaciones que el IICA mantiene con 14 Observadores Permanentes, y con numerosos organismos internacionales, le permiten canalizar recursos humanos y financieros en favor del desarrollo agrícola del hemisferio.

El Plan de Mediano Plazo 1987-1993, documento normativo que señala las prioridades del Instituto, enfatiza acciones dirigidas a la reactivación del sector agropecuario como elemento central del crecimiento económico. En función de esto, el Instituto concede especial importancia al apoyo y promoción de acciones tendientes a la modernización tecnológica del agro y al fortalecimiento de los procesos de integración regional y subregional. Para lograr esos objetivos el IICA concentra sus actividades en cinco Programas que son: Análisis y Planificación de la Política Agraria; Generación y Transferencia de Tecnología; Organización y Administración para el Desarrollo Rural; Comercio e Integración; y Sanidad Agropecuaria.

Los Estados Miembros del IICA son: Antigua y Barbuda, Argentina, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominica, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos de América, Grenada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, St. Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Suriname, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela. Funcionan como Observadores Permanentes: Austria, Bélgica, Comunidades Europeas, España, Francia, Israel, Italia, Japón, Portugal, Reino de los Países Bajos, República Árabe de Egipto, República de Corea, República Federal de Alemania y Rumania.



INFORMACIÓN

Centro Interamericano de
Documentación e
Información Agrícola

2 - 1 / 1995

IICA — CIDIA

IICA
RECIBIDO

1900



UNA IICA



Investigación e
Información Agrícola
2 - 1 / 1995
IICA — CIDIA

INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA

CENTROAMERICA: POBREZA Y DESARROLLO RURAL ANTE LA LIBERALIZACION ECONOMICA

Helio Fallas

MAESTRIA EN POLITICA ECONOMICA
PARA CENTROAMERICA Y EL CARIBE

PROGRAMA I

ANALISIS Y PLANIFICACION DE LA POLITICA AGRARIA

- IICA
PM-A1/SC
no 93-04
- Helio Fallas
 - Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA),
Universidad Nacional (UNA).
Febrero, 1993.

Derechos reservados. Prohibida la reproducción total o parcial de este documento sin autorización escrita del IICA y de la UNA.

Las ideas y planteamientos contenidos en los artículos firmados son propios de los autores y no representan necesariamente el criterio del IICA ni de la UNA.

00008407

Fallas, Helio

Centroamérica : pobreza y desarrollo rural ante la liberalización económica / Helio Fallas. — San José, C.R. : Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. Programa de Análisis y Planificación de la Política Agraria : Universidad Nacional. Maestría en Política Económica para Centroamérica y el Caribe, 1993.

110 p. ; 23 cm. — (Serie Publicaciones Misceláneas / IICA, ISSN 0534-5391 ; no. A1/SC-93-04)

1. Pobreza rural — América Central. 2. Desarrollo rural — América Central. 3. Política de comercialización — América Central. I. IICA. Programa de Análisis y Planificación de la Política Agraria. II. Título. III. Serie.

AGRIS E51

DEWEY 339.09728

SERIE PUBLICACIONES
MISCELANEAS

ISSN-0534-5391
A1/SC-93-04

Febrero, 1993
San José, Costa Rica

INDICE

AGRADECIMIENTOS	9
PRESENTACION	11
I. INTRODUCCION	13
II. MARCO CONCEPTUAL Y METODOLOGICO SOBRE POLITICAS MACROECONOMICAS Y POBREZA	17
III. MAGNITUD Y CARACTERISTICAS GENERALES DE LA POBLACION POBRE	21
A. Magnitud de la pobreza y su evolución en la década de 1980	21
B. Desarrollo humano de la fuerza de trabajo	27
C. Factores estructurales determinantes de la pobreza	30
D. Políticas sociales en Centroamérica	35
IV. PRODUCCION Y EMPLEO ENTRE LOS POBRES RURALES	39
A. Evolución reciente de la producción agropecuaria	39
B. Identificación de los pobres rurales	43
C. Producción de los pobres agrícolas	51
1. Los productores de granos básicos	51
2. Estructura de la producción regional de granos básicos	54
3. Autoconsumo de la producción	55
D. Categorías ocupacionales de los pobres rurales	58
E. Relaciones entre los sectores agrícolas modernos y tradicional y entre estos y los otros sectores económicos	59
V. LAS CONDICIONES CREADAS POR LAS POLITICAS DE COMERCIO E INTEGRACION EN CENTROAMERICA	61
A. El entorno que crean las políticas económicas	61
1. Las políticas de estabilización y de ajuste estructural y la agricultura	61
1.1 Política para el desarrollo de las exportaciones	63
1.2. Política cambiaria	69
1.3 Política monetaria	69

1.4	La política fiscal	70
1.5	La política de precios y de comercialización interna	71
2.	Políticas comerciales y de integración recientes	73
2.1	El reto del mercado mundial	73
2.2	El comercio intrarregional de granos básicos y las políticas de integración	79
B.	Efectos de las políticas económicas sobre los pobres ¹	85
1.	Política de exportaciones	85
2.	Política cambiaria	86
3.	Política fiscal	86
4.	La política de salarios reales	86
5.	Las políticas comerciales y los pobres rurales. El caso de los granos básicos	87
6.	Comercio extrarregional de granos básicos	87
7.	Comercio intrarregional de granos básicos	89
C.	Las nuevas oportunidades	92
1.	Las oportunidades	92
D.	La acción del Estado y el compromiso de la Sociedad civil	96
VI.	CONCLUSIONES	101
VII.	BIBLIOGRAFIA	107

INDICE DE CUADROS

1.	Centroamérica: Magnitud de la pobreza en 1980 y 1990	22
2.	Centroamérica: Población urbana y rural y población pobre y no pobre en 1980 y 1990 (en porcentajes)	22
3.	Centroamérica: Población total y pobre en 1990	25
4.	Centroamérica: Población pobre, urbana y rural en 1990 (en porcentajes)	25
5.	Centroamérica: Población rural pobre y no pobre en 1990	26
6.	Centroamérica: Índice de desarrollo humano de países seleccionados de América Latina y el Caribe	28
7.	Centroamérica: Población total rural 1950-1990	31
8.	Centroamérica: Producto interno bruto total y agropecuario	40
9.	Costa Rica, Guatemala y Honduras: Situación socioeconómica y demográfica en el área rural de las familias en 1989.	44
10.	Costa Rica, Guatemala y Honduras: Situación socioeconómica y demográfica de las familias pobres y no pobres en el área rural en 1989.	46

11. Costa Rica, Guatemala y Honduras: Situación socioeconómica y demográfica de las familias pobres en 1989. Area rural. (Porcentajes)	49
12. Resumen de la tipología de los productores de granos básicos del Istmo Centroamericano.	52
13. Centroamérica: Granos básicos, área, rendimiento y producción, según tipo de granos y países. (1980/81-1989/90)	56
14. Centroamérica: Principales instrumentos de política macroeconómica y efectos sobre objetivos seleccionados de política económica	64
15. Condiciones básicas por considerar para el libre comercio de granos básicos en Centroamérica. Actuales y previstas	76
16. Proporción del consumo de granos básicos que abastece cada país mediante importaciones netas (Media período 1984/85-1989/90)	80
17. Acuerdos referentes a áreas de armonización de políticas agrícolas para la liberalización del comercio intrarregional y extrarregional	83



AGRADECIMIENTOS

Deseo agradecer la colaboración prestada al autor, por los técnicos del Programa I: Análisis y Planificación de la Política Agraria del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) 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, y al Director del mencionado Programa, señor Carlos Pomareda B, por sus útiles comentarios.

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 de granos básicos y los esfuerzos que hace ese Consejo por poner en marcha diversas acciones aprobadas por los Ministros de Agricultura de los países centroamericanos.

Mi agradecimiento también es para Guido Vargas A. y amigos de UPANACIONAL 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 completa 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.



PRESENTACION

Las economías centroamericanas se encuentran en una etapa de transición y se reponen, aunque lentamente, de una crisis económica que cubrió la mayor parte de la década de los ochentas y que se caracterizó por un elevado endeudamiento externo, alta inflación, desempleo y un elevado déficit fiscal.

Con el avance para superar los conflictos políticos y militares, se progresa en el robustecimiento de las democracias, que buscan crear condiciones para la inversión y la reactivación económica; así como nuevas formas de integración que se orientan a sustituir la antigua concepción proteccionista asociada al modelo de sustitución de importaciones.

No obstante, estos procesos de cambio se dan en un trans fondo social en el cual destacan los niveles de pobreza que socaban la estabilidad político social de la región. Esto es particularmente cierto en las zonas rurales en donde la economía de subsistencia y distintas culturas conviven con sectores modernos.

Lo anterior hace imprescindible una permanente revisión de las políticas económicas que se han venido poniendo en práctica en el marco de los programas de ajuste y estabilización, con el propósito de armonizar los objetivos económicos con los requerimientos del desarrollo social.

El presente trabajo de Helio Fallas, profesor de la Maestría y Consultor del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), tiene la virtud de que incursiona en el análisis de aspectos particulares de la pobreza rural, que se tienden a dejar de lado y que su omisión repercute en el logro de los objetivos de las políticas aplicadas. El trabajo nos alerta y plantea opciones sobre cómo entrelazar las políticas económicas con las consideraciones de equidad social.

Este estudio es producto de un trabajo realizado en el seno del Programa I del IICA "Análisis y Planificación de la Política Agraria" y que por la naturaleza y relevancia del tema se coedita con la Maestría en Política Económica para Centroamérica y el Caribe de la Universidad Nacional.

Se anticipa que este esfuerzo contribuirá a enriquecer la discusión y la búsqueda de soluciones a los problemas de la pobreza rural en la región centroamericana.

Carlos Murillo
Director
Maestría en Política Económica
Universidad nacional

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

I. 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 X 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 y extrarregional, 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 intrarregional a más tardar el 30 de junio de 1992.

Estas decisiones tomadas por los Presidentes Centroamericanos, referidas al Plan de Acción Integral para el Desarrollo de la Agricultura, no tienen 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 1980 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 algunas países, las migraciones internas y entre países y los efectos de las políticas de 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 con las décadas precedentes.

De los aspectos antes referidos surge la necesidad de dar respuesta, aunque 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 los pobres. Esta pregunta se considera válida, puesto 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 que se basó el estudio. Para ello se hizo una revisión de las metodologías seguidas en documentos disponibles referidos al tema de los efectos de las políticas macroeconómicas sobre los grupos pobres.

Fueron especialmente considerados aquellos elaborados para la región centroamericana.

El capítulo tres 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 ese 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 y entre estos y los otros sectores económicos.

Luego el capítulo cinco 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 ingresos 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.

II. 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 por convenios con el Fondo Monetario Internacional (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 con 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 períodos 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 de 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 Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el Banco Mundial, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), el Fondo Monetario Internacional, el IICA, la Organización Internacional del Trabajo (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, (véase sobre el particular a Solimano, 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

Cita

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 de que realizó estimaciones con metodologías más o menos comparables para los años de 1980 y 1990, siendo estas últimas las más actualizadas. Un análisis de las ventajas y desventajas de los distintos métodos de cálculo de la pobreza se encuentra en Menjívar, Rafael y Trejos, Juan D. 1990.

Como resultado de esa revisión de estudios sobre la pobreza y para efectos del presente trabajo, se identificaron tres categorías fundamentales de pobres rurales. Los **asalariados** que ofrecen sus 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 carencia 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, y 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 estos 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 de inversiones y exportaciones, tipo de cambio, tasas de interés,

gasto 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 referidas. 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 receptores 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.

III. MAGNITUD Y CARACTERISTICAS GENERALES DE LA POBLACION POBRE

A. Magnitud de la pobreza y su evolución en la década de 1980.

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. 17

Diez años más tarde, se estimaba que el número de pobres era de 19,2 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%, (veáse 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 en El Salvador que en conjunto representaron un 55% del total del aumento de personas pobres en Centro América. 17

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 internos y externos—. 17

Cuadro 1. Centroamérica: Magnitud de la pobreza en 1980 y 1990 (en millones de habitantes).

	C.A.		C.R.		E.S.		GUA.		HOND.		NIC.	
	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

Fuentes: FLACSO/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. Centroamérica: Población urbana y rural y población pobre y no pobre en 1980 y 1990 (en porcentajes).

	C.A.		C.R.		E.S.		GUA.		HOND.		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 en el Cuadro 1.

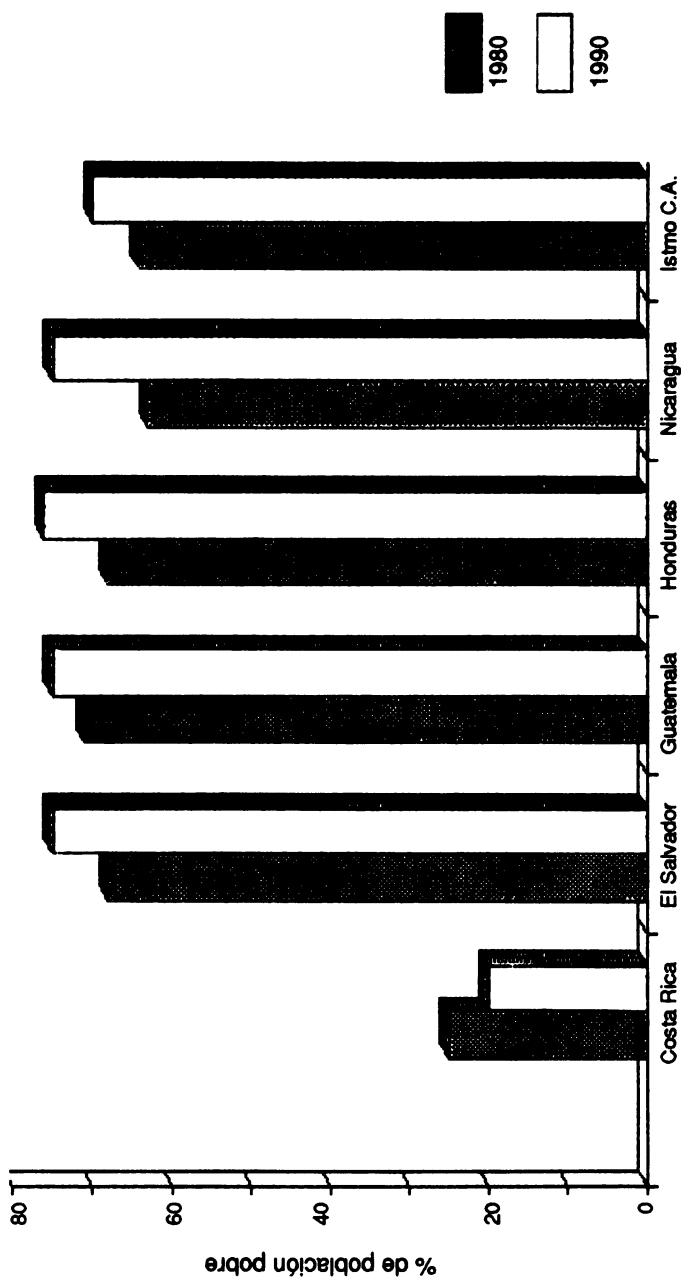


Gráfico 1.
Centroamérica: Magnitud de la pobreza por países en 1980 y 1990.

Fuente: CEPAL 1983, 1991a.

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 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 puesto que 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 al 62% del total de la población rural (9,6 millones de personas) y al 30% 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 2% en el campo" (CEPAL 1991a: 14). De esa forma, aún cuando la pobreza siga 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. Centroamérica: Población 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	100.0%	19.2	100.0%

Fuente: Con base en el Cuadro 1.

Cuadro 4. Centroamérica: Población pobre, urbana y rural en 1990 (en porcentajes).

	C.A.	C.R.	E.S.	GUA.	HOND.	NIC.
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	45
Urbana	17	17	18	17	13	17
Rural	14	33	12	13	5	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 en el Cuadro 1.

**Cuadro 5. Centroamérica: Población rural pobre y no pobre en 1990.
(en millones de personas)**

	C.A.		C.R.		E.S.		GUA.		HOND.		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

Fuente: Con base en el Cuadro 1.

En relación con 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 por 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 puestos que ocupan los jefes pobres tienden a estar asociados con retribuciones 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; éstas 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 la magnitud 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 de un país.

Cuadro 6. Centroamérica: Índice de desarrollo humano de países seleccionados de América Latina y el Caribe.

Lugar a escala mundial (160 países)	País	Índice de desarrollo humano	Esperanza de vida al nacer (años) (1990)	Tasa de alfabetismo adulto (%) (1995)	Escolaridad Promedio (1990)	PIB por habitante (US\$) (1995-1998)
Desarrollo humano alto						
22	Barbados	0.945	75.1	99.0	6.3	6,020
32	Uruguay	0.905	72.2	95.3	6.1	5,790
38	Chile	0.878	71.8	92.2	6.2	4,720
39	Trinidad y Tobago	0.876	71.6	95.0	6.1	4,580
40	Costa Rica	0.876	74.9	91.8	5.6	4,320
43	Argentina	0.854	71.0	94.8	6.0	4,360
44	Venezuela	0.840	70.0	85.7	5.3	5,650
45	México	0.838	69.7	84.7	4.0	5,320
Desarrollo humano medio						
54	Panamá	0.796	72.4	86.4	5.9	3,790
60	Brasil	0.759	65.6	78.5	3.3	4,620

(Continúa en página siguiente)

Cuadro 6 (Cont.).

Lugar a escala mundial (160 países)	País	Índice de desarrollo humano	Esperanza de vida al nacer (años) (1990)	Tasa de alfabetismo adulto (%) (1985)	Escolaridad Promedio (1990)	PIB por habitante (US\$) (1985-1988) a/
Desarrollo humano medio						
62	Cuba	0.754	75.4	92.4	5.7	2,500
67	Belize	0.700	69.5	91.0	4.6	2,600
80	Rep. Dominicana	0.622	66.7	80.4	4.3	2,420
85	Nicaragua	0.612	64.8	78.0	3.5	2,660
94	El Salvador	0.524	64.4	68.8	3.4	1,950
Desarrollo humano bajo						
100	Honduras	0.492	64.9	68.0	3.0	1,490
103	Guatemala	0.488	63.4	51.9	4.0	2,430
110	Bolivia	0.416	54.5	72.5	4.0	1,480
125	Haití	0.296	55.7	47.9	1.5	970

Fuente: PNUD. Informe 1991.

a/. 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 por considerar es la participación de la población rural dentro del total de la población. 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 importancia histórica y determinante del sector agropecuario en la vida de los pueblos centroamericanos.

Cuadro 7. CENTROAMERICA: Población 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; FLACSO; IICA: 1991

Por su parte, la fuerza de trabajo agrícola representó en 1985 el 43% 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 período 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 para

la importación de materias primas necesarias para la producción agropecuaria y especialmente del sector industrial—que encontró su "mercado natural" en el Mercado Único Centroamericano constituido a 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 mejora 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 desigual tenencia 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 comerciantes 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 canalizaron, 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 agroindustrias tales como beneficios de café, ingenios azucareros y desmotadoras 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 período) 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. Ello explicaría, en parte, las relaciones entre una agricultura moderna dirigida a las exportaciones, que contó con suficientes recursos de tierra, capital y tecnología, y otra agricultura de subsistencia orientada 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 sociedades. 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 con poca calificación que perciben las remuneraciones más bajas. En general, en las unidades más pequeñas existen pocos recursos de 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 operan en el campo. Con ello la migración de campesinos, que en su mayor parte poseen muy bajos niveles de educación, da como resultado su vinculación 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 parte por la evolución de sus respectivos sectores externos" (CEPAL 1983: 23).

Durante el transcurso de la década de 1980 no se habría modificado sustancialmente los factores que estarían determinando la pobreza, aunque deben reconocerse las reformas agrarias de Nicaragua y El Salvador, y más bien Centroamérica vivió una crisis económica sin precedentes —en el período 1980-1982— y luego una recesión que ha significado que durante el período 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 ochenta 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 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 auto-sostenido. 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, y dados los graves desequilibrios sociales preexistentes a la crisis, ha motivado 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 Centroamérica

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 Centroamérica, como respuesta a los efectos de corto plazo de los programas de estabilización y de ajuste estructural que los países han puesto en marcha 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 (ver CEPAL 1991c: 10-25) de políticas y programas, 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 denomina de economía popular o sector social productivo) y,

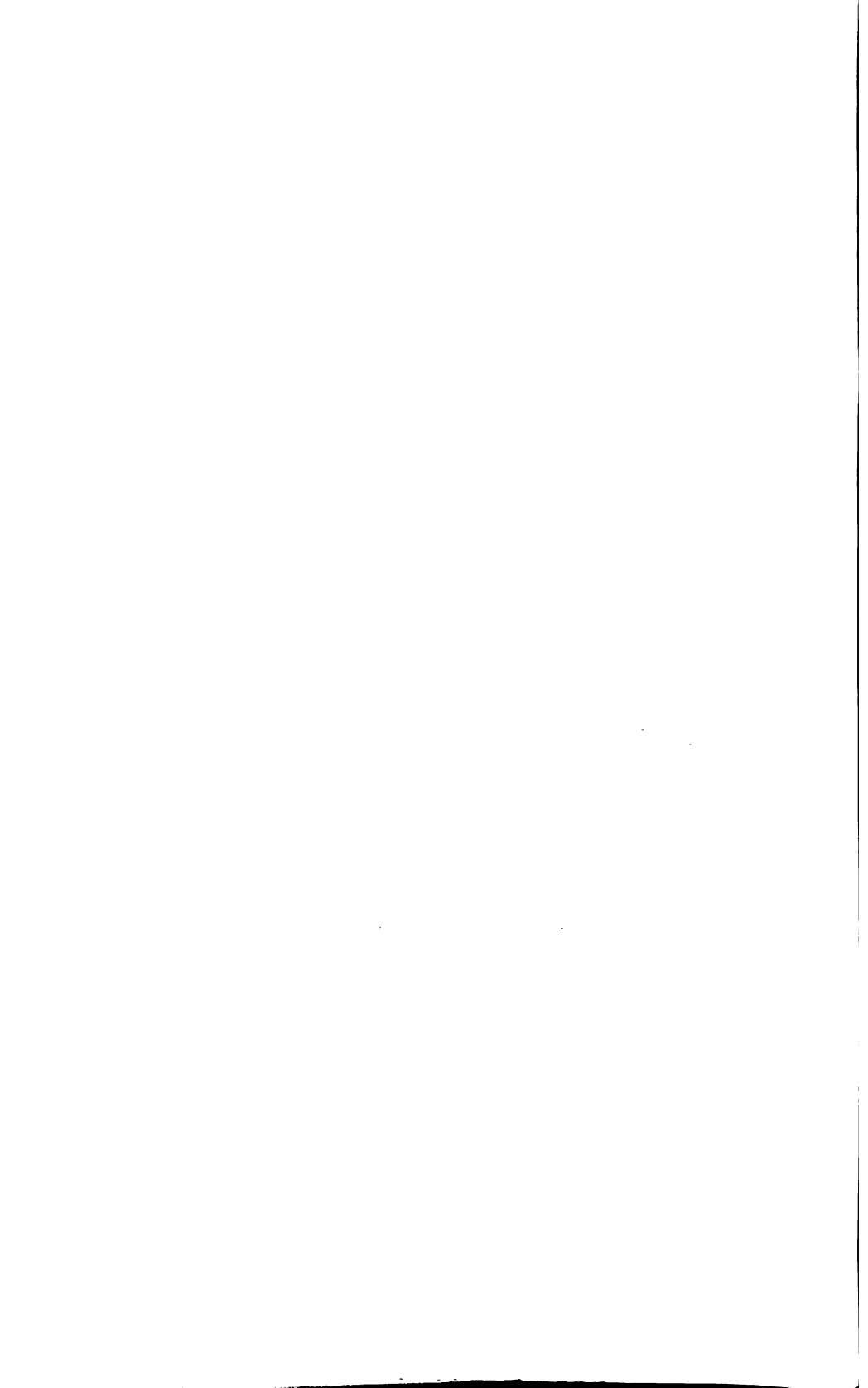
- la creación de fondos de inversión social para el financiamiento de proyectos de infraestructura social, asistencia social y socioproductivos.

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 ese respecto un papel medular." CEPAL (1991a: 18).

Cito

*

L



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 a los diferentes tipos de pobres identificados en estudios realizados para Centroamérica. A continuación se analiza la evolución de la producción.

Durante el período 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 período 1975-1979 los rubros tradicionales de exportación

Cuadro 8. Centroamérica: Producto interno bruto total y agropecuario.

	1975-1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989 ^a	1990-1990
Millones de dólares a precios de 1980												
Total	19,185	20,494	20,287	19,450	19,467	19,996	19,892	20,280	21,025	21,448	22,035	20,426
Costa Rica	4,005	5,515	4,407	4,087	4,196	4,526	4,558	4,799	5,055	5,248	5,528	4,692
El Salvador	3,695	3,538	3,241	3,057	3,074	3,144	3,200	3,215	3,301	3,335	3,353	3,266
Guatemala	6,748	7,801	7,875	7,609	7,402	7,404	7,363	7,383	7,645	7,931	8,210	7,662
Honduras	2,169	2,559	2,582	2,535	2,533	2,595	2,635	2,768	2,925	3,064	3,128	2,733
Nicaragua	2,569	2,070	2,181	2,163	2,262	2,227	2,136	2,114	2,099	1,870	1,816	2,094
Agropecuario	4,844	5,007	5,081	4,945	4,941	5,062	5,003	4,966	5,118	5,227	5,362	5,071
Costa Rica	768	804	845	805	837	922	871	908	949	1,008	1,065	901
El Salvador	938	984	921	878	850	879	869	842	860	851	853	879
Guatemala	1,950	2,112	2,137	2,073	2,038	2,069	2,077	2,060	2,140	2,223	2,288	2,123
Honduras	549	627	651	647	643	651	6,790	686	715	728	738	676
Nicaragua	639	480	526	541	572	541	515	470	455	407	418	493

(Continúa en página siguiente)

Cuadro 8. (Cont.)

	1975-1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989 ^{a/}	1990-1990
Tasas de crecimiento												
Total	4.4	0.5	-1.0	-4.1	0.1	2.2	0.0	1.9	3.7	2.0	2.7	0.8
Costa 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
El Salvador	3.5	-9.0	-8.4	-5.7	0.6	2.3	1.8	0.5	2.7	1.0	0.5	-0.1
Guatemala	6.2	3.9	0.9	-3.4	-2.7	0.0	-0.6	0.3	3.5	3.7	3.5	-0.6
Honduras	8.5	1.8	0.9	-1.8	-0.1	2.5	1.5	5.1	5.7	4.7	2.1	2.3
Nicaragua	-6.2	4.6	5.4	-0.8	4.6	-1.6	-4.1	-1.0	-0.7	-10.9	-2.9	-1.4
Agropecuario	3.2	-2.8	1.5	-2.7	-0.1	2.5	-1.2	-0.7	3.1	2.1	2.6	0.8
Costa 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
El Salvador	3.0	-5.2	-6.4	-4.7	-3.2	3.3	-1.1	-3.1	2.1	-1.0	0.2	-1.6
Guatemala	3.6	1.6	1.2	-3.0	-1.7	1.5	0.4	-0.8	3.9	4.3	2.5	0.9
Honduras	8.0	-0.8	3.8	-0.6	-0.7	1.3	3.0	2.4	4.1	1.8	1.5	1.8
Nicaragua	-0.7	-19.0	9.5	2.8	5.8	-5.3	-4.8	-8.8	-3.3	-10.5	2.7	-1.5

Fuente: CEPAL con base en cifras oficiales.

a/ Cifras preliminares.

representaron el 82% del valor bruto de los principales productos agropecuarios, mientras que los granos básicos fueron el 18%. En el período 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 período 1980-1989. El Salvador y Nicaragua sufrieron severas disminuciones del valor de sus exportaciones en el mismo período referido, de un -11.2% y -4.5%, respectivamente. La evolución de las exportaciones se vio muy afectada 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 período 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 período 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 un 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 información estadística publicada recientemente por el Programa Regional de Empleo para América Latina y el Caribe (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, sí 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 deberán 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

Cuadro 9. Costa Rica, Guatemala y Honduras: Situación socioeconómica y demográfica en el área rural de las familias en 1989 (miles de personas).

Algunas características	Costa Rica					Guatemala					Honduras				
	Pobres			Total	No Pobres	Pobres			Total	No Pobres	Pobres			Total	No Pobres
	Ind. a/	NSNB b/	Total			Ind. a/	NSNB b/	Total			Ind. a/	NSNB b/	Total		
Número de familias	36	35	71	219	148	173	653	906	145	37	306	471	63		
Familias promedio	5.0	5.1		6.0	4.4	5.2	5.2	6.0	4.4						
Número de personas	181	177	358	1,005	647	906	5,012	5,650	638	194	2,309	2,663	354		
Menores de 12 años ^{1/}	73	66	141	324	183	274	1,810	1,984	174	55	838	933	95		
Inactivos	66	56	122	325	203	295	1,714	1,913	199	66	607	917	110		
PEA	42	52	94	355 ^{2/}	261	337	1,488	1,753 ^{2/}	265	72	664	813 ^{2/}	149		
Desocupados	3	2	5	10	5	6	16	19	3	1	13	15	2		
Ocupados	39	50	89	345	256	331	1,472	1,733	261	71	651	798	147		
Sector moderno	8	16	24	166	142	117	415	513	86	26	117	179	62		
Patrón o socio			0	2	2	1	1	5	4			2	1		
Cuenta propia			1	4	3	15	15	24	9		13	26 ^{3/}	7		

(Continúa en página siguiente)

Cuadro 9. (Cont.)

Algunas características	Costa Rica						Guatemala						Honduras					
	Pobres			Total	Pobres			Total	Pobres			Total	Pobres			Total		
	Ind. a/	NSNB b/	Total		Ind. a/	NSNB b/	Total		Ind. a/	NSNB b/	Total		Ind. a/	NSNB b/	Total		Ind. a/	NSNB b/
				No Pobres				No Pobres				No Pobres						
Empleado público			2	28		28		28		28		28			13	18	31	
Empleado privado			18	125		143		94		350		413		20		81	34	115
Servidor doméstico			3	5		8				21		24			10	2	12	
Fam. sin sueldo																		
Sector tradicional	31	34	65	179	843	214	1,057	214	1,057	183	1,220	489	45	543	85	619		
Patrono o socio			1	7	1	8		1	2	4	6	2	1	3	2	5		
Cuenta propia	12	11	23	69	415	117	532	117	532	102	634	264	24	288	58	346		
Empleado público			2	2	1	3		1	2	2	2							
Empleado privado	10	14	24	60	140	47	187	47	187	21	208	92	11	103	11	114		
Servidor doméstico	3	4	7	17								9	1	10	1	11		
Fam. sin sueldo	5	4	9	20	266	48	334	48	334	36	370	122	8	130	13	143		
Ignorados	1		1	4														

1/ Corresponde a menores de 10 años en el caso de Guatemala y Honduras.

2/ Excluye en el caso de Honduras y Costa Rica a pensionados. También se excluye a los clasificados como "Ignorados".

3/ Incluye cooperativas.

a/ Indigentes.

b/ No satisface las necesidades básicas.

Fuente: Elaboración propia a partir del documento: PREALC 1991. La pobreza en Centroamérica y Panamá.

Cuadro 10. Costa Rica, Guatemala y Honduras: Situación socioeconómica y demográfica de las familias pobres y no pobres en el área rural, 1989. (Porcentajes).

Algunas características	Costa Rica			Guatemala			Honduras		
	Pobres	No pobres	Total	Pobres	No pobres	Total	Pobres	No pobres	Total
	Número de familias	32	68	100	85	15	100	82	18
Número de personas	36	64	100	89	11	100	87	13	100
PEA	26	74	100	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
Sector moderno	7	40	47	24	6	29	14	8	22
Patrón o socio	0	1	1	0	0	0	0	0	2
Cuenta propia	0	1	1	1	1	1	2	1	4
Empleado público	1	7	8	2	1	3	2	2	14
Empleado privado	5	30	35	20	4	24	10	4	22
Servidor doméstico									
Familia sin sueldo	1	1	1	1	0	1	1	0	1

(Continúa en página siguiente)

Cuadro 10. (Cont.)

Algunas características	Costa Rica			Guatemala			Honduras		
	Pobres	No pobres	Total	Pobres	No pobres	Total	Pobres	No pobres	Total
	Sector tradicional	18	32	50	60	9	70	66	10
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; 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 ocupados 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:
Situación socioeconómica de las familias pobres en 1989. Área rural.
(Porcentajes).**

Algunas características	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
PEA	45	55	100	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
Sector moderno	9	17	26	20	8	28	14	4	18
Patrón o socio									
Cuenta propia			1			1			2 ¹
Empleado público			2			2			2
Empleado privado			19			24			12

(Continúa en página siguiente)

Cuadro 11. (Cont.)

Algunas características	COSTA RICA			GUATEMALA			HONDURAS		
	Pobres			Pobres			Pobres		
	IND a/	NSNB b/	TOTAL	IND a/	NSNB b/	TOTAL	IND a/	NSNB b/	TOTAL
Servidor doméstico			3			1			2
Familia sin sueldo									
Sector tradicional	33	36	69	57	14	71	74	7	80
Patrono o socio		1	1	0	0	0	0	0	0
Cuenta propia	13	12	24	28	8	36	40	4	43 ¹
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	20
Ignorados	1		1	0	0	0	0	0	0

1/ Incluye cooperativas.

a/ Indigentes.

b/ No satisface las necesidades básicas.

Fuente: Elaboración propia, a partir de varios cuadros del documento PREAL 1991, La pobreza en Centroamérica y Panamá; Cuadro 5 del presente documento.

donde 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 puesto 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% respectivamente. Las cifras anteriores sugieren la hipótesis de 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 pobre rural. En Guatemala y Honduras, por su parte, el sector tradicional aloja al 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

1. 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 crite-

rios 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 tipología de los productores de granos básicos del Istmo Centroamericano.

Grupos	Nombre y descripción breve	Número
Tipo 1	Comunidades indígenas	Algunas decenas de miles
Tipo 2	Desplazados de guerra y desplazados	Algunas decenas de miles
Tipo 3	(Grupos A, B y C)	

(Continúa en página siguiente)

Cuadro 12. (Cont)

Grupos	Nombre y descripción breve	Número
Grupo A	A1: finqueros latifundistas y ganaderos extensivos. Inmovilizan millones de hectáreas en pastos improductivos) Racionalidad: lógica conservadora de minimización de riesgos	50 a 60 mil
	A2: empresarios agrícolas Racionalidad: empresario capitalista que busca maximizar la tasa de retorno del capital invertido en la finca.	Algunos miles
Grupo B	B1: campesinos excedentarios Productores familiares con reproducción ampliada. Racionalidad: pleno aprovechamiento de los recursos ecológicos, de la tierra disponible y de la mano de obra familiar.	150 mil
	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: Para los diferentes tipos de cultivos véase DEVE, F.1990: 165.

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 estos particularmente, en el caso del sorgo. En Costa Rica, según información del Censo Agropecuario de 1984, los productores con superficies sembradas de menos de cinco hectáreas de 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 cinco 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 cinco 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.

2. 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	13%
<hr/>	
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).

3. 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 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. Centroamérica: Granos básicos, área, rendimiento y producción, según tipo de granos y países. (Promedios anuales observados en el período 1980/81—1989/90
Datos en miles de hectáreas, toneladas por hectárea, toneladas métricas y porcentajes)**

Año agrícola	Unidad medida	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Total
I. Maíz							
Área	Miles 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
Producción	Miles t	97.7	510.6	1,113.9	423.1	225.1	2,370.4
Producción	(%)	4	22	47	18	9	100.0
II. Arroz en granza							
Área	Miles 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
Producción	Miles t	212.4	53.2	44.9	56.7	81.3	448.4
Producción	(%)	47	12	10	13	18	100

(Continúa en página siguiente)

Cuadro 13. (Cont.)

Año agrícola	Unidad medida	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Total
III. Frijol							
Area	Miles ha	44.9	58.9	128.3	78	82.7	392.8
Rendimiento	t/ha	0.507	0.710	0.742	0.599	0.593	0.650
Producción	Miles t	22.7	41.8	95.2	46.7	49.1	255.5
Producción	(%)	9	17	37	18	19	100
IV. Sorgo o maicillo							
Area	Miles ha	15.8	118.9	51	55.1	59.2	300
Rendimiento	t/ha	2.073	1.070	1.728	0.877	1.805	1.344
Producción	Miles t	32.8	127.2	88.1	48.4	106.9	403.3
Producción	(%)	8	32	22	12	26	100

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

Fuente: Tomado de Jiménez y Herrera 1991: 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 por 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 estos 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 por cuenta propia y los familiares sin sueldo, acumula un 60% del total de los pobres rurales.

Conforme a lo expresado queda en evidencia que el problema de la 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 asalariados 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 los 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 estos 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 preponderancia 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 repercutan 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 dan 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 (1991b) sobre el sector rural de Guatemala, se destaca que la estacionalidad de los distintos productos agrícolas hace que mientras en el segmento tradicional rural existe 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 estos y los otros sectores económicos, estarían fuertemente entrelazadas 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 CONDICIONES CREADAS POR LAS POLITICAS DE COMERCIO E INTEGRACION EN CENTROAMERICA

El análisis que se presenta en este capítulo sobre los efectos de las políticas económicas sobre la producción agropecuaria y la población rural pobre considera, 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 enfatiza 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 centroamericanos tal como fue expuesto en el capítulo anterior.

Posteriormente, se resalta la necesidad de que los países adopten políticas macroeconómicas que contribuyan a generar un clima de estabilidad socioeconómico y que ejecuten un conjunto de programas estratégicos que les permita a los países aprovechar algunas ventajas que ofrece la presente situación internacional y mejorar, al mismo tiempo, las condiciones sociales de la mayoría de los habitantes de las zonas rurales.

A. El entorno que crean las políticas económicas

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

Desde la década de los cincuenta y durante un período 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 período de la posguerra, 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 crecientes. 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 en la región y a nivel internacional. De esa forma, los efectos de la crisis económica en el período 1980-1982 y la recesión posterior se dejaron sentir en las deterioradas condiciones sociales existentes a inicios de los ochenta, creando nuevos rezagos sociales, situación que se presentó en menor grado en Costa Rica que ha experimentado cierta recuperación a partir de 1986.

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 central 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. K
X

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). Gf.
V
X

Una panorámica general de los diversos instrumentos utilizados por los gobiernos y de sus efectos sobre diversos objetivos de la política económica, se puede observar en el Cuadro 14; en éste se presentan sólo los que se consideraron que tenían más relevancia para el presente estudio y que estaban en vigencia a julio de 1991 (SIECA 1991). A continuación se analizan, en forma breve, algunos aspectos de las políticas que ejecutan los países centroamericanos y que se incluyen en el cuadro referido.

1.1 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 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 período 1985-1989 crecieron en promedio un 30% pasando de US\$ 48 millones a US\$ 138

Cuadro 14. Centroamérica: Principales instrumentos de política macroeconómica y efectos sobre objetivos seleccionados de política económica.

	CORTO PLAZO				MEDIANO PLAZO			
	Menor déficit fiscal	Menor déficit cia. corriente	Menor tasa inflacionaria	Menor tasa de desempleo	Aumento exportac.	Mayor eficiencia tecnológica	Mayor des. fuentes de empleo	Distribución más equitativa
GLOBALES								
Política comercial								
Menor protección arancelaria	-	-	+		+(?)	+	+	(?)
Menores controles directos	-	-			+	+		
Eliminación de sobretasas	-	-	+		+			
Promoción de inversiones y de las exportaciones: leyes sobre zonas francas, maquila y fomento exportaciones	-	+			+	+	+(?)	SD ^{1/}
Política cambiaria								
Tipo de cambio más flexible o libre	-	+	-		+	+	+	SD

(Continúa en página siguiente)

Cuadro 14. (Cont.).

	CORTO PLAZO				MEDIANO PLAZO			
	Menor déficit fiscal	Menor déficit cta. corriente	Menor tasa inflacionaria	Menor tasa de inflación	Aumento exportac.	Mayor eficiencia tecnológica	Mayor des. fuentes de empleo	Distribución más equitativa
Política monetaria								(?)
Menor financiamiento sector público	+	+	+					
Tasas de interés reales				-				
Uso de encaje y operaciones de mercado abierto	+	+						
Política fiscal								
Menores gastos								
Menores gastos de fomento y sociales (reales)	+		+					
Menor empleo público	+	+	+			?		
Ingresos tributarios								
Baja carga tributaria o tendencia a disminuir	-		+		+		+	
Bajo aporte patr. a seguro social	-							
Bajo impuesto exportaciones	-				+			
Política general de precios								
Mayor libertad de precios	+		-			+	?	

(Continúa en página siguiente)

Cuadro 14. Centroamérica: Principales instrumentos de política macroeconómica y efectos sobre objetivos seleccionados de política económica.

	CORTO PLAZO			MEDIANO PLAZO				
	Menor déficit fiscal	Menor déficit cta. corrientes	Menor tasa inflacionaria	Aumento exportac.	Mayor eficiencia	Mayor des. tecnológicos	Generación de fuentes de empleo	Distribución más equitativa
GLOBALES								
Política comercial								
Menor protección arancelaria	-	-	+	+(?)	+	+	(?)	(?)
Menores controles directos	-	-	-	+	+			
Eliminación de sobretasas	-	-	+	+				
Promoción de inversiones y de las exportaciones: leyes sobre zonas francas, maquila y fomento exportaciones	-	+		+	+	+(?)	S/D ^{1/}	S/D ^{1/}
Política cambiaria								
Tipo de cambio más flexible o libre	-	+	-	+	+	+	S/D	.

(Continúa en página siguiente)

Cuadro 14. (Cont.).

	CORTO PLAZO			MEDIANO PLAZO			
	Menor déficit fiscal	Menor déficit cta. corriente	Menor tasa inflacionaria	Aumento exportac.	Mayor eficiencia	Mayor des. tecnológico fuentes de empleo	Distribución más equitativa
Política monetaria							
Menor financiamiento sector público	+	+	+	.	.	.	(?)
Tasas de interés reales			.				
Uso de encaje y operaciones de mercado abierto	+	+					
Política fiscal							
Menores gastos							
Menores gastos de fomento y sociales (reales)	+		+			.	.
Menor empleo público	+	+	+		?	.	.
Ingresos tributarios							
Baja carga tributaria o tendencia a disminuir	-		+	+		+	.
Bajo aporte patr. a seguro social	-						.
Bajo impuesto exportaciones	-			+			.
Política general de precios							
Mayor libertad de precios	+		-		+	+	.

(Continúa en página siguiente)

Cuadro 14. (Cont.).

	CORTO PLAZO				MEDIANO PLAZO				
	Menor déficit fiscal	Menor déficit cta. corriente	Menor tasa inflacionaria		Aumento exportac.	Mayor eficiencia	Mayor des. tecnológico	Generación de fuentes de empleo	Distribución más equitativa
Políticas macroeconómicas y sectoriales "adoptadas"									
Política de salarios mínimos									
Reducción de salarios mínimos reales +			+			.	.	+	.
Crédito y tasa de interés									
Sin asignación cuantitativa especif.								?	
Tasa de interés controlada y no pref. (con exc. de Costa Rica y Hond.)			+					+	
Acciones programadas en mat. comercial									
Liberalización de productos en comercio intrarregional									
Sist. banda de precios (maíz amarillo, arroz, sorgo, soya al 31-12-91			+					+	
Eliminación control de precios y permisos de exportación (Otros 10 productos básicos 30-6-92)								+	+?
								?	?
								?	?

(Continúa en página siguiente)

Cuadro 14. (Cont.).

	CORTO PLAZO			MEDIANO PLAZO			
	Menor déficit fiscal	Menor déficit cta. corriente	Menor tasa inflacionaria	Aumento exportac.	Mayor eficiencia tecnológica	Mayor des. fuentes de empleo	Distribución más equitativa
Reducción papel del Estado al manejo Sistema banda reservas alimentarias +			+				+
Armonización de políticas de donaciones e importaciones concesionales			-			+	+
Tipo de cambio real	-	+	-	+		SD	SD
Uniformar entre países aranceles fijos y máximos de produc. no incl. Sist. banda			+	+	+	SD	SD
Programa de exportaciones conjunto (31-7-91)				+			
Equiparación impuestos a exportación - Armonización incentivos fiscales + Fomento exportaciones				+	+	SD	+
Establecimiento de comercialización conjunta p/export. e import. insumos				+	+	+	

Nota: El dígito significa una contribución positiva o negativa del instrumento al logro del objetivo de política económica.
 SD = 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.

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).

De 1980 a 1990

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 tres son extranjeros o proyectos de coinversión. Cuarenta por ciento del área de macadamia está en manos de extranjeros..." (Kaimowitz, David 1991: 6).

En general, los pequeños productores no disponen de los recursos o de 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 tradicionales 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 40%) 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 un rubro que podría ser promisorio 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 en el proceso de reasignación de recursos ocurra dada la escasa movilidad de los factores y la rigidez de la estructura productiva causada por su debilidad tecnológica para adecuar la calidad y 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 al sector exportador que en general se caracteriza por ser parcial, insuficiente y poco coordinado (Fallas, Helio 1986: 22).

1.2 Política cambiaria

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

Esto ha significado abandonar la política de pre-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, según se comentó, se destaca 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, para evitar las pérdidas consuetudinarias y millonarias en los organismos de estabilización de precios.

1.3 Política monetaria

En la década pasada, 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 condujeron 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 de 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 por 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 utilizar su finca como garantía crediticia.

1.4 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 (tanto las no tradicionales como las tradicionales) 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 plazas, incrementos salariales menores a la inflación y la disminución en términos reales de la inversión. Además se incrementaron los ingresos tributarios, generalmente vía impuestos indirectos, 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 seguridad.

En lo que corresponde al sector agropecuario, las limitaciones presupuestarias significaron: menores posibilidades de desarrollo de proyectos de inversión; la reducción de 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 al 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. También, 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 de que los programas de ajuste incorporen medidas de compesación 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 estos y los demás gastos sociales han sido muy insuficientes para detener el avance de la pobreza durante la década pasada (CEPAL 1991f: 17).

1.5 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 los 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 y las Oficinas de Precios, 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 tenido ritmos distintos en los países, a principios de esta década la mayoría de estos 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).

2. Políticas comerciales y de Integración recientes

Las políticas comerciales de los países centroamericanos responden plenamente a uno de los objetivos fundamentales de los programas de ajuste estructural: lograr un aumento significativo de la eficiencia productiva que permita alcanzar niveles de competitividad en el mercado mundial. Por otra parte, se destaca que las políticas comerciales, en la ejecución de la política económica, han tenido y tienen un papel protagónico entre las distintas políticas dada la orientación presente hacia economías más abiertas a la competencia internacional, situación que contrasta con la política que prevalecía en la región hasta mediados de la década de 1980 cuando se sobreprotegió a las industrias establecidas en Centroamérica.

En ese contexto, a continuación se comentan dos situaciones complementarias, aunque diferenciables, de las políticas comerciales y su relación con el sector agropecuario: una, es el reto de la participación de las economías del istmo en el mercado mundial; la otra, es el comercio intrarregional.

2.1 El reto del mercado mundial

Las nuevas políticas comerciales, en lo fundamental, han estado orientadas a una reducción drástica de la protección arancelaria, —cuyo desenlace en abril de 1993 tiene como metas un 20% y un 5% de "techo" y "piso" arancelarios, respectivamente, para aplicar a países fuera del área centroamericana—, y la eliminación de controles al comercio exterior.

En lo que respecta a sus implicaciones con el mercado mundial, dichas políticas tienen como propósito someter la producción doméstica a una mayor competencia en la producción extrarregional, de forma tal que conduzca a una mayor eficiencia productiva. Por su parte, con ello además se busca mayor posibilidad de la producción de Centroamérica para competir en el mercado internacional.

Por otra parte, aunque no es el propósito de este documento, interesa destacar dos elementos centrales sobre las perspectivas de los mercados extrarregionales para los productos agropecuarios de la región: 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 período de tres

años y la posibilidad de concretar tratados de libre comercio con México y Estados Unidos sobre la base de convenios que consideren las diferencias en el desarrollo relativo 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, especialmente 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 plantear 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).

Adicionalmente, cabe considerar, en caso que lo antes mencionado no prospere, que la firma del NAFTA pondría a México en una situación ventajosa respecto a Centroamérica en relación con el mercado de los Estados Unidos de América. Ello obligaría, posiblemente, a los países de la región a dar las mismas concesiones que México ofreció en el tratado referido, lo cual plantea el reto de la modernización de la estructura productiva en los países del istmo en un período de unos dos años en algunos sectores productivos y para aquellas empresas que aún no la han hecho.

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 por considerar en el libre comercio: aquellas que son responsabilidad directa del sector privado, —como los recursos de que dispone cada productor y las organizaciones campesini-

nas, los procesos de comercialización y el transporte- y las que son definidos por las autoridades gubernamentales. Sobre el particular, en el Cuadro 15 se presenta una lista de esos factores y las condiciones básicas -actuales y previstas- que pueden potenciar el libre comercio de mercancías, particularmente de los granos básicos 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 producto. A un nivel más global, existen otros factores que contribuyen a que una actividad resulte competitiva con el campo 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.

Los comentarios anteriores sugieren la necesidad inmediata de que los sectores público y privado, con la participación activa de los trabajadores, aúnen esfuerzos en pro de la modernización productiva pero con un sentido de mayor equidad de lo que fue en el pasado, dadas las condiciones sociales imperantes en los países centroamericanos.

Para finalizar con esta sección sobre el mercado mundial, analicemos en forma breve algunas de **las políticas agrícolas y comerciales de los países industrializados.**

Durante la década de los ochenta, 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.

1. Aunque este cuadro considera el caso de los granos básicos, por motivo del propósito del estudio, las consideraciones que se formulan son aplicables a otros productos agrícolas y agroindustriales.

Cuadro 15. Condiciones básicas por considerar para el libre comercio de granos básicos en Centroamérica. Actuales y previstas.

Sector	Condiciones Actuales	Condiciones Previstas
A. Sector privado y determinación de costos		
1. Productor y determinación de costos		
<ul style="list-style-type: none"> • Recursos tierra 	limitados p/pequeño produc.	igual
<ul style="list-style-type: none"> • Costo mano de obra 	más alto en Costa Rica	igual
<ul style="list-style-type: none"> • Mano de obra familiar 	alta utilización	igual
<ul style="list-style-type: none"> • Nivel tecnológico 	en general es tradicional	mejorado
<ul style="list-style-type: none"> • Precios de los insumos 	libres	libre; mayor partic. campesina
<ul style="list-style-type: none"> • Costos otros B&S p/la producc. 	libres	libres
<ul style="list-style-type: none"> • Costos financieros 	altos y limitado acceso	sin definir
2. Organizac. campesina p/la producción		
<ul style="list-style-type: none"> • muy limitada 		mejorará por gestión campesina
3. Comercialización y procesamiento		
<ul style="list-style-type: none"> • Costo combustible y fletes 	hay diferencias entre países	igual
<ul style="list-style-type: none"> • Ganancia intermediarios 	libre	libre; mayor partic. campesina
<ul style="list-style-type: none"> • Procesamiento industrial 	depende de cada país	igual
<ul style="list-style-type: none"> • Almacenamiento 	depende de cada país	igual; mayor partic. campesina
4. Transporte internacional	Inadecuada infraestructura/costoso	se espera que mejore
B. Sector público		
1. Políticas generales		
<ul style="list-style-type: none"> • Tipo de cambio 	libre; hay mercados negros	tipo de cambio real
<ul style="list-style-type: none"> • Política salarial 	salarios reales decrecientes	sin definir

(Continúa en página siguiente)

Cuadro 15. (Cont.)

Sector	Condiciones Actuales	Condiciones Previstas
<p>Crédito a productores: acceso y tasa de interés</p> <p>Política comercial:</p> <ul style="list-style-type: none"> * aranceles a productos * aranceles a insumos <p>cuotas importac. y perm. export</p> <p>Cámara compensación</p> <p>Política fiscal:</p> <p>Subsidios precio consumidor</p> <p>Privatizac. y restr. org. comer.</p> <p>Infraestruct. vial y de exportación</p> <p>2. Políticas sectoriales</p> <ul style="list-style-type: none"> * Investigación y transf. tecnolog. * Zonificación agropecuaria <p>Precios de garantía</p> <p>Compra de tierras y titulación</p> <p>Crédito subsidiado</p> <p>Crédito vía venta insumos</p> <p>Acepto y selección calidades</p> <p>Semillas mejoradas</p> <p>Banda de precios</p> <p>Manejo reservas alimentarias</p> <ul style="list-style-type: none"> * Sistema infor. precios y pron. cosech. * Capacitación a productores * Armonizar políticas trat. donac. 	<p>limitado; sin cartera sect. tasas reales (altas)</p> <p>depende de cada país</p> <p>depende de cada país</p> <p>existen</p> <p>reactivada</p> <p>en general eliminados</p> <p>eliminación de funciones</p> <p>depende de c/ país y zonas</p> <p>cobertura reducida</p> <p>limitada</p> <p>existen</p> <p>limitada; depende c/ país</p> <p>depende de cada país</p> <p>depende de cada país</p> <p>prevalece en varios países</p> <p>sí con cobertura baja</p> <p>sólo en El Salvador</p> <p>limitada</p> <p>inadecuada</p> <p>limitada</p> <p>inexistentes</p>	<p>igual</p> <p>igual</p> <p>se modificará por banda precios</p> <p>sin definir</p> <p>desaparecen</p> <p>igual</p> <p>a eliminar totalmente</p> <p>adm. banda precios y reserva alimt. mejorada</p> <p>mayor cobertura peq. productor</p> <p>a desarrollar por c/ país</p> <p>precios libres; acuerdo países</p> <p>sin definir</p> <p>sin definir</p> <p>sin definir</p> <p>desaparece totalmente</p> <p>sin definir</p> <p>se instauran en toda la región</p> <p>ampliadas</p> <p>a desarrollar</p> <p>a desarrollar en org. campesinas</p> <p>elaboración acuerdo entre países</p> <p>resultado de las variables anteriores.</p>
<p>C. Determinación del precio de un producto básico en cada país:</p> <ul style="list-style-type: none"> * Indica costo más relevante en la determinación del precio o política macroeconómica o sectorial de impacto significativo en la actividad. <p>Fuente: Elaboración propia.</p>		

"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 la 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 centrando, 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 CCE, 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 1986 esos ingresos resultaron del orden del 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 de dólares anuales, un gran porcentaje de los cuales se usa para compensar los efectos de la sobreproducción y contener la de otros países" (Miner y Hathawau 1988, citado por Trápaga 1990).

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.

2.2 El comercio intrarregional de granos básicos y las políticas de integración

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 de 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 competitivo 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 (para mayor detalle ver Jiménez y Herrera 1991: vii y 23).

El bajo nivel de comercio entre los países no significó que estos 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 período 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 16. Proporción del consumo de granos básicos que abastece cada país mediante importaciones netas (Media período 1984/85-1989/90).

	Maíz	Arroz en equiv. pilado	Frijol	Sorgo o malcillo
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 1991. 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 Conjunta 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 recon-

versión y modernización productiva, con énfasis en las relaciones entre los sectores agropecuario, industrial y servicios; establecimiento de un Sistema Regional de Investigación y Disseminación 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 seis meses); y, la capacitación y desarrollo de recursos humanos para facilitar su integración al proceso productivo (sin plazo). (Ver resumen en Cuadro 17).

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 implicaría 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 para productos estaría 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 de países extrarregionales para productos agropecuarios básicos, que no estén sujetos al Sistema de Banda de precios.

d. 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.

e. 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.

f. Estudios para el establecimiento de mecanismos de comercialización conjunta y de bolsas de comercialización de productos a nivel regional (X Cumbre de Presidentes Centroamericanos 1991).

Cuadro 17. Acuerdos referentes a áreas de armonización de políticas agrícolas para la liberalización del comercio intrarregional y extrarregional.

I. Comercio intrarregional y extrarregional

1. Sistema de banda de precios = precio referencia CIF (piso y techo) x 20% (cuatro productos: maíz amarillo, arroz, sorgo y soya; Costa Rica solicitó no entrar en este sistema en maíz 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 diez 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 concesionales.
5. Tipo de cambio real.
6. Uniformar entre países aranceles fijos y máximos de productos no incluidos en el Sistema de Bandas al 31-12-92.
7. Programa de exportaciones conjunto (por aprobarse el 31-7-92).
 - a. Equiparación impuestos a exportaciones.
 - b. Armonización de incentivos fiscales.
 - c. Fomento de 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 (por 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.

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 agropecuaria y la capacitación y desarrollo de recursos humanos se concretarían en el mediano plazo. Esto plantea la necesidad de 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 benefi-

cios de una mayor apertura de la economía en materia de generación de fuentes de empleo y exportaciones.

B. Efectos de las políticas económicas sobre los pobres

Los posibles efectos favorables o desfavorables de las políticas económicas y de armonización de políticas agrícolas sobre los pobres rurales dependerá, en lo fundamental, de la evolución de la producción global de un país 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.

1. Política de exportaciones

Tal como fue analizado, las exportaciones —pilar del esquema de desarrollo que se impulsa— han tenido un efecto limitado sobre la producción y el empleo, con excepción de Costa Rica que logró un incremento significativo en las exportaciones no tradicionales a terceros mercados. Ello indicaría que los efectos de las políticas de exportaciones aún deben recorrer un largo camino como factor fundamental de creación de nuevos empleos y, por tanto, de mejores condiciones laborales para los asalariados agrícolas.

Las limitaciones en relación con la generación de nuevos empleos y empresas se ven, a su vez, magnificadas por el bajo valor agregado muchos de los bienes "exportables". De esa forma, la tecnología incorporada y los insumos importados conspiran sobre los posibles efectos multiplicadores de las exportaciones sobre el conjunto de la economía.

Por otra parte, se debe destacar que los pequeños agricultores tienen un acceso mucho más limitado a las actividades de productos no tradicionales y a los mercados mundiales por la carencia de recursos financieros y técnicos que exigen esos mercados.

2. Política cambiaria

En relación al efecto que produce la devaluación sobre los pobres, se destaca en un estudio sobre Guatemala que "la devaluación nominal eleva el costo de la canasta básica. Aun 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 afecte 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 labradores 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).

3. Política fiscal

La política fiscal ha significado nuevos impuestos, en su mayoría de tipo regresivo, y ajustes en las tarifas de servicios públicos que han afectado los niveles de ingresos de los grupos pobres.

Asimismo, la contracción del gasto público ha restringido la oferta de los servicios —tanto la calidad como la cobertura— que presta el Estado a los pequeños productores agropecuarios (tales como investigación y transferencia de tecnología) y las inversiones en las zonas rurales. Además, los gastos para el desarrollo humano —de por sí exiguos en la mayoría de los países— en general se han visto reducidos en términos reales y han significado mayor deterioro de los servicios sociales que se otorgan a las poblaciones rurales.

4. La política de salarios reales

Los salarios reales son un indicador sencillo sobre la posible evolución de la pobreza, aunque se reconozca que los pagos efectivos a los trabajadores puedan ser 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 inicio de la presente década se pueden distinguir dos niveles de reducciones: uno 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 otro muy drástico (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 en la década de 1980.

5. Las políticas comerciales y los pobres rurales. El caso de los granos básicos²

El análisis de los efectos de la apertura que se presentan en este documento asume que ciertas limitaciones actuales serían superadas (por lo menos parcialmente; sobre el particular véase el Cuadro 15) y que su solución contribuiría positivamente a los propósitos que persiguen los procesos de liberalización comercial y de mayor apertura económica que procuran los países de la región.

6. 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 esos 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 del 20% y diversos gastos por "internamiento" del producto. Asimismo, se 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

2. El análisis que se presenta en este apartado responde más a lo que podría suceder con las nuevas políticas comerciales que han aprobado los países de la región que a lo acontecido en la década de 1980.

no han podido ser calculados bajo una misma metodología, por lo que resulta difícil su utilización como base para hacer estudios de comparación 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 al 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 resulta muy significativa. Conforme a lo referido, no se espera que en estos 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 y potenciales ganancias para los consumidores y comerciantes.

En el caso del arroz, durante el período 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 en sus 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 por 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.

7.Comercio intrarregional de granos básicos³

La posibilidad de 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 intrarregional.

Considerando los aspectos referidos y suponiendo la aplicación de las áreas de armonización contenidas en el Cuadro 17, el aspecto inicial fundamental para establecer la posibilidad de comercio

3. Un análisis más detallado se presenta en Jiménez y Herrera 1992, capítulo 3, sobre Comercio Intrarregional de Producción Agropecuaria. San José, C. R. Mimeo.

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 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 en que los 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 el evento de 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 autoconsume 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 alto 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 época húmeda, "forzando" a los agricultores a vender sus cosechas antes que pierdan sus productos, y vender luego con precios mucho más elevados en caso de 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 X., J. M. 1988).

En relación con 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 liberaran 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 con 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 de granos básicos en manos de los pequeños productores organizados y otra sería que estos se organicen para ir trasladando en forma paulatina a agricultores poco eficientes a otro tipo de cultivos más rentables.

En relación con 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.

C. Las nuevas oportunidades

1. 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 activa de los sectores sociales involucrados en los mismos. Para ello es necesario democratizar muchas de las decisiones que afectan a los sectores sociales pobres y a las regiones periféricas de los países.

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.

Con respecto 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 de que las oportunidades que se ofrecen al proceso de apertura sean de 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 de 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 (1992) para la apertura parece prematura.

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

b. La elaboración conjunta de un **cronograma** de actividades 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 en 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 agricul-**

tores 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.

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 asalariado; y, ii. el desarrollo y el mejoramiento de la producción de las 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 definición 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, crear 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, con el fin de asegurar la articulación de políticas y programas sociales y los recursos necesarios para su ejecución (CEPAL 1991a: 38).

En lo que corresponde a la solución de 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 remuneración 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 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 efectiva realización.

D. La acción del Estado y el compromiso de la Sociedad Civil

La responsabilidad principal del Estado en las reformas que se sugieren 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 poscosecha (conservación de granos y en general la agroindustria); apoyo a los productores en información de precios y mercados. Adicionalmente, en el evento de que Costa Rica adopte el Sistema de Banda de Precios, una actividad esencial para que realice el CNP durante el proceso actual de apertura en granos básicos será la administración del sistema referido 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) ofrecida por unidades productivas y 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 al programa de titulación de tierras para asegurar 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 que mejoren las instalaciones portuarias y de aeropuertos.
- d. Programa de semillas mejoradas.

En relación con el **compromiso de la sociedad civil**, se formulan las siguientes apreciaciones. 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 concretar 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.

zas 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 reten-gan 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 de 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.

VI. CONCLUSIONES

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, se destacaron aquellas originadas por el tipo de desarrollo que ha caracterizado a los países centroamericanos. Este se ha basado en estructuras económicas débiles y no equitativas sobre las cuales se superpu-

sieron actividades modernas, cuyo destino de la producción han sido el Mercado Común Centroamericano —constituido a inicios de la década de 1960— y los mercados de exportación extrarregionales, particularmente los Estados Unidos de América.

Más recientemente, los efectos de las políticas de estabilización y de ajuste estructural en el 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 por aliviar las condiciones de miseria de amplias mayorías en los países.

Sin embargo, información presentada sobre la pobreza en Centroamérica destacó que en 1990 alrededor del 70% de la población centroamericana sufría algún grado de pobreza, cuando en 1980 esa relación fue del 64%. Este incremento en el porcentaje representó un aumento de seis millones de pobres en el conjunto de la región. Asimismo, se analizó cómo la pobreza afecta en mayor proporción a los sectores rurales, siendo en estos, además, más generalizada e intensa. En el sector rural, la pobreza alcanzó al 80% del total de su población y la pobreza extrema al 62% de ese mismo total.

Conforme a lo expuesto, se señaló que los esfuerzos referidos para frenar el avance de la pobreza en la década de 1980 han resultado muy insuficientes dado los rezagos históricos acumulados y la situación socioeconómica y política vivida por los países en los últimos diez años.

Por otra parte, se estableció que 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.

En relación con el análisis de los efectos de las políticas económicas recientes sobre los grupos pobres, se destacó, en primer lugar, 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 o no tienen debido acceso a los recursos necesarios para realizar grandes inversiones y obtener tecnologías y procesos de comercialización que requieren la mayoría de los productos agrícolas no tradicionales.

Se analizó, asimismo, cómo la devaluación nominal de las monedas nacionales respecto la moneda estadounidense elevó el costo de la canasta básica y la paridad en el tipo de cambio en términos reales no se tradujo en general, en el corto plazo, en generación de fuentes de empleo por las bajas elasticidades de la oferta —con excepción de Costa Rica.

La política fiscal afectó los ingresos reales de los asalariados por el aumento en los impuestos y las tarifas de los servicios públicos; además, 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.

Por otra parte, los salarios reales disminuyeron en todos los países en la década pasada, afectando significativamente las condiciones de vida de amplios sectores de la población.

En relación con los efectos de las políticas de ajuste estructural sobre los productores de granos básicos, se resaltó que las funciones de los organismos de estabilización de precios de productos agropecuarios se han modificado profundamente y se han reducido las pérdidas financieras de estos entes. Las reformas han consistido, básicamente, para la mayoría de los productos, en dejar que las fuerzas de mercado tomen las decisiones sobre los precios, comercio exterior, la producción y la distribución de los alimentos básicos entre la población.

El resultado final de los efectos de las políticas comerciales sobre los pobres rurales (en particular los productores de granos básicos), se considera que dependerá 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 perdedores serían los pequeños productores que podrían percibir menores ingresos y los consumidores que eventualmente pagarían precios más altos.

En ese contexto, se resaltó que las políticas puestas en práctica para la liberalización de precios y mercados de productos alimenticios agropecuarios afectarán a productores, intermediarios 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 concretarían en el mediano plazo. Esto plantea la necesidad de que estos programas tan relevantes para la competitividad de los países y la eliminación de la pobreza sean desarrollados a la brevedad posible.

Cabe advertir, 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 anuales.

Se consideró que los países centroamericanos deben continuar realizando esfuerzos por lograr una mayor inserción en la economía internacional y por esa vía buscar un mayor crecimiento económico. Sin embargo, para que esa inserción pueda rendir los máximos beneficios económicos y sociales, resulta 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 en forma paulatina pero creciente condiciones básicas de salud, nutrición y educación para la mayoría de la población), conservación y manejo del medio ambiente, otros.

En relación con 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, de manera que se logre una modernización productiva con equidad, requerirá 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.

En ese contexto, la búsqueda de soluciones a los problemas de la pobreza rural, pasa necesariamente por la reactivación y modernización de las estructuras agrarias de los países de la región, —en el contexto de una mayor apertura de la economías y el aprovechamiento de las oportunidades que se le presentan a la región— de manera

que se generen suficientes fuentes de empleo y se mejoren las condiciones de remuneración de la fuerza de trabajo. Adicionalmente, será indispensable contar con el respaldo político necesario para desarrollar una estrategia de desarrollo rural de mediano y largo plazo. Elementos básicos de la estrategia deberían ser: la diversificación agrícola y agroindustrial; la capacitación de la fuerza de trabajo; el fortalecimiento institucional; el desarrollo sostenible de los recursos; la creación de fondos para inversiones productivas y el desarrollo social.

Por otra parte, se resaltó que 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 buscando una mayor efectividad de los entes gubernamentales, desarrollar mecanismos "anti-dumping", otorgar crédito en condiciones apropiadas y dar facilidades para exportar, entre otros aspectos.

Las organizaciones de productores, por su parte, con el propósito de obtener un mayor provecho de las oportunidades comerciales que se presentan, deberían desarrollar empresas de comercialización y centros de gestión tecnológica; asumir ciertas actividades de organismos de estabilización de precios; y procurar una mayor integración productiva, entre otras acciones estratégicas que deberían impulsar.

VII. BIBLIOGRAFIA

- ALFARO, D. 1990. Efectos macroeconómicos de la promoción de exportaciones sobre la modernización y diversificación agrícola no tradicional. Heredia, C.R., Universidad Nacional. (Mimeo)
- ARELLANO, J. P. 1988. La literatura económica y los costos de equilibrar la balanza de pagos en América Latina. In Políticas Macroeconómicas: Una perspectiva Latinoamericana. R. Cortázar, Ed. Santiago, Chile.
- BID (BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO); INTAL (INSTITUTO PARA LA INTEGRACIÓN DE AMÉRICA LATINA); SIECA (SECRETARÍA PERMANENTE DEL TRATADO GENERAL DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA CENTROAMERICANA). 1973. El desarrollo integrado de Centroamérica en la presente década. Buenos Aires, Arg., INTAL/BID.
- CEPAL (COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE). 1983. Satisfacción de las necesidades básicas de la población del istmo centroamericano. México, D.F.
- _____. 1986a. Centroamérica: Crisis agrícola y perspectivas de un nuevo dinamismo. México D.F.
- _____. 1986b. Centroamérica: Bases de una política de reactivación y desarrollo. Santiago, Chile.
- _____. 1989a. Política macroeconómica y pobreza: Estudio del impacto de instrumentos seleccionados de política macroeconómica en el caso de Guatemala, México, D.F.
- _____. 1989b. Centroamérica: Algunas reflexiones sobre los problemas de transporte y comercialización de productos de exportación perecederos. México, D.F.

CEPAL (COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE).1991a. Bases para la transformación productiva y generación de ingresos de la población pobre de los países del istmo centroamericano. México, D.F., Méx.

_____.1991b. Centroamérica: Notas sobre pobreza y políticas de urgencia. México, D.F.

_____.1991c. Centroamérica: Notas sobre la situación de la pobreza y políticas sociales. México, D.F.

_____.1991d. Evolución de de la economía centroamericana: 1990. México, D.F.

_____.1991e. Evaluación del sector agropecuario de Centroamérica en la década de los ochenta. México, D.F.

_____. 1991f. Istmo centroamericano: Seguridad alimentaria y política macroeconómica en el decenio de 1980. México, D.F.

_____.1991g. Ideas en torno 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.

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

DAMIAS, G. 1990. Los productores de granos básicos de Costa Rica: Los distintos tipos existentes y sus principales características. Programa de Formación en Seguridad Alimentaria del Istmo Centroamericano de CADESCA/CCE/IRAM (Ed.). Pan.

DEVE, F. 1990. Los productores de granos básicos del istmo centroamericano. Programa de Seguridad Alimentaria del Istmo Centroamericano de CADESCA/CCE/Francia (Ed.). Gua.

FALLAS, H. 1986. La política agrícola en la crisis de Centroamérica. Miami, Universidad Internacional de la Florida.

- FLACSO (FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES), IICA (INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA). 1991: Centroamérica en cifras. San José, C. R., IICA.
- HELLER, P. 1989. Los programas de ajuste apoyados por el Fondo y los pobres. Finanzas y Desarrollo (EE.UU.) 25 (4).
- _____, 1990. Las implicaciones sobre la pobreza de los programas de ajuste sustentados por el Fondo: Experiencias en países seleccionados. In Estabilidad y crecimiento: Las dimensiones del ajuste. F. Delgado; J. Vargas (Eds.). San José, C. R.
- JIMENEZ, M. 1991. Seminario sobre bandas de precios: Alcances metodológicos. San José C. R., IICA.
- _____; HERRERA, D. 1991. El comercio intrarregional de granos básicos en Centroamérica. San José, C. R., IICA, Programa I: Análisis y Planificación de la Política Agraria. 168 p
- _____; _____. 1992. La agricultura en el desarrollo económico de Centroamérica. San José, C.R., IICA. (En prensa).
- KAIMOWITZ, D. 1991. Cambio tecnológico y la promoción de exportaciones agrícolas no tradicionales en América Central. San José, C. R., IICA.
- LOPEZ, L. 1987. Crisis, políticas de ajuste y agricultura. Revista de CEPAL (Chile) 33.
- MAG (MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERIA); MIDEPLAN (MINISTERIO DE PLANIFICACION NACIONAL Y POLITICA ECONOMICA); SEPSA (SECRETARIA EJECUTIVA DE PLANIFICACION SECTORIAL AGROPECUARIA Y DE RECURSOS NATURALES RENOVABLES); IICA (INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA). 1991. Programa de políticas diferenciadas para el desarrollo regional-rural en áreas marginadas. San José, C. R.

MENJIVAR, R.; TREJOS, J. D. 1990. La pobreza en América Central. San José, C. R., FLACSO.

MIDEPLAN (MINISTERIO DE PLANIFICACION NACIONAL Y POLITICA ECONOMICA), 1991. Plan Nacional de Desarrollo 1990/1994: Desarrollo sostenido con justicia. San José, C. R., MIDEPLAN.

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

OIT (ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO); PREALC (PROGRAMA REGIONAL DE EMPLEO PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE). 1991a. La pobreza en Centroamérica y Panamá. In Seminario Dimensiones Sociales del Ajuste en Centroamérica. Pan.

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

PINSTRUP-ANDERSEN, P. 1990. Analytical framework for the country case studies: Implications of macroeconomic and sectorial policy for the rural poor in Latin America. San José, C. R., IICA.

PNUD (PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO). 1990. Desarrollo humano: Informe 1990. Tercer Mundo, Bogotá, Col.

.1991. Desarrollo humano: Informe 1991. Tercer Mundo, Bogotá, Col.

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

.1991. Notas sobre la liberalización del comercio de alimentos básicos en América Central: Elementos para la formulación de una política de seguridad alimentaria. Gua.

RIBE, H. ; CARVALHO, S. 1990. El ajuste y los pobres. Finanzas y Desarrollo (EE.UU.) 15(3).

- SALAZAR X. ; JOSE, M L. 1988. Alternativas de la comercialización de productos básicos en Costa Rica. San José, C. R., Unidad Regional de Asistencia Técnica (RUTA).
- STEWART, R. 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. San José, C.R., AID.
- SIECA (SECRETARIA PERMANENTE DEL TRATADO GENERAL DE INTEGRACION ECONOMICA CENTROAMERICANA) .1987. Centroamérica: Análisis crítico de la aplicación del Protocolo Especial sobre Granos. Gua.
- _____.1991. Políticas económicas vigentes en los países centroamericanos a julio de 1991. In Seminario sobre Coordinación de Políticas Económicas en el Marco de la Integración Centroamericana (Roatán, Islas de la Bahía, Hond.). Hond.
- SOLIMANO, A. 1988. Aspectos conceptuales sobre política cambiaria relevantes para América Latina. In R. Cortázar. (Ed.) Políticas macroeconómicas: Una perspectiva latinoamericana. Santiago, Chile.
- TAYLOR, M. 1986. Poverty and public expenditure of social programmes: The case of Costa Rica. Tesis. Ottawa, Can., Carleton University, Norman Paterson School of International Affairs.
- TRAPAGA, Y. 1990. El GATT y los desafíos de la reordenación agrícola internacional. Revista Comercio Exterior (Méx.) (10)40.
- TREJOS, J. D. 1989. Evolución de la crisis económica en Costa Rica y su impacto sobre el nivel de pobreza: Informe final. San José, C. R., MIDEPLAN.
- _____.1990. Pobreza y política social en Costa Rica. San José, C. R., MIDEPLAN.

FECHA DE DEVOLUCION

25/3/97

IICA-PM
A1/SC-93-04

Autor

Título Centroamérica: pobreza y
desarrollo rural ante la
liberalización económica

Fecha
Devolución

Nombre del solicitante

25/3/97 Manuel León

QUE ES LA MAESTRIA EN POLITICA ECONOMICA PARA CENTROAMERICA Y EL CARIBE

En 1985, bajo el auspicio de la Universidad Nacional y el Instituto de Estudios para el Desarrollo (IVO) de la Universidad de Brabant, en Tilburg, Holanda, se crea la Maestría en Política Económica para Centroamérica y el Caribe, con el propósito fundamental de contribuir en la formación y capacitación al más alto nivel teórico e instrumental de aquellos sectores involucrados en los diversos ámbitos-niveles de toma de decisión en política económica. La conjunción de una sólida formación académica y un vasto conocimiento sobre la realidad socioeconómica de los diferentes países de la región permiten que nuestros egresados sean actores destacados en la formulación y puesta en marcha de políticas económicas en las que los objetivos de estabilidad y crecimiento económico se complementen adecuadamente con los de equidad distributiva.

En este esfuerzo, el Programa de Maestría ha contado con el apoyo decidido de organismos internacionales, a saber: DAAD, CEMLA, PREALC/OIT, CIEPLAN, la Universidad Libre de Berlín y otros, que conjuntamente con los entes auspiciadores, han hecho posible después de seis años de trabajo ininterrumpido, cinco promociones, dos especialidades —una en Economía Internacional y otra en Economía de los Recursos Humanos— y varios procesos de evaluación interna y externa, que este Programa haya alcanzado su consolidación interna y plena madurez académica.



