

Propuestas de políticas para el
Desarrollo
Agropecuario y Rural
con visión regional

.....



ÁREA MACROECONOMÍA Y DESARROLLO
PROGRAMA INTEGRACIÓN Y DESARROLLO

Créditos

Editado por

Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE)

© FUNDE, 2010. Derechos reservados

Primera edición

Noviembre, 2010

San Salvador, El Salvador

Investigadores

Daniel Eduardo Flores

José Ángel Tolentino

Aportes a la investigación

Laura Mejía

ISBN

978-99923-945-6-4

Diseño editorial y diagramación

Contracorriente Editores

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta publicación para fines no comerciales, siempre y cuando se cite a FUNDE

Fundación Nacional para el Desarrollo (funde)

Calle Arturo Ambrogi #411, entre 103 y 105 Av. Norte, Colonia Escalón,
San Salvador, El Salvador, Centroamérica

P.O. BOX 1774, Centro de Gobierno

PBX: (503) 2209-5300

Fax: (503) 2263-0454

E-mail: funde@funde.org

comunicaciones@funde.org

página web: www.funde.org

El presente documento ha sido elaborado con
el apoyo de:



Índice de Contenido

Siglas y acrónimos	5
Introducción	7
1. Elementos de Diagnóstico	9
1.1. Contexto internacional: Crisis global, desafíos y oportunidades para la pequeña producción agro-rural centroamericana	9
1.2. Problemática de la Agricultura y el medio rural en Centroamérica	10
1.3. Razones Explicativas.....	15
1.4. Desafíos y Oportunidades del sector agropecuario y rural de Centroamérica	16
1.5. Aportes de la Política Agrícola con visión Regional	16
2. Marco Teórico y Metodológico	19
2.1. Enfoque conceptual.....	19
2.2. Procedimiento metodológico.....	20
3. Propuesta de Políticas	25
3.1. Objetivo General	25
3.2. Principios Fundamentales	25
3.3. Estructura de la Propuesta.....	26
3.3.1 Producción y Desarrollo Nacional.....	28
3.3.1.1. Política Macroeconómica favorable al desarrollo agropecuario rural	29
3.3.1.2. Política Sectorial Activa	31
3.3.1.3. Política de Protección Social.....	33
3.3.2. Complementariedad Regional	33
3.3.2.1. Inversión en Bienes Públicos Regionales.....	34
3.3.2.2. Financiamiento Rural.....	37
3.3.2.3. Seguridad Alimentaria y pobreza rural.....	39
3.3.2.4. Manejo de Riesgos y prevención de desastres	45
3.3.2.5. Encadenamientos Productivos	49
3.3.2.6. Comercio Intrarregional.....	53
3.3.2.7. Desarrollo Institucional.....	58
3.3.3. Inserción Extrarregional	61
3.3.3.1. Política de comercio exterior de Centroamérica.....	63
3.3.3.2. Agenda Complementaria: transición al libre comercio.....	65
3.3.3.3. Cooperación para el Desarrollo	69
Bibliografía	72
Anexos	73

Siglas y acrónimos

AdA	Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea
ANCAFE	Asociación Nacional de Café de Guatemala
AsA	Acuerdo sobre Agricultura de la OMC
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CA	Centroamérica
CAC	Consejo Agropecuario Centroamericano
CATIE	Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza/Costa Rica
CCAD	Comisión Centroamericana de Comercio y Desarrollo
CDR	Comité para el Desarrollo Rural
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CMCA	Consejo Monetario Centroamericano
CNOC	Asociación Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas/Guatemala
COCOCH	Consejo Coordinador de Organizaciones Campesinas de Honduras
COMEX	Ministerio de Comercio Exterior/Costa Rica
COMIECO	Consejo de Ministros de la Integración Económica
DR-CAFTA	Central America-Dominican Republic-United States Free Trade Agreement
EARTH	Escuela Agrícola Regional del Trópico Húmedo
ENA	Escuela Nacional de Agricultura Roberto Quiñonez/El Salvador
ESEN	Escuela Superior de Economía y Negocios
EUA	Estados Unidos de América
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations
FECAGRO	Federación Centroamericanas de Cámaras Agropecuarias
FOCAGRO	Fondo para la Competitividad y Reconversión del Sector Agropecuario y Agroindustrial/El Salvador
FUNDE	Fundación Nacional para el Desarrollo
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GPS	Gasto Público Social
INCAE	Instituto Centroamericano de Administración de Empresas, campus de Nicaragua
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería/El Salvador
MAGA	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación/Guatemala

MAGFOR	Ministerio Agropecuario y Rural/Nicaragua
NSF	Normas Sanitarias y Fitosanitarias
OIRSA	Sistema Integrado de Información en Sanidad Agropecuaria
OMC	Organización Mundial del Comercio
ONG	Organización No Gubernamental
OSPESCA	Organización del Sector Pesquero y Acuícola del Istmo Centroamericano
PACA	Política Agrícola Común Centroamericana
PEA	Población Económicamente Activa
PIB	Producto Interno Bruto
PROARCA	Programa Ambiental Regional para Centroamérica
PRORURAL	Programa sectorial de desarrollo rural productivo sostenible/Nicaragua
PROSIGA	Programa de Modernización de la Gestión Ambiental en Centroamérica
SICA	Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana
SIECA	Secretaría de Integración Económica Centroamericana
TGIC	Tratado General de Integración Económica de Centroamérica
TLC	Tratados de Libre Comercio
UAC	Unión Aduanera Centroamericana
UE	Unión Europea

Introducción

El énfasis de las acciones de políticas gubernamentales impulsada en Centroamérica en los últimos años, ha propiciado la apertura externa de los mercados agroalimentarios sin disponer de medidas para una adecuada transición y reconversión productiva. Contrario a lo esperado, el sector agropecuario ha mostrado un comportamiento caracterizado por la insuficiente articulación a los mercados dinámicos de alto valor agregado y bajo dinamismo de la producción, provocando una mayor dependencia de los mercados agroalimentarios externos.

A diferencia de los países industrializados, en donde la agricultura es altamente protegida, Centroamérica no dispone de políticas consistentes para el desarrollo rural, dando como resultado la desvalorización de la agricultura en las políticas nacionales. En este sentido, la región enfrenta diversos desafíos internos y externos —tales como la profundización de la integración regional, los compromisos de apertura pactados en distintos acuerdos comerciales, y la globalización de la crisis alimentaria, entre otros— los cuales requieren de acciones de políticas comunes a nivel regional.

Por lo anterior, la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE), considera oportuno presentar a las instancias tomadoras de decisión nacionales y regionales una *Propuesta de Políticas para el Desarrollo Agropecuario y Rural con Visión Regional*, la cual busca complementar otras iniciativas ya existentes en el marco de la integración centroamericana. La propuesta es el resultado de un proceso intensivo de consulta en Centroamérica, que involucró

a actores claves de la esfera pública y privada, y responde prioritariamente a los intereses y expectativas de pequeños y medianos productores agropecuarios y pesqueros de la región. Se espera que la misma, contribuya al debate político sobre la necesidad de contar con instrumentos de políticas regionales que propicien la revalorización y desarrollo sostenible de la agricultura de la región.

El documento está organizado en tres partes fundamentales, la primera destaca los elementos principales de diagnóstico en cada uno de las áreas temáticas de interés; la segunda, aborda el marco teórico metodológico que sustenta la propuesta; y en el tercero se presenta los lineamientos de políticas y las medidas de acción sugeridas.

La FUNDE agradece el apoyo recibido por parte de organizaciones campesinas de Centroamérica, actores públicos y privados que proporcionaron importante información sobre la situación y perspectiva del sector agroalimentario de la región.

El presente documento ha sido realizado con el apoyo Oxfam América, en el marco del Proyecto "Lineamientos de Política para un Nuevo Modelo de Desarrollo Rural: Impulso a la Política Agrícola Común Centroamericana"

Para la revisión final del mismo se contó con el apoyo de la Agencia Española de Cooperación al Desarrollo (AECID), en el marco del proyecto "La Sociedad Civil Centroamericana fortaleciendo el Proceso de Integración Regional".

1. Elementos de diagnóstico

1.1 Contexto Internacional: Crisis global, desafíos y oportunidades para la pequeña producción agro-rural centroamericana

En la actualidad, el entorno de la economía mundial presenta características adversas derivadas principalmente por la crisis financiera internacional, que está teniendo entre otros efectos un aumento de los precios de las materias primas y de los alimentos. Adicionalmente, se observan restricciones en el sistema energético, propiciado por el aumento del precio internacional del petróleo y sus derivados, que a su vez provoca el alza en los costos de producción agropecuaria.

Las implicaciones para las economías pequeñas, abiertas y con marcadas condiciones de pobreza, como las centroamericanas, son desde todo punto de vista preocupantes. En primer lugar, se observa una estrecha correlación entre la desaceleración económica y el volumen del componente exportado; ya que la disminución del consumo va de la mano con la reducción de la demanda externa de bienes. Desde la perspectiva temporal, tanto el volumen como el precio de las exportaciones centroamericanas hacia los Estados Unidos, decrecieron considerablemente. Complementario a ello, la inelasticidad de la demanda de productos importados como el petróleo y sus derivados provoca que esta aumente en función de la variación de los precios internacionales. Por

tanto el sector externo recibe un doble impacto adverso: disminuyen las exportaciones y se registra un incremento del valor de las importaciones, razón por la cual, el deterioro de la balanza comercial ha sido constante.

Otra implicación para nuestra economía es lo relativo al comportamiento de la inversión extranjera directa, la cual, dada la situación de crisis financiera prevaleciente en los mercados de capital, ha sido más cautelosa y adoptando mayor aversión al riesgo, sobre todo en mercados de capital poco profundos o desarrollados como los que presenta la región centroamericana.

El escenario de desaceleración e inflación alimentaria que se registra a nivel mundial tiene un efecto directo en la disminución del poder de compra de la población centroamericana, lo que determina en gran medida, el acceso limitado a la canasta de alimentos, o bien, obliga a las familias a disponer de estrategias de ingresos para aumentar el gasto en alimentos. Ello se ha visto agudizado por el hecho que un importante segmento de centroamericanos que laboran en los Estados Unidos perdió sus empleos y con ello su fuente de ingresos, lo que se reflejó en una disminución real del monto de las remesas transferidos a sus familias en la región.

De esta forma la crisis global muestra el grado de interdependencia entre la economía mundial y la economía regional. El desarrollo desigual de algunos países, junto con el surgi-

miento de otros factores coyunturales, puede significar impactos severos en los débiles equilibrios en los que se sustenta la seguridad alimentaria de la región. Sin embargo, la crisis es por lo general motivo de discusión y debate; para unos representa oportunidades y para otros amenazas.

La crisis y sus implicaciones, no sólo ha reposicionado a nivel mundial el tema de la alimentación —que era visto como un tema residual de la economía urbana—, sino también queda en evidencia la necesidad de establecer políticas de combate a la pobreza y la exclusión social a fin de disminuir el riesgo alimentario de la población centroamericana.

Por su parte, la transformación del agro y el medio rural de Centroamérica, demanda políticas sectoriales activas que en momentos de

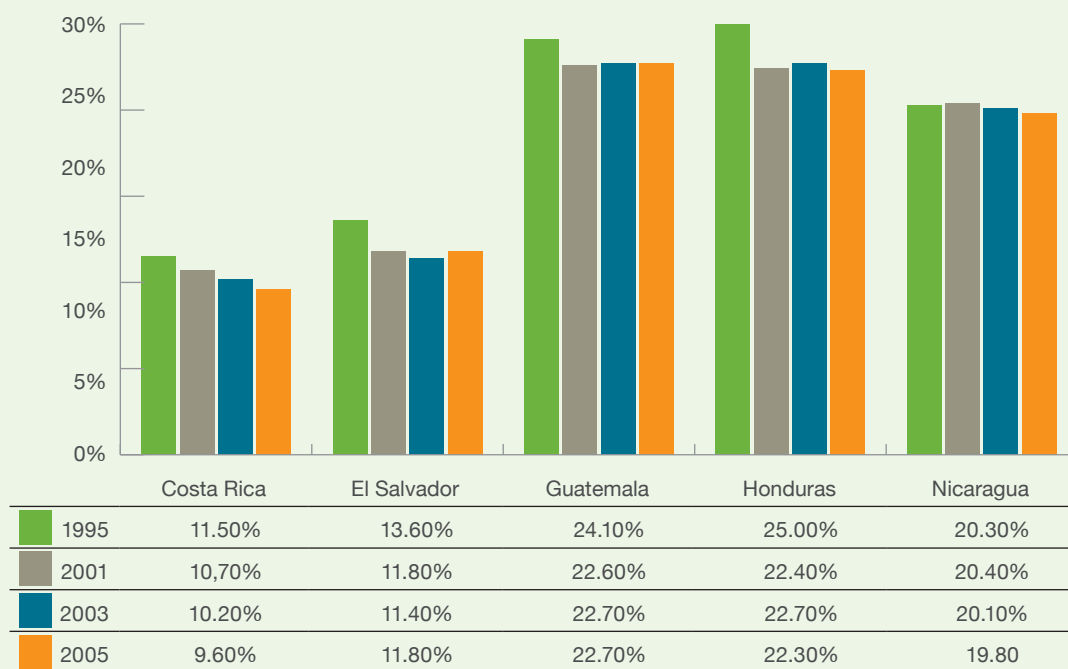
desaceleración mundial, puedan actuar de manera contra cíclica, capitalizando el agro mediante el incremento en el gasto rural, dotando de infraestructura de irrigación, mejorando caminos de acceso, creando condiciones de desarrollo del capital humano, educación, salud, capacitación y formación técnica, entre otros.

1.2 Problemática de la agricultura y el medio rural en Centroamérica

1.2.1. Baja Productividad del Sector Agropecuario

Históricamente, la agricultura centroamericana ha jugado un papel fundamental para generar condiciones de vida y trabajo a una fracción significativa de su población. Esta primera observación, advierte sobre el peso

Gráfico 1. Centroamérica: PIB agropecuario/PIB total (1995-2005)



Fuente: Elaboración propia con base a información básica del sector agropecuario Subregión Norte de América Latina y el Caribe, 1990-2005.

Cuadro 1. Productividad por individuo de la población agrícola económicamente activa en dólares constantes del año 2000

País	Productividad por individuo en la PEA agrícola, 1980	Productividad por individuo en la PEA agrícola, 1990	Productividad por individuo en la PEA agrícola, 2000
Costa Rica	3327	3413	4695
El Salvador	2140	1324	1970
Guatemala	1232	1120	1212
Honduras	1320	1140	1120
Nicaragua	2580	1500	1640
Istmo CA	2170	1962	2352

Fuente: CAC, 2007, citando a CEPAL 2004. Página 10.

que la agricultura y el medio rural tienen en la estructura económica de la región.

En efecto, para el caso de Guatemala, Honduras y Nicaragua, la relación producto agrícola sobre producto nacional supera en promedio el 20%, con lo cual el sector se perfila como uno de los principales motores que impulsa el crecimiento económico. Para Costa Rica y El Salvador el aporte al PIB es de menor proporción, pero igualmente importante. De esta forma, el sector agroalimentario sigue siendo un pilar fundamental de la economía rural centroamericana, que a su vez dinamiza la oferta y demanda de sectores industriales y de comercio.¹

No obstante, tal como se observa en el cuadro 1, la productividad per cápita de la población agrícola en la región, ha venido reduciéndose progresivamente en los últimos veinte años.

A excepción de Costa Rica, el resto de países de la región registra una disminución real en sus niveles de productividad, lo cual tiene

fuertes implicaciones sobre variables como los costos unitarios de producción y el volumen de producto generado. Lo anterior pone en evidencia dificultades en términos del perfil educativo de la fuerza de trabajo, la disminución de la economía del conocimiento, el desarrollo de una cultura del aprendizaje, el surgimiento de la innovación tecnológica, así como la provisión de bienes públicos.

En otras palabras, la pérdida de productividad se traduce no solamente en menos producto generado por unidad productiva, sino también en una debilidad estructural subyacente al aparato productivo regional, ya que sus fuentes competitivas se sustentan en factores fáciles de imitar, tales como el desarrollo de una agricultura extensiva y el uso de mano de obra barata.

1.2.2. Escaso Desarrollo Humano de la Población Rural

En relación a la condición social que predomina en el medio rural de Centroamérica, destaca la situación de pobreza y exclusión en la que vive una parte importante de la población. De acuerdo al BCIE, al 2009, el 44% de los centroamericanos —casi 22 millones de personas—, viven en condiciones

1. Para el año 2003, se estimó que de la totalidad de empleo generado en el sector rural centroamericano, 53.4% fue empleo agropecuario. CAC, citando a RUTA 2007.

de pobreza. Diversos estudios, señalan que la situación de pobreza retroalimenta la baja productividad de la mano de obra rural.

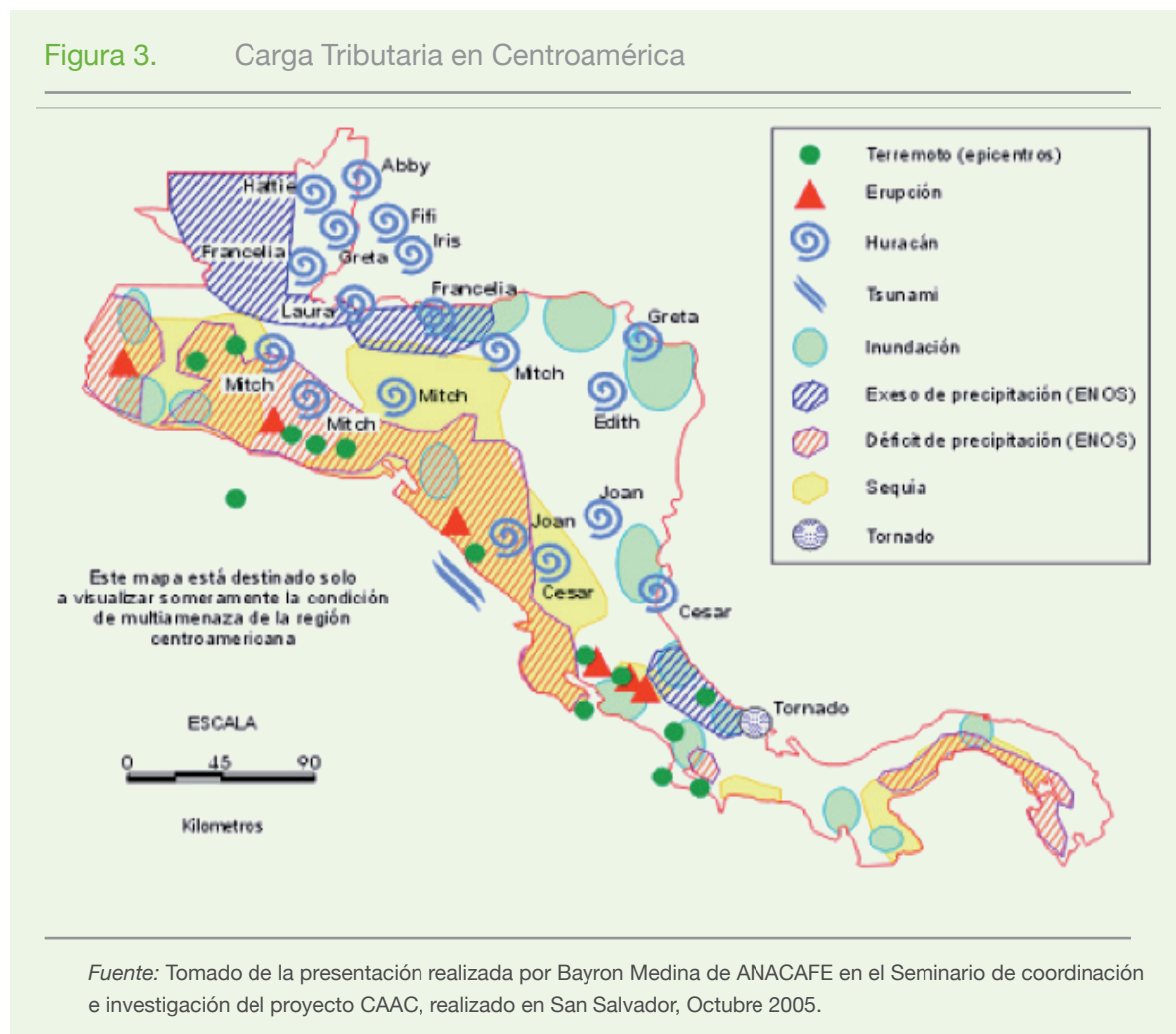
A futuro, la región en su conjunto necesita desarrollar mayores esfuerzos a fin contribuir a tener una región socialmente cohesionada que privilegie la producción agroalimentaria, el desarrollo agropecuario y políticas de inclusión social, como prioridades nacionales y regionales. Este giro en la forma institucional de conducir la política económica, requerirá importantes implicaciones a la hora de establecer posibilidades de revalorización y desarrollo del medio rural.

1.2.3. Vulnerabilidad Ambiental

La agricultura y pesca se encuentran expuestos a una serie de factores de carácter ambiental, que ponen en situación de riesgo su sostenibilidad, tales como el cambio climático y cuyos efectos son de mayor preocupación, tanto por la frecuencia con que se presentan en la región, como por la profundidad de su impacto, en términos económicos y sociales.

A continuación se presenta una figura que muestra los últimos acontecimientos naturales que han afectado la agricultura centroamericana.

Figura 3. Carga Tributaria en Centroamérica



Cuadro 2. Centroamérica: Impacto de los desastres con efectos cuantificados para el sector agropecuario

Eventos valorados	Daño total	Daño sector agropecuario	
Total eventos	9,647*	3,413*	35%
A. Hidrológicos	8,392	3,327	40%
El Niño (Costa Rica 1997/98)	91,0	53,0	58%
Huracán Match (Centroamérica 1998)	6,018	2,947	49%
Huracán Keith (Belice 2000)	280,0	62,0	22%
Huracán Iris (Belice 2001)	210,0	61,0	29%
Sequía (Centroamérica 2001)	189,0	110,0	58%
B. Sísmicos	1,604	93,0	6%
Terremotos (El Salvador, enero 2001)	1,256	86,0	7%
Terremotos (El Salvador, febrero 2001)	349,0	8,0	2%

(*): En millones de USD

Fuente: Tomado de *Antecedentes y marco general para la formulación de la Política Agrícola Centroamericana*. Consejo Agropecuario Centroamericano. Abril 2007

La ocurrencia de dichos eventos pone en evidencia la vulnerabilidad ambiental del sector agropecuario y rural, ya que buena parte de los daños son registrados en zonas de cultivo o donde se desarrollan actividades rurales, lo cual establece límites a un desarrollo sostenible. En ese contexto, la deforestación y destrucción de los ecosistemas, por ejemplo, exagera la presión sobre los recursos naturales, lo cual a su vez, propicia la ocurrencia de desastres, tales como sequías, inundaciones, incendios, en el marco de los efectos globales causados por el cambio climático. El Cuadro 2 presenta información relacionada con el impacto económico de los desastres naturales.

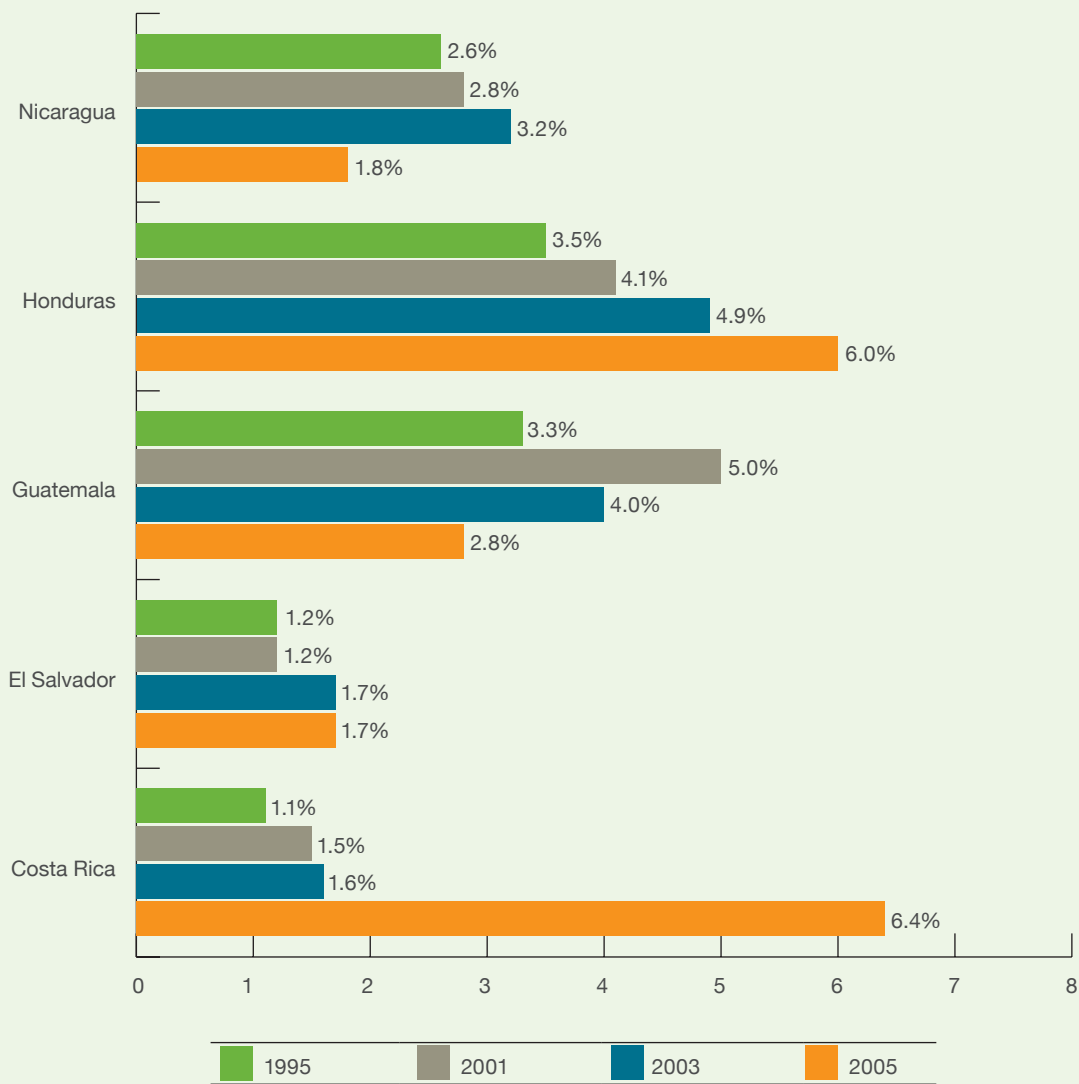
A lo anterior habrá que considerar los efectos de la tormenta Stan (2006), Huracán Félix (2007) y la erupción del volcán Ilimatepec (El Salvador, 2006), éste último impactó la principal zona cafetalera de ese país. Pese a la frecuencia con la que ocurre este tipo de eventos, los países de la región no han procedido institucionalmente a establecer mecanismos de política para enfrentar las contingencias ambientales.

1.2.4 Debilidad Institucional

Uno de los efectos de los esquemas de desarrollo implementados en el istmo, ha sido el llamado «sesgo anti-agrícola» de la política económica, propiciando un entorno macroeconómico adverso, que no solamente significó el abandono de las políticas sectoriales, sino que con ello frenó el desarrollo de las actividades agropecuarias. Este esquema se profundiza durante las dos últimas décadas, período en el cual se aplicaron con mayor énfasis las políticas del denominado «Consenso de Washington».

En este marco, en la región se iniciaron o intensificaron procesos de ajuste y reformas estructurales, que tuvieron como consecuencia directa cambios importantes en su estructura y dinámica productiva, principalmente agropecuaria. La apertura externa, la desregulación de los mercados y en muchos casos la eliminación de instituciones públicas del agro, impactó de manera diferenciada el precio de los insumos y productos, la dis-

Gráfico 2. Centroamérica: Gasto de Agropecuario/ Gasto Gobierno Central (1995-2005)



Fuente: Elaboración propia con base a información básica del sector agropecuario Subregión Norte de América Latina y El Caribe, 1990-2005.

ponibilidad de servicios y recursos. Una de las consecuencias de estas políticas ha sido el desaparecimiento gradual de la institucionalidad de apoyo al sector agropecuario: investigación y desarrollo, extensionismo, escuelas de agricultura, etc.

En materia fiscal, las reformas disminuyeron sustancialmente el gasto público y trasladaron al sector privado importantes actividades desarrolladas por el Estado, que en el pasado sirvieron de soporte al esquema de Desarrollo por Sustitución de Importaciones. El Grá-

fico 2 muestra los montos de gasto público destinado por cada uno de los países de la región al sector agropecuario y rural.

Como puede observarse, los montos son bajos y tienden a disminuir. A excepción de Guatemala y Nicaragua, la región registra reducciones en la financiación del gasto público destinado a la actividad agrícola.

En todos los países se privatizó infraestructura, activos y servicios, disminuyó el personal técnico de apoyo y la inversión rural. Hoy en día, el extensionismo lo realizan en gran medida los mismos técnicos de empresas comercializadoras de semillas y agroquímicos, con lo que se evidencia el virtual desaparacimiento de los programas oficiales, relacionados con los cultivos de subsistencia.

La influencia del sector privado, principalmente de las empresas multinacionales de agroquímicos y las cadenas de supermercados transnacionales, constituye uno de los resultados sobresalientes del actual proceso de reestructuración de los modelos de organización en el ámbito rural. Con mayor frecuencia son las multinacionales productoras de agroquímicos y las comercializadoras de alimentos las que determinan las formas de subcontratación y la distribución temporal de las tareas productivas a nivel regional. Como resultado de este proceso, las entidades estatales, principalmente los ministerios de agricultura, han perdido sustanciales grados de libertad para gestionar la política sectorial.

En materia de política comercial, se intensificaron las políticas de apertura externa, en un principio unilateral y posteriormente a través de múltiples tratados de libre comercio, los cuales han sido suscritos de forma conjunta o por separado. La desprotección arancelaria, sin adecuadas políticas complementarias, expone al sector agrícola y rural a la competen-

cia internacional en mercados agroalimentarios que funcionan distorsionados.

Como resultado de la apertura externa, se ha observado un incremento de las importaciones de productos agrícolas y alimentos, que compiten con los productos nacionales. Esta nueva dinámica podría reforzarse en la medida que los programas de desgravación arancelaria en los distintos acuerdos comerciales se vayan implementando, principalmente el DR-CAFTA y el futuro Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea.

1.3 Razones Explicativas

1.3.1. Escenario Internacional del Agro: agenda de cambio

La agricultura y el medio rural a nivel mundial experimentan un período intenso de cambios. Citando algunos de ellos, se tiene: la apertura de los mercados, la globalización de la producción y el consumo, la disminución de la participación de los productores agropecuarios en la cadena productiva, el avance de la innovación tecnológica y el problema ambiental, entre otros.²

El surgimiento de la crisis global, es muestra fehaciente de esta dinámica de cambios que tiene grandes repercusiones sobre los frágiles equilibrios en los que se sustenta la seguridad alimentaria en Centroamérica. Dentro de ese contexto, es posible rescatar como elemento positivo, la necesidad de reconsiderar los modelos de desarrollo que promuevan el apoyo al sector productor de alimentos y a la agricultura, en general.

2. Comité para el Desarrollo Rural, CDR. Lineamientos para una estrategia de desarrollo rural. Documento de consulta. San Salvador, noviembre de 1998. Páginas 25-29.

Reforma de Políticas

Sobre la agenda temática global no es posible tener control alguno; sin embargo, existe un factor interno que depende fundamentalmente de la voluntad política, definido como reforma de políticas económicas. Durante los últimos años, Centroamérica ha experimentado al menos dos esquemas de hacer política económica, uno que tenía como objetivo desarrollar un mercado interno para productos industrializados y otro basado en la inserción de los mercados globales.

Ambos esquemas han promovido determinadas políticas públicas, las cuales tuvieron variados efectos sobre la situación del sector agropecuario y el medio rural. En este sentido, la problemática que registra el sector agrícola de la región, no es atribuible solamente a factores externos, sino también a consideraciones internas que se dieron en el marco de la reformas de políticas aplicadas a los países del istmo. Lo anterior, evidencia una relación directa con la función desempeñada por el Estado en ambos esquemas, ya que de ello ha dependido la concepción y definición de la política sectorial agropecuaria.

1.4 Desafíos y Oportunidades del Sector Agropecuario y Rural de Centroamérica

El mayor desafío que enfrenta la agricultura de la región es desarrollar un proceso acumulativo de reconversión del aparato productivo, el cual es de vital importancia para revalorizar sosteniblemente la agricultura y el medio rural. Desde esa perspectiva, la visión regional contribuye a la consecución de beneficios en términos de encontrar soluciones compartidas a problemas comunes.

La apertura externa traerá consigo una ampliación de los mercados, lo cual si bien podría brindar oportunidades de negocio y au-

mento en las posibilidades de producción, también es probable que aparezcan amenazas a la producción regional, producto de las desiguales condiciones de competencia entre la producción nacional e internacional. Estos desafíos pueden ser mejor abordados si existe un acuerdo básico regional que posibilite coordinar políticas a fin de potenciar las oportunidades y crear mecanismos ante las posibilidades de las amenazas de manera conjunta.

1.5 Aportes de la Política Agrícola Centroamericana

La puesta en marcha de propuestas de políticas regionales podría constituirse en un importante eslabón del proceso de integración centroamericana y en un instrumento que propicie acciones de beneficios tangibles a la sociedad. Sin embargo, deben asumirse como un aporte complementario a los esfuerzos realizados a nivel nacional. Para el caso de la política agrícola regional, los aportes posibles son los siguientes:

- *Revaloriza el papel de la agricultura en el marco del desarrollo de la región.* Se espera que las propuestas contribuyan a la articulación con otros sectores para producir mayor crecimiento, reducir la pobreza y alcanzar un mayor estadio de desarrollo de la agricultura en la región. Asimismo, contribuirá a la toma de decisiones de política más adecuados para las condiciones económicas y sociales de cada país y el istmo, movilizándolo apoyo político y mejorando la gestión de la agricultura regional.
- Aprovechar las potencialidades del mercado regional para ampliar la competitividad del sector agrícola, optimizando las oportunidades que se derivan de la Unión Aduanera y otras acciones de política en el marco de la integración. Además de

la integración de los mercados de bienes agroalimentarios, facilitará el desarrollo del mercado regional de insumos y servicios a la agricultura fortaleciendo economías de escala.

- *Contribución a la seguridad-soberanía alimentaria de Centroamérica, dinamizando la producción y comercialización de alimentos que crecientemente demanda la población.* Esta propuesta puede ser un instrumento esencial para incrementar y estabilizar la producción de alimentos garantizando la seguridad alimentaria en la región. Concomitantemente, contribuirá a superar la creciente dependencia de alimentos en un contexto internacional en que se prevé aumentos generalizados de precios de estos bienes durante un tiempo relativamente largo. Igualmente, será importante para superar las recurrentes emergencias alimentarias y la incertidumbre que las acompañan, a través de complementar el mercado de alimentos regional mejorando el acceso y la disponibilidad de los mismos.
- *Armonizar la normativa a nivel regional y reducir los obstáculos técnicos al comercio intrarregional,* favoreciendo los encadenamientos y la agregación de ofertas regionales para satisfacer demandas internacionales que así lo requieran. Asimismo, permitirá abordar conjuntamente los requisitos de calidad e inocuidad que satisfagan las cambiantes exigencias de los consumidores nacionales e internacionales.
- *Fortalecerá la institucionalidad regional pública y privada,* incrementando la coordinación de acciones nacionales y regionales que permitan responder a los retos y oportunidades de la agricultura. La participación activa de los estados nacionales, las instituciones de la integración y las organizaciones privadas dispondrán de un instrumento regional que facilite la coordinación y fortalecimiento institucional.
- *Apoyar las estrategias regionales de negociación comercial.* La PAC no solo será fundamental para profundizar el comercio intra y extrarregional, también podrá constituirse en un importante soporte para articular la política y estrategias comerciales con terceros y a nivel multilateral. Centroamérica podrá actuar articuladamente como bloque en términos de estrategia e intereses.
- *Será fundamental en las estrategias de captación y alineamiento de la cooperación internacional, bajo un enfoque de desarrollo coherente regional.* Asimismo, propiciará las condiciones adecuadas para atraer más inversión pública y privada, a partir del estímulo que supone la definición de prioridades e instrumentos regionales de apoyo al sector. La cooperación podrá disponer de un instrumento regional que permita focalizar y volver más eficiente los recursos.
- *Buscar soluciones a problemas compartidos que trascienden las fronteras de los países o bien son comunes entre ellos.* Por ejemplo, aquellos relacionados con el ambiente, la sanidad agropecuaria, la innovación tecnológica y la gestión de riesgos, así como los asociados a la vulnerabilidad frente a fenómenos climáticos adversos recurrentes en la región. Sin duda la propuesta será fundamental para enfrentar de mejor forma los riesgos que afronta el sector; compartiendo recursos y una visión estratégica de desarrollo agrícola y rural.

2. Marco teórico metodológico

2.1 Enfoque Conceptual

Abordar la política agrícola como instrumento para modernizar las zonas rurales de Centroamérica pasa, entre otras cosas, por conocer no solamente las características sectoriales, sino también las principales tendencias internacionales que afecta al sector agrícola y sus posibilidades de desarrollo. Al respecto, pueden identificarse tres grandes tendencias a tomar en cuenta: la primera de ellas se relaciona con los acelerados cambios del entorno internacional, la segunda, se refiere a la persistente subvaloración del papel de la agricultura; y la tercera se vincula con la definición y los elementos de contenido de la nueva ruralidad de la región.

2.1.1. Cambio de Paradigmas

En el ámbito de la política económica, los países centroamericanos experimentaron una relativa estabilidad provocada por un modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones, el cual incentivó la producción nacional y la protegió de la competencia internacional. En ese contexto, se produjo un sistema económico en el que los agentes económicos gozaron de relativa certidumbre tanto nacional como internacional.

El paso de una economía protegida hacia una liberalizada provocó una serie de transforma-

ciones a distintos niveles e intensidades. El impacto de dichos cambios se encuentra en función de la capacidad y la disponibilidad de recursos de un país; sin embargo, la intensidad de los cambios hace prever que en el mediano y largo plazo, predominaran fuentes de competitividad distintas a las que se promovieron en el pasado reciente. Esta competitividad es compatible con la combinación de políticas basadas en el conocimiento, la innovación tecnológica y la calidad del recurso humano.

2.1.2. Multifuncionalidad y Valoración del Agro

Hoy en día, coexistimos con una agricultura sub-valorizada en la cual frecuentemente se consideran los temas relacionados con la agricultura y el medio rural, como parte marginal de la sociedad moderna. Esta visión, la comparten en cierta medida algunos gobiernos, sector privado e incluso alguna cooperación internacional, siendo limitada, pues no reconoce la importancia del papel que juega la agricultura y el desarrollo rural para el desarrollo de la sociedad en su conjunto.

2.1.3. Redefinición de la Nueva Ruralidad

En Centroamérica ha privado una visión tradicional de lo rural, la cual ha estado deter-

minada por la localización de procesos económicos alrededor de la base de los recursos naturales; en consecuencia se ha derivado que lo rural es sinónimo de lo agrícola, desconociendo la riqueza de procesos económicos y dinámicas sociales que se desarrollan en el medio rural. El vacío dejado por los enfoques tradicionales de la agricultura y sobre todo, el fracaso de las políticas que se derivaron de ese marco de análisis, ha hecho surgir procesos de evaluación empírica que consideran la multifuncionalidad de la agricultura, el papel de los actores y los territorios como categorías de análisis para realizar una mejor comprensión de la nueva ruralidad.

Lo anterior nos pone en la obligación de realizar una adecuada interpretación de lo agrícola y lo rural. La política que demanda el sector agropecuario de la región, especialmente los pequeños productores, no es la tradicional forma de hacer política económica; por el contrario, se requiere que éstas jueguen un papel activo sustentado en la definición sectorial de actores y territorios. En este ámbito juega papel importante el Estado como promotor de acciones inmediatas con perspectivas temporales de mediano y largo plazo; medidas de política que deben ser continuas, coordinadas y coherentes, basadas en políticas de Estado, y de manera especial consensuadas con todos los sectores de la sociedad.

2.2 Procedimiento Metodológico

El procedimiento metodológico para la preparación de la presente propuesta comprendió el desarrollo de diversas actividades las cuales se organizaron en tres etapas. Una de preparación, otra de formulación y una tercera de difusión y divulgación.

La etapa de preparación, consistió en la definición de un marco de referencia para el análisis y desarrollo de la metodología de la

investigación, lo cual permitió articular un cuerpo básico de elementos conceptuales sobre desarrollo agrícola y apertura comercial, a fin de contar con un referente teórico-metodológico de apoyo a la investigación.

En esta etapa, destaca de manera especial el análisis de documentos y propuestas preparado por parte de los gobiernos, el sector agroindustrial y las organizaciones de pequeños y medianos productores de la región. A manera de ejemplo, se citan el Programa PRORURAL en Nicaragua, que contiene en detalle las políticas y estrategias elaboradas por el MAGFORT; los programas y proyectos del MAGA en Guatemala y la Acciones para el Desarrollo Agropecuario y Agroindustrial 2004 – 2009 de El Salvador. Del sector privado guatemalteco, se revisó la Propuesta de Política Agraria de la Cámara del Agro de Guatemala; así como la Propuesta de Reforma Agraria Integral de la Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas CNOC. En Honduras, el Planteamiento realizado en el marco del Diálogo Nacional presentado por el COCOCH, así como un documento elaborado por la Mesa Campesina Hondureña. Adicionalmente, se revisó literatura de CEPAL, BID y el estudio sobre Estado de la Región 2008. También se revisaron algunos trabajos sobre el proceso de apertura comercial seguido en Centroamérica, enfatizando en los posibles impactos del DR-CAFTA en el sector agropecuario y rural.

En esta misma Fase, se realizó una gira de trabajo por Centroamérica, la cual permitió conocer de cerca el ambiente macroeconómico, político y social en que se desenvuelve la agricultura y el sector rural. En el marco de esta gira se realizaron diversos talleres y foros con la participación de productores y productoras en cada uno de los países visitados; también se realizó una agenda de entrevistas con actores relevantes y líderes y lideresas del sector agropecuario, destacando altos funcio-

narios de gobierno, del sector agrícola privado, presidentes de gremiales agroindustriales, cooperativas, organizaciones campesinas, organismos de cooperación, y ONG de desarrollo, entre otros.

La segunda etapa consistió en la formulación de la propuesta, para lo cual se procedió a articular la información recopilada e integrarla con los insumos teóricos previamente elaborados, lo que posibilitó definir un conjunto articulado de propuestas de lineamientos de políticas agropecuarias con una marcada visión regional. En su preparación se adoptaron algunos criterios básicos, tales como que fuera más viable realizarlas de manera regional que nacionalmente, que no duplicara esfuerzos y que tuvieran carácter de proceso en el marco de la integración regional.

Como se detalla más adelante, la propuesta comprende tres componentes o Ejes fundamentales: *Producción y Desarrollo Nacional, Complementariedad Regional e Inserción Extrarregional*. Cada uno de estos componentes se subdivide en Áreas Estratégicas, las cuales a su vez contienen los lineamientos de políticas específicas. Posterior a la definición de cada Área Estratégica, se presenta una síntesis con los antecedentes y justificación del problema a resolver.

Finalmente, en la etapa de difusión, se realizará diversas actividades divulgativas a nivel nacional y regional e involucrará a instituciones públicas y privadas, organizaciones de la pequeña y mediana producción agropecuaria y de desarrollo. En primera instancia, la propuesta se entregará y debatirá con los representantes del CAC en cada uno de los países, así como a otras autoridades de los ministerios o secretarías de agricultura. Posteriormente, se presentará a representantes del sector privado organizado, así como a organizaciones de pequeños y medianos productores, campesinos y cooperativistas de

la región. También se presentará a los organismos del SICA relacionados al sector, así como instituciones internacionales, como FAO, PMA, entre otros.

2.2.1. Alcance Técnico

El alcance técnico de la política agrícola con visión regional comprende en principio una definición teórica que establece los límites conceptuales de su contenido; posteriormente se procede a establecer su dimensión geográfica y temporal, así como su vinculación jurídica legal. Conceptualmente, la propuesta considera al sector agrícola en su sentido más amplio, es decir considerando sus actividades productivas alrededor de la base de los recursos naturales, pero incorporando las actividades de transformación y comercialización de productos, bajo un enfoque sustentable de cadenas productivas.

2.2.2. Perspectiva Geográfica

La implementación de esta propuesta pasa por el interés real y la corresponsabilidad mostrada por todos los países centroamericanos. Pese a que aún no se comparte una visión única sobre las ventajas que conlleva la vigencia de un proceso de integración profunda en centroamericana, los gobiernos del istmo han avanzado en algunas áreas de políticas regionales. Muestra de ello ha sido el avance mostrado en la conformación de la Unión Aduanera y la ratificación del CAFTA. Es por ello que el alcance geográfico de esta propuesta incluye los países centroamericanos. No obstante, será conveniente dejar abiertas las puertas para que otros países de la región puedan ingresar al proceso.

2.2.3. Temporalidad

Los países centroamericanos han suscrito diversos compromisos regionales en materia de reducción de la pobreza, en el marco del

cumplimiento de las metas de los objetivos de desarrollo del milenio; también, en el marco del Plan Regional Agro 2003 - 2015.³ En consecuencia, la Propuesta deberá estar acorde temporalmente con esos y otros compromisos regionales.

2.2.4. Punto de Vista Jurídico

Para que el conjunto de políticas que contiene la presente propuesta pueda implementarse, ésta debe estar investida de fuerza legal, de tal manera que los compromisos sean vinculante para los países. La propuesta se sustenta en los principios establecidos en el Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de Organización de la Organización de los Estados Centroamericanos y el Protocolo de Guatemala al Tratado General de Integración Económica, así como en sus instrumentos complementarios.

En materia agrícola, el Protocolo de Guatemala establece el compromiso de ejecutar

gradualmente una política agrícola centroamericana que propugne por la modernización y reconversión del sistema productivo, establezca un sistema de precios agrícolas, adopte medidas para contrarrestar la competencia desleal y establezca normas y reglamentos técnicos comunes para la protección de la salud animal y vegetal, el medio ambiente y estándares mínimos de calidad.

La institucionalidad establecida en dicho Protocolo es el Consejo Agropecuario Centroamericano (CAC), integrado por los ministros de agricultura de los países de la región. El mismo Protocolo crea la Secretaría del Consejo Agropecuario Centroamericano, como uno de los órganos técnico administrativos de apoyo al CAC. En otras palabras, Centroamérica dispone del marco político jurídico institucional comunitario adecuada para el establecimiento de la Política Agrícola Regional.

3. *Antecedentes y marco general para la formulación de la Política Agrícola Centroamericana.* Consejo Agropecuario Centroamericano. Documento de Consulta. Abril 2007. Página 22.

3. Propuestas de políticas

3.1. Objetivo General

Fortalecer las bases de un nuevo esquema de desarrollo agropecuario y rural centroamericano basado en la revalorización del medio rural, concebido como una estructura económica-social moderna, competitiva, incluyente y de conservación del medio ambiente.

3.2. Principios Fundamentales

- **Complementariedad:** Los países centroamericanos demandan una política agrícola regional que funcione sobre la base de una visión extraterritorial de la problemática agropecuaria y rural. En consecuencia, ésta deberá considerar tres niveles operativos básicos: nacional, regional y extrarregional. En este punto es importante enfatizar que las acciones regionales no sustituyen la responsabilidad que cada Estado tiene con sus sectores agropecuario y rural, más bien pretende contribuir a aprovechar oportunidades y enfrentar regionalmente los grandes retos de la agricultura. Para ello se debe trabajar en un acuerdo de políticas agrícolas que permita la articulación del proyecto regional con los intereses de cada país en particular. También se espera que dicho acuerdo contribuya fortalecer alianza entre el sector público y privado, así como

los organismos de cooperación. Ello pasa por reconocer los desiguales niveles de desarrollo de las estructuras productivas agropecuarias y las asimetrías entre los países y al interior de ellos mismos y la diversidad de actores con que cuenta la región: pequeños y medianos productores, campesinos, mujeres rurales, jóvenes e indígenas, entre otros.

- **Gradualidad:** Los lineamientos propuestos constituyen una agenda de discusión sobre la transformación de la agricultura y el medio rural en Centroamérica. En consecuencia, el proceso de cambio implica trascender los tiempos y agendas políticas de cada uno de los países. En virtud de ello, se necesitará gradualidad a la hora de implementar las medidas acordadas.
- **Solidaridad:** Las asimetrías y desigualdades existentes entre países y al interior de estos, precisa de la solidaridad y cooperación como principios de inclusión de la población más vulnerable, a fin de constituir una región económica y socialmente más cohesionada.
- **Perspectiva de Inclusión:** La propuesta reconoce o visibiliza la existencia de procesos de desigualdad que caracterizan la historia de nuestros países. Por ello, la

política agropecuaria con visión regional demanda con urgencia voluntad política para promover la participación ciudadana, especialmente de grupos vulnerables como mujeres y jóvenes rurales, así como de grupos indígenas.

- **Viabilidad:** Este principio se fundamenta en la necesidad de imprimirle realismo a las propuestas. En consecuencia, es importante evaluar en orden de importancia, el sustento político, el apoyo social, la capacidad administrativa y el soporte financiero de las medidas sugeridas.

3.3. Estructura de la Propuesta

La política agrícola con visión regional comprende tres grandes ejes temáticos: producción y desarrollo nacional, complementariedad regional e inserción extrarregional. Cada eje se desglosa en áreas de concentración estratégica y éstas a su vez, cuentan con lineamientos de política. La siguiente representación esquemática de la propuesta tiene como propósito mostrar las conexiones lógicas y las implicaciones prácticas que guardan las medidas en relación con la realidad nacional, regional y extrarregional.

Desde nuestra perspectiva, no es posible una adecuada inserción en el mercado global de productos alimentarios, sin antes realizar las transformaciones que demanda la modernización del aparato productivo agropecuario y el medio rural. De igual forma, resulta inviable la reconversión productiva sin la articulación a los mercados dinámicos extrarregionales; de ahí que la vinculación con mercados dinámicos y el desarrollo productivo nacional pasa por aprovechar las ventajas comparativas que genera la complementariedad regional.

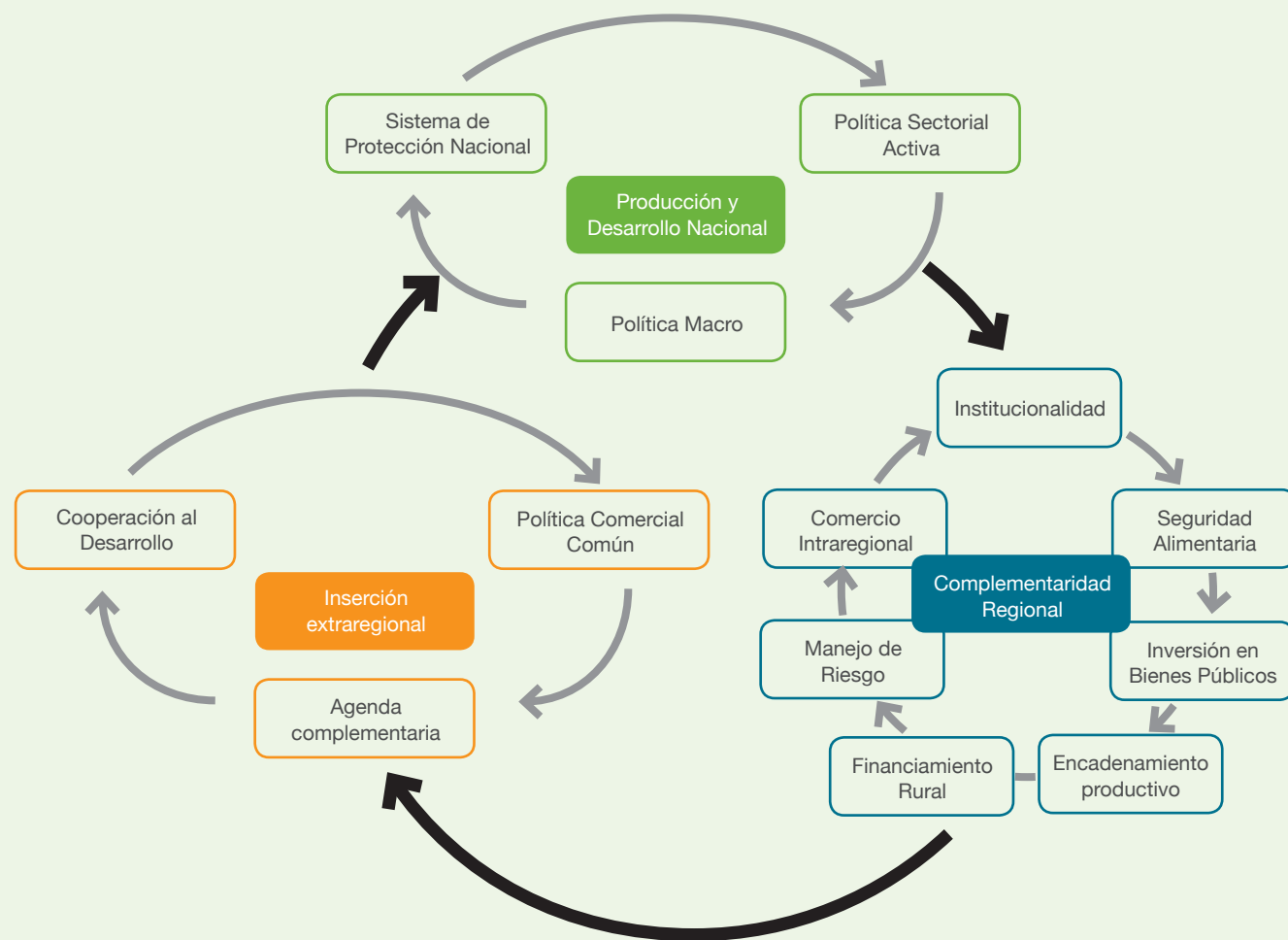
El objetivo del eje de producción y desarrollo nacional es contribuir a la realización de

las transformaciones estructurales que han de posibilitar el logro de una economía agrícola moderna, competitiva, articulada y respetuosa del medio ambiente y los recursos naturales. En este ámbito es donde se sientan las bases de su crecimiento y desarrollo sectorial, ya que la visión hacia dentro coloca en orden de prioridad el uso eficiente y sustentable de los recursos disponibles. Para ello cada país deberá gestionar una política macroeconómica que genere condiciones generales de estabilidad en la cual se puedan desplegar las estrategias competitivas de los agentes económicos.

La política macro debe ser complementada con la vigencia de una política sectorial activa, que genere incentivos específicos demandados por los productores que intervienen en el proceso productivo nacional. La política sectorial activa es producto de la decisión política del Estado de intervenir y regular de manera contra cíclica los procesos económicos generados alrededor de los recursos naturales de un país o región. Las políticas de crecimiento del producto y del empleo que se derivan de la política sectorial activa en cada uno de los países de la región, debe complementarse con otras, como las de tipo social, que permitan la construcción de un sistema de protección social que atienda las necesidades sociales y de desarrollo del capital humano de la población centroamericana.

El segundo eje de la propuesta subraya la importancia de potenciar las sinergias existentes en los campos del comercio y la prestación de servicios de apoyo al esfuerzo productivo impulsado en cada uno de los países. En Centroamérica es frecuente encontrar problemas comunes que por lo general tienen soluciones compartidas, las que de realizarse individualmente tienen una relación costo beneficio mucho mayor que si se lleva a cabo de manera conjunta. En tal sentido, para disminuir los costos de transacción se requiere de inversiones públicas en bienes regionales, tales como

Figura 2. Componentes de la propuesta



Fuente: Elaboración propia.

el sistema de carreteras, tecnologías y conocimientos. Al mismo tiempo, Centroamérica demanda una movilización de recursos financieros para el área rural, para lo cual será necesario promover la creación de un sistema financiero comprometido con el desarrollo rural de la región.

En este sentido, preocupaciones alrededor de la seguridad alimentaria, el comercio intrarregional, el manejo del riesgo a lo largo de las cadenas productivas son ámbitos en los cuales Centroamérica puede aprovechar complementariedades, en términos de coordinación

de políticas y de acciones conjuntas. También la puesta en marcha de una propuesta como la presente, demanda un soporte institucional en términos de normativas, regulaciones y capacidades técnicas acorde a las exigencias del proceso integrador. Es por ello, que las sugerencias sobre el fortalecimiento de la institucionalidad regional se vuelven clave para apoyar este proceso.

El tercer eje de la Propuesta parte de reconocer que las conomías centroamericanas participan del proceso globalizador de la economía internacional, y por ello el componente ex-

trarregional de la política agrícola con visión regional toma plena vigencia, en el sentido de llevar adelante un proceso exitoso de inserción externa. No obstante, la región necesita a prepararse técnica y financieramente para enfrentar los retos de la apertura y la competencia. En virtud de ello, es vital el establecimiento de una política comercial común, que posibilite implementar incentivos y regulaciones para aprovechar el comercio exterior con terceros países. Por ejemplo, en el marco de los compromisos comerciales que la región ha suscrito en CAFTA, es importante trabajar en la definición coordinada de una agenda complementaria; así como la conformación de una agenda de cooperación al desarrollo.

3.3.1. Producción y desarrollo nacional

El sector agropecuario centroamericano ha sufrido transformaciones importantes en los últimos años: cambio en la estructura productiva, surgimiento de nuevos actores y nuevas formas de interacción entre ellos; asimismo, se ha experimentado un crecimiento sectorial al margen de la renovación de los recursos naturales, contribuyendo al deterioro del patrimonio ambiental de la región.

Estas transformaciones no son explicadas únicamente a partir de la implementación de las políticas que promovían la apertura de los mercados. Hay que recordar que períodos anteriores, la región experimentó un esquema de desarrollo basado en la sustitución de importaciones, donde el sector agropecuario era funcional a los intereses de la naciente industrialización sustitutiva. En este esquema, el papel de los Estados centroamericanos fue determinante generando una oferta de servicios de apoyo a la base productiva nacional. No obstante, la economía campesina no pudo beneficiarse de dicho esquema de incentivos.

Posteriormente, aparece la tendencia política orientada a insertar las economías en la glo-

balización. El supuesto de dichas políticas era que «la reducción de los niveles de protección estaría acompañados de una devaluación real, con lo que aquellas actividades productoras de bienes exportables e importables —entre ellos las de origen agrícola— se verían favorecidos en términos netos. Al mismo tiempo, se sostenía que la intervención gubernamental había notado deficiencias notorias en diversas áreas, por lo cual el sector se beneficiaría igualmente de un mayor protagonismo del sector privado y el mercado».⁴

En este nuevo marco de acción, las políticas públicas impulsadas tampoco han posibilitado un desarrollo sostenido del sector y mucho menos han beneficiado las iniciativas de los pequeños productores. Por el contrario, persisten problemas como la pérdida de productividad y capacidad de abastecimiento de los mercados, tanto locales como internacionales. Aunado a ello, en esta fase de apertura surgieron problemas adicionales que vinieron a dificultar aún más la situación de la economía campesina, por un lado, la caída de los precios internacionales de los principales productos agrícolas que exportan los países del sur, y por otro, las economías de los países desarrollados han fortalecido los niveles de protección a sus sectores agrícolas.

Las economías de los países centroamericanos requieren fortalecer sus capacidades productivas internas a fin de construir una región con verdadera vocación competitiva. Desde esa perspectiva, se necesita la puesta en marcha de una estrategia nacional que contemple la ejecución de «una política macroeconómica orientada a garantizar un tipo de cambio competitivo y estable, combinado con acciones de una política sectorial activa, complementada con acciones específicas para superar la pobreza».⁵

4. Ocampo, José Antonio. *Agricultura y desarrollo rural en América Latina*. Desarrollo Rural en América Latina y el Caribe. CEPAL. ALFAOMEGA. Bogotá, Colombia, 2001. Página 4.

5. *Ibid.* Página 32.

3.3.1.1. Política Macroeconómica Favorable al Desarrollo Agropecuario y Rural

Antecedentes y justificación

Con el propósito de asegurar el funcionamiento y desarrollo de la presente propuesta, es importante que en cada uno de los países se impulsen políticas económicas favorables al crecimiento y desarrollo del sector agropecuario y rural. Esto es relevante en el marco del proceso de apertura comercial e integración económica que se desarrolla en el istmo y en el cual la agricultura se muestra aun más sensible a los cambios en las políticas macroeconómicas y del comercio exterior.

Durante décadas la mayoría de políticas económicas impulsadas en Centroamérica han tenido un pronunciado sesgo antiagrícola, abarcando todas las etapas del proceso: producción, comercialización y consumo. De este modo, aun antes que se aplicaran las denominadas *Reformas Estructurales*, la estrategia de desarrollo hacia adentro —que buscaba una rápida industrialización— transfirió importantes recursos desde la agricultura transable hacia la industria, volviendo los términos de intercambio desfavorables al sector. Asimismo, la sobrevaloración del tipo de cambio subsidió las importaciones afectando las exportaciones, principalmente agropecuarias; mientras que las políticas de precios se definieron básicamente para favorecer a los consumidores urbanos. En años recientes, las políticas de reducción del gasto socavaron los sistemas de apoyo con que disponía el sector agropecuario, en tanto que la liberalización del comercio exterior expuso a la agricultura a los rigores de una competencia en mercados internacionales que funcionan distorsionados.

Paradójicamente, la experiencia empírica demuestra que el crecimiento de la agricultura tiene efectos más pronunciados que el creci-

miento no agrícola; los países en desarrollo que priorizaron este sector experimentaron crecimientos de ingresos más ampliamente compartidos e incrementos en la demanda de bienes producidos internamente. Dichos resultados contrastan con el tipo de política económica tradicional que sostiene que la relación entre objetivos macroeconómicos y desarrollo agrícola coloca a los países en desarrollo entre la disyuntiva de la estabilidad y el crecimiento económico.

A la luz de estas circunstancias, el diseño de la política macroeconómica debe tomar explícitamente en consideración sus efectos sobre la agricultura. A largo plazo, todos los sectores de la economía se beneficiarán de precios relativamente estables, favoreciendo el ahorro, las inversiones y el comercio exterior. Sin embargo, hasta la fecha, Centroamérica no ha logrado una configuración macroeconómica adecuada y los caminos seguidos para alcanzarla difieren entre los países. Para avanzar en este objetivo es importante que en todos los países se realicen esfuerzos en varios niveles.

Propuestas de política macroeconómica favorable al sector agropecuario

A continuación se enumeran las principales medidas a tomar en cuenta para el diseño de la política macroeconómica y sus efectos positivos sobre el sector agricultura de la región.

- *Armonización de la política macroeconómica con la política sectorial*, de tal manera que progresivamente se tienda a eliminar el sesgo antiagrícola que ha prevalecido en la política económica. Para ello, se deberá lograr la armonización en la aplicación de la política macroeconómica con la política agropecuaria. Desde el punto de vista agrícola, los principales instrumentos macroeconómicos son las políticas de tasa de cambio, comercial, arancelaria, tributaria y de gasto fiscal. Los tipos de política

a adoptar deberán repercutir favorablemente sobre el sector agrícola de diferentes formas: favoreciendo el crecimiento de los sectores productivos, afectando los términos de intercambio intersectoriales y por tanto, los incentivos a la producción y los ingresos de las familias rurales; aumentando los incentivos a las exportaciones agrícolas; e influir sobre la formación de capital en la agricultura, creando un marco económico propicio para la financiación y la inversión rural, entre otros.

- *Propiciando las reformas estructurales e institucionales en agricultura.* Esta debería ser considerada como la opción de reforma estructural complementaria a las políticas macroeconómicas favorables al desarrollo agrícola y rural. Los principales instrumentos son leyes, reglamentos, decretos e instrumentos fiscales, que en su conjunto deberán promover las inversiones en infraestructura sectorial, mejoras en los sistemas de tenencia de la tierra, financiamiento rural, generación y transferencia de tecnología y otros aspectos estructurales del sector. Esta opción de política promueve el crecimiento del sector mejorando la eficiencia de la producción, la comercialización y los servicios de apoyo. En otras palabras, se trata de reducir los costos de transacción en los mercados de factores y productos, promoviendo el crecimiento sostenido a través de esfuerzos propios de los agricultores y reduciendo la distancia económica entre los mercados y las instituciones.
- *Propiciando la sostenibilidad fiscal.* La aplicación de la propuesta de políticas requerirá realizar importantes esfuerzos complementarios en materia fiscal. La propuesta busca incentivar la búsqueda de nuevos ingresos fiscales y las maneras mediante las cuales los beneficiarios de las políticas y programas pueden contribuir a su fi-
- *Dinamizando la inversión y el gasto público.* Los gastos del gobierno han sido considerados siempre como instrumento esencial en la política agrícola. El gasto público en inversiones de servicios básicos e infraestructura económica y social, servicios y protección social -incluidos educación salud y nutrición- en las áreas rurales son fundamentales para lograr que la población, principalmente la que vive en pobreza, pueda mejorar su situación socioeconómica. Aun reconociendo la restricción fiscal que enfrentan los países centroamericanos, no se debería caer en el dilema entre mantener cierta sanidad fiscal y el aumento de la inversión en agricultura, principalmente en infraestructura, apoyo a la investigación, e información de mercado, provisión de semillas, entre otros.
- *En materia comercial, los países centroamericanos necesitan adecuar sus políticas macroeconómicas a fin de armonizar sus políticas comerciales nacionales en congruencia con los compromisos regionales y multilaterales.* También se requiere de la armonización de la normativa en materia de Comercio Exterior y de su administración, así como de la correcta armonización arancelaria que permita avanzar en la conformación de la Unión Aduanera. Aun con los compromisos comerciales contraídos multilateralmente y

nanciamiento, buscando los mecanismos que permitan no sólo la recuperación de costos, sino una adecuada rentabilidad. El sector agropecuario mantiene amplios márgenes para el desarrollo de actividades productivas que generarían ocupación e ingreso a la población rural, dinamizando la economía y ampliando incluso las posibilidades tributarias. Sanas políticas fiscales pueden aumentar los fondos destinados a la agricultura, vital para el desarrollo rural.

con terceros países, los gobiernos centroamericanos, pueden identificar mecanismos comerciales que, por un lado protejan a los productores de bienes sensibles frente a la apertura y la competencia desleal y por otro lado, estimule la competencia de aquellos sectores con capacidad de exportación.

- *Coordinación de las políticas económicas regionales.* La Propuesta requerirá de una fortalecida capacidad de coordinación de la política económica regional. El sector agropecuario puede obtener importantes beneficios de la integración regional si logra identificar las ventajas y oportunidades que ésta ofrece y aprovecharlas para relanzar la acción regional para atender desafíos comunes. La aplicación de la PAC requerirá de convicción, consenso y coordinación. Convicción por parte de las instituciones y funcionarios responsables de impulsarla; consenso entre los diversos organismos nacionales y regionales que intervendrán en su implementación —y sobre todo con el sector privado, ya que sin su apoyo activo será difícil impulsarla— y coordinación entre las mismas políticas y tareas a desarrollar que permitan asegurar la coherencia durante el proceso de implementación.

3.3.1.2. Política Sectorial Activa

Antecedentes y justificación

La desarticulación productiva y exclusión social que enfrenta la agricultura y la población rural de los países centroamericanos requiere de una política sectorial activa, donde el Estado ejerza el papel de promotor del desarrollo de los pequeños productores agropecuarios, así como garante del funcionamiento de los mercados rurales. La región vive un proceso de apertura económica, así como una alza generalizada en los productos alimentarios de origen agropecuario; no obstante, las condi-

ciones de producción y organización de los sectores rurales no son las más idóneas para enfrentar la competencia externa y una inflación alimentaria. Por ello, se vuelve necesaria una política sectorial activa anticíclica que promueva el fortalecimiento de las capacidades nacionales de los actores rurales.

Las fallas o imperfecciones del mercado observadas en el ámbito internacional, no son las únicas barreras al desarrollo de la agricultura centroamericana, pues internamente coexisten factores de concentración que operan en el contexto de estructuras de mercados monopólicos y oligopolios, que frenan el desarrollo equilibrado de las cadenas de producción y comercialización de productos agropecuarios.⁶ Los problemas asociados a la falta de mercados de servicios de apoyo, carencia de infraestructura productiva y vial, así como las características propias de la producción rural, inciden fuertemente en el incremento de los costos de transacción, que colocan en posición de desventaja competitiva a los productos agropecuarios de la región.

Propuestas para promover una Política Sectorial Activa

La situación antes descrita requiere de la intervención del Estado en el marco de la implementación de la política sectorial activa. Se necesita de tres tipos de políticas: *a)* políticas que promuevan el crecimiento y el empleo, *b)* políticas regulatorias, y *c)* políticas de intervención en el mercado.⁷

a) Políticas Activas que Facilitan el Crecimiento y el Empleo

Para lograr el desarrollo de la agricultura y el medio rural centroamericano se requiere fomentar el crecimiento del producto. En tal

6. Flores, Daniel Eduardo. *Sustentabilidad de las cadenas agroalimentarias de Centroamérica*. Fundación Nacional para el Desarrollo. 2006.

7. Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL. *Revalorar la agricultura y el desarrollo rural para la sustentabilidad*. Diciembre 2001. Páginas 30 – 39.

sentido, el instrumental de política económica debe ponerse al servicio de las siguientes áreas de intervención estratégica.

- **Vinculación a Mercados Dinámicos.**

Las iniciativas de pequeños productores agrícolas de la región necesitan la promoción de mecanismos que los vinculen a los mercados finales. Para tal fin, la organización e inteligencia de mercado son de importancia dentro de la estrategia comercial. Así mismo la provisión de servicios de asistencia técnica, inversión en procesamiento, capacitación y crédito, también son necesarios. Para ello es preciso fortalecer las capacidades técnicas y disponer de los apoyos financieros para implementar programas de compras directas, que articulen las asociaciones de pequeños productores agro rurales con mercados dinámicos. En éste ámbito, es importante apoyar la articulación de pequeños productores con la bolsa de productos agropecuarios y otros mercados locales o proyectos del gobierno. Por otro lado, aquellas iniciativas que tienen la posibilidad de acceder a mercados de exportación, es necesario apoyarlas a través de mejoras en administración de trámites burocráticos y en el cumplimiento de normas técnicas de acceso.

- **Organización de los Productores.** Entre las debilidades selectivas que enfrentan los pequeños productores agropecuarios de la región, se encuentra lo relativo a su escala de planta y su dispersión geográfica. La organización a varios niveles puede constituirse en un instrumento valioso para fortalecer el poder de negociación que los pequeños productores necesitan de cara a insertarse competitivamente en el mercado, así como reducir los costos de transacción, por ejemplo, al realizar compras conjuntas de insumos, materias primas y contratar servicios de apoyo. En

última instancia, la organización será importante para mejorar los ingresos familiares y con ello asegurar en el tiempo, el desarrollo de las iniciativas productivas de pequeños productores.

- **Servicios de Apoyo a la Producción y el Comercio.** Desarrollar un sistema integral de servicios de apoyo a la producción y el comercio de los pequeños y medianos productores vinculados a los mercados. En tal sentido, se necesita desarrollar relaciones de coordinación con los prestadores de servicios y apoyos fundamentales a la producción y al comercio agrícola, tales como: la investigación y transferencia de información y conocimientos, sanidad e inocuidad agropecuaria, establecimiento de normas y estándares de calidad, servicios financieros, el transporte, los servicios legales, los servicios de asistencia técnica, las comunicaciones y la provisión de insumos primarios.

b) Políticas Regulatorias

La existencia de fallas o imperfecciones de mercado requieren de políticas reguladoras de los mercados que relacionan a compradores y vendedores de insumos y productos finales. Por lo anterior, el Estado debe garantizar y promover medidas a favor de la competencia; evitar las prácticas monopólicas y monopsónicas que distorsionan los mercados de bienes e insumos. En última instancia, se requiere del Estado, fijación y supervisión de reglas claras y oportunidades de mercados para todos los agentes económicos.

c) Políticas de Intervención en los Mercados

La diversidad de productores rurales existentes en la región, la naturaleza de los riesgos prevalecientes en el agro, así como la importancia estratégica de los bienes y servicios rurales, amerita de parte de los Estados cen-

troamericanos una consideración especial y diferenciada.

La agricultura centroamericana, en gran medida, se desarrolla con la participación de pequeños productores, dentro de los cuales coexisten en condiciones desiguales grupos vulnerables como mujeres y jóvenes rurales e indígenas, que demandan del Estado, apoyo para su inserción efectiva en los mercados. Al mismo tiempo, la diversidad de riesgos que conlleva la actividad productiva desarrollada en las zonas rurales, requieren también de la atención del Estado. Estos no son sólo riesgos asociados a la naturaleza, sino también riesgos de mercado, que terminan afectando el ingreso de los pequeños productores. En la región, la ocurrencia de fenómenos climáticos como sequías, inundaciones, terremotos, es muy frecuente; y para desarrollar una cultura de convivencia con estos fenómenos se necesita de la presencia del Estado.

Finalmente, la solución a la problemática que plantea la seguridad alimentaria y ambiental, la salud y sanidad pública, la protección de especies vegetales y animales, son campos que demanda la presencia activa del Estado, a fin de garantizar no solamente su provisión, sino también el acceso para todos, especialmente pequeños productores y grupos sociales vulnerables.

3.3.1.3. Política de Protección Social

Para una región que mantiene una parte importante de su población rural viviendo en condiciones de pobreza, la agricultura se convierte en un sector clave para enfrentar dicha situación. La problemática no debe ser vista únicamente como falta de ingresos, sino también entenderla como un problema de exclusión y marginación social, o como falta de equidad. Siendo así, su solución requiere abordar aspectos de desarrollo social y distri-

bución de beneficios del crecimiento, lo cual supone la vigencia de programas que contemplen la distribución de activos (tierra, capital de trabajo, tecnologías, etc.), así como el fortalecimiento de capacidades para mejorar la inserción de la población a los mercados, especialmente de sectores vulnerables como indígenas, mujeres, jóvenes. En otras palabras, el tratamiento de la pobreza en la región, requiere de la combinación de instrumentos de política económica y social, con el fin de constituir un verdadero sistema de protección social, que permita garantizar la seguridad alimentaria y nutricional de la población, así como el acceso a educación y salud, vivienda digna y oportunidades de trabajo a sectores vulnerables.

Al respecto, es importante destacar la experiencia de distintos programas de combate a la pobreza desarrollados en América Latina y el Caribe (véase anexo). La conveniencia de que los países de la región tengan programas de combate a la pobreza es incuestionable. En tal sentido, se sugiere establecer una evaluación técnica de este tipo de programas, con el fin de identificar lecciones aprendidas y así diseñar un Sistema de Protección Social como política de Estado.

3.3.2. Complementariedad Regional

La complementariedad regional es el segundo eje de la propuesta de política agropecuaria y rural con visión regional. En este ámbito, las áreas estratégicas y los lineamientos sugeridos buscan potenciar las sinergias existentes en los campos del comercio y la prestación de servicios de apoyo al esfuerzo productivo impulsado en cada uno de los países. En este Eje se abordarán siete áreas estratégicas: inversión en bienes públicos regionales, financiamiento rural, seguridad alimentaria, manejo de riesgo, encadenamiento productivo, comercio extrarregional e institucionalidad.

3.3.2.1. *Inversión en Bienes Públicos Regionales*

Antecedentes y justificación

Los detractores del intervencionismo estatal sostienen que el Estado no debe intervenir en la economía, pues en determinado momento éste compite y hasta puede llegar a sustituir al sector privado. Sin embargo, la fuerza de los hechos advierte que para desarrollar el sector agropecuario y rural de Centroamérica se requiere de la provisión, tanto de bienes públicos como bienes privados. En esta sección, abordaremos lo relativo a la generación de bienes públicos y su importancia dentro de las estrategias de complementariedad regional que contiene la presente Propuesta.

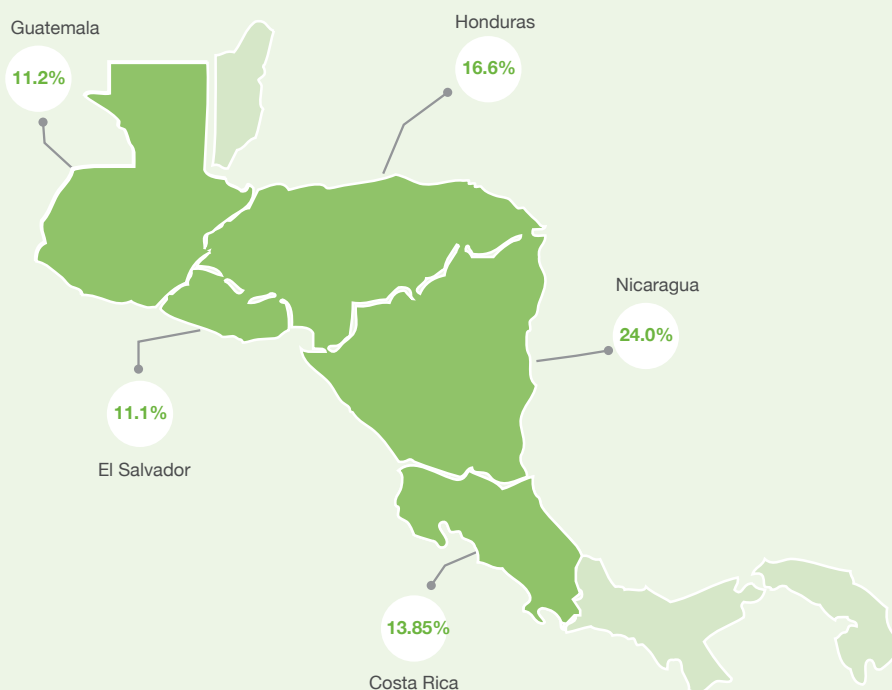
Cuando se plantea la idea de generar bienes públicos, se tiende a pensar en la provisión de servicios como infraestructura vial, telecomunicaciones, generación de energía eléctrica, infraestructura portuaria y aeroportuaria, etc.; los cuales por su elevado monto de inversión no son atractivos para el sector privado. Indudablemente, estos bienes son necesarios y hay que fomentar su desarrollo pues afectan directamente los costos de transacción de los bienes privados. Sin embargo, Centroamérica debe orientar sus inversiones hacia el fortalecimiento del recurso más importante que tiene, su gente. En tal sentido, se requiere la participación del sector público en la creación de bienes estratégicos que solicitan los actores que se encuentran excluidos de servicios tecnológicos, de comercialización y de conocimiento. Bienes como la información, la educación y el aprendizaje, la ciencia y tecnología, la investigación y la innovación tecnológica, entre otros, son básicos para establecer un sistema agrícola competitivo de clase mundial. La necesidad de generar y distribuir eficientemente este tipo de bienes y servicios trasciende las fronteras geográficas de los países, y se convierte en un problema común al que se le puede encontrar solución compartida.

El instrumento fiscal que utiliza el sector público para producir bienes públicos es la política de gasto e inversión; ésta puede estar dirigida a financiar la creación de bienes de utilidad pública o para satisfacer demanda de sectores económicos o actores específicos. La evidencia empírica ha mostrado que el gasto rural es más rentable, socialmente, si se dedica a financiar la producción de bienes públicos en lugar de proveer bienes para actores portadores de interés y vinculados a los grupos de poder. Por ejemplo, la telefonía rural es más rentable socialmente que la generación de una planta procesadora de lácteos de una cooperativa específica.

En consecuencia, para echar andar una política de gasto rural eficiente, Centroamérica necesita de compromisos serios para movilizar recursos y poder así financiar la inversión en bienes públicos regionales. En este esfuerzo hay que tomar en cuenta las distintas fuentes internas y externas. De cara a las fuentes de recursos externos, es necesario advertir que ésta puede representar una fuente de abundantes recursos, ya sea por la vía de la cooperación o del endeudamiento; sin embargo, es necesario señalar el riesgo para la región de depender excesivamente de este tipo de recursos, por el impacto sobre el aumento del endeudamiento y por la incidencia que puede ejercer la cooperación internacional en los destinos de la inversión.

Por el lado de la recaudación interna, las restricciones presupuestarias que adolecen los países centroamericanos están en relación directa con el peso que tiene la carga tributaria. En la figura 3 puede advertirse que no se está cobrando y/o pagando los respectivos compromisos fiscales que los distintos grupos económicos tienen para con el desarrollo del país y de la región en su conjunto. En virtud de ello, se vuelve necesario trabajar en la construcción de acuerdos políticos para el establecimiento de pactos de responsabilidad

Figura 3. Carga Tributaria en Centroamérica



Fuente: SIECA, 2005.

fiscal que posibiliten a los gobiernos nacionales disponer de mayores recursos para la inversión en bienes y servicios públicos. La figura ya indicada muestra los niveles de carga tributaria prevalecientes en los países de la región.

En general, puede afirmarse que el grueso de países de la región en estos momentos carece de condiciones financieras internas para apoyar las transformaciones productivas, tecnológicas e institucionales que exige la revalorización del sector agropecuario y el desarrollo rural.

Propuestas para promover la Complementariedad Regional

Las medidas propuestas buscan abordar la problemática relativa a la demanda de recur-

sos fiscales que requiere la inversión pública, así como la priorización de las inversiones, la definición de planes conjuntos de ejecución y el fortalecimiento técnico para el seguimiento y evaluación de las inversiones y de los planes.

a) Políticas para diseñar planes estratégicos de inversión regional

- Establecer un *Marco Regional de Cooperación* que permita elaborar y promover programas estratégicos de inversión para el desarrollo del sector agropecuario. Entre los bienes públicos a fomentar destacan: Infraestructura de carreteras y telecomunicaciones en áreas con potencial productivo, también el desarrollo científico y tecnológico de los sectores productivos;

investigación y desarrollo e innovación, así como apoyar y promover la cooperación técnica para la generación de energía, principalmente aquella que puede renovarse.

- Formular coordinada y técnicamente un *Plan Estratégico de Inversiones Rurales*, en el cual se establezcan las prioridades sectoriales de cara a potenciar una plataforma agropecuaria competitiva. En el análisis de prioridades, el fortalecimiento de las capacidades debe ser un eje central de la política de bienes públicos regionales.
- Creación de un *órgano regional de planificación, formulación, gestión y evaluación de proyectos* a fin de establecer prioridades de atención pública y que al mismo tiempo, evalúe el costo de oportunidad que exhibe la rentabilidad social de los proyectos públicos. En este punto es necesario fomentar la transparencia relacionado con los mecanismos de asignación de proyectos de inversión, así como la eficiencia y calidad de las mismas.

b) Políticas para fomentar y desarrollar las capacidades humanas

- Diseñar e implementar *Programas de tecnificación de personal gerencial en proyectos de inversión pública* a fin de apoyar la toma de decisiones. En ese contexto es fundamental fortalecer el Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP).
- Apoyar la formación agroempresarial: El salto de calidad que exige la atención a los desafíos de la apertura exige, entre otras cosas, diseñar e implementar un *Sistema de Formación Técnico Agroempresarial Regional de alta calidad*. En la región existen importantes centros de formación agraria tales como la Escuela Agrícola Panamericana «El Zamorano», de Honduras; la

Escuela Agrícola Regional del Trópico Húmedo (EARTH); el Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE) en Costa Rica; la Escuela Nacional de Agricultura «Roberto Quiñonez» (ENA) en El Salvador, el Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (INCAE) en Nicaragua, y una valiosa red de centros de educación superior como universidades, tecnológicos existentes en todos los países. A fin de que sus contenidos curriculares, guarden un elevado nivel de coordinación que garantice la excelencia académica en la formación y desarrollo de capacidades del recurso humano.

- La creación del Sistema de Formación Educativo Regional es un desafío que el sector debe asumir. Para ello, será imperioso homologar aspectos vitales para el desarrollo del sector como la currícula educativa, los compromisos por la calidad, la integralidad de la formación, el desarrollo de estándares de desempeño, el cumplimiento de metas en términos de cobertura, etc. Para tal efecto será prioritario articularse con el Consejo Superior Universitario de Centroamérica.

c) Políticas para movilizar recursos financieros

- Creación del *Fondo para el Progreso Social y Desarrollo Rural de Centroamérica*. Una de las partes constitutivas más importantes de los instrumentos financieros es lo relativo a la identificación de sus fuentes de recursos. En este sentido, para todos los países de la región es imprescindible, hacer llegar más recursos a la hacienda pública. A partir de las restricciones presupuestarias existentes se requiere, en principio, un acuerdo entre gobierno y la sociedad civil con el fin de impulsar un esfuerzo de recaudación en el marco de

un Pacto Fiscal. El esfuerzo interno de recaudación tiene que ser complementado con el alineamiento de la cooperación internacional, así como con la consecución de recursos por la vía del cobro de la tarifa externa común, la implementación de mecanismos de cambio de deuda por naturaleza, venta de servicios ambientales en el marco del Protocolo de Kyoto, mercados voluntarios de carbono, conformación de fideicomisos ambientales, fondos de cooperación y donaciones, entre otros.

3.3.2.2. *Financiamiento Rural*

Antecedentes y justificación

La realidad agraria centroamericana se caracteriza, entre otras cosas, por la existencia de una situación de heterogeneidad estructural que se expresa, por un lado, en la presencia de un número considerable de pequeños productores que se encuentran geográficamente dispersos en el territorio y que, al mismo tiempo, actúan bajo una lógica de autoconsumo con vinculación a mercados locales. Por otro lado, encontramos un grupo reducido de medianos y grandes productores vinculados a mercados de exportación. En tal sentido, la entrada en vigencia del DR-CAFTA, el cierre del Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea, así como los últimos acontecimientos ocurridos alrededor de la inflación alimentaria, deben ser para la región la oportunidad de contribuir a cerrar la brecha que separa a pequeños y grandes productores rurales.

En ese contexto, la provisión de servicios financieros para el desarrollo de actividades rurales es de importancia estratégica ya que el crédito y la inversión se constituyen en los factores de apoyo más importantes para la concreción de procesos de reconversión productiva y comercial en el área rural. No obstante, el sistema financiero existente en los

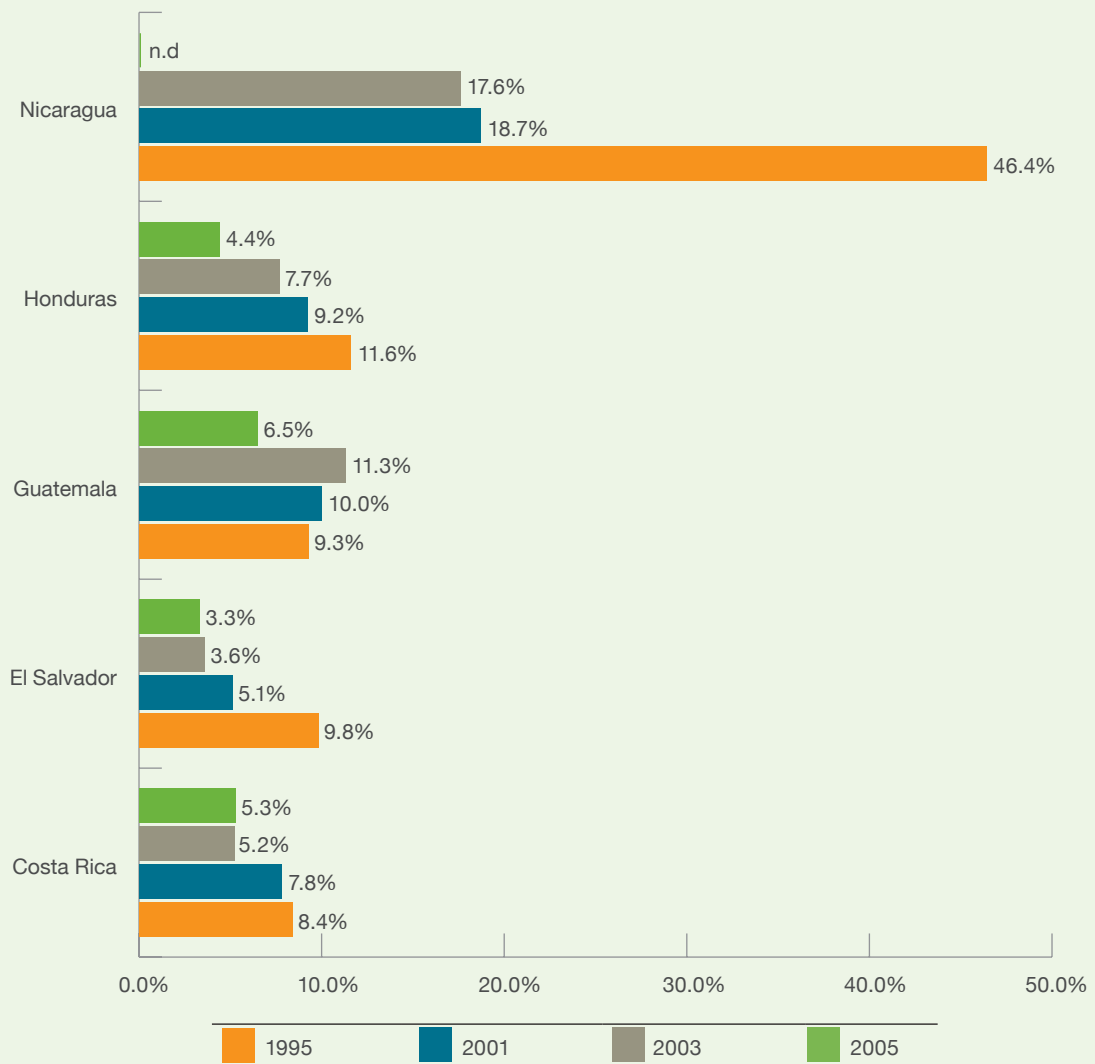
mercados de la región, en lugar de ser parte de la solución se han convertido en problema ya que no ha contribuido a desarrollar mercados financieros para atender las necesidades crediticias de los habitantes rurales.

El incipiente desarrollo de los mercados financieros rurales que se observa en los países de la región conlleva problemas para los usuarios del sistema en términos de pocos productos ofrecidos, así como el alcance geográfico de los servicios, su costo de provisión, y en definitiva el monto y destino de las asignaciones crediticias.

De cara al ámbito regional, el gráfico 3 muestra que la provisión de crédito destinado al sector agropecuario de la región, es relativamente baja. No obstante, llama la atención el caso nicaragüense ya que, por un lado, su disminución es acelerada pero, por el otro, aún así el porcentaje de crédito agropecuario sobre el crédito total es mayor que el registrado por el resto de países de la región.

Con esas fallas en los mercados financieros rurales, no es posible llevar adelante las transformaciones productivas e institucionales que demanda la apertura y la inflación alimentaria. En consecuencia, es preciso movilizar mayores flujos de capital fresco, comprometido con la revalorización de la agricultura y el desarrollo rural. En situaciones como la presente, donde la banca privada ha marginado la agricultura y el medio rural; la experiencia de la banca de desarrollo y los intermediarios financieros no bancarios juegan papel importante a fin de mejorar las condiciones de acceso al crédito para pequeños productores. No obstante, el imán que atraerá nuevas inversiones al sector agropecuario de la región es la rentabilidad que logren desarrollar las actividades productivas del sector. La vigencia de procesos de reconversión productiva, así como la creación de productos con mayor valor agregado se constituyen, en sí mismo,

Gráfico 3. Centroamérica: Crédito Agropecuario/ Crédito Total (1995-2005)



Fuente: Elaboración propia con base información estadística de la CEPAL

en factores que promueven y fomentan más y mejores inversiones.

La conjugación de los factores indicados posibilitará mejorar las opciones de acceso a crédito y financiamiento para los distintos tipos de productores. En virtud de ello, a continuación se establecen lineamientos generales para sentar las bases de un efectivo sistema financiero rural.

Lineamientos para profundizar los mercados financieros rurales

- En estos momentos en que la banca internacional ha penetrado los mercados financieros de la región, es mucho más urgente la puesta en marcha de un sistema financiero que conjugue la experiencia de la Banca de Desarrollo Rural y de los Intermediarios Financieros no Bancarios,

con el fin de garantizar acceso al financiamiento de proyectos de inversión presentados por pequeños y medianos productores agropecuarios, pesqueros, forestales y demás actividades rurales en general.

- Establecer un marco normativo y regulatorio que incluya incentivos y regulaciones para promover la participación de intermediarios financieros bancarios y no bancarios que quieran comprometerse con financiar la revalorización y desarrollo de las actividades agropecuarias de la región centroamericana.
- Fortalecer las capacidades técnicas de los organismos reguladores y de supervisión del sistema financiero. Obviamente, ello requiere desarrollar independencia y autonomía de los entes ya indicados. El soporte institucional en este ámbito es muy importante. Por ello, será necesario involucrar en la tarea de profundizar los mercados rurales a las instituciones financieras de la región, tales como el Consejo Monetario Centroamericano (CMCA), las Superintendencias de Bancos de la Región, y el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), instancias que deben asumir ese importante rol tan necesario e indispensable en una economía globalizada como la actual; principalmente después de la explosión de la crisis financiera en Estados Unidos en 2007.
- Diseñar e introducir al sistema nuevos productos y servicios financieros rurales tales como ahorro y préstamo, administración de pagos, captación de remesas, sistema de seguros agrícolas, asesorías en cobertura de riesgo, operaciones de bolsa, etc. Complementario a lo anterior, es indispensable abrir paso a las innovaciones en este campo, lo que supone la introducción de nuevas tecnologías financieras que se adapten a las condiciones socio

productivo de los agentes rurales (garantías mobiliarias) y de iniciativas empresariales (cadenas, clúster).

- Creación de un sistema de hipoteca regional, para facilitar y ampliar el acceso al crédito al respaldar préstamos con una garantía hipotecaria. Además de mejorar las condiciones de seguridad jurídica para la inversión inmobiliaria, puede favorecer los movimientos de capital y fortalece al mismo tiempo la integración económica de la región.⁸ Para tal efecto, será necesario que los países de la región coordinen apoyos para el fortalecimiento de sus respectivos marcos institucionales y de cooperación técnica en el manejo de información. Un punto importante en este ámbito, es lo relativo a la modernización de los entes encargados de llevar en cada país los registros de la propiedad y la información catastral.
- Fomentar desde los ministerios de agricultura representados en el Consejo Agropecuario Centroamericano (CAC), la definición de una política crediticia y financiera ajustada a las apuestas estratégicas del sector y las capacidades productivas de los países de la región.

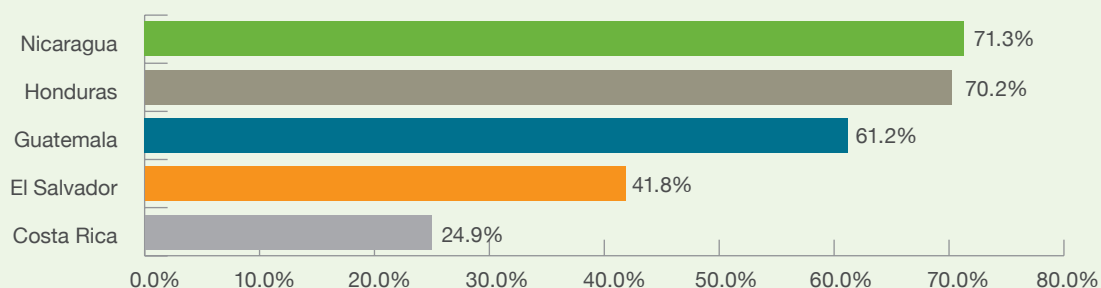
3.3.2.3. Seguridad Alimentaria y Pobreza Rural

Antecedentes y justificación

La preocupación por la seguridad alimentaria en Centroamérica no debe verse aislada de la discusión sobre el tema de pobreza y su vinculación con la evolución del sector agropecuario, ya que en buena medida los produc-

8. Ideas tomadas del planteamiento realizado por el Consejo Inmobiliario de Centroamérica y Panamá CRICAP. Iniciativa «Conceptualización, estudios y diálogo regional sobre la factibilidad de un instrumento de hipoteca uniforme para Centroamérica y Panamá».

Gráfico 4. Centroamérica: Hogares en situación de pobreza (1995-2005)



Fuente: Elaboración propia en base a información estadística de la CEPAL.

tores de alimentos son pequeños productores que, al mismo tiempo, son parte de la población socialmente vulnerable. Investigaciones recientes sobre la agricultura y el medio rural de la región muestran la relación existente entre pobreza y satisfacción de las necesidades de nutrición y alimentación de la población. De no existir agricultura de subsistencia, esta masa poblacional tendría que emigrar, agravando con ello los problemas urbanos que presentan las capitales y los principales centros urbanos de los países centroamericanos. En este contexto, la pequeña agricultura se convierte en problema y solución, ya que su existencia posibilita la permanencia en determinados territorios rurales de población en situación de pobreza; pero al mismo tiempo las actividades agrícolas se constituyen, en sí mismas, en una opción para llevar ayuda a este tipo de población.

El gráfico 4, muestra que la problemática de pobreza y exclusión social en Centroamérica es una realidad inobjetable. Cerca de la mitad de la población enfrenta condiciones de pobreza, la cual se vuelve más evidente para aquella población que vive y trabaja en las zonas rurales. Dicho problema tiene raíces estructurales, las cuales se relacionan con la forma que adopta la organización social y la

distribución de la riqueza en el marco de los modelos de desarrollo vigentes en la región. Sin embargo, no queda duda que la pobreza constituye un factor explicativo de la sensibilidad que observa Centroamérica frente a la actual inflación alimentaria.

Se puede advertir que en el área rural centroamericana, la necesidad material de ingesta alimentaria es un factor indicativo de primer orden en cuanto a parámetro para definir pobreza. En virtud de ello, la definición de seguridad alimentaria hace referencia a la disponibilidad así como el acceso que la población tiene a los alimentos en cantidad y calidad suficiente. La Oficina para la Agricultura y Alimentación de Naciones Unidas (FAO), define la existencia de seguridad alimentaria cuando «todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimentarias».

Según la FAO, en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, el índice de desnutrición global (que mide el porcentaje de niños menores de cinco años que tienen menos peso que el que correspondería por la edad) están muy por encima de la media del continente (7%), alcanzando 23% en Guatemala e

indicando que dicha población se encuentra expuesta a menores posibilidades de desarrollo en sus capacidades cognitivas y más vulnerable a las enfermedades a lo largo de la vida. En consecuencia, las perspectivas de aprendizaje y acumulación de capital humano son reducidas, condenando a trayectorias laborales de bajos retornos y a una muy alta probabilidad de permanecer en situación de pobreza.⁹

La configuración de dicha problemática ha sido propiciada, entre otras cosas, por la escasa asignación presupuestaria que registra el gasto público social (GPS), principalmente en los países que presentan mayores índices de desnutrición. Así se tiene que mientras en Costa Rica se asigna el mayor gasto público social de la región con un 18%, en Guatemala apenas representa el 6% del PIB, seguidos de El Salvador (7%) y Nicaragua (9%); salvo en el caso de Honduras que destina 13% del PIB al gasto social, los países con mayor prevalencia de desnutrición tienen un menor gasto social. Asimismo, la mayoría de los países destina menos de 1% del GPS al financiamiento de programas de alimentación (CEPAL 2005).¹⁰

En consecuencia, uno de los imperativos en este campo es la generación de alimentos en las cantidades requeridas para satisfacer las necesidades de ingesta alimentaria de la población centroamericana. No obstante, desde la perspectiva temporal, el abordaje de esta problemática debe ir más allá de alcanzar autosuficiencia en la provisión de alimentos; ya que se vuelve necesario avanzar hacia la certificación de los componentes de inocuidad alimentaria.

Propuestas en el ámbito de Seguridad Alimentaria y Pobreza Rural

La presente propuesta considera que el problema de la pobreza e inseguridad alimentaria debe enfocarse de manera integral. En virtud

de ello sugiere desarrollar capacidades institucionales para introducir una cultura preventiva; en segundo lugar, desplegar procesos económicos y acuerdos políticos que permitan aumentar capacidades socio-institucionales para lograr la soberanía y acceso a los alimentos; y en tercer lugar, dirigir esfuerzos a favor de garantizar seguridad e inocuidad de los alimentos.

a) Políticas para prevenir crisis alimentarias

- **Sistema de Alerta Temprana.** Centroamérica debe mejorar y fortalecer los sistemas de monitoreo y detección de situaciones de emergencia provocadas por la falta de alimentos de su población en riesgo. Por ello será prioritario fortalecer las instituciones que generan información para la toma de decisiones de políticas que reduzcan la vulnerabilidad de la población. A manera de sugerencia, pueden considerarse los siguientes indicadores de alerta alimentaria: 1) producción de alimentos per cápita, 2) relación entre exportaciones totales e importaciones de alimentos, 3) suministro de energía alimentaria, y 4) superficie per cápita por país, 5) porcentaje de desnutrición crónica en menores de 5 años, y 6) población pobre e indigente, entre otros.
- **Manejo físico o virtual de Reserva Estratégica de Alimentos.** En cada uno de los países de la región se debe construir una red de centros de acopio de alimentos que permita, en determinado momento de desabastecimiento regional, echar mano de la disponibilidad de reservas físicas o financieras para realizar las compras en segundos o terceros mercados. Estos centros de acopio deben ser abastecidos con producción local, generada por iniciativas productivas de pequeños productores locales; no obstante, debe quedar abierta la

9. FAO, *op. cit* p. i.

10. *Op. cit* p. 10

posibilidad para la realización de compras gubernamentales de alimentos traídos de mercados regionales o extrarregionales. Acá adquiere papel importante, la puesta en marcha de un *Sistema de Bolsa Centroamericana de Productos Agropecuarios*.

- **Sistema de apoyo a grupos vulnerables.** Es básico contar con información confiable sobre la ubicación espacial de la población en riesgo alimentario. En función de ello, debe fortalecerse los programas de asistencia alimentaria a la población en situación de pobreza, especial atención deberá recibir la población infantil, particularmente niños menores de 3 años, mujeres en estado de embarazo y lactancia; así como el grupo de adultos mayores. Programas de atención directa a la población en situación de pobreza como Red Solidaria en El Salvador y Hambre Cero en Nicaragua, deben ser evaluados, fortalecidos y extendidos hacia municipios y regiones que se encuentran en situación de vulnerabilidad alimentaria.

b) Políticas para mejorar la disponibilidad y acceso de la población a los alimentos

- **Distribución de Activos Productivos.** El acceso a los activos productivos como tierra, agua, crédito y asistencia técnica se vuelve condición indispensable para impulsar el crecimiento de la producción alimentaria y en consecuencia del producto agrícola. El propósito de la política de seguridad alimentaria con visión regional, debe ser impulsar la producción sustentable de alimentos de origen agropecuario mediante la dotación oportuna de los activos antes indicados.
- **Defensa y Acceso a la Tierra**
 - A futuro el incremento natural de la población y la demanda de alimentos,

vuelven indispensable la definición de una política de acceso a la tenencia, propiedad y uso de la tierra, con el fin de eliminar obstáculos a la producción agroalimentaria. La política de acceso a la tenencia, propiedad y uso de la tierra en Centroamérica debe contemplar formas innovadoras de Reforma Agraria,¹¹ las cuales deberán prestar especial atención, tanto a su viabilidad técnica, económica, financiera y política como a la eficiencia del proceso de aprendizaje y capacitación de los pequeños productores que pretende beneficiar.

- Otro componente importante de ésta política regional son las medidas relacionadas con el desarrollo de un verdadero mercado de tierras. Con lo cual se debe contribuir a mejorar las posibilidades de acceso mediante la compra-venta y arrendamiento de la tierra.¹² Dicha medida pasa por el fortalecimiento de un marco regulatorio e institucional que permita el establecimiento claro de los Derechos de Propiedad. Así como superar una lista de inconvenientes, que no admiten el desarrollo del libre juego de oferta y demanda. En este ámbito destacan problemas como: la falta de un catastro, las ocupaciones ilegales, el conflicto en la aplicación de leyes, ausencia de información sobre precio de la tierra, demarcación de la tierra, falta de coordinación interinstitucional, entre otros.¹³
- Los desafíos económicos que plantean las transformaciones observa-

11. Ver la propuesta de Reforma Agraria Integral de la Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas (CNOOC, 2005).

12. *Agricultura Campesina*. Mesa Agrícola Hondureña. Tegucigalpa, Honduras. Noviembre 2002. página 35.

13. Desarrollo Rural Productivo. PRORURAL: Documento de Políticas y Estrategias. Ministerio Agropecuario y Forestal MAGFOR. Marzo 2005. Página 19.

das en la agricultura contemporánea, requiere de marcos normativos institucionales claros como base importante para regular los mercados. Centroamérica requiere de la aplicación de instrumentos de política fiscal que contemple incentivos para aquellos que quieran invertir en el agro; así como también considerar la oportunidad de cobrar impuestos sobre activos ociosos.¹⁴ En consecuencia responder a los desafíos planteados, pasa por desarrollar innovaciones en la institucionalidad pública (tribunales agrarios, código agrario, fondo de tierra, registro de la propiedad) a fin de abordar la problemática jurídica que demanda el tema agrario en general y la situación del acceso, uso y propiedad de la tierra en particular.

- **Acceso y Uso del Agua**

- El manejo del agua junto con el acceso a la tierra son dos elementos básicos para generar soberanía y seguridad alimentaria de la población. No obstante, en la región el problema no es propiamente de escasez, sino de capacidad de almacenamiento. En ese contexto, la agricultura tiene que competir con otros usuarios por su disponibilidad. Por lo tanto, las intervenciones en este campo deben ir encaminadas a implementar lineamientos de política bajo el enfoque de Manejo Integral de los Recursos Hídricos, que permita desarrollar un proceso racional en el uso del agua. Nuevamente, el desarrollo institucional (instituciones, normativas, incentivos) se vuelve condición indispensable

para lograr objetivos estratégicos en esta área.

- Coordinar de manera conjunta una política de riego que contemple la generación de infraestructura para el manejo sostenible de aguas superficiales y subterráneas. Al mismo tiempo, facilitar el acceso a pequeños y medianos productores a equipos de bombeo con el fin de apoyar la agricultura bajo riego.

- **Tecnologías y conocimientos a la medida**

- Sistema Regional de Innovación Tecnológica. La demanda de tecnología para rubros agropecuarios con fines alimentarios debe ser un área de competencia estatal; ya que se trata de una ciencia y tecnología para los pequeños, la cual muchas veces choca con las estrategias de sistemas tecnológicos sofisticados que normalmente están pensados para el mercado de exportación. En este campo, se sugiere la creación de un sistema de innovación tecnológica que valore la riqueza de técnicas y experiencias locales de iniciativas autogestionarias, basadas en el conocimiento acumulado que los productores tienen sobre importantes aspectos agronómicos como el cambio de frecuencias, localización y adopción de nuevas variedades o combinación de cultivos. El fortalecimiento y articulación de centros de investigación estatales y del sector privado se vuelve condición indispensable para diseñar paquetes tecnológicos diferenciados que respondan a las necesidades de los productores. Regionalmente debe reforzarse el intercambio de conocimientos entre los centros de educación formal e informal e incorporar progresivamente el estudio de la Se-

14. Entrevista con Alejandro Araúz. Consultor Independiente. Managua, Nicaragua, Febrero 2006.

guridad alimentaria en la currícula de los centros de estudio.

- **Acceso al crédito.** Uno de los activos productivos claves para la producción agroalimentaria de los pequeños productores de Centroamérica es el soporte crediticio, el cual debe estar sustentado en líneas de crédito subsidiado para producción de alimentos básicos u otras actividades no agropecuarias pero que contribuyan a retener a la población rural en su lugar de origen.
- **Proyectos Productivos.** La política de distribución de activos que favorece a la población que participa en la producción alimentaria juega un papel importante de cara a promover acciones directas de combate a la pobreza rural en Centroamérica. Sin embargo, no se tendrán los resultados esperados, sino se complementa con la ejecución de proyectos productivos donde se pongan a trabajar los activos recibidos. En ese sentido, es imprescindible llevar a los territorios proyectos productivos relacionados con la generación de una oferta de productos alimenticios de origen agropecuario. Acá resulta interesante considerar la experiencia del programa “Hambre Cero”, en la cual se apoya la agricultura familiar; pero, al mismo tiempo, se garantiza la compra de los alimentos producidos en el agro, lo cual constituye la base para distribuir comida a los pobres urbanos.
- **Manejo apropiado de Contingentes de Importación.** Para Centroamérica es de vital importancia asegurar a su población, acceso y disponibilidad a bienes alimenticios de origen agrícola en condiciones de calidad y sanidad garantizada. En virtud de ello, es necesario fomentar la oferta nacional y utilizar coordinadamente los mecanismos de regulación establecidos en los

tratados comerciales, tales como el manejo de los contingentes de importación. Complementariamente a lo anterior, los países de la región deben trabajar en el ámbito de las negociaciones internacionales por actualizar, consolidar y excluir de las negociaciones comerciales un conjunto de bienes alimenticios que por su condición especial se convierten en bienes sensibles a los intereses de la población.

c) Políticas para Obtener Alimentos Sanos y de Calidad

- La preocupación de los gobiernos en torno al tema de la seguridad alimentaria, ha estado fundamentada en la provisión de granos básicos como maíz, arroz y frijón, los cuales se constituyen en los principales componentes de la dieta alimentaria de la población centroamericana. No obstante, de cara a los desafíos que plantea el desarrollo agropecuario y rural de la región, se vuelve necesario superar el enfoque reduccionista de la política alimentaria por otra que contemple una perspectiva amplia e incluyente.¹⁵ Es oportuno señalar que las comunidades de la CEIBA, en Guatemala, tienen identificadas 27 especies alimenticias que pueden ser consideradas como punto de partida para conformar una nueva dieta, completa y balanceada. Desde esa perspectiva, se vuelve necesario ampliar la base de la dieta alimentaria de la población centroamericana; sin embargo, esto hay que hacerlo en función de la identidad cultural de la población regional.
- En relación a la sanidad de los alimentos, los centroamericanos debemos avan-

15. En Guatemala se tienen identificadas 27 especies ligadas a la alimentación. Entrevista realizada a Ing. Mario Godínez, Director Ejecutivo de la Asociación para la Promoción y Desarrollo de la Comunidad CEIBA. Guatemala, febrero 2006.

zar en el diseño coordinado de estrategias de seguridad alimentaria que contemplen como preocupación central la dotación de alimentos sanos. La preocupación que despierta la presencia de semillas y productos transgénicos en la región debe abordarse responsablemente. Para este propósito será necesario desarrollar procesos de investigación y capacitación técnica que conduzcan a identificar normas sobre seguridad de los alimentos, así como al fortalecimiento institucional que posibilite crear una normativa acorde a las normas y procedimientos, tal como ocurre en los países que conforman la Unión Europea.¹⁶

- Fortalecer las capacidades institucionales de los países de Centroamérica para que coordinadamente se integren en la lucha por erradicar de los mercados regionales el fraude alimentario; es decir, impedir el acceso de alimentos que no cumplan requisitos sanitarios y calidad. Las autoridades de economía y agricultura deben coordinarse con los respectivos ministerios de salud e instituciones regionales como el Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá a efecto de ejecutar dicha tarea.
- Diversificación de las fuentes de ingreso de la población rural. Uno de los factores más importantes relacionado con la vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria de las personas está relacionado con los ingresos. Ya que en situaciones donde es imposible lograr el autoabastecimiento, la seguridad alimentaria de la población es garantizada por la disponibilidad de ingresos. En virtud de ello, es importante diseñar e implementar políticas de apoyo

dirigidas a diversificar ingresos mediante el desarrollo de actividades rurales no agrícolas. La micro, pequeña y mediana empresa rural puede ser una opción en este caso desde una óptica de emprendedurismo rural.

- Desarrollo del Capital Humano. La seguridad alimentaria requiere del acompañamiento de medidas de políticas que potencien el capital humano de la población. En tal sentido, cuestiones como el desarrollo de sus capacidades y conocimientos, así como la necesidad de mejorar aptitudes hacia el cuidado de la alimentación y buena salud, son condiciones indispensables para tener una población conscientemente alimentada y nutrida.

3.3.2.4. Manejo de Riesgo y Prevención de Desastres

Antecedente y justificación

La problemática ambiental de Centroamérica se encuentra vinculada con la actividad humana que desarrollan los agentes económicos que habitan las zonas rurales. Problemas como la pérdida de cobertura boscosa a través de la deforestación, la reducción de la disponibilidad del recurso hídrico y su contaminación, así como el inadecuado manejo de los desechos sólidos, tienen conexión directa con la forma de organización económica-productiva y social-cultural, la cual ha estado cimentada por largo tiempo en el uso no sostenible de los recursos naturales.

A la base de estas actitudes se encuentra una concepción errada sobre la condición del capital natural que tiene la región. Por ello, es importante que los actores del desarrollo, logren establecer la relación existente entre la conservación de los recursos naturales y la calidad de vida de las presentes y futuras generaciones. Desde esa perspectiva, la problemática ambiental demanda un enfoque in-

16. *De la granja a la mesa*. Comisión Europea. Dirección General de Prensa y comunicación. Unión Europea, julio 2004.

tegral de los distintos componentes ambientales y su interrelación con la vida económica, social e institucional de la región.

Propuestas para el Manejo de Riesgo y Prevención de Desastres

La sustentabilidad de la agricultura y el medio rural de los países centroamericanos demanda la identificación de lineamientos de políticas públicas que posibiliten desarrollar capacidades técnicas e institucionales para implementar novedosas formas de interacción de la población rural con el medio ambiente. Entre esos lineamientos destaca, por supuesto, el desarrollo de un pensamiento y acción en relación con el manejo del riesgo y la prevención de desastres.

a) Políticas para crear capacidad institucional en el manejo del riesgo

- Es recomendable montar una Red Centroamericana para el Manejo de Riesgo, sobre la base de la institucionalidad existente. En este sentido, es urgente articular los programas ambientales regionales vigentes, tales como el Programa Ambiental Regional para Centroamérica (PROARCA), el Programa de Modernización de la Gestión Ambiental en Centroamérica (PROSIGA)¹⁷ con la Estrategia Regional Ambiental y de Salud (ERAS).
- En el ámbito regional es indispensable la puesta en marcha de campañas de información, educación y sensibilización de la población sobre el tema de la protección de los recursos naturales y ambientales; así como incorporar el tema sobre manejo de riesgo dentro del sistema educativo nacional.
- En el ámbito internacional, es fundamental que la región se prepare institucionalmente para darle seguimiento a los compromisos sobre el cambio climático en el marco de la agenda de Kyoto. Para ello es fundamental involucrar a la población organizada a fin de poner en primer plano la discusión sobre la problemática ambiental y el desarrollo sostenible.
- *Planes para la contingencia.* Dada la susceptibilidad de los países de la región a la ocurrencia de todo tipo de desastres, es urgente que se elabore un plan y estrategia contra desastres, el cual con una visión regional debe enfocar la atención de necesidades en la fase de emergencia, la rehabilitación y la recapitalización. Plan de convivencia con la sequía e inundaciones. Es un plan que necesita de una fuente permanente de fondos, la cual podría estar alimentada, en principio, con apoyos estatales y de organismos de cooperación y solidaridad internacional. El plan indicado debe tener cuenta abierta desde su misma creación. No es necesario esperar a tener una contingencia de este tipo para empezar hacer el plan y buscarle fondos.
- *Sistema de Información y Monitoreo de la Gestión Ambiental.* Para ejecutar políticas orientadas a prevenir desastres en los países de la región, se requiere generar y difundir información agro climática e información científica sobre los efectos y líneas de prevención sobre los efectos del cambio climático. Al mismo tiempo, es urgente contar con una base de datos que permita identificar las instituciones u organizaciones que en la región se encuentran trabajando con programas y proyectos de manejo de riesgo y prevención de desastres. Como acción complementaria al componente de generación de información, es prioritario que se tenga un detalle del comportamiento de los desastres ocurridos en

17. Santamaría, Oscar Alfredo. *La experiencia del sistema de integración Centroamericana*. CEPAL, Documentos de Proyectos. Octubre 2005.

los últimos años, a fin de proporcionar información básica para la planificación agropecuaria y pesca.

- *Sistema de alerta temprana.* Centroamérica debe mejorar en el fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y detección de situaciones de emergencia provocadas por fenómenos climáticos y otros factores de riesgo para la población. En tal sentido, debe involucrarse a los gobiernos locales y a toda la institucionalidad que opera territorialmente para que en el marco de la co-responsabilidad asuman sus competencias. En este campo la inversión en la tecnificación del recurso humano resulta de vital importancia.
- Se ha destacado la importancia de contar con buenos servicios de infraestructura; no obstante, éste esfuerzo debe ir acompañado por un Sistema Integral de Prevención y Mitigación de Desastres a fin de contrarrestar el nivel de vulnerabilidad prevaleciente en los planes y proyectos de creación de infraestructura regional.

b) Políticas para mitigar la vulnerabilidad ambiental regional

- Articular y homologar entre los países de la región, los requisitos ambientales que deben cumplir las importaciones de productos e insumos utilizados por el sector agropecuario y las normas ambientales que deben cumplir las exportaciones de productos agropecuarios, a fin de prevenir el daño ambiental que causa, no solamente los productos importados, sino el daño al ambiente que provoca la utilización intensiva de recursos naturales del componente exportado.
 - Coordinar de manera conjunta y regional una política de riego que contemple la generación de infraestructura para el
- manejo sostenible de aguas superficiales y subterráneas. Al mismo tiempo, promover de manera coordinada, la atención a los conflictos relacionados con la disponibilidad de agua. Lo cual supone aplicar en cada uno de los países de la región centroamericana, un enfoque sistémico de atención a los recursos hídricos.
- Es necesario proteger la diversidad de ecosistemas que posee la región, para ello deberá cambiarse el rumbo de trabajo de las instituciones que producen y extienden tecnologías, a fin de responder adecuadamente a la heterogeneidad prevaleciente en la estructura productiva, donde coexisten diversidad de productores y ecosistemas. Centroamérica puede iniciar un giro positivo en materia de protección ambiental, si logra transitar de esquemas tecnológicos homogéneos, que no hacen distinción de productos y territorios, por otro que incorpore la especificidad del producto y los ecosistemas particulares.
 - Los países centroamericanos deben ejecutar de manera coordinada, planes de incentivos para la adopción de Buenas Prácticas Agrícolas (BPA), que contenga aspectos centrales de la conservación ambiental, tales como: control integrado de plagas, plan de cultivo, producción integrada, agro ecología, infraestructura para ahorro del agua para riego, etc.; dichos incentivos deberán estar condicionados a la observancia de las BPA que también deben contemplar algunas regulaciones como las que se mencionan a continuación: prohibido producir cultivos temporales en pendientes, quemar rastrojos y restos de cosecha, así como no sobrepasar los límites de carga ganadera, entre otras.
 - Es indispensable que la región avance en la promoción de opciones tecnológicas que promuevan técnicas ambientales que

reduzcan y/o eliminen el uso de productos químicos. En todo caso, es ineludible que la región de manera conjunta, pueda implementar estrategias regionales de producción más limpia (PML).

- *Banco de Semillas Criollas.* Una de las riquezas de los países de la región centroamericana es la posesión de variedades vegetales autóctonas que, con la entrada en vigencia del CAFTA-DR, pueden quedar en situación de riesgo debido a la introducción de variedades importadas desde los Estados Unidos de América (EUA). Ante tal situación, es imprescindible que Centroamérica no solo fortalezca las instituciones dedicadas a la investigación agropecuaria, con el fin de establecer un Sistema de Integración Centroamericano de Tecnología,¹⁸ que además de producir investigaciones sobre tecnologías sustentables deberá preservar el patrimonio cultural y alimenticio que posee la región.
- *Diversificación de ecosistemas.* En ese campo, la agricultura ecológica es una opción deseable; sin embargo, en el contexto de apertura y búsqueda de eficiencia, debe tomarse en cuenta no solo la gradualidad de su implementación, sino también valorar su especificidad.
- En el marco del corredor biológico mesoamericano, Centroamérica puede realizar de manera conjunta, Proyectos Ambientales de Manejo de Cuencas; con lo cual se puede contribuir grandemente a evitar problemas de inundación en zonas de cultivos.

c) Lineamientos de políticas para proteger y compensar los ingresos rurales

- *Rentabilizar la conservación y reforestación de los bosques.* Lo anterior pasa por revalorar la agricultura mediante el reconocimiento de la prestación de servicios ambientales. Para ello, es necesario montar un sistema de incentivos que contenga beneficios para aquel productor que cumpla determinadas normas de comportamiento favorables a la preservación de los recursos naturales. Subsidiar la reforestación y la conservación de los recursos naturales es una opción que la región no debe ni puede descartar, pues algunos países presentan una situación crítica en este ámbito. Un punto inicial es lo relativo al desarrollo de un mercado de eco servicios que cree condiciones para que en la región se diseñe e implemente un Sistema de Pagos por Servicios Ambientales, cuyo fondo puede estar alimentado por apoyos estatales, la venta conjunta del servicio de captura de carbono y localmente por el cobro de producción de agua.
- *Seguros agropecuarios.* Los países de la región, deben asumir el desafío que significa desarrollar un sistema de seguros para la producción agrícola, especialmente de pequeña escala, a fin de protegerla frente a potenciales daños provocados por la naturaleza. En tal sentido, la Mesa Agrícola Hondureña, promueve la creación de un Fondo de Seguros Colectivos y la implementación de Centrales de Riesgo para la agricultura campesina.¹⁹

18. Solamente Guatemala tiene una reserva de no menos 440 variedades de semilla de maíz y de otras especies como frijoles, calabazas y papas. Entrevista realizada a Ing. Mario Godínez. Director Ejecutivo de la Asociación para la Promoción y Desarrollo de la Comunidad CEIBA. Guatemala, febrero 2006.

19. *Agricultura Campesina.* Mesa Agrícola Hondureña. Tegucigalpa, Honduras. Noviembre 2002. Página 11.

3.3.2.5. Encadenamientos Productivos

Antecedentes y justificación

Las transformaciones que ocurren en el escenario internacional plantean nuevos desafíos a la agricultura de los países centroamericanos. Los cambios en los patrones del comercio internacional y el avance de las nuevas tecnologías aplicadas a la agricultura, así como los cambios en los gustos y preferencias de los consumidores, son algunas de las actuales y más importantes transformaciones que enfrenta el agro mundial. Al globalizarse, la producción y el comercio se han vuelto más interdependientes. En este contexto es conocido que los productos de los principales bienes agropecuarios de la región proveen materia prima a otros agentes que transforman y posteriormente venden el producto a intermediarios, que a su vez, se encargan de distribuir los bienes finales a consumidores dispersos en todo el mundo.

En todo este ciclo, desde su producción hasta que desaparece con el consumo, el producto pasa por distintos eslabones productivos que adicionan valor a la mercancía. Los productos siguen una secuencia de cadena que representa una nueva versión de la división internacional del trabajo, donde países subdesarrollados o periféricos como los centroamericanos participan en procesos productivos de bajo valor agregado, es decir en los eslabones más cercanos a la base de los recursos naturales. Por ejemplo, tenemos cadenas sin vinculaciones con mercados dinámicos como el caso de los granos básicos; también existen en la región, cadenas articuladas a mercados atractivos pero sin peso de mercado, tal es el caso de rubros como el café, banano y azúcar. Al mismo tiempo, se encuentran cadenas articuladas a mercados dinámicos con peso de mercado, tal como ocurre con productos como el bálsamo, los mini vegetales, loroco, etc.

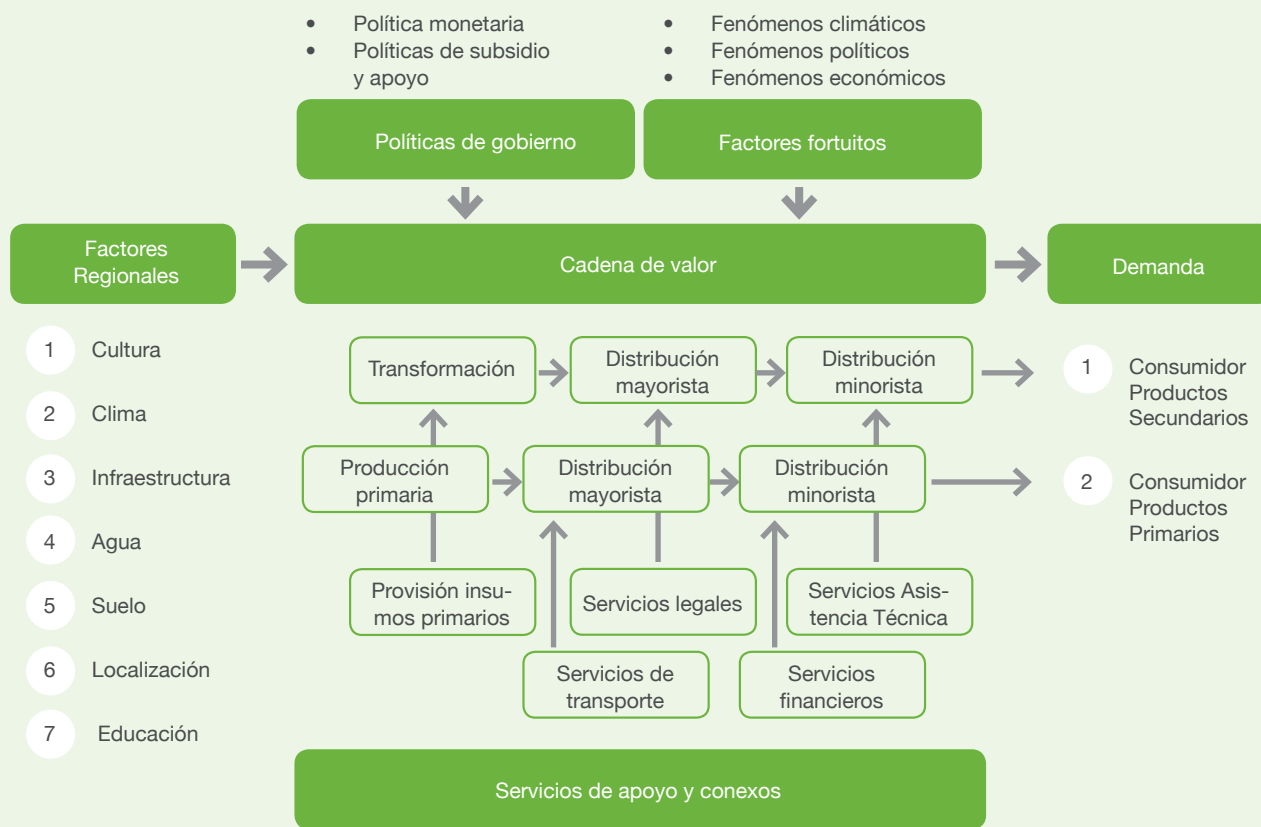
Por el contrario, en los países desarrollados o centrales, encontramos procesos productivos ubicados en fases de mayor valor agregado, donde los costos y riesgos que asumen son menores, y por ende los beneficios son mayores. La figura siguiente, puede ilustrar lo anterior.

La importancia del análisis de la cadena radica en el hecho de valorar estratégicamente la coordinación entre actores hacia atrás o hacia delante en la cadena de producción. De la misma manera, resulta de importancia estratégica para la empresa establecer relaciones horizontales de coordinación, lo que debe redundar en acciones concretas de compras o ventas de manera conjunta, así como abastecerse de servicios de apoyo a la producción. La visión de conjunto que posibilita el enfoque de cadena, nos permite conocer el mundo de los negocios y al mismo tiempo nos ayuda a identificar los «cuellos de botella» que impiden el posicionamiento competitivo de las empresas.

En consecuencia, las transformaciones ocurridas en el mundo económico contemporáneo, nos obliga a ser competitivos, como condición para permanecer en el mercado. Bajo condiciones de apertura externa, la competencia es intensa y la misma se basa, no en la dotación de factores como lo pregona la teoría de ventaja comparativa sino por el contrario en el dominio de la innovación, el conocimiento y la calidad del recurso humano y del producto.

El esquema de desarrollo agropecuario y rural que fomenta la presente propuesta, requiere impulsar la reconversión de productos y procesos, así como innovar en la forma de articularse con los mercados de bienes intermedio y productos finales. Se necesita reconversión a nivel de producto ya que en su mayoría la región se ha especializado en producir materias primas para mercados de exporta-

Figura 4. Esquema de una cadena ampliada



Fuente: Elaboración propia en base a: Jaldín, Marcelo. *Consideraciones teóricas sobre enfoques de cadenas*. Universidad de Cochabamba, Bolivia, 2005.

ción; no obstante, en la actualidad éstos son mercados saturados que muestran poco dinamismo. Por consiguiente, para posicionar competitivamente la agroexportación centroamericana, el reto consiste fundamentalmente en agregar valor a lo que se produce.

Obviamente, este es un proceso que debe trabajarse desde los territorios nacionales; sin embargo, como la dimensión del problema abarca la región puede resultar más atractivo buscar soluciones compartidas. En tal sentido, los lineamientos que se proponen son identificar mercados atractivos y dinámicos, así como

mejorar el posicionamiento competitivo de los productores a lo largo de la cadena.

a) Políticas para identificar mercados atractivos y dinámicos

- Para identificar los mercados atractivos y dinámicos se requiere hacerlo con base al conocimiento y manejo oportuno de información. En la región, existe capacidad instalada al respecto, en tal sentido se sugiere: promocionar la creación de un Sistema Centroamericano de Inteligencia de Mercado, el cual puede beneficiarse

de la coordinación de los centros de estudios que existen en la región. Esta entidad puede realizar permanentemente estudios técnicos e investigaciones sobre la demanda y el comportamiento de los mercados de productos agrícolas. Dentro de sus principales funciones puede considerarse la generación de información oportuna y fidedigna para el diseño de mejores políticas y estrategias que promuevan la innovación y la competitividad del sector agropecuario centroamericano, tales como crear productos y marcas regionales.

- Diseñar en conjunto una Agenda Estratégica de Investigación, sobre los temas prioritarios que profundicen sobre las tendencias que registran los mercados y el comportamiento que observan los consumidores de países metas. En tal sentido, es necesario estudiar permanentemente las potencialidades reales de los países de la región, que permita identificar las principales y potenciales cadenas agroalimentarias (productos regionales) en que participan o pueden participar los países de la región. Todo ello con la finalidad de conocer técnicamente el grado de complementariedad productiva (economías de escala) que ha de permitir a los gobiernos diseñar medidas orientadas a mejorar el posicionamiento competitivo en las cadenas seleccionadas.
- Articular una red centroamericana de información y conocimiento a usuarios y/o agentes económicos interesados en participar en cadenas de producción y comercialización de productos agropecuarios que tengan demanda en mercados dinámicos tanto locales, regionales como internacionales.

b) Políticas para mejorar el posicionamiento competitivo de los productores en las cadenas

1. **Organización de los Productores: asociatividad.** En el marco de la coordinación productiva entre los pequeños productores, se sugiere realizar políticas que promuevan la creación de alianzas estratégicas con el fin de implementar operaciones coordinadas de abastecimiento y venta de productos agrícolas de manera conjunta con la finalidad de consolidar el poder de compra. Para ello, institucionalmente se requiere de una política que incentive un tipo de agricultura con enfoque empresarial que, como parte importante de su desarrollo organizacional, contemple la integración regional de los pequeños productores en una plataforma competitiva denominada Cámara Centroamericana de Pequeños Productores.

El desarrollo de encadenamientos tiene que estar basados en concretar la agregación de mayor valor al producto. Lo anterior pasa por desarrollar capacidades públicas y privadas para impulsar un proceso sistemático de reconversión de productos y procesos. En términos de producto, el sector agropecuario y rural de Centroamérica, debería ubicarse en líneas de productos más sofisticados y de mayor remuneración en el mercado. En relación al mejoramiento de los procesos de producción requeridos, se sugiere que la región, avance en la transformación eficiente de insumos en productos por medio de la reorganización de los sistemas de producción mediante la incorporación de tecnología que aumente la productividad y genere mayor valor agregado.

2. **Mejorar las prácticas empresariales**

La cadena de abastecimiento. Para disminuir la dependencia que los productores agrí-

colas de Centroamérica tienen de la cadena internacional de abastecedores, es urgente introducirlos a una lógica de autoabastecimiento. Probablemente, no sea fácil en un principio producir sus propios insumos y cubrir sus necesidades de servicios de apoyo; no obstante, se debe comenzar por discutir y pensar en esa dirección. Se podría comenzar por la conveniencia de realizar de manera conjunta operaciones de abastecimiento de materias primas e insumos, así como servicios de apoyo; desde luego, esto pasa por fomentar la calidad de la organización empresarial de los asociados.

Gestión Empresarial. En el contexto de la intensa competencia producida por la apertura y liberalización de las economías locales, se impone la necesidad de prepararse no solamente en la adquisición de nuevos conocimientos técnicos productivos, sino también en el manejo de las técnicas de negociación que permitan a pequeños productores desarrollar capacidades para crear y mercadear la marca centroamericana. El desarrollo de habilidades en el manejo de las nuevas formas de mercadeo agropecuario es básico para formar capacidades empresariales al nuevo empresario agropecuario. En virtud de ello, se sugiere impulsar el desarrollo articulado de una red de modernos Centros de Formación en Agro negocios en los principales países de la región.

Estrategias Empresariales de Competitividad. Los productores rurales de Centroamérica necesitan desarrollar capacidades para diseñar, implementar y darle seguimiento a las estrategias empresariales que busca ascender en la escala de competitividad, ya sea disminuyendo costos, diferenciado productos o agregando valor. Independientemente de su elección, lo importante

es desarrollar una cultura empresarial que tome en cuenta estos aspectos.

3. Especialización territorial: denominación de origen.

En general, «Puede definirse la especialización con base a las ventajas comparativas de la región, donde deberá aparecer regiones productoras de hortalizas, otras productoras de cereales, otras productoras de frutas tropicales, y otras como centro de procesamiento agroindustrial».²⁰

- En el contexto de la competencia internacional, Centroamérica debe desarrollar programas de mejora constante en la calidad de los productos y procesos, para ello es necesario establecer mecanismos de apoyo, control y verificación de la calidad de los bienes agropecuarios. Lo anterior, supone certificar el cumplimiento de normas de calidad como base para lograr el reconocimiento internacional de denominación de origen y con ello crear mejores condiciones comerciales, que posibiliten la obtención en el mercado de mayores remuneraciones.
- Sobre la base de estudios técnicos de impacto, la región debe prepararse para un posible escenario de producción y comercio en el cual una opción viable sea la adopción de un esquema de especialización económica regional, donde se desarrollen capacidades para ofrecer consistentemente a los consumidores norteamericanos y europeos un plato completo de origen agrícola.

20. Tomado de la memoria del taller realizado con productores en Managua, Nicaragua. Febrero 2006.

4. Apoyo institucional

- Realizar un mapeo regional sobre las instituciones público-privadas que ofrecen servicios de apoyo a las cadenas identificadas. Con dicha información se debe proceder al diseño y montaje de una red de servicios de apoyo. Para ello, es necesario ponerse de acuerdo entre los actores participantes, a fin de asumir el compromiso y la responsabilidad que implica ser parte activa de una cadena de valor. La región demanda del fomento de empresas proveedoras de servicios de apoyo, tales como: provisión de insumos, transporte, servicios legales, servicios financieros y servicios de asistencia técnica.
- Para que las cadenas agropecuarias de la región centroamericana logren desarrollarse vigorosamente necesitan la implementación de mecanismos reguladores de la competencia que se presenta en los mercados que conectan funcionalmente sus eslabones. De hecho, muchas empresas proveedoras de insumos y servicios de apoyo a la producción y comercialización, actuando sobre la base de un sistema de mercado, aplican prácticas monopólicas en sus relaciones comerciales con sus clientes, encareciendo la prestación de dichos servicios. En tal sentido, es urgente la implementación de leyes que regulen la competencia y el marco institucional responsable y efectivo para su aplicación.

3.3.2.6. Comercio Intrarregional

Antecedentes y Justificación

Actualmente se observa en Centroamérica un renovado impulso y revitalización del proceso de integración regional; a ello han contribuido los crecientes vínculos estable-

cidos entre diversos actores económicos, políticos y sociales de la región; el mayor compromiso de los jefes de estados miembros del SICA, así como por el anuncio de la Unión Europea, que ha condicionado la suscripción de un Acuerdo de Asociación Económica con Centroamérica a la profundización de la integración regional y que dicho proceso negociador pueda realizarse de región a región.

La principal manifestación de este dinámico proceso se observa en el aumento del comercio intrarregional y la expansión de los flujos de inversión intrazonales. El comercio intrarregional aumentó de US \$1543 millones en 1995 a US \$4428 millones en 2006, triplicando los montos exportados durante el período. Del total de estas exportaciones más del 30% corresponden a productos agropecuarios, lo cual ha contribuido a complementar los sistemas productivos y a profundizar la integración de los mercados agroalimentarios en la región.

El dinamismo comercial centroamericano está provocando importantes transformaciones en las economías, la agricultura y las sociedades de estos países; sobre todo si se considera que aproximadamente el 75% de las empresas que participan en este mercado son pequeñas y medianas; ello se traduce en fuentes de trabajo, la emergencia incipiente de una nueva clase empresarial y el desarrollo de servicios relacionados al comercio y la agricultura, entre otros beneficios. Uno de los resultados esperados del dinamismo indicado es que puede contribuir a profundizar el comercio intrarregional y extrarregional e influir para que los pequeños productores rurales puedan favorecerse e integrarse a la dinámica económica regional.

Otro proceso de gran trascendencia favorable al comercio interregional es que los cinco países avanzan en la conformación

de la Unión Aduanera Centroamericana (UAC), con un nivel de armonización que a principios de 2008 rondaba el 95.4 por ciento de las partidas arancelarias. Conforme a dichos avances, todos los productos originarios de los territorios de estos países gozan de libre comercio, a excepción de una corta lista de productos incluidos en el Anexo «A» del Tratado General de Integración Centroamericano (TGIC), dentro de los que destacan: azúcar, café y alcohol etílico, entre otros. Como impulso definitivo a este proceso, a mediados de 2007 los gobiernos suscribieron el Convenio Marco para el establecimiento de la Unión Aduanera Centroamericana, el cual se espera sea ratificado por los parlamentos de cada uno de los países. La conformación de la UAC, traerá nuevos retos y desafíos para el sector agroalimentario de la región; no obstante, se espera que su adecuada implementación y administración constituya un importante instrumento de desarrollo al comercio intra y extrarregional.

A pesar de los notables avances en el ámbito de la integración regional, estudios recientes han identificado diversas restricciones para que el comercio de la región pueda expandirse y lograr un mayor aporte al desarrollo rural y al crecimiento económico de los países en general. Algunas de estas restricciones se refieren a la escasa participación de pequeños productores rurales en el mercado regional y su escasa capacidad para autogestionar agrogocios de innovación. Otras restricciones son mucho más complejas y están vinculadas a la reducida capacidad del sector agroalimentario para satisfacer los requisitos en materia sanitaria y fitosanitaria, el uso de análisis de riesgos, el reconocimiento de sistemas equivalentes, el establecimiento de sistemas confiables de rastreabilidad, así como el bajo nivel de equivalencias, homologación y acreditación para facilitar el comercio regional. También son notables los deficientes servi-

cios y canales de distribución formales y la debilidad en la innovación, la investigación y la formación de empresas tecnológicas, entre otros aspectos.

En el contexto del análisis precedente, se espera que éstas propuestas de políticas faciliten el comercio intrarregional, contribuyendo al desarrollo de los sistemas productivos y a mejorar el nivel de competitividad del sector agrícola nacional y regional. Sin embargo, la región necesita continuar trabajando a fin de superar las deficiencias antes descritas, principalmente para ampliar las oportunidades comerciales a la pequeña producción agropecuaria.

a) Políticas en el marco de la Unión Aduanera Centroamericana (UAC)

La conformación de una UAC implica la creación de un territorio aduanero común que permite la libre movilidad de mercancías independientemente de su origen, así como de los servicios asociados con el comercio. En dicho territorio circulan libremente las mercancías no originarias de la región, una vez que han sido nacionalizadas en cualquier país del espacio aduanero común. Su conformación supone la conclusión de un número de requisitos en diferentes áreas necesarias para preparar el marco normativo y operativo que regirá y que permitirá administrar el intercambio comercial intrarregional. Muchas de estas tareas son complejas y trascienden al sector agropecuario, pero dada la importancia de la agricultura en la economía y el comercio intrarregional es preciso desarrollar algunas propuestas de política relacionadas directamente al sector agropecuario y rural.

- Incorporación de autoridades aduaneras en frontera especialistas en verificación de reglas de origen, así como mantener vigentes las normas de origen a nivel centroamericano para aquellos productos incluidos en el Listado de Excepciones al

Arancel Externo Común, mientras éste no haya sido eliminado, con el fin de poder asegurar la detección de casos potenciales de fraude comercial.

- Establecimiento y aplicación eficiente de una «cláusula de desabastecimiento» regional para casos de emergencia, que evite las prácticas de triangulación o fraude comercial con mercancías idénticas provenientes de terceros mercados en detrimento de la producción regional. Para tales efectos debe disponerse de estadísticas confiables de consumo y de producción por país y por producto, que permitan un control regional de la magnitud de los contingentes arancelarios que se autoricen. Lo anterior con el fin de procurar que únicamente países con excedentes en la producción nacional de mercancías agropecuarias puedan exportar a los restantes países miembros de la Unión Aduanera, particularmente en aquellos casos en que los productos están incluidos en el Listado de Excepción al Arancel Externo Común o son productos que gozan de contingentes bajo arancel preferencial diferenciado del nivel arancelario regional.
- Puesta en funcionamiento, de forma independiente y con los recursos económicos y el personal profesional calificado, de las Oficinas o Direcciones de Prácticas de Comercio Desleal y Medidas de Salvaguardia en cada país centroamericano. En caso de aplicación de medidas de salvaguarda o por prácticas de comercio desleal, que ameriten la imposición de derechos compensatorios, la norma de origen centroamericana del producto afectado se debe activar en el ámbito del comercio intrarregional.
- En materia de contingentes arancelarios originados en Ronda Uruguay para

los casos de productos arancelizados por más de un país, se podría armonizar el arancel bajo contingente; si el producto es objeto de contingente en un solo país el arancel aplicado a dicho contingente debe armonizarse al nivel del arancel de nación más favorecida o NMF regional o en su defecto se aplicará la norma de origen respectiva por parte de los demás países.

- Las administraciones aduaneras de los países deben en el marco de una Unión Aduanera crear un «perímetro» alrededor del Mercado Único, que rinda un máximo de beneficios para todos los actores, con el propósito de proteger al sector productivo empresarial, al consumidor y al medio ambiente.
- Impulsar una política regional a nivel de los diversos acuerdos internacionales que se encuentran en proceso de negociación en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC), así como en el proceso centroamericano de homologación del reglamento en materia del registro de agroquímicos genéricos que se lleva a cabo bajo la coordinación de OIRSA, con la premisa fundamental de definir procedimientos transparentes que fortalezcan el registro y la participación en el mercado centroamericano de los productos agroquímicos genéricos, como una fuente determinante de competitividad de la actividad agropecuaria.

b) Políticas relacionadas a la Sanidad agropecuaria e inocuidad de los alimentos

Una de las áreas en las cuales el sector agropecuario centroamericano necesita realizar grandes esfuerzos es la relacionada con la sanidad agropecuaria e inocuidad de los alimentos. Con ello no solo se busca promover el comercio intra y extrarregional de pro-

ductos agroalimentarios, sino que principalmente garantizar la protección de la vida y la salud de las personas, animales y la sanidad vegetal en la región. En esta materia los países centroamericanos deben realizar acciones encaminadas a lograr la coordinación y fortalecimiento entre la institucionalidad pública y privada, con el fin de consolidar la oferta exportable para los mercados nacionales, regionales y extraregionales de acuerdo a los normas internacionales.

- Armonización de la normativa sanitaria y fitosanitaria. Para el aprovechamiento de la apertura de los mercados y la ampliación del comercio intra y extrarregional de productos agroalimentarios, los países centroamericanos necesitan desarrollar un especial esfuerzo en materia de armonización de la normativa sanitaria y fitosanitaria a nivel regional. Con dicha normativa además de proteger la salud y la vida de animales y vegetales se protege a las personas de los riesgos resultantes de la presencia de aditivos, contaminantes, toxinas u organismos patógenos en los productos alimenticios y las bebidas; así como de los riesgos de enfermedades propagadas por animales, vegetales o productos derivados o de la entrada, radiación y propagación de plagas.²¹ La armonización y actualización de esta normativa permite facilitar y aprovechar las ventajas competitivas en el sector agrícola, y disponer de una oferta exportable acorde con los requerimientos sanitarios y fitosanitarios internacionales.
- Fortalecer la capacidad institucional para la aplicación efectiva de las Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF). Para tal

propósito se debe lograr su armonización o convergencia definiendo los procesos de actualización. Algunas tareas prioritarias será la revisión y actualización del Reglamento Centroamericano sobre Medidas y Procedimientos Sanitarios y Fitosanitarios, el fortalecimiento del Comité Centroamericano de MSF articulándolo a otros grupos relacionados en el marco de la UAC.

- Reforzamiento en frontera de las autoridades técnicas responsables de la aplicación de los estándares de calidad vigentes para la importación de productos frescos. Para ello, es necesario determinar las entidades responsables de ejecutar las inspecciones de calidad agrícola tanto en frontera como en el interior de cada uno de los países, así como la armonización de los procedimientos y normas de calidad aplicables en la región.
- Fortalecimiento de los puestos de control cuarentenario. Uno de los retos tendiente a facilitar el comercio intrarregional consiste en elevar la eficiencia y eficacia de los puestos de control cuarentenarios. Para ello se deben impulsar un programa que modernice, y en algunos casos reemplace, la infraestructura, capacite permanentemente al personal técnico y humano y agilice los diagnósticos reduciendo los tiempos de ingreso.
- Fortalecimiento institucional y actualización de las medidas fito y zoo sanitarias de aquellos productos agropecuarios que presenten mayores niveles de riesgo sanitario, procediendo al reforzamiento de las instituciones responsables de ejercer su control y efectiva aplicación en frontera.
- Desarrollar y poner en vigencia normas técnicas de calidad y etiquetado en materia de productos agropecuarios frescos y re-

21. Para mayor información consultar: Ministerio de Comercio Exterior de Costa Rica (COMEX) «Normas Sanitarias y Fitosanitarias y obstáculos técnicos al Comercio», presentación de Adolfo Solano y Alejandro Porras. San José, Costa Rica, Junio de 2005.

frigerados, mediante la elaboración de los reglamentos técnicos obligatorios como requisito previo para permitir su internación al territorio nacional de los países miembros. Lo anterior, con el fin de defender la comercialización y consumo de los productos agropecuarios originarios de la región ante la existencia de prácticas de competencia desleal con mercancías similares de inferior calidad o que parten de materias primas de origen dudoso.

- Creación de sistemas de certificación relacionados con la sanidad agropecuaria y la inocuidad de los alimentos. En esta materia se deberá capacitar al recurso humano en materia de inspección, verificación y certificación de productos y procesos. Como resultado se deberá disponer de un sistema regional armonizado de certificación sanitaria y fitosanitaria.
- Creación de capacidades en el uso de análisis de riesgo. Para ello es necesario crear un programa de capacitación para el análisis de riesgos en materia sanitaria y fitosanitaria, así como definir un mecanismo expedito de acceso y divulgación de información dirigido al sector público y privado.
- Fortalecimiento de los laboratorios nacionales. Uno de los mayores retos de los países centroamericanos en esta materia consiste en aumentar las capacidades de los laboratorios nacionales y obtener reconocimiento internacional. Para ello es indispensable impulsar programas de capacitación al recurso humano y garantizar la ampliación de infraestructura, equipamiento y capacidades técnicas que incluso permita a algunos de ellos operar a escala regional.
- Programa de cooperación regional. Mejorar la capacidad de análisis de la infraestructura de laboratorios requiere la rea-

lización de importantes inversiones. Para ese propósito los países centroamericanos pueden recurrir a desarrollar programas de investigación regional, identificar recursos internacionales y gestionar la cooperación internacional.

c) Políticas para transparentar los mercados regionales

- Uno de los problemas centrales de los pequeños productores centroamericanos es la distorsión que afecta los sistemas de comercialización de sus productos, sin que dispongan de opciones reales para vender sus cosechas. Para la mayoría de los pequeños agricultores la opción de comercialización más común es a través de mercados informales. Aquí reside una importante causa del empobrecimiento de los productores rurales que es necesario corregir, siendo necesario promover mecanismos de mercados transparentes y eficientes.
- Fortalecimiento de cadenas agro productivo y comercial regionales. Para ello deben crearse mecanismos de integración con propósitos empresariales, de modo que ellos mismos asuman en forma gradual la ejecución de algunas actividades de la etapa de mayor valor agregado. Incluso, algunos agricultores que no pertenecen a ninguna entidad «asociativa» podrían hacerlo en grupos para producir ellos mismos algunos insumos, o al menos para adquirirlos de manera grupal. Dependiendo de la disponibilidad financiera, también podrían hacer en conjunto las pre inversiones de mayor costo, transitar hacia una agroindustrialización y comercializar sus excedentes sin mayor intermediación.
- Optimizar ventajas dinámicas de la integración regional: la posibilidad de com-

partir esfuerzos y equipos negociadores, la ventaja de sumar capacidades técnicas para ejecutar políticas de desarrollo, el aprovechamiento de economías de escala en las empresas y en los mercados centroamericanos, el abordaje común de políticas sectoriales, la posibilidad de impulsar estrategias conjuntas contra la pobreza o la reducción de las vulnerabilidades ante catástrofes naturales, son ventajas dinámicas de mucho valor para Centroamérica en el marco de las política regional.

3.3.2.7. *Desarrollo Institucional*

Antecedentes y justificación

Por institucionalidad entendemos al conjunto de normas nacionales y regionales que regulan al sector agropecuario, así como a las entidades públicas y privadas vinculadas al mismo. Nos referimos a las empresas agrícolas y agroindustriales, al gobierno central y local, organismos públicos descentralizados, gremios, cooperativas y asociaciones e instituciones internacionales de desarrollo, entre otras.

El desarrollo y funcionamiento de la política agrícola regional, demanda el fortalecimiento y modernización de la institucionalidad pública y privada, nacional y regional. Una tarea principal de toda política agrícola moderna es promover el desarrollo de instituciones adecuadas para satisfacer los requerimientos de la economía rural. El aumento de la capacidad institucional exige desarrollar y refinar las reglas del juego y fomentar el respeto de dichas reglas. Esta tarea esencial puede resultar más difícil en sociedades como las centroamericanas en las que el respeto de la ley es limitado o el sistema judicial es débil y no hay suficientes medios para respaldar la obligatoriedad de los contratos. Otra tarea general de la política es asegurar que el marco legal sea apropiado para el desarrollo agrícola; que estimule la actividad económica en

vez de obstaculizarla y que el mismo tiempo proporcione el grado adecuado de protección a los intereses de productores, consumidores y al medio ambiente.

Esta tarea demanda de una extensa revisión de la normativa nacional y regional. Para ello, será fundamental disponer no sólo de un acuerdo sobre políticas agrícolas estratégicas, sino también de un marco legal e institucional funcional y suficientemente consolidado acorde a los retos presentes y futuros de una agricultura en creciente transformación.

En el ámbito regional, Centroamérica ha registrado importantes avances institucionales en los últimos años; a ello han contribuido normativas como los Protocolos de Tegucigalpa (1991) y Guatemala (1993), que definieron las áreas de acción y renovaron el marco Institucional del Sistema de Integración Centroamericano. En ambos instrumentos se le asigna a la agricultura competencias específicas que por diversas razones no han logrado desarrollarse apropiadamente. El Protocolo de Guatemala, por ejemplo, establece el compromiso de ejecutar una «política agrícola centroamericana», con el objeto de buscar la modernización y reconversión del sistema productivo que permita mejorar la eficiencia y productividad; estableciendo un sistema de precios agrícolas que estimule el incremento a la producción, la eficiencia productiva, el desarrollo de ventajas comparativas y la complementariedad en el abastecimiento entre las partes. En materia normativa se estipula la adopción de normas y reglamentos técnicos comunes para la protección de la salud humana, animal y vegetal, el medio ambiente, la seguridad y el cumplimiento de estándares mínimos de calidad.

La institucionalidad establecida en dicho Protocolo es el Consejo Agropecuario Centroamericano (CAC), integrado por los ministros de agricultura de los países de la región.

Dicho organismo forma parte de uno de los órganos más importantes del subsistema de integración: el Consejo Sectorial de Ministros de Integración Económica. Entre las responsabilidades asignadas al CAC, está el de proponer y ejecutar políticas, programas y proyectos regionales en el campo agropecuario, forestal, pesquero, sanidad vegetal y animal, investigación científica y tecnológica y de comercio internacional e intrazonal. El mismo Protocolo crea la Secretaría del Consejo Agropecuario Centroamericano, como uno de los órganos técnico administrativos de apoyo al CAC. En otras palabras, Centroamérica dispone del marco político institucional comunitario para el establecimiento de una Política Agrícola Regional desde hace década y media, pero indudablemente ha faltado voluntad política al más alto nivel para impulsarla.

Finalmente en el plano normativo, Centroamérica dispone de una serie de reglamentos técnicos regionales que están sirviendo para armonizar estándares de calidad y homologar requisitos de comercialización que involucran directamente al sector agropecuario. Entre estos se tiene los reglamentos sobre: Origen de las Mercancías (1998); Medidas de Salvaguardia (1996); Prácticas Desleales al Comercio; Procedimientos Sanitarios y Fitosanitarios; Código Aduanero Uniforme Centroamericano (CAUCA); así como los reglamentos sobre Tránsito Aduanero Internacional y Valoración Aduanera de las Mercancías, entre otros.

No obstante, la institucionalidad regional exhibe debilidades, las cuales no son solamente técnicas ni se circunscriben a la burocracia regional; los órganos de conducción política de la integración presentan disfunciones que van desde el desequilibrio en las relaciones entre ellos mismos hasta la poca preparación para la toma de decisiones, afectando la previsibilidad de los mandatos encomendados a las instituciones de la integración. La fragili-

dad institucional se observa en diversos ámbitos: exceso de iniciativas, pero insuficiente liderazgo en la conducción y seguimiento del proceso, escaso liderazgo en sectores gubernamentales, empresariales, académicos y organizaciones de la sociedad civil; limitada capacidad, iniciativa y cumplimiento de los acuerdos de la integración por parte de los Consejos y de las secretarías de apoyo técnico administrativo; falta de convergencia de las agendas nacionales y las de la integración regional; y la carencia de recursos humanos y presupuestarios de las secretarías técnicas y de los proyectos regionales que sustenten la integración.

Como resultado general se tiene que las instituciones regionales carecen de suficiente credibilidad y confianza entre algunos sectores productivos y sociales. En el sector agropecuario, el fenómeno tiene a su base realidades como la inestabilidad en los ministros de agricultura que provoca cambios de prioridad o demoras en la ejecución de los acuerdos, el debilitamiento de las instituciones agrícolas provocada por la reducción del Estado, la baja prioridad del sector en las iniciativas de desarrollo de los países, la débil organización regional de los productores, por si fuera poco, en el ámbito nacional los países ejecutan políticas agrícolas en las que el elemento integración no está adecuadamente incorporado.

Estos hechos advierten sobre la urgencia de fortalecer y, en algunos casos, reconstruir el tejido normativo institucional agropecuario lo cual debe constituirse en una de las prioridades en el marco de la política agrícola centroamericana.

a) Lineamientos para la modernización de la institucionalidad pública agrícola regional

- Asumir la Política Agrícola Centroamericana (PACA) como política de Estado.

Una de las mayores dificultades a superar con la formulación de la PACA es que hasta ahora los avances en la integración regional han tendido a ser de tipo intergubernamental, es decir, que las decisiones dependen de acuerdos políticos transitorios de los gobernantes de turno. La evolución de la integración hacia un modelo agrícola con mayor peso de órganos e instituciones regionales -con las que los Estados comparten parte de sus decisiones de política- es aún tema de controversia en la región, pero que en el marco de la política agrícola es importante resolver de manera permanente. La voluntad política hacia la integración debe interiorizar la concepción de que para avanzar es indispensable compartir decisiones de soberanía que más que una pérdida de facultades, supone un ejercicio que se traducirá en nuevas formas de fortalecimiento y ejercicio de soberanía. Incorporar esta concepción es fundamental para la creación y puesta en marcha de una nueva institucionalidad regional agropecuaria.

- La modernización de los marcos institucionales regionales. Centroamérica debe fortalecer la institucionalidad regional agropecuaria, creando mecanismos con suficiente decisión y autonomía que provean estabilidad y seguridad jurídica y sistemas de gestión que permita coordinar, planificar, controlar y evaluar las acciones conjuntas en materia agropecuaria de los países. Los organismos de la integración agrícola necesitan establecer una adecuada coordinación entre sí, particularmente entre las secretaría técnicas y las entidades relacionadas al sector.
- Reforzamiento de la institucionalidad regional. En la perspectiva de la PAC, la institucionalidad regional deberá asumir un rol fundamental. La Secretaría General

del Sistema de Integración Centroamericano (SICA), el Consejo Agropecuario Centroamericano (CAC) y las instituciones del sistema vinculadas a la agricultura jugarán su papel estratégico como órgano de acción conjunta de los estados centroamericanos. La PACA demandará estrechar las relaciones intersectoriales existentes, en particular con el Consejo de Ministros de la Integración Económica (COMIECO), la Comisión Centroamericana de Comercio y Desarrollo (CCAD), entre otros. A nivel operativo, el CAC debe mejorar las relaciones de trabajo con diversas instituciones regionales, en particular con la Secretaría General del SICA, la SIECA, OSPESCA, el BCIE y el OIRSA, entre otras. Igualmente será preciso realizar una revisión exhaustiva de las diferentes normativas y reglamentos nacionales y regionales relacionados al sector a fin de ajustarlos a las nuevas exigencias derivadas de la PAC.

- Fortalecimiento de las instituciones nacionales. En el marco de ejecución de la PACA es necesario fortalecer y modernizar los ministerios y/o secretarías de agricultura en cada uno de los países. En primer lugar, hay que dotarlos de adecuadas asignaciones presupuestarias que les permita establecer unidades especializadas de enlace con sus similares regionales. Los Ministerios o Secretarías indicadas deben ser los principales promotores del cumplimiento de los compromisos contraídos a nivel regional y desarrollar, en el ámbito nacional, los contenidos y compromisos de la PACA. Dichos ministerios pueden y deben brindar información y asesoría al sector privado en áreas de comercio así como las normativas aplicables en materia comercial intrarregional y extrarregional. En segundo lugar, son los responsables de institucionalizar las coordinaciones recíprocas con otras

instituciones nacionales como Economía, Hacienda, Medio Ambiente, Relaciones Exteriores y Salud, entre otras.

b) Lineamientos para el fortalecimiento de la institucionalidad privada

- Mecanismos de Apoyo y apropiación social del proceso. Las organizaciones de productores agropecuarios centroamericanos necesitan involucrarse más en los procesos de integración regional; asumir una perspectiva más amplia en sus políticas y desarrollar redes de contactos regionales. Pese a que las organizaciones de productores se han venido consolidando en los últimos años, aún no logran jugar un papel de peso en la vida nacional y regional, ni dirigir acciones efectivas para promover la política pública agrícola que favorezca sus intereses. Por su parte, las organizaciones de pequeños productores funcionan desarticuladas y muestran poco compromiso con la ampliación de la integración. La formulación y seguimiento de la política agrícola centroamericana es un proceso que no solo incumbe a los Estados; más bien debe ser entendida como una política en la que deben participar activamente la sociedad civil organizada y los actores políticos y económicos de la región. Para ello es indispensable impulsar programas de apoyo al fortalecimiento de las organizaciones privadas de la región.
- Fortalecimiento de liderazgo en sectores empresariales y de la pequeña producción. En el proceso de transición e implementación de la PACA será importante propiciar la más amplia participación de los gremiales agroempresariales, los pequeños y medianos productores, organizaciones campesinas y cooperativas, que estimulen la conformación de un liderazgo con visión regional. los pequeños

y medianos productores agropecuarios —mayoría en la región— se encuentran dispersos y con escasa representación incluso en gremiales como FECAGRO, teniendo muy poco incentivos para participar en las políticas y dinámicas de la integración.

- Apoyo a la organización de la pequeña producción agropecuaria de la economía social. Los pequeños y medianos productores resienten la reducción y desaparición de las instituciones de apoyo y el debilitamiento de su organización. Es el caso de las instituciones públicas especializadas en investigación agropecuaria cuyo importante rol de épocas pasadas ha ido transfiriéndose al sector privado, tanto por lo que corresponde a las tareas de extensión agrícola como de investigación y desarrollo de semillas, agroquímicos y hasta métodos, cultivos y formas de organización de la producción. Se eliminaron o redujeron los programas de investigación y extensión relacionados con los cultivos menos comerciales, que generalmente favorecían a los productores más pequeños, generalmente los más pobres. La política regional debe disponer de programas de formación y capacitación dirigidos a fortalecer la organización de los medianos y pequeños productores de la economía social, a fin de que puedan integrarse y defender sus intereses en el ámbito nacional y regional.

3.3.3. Inserción Extrarregional

El tercer eje de la propuesta de políticas regionales tiene como propósito presentar una serie de lineamientos de política regional enfocados en la inserción de la economía centroamericana, en general, y del sector agropecuario, en particular, en los mercados extra regionales. La política de comercio exterior de Centroamérica debe jugar un papel

protagónico en la dinámica económica regional y global. Las economías centroamericanas son economías abiertas, con fuertes vínculos comerciales con terceros, miembros plenos de la OMC y con una serie de compromisos en materia de comercio e inversiones, por medio de tratados de libre comercio. El presente eje se subdivide en tres áreas estratégicas: Política de comercio exterior regional, la Agenda complementaria o de transición al libre comercio y Cooperación para el Desarrollo. Este eje complementa el esquema teórico metodológico de la propuesta.

Antecedentes y justificación

En la estrategia de inserción a los mercados globales implementada por Centroamérica se distinguen al menos tres grandes procesos aún inconclusos. El primero de ellos, inicia con la adhesión de estos países a la Organización Mundial del Comercio (OMC), luego de concluida la Ronda Uruguay del Tratado General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). La inclusión del comercio agrícola en la Ronda Uruguay (1986 -1994) y la sujeción de la agricultura a las disciplinas de la OMC, constituye uno de los principales resultados del Acuerdo sobre Agricultura (AsA) de dicho organismo multilateral. Hoy día, el sistema multilateral de comercio continúa siendo la instancia donde se debaten los grandes temas sobre las problemáticas relacionadas al comercio agroalimentario mundial.

El segundo y tercer proceso consisten en la profundización de la integración económica regional y la suscripción e implementación de tratados de libre comercio con diversos socios comerciales. Los tres procesos siguen teniendo gran relevancia y vigencia regional ya que afectan no solamente los flujos comerciales agroalimentarios intra y extra regionales, sino también las inversiones, la propiedad intelectual y con ello los aparatos productivos agropecuarios de la región.

Este entorno regional e internacional es favorable al comercio de productos agrícolas al abrir oportunidades de mercados en un ambiente de mayor predictibilidad. El gran reto a que se enfrenta el sector agrícola centroamericano es aumentar su competitividad para aprovechar mayores oportunidades de negocios con terceros mercados, pero también para mantener o aumentar la presencia en el mercado centroamericano, ya que el proceso de apertura es recíproco; es decir, que al tiempo que ofrece un mejor marco para la oferta exportable centroamericana, expone a los agricultores regionales a una mayor competencia con productos provenientes de terceros mercados, en algunos casos subvencionados.

Es por ello que, en el marco de la política agropecuaria regional, los países centroamericanos deben desarrollar una estrategia regional de negociaciones comerciales externas que tenga como propósito potenciar a la región como bloque para mejorar la inserción de los productos del sector agroalimentario en el mercado internacional, así como para brindar un marco de protección adecuada al sector mediante instrumentos legítimos de apoyo a la producción agroalimentaria. Centroamérica debe defender sus genuinos intereses comerciales en las instancias multilaterales y birregionales de negociación principalmente en materia agroalimentaria.

Las negociaciones del Acuerdo sobre Agricultura en el marco de la OMC, por ejemplo, tienen como objetivo impulsar un programa de reformas de largo alcance, tendiente a establecer un sistema de comercio agropecuario orientado al mercado, y se trabaja en tres pilares fundamentales: la reducción arancelaria y la eliminación de las barreras no arancelarias al comercio de productos agrícolas; la disminución gradual y progresiva de las ayudas internas distorsionantes al comercio y las reducciones de las subvenciones a las

exportaciones agrícolas, cuyos resultados son de enorme interés para la región. Sin embargo, los avances de la Ronda Doha han sido escasos y la estructura proteccionista en el comercio internacional agrícola aún se mantiene, principalmente por las acciones impulsadas por los países desarrollados.

Es por ello que en materia de política comercial externa la política agrícola regional debe tener entre sus objetivos ampliar la oferta exportable de productos agroalimentarios aprovechando el entorno internacional y participar activamente en los frentes de negociación multilaterales de negociación comercial.

3.3.3.1. Política de comercio exterior de Centroamérica

a) *Propuestas para negociaciones comerciales con terceros*

- Participación activa en la Ronda multilateral Doha de la OMC. Los países centroamericanos necesitan establecer una estrategia de coordinación regional que permita la coherencia de las políticas comerciales regionales con las negociaciones multilaterales. Eso implica, entre otras acciones, que es indispensable articular posiciones en las negociaciones del AsA en la OMC. Paradójicamente, los cinco países que trabajan en la conformación de la UAC, en la OMC forman parte de grupos ad-hoc diferentes y no han logrado fijar posición como región. Lo anterior denota además de descoordinación, falta de visión política por impulsar los intereses regionales.
- Una de las principales dificultades de Centroamérica para establecer una política comercial externa regional, fue haber negociado su adhesión a la OMC en tiempos distintos y sin haber concluido el proceso de armonización arancelaria para

los productos agrícolas en el marco de la Unión Aduanera (UA). Este hecho ha tenido repercusiones desfavorables tanto en la profundización de la UA, como en las negociaciones de acuerdos bilaterales y multilaterales en el marco de la Ronda de Doha. Los países centroamericanos deben desarrollar una estrategia de renegociación en OMC y encontrar una salida favorable a la región.

- Un elemento novedoso en la Declaración Ministerial de Doha es que establece compromisos que buscan hacer efectivo, en la práctica y en todos los acuerdos sobre agricultura, el Trato Especial y Diferenciado para los países en desarrollo, en particular atendiendo sus necesidades alimentarias y el desarrollo rural. Los países centroamericanos necesitan trabajar en una estrategia regional e identificar los mecanismos idóneos para convertirlos en una realidad e incorporarlos en las negociaciones en las que participan.
- En el denominado Acuerdo Marco de Julio 2004,²² la OMC estableció algunas directrices que podrían favorecer a la región, siendo un paso importante el reconocimiento del derecho de los países en desarrollo de establecer productos sensibles y productos especiales. Entre los primeros se establece que todos los países pueden seleccionar un número adecuado de productos cuyos aranceles se reducirán poco; mientras que entre los segundos, los países pueden seleccionar «un número adecuado» de productos que cumplen funciones en relación con la seguridad alimentaria, desarrollo rural

22. En Julio de 2004, El Consejo General sobre el programa de trabajo de Doha, llegó a un Acuerdo Marco denominado «el paquete de Julio de 2004» en el que se establece líneas generales para el seguimiento de las negociaciones y elevarlas a un nivel superior.

- y sustento de vida. Centroamérica debe identificar los mecanismos expeditos para poner en práctica estas directrices y de ser posible gestionar en el contexto de los Comité de Comercio su aplicación en tratados bilaterales en vigor.
- El Acuerdo también establece la medida especial de salvaguardia que contempla el derecho a aplicarla como mecanismo de protección frente a la volatilidad de los precios y al incremento súbito en el volumen de las importaciones, y sería utilizable únicamente por países en desarrollo. De concretarse estos compromisos, podría cambiar relativamente el esquema con que se han venido negociando los tratados comerciales bilaterales en los que se incorpora al programa de liberalización comercial el universo de líneas arancelarias agrícolas y agroindustriales sin considerar el nivel de asimetrías, el grado de desarrollo o la dependencia alimentaria de los países. Ello implicaría disponer de otro instrumento comercial que pudiese apoyar las políticas multilaterales de negociación.
 - En esta misma línea, los países centroamericanos precisan fortalecer las capacidades y conocimientos técnicos para la aplicación de los mecanismos de defensa comercial, frente a las prácticas de competencia desleal en el comercio agrícola internacional. Adicionalmente, existen otras temáticas en las cuales la región puede desarrollar acciones de política conjuntas ante la OMC. Valga señalar las acciones que propugnan por la eliminación de los subsidios a la exportación, eliminación de las ayudas alimentarias distorsionantes al comercio, así como los sistemas de créditos a la exportación, ampliamente aplicado por los países desarrollados y que no han sido objeto de negociaciones en los acuerdos bilaterales.
 - Finalmente, Centroamérica requiere afinar una estrategia de negociación conjunta en materia agropecuaria en la negociación del Acuerdo de Asociación con la Unión Europea. Ello pasa por incluir en las propuestas los intereses de los pequeños productores agropecuarios de la región, los que han estado ausentes en las mesas de negociación.
- b) Creación y desarrollo de equipos negociadores especiales en áreas comerciales e integración regional*
- En la mayoría de países centroamericanos la participación de especialistas agrícolas en los procesos de negociación comercial regionales o bilaterales es sorprendentemente escasa. Dicha responsabilidad ha recaído principalmente en negociadores con insuficientes conocimientos sobre las dinámicas y complejidades de la agricultura. Superar esta práctica será fundamental en los distintos escenarios de negociación en los que participa la región. Para ello es indispensable integrar equipos de especialistas centroamericanos en materia comercial e integración regional, con amplia participación, tales como técnicos de los Ministerios de Agricultura, quienes deben establecer sólidos mecanismos de comunicación con los subsectores productivos, en especial de los pequeños y medianos productores.
- c) Preparación y funcionamiento del reglamento de negociaciones comerciales y rendición de cuentas*
- Una de las mayores deficiencias en los procesos de negociación ha consistido en la insuficiente transparencia y la falta de rendición de cuentas sobre los resultados de los procesos de negociación. Centroamérica debe disponer de un reglamento de negociaciones y rendición de cuentas, que involucre a diversos actores de la pequeña y mediana producción agropecuaria y agroindustrial, y la sociedad civil en general. La información que genera el sector productivo y la sociedad civil es funda-

mental para la identificación de áreas prioritarias en la gestión del comercio exterior.

- *Mecanismo de Información, Divulgación, Educación.* Una parte importante de la política de comercio exterior es informar y divulgar sobre lo que se está haciendo, contribuyendo a elevar el nivel del conocimiento en este campo. Un sector agropecuario y sociedad civil más informados contribuye a elevar el debate y la discusión seria, responsable y productiva. El procedimiento regional debe establecer un mecanismo de información, divulgación y educación, dirigido en general a la sociedad centroamericana y particularmente a la institucionalidad privada agropecuaria.

d) Programa de fortalecimiento de las estrategias de internacionalización externa de productos agroalimentarios

Los países centroamericanos unilateralmente desarrollan acciones de promoción de exportaciones en el exterior; no obstante, las acciones son dispersas, lo que implica destinar mayores recursos para el logro de objetivos. Es por ello que debe fomentarse el establecimiento de alianzas entre los sectores público y privado con el objetivo de promover los bienes y servicios en el exterior y facilitar la exportación de bienes y servicios mediante acciones conjuntas. Para ello debe identificarse la demanda, la determinación de la oferta exportable y el posicionamiento en el mercado.

- Sistema de información de mercados y precios internacionales. Con este sistema se proveerá al sector agrícola de instrumentos e información para el análisis del entorno internacional, de las oportunidades de negocio y de la posición de las empresas y de los subsectores en el mercado: Una especial atención se brindará a la difusión de información, al desarrollo

de capacidades y a la provisión de asistencia para que los diversos actores del sector agrícola utilicen de la mejor manera posible el sistema de información.

- Sistema centroamericano de monitoreo de donaciones de productos agroalimentarios. En el marco de la política agrícola regional se puede desarrollar un procedimiento regional para la importación de donaciones de productos agroalimentarios con el fin de fortalecer la transparencia y reducir los efectos adversos sobre los subsectores productivos. Dicho sistema debe establecer un registro pormenorizado de las donaciones y analizar las políticas nacionales vigentes para el tratamiento de las importaciones donadas, así como el comportamiento que han tenido en situaciones de crisis.
- Finalmente se debe establecer un programa de fortalecimiento institucional de los equipos técnicos que atienden el sector comercio exterior. El programa precisa contemplar una mayor dotación de recursos técnicos, software y humano y la certificación de actividades para información, divulgación y participación.

3.3.3.2. Agenda Complementaria: Transición al Libre Comercio

Antecedentes y Justificación

Las exigencias derivadas del proceso de apertura comercial impulsado en Centroamérica plantean para la agricultura en general y la economía rural en particular, la necesidad de disponer de un marco de medidas y acciones de políticas y de reformas institucionales destinadas a minimizar los impactos negativos no previstos por la apertura comercial, así como para aprovechar potenciales oportunidades propiciadas por la apertura de los mercados. La razón de disponer de una agenda complementaria surge del convencimiento

de que de esa manera será posible cumplir con lo establecido en los múltiples tratados de libre comercio suscritos por estos países, aprovechar adecuadamente las ventajas que se puedan presentar y minimizar el riesgo y los efectos indeseables que se puedan prever.

En otras palabras, la agenda complementaria surge como una consecuencia natural de la perspectiva de implementación del DR-CAFTA y otros acuerdos comerciales, ante el reconocimiento de los espacios vacíos y la falta de preparación de los países para asumir los compromisos y obtener los mayores beneficios de la apertura.

Una de las lecciones de la experiencia en la gestión de los tratados de libre comercio es que los mismos traen con ellos una buena cantidad de requerimientos a nivel de políticas que obliga a ciertas reorientaciones de los procesos y estructuras institucionales tradicionales; pero, también requiere del cumplimiento de una serie de detalles normativos y legislativos, que luego se extienden hasta la modificación de las estructuras institucionales, la formación de recurso humano y el desarrollo de nuevas capacidades.

La urgencia de establecer una agenda complementaria en la región es grande, debido a que además de la liberalización de los mercados, la agricultura a escala mundial presenta una situación volátil y una perspectiva incierta, requiriéndose de cambios fundamentales en términos de estrategia y políticas públicas, a fin de fortalecer una actividad que todavía juega un rol económico y social muy importante. En un sentido amplio, la CEPAL ha señalado que entre los desafíos que enfrentan los países centroamericanos para desarrollar de manera sostenida el sector agropecuario y el medio rural se encuentran: la volatilidad del crecimiento sectorial, la necesidad de elevar la competitividad, aumentar la productividad a la mayoría de subsectores, en particular

en granos básicos, por medio de la diversificación y diferenciación de cultivos, aumentos en la inversión en infraestructura y formación de capital humano en el medio rural y una adecuada gestión del riesgo que contribuya a la obtención de mayores ingresos agrícola, entre otras (CEPAL 2003).

Es por estas razones que los países centroamericanos requieren de una agenda complementaria de medidas y políticas para el sector agropecuario, que les permita sentar las bases para enfrentar los desafíos en la fase de transición hacia la liberalización de los mercados. Y es que tal como plantea la FAO, a medida que avanza la integración de los mercados, los pequeños agricultores no deberían limitarse solamente a producir bienes alimenticios, sino que deben asumir además funciones empresariales con el fin de mejorar sus medios de vida y sobrepasar los límites de la agricultura de subsistencia, para sobrevivir en un mundo globalizado y en un ambiente cada vez más competitivo.

En cuanto a la formulación de la agenda complementaria en Centroamérica, no ha existido un solo proceso ni una sola dirección; pero fue en el marco del debate de la ratificación del DR-CAFTA que aparecieron diferentes propuestas, tanto del sector público como del privado.

a) Medidas de apoyo a productos sensibles.

- Desarrollo de una agenda específica regional para productos agrícolas sensibles. Algunos productos agrícolas se consideran altamente sensibles, entre ellos los granos básicos, productos avícolas, azúcar, café y lácteos. Para ellos debe diseñarse una agenda especial, pues en la transición a la liberalización de los mercados pueden resultar afectados adversamente, impactando variables económicas

claves como el empleo, contribución al producto interno bruto agropecuario, pero sobretodo, pueden afectar la seguridad alimentaria de los centroamericanos.

- Políticas de apoyo a la reconversión de los productores de bienes sensibles. Para minimizar el impacto del proceso de liberalización se debe diseñar un eficiente programa de apoyo a los productores acorde a los compromisos de la OMC. Es decir, transferir apoyo por medio de programas financiados con fondos públicos que no implique transferencias de los consumidores a los productores, sino transferencia de los contribuyentes. Dichas medidas pueden estar ligadas al fomento de la asistencia e investigación y desarrollo de nuevos productos agrícolas, fortalecimiento de programas ambientales y pagos por sus servicios y por el rescate de tierras deterioradas.
- Adecuación de aspectos institucionales. Las modificaciones institucionales en el sector deben dirigirse a reducir los procesos burocráticos y restrictivos para mejorar la eficiencia y eficacia, que permitan viabilizar las oportunidades, pero sobretodo a dar respuesta a las posibilidades de riesgo sanitario y fitosanitario. Un elemento fundamental del fortalecimiento institucional debe ser la coordinación Pública y Privada que permita mayor eficacia en términos institucionales, así como el establecimiento de programas de capacitación continuos y unidades regionales de análisis de riesgo sanitario y fitosanitario.
- Incentivos para la inversión en la producción agropecuaria. Para ello será necesario establecer un paquete de incentivos de atracción a la inversión extranjera, acompañada de políticas agroindustriales sencillas y eficientes y a la promoción de la ciencia y la tecnología mediante pro-

gramas especiales de financiamiento a las innovaciones.

b) Medidas para la competitividad e inocuidad de alimentos

- Atención a aspectos ambientales estratégicos. En este campo se deben gestionar inversiones en ordenamiento territorial, gestión adecuada del recurso hídrico, saneamiento del ambiente, y programas de capacitación y educación en cultura de la relación sociedad y medio ambiente.
- Modernización de las aduanas. Con esta medida se busca la armonización de estándares para regular los requisitos comerciales vinculados a la salud humana, vegetal y animal, la disminución del costo de las exportaciones y la simplificación de los trámites en los pasos fronterizos de la región con el fin de facilitar el comercio.
- En cuanto al fomento de la competitividad será fundamental el fortalecimiento del sistema nacional de sanidad agropecuaria e inocuidad de alimentos y la creación del sistema de información estratégica para agronegocios. Otros problemas identificados se relacionan con los deficientes servicios fitosanitarios en puertos de salida y entrada de productos. Para ello se propone la integración de las cadenas productivas, el fomento de la agroindustria, el desarrollo y transferencia de tecnología, el fortalecimiento de la comercialización interna y del sistema sanitario.

c. Creación de un fondo de compensación regional para el fortalecimiento productivo

- Como mecanismo de compensación se plantea la creación de un Fondo de fortalecimiento productivo, que funcione de manera similar al Fondo para la Compe-

titividad y Reconversión del Sector Agropecuario y Agroindustrial (FOCAGRO) implementado en El Salvador. Se trata de un mecanismo que a nivel de la región es el que más se aproxima a un fondo de compensación en el marco del CAFTA-DR, y funciona como un aporte voluntario de los importadores de los contingentes arancelarios relacionados con los bienes sujetos a la medida. Los recursos captados se utilizan para incrementar la productividad de la cadena, la diversificación y la reconversión productiva. En definitiva, con estos fondos se puede contribuir a la puesta en marcha de las medidas contenidas en la agenda complementaria, las cuales debieran ser financiadas con recursos privados y públicos.

- Un elemento primordial de la agenda complementaria es garantizar la producción y acceso de bienes básicos a la población. En tal sentido, como primera medida se debe impulsar la reconversión productiva haciendo diferenciación según se trate de sectores vinculados con la agricultura de subsistencia o subsectores relacionados con la agricultura no/tradicional. En el caso de los primeros, y considerando su aporte a la seguridad alimentaria, el reto principal consiste en pasar de la agricultura de subsistencia hacia una agricultura con doble función: producción alimentaria y comercial.
- Por su parte, en el caso de la agricultura no/tradicional el reto principal se orienta al fortalecimiento regional de las capacidades competitivas frente a terceros, y a constituirse en sectores transmisores de los beneficios comerciales a lo largo de la cadena de valor. Esto implica el fortalecimiento de los vínculos entre la explotación agrícola (favoreciendo la de los pequeños y medianos productores) y la industria agroalimentaria, así como la

implementación efectiva de reformas legales que contribuyan a la participación de los beneficios por parte de todos los actores involucrados en la cadena, ya que tradicionalmente los menos favorecidos tienden a ser los productores. En este sentido, las medidas propuestas son las siguientes:

- Convenios para capacitaciones, reconversión empresarial de las unidades de producción y la instalación de un centro de formación para la transformación agrícola. Favoreciendo la conformación de redes y asociaciones de pequeños y medianos productores agrícolas, se facilita la canalización y focalización en materia de reconversión empresarial. Un esfuerzo de esta magnitud debe asumirse superando la dispersión prevaleciente, de manera que al insertarse en un nuevo contexto productivo, se compartan los riesgos, así como los beneficios.
- Fortalecimiento y mejora del sistema de educación agropecuaria. Para el aprovechamiento efectivo de la introducción de nuevas tecnologías y la ampliación de las cadenas de valor, se requiere el mejoramiento de los conocimientos técnicos y académicos por parte de la población rural; únicamente de esta manera se puede hacer partícipes de estos beneficios a un sector poblacional que debido a su bajo nivel educativo (formal o informal), tradicionalmente ha estado inserto en actividades productivas de baja remuneración.
- Asistencia técnica para elaborar estudios y propuestas sobre rubros estratégicos destinados al mercado internacional. Con esto se pretende garantizar la capacidad de respuesta de la oferta regional ante los requerimientos de la demanda de terceros

mercados. Asimismo, se trataría de orientar la producción local hacia nichos de mercado donde se goza de una ventaja competitiva.

- Fortalecimiento y articulación de los sistemas normativos y regulatorios. La región debe superar los vacíos legales en sus respectivas legislaciones, principalmente en las relacionadas al ámbito laboral y ambiental, de tal forma que los avances en materia productiva, se suscriban bajo la lógica de un desarrollo humano sostenible.

d) Propuestas para el fortalecimiento institucional y de los servicios de apoyo relacionados al comercio.

- Unión Aduanera. De acuerdo al Banco Mundial (BM), el desempeño de las aduanas en la región se considera deficiente ante los estándares internacionales; y los procedimientos aduanales muchas veces son vistos como uno de los principales obstáculos contra los flujos comerciales en la región. En esta perspectiva, la consecución de la Unión Aduanera es el siguiente paso clave para facilitar el comercio en la región. A corto plazo, las medidas clave son la implementación de un manual único de procedimientos de aduanas, así como la integración total de procedimientos binacionales aduaneros, que establezcan en un solo punto de control en cada frontera.
- En la misma línea, para los problemas de conectividad se plantea incluir el desarrollo de los puertos y carreteras en una estrategia coordinada de transporte regional para América Central, con el fin de asegurar el uso racional de recursos para facilitar el comercio en la región y con los socios externos. La reducción de los costos y el tiempo en los cruces de frontera son esenciales, especialmente para resol-

ver los embotellamientos de acceso para llegar a los puertos en el Atlántico, que enfrentan Nicaragua y El Salvador.

3.3.3.3. Cooperación para el Desarrollo

Antecedentes y justificación

Durante el proceso de negociación del DR-CAFTA y hoy con el Acuerdo de Asociación Económica con la Unión Europea, se crearon expectativas favorables sobre mayores flujos de cooperación internacional hacia el desarrollo agropecuario de la región, como respuesta a los mayores desafíos productivos e institucionales derivados de la reforma comercial. No obstante, los ofrecimientos de cooperación para el desarrollo agropecuario y la integración regional, han resultado insuficiente ante los crecientes desafíos en la región. Algunos programas impulsados por los gobiernos y apoyados por la cooperación han fluido hacia áreas como fortalecimiento de capacidades comerciales, lo cual es positivo, pero han resultado insuficientes en términos de la magnitud de los retos que enfrenta el sector agropecuario y rural.

Por otra parte, se observa en la región falta de cultura de solidaridad regional al interior del proceso de integración regional. De hecho, uno de los retos de la región es superar las asimetrías entre países y al interior de los mismos. En este contexto habrá que realizar grandes esfuerzos por combatir la pobreza, construir agriculturas competitivas, reducir la vulnerabilidad ambiental y superar las marcadas desigualdades sociales, sobre todo en lo urbano-rural. Afrontar estos desafíos supone lograr una zona económicamente más integrada, orientada al desarrollo humano sostenible. Para ello se requiere, entre otros recursos de la continuidad, redefinición y profundización de la cooperación. En este sentido se vuelve indispensable fortalecer los vínculos con la cooperación, de forma tal que la misma constituya un instrumento coheren-

te con el esfuerzo integracionista y el desarrollo y puesta en práctica de las propuestas de política regional.

Es importante señalar que en todo caso, los recursos de la cooperación resultarán siempre limitados ante los requerimientos regionales y los mismos deberán ser complementarios a los esfuerzos de inversión pública y privada provenientes de la región.

a) Propuesta para la definición de la agenda regional de Cooperación

- Coordinación y alineamiento de la Cooperación Internacional. En el marco de la implementación de la política agrícola regional, Centroamérica deberá definir y establecer mecanismos expeditos de alineamiento de la cooperación internacional, de tal forma que las estrategias de cooperación externa respondan a las prioridades contenidas en la presente propuesta. Indudablemente, esto requiere contar con una visión clara de los objetivos que se persiguen así como de la forma de alcanzarlos; por tanto, para operativizar esta medida es necesario definir una estrategia regional de gestión de la cooperación cuyas directrices debieran ser:
 - *Pertinencia.* La coordinación de los objetivos regionales en materia de la agricultura, debe partir desde el instante mismo de la identificación de las prioridades en la región, razón por la cual resulta ineludible partir de un diagnóstico donde se identifiquen prioridades y establezcan resultados concretos. En la misma dirección, sería necesario realizar un mapeo (cuantitativo y cualitativo) de las fuentes de cooperación con que cuenta la región, para que en base a la misma se defina una estrategia de búsqueda de recursos en el exterior.

- *Complementariedad.* Se pretende que los recursos provenientes de la cooperación constituyan un pilar complementario del resto de fuentes de financiación que han sido propuestas en la presente política. Se buscará implementar medidas sostenibles, por lo que resulta indispensable que los mecanismos de financiación superen el tradicional asistencialismo, y en su lugar también se promueva la participación equitativa del sector público y privado. Los gobiernos centroamericanos deben realizar esfuerzos propios a fin de revertir la reducción presupuestaria al sector agropecuario.
- *Transparencia.* Para la efectiva implementación de la política agrícola en particular y de la estrategia de gestión de la cooperación en general, es necesario realizar monitoreos y evaluaciones continuos en base a indicadores medibles y verificables. Asimismo, es necesario que en la vigilancia de los fondos participen agencias y organismos de cooperación técnica y financiera, sector privado, organizaciones de pequeños y medianos productores e identidades representativas de la sociedad civil organizada. También se plantea disponer de un sistema de información horizontal, de tal forma que todos los sectores tengan acceso a la misma información.

b) Propuesta Estratégica para la búsqueda y gestión de recursos

- *Construcción de un fondo financiero para el desarrollo agropecuario y rural.* Los fondos provenientes de la cooperación, deben ser destinados hacia la conformación de un Fondo de cohesión para el desarrollo rural, por medio del cual se contribuya a la consolidación de los procesos de integración regional y sobretodo que

permitan que los sectores potencialmente afectados ante la apertura comercial mejoren su posicionamiento competitivo, o puedan ser compensados ante eventuales salidas del mercado. En tal sentido, los recursos del fondo deben destinarse de forma prioritaria hacia los segmentos de la agricultura afectados por las reformas comerciales; pero sobretodo, deben contribuir a la reconversión económica y social de los segmentos agrícolas y agroindustriales que se encuentran en condiciones de desventaja. Por otro lado, pueden destinarse a la transferencia de conocimientos y tecnología, para elevar la capacidad de adaptación principalmente de los pequeños y medianos productores. Dicho fondo también puede apoyar las acciones innovadoras y mejorar la capacidad de respuesta frente a los retos de la apertura.

- *Integración solidaria de la región.* Al tratarse de un fondo común su destino favorecerá proyectos regionales; no obstante, deberá aplicarse una política regional solidaria, que permita canalizar una mayor cantidad de recursos hacia aquellos países que más lo necesiten, a fin de reducir

las diferencias en el ámbito del desarrollo entre las regiones, así como las disparidades de bienestar entre los ciudadanos. El propósito del Fondo de Cohesión para el desarrollo rural de Centroamérica apoyaría la recuperación de las regiones menos desarrolladas al interior de los países, la diversificación económica de las zonas rurales en declive agrícola, o aún la revitalización de las comunidades rurales con potencial de desarrollo. En otras palabras, el objetivo del fondo buscaría fortalecer la cohesión económica y social y territorial de la región.

- *Integración de la oferta de los cooperantes.* Para ampliar el alcance de la cooperación, no sólo se plantea la coordinación del destino de la misma; sino que además será necesario que los cooperantes armonicen su estrategia de cooperación hacia los países centroamericanos, de tal manera que sean coincidentes entre si y principalmente con los lineamientos establecidos en la política agrícola. De lo que se trata es de evitar la duplicidad de esfuerzos, canalizarla eficientemente para que tenga un impacto efectivo en el desarrollo del sector agropecuario centroamericano.

Bibliografía

- Programa Mundial de Alimentos. *Alza de precios, mercados e inseguridad alimentaria y nutricional en Centroamérica*. San Salvador, El Salvador, Octubre 2008.
- Comité para el Desarrollo Rural, CDR. *Lineamientos para una estrategia de desarrollo rural*. Documento de consulta. San Salvador, noviembre de 1998.
- Comisión Europea. *De la granja a la mesa*. Dirección General de Prensa y comunicación. Unión Europea, julio 2004.
- Informe, *Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible*. San José Costa Rica, 2008.
- Consejo Agropecuario Centroamericano. *Antecedentes y marco general para la formulación de la Política Agrícola Centroamericana*. Documento de Consulta. Abril 2007.
- Ocampo, José Antonio. *Agricultura y desarrollo rural en América Latina*. Desarrollo Rural en América Latina y el Caribe. CEPAL. ALFAOMEGA. Bogotá, Colombia, 2001.
- Flores, Daniel Eduardo. *Sustentabilidad de las cadenas agroalimentarias de Centroamérica*. Fundación Nacional para el Desarrollo. 2006.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL. *Revalorar la agricultura y el desarrollo rural para la sustentabilidad*. Diciembre 2001.
- Consejo Inmobiliario de Centroamérica y Panamá CRICAP. Iniciativa «Conceptualización, estudios y dialogo regional sobre la factibilidad de un instrumento de hipoteca uniforme para Centroamérica y Panamá». Reforma Agraria Integral de la Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas (CNOOC, 2005).
- Desarrollo Rural Productivo. PRORURAL: Documento de Políticas y Estrategias. Ministerio Agropecuario y Forestal MAGFOR. Marzo 2005.
- Santamaría, Oscar Alfredo. *La experiencia del sistema de integración Centroamericana*. CEPAL, Documentos de Proyectos. Octubre 2005.
- Mesa Agrícola Hondureña. *Agricultura Campesina*. Tegucigalpa, Honduras. Noviembre 2002.
- Ministerio de Comercio Exterior de Costa Rica (COMEX) «Normas Sanitarias y Fitosanitarias y obstáculos técnicos al Comercio», presentación de Adolfo Solano y Alejandro Porras. San José, Costa Rica, Junio de 2005.

Anexo 1. Programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe, 1990 – 2005.

Programa	Objetivos	Componentes
Familias por la inclusión social (Argentina 2005)	Fomento del desarrollo, la salud y la retención en el sistema educativo de los niños.	Educación
Con todo derecho. Programa de ciudadanía porteña (Argentina 2005)	Fomento de la salud y la retención en el sistema educativo de los niños y la reducción de la exclusión social.	Educación, salud, nutrición
Bolsa familia (Brasil 2003).	.reducción de la pobreza y la desigualdad a corto y largo plazo.	Educación, salud, alimentación.
Bolsa Escolar (Brasil 2003)	Prolongación de la permanencia en la educación primaria y secundaria y prevención del trabajo infantil	Educación
Bolsa alimenticia (Brasil 2001).	Reducción de la incidencia de la mortalidad y desnutrición infantil y vinculación de las familias en riesgo nutricional con el sistema de atención de la salud.	Salud, alimentación
Programa de erradicación del trabajo infantil (PETI) (Brasil urbano desde 1999)	Eliminación de las peores formas de trabajo infantil	Educación
Chile Solidario (Chile 2002).	Prestación de apoyo integral a familias que se encuentran en condiciones de indigencia y pobreza crítica	Salud, educación, vivienda, trabajo, dinámica familiar, identificación
Familias en Acción (Colombia, 2001).	Protección y fomento de la formación de capital humano en niños de 0 a 17 años de hogares pobres	Salud, educación, alimentación
Superémonos (Costa Rica 2000)	Fomento del acceso y permanencia en el sistema de educación de niños y jóvenes en situación de pobreza, mediante incentivos económicos.	Educación y alimentación
Beca Escolar (Ecuador, 2001)	Fomento del acceso y permanencia de los menores en el sistema escolar	Educación

Población destinataria	Condiciones	Beneficiarios / población	Gastos / PIB
Familias pobres que cuenten con hijos menores 19 años o embarazadas que no cuenten con subsidios de otros programas	Asistencia a la escuela y centros de salud		
Familias indigentes con hijos menores de edad, mujeres embarazadas, adultos mayores o personas con algún tipo de discapacidad en la ciudad de Buenos Aires	Asistencia a la escuela, controles de salud periódicos de embarazadas y niños		
Familias con niños en extrema pobreza, ingreso per cápita de 17 dólares mensuales. Familias con niños en pobreza moderada, ingresos de 17 a 34 dólares	Asistencia a la escuela, calendario de cuidado de la salud familiar	16%	0.28%
Niños de 6 a 15 años, pertenecientes a familias con ingresos per cápita mensuales de hasta 90 reales.	De un 80% a 85% de asistencia a la escuela	4.7%	0.13%
Familias con ingresos per cápita inferiores a 15 reales, con mujeres embarazadas, lactantes y con niños menores de 6 años	asistencia a controles de salud prenatales y nutricionales, inmunizaciones y desarrollo infantil		
Familias con ingreso per cápita inferiores a la mitad de salario mínimo (65 dólares al mes) y que tenga niños en edad escolar de zonas urbanas y rurales. En zonas urbanas, niños de 10 a 14 años insertos en la prostitución, el tráfico de drogas, la recolección de basura y el comercio callejero.	80% de asistencia a la escuela	0.45%	0.04%
Familias en situación de indigencia	Cumplimiento de 53 condiciones mínimas en educación, salud, identificación, habitabilidad, dinámica familiar, ingresos monetarios y trabajo.	6.45%	0.10%
Familias urbanas y rurales pobres con niños de 0 a 17 años, no beneficiarias de los hogares comunitarios y de empleos en acción	80% de asistencia a la escuela. Asistencia a los Centros de Salud para controles de crecimiento y desarrollo de los niños.	4.01%	0.3%
Familias pobres con niños y adolescentes de 7 a 18 años que asisten a la escuela	Asistencia a la escuela. No usar cupones para comprar licor, cigarros, drogas u otros bienes. No transferir cupón a otras personas.	1.12%	0.019%
Niños de 6 a 15 años matriculados en el sistema escolar que pertenezcan al quintil más pobre de la población	90% de asistencia a la escuela		0.05%

Programa	Objetivos	Componentes
Programa de Asignación Familiar (PRAF) (Honduras, 1990)	Incremento del capital humano de niños de familias pobres, ayudándolos a quebrar el círculo de la pobreza	Educación, salud y alimentación
Programa de avance mediante la salud y la educación (PATH) (Jamaica, 2002)	Incremento de los logros en salud y educación, reducción del trabajo infantil y superación de la pobreza	Educación, salud y alimentación
Oportunidades (ex - Progresá) (México, 1997)	Incremento de la capacidad de las familias en extrema pobreza mediante la inversión en capital humano en los ámbitos de educación, alimentación y salud.	Educación, salud y alimentación
Red de Protección Social "Mi Familia" (Nicaragua, 2000)	Fomento de la acumulación de capital humano de niños de familias pobres en las áreas de educación, nutrición y salud.	Educación, salud y alimentación
Tarjeta de solidaridad (Rep. Dominicana, 2005)	Reducción de la pobreza extrema y el hambre. El programa unifica las iniciativas "Comer es primero" y la ficha ILAE.	Educación, salud y nutrición
Proyecto 300 (Uruguay, 2000)	Inserción escolar de niños en situación de calle	Educación

Fuente: Tomado de Villatoro, Pablo. «Los nuevos programas de protección social asistencial en América Latina y el Caribe». Documento de trabajo, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile 2005. Página 167-168.

Población destinataria	Condiciones	Beneficiarios / población	Gastos / PIB
Familias pobres con: <ul style="list-style-type: none"> Niños de 6 a 12 años que no han terminado el 4º grado de enseñanza primaria. Niños menores de 3 años Discapacitados de hasta 12 años Mujeres embarazadas Adultos mayores de 60 años 	Inasistencia escolar máxima de 7 días. Asistencia a los centros de salud.	4.7%	0.019%
Familias pobres con niños de 0 a 17 años, mujeres embarazadas o lactantes, adultos mayores y discapacitados	85% de asistencia a la escuela. Asistencia a los centros de salud.	9.07%	0.32%
Familias bajo línea de pobreza, entre cuyos miembros haya jóvenes de 8 a 18 años matriculados en educación primaria o secundaria, lactantes de 4 a 24 meses, niños de 2 a 5 años con desnutrición y mujeres embarazadas y lactantes.	85% de asistencia a la escuela. Asistencia a los centros de salud	25%	0.32%
Niños de 0 a 13 años de familias pobres. Los mayores de 6 años deben estar matriculados en la enseñanza básica	Menos de 6 días de inasistencias no justificadas a la escuela. Asistencia a centros de salud. Vacunas al día en los niños	1.21%	0.021%
Población en extrema pobreza, identificada mediante el sistema único de identificación de beneficiarios.	85% de asistencia escolar. Visitas periódicas a centros de salud	12%	
Niños en situación de calle que participan en algún proyecto socio educativo del instituto del niño y el adolescente de Uruguay que tenga de 6 a 14 años.	Asistencia a la escuela		

Anexo 2. Ejemplos de Asignaciones de Ingresos / Gastos a Funciones Específicas en Centroamérica. Año 2005.

Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
<ul style="list-style-type: none"> • 6% del PIB para educación. • 6% de ingresos corrientes para el Poder Judicial. • 20% de impuestos de ventas para Asignaciones Familiares. • 30% del impuesto sobre combustible para la Comisión Nacional de Viabilidad del Ministerio de Obras Públicas CONAVI. 	<ul style="list-style-type: none"> • 6% de ingresos para el sistema judicial. • 7% de ingresos para el Fondo de Desarrollo Local FODES. 	<ul style="list-style-type: none"> • 2.2% de ingresos ordinarios para el organismo judicial. • 2.2% de ingresos para la Universidad de San Carlos. • 4.4% de ingresos para las municipalidades. • 1.3% para el deporte. 	<ul style="list-style-type: none"> • 6% del presupuesto para la Universidad Nacional. • 5% del presupuesto para las municipalidades. 	<ul style="list-style-type: none"> • 4% de ingresos para las municipalidades (hasta alcanzar el 10% en 2010). • 6% del presupuesto para la Universidad Nacional.

Fuente: Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales. Guatemala, Agosto 2006. www.icefi.org

Anexo 3. Centroamérica: Carga Tributaria del Gobierno Central, 2001 – 2007 (en porcentajes)

País	Años						
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Guatemala	9.7	10.6	11.7	11.5	11.2	11.9	12.2
El Salvador	10.4	11.3	11.9	12.0	12.9	13.8	14.2
Honduras	16.3	16.3	13.7	14.3	14.4	15.3	16.0
Nicaragua	13.2	14.1	15.9	16.5	17.5	18.0	18.5
Costa Rica	13.1	12.9	12.9	12.9	13.5	14.0	15.2

Fuente: SIECA. Centroamérica en cifras. WWW.SIECA.ORG

Anexo 4. Centroamérica: Gastos presupuestados por el gobierno central según ramas de la administración 1996 – 2003. En porcentajes.

Ramo	Años							
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Presupuesto total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Relaciones exteriores	1.97	1.71	1.15	1.04	0.92	1.08	0.97	0.95
Gobernación	4.79	3.95	3.90	3.87	3.34	5.41	4.80	5.50
Defensa	5.14	4.04	3.90	3.5	3.55	5.09	4.30	4.30
Hacienda	8.63	2.08	1.83	1.6	1.74	1.25	1.30	1.90
Educación	15.7	13.3	14.6	15.6	15.4	18.0	15.7	17.5
Salud pública y asistencia social	7.0	16.6	16.3	16.8	16.3	9.40	8.40	9.70
Trabajo y previsión social	0.34	0.30	1.74	1.50	1.51	0.38	0.32	0.35
Economía	0.44	0.75	0.75	0.90	0.76	1.06	1.06	1.18
Agricultura y ganadería	2.29	1.60	1.80	1.90	2.20	3.40	2.80	3.60
Obras públicas	9.80	8.40	9.30	8.60	6.50	8.40	8.50	7.01
Otros egresos	43.80	47.0	44.7	44.9	47.8	46.4	51.8	47.9

Fuente: WWW.SIECA.ORG

funde

Fundación Nacional
para el Desarrollo

Calle Arturo Ambrogi #411, entre 103 y 105 Av. Norte,
Colonia Escalón, San Salvador, El Salvador.

P.O. BOX 1774, Centro de Gobierno

PBX: (503) 2209-5300

Fax: (503)2263-0454

E-mail: funde@funde.org

comunicaciones@funde.org

Página web: www.funde.org

Con el apoyo de:



ISBN 978-99923-945-6-4



9 789992 394564 >