AGENCIA PARA EL DESARROLLO INTERNACIONAL

Oficina de Desarrollo Rural
Informe No. 25

ESTRATEGIA PARA EL DESARROLLO DEL SECTOR AGRICOLA DE LA MISION AID EN GUATEMALA (1988 - 1992)

Febrero de 1988
USAID/Guatemala

ESTRATEGIA PARA EL DESARROLLO DEL SECTOR AGRICOLA

I. RESUMEN DE LA PERSPECTIVA GENERAL 1

II LA SITUACION AGRICOLA/RURAL EN GUATEMALA 5

A. La Agricultura en la Economía 5

B. El Comportamiento Reciente del Sector 6

III. OBSTACULOS PARA UN DESARROLLO MAS RAPIDO 9

A. Deficiencias Estructurales 10

1. Distribución y Utilización de la Tierra 11
2. Comercialización/Almacenamiento/ Procesamiento 11
3. Caminos 12
4. Manejo de los Recursos Naturales 12
5. Riego 13
6. Energía 13

B. Deficiencias Institucionales 13

1. Generación y Transferencia de Tecnología 13
2. Sistema de Provisión de Insumos 14
3. Sistema de Entrega de Créditos 14
4. Asociaciones de Agricultores 15
5. Educación y Adiestramiento Agrícola 15

C. Políticas Desacertadas 15

IV. META Y ESTRATEGIA DEL SECTOR AGRICOLA 16

A. Agricultura de Subsistencia 17

B. Agricultura Comercial 21

V. INTERVENCIONES ESTRATEGICAS PROPUESTAS 22

A. Continuación y/o Ampliación de las Intervenciones Actuales de la Misión AID 22

1. Riego 22
2. Crédito Agrícola 23
3. Investigación y Extensión Agrícola 24
4. Comercialización y Procesamiento de los Productos 24
5. Manejo de los Recursos Naturales 25
6. Infraestructura Rural 26

B. Reformas Institucionales y de Políticas del Sector Agrícola 27

1. Agenda para el Diálogo sobre Políticas 28
2. Fortalecimiento y Reorganización Institucional 34

C. Otras Donantes 37

D. Financiamiento Propuesto 42

VI. ASUNTOS ESPECIALES 44

A. Distribución y Uso de la Tierra 44

B. El Banco Nacional de Desarrollo Agrícola (BANDESA) 47

C. Mejoras Ambientales 52

D. Seguridad Alimentaria 54

Cuadros

Anexo A Antecedentes Generales y Descripción del Sector Agrícola

Anexo B Recomendaciones de la Comisión Agrícola de los Estados Unidos

Anexo C Otras Metas y Tácticas Relacionadas con la Estrategia del Sector Agrícola

Anexo D Recientes Políticas Guatemaltecas Sobre el Medio Ambiente

I. RESUMEN DE LA PERSPECTIVA GENERAL

La estructura de la agricultura guatemalteca es dualística, compuesta por dos amplios sistemas: el comercial y el de subsistencia. Aun cuando las fincas en transición pueden situarse entre estas dos categorías, la mayoría está claramente situada en una u otra.

El sistema comercial generalmente comprende grandes fincas que disponen de acceso fácil a tierras productivas, mercados de capital y de insumos, así como a la infraestructura necesaria. Dados los conocimientos tecnológicos internacionales, los precios internacionales de los productos y los costos y precios relativos en Guatemala, estas fincas utilizan las técnicas de producción más avanzadas. La mayor parte de la producción de este sistema es exportada, frecuentemente por medio de acuerdos internacionales. La calidad de los productos suele ser uniformemente alta para satisfacer el exigente mercado internacional. El comportamiento de este sistema depende mucho de los precios determinados por el mercado. Este sistema proporciona dos tercios de los ingresos brutos en divisas y el 80 por ciento de los impuestos directos totales.

El sistema de subsistencia comprende principalmente agricultores con poca tierra y trabajadores sin tierra, quienes producen principalmente para su propio consumo y venden cualquier pequeño excedente a los mercados cercanos. La calidad y uniformidad de los productos y su rendimiento físico son muy variables pero generalmente malos. Las técnicas de producción por lo general son de mano de obra intensiva, ya que para este grupo numéricamente grande el costo de oportunidad de la mano de obra es bajo, mientras que los precios de todos los demás insumos son altos (para ellos). La disponibilidad de tierras productivas, mercados amplios para los productos e infraestructura de apoyo es casi inexistente. Los productores de más escasos recursos en este sistema de subsistencia son atrapados en un círculo opresivo de baja productividad y muy limitados ingresos que es difícil de romper. El valor de su producción es bajo debido a que los productos son económicamente inferiores y son vendidos en los mercados cercanos de bajos ingresos. Dada la baja productividad, no pueden generar excedentes con que financiar mejoras en su combinación de insumos y métodos de producción. Además, los mercados de capital y de insumos no se encuentran disponibles para este grupo de productores.

Aun cuando las condiciones para el desarrollo acelerado del sistema comercial parecerían ser más favorables que aquellas para el sistema de subsistencia, los precios relativamente bajos de los productos de exportación en el mercado mundial, combinados con políticas económicas

desacertadas, han reducido la rentabilidad de estas empresas claves orientadas hacia la exportación. Asimismo, se han reducido las inversiones en el desarrollo y mantenimiento de tierras agrícolas productivas y la aplicación de tecnologías de producción más avanzadas. Sin embargo, aumentos importantes en el Producto Interno Bruto (PIB) agrícola pueden lograrse a corto plazo principalmente por medio de un ambiente más favorable para las inversiones en este sistema comercial, mientras que se pueden lograr mejoras a mediano y largo plazo por medio de una asistencia directa al sistema de subsistencia.

Para que la agricultura guatemalteca desempeñe el papel principal de que es capaz en una economía acelerada para el desarrollo de la nación, tanto a corto como a largo plazo, es claro que los obstáculos para ambos grupos deben ser atendidos. La Estrategia para el Desarrollo del Sector Agrícola de la Misión está diseñada para apoyar la transición de fincas de subsistencia a operaciones comerciales, mientras se mejoran la inversión, eficiencia y las oportunidades de generación de ingresos de las empresas comerciales ya existentes.

En términos generales, la Estrategia para el Desarrollo del Sector Agrícola de la Misión incluye dos metas cualitativas. Primero, está dirigida hacia la utilización más completa de la capacidad existente de producción. Esto se logrará al asegurar un ambiente estable de políticas y de apoyo institucional que inducirá al grupo ya comercial a lograr la producción y eficiencia de que es capaz al presente. El establecimiento de este ambiente también beneficiará al sistema de subsistencia, ya que es una condición necesaria para una máxima producción competitiva en el mercado. Sin embargo, no es una condición suficiente para este último grupo. Por consiguiente, la segunda meta de la Estrategia es ampliar la capacidad de producción que permita al populoso grupo de subsistencia producir eficiente y competitivamente por medio de mejoras en los conocimientos, habilidades, infraestructura y recursos, pudiendo así efectuar la transición a la agricultura comercial.

Según descrito en la Sección IV, quizás el mecanismo más importante para transformar la agricultura de subsistencia en agricultura comercial es la producción de cultivos internacionalmente comercializables, lo que podría llamarse "agricultura de exportación". La reciente experiencia de la Misión AID en Guatemala en diversificación de cultivos, combinada con sistemas de riego, apoya el concepto de que con la debida asistencia los agricultores de subsistencia pueden romper el círculo de pobreza en un breve plazo de tres años por medio de la producción de cultivos no tradicionales.

Por consiguiente, el enfoque de la Estrategia para el Desarrollo del Sector Agrícola de la Misión es "la

agricultura comercial de exportación" con énfasis en el riego y en la diversificación de los cultivos. Esto se llevará a cabo por medio de dos mecanismos: (1) el apoyo y diálogo sobre políticas específicas del sector agrícola, conjuntamente con los programas de Apoyo Económico y del P. L. 480 y (2) los proyectos nuevos y ampliados que utilizan fondos de Asistencia para el Desarrollo y moneda local. Durante los cinco años del período de la Estrategia (1988 - 1992), la Misión AID en Guatemala tiene como meta invertir $200 millones con el propósito de llevar a cabo la Estrategia. Para lograr el máximo impacto, se requerirá una estrecha integración de los fondos de Asistencia para el Desarrollo con los de los Programas de Apoyo Económico y del P. L. 480. Combinados con recursos considerables del Gobierno de Guatemala y de otros donantes, estos desembolsos serán necesarios para ayudar a transformar al sector agrícola y a partir de 1990, lograr la meta de un crecimiento anual promedio del 3.5 por ciento del PIB agrícola como mínimo.

Con relación a la agricultura comercial, las políticas e infraestructura pública representan las áreas de mayor impacto potencial. Se espera que las condiciones de la demanda sean generalmente favorables. Por consiguiente, la Misión propone dar al sector agrícola la asistencia específica para trabajar con el Gobierno de Guatemala en el desarrollo de un ambiente propicio. Las políticas propuestas para ser enfocadas en la asistencia a este sector (discutidas en la Sección V) serán coordinadas con la agenda general de políticas macroeconómicas de los Programas de Apoyo Económico y del P. L. 480. Al lograr la cooperación y colaboración del Ministerio de Agricultura se ganará un apoyo político importante para la reforma de las políticas. Simultáneamente, el financiamiento en moneda local aumentará las asignaciones presupuestarias claves y mejorará la eficiencia y los servicios del sector público.

Con relación a la agricultura de subsistencia, los esfuerzos para promover la transición hacia la producción comercial de exportación serán apoyados por medio de reformas a las políticas y al fortalecimiento institucional, a través de la asistencia específica al sector. Se harán intervenciones directas por medio de proyectos relacionadas con la producción, con financiamiento de la tradicional Asistencia para el Desarrollo. La Misión enfocará su cartera de proyectos del sector agrícola durante el período de la Estrategia concentrándose en la agricultura bajo riego y en la diversificación de cultivos en el Altiplano. Estas son las áreas donde los efectos en términos de empleo, ingresos y producción son más rápidos y más sostenibles y en las cuales la Misión ha demostrado capacidad y experiencia. Las intervenciones específicas relacionadas con este enfoque se concentrarán en:

- ampliación de los sistemas de riego, de pequeña y mediana escala, para facilitar la diversificación de cultivos

- mayor apoyo a la comercialización y transformación de los productos agrícolas, especialmente para la exportación

- desarrollo de mecanismos para el otorgamiento de créditos a pequeños agricultores y a grupos de agricultores con el propósito de financiar la diversificación de cultivos

- ampliación de la generación y transferencia de la tecnología agrícola, especialmente la relacionada con la agricultura bajo riego

- mejoras en el uso y manejo de los recursos naturales (conservación de suelos, agroforesta y distribución de tierras), especialmente relacionados con cuencas importantes del Altiplano

- ampliación de la infraestructura rural (caminos y electrificación) relacionada con la comercialización y la agroindustria

Las intervenciones específicas en cada área, tanto existentes como propuestas, se describen en la Sección V. Según se indicó anteriormente, la cartera de proyectos continuará siendo enfocada geográficamente en el Altiplano, donde se concentra la mayor parte de la agricultura de subsistencia (en su mayoría indígena). Sin embargo, este enfoque no limitará a la Misión para aprovechar oportunidades limitadas y bien definidas en otras áreas.

La Iniciativa Centroamericana establece la meta de un crecimiento anual del 3.5 por ciento del valor de la producción agrícola en toda la región. El clima y los recursos naturales de Guatemala son tales que creemos que la nación posiblemente pueda exceder esta tasa regional. Suponiendo que no ocurran mayores rebajas adicionales en los precios del mercado mundial para las exportaciones agrícolas tradicionales, que las relaciones comerciales de los países de la región continúen mejorando y que la Estrategia aquí descrita se lleve a cabo en forma exitosa, se puede pronosticar un crecimiento positivo en la agricultura de exportación durante los próximos años. Suponiendo reformas positivas en las políticas y éxitos contínuos en las exportaciones no tradicionales, podemos concluir que un crecimiento anual del 4.5 por ciento en la agricultura de exportación sea una meta factible para el período 1988-1990. En vista de este resultado, la agricultura de transición (de

subsistencia a comercial) tendría que crecer únicamente en un 3 por ciento (la actual tasa de crecimiento demográfico) para alcanzar la meta total del sector del 3.5 por ciento. Esta meta se podría alcanzar en 1989. Por consiguiente, en 1990 el sector estaría situado firmemente sobre una trayectoria de crecimiento agregado del 3.5 por ciento. Con un comercio intraregional mejorado, posiblemente podría exceder dicha cantidad. Se espera que después de 1992 las tasas de crecimiento de los dos sistemas sean casi iguales y que permanezcan en un 3.5 por ciento por lo menos durante una década.

II. LA SITUACION AGRICOLA/RURAL EN GUATEMALA

La agricultura siempre ha desempeñado un papel principal, si no dominante, en la economía guatemalteca. Sin embargo, durante los últimos veinte años su papel ha sido menos importante de lo que las fuerzas económicas solas le habrían llevado a anticipar. En los años 1970 las políticas favorecieron el desarrollo de sectores que sustituyeron las importaciones y el comercio entre el Mercado Común Centroamericano, a costa de la agricultura tradicional. Durante la primera mitad de los años 1980, el sector fue perjudicado por la inestable situación socio-política y por políticas macroeconómicas desacertadas (por ejemplo, una tasa de cambio sobrevaluada e impuestos de importación discriminatorios). Los bajos precios en el mercado mundial para las principales exportaciones de Guatemala también contribuyeron a los problemas del sector durante este último período. Sin embargo, la contribución del sector al PIB y a la generación de empleos ha sido relativamente estable, alrededor del 25 y 50 por ciento respectivamente. Por consiguiente, es claro que la agricultura guatemalteca no sólo es importante sino duradera. Nuestra estimación es que la contribución del sector agrícola al PIB podría exceder la meta del 3.5 por ciento anual de crecimiento durante los próximos cinco años, siempre que se lleven debidamente a cabo las políticas y proyectos descritos en este documento.

Para comprender mejor las labores inmediatas, esta sección presenta una descripción del sector.

A. La Agricultura en la Economía

Por mucho tiempo el sector agrícola ha dominado el lento desarrollo de la economía guatemalteca y continúa siendo un sector crítico para el progreso de la economía nacional. Aún después del rápido crecimiento no agrícola de los años 1970, la agricultura todavía contribuye por lo menos un cuarto del total del PIB del país. En otros aspectos de la economía aún asume más importancia: seis de cada diez personas de la fuerza laboral son empleadas en el sector y las exportaciones

agrícolas generan dos tercios de las divisas del país. (El Anexo A describe con más detalle la agricultura guatemalteca y la economía rural.)

Como lo sugieren los indicadores sobre la generación de empleos y otros, la economía guatemalteca aún está en su mayor parte basada en el área rural. El sesenta por ciento de la población total reside en las áreas rurales y su bienestar económico está estrechamente relacionado con la agricultura y la agroindustria. El otro 40 por ciento de la población está concentrada en los pocos centros urbanos, siendo la Ciudad de Guatemala el más grande.

El sector agrícola es excesivamente disparejo, variando de la agricultura de subsistencia según se ha practicado por siglos, a la producción altamente tecnificada para mercados externos sofisticados. Comprende tres subsectores: Los cultivos de consumo básico; los productos tradicionales y no tradicionales de exportación; y la ganadería. Aun cuando los productos básicos (principalmente maíz y frijol) todavía son productos de la dieta básica y de suma importancia para una gran proporción de la población, este subsector representa únicamente el 11 por ciento del PIB agrícola.

El subsector de exportaciones incluye unos pocos cultivos tradicionales (café, algodón, banano, azucar y cardamomo) que por mucho tiempo han proporcionado la mayor parte de los ingresos agrícolas por exportaciones. Estos cultivos juntos aún generan el 60 por ciento de las exportaciones agrícolas. Sin embargo, durante los últimos años se han hecho esfuerzos para incrementar el total de las exportaciones y, aún más importante, diversificar su base. Al presente, la venta de frutas y hortalizas frescas y elaboradas, de plantas ornamentales y de flores representan alrededor del 12 por ciento de los ingresos por exportaciones agrícolas. El subsector de exportaciones es el más grande de los tres y produce un 54 por ciento del PIB agrícola.

El subsector de ganadería representa el 35 por ciento del PIB agrícola. La producción de la carne es lo más importante, seguida por los productos lácteos, aves de corral y cerdos. La producción de lácteos no satisface la demanda interna, así requiriendo una importación considerable de lácteos (principalmente leche descremada en polvo). La demanda de carne está estancada, mientras que el consumo de pollo se ha incrementado. La producción ganadera total ha variado poco durante los últimos años y las exportaciones son relativamente sin importancia.

B. El Comportamiento Reciente del Sector

El comportamiento general del sector agrícola durante los años 1980 ha sido poca halagador, con un aumento poco

significativo en el valor agregado. El comportamiento de los subsectores ha variado mucho y sus diferentes perspectivas económicas tienen implicaciones importantes para las actividades de desarrollo propuestas.

La producción de cultivos de consumo básico continúa concentrándose en las fincas de subsistencia, a pesar que en los años recientes ha habido una mayor producción comercial. Un grave problema de este subsector se relaciona con el crecimiento general de la productividad y la suficiencia de la producción futura, dado el rápido crecimiento de la población del país. No sólo se encuentra la productividad actual de estos cultivos entre la más baja de la región, sino que ha tendido a disminuir durante los últimos años. La producción total simplemente no ha aumentado con suficiente rapidez para compensar el rápido crecimiento demográfico. El mantenimiento en el futuro de la disponibilidad per cápita tiene implicaciones de seguridad alimentaria y requerirá un mayor incremento en la productividad y/o aumento de las importaciones.

El reciente comportamiento del subsector de exportaciones tradicionales ha sido determinado principalmente por los mercados internacionales de productos individuales. Un sobreabastecimiento de café en los mercados mundiales en años recientes provocó una baja en los precios y grandes pérdidas a la industria guatemalteca. Aun cuando la producción está algo concentrada entre grandes productores, todavía existen alrededor de 40,000 pequeños productores cuyos ingresos han sido seriamente afectados por la caída de los precios. En este ambiente más restringido del mercado, se requieren mejoras en la industria guatemalteca si se desea mantener su competitividad en las exportaciones. La productividad es relativamente baja, especialmente entre los pequeños productores. Una considerable proporción de plantaciones existentes son viejas y se requiere reemplazarlas con nuevas variedades de mayor rendimiento y resistencia a las enfermedades.

Los precios del algodón en el mercado mundial también han estado bajos hasta hace poco cuando se recuperaron. Como resultado de los bajos precios, la producción mermó en forma considerable, lo cual redujo mucho los ingresos en las fincas, los ingresos por las exportaciones y la generación de empleos. Aun cuando se cultiva en grandes fincas, el algodón genera una considerable cantidad de empleos durante la temporada de cosecha. Mientras que la productividad aún se compara favorablemente en la región, el costo se ha vuelto relativamente alto debido al problema del control de plagas que requiere la aplicación de grandes cantidades de insecticida. Gran parte de la tierra anteriormente sembrada con algodón está siendo utilizada para otros usos, especialmente cultivos mecanizados de soya, maíz y sorgo.

Para mantener una industria nacional competitiva, se requerirá un aumento considerable en la productividad, concentrándose en medidas menos costosas para el control de las plagas.

Después de la baja de los precios mundiales a finales de los años 1970, la industria del banano se estabilizó y se ha ampliado durante los últimos cinco años. Los ingresos de divisas y la generación de empleo han vuelto a alcanzar los niveles anteriores y actualmente se han estabilizado. La productividad continúa entre las más altas de la región y las perspectivas del mercado externo parecen ser halagadoras.

En contraste, la industria del azúcar en Guatemala, bastante similar a la del mercado mundial, ha confrontado condiciones adversas durante varios años. Las constantes reducciones en la cuota del mercado preferencial de los Estados Unidos y los precios mundiales constantemente bajos han disminuido los ingresos de divisas. Las reducciones en la producción aumentarán el ya alto desempleo existente en la Costa Sur como resultado de la baja en la industria del algodón. Aunque comparada con otras industrias de azucar en la región, la de Guatemala es relativamente eficiente, las perspectivas del mercado mundial no son halagadoras debido a la sobreproducción y a la preferencia por otros productos (mieles de maíz y endulzantes sin calorías).

Aunque tan experimentada como algunas de las otras industrias de exportación, la industria del cardamomo en Guatemala se ha desarrollado durante los últimos 15 años y actualmente es considerada como un cultivo tradicional de exportación. Durante los años 1980 los ingresos de las exportaciones de este producto excedieron los del banano y del azúcar y Guatemala logró ser el mayor exportador de cardamomo del mundo. Sin embargo, otros países han aumentado su producción y los precios han disminuido drásticamente debido a que la oferta excede a la demanda hasta en un 40 por ciento. Los ingresos de Guatemala están reduciéndose, al igual que los ingresos de los productores, quienes cuentan con alrededor de 50,000 pequeños productores. Se espera una considerable reducción de exportadores, permaneciendo únicamente los más eficientes. Para que la industria guatemalteca mantenga su mercado, deben efectuarse mejoras.

El crecimiento en la producción de los cultivos no tradicionales (frutas y hortalizas frescas y elaboradas, flores y plantas ornamentales) ha sido rápido durante los últimos años y actualmente contribuye casi una quinta parte del PIB agrícola y el 3 por ciento del total de las exportaciones. El crecimiento refleja los esfuerzos del país para diversificar y ampliar su base de exportaciones y explotar sus ventajas (clima, ubicación, mano de obra abundante) en los mercados internacionales. Las perspectivas

del mercado parecen favorables y se espera que las tendencias de crecimiento continúen, siempre que se puedan superar los serios obstáculos actuales a la exportación.

El subsector ganadería ha cambiado poco durante los últimos 15 años. La producción ganadera total no ha mostrado crecimiento durante los últimos años, a pesar de haber cambiado su composición. La producción y exportaciones de carne han disminuido como resultado de la baja en la demanda interna de los consumidores cuyos ingresos reales se han reducido y de controles de calidad más estrictos. La industria del pollo es la única actividad del sector ganadero que demuestra algún crecimiento durante los últimos años.

* * *

De este examen del sector agrícola de Guatemala surgen dos puntos. El primero, que la agricultura continúa siendo un componente importante y crítico para la economía nacional. Si se desea lograr un crecimiento más rápido tras el tiempo, los esfuerzos para mejorar la economía nacional tienen que concentrarse en mejoramientos en el sector agrícola. El segundo punto es que el comportamiento reciente de los diferentes subsectores ha sido sumamente variado pero predominantemente deficiente. Además, algunos sectores (por ejemplo, el azúcar) confrontan perspectivas sombrías en el mercado a largo plazo así como grandes ajustes. Otros requerirán una gran renovación para mantenerse competitivos. La importancia histórica del sector así como su potencial obviamente lo sugiere como un enfoque principal para los esfuerzos de desarrollo económico. Y, a pesar que la ampliación de su base para incluir cultivos no tradicionales parece ser justificada, también requerirá atención la base existente.

Cuando el sector confronta serios problemas y presenta retos para el desarrollo al largo plazo, cuenta con muchas ventajas. (La base de los recursos rurales se describe en detalle en el Anexo A.) Está dotado de una base abundante de recursos naturales como son grandes extensiones de tierras productivas, lluvias adecuadas y un clima favorable así como una mano de obra industriosa. También, el país está geográficamente bien ubicado, lo cual le permite competir en los grandes mercados internacionales.

III. OBSTACULOS PARA UN DESARROLLO MAS RAPIDO

Los esfuerzos para el desarrollo enfocados hacia el sector rural tienen muchos problemas fundamentales que resolver. La mayor parte son bien conocidos y muy obvios, y todos están relacionados con la situación agrícola-rural-macroeconómica. Los problemas incluyen:

- una pobreza rural muy dispersa
- una desnutrición crónica
- altas tasas de desempleo y subempleo
- una rápida migración rural-urbana
- un deterioro creciente del medio ambiente
- presiones crecientes demográficas sobre la tierra
- bajos niveles de alfabetización y educación

Desde la elaboración de la Estrategia para el Desarrollo del País (CDSS) en 1984, la Oficina de Desarrollo Rural ha realizado varios análisis sobre los principales problemas para el desarrollo con el propósito de diseñar proyectos que estimulen una mayor productividad y un crecimiento más rápido del sector agrícola. Un estudio en 1985 (Metas, Estrategias e Intervenciones de Proyectos para el Desarrollo Agrícola de la Misión AID en Guatemala) identificó y analizó los principales problemas para aumentar la productividad agrícola y los ingresos rurales. En febrero de 1987 un análisis más extenso del sector agrícola fue preparado por la Oficina de Desarrollo Rural. En base a los análisis anteriores, esta revisión fue ampliada para incluir otros factores que inhiben el crecimiento de la economía agrícola. En abril de 1987 una Comisión Agrícola de los Estados Unidos fue nombrada para hacer una revisión de la situación agrícola en Guatemala y analizar su relación con la economía nacional. Al mismo tiempo, identificó los principales problemas y sugirió algunas intervenciones prioritarias. (Las recomendaciones detalladas se presentan en el Anexo B.)

En base a estos análisis, los principales problemas para el crecimiento agrícola en Guatemala pueden ser agrupados en tres categorías: deficiencias estructurales, deficiencias institucionales y políticas desacertadas.

A. Deficiencias Estructurales

Los problemas físicos y estructurales están estrechamente relacionados con las condiciones políticas y estructurales que han prevalecido por largos años en el sector rural. Estas incluyen factores como: inseguridad física e incertidumbre como resultado de la confusión política de los últimos años; la percepción de inseguridad en la tenencia de tierra que ha mermado la inversión; presiones de la población y una mano de obra inestable; ingresos bajos per cápita, distribuidos

en una forma demasiado dispareja; y desnutrición entre los grupos de bajos ingresos. Quizás aún más crítica es la situación del empleo en el área rural. Tradicionalmente, miles de pequeños agricultores han complementado sus ingresos agrícolas con trabajos de temporada fuera de sus terrenos en grandes plantaciones de la Costa Sur. Sin embargo, conforme se ha reducido la rentabilidad de los cultivos tradicionales de exportación, se ha ido cambiando la producción hacia operaciones de menor necesidad de mano de obra intensiva como lo son la ganadería y los granos básicos o simplemente las tierras se han dejado de cultivar. La actual reducción en la generación de empleo ha afectado los ingresos de no menos de 600,000 jefes de familia del área rural. Simultáneamente, muchos de estos trabajadores agrícolas están presionando por tener acceso a tierras ociosas para producir como mínimo para su consumo, mientras que otros se están desplazando a las ciudades para unirse a las filas de los subempleados urbanos. Los principales problemas físicos y estructurales incluyen:

1. Distribución y Utilización de la Tierra

La distribución de la tierra está altamente concentrada. Tradicionalmente, el sector agrícola ha sido dominado por unos cuantos terratenientes relativamente adinerados con plantaciones de cultivos tradicionales de exportación (por ejemplo, café, algodón, banano, azúcar, ganado) y con una buena infraestructura disponible. Al otro extremo, la población agrícola se caracteriza por un gran número de pequeños propietarios, arrendatarios y trabajadores quienes no pueden producir más que para subsistir. Estos pequeños agricultores producen la mayoría de los granos básicos necesarios para satisfacer la demanda nacional, tienen poco acceso al capital, cuentan con una infraestructura extremadamente deficiente y utilizan tecnologías agrícolas tradicionales de bajo rendimiento. Esta estructura agrícola dualística no permite el uso más eficiente de los escasos recursos de tierra, especialmente en el Altiplano.

2. Comercialización/ Almacenamiento/ Procesamiento

Mientras que el sector agrícola de Guatemala estuvo orientado hacia los mercados tradicionales de exportación, las actividades de comercialización, procesamiento y almacenamiento fueron generalmente inadecuados. Sin embargo, conforme se han ido volviendo más importantes las exportaciones no tradicionales, la infraestructura de comercialización se ha vuelto un grave obstáculo. Aun cuando existen algunas plantas de empaque y congelado de hortalizas y frutas en algunas partes del Altiplano, éstas son subutilizadas, subcapitalizadas, operadas en forma deficiente y no satisfactoriamente conectadas con compradores en el exterior y productores locales, lo que limita potencialmente mayores cantidades y valores de exportaciones no tradicionales.

3. Caminos

Aun cuando Guatemala cuenta con un sistema bien desarrollado de caminos primarios y secundarios, la falta de caminos terciarios y de acceso de los centros de producción al mercado, particularmente en el Altiplano Occidental, limita el acceso de los pequeños agricultores a los insumos agrícolas y restringe su posibilidad para llegar a los mercados. Cuando se encuentra disponible, el transporte es caro y poco confiable. Aunque los agricultores del Altiplano tienen el potencial para diversificar y aumentar su producción, cuentan con pocos incentivos para hacerlo debido a que dependen excesivamente del transporte humano o animal para llevar sus productos al mercado. También, el mantenimiento de caminos es deficiente y se ha observado un fuerte deterioro de algunos caminos primarios como la carretera del Atlántico. Esto tiene un impacto sumamente negativo en todas las exportaciones agrícolas tanto tradicionales como no tradicionales en términos de mayores costos de transporte y deterioro del producto. Además, un estudio regional de transportes llevado a cabo por ROCAP a principios de 1987 identificó la falta de instalaciones portuarias adecuadas, de almacenaje y de transporte refrigerado como un serio impedimento al aumento de las exportaciones de productos perecederos no tradicionales.

4. Manejo de los Recursos Naturales

En muchas de las áreas altamente pobladas del Altiplano, la tala de árboles excede la renovación natural y artificial. Esto se debe al alto consumo de leña, a incendios forestales y a plagas, así como al desmonte de la tierra para usos agrícolas. Los bosques naturales se están reduciendo en un uno por ciento anualmente, lo cual provocará que desaparezcan los bosques naturales de Guatemala en un período de cuarenta años, a menos que se tomen medidas apropiadas inmediatas de reforestación y de manejo de bosques.

Mucha de la tierra desmontada es altamente susceptible a la erosión, particularmente en el área densamente poblada y extensamente cultivada del Altiplano. Se estima que únicamente en el Valle de Quetzaltenango la erosión alcanza anualmente cuatro toneladas métricas de capa superficial. Esta pérdida empobrece rápidamente el suelo el cual pierde su fertilidad, aumentando la ya existente severa pobreza rural y forzando a los agricultores a limpiar hasta laderas empinadas. Sin la utilización de prácticas de conservación de suelos en estas áreas, habrá a largo plazo una agricultura poco productiva y poco sostenible, mientras que se mantendrá baja su productividad.

5. Riego

El período relativamente corto de retención de humedad de las tierras volcánicas y el bien delineado verano (enero-abril) ocasiona, en la mayor parte del país, poca humedad para producir cosechas durante todo el año o para lograr la mayor productividad posible. Al presente únicamente el 3.5 por ciento de las tierras regables del país cuentan con riego, el nivel más bajo en Centroamérica. De las 17,300 hectáreas con acceso a riego, únicamente 5,800 hectáreas se están regando debido a la falta de canales secundarios y a un mantenimiento adecuado, lo cual hace que un potencial productivo alto no esté siendo aprovechado. La falta de riego también limita la diversificación de cultivos, la que obtiene su mejor mercado durante el verano seco.

6. Energía

Aún cuando el gobierno ha logrado satisfacer la demanda de energía urbana, únicamente el 7 por ciento de la población rural de Guatemala cuenta con electricidad, la tasa más baja en Centroamérica. Aproximadamente 4.4 millones de habitantes de las áreas rurales no cuentan con electricidad. Aún más crítica es la falta de energía confiable y suficiente para empresas industriales que podrían ubicarse en las áreas densamente pobladas del Altiplano Occidental. Este desarrollo industrial podría generar empleos fuera de las fincas, así como proporcionar servicios de procesamiento de productos del sector agrícola no tradicional que está creciendo rápidamente. Además, la falta de electricidad ha sido un obstáculo al desarrollo de pequeñas industrias caseras que dependen de una fuente externa de energía.

B. Deficiencias Institucionales

Los problemas institucionales que confronta el sector agrícola son el resultado de una combinación de factores que provienen de una red desmejorada de servicios del sector público, de asignaciones presupuestarias insuficientes, de una disminución en las inversiones del sector privado, de un bajo nivel de preparación de campesinos y de asociaciones de agricultores débiles. Estas condiciones se reflejan en una baja productividad. Los principales problemas institucionales incluyen:

1. Generación y Transferencia de Tecnología

A pesar que en una oportunidad el Instituto de Ciencia y Tecnología Agrícola (ICTA) tuvo la fama de ser una institución de investigación de excelencia, se ha desmejorado debido a un presupuesto muy limitado, la lentitud en ajustarse a la investigación de cultivos no tradicionales y su limitada

capacidad para trasmitir a los agricultores las tecnologías apropiadas y la información sobre la producción. Además, debido a la gran variedad de climas y suelos, mucha de la tecnología de ICTA no es apropiada para las diferentes áreas del país. Asimismo, las asociaciones privadas de productores de cultivos tradicionales han hecho pocos esfuerzos para financiar y realizar sus propias investigaciones.

La divulgación de los resultados de la investigación y la aplicación de técnicas mejoradas de administración son especialmente difíciles debido a la diversidad del sector agrícola. La Dirección General de Servicios Agrícolas (DIGESA) y la Dirección General de Servicios Pecuarios (DIGESEPE) han tenido problemas de suficiente personal y financiamiento que ha limitado sus esfuerzos para mejorar la productividad agrícola.

2. Sistema de Provisión de Insumos

Los fertilizantes, semillas e insecticidas son ampliamente utilizados por la agricultura de exportación tradicional y actualmente están siendo solicitados cada vez más para la producción de la agricultura de exportación no tradicional. Sin embargo, los sistemas de distribución no son confiables y la reciente intervención del gobierno en la distribución de los insumos ha debilitado aún más el sistema. El pequeño agricultor confronta una desventaja muy particular en este mercado ya que los insumos no están siempre disponibles en el momento y lugar necesarios y los precios están sujetos a grandes fluctuaciones.

3. Sistema de Entrega de Créditos

La utilización de paquetes tecnológicos de alto costo (variedades mejoradas, fertilizantes, insecticidas, etc.) depende de la disponibilidad de créditos a corto plazo para producción. Actualmente el acceso al crédito para producción y para inversiones a largo plazo está drásticamente restringido. El Banco Nacional de Desarrollo Agrícola (BANDESA) es la principal fuente de crédito para los pequeños agricultores (30,000 prestatarios). Sin embargo, se encuentra descapitalizado, no muy bien organizado, demasiado burocrático y generalmente incapaz de satisfacer las numerosas necesidades de crédito de los agricultores. Las prácticas y reglamentos del sistema comercial bancario son conservadoras y restrictivas; tradicionalmente las operaciones del pequeño agricultor no tienen acceso al sistema de préstamos de la banca privada. Conforme aumenta la producción de cultivos de exportación no tradicional, crece proporcionalmente la demanda de créditos de estas empresas que son de uso intensivo de capital. La eliminación de las restricciones crediticias por medio de mejoras en el funcionamiento de las instituciones, tanto del sector privado como del público, es esencial para el desarrollo de un sector agrícola diversificado.

4. Asociaciones de Agricultores

Guatemala cuenta con un gran número y una amplia variedad de organizaciones de agricultores. Sin embargo, muchas de ellas sufrieron durante la lucha política de 1975-1983, y actualmente se encuentran seriamente endeudadas, desilusionadas y con un liderazgo débil. Las organizaciones agrícolas efectivas tienen el potencial para proporcionar a sus miembros los insumos, créditos, asistencia técnica y apoyo necesarios para la comercialización de los productos. De igual importancia, ellas multiplican el impacto de otras instituciones de apoyo del sector privado y público. El actual gobierno favorece el desarrollo de organizaciones agrícolas. Sin embargo, para que estas asociaciones se restablezcan se requerirán considerables recursos financieros y técnicos, así como el deseo del gobierno para proporcionar un clima contínuo de políticas de apoyo.

5. Educación y Adiestramiento Agrícola

Este problema es especialmente crítico cuando se trata de introducir cultivos no tradicionales a campesinos de subsistencia, los cuales requieren altos niveles de tecnología y la utilización adecuada de insumos y créditos. Los materiales impresos, los cuales pueden ser la forma más efectiva de enseñanza y comunicación, tienen una aplicación limitada entre una población no educada. Quizás tan importante como los bajos niveles de preparación técnica del personal de extensión e investigación del sector público agrícola, es la carestía de las capacidades administrativas entre los oficiales del sector público. Los programas ampliados y mejorados de educación y capacitación pueden introducir cambios en los patrones tecnológicos y de cultivos al nivel de las fincas, mejorar las comunicaciones y la divulgación de la información, así como proporcionar una mayor eficiencia para la ejecución de programas y proyectos.

C. Políticas Desacertadas

Las políticas desacertadas están entre las más serias restricciones al mayor crecimiento, eficiencia e inversión del sector agrícola. Estas incluyen elementos de políticas macroeconómicas en general (monetarias, fiscales, de cambio, de comercio) y políticas específicas del sector (distribución de la tierra, utilización del agua, precios, investigación, asignaciones presupuestarias). En vista que la agenda de reformas a las políticas será un componente principal del apoyo específico propuesto de la Misión al sector agrícola, la Sección V incluye un análisis completo de políticas importantes a esta Estrategia.

IV. META Y ESTRATEGIA DEL SECTOR AGRICOLA

La meta general de la Misión AID en Guatemala es maximizar el impacto de sus recursos para lograr un crecimiento económico más rápido y sostenido, mejorar el nivel de vida y fortalecer las instituciones democráticas en una forma consistente, con los ideales y objetivos de los guatemaltecos y los de los Estados Unidos.

Dentro de este marco, la meta del programa de desarrollo agrícola de la Misión es facilitar una contribución mayor de parte del sector rural al crecimiento económico nacional, con una mayor participación en estos beneficios de crecimiento por la mayoría pobre rural. Se logrará esta meta por medio de una producción creciente y sostenida, mayor empleo, ingresos rurales crecientes y una base de recursos naturales mejorada.

Esta meta es totalmente consistente y contribuye a otros objetivos de los Estados Unidos en la región, que incluyen: la meta de la Iniciativa Centroamericana del 3.5 por ciento anual de crecimiento agrícola regional; la existente Estrategia para el Desarrollo del País de la Misión (CDSS); el programa actual de asistencia al desarrollo rural; las metas de la Comisión Kissinger; las conclusiones de la Comisión Agrícola de los Estados Unidos; los dos recientes Planes de Acción de la Misión y la Declaración del Enfoque Agrícola y de Desarrollo Rural de la Oficina de la AID para Latinoamérica y el Caribe. Además, el objetivo está completamente de acuerdo con los planes y estrategias para el desarrollo agrícola del Gobierno de Guatemala. (Para más detalles véase el Anexo C.)

La Misión aumentará al máximo el impacto de sus limitados recursos y su capacidad operacional por medio de:

- la concentración prioritaria de sus recursos a los problemas más serios
- la multiplicación del impacto de los recursos limitados de la Misión al combinarlos con los del Gobierno de Guatemala y de otros donantes internacionales
- la incorporación al proceso de desarrollo de los recursos técnicos y financieros del sector privado
- la selección de actividades que lleven al máximo la integración y utilización de la moneda local de los Programas de Apoyo Económico, del P. L. 480 y de la Sección 416

- la concentración en actividades para las cuales la Misión AID en Guatemala cuenta con una ventaja especial y/o experiencia positiva

Según fue indicado en la Perspectiva General, la agricultura guatemalteca es dualística, compuesta de sistemas de producción comercial (orientada hacia la exportación) y de producción para subsistencia. Ambos son muy importantes para la economía nacional guatemalteca, el primero debido a su contribución histórica al PIB agrícola, a los ingresos derivados de las exportaciones y a los impuestos; y el segundo, debido a su tamaño numérico, su contribución a los alimentos básicos de consumo y su potencial para participar y contribuir más ampliamente al desarrollo total. Para lograr la meta de crecimiento propuesta por la Iniciativa Centroamericana del 3.5 por ciento anual al PIB agrícola durante el período de la Estrategia, deberá prestársele atención tanto al sistema de producción comercial como al de producción para subsistencia.

A. Agricultura de Subsistencia

Actualmente la agricultura de subsistencia no está en condición para responder rápida y abiertamente a las condiciones del mercado muy variables, principalmente debido a impedimentos estructurales e institucionales. Para que este sistema sea competitivo en el ambiente del mercado comercial, se requieren mayores intervenciones en apoyo a la producción. Por consiguiente, las actividades apoyadas por la Asistencia para el Desarrollo y el Programa de P. L. 480, dirigidas principalmente a pequeños productores y a campesinos de escasos ingresos del Altiplano Occidental, serán el medio para convertir este sistema de producción en una agricultura comercial y moderna.

Las condiciones del Altiplano justifican su selección como el área geográfica de principal concentración de los proyectos de la Misión AID. Como se describió en la Sección I, esta área incluye un 67 por ciento de la población rural del país que se dedica principalmente a la agricultura de subsistencia. También, es el área más pobre, donde un 90 por ciento de las familias percibe ingresos anuales menores a $2,400, es decir $500 per cápita. La región cuenta con una población de 191 personas por kilómetro cuadrado y únicamente el 19 por ciento de buenas tierras (0.2 acres por persona). El crecimiento demográfico es alto, lo cual ocasiona una creciente presión sobre la tierra, así como la subdivisión de las ya pequeñas propiedades rurales a lotes aún más pequeños. La dependencia de estas pequeñas fincas de la producción de granos básicos para subsistencia no les permite a los dueños generar ningún excedente significante de producción o ingreso con que comprar bienes y servicios fuera

de la finca o invertir en mejoras en ella. De hecho, muchas de estas fincas de subsistencia que utilizan patrones tradicionales de cultivo y tecnologías, ya no pueden mantener a una familia, con lo cual forzan a los miembros de las familias a emigrar a otras regiones en busca de empleo (por ejemplo, a las grandes fincas de la Costa Sur o a la ciudad capital).

Aunque la concentración demográfica y las parcelas de tierra sumamente pequeñas son problemas serios para mejorar los ingresos y la generación de empleo del Altiplano, su densidad de población indígena (el grupo meta) garantiza que ésta es el área inequívoca donde concentrar los esfuerzos en términos del costo-efectividad de la transferencia de la asistencia y para la organización de los agricultores. Es una área suficientemente pequeña para ser logísticamente manejable, pero bastante representativa para que los logros de la región puedan aplicarse en otras áreas. Además, debido a su tierra volcánica y clima frío, esta región está muy favorecida para la producción rentable de frutas y hortalizas de clima templado, según lo demuestran los proyectos pasados y presentes de la Misión AID.

Dada esta concentración de proyectos de la Misión AID en el Altiplano, el propósito es transformar estas fincas de subsistencia en pequeñas operaciones comerciales. De esta manera habrán excedentes de producción para aumentar los ingresos, los ahorros y el consumo familiares; mayores inversiones en la finca; una mayor demanda de bienes y servicios fuera de la finca que estimule inversiones rurales adicionales; y menores incentivos para migrar en busca de los limitados empleos en las áreas ya sobrepobladas. Un mayor PIB agrícola y un aumento de la participación de estas fincas en "transición" en el mercado ampliará el crecimiento y le permitirá al grupo meta obtener mayores beneficios de este crecimiento (como ha sido el caso en Taiwán, Corea del Sur y Japón).

Debido a los cada vez más limitados recursos de la tierra en la región, es necesario introducir cultivos de alto valor y de uso de mano de obra intensiva y/o crianzas de animales menores (cerdos, pollos, conejos, etc.) que puedan utilizar pequeñas áreas mientras que aprovechan los suelos, el clima y la mano de obra disponible para producir excedentes tanto para el mercado doméstico como para el internacional. El mecanismo del Gobierno de Guatemala y de la Misión AID desde inicios de 1980 para facilitar esta transformación ha sido la "diversificación" (frutas y hortalizas), simultáneamente mejorando la infraestructura rural de apoyo (riego, terrazas agrícolas, caminos, electrificación, industrias procesadoras) y el apoyo institucional (investigación, extensión, crédito, mercado de tierras,

comercialización, organizaciones de agricultores). (Para más detalles sobre los proyectos de la Misión AID desde 1982, véase el Cuadro 1.)

Los resultados de este esfuerzo de diversificación han sido muy alentadores. En una evaluación de los esfuerzos de diversificación de la Cooperativa Cuatro Pinos, llevada a cabo por "International Food Policy Research Institute" con la colaboración del INCAP (Cultivos No Tradicionales para Exportación en la Agricultura Tradicional de Pequeños Propietarios: Efectos en la Producción, Consumo y Nutrición en Guatemala), se llegaron a las siguientes conclusiones:

- Como cultivos no tradicionales, las hortalizas para exportación parecen ser una alternativa prometedora para el desarrollo debido al uso de mano de obra intensiva y su demanda creciente en los países industrializados;

- Los cultivos no tradicionales de exportación son considerablemente más rentables para los agricultores que los cultivos tradicionales. Las ganancias netas (los márgenes brutos) por unidad de tierra de arveja china -- el nuevo cultivo más importante -- son en promedio cinco veces aquellas del maíz -- el cultivo tradicional más importante;

- Los cultivos no tradicionales de exportación generaron empleos locales directamente en la finca e indirectamente por medio del mayor comercio de los ingresos gastados localmente. La mano de obra en la agricultura de las fincas produciendo hortalizas para exportación aumentó en un 45 por ciento -- aproximadamente la mitad de mano de obra familiar y la otra mitad de mano de obra contratada;

- Agregándole al nivel de empleo en la finca una estimación del empleo generado con el abastecimiento de los insumos y la comercialización de los productos, hay un aumento total del 21 por ciento en la generación de empleo relacionado con la agricultura, así reduciendo la migración intraregional de los miembros de las familias campesinas;

- Al mantener pequeñas cantidades de producción de maíz para el consumo familiar, su productividad aumentó debido a un mejor manejo (más fertilizantes y desyerbadas) del cultivo de subsistencia al introducirse los nuevos cultivos de exportación; y

- Los gastos -- utilizados como indicadores del ingreso -- aumentaron en un 38 por ciento, con lo cual las fincas más pequeñas y de más escasos recursos subieron la escala de los ingresos.

Resultados similares proporcionó una investigación del impacto llevada a cabo en febrero de 1987 como parte del Proyecto de Sistemas de Diversificación para el Pequeño Agricultor de la Misión AID. Los resultados preliminares de una muestra de 1,142 fincas (738 de las cuales estaban directa o indirectamente involucradas con el proyecto) incluyen los siguientes:

- Las fincas que diversificaron como consecuencia del proyecto obtuvieron más de tres veces los ingresos netos que aquellas que no diversificaron.

- Las fincas diversificadas consumieron el 10 por ciento más de alimentos que aquellas que no diversificaron.

Los factores claves para lograr la diversificación y una productividad más alta en el Altiplano son las terrazas agrícolas y el mini-riego. Independientemente de los dos estudios antes mencionados, otras fuentes indican que las terrazas agrícolas pueden duplicar la producción agrícola de granos básicos, mientras que el mini-riego puede quintuplicar la producción y los ingresos agrícolas de las hortalizas, todo dentro de los dos años siguientes a la instalación de estas mejoras. La experiencia ha demostrado que la conservación de suelos y el riego producen quizás el mayor impacto para transformar las fincas de subsistencia a operaciones comerciales en un período de tiempo relativamente corto. Combinado con la producción no tradicional de frutas y hortalizas, les permite a los pequeños agricultores romper el ciclo de pobreza y participar en la economía del mercado como productores tanto como consumidores.

Sin embargo, la diversificación de cultivos bajo riego por si sola no es suficiente para asegurar la transformación permanente y masiva de las fincas de subsistencia. También se requieren estructuras y servicios de apoyo como son: buenos caminos rurales que permitan el acceso a los insumos, productos y servicios; el desarrollo y la divulgación de tecnologías apropiadas para los nuevos cultivos no tradicionales; crédito agrícola oportuno para financiar las tecnologías más costosas; mercados accesibles y plantas procesadoras para los nuevos productos; así como organizaciones de agricultores efectivas que obtengan los insumos, comercialicen los productos y administren los sistemas de riego. Aun cuando existen otros serios problemas al desarrollo agrícola, descritos en la Sección III (lo cual

incluye un ambiente de políticas no favorable), las intervenciones anteriores -- combinadas con y directamente apoyando una concentración en el riego y la diversificación de cultivos -- han sido seleccionadas por la Misión para formar una estrategia estrechamente enfocada y bien dirigida hacia las fincas de subsistencia durante el período de transición.

Ya que la diversificación redundará en mayores cantidades de exportaciones agrícolas no tradicionales, debe mencionarse la demanda internacional para las frutas y hortalizas. De acuerdo con el Almanaque de Mercadeo de Productos para 1986, el consumo de fruta fresca no cítrica (manzana, kiwi, papaya, fresa, etc.) en los Estados Unidos ha aumentado de 48 libras por persona en 1972 a 66 libras por persona en 1984 (un aumento del 37 por ciento). Simultáneamente, las hortalizas frescas y los melones han aumentado constantemente de 70 libras por persona a 82 libras por persona durante el mismo período (un aumento del 27 por ciento). También el consumo per cápita de frutas tropicales seleccionadas (papaya, aguacate, banano y piña) aumentó en un 33 por ciento de 1970 a 1983. No existe razón para esperar que este consumo per cápita en los Estados Unidos no continúe creciendo y que Guatemala pueda obtener parte de este crecimiento por medio de productos de alta calidad a precios razonables, de que es capaz de producir.

Los mercados Mexicanos y domésticos para frutas y hortalizas frescas también son prometedores. Al año 2,000 la población de México llegará a 120 millones de personas, mientras que la demanda del cercano mercado de Tapachula aumentará en 1990 de 10 a 50 toneladas métricas. La Ciudad de Guatemala duplicará su población en los próximos 15 años, lo cual aumentará al año 1990 la demanda de los supermercados (Paiz y Samaritana, las dos cadenas más grandes) de 20 a 100 toneladas métricas. Además, existen en los Estados Unidos, Europa, México y el resto de Centroamérica crecientes mercados para frutas y hortalizas congeladas y procesadas.

B. Agricultura Comercial

Dado el ambiente político e institucional adecuado, la agricultura moderna de exportación tiene la capacidad de generar sus propias respuestas a los incentivos de mercadeo al corto plazo. Por consiguiente, los esfuerzos de la Misión en apoyo a este grupo estarán dirigidos hacia la eliminación de impedimentos institucionales y de políticas para un crecimiento económico estable. El medio para efectuar estas iniciativas será el apoyo al sector agrícola, según se describe en la siguiente sección.

V. INTERVENCIONES ESTRATEGICAS PROPUESTAS

Para lograr las metas establecidas en la Sección IV durante el período de cinco años de la Estrategia, se hará énfasis en la agricultura comercial para exportación, por medio del diálogo y apoyo específico a la agricultura, así como por medio de intervenciones específicas de proyectos.

En base a la serie de estrategias y documentos analíticos mencionados anteriormente, las siguientes seis áreas prioritarias han sido identificadas en las cuales se concentrarán los proyectos de la Misión AID: riego, crédito agrícola, investigación y extensión agrícola, comercialización y procesamiento de productos, manejo de los recursos naturales e infraestructura rural. A continuación aparece un descripción de las intervenciones actuales y propuestas que tienen impacto en estas áreas prioritarias.

A. Continuación y/o Ampliación de las Intervenciones Actuales de la Misión AID

La experiencia y las evaluaciones indican que la Misión debe continuar y/o ampliar lo que está actualmente realizando en forma eficiente en las siguientes áreas seleccionadas:

1. Riego

Según mencionado anteriormente, las actividades de mini-riego financiadas por la Misión AID durante los últimos diez años han tenido mucho éxito en aumentar los ingresos del agricultor, generar empleos y diversificar los cultivos. Se continuará la construcción de los sistemas de riego para pequeños agricultores dentro del Proyecto ampliado de Desarrollo Agrícola del Altiplano hasta el año fiscal 1993. Grandes cantidades de moneda local del Programa de la Sección 416 para 1986 ya se han puesto a la disposición del Ministerio de Agricultura para ampliar los sistemas pequeños y medianos de riego en todo el país. Esta actividad será considerablemente incrementada durante el período de la estrategia con financiamiento de moneda local del Programa P. L. 480 Título I, mientras que se llevará a cabo el fortalecimiento institucional y las mejoras operacionales en el manejo de los sistemas de riego, así como los aspectos sobre políticas dentro de la asistencia específica al sector. La eficiente y racional instalación de los sistemas de riego será apoyada con la preparación de un plan maestro nacional de utilización de aguas y una ley de aguas (ambos apoyados por la asistencia específica al sector), mientras que se hará énfasis en la contratación del sector privado para realizar los estudios de factibilidad y la construcción de los sistemas. Con este mayor énfasis en la agricultura bajo riego, la Misión

ampliará su apoyo a los sistemas medianos de bombeo siempre que los pequeños agricultores puedan beneficiarse. Estas actividades de la Misión lograrán regar 33,000 hectáreas de tierra durante el período de la estrategia, lo cual beneficiará a 41,500 familias de agricultores y aumentará el valor de la producción en Q115.5 millones.

2. Crédito Agrícola

El Banco Nacional de Desarrollo Agrícola (BANDESA) ha sido la entidad principal desde 1970 por medio de la cual la Misión ha canalizado la asistencia crediticia a los pequeños agricultores y a las organizaciones rurales. A pesar de los problemas de funcionamiento que el Banco tiene, está prestando servicios a aproximadamente 30,000 pequeños y medianos agricultores que de otra forma no tendrían acceso a crédito institucionalizado a tasas de interés razonables. El Banco cuenta con una extensa infraestructura rural en todo el país y es una de las pocas instituciones que proporciona préstamos a las cooperativas y a las asociaciones de agricultores. Dado su alcance, su concentración en los grupos meta de la Misión AID y su progreso e interés expresado (descrito en la Sección VI, Asuntos Especiales) para mejorar sus operaciones,BANDESA podría recibir más recursos financieros de la Misión si el Banco continúa llevando a cabo mejoras institucionales. Simultáneamente, la Misión AID fortalecerá las instituciones del sector privado (por ejemplo, las federaciones de cooperativas, las organizaciones no gubernamentales) que entregan crédito agrícola al grupo meta.

Según lo muestra el Cuadro 1, la Misión actualmente cuenta con cinco proyectos que están canalizando crédito a los productores rurales: tres por medio de BANDESA, uno por medio de un banco privado y uno a través de una organización privada voluntaria. Con la incorporación de actividades ampliadas de diversificación al Proyecto de Desarrollo Agrícola del Altiplano durante el año fiscal 1988, se proporcionará apoyo técnico concentrado adicional a BANDESA hasta el año fiscal 1993. (Para una exposición más amplia de BANDESA, véase la sección sobre Asuntos Especiales.) Un tercer proyecto con BANDESA (Programa de Apoyo Económico/83) será deobligado/reobligado durante el año fiscal 1988 para lograr una utilización más apropiada del crédito dentro del Banco. En abril de 1988 se llevará a cabo un análisis sobre los créditos manejados a través de BANDESA y de los bancos privados dentro del Proyecto de Desarrollo Agroindustrial para determinar su continuación o deobligación/reobligación hacia otras actividades de comercialización. Las actividades de crédito a través de una organización privada voluntaria (La Fundación del Centavo) se ampliaron durante el año fiscal 1987 y se continuarán hasta el año fiscal 1993. El Proyecto de Tecnificación de Cultivos Tradicionales de Exportación

establecerá durante el año fiscal 1989 un fondo de crédito para renovar y ampliar la producción de cultivos permanentes del pequeño agricultor como café, cacao, cardamomo y hule. Recursos financieros adicionales para crédito agrícola serán proporcionados durante el período de la estrategia 1988-1992, principalmente por medio de moneda local del Programa P. L. 480 Título I, con pequeñas cantidades de recursos de Asistencia para el Desarrollo utilizadas para la asistencia técnica a las diferentes instituciones financieras. Por medio de estas actividades la Misión espera movilizar $10 millones existentes de sus propios recursos a 5,000 pequeños y medianos agricultores durante el período de la Estrategia. También se espera que las mejoras en BANDESA, como resultado de la asistencia de la Misión y del diálogo sobre políticas resulten en que el Banco Interamericano de Desarrollo proporcione fondos a BANDESA para crédito agrícola hasta por una cantidad adicional de $40 millones.

3. Investigación y Extensión Agrícola

Frecuentemente denominado generación y transferencia de tecnología, actualmente la Misión tiene un proyecto en esta área (Sistemas de Diversificación para el Pequeño Agricultor). Estas actividades serán incrementadas dentro del Proyecto ampliado de Desarrollo Agrícola del Altiplano, el cual proporcionará apoyo adicional a ICTA y ayudará con el establecimiento de una fundación privada de investigación para el desarrollo de tecnologías para los cultivos diversificados, con atención especial al manejo integrado de plagas. Además, el nuevo Proyecto de Tecnificación de Cultivos Tradicionales de Exportación a iniciarse con el sector privado durante el año fiscal 1989, desarrollará y divulgará tecnologías mejoradas de producción y de elaboración para los cultivos permanentes de exportación de los pequeños productores, con lo cual se mejorará la calidad del producto, se reducirán los costos unitarios de producción y se mantendrá y/o ampliará la participación en el mercado mundial. DIGESA y DIGESEPE continuarán recibiendo apoyo dentro del Proyecto ampliado de Desarrollo Agrícola del Altiplano con relación a una transferencia más amplia de la tecnología apropiada para los cultivos y la ganadería. Durante el período de la Estrategia, estas actividades de la Misión proporcionarán tecnologías mejoradas a 25,000 pequeños y medianos productores, lo que aumentará el valor de la producción en Q22.8 millones.

4. Comercialización y Procesamiento de los Productos

Aunque la Misión está preocupada por la comercialización de la creciente producción agrícola que se requerirá al largo plazo como resultado del riego y la diversificación de cultivos (ya está interviniendo en varios proyectos), su participación desarticulada y no integrada quizás ha sido el

eslabón más débil de la asistencia anterior de la Misión AID. Esto fue recientemente señalado por las evaluaciones de los proyectos de Sistemas de Diversificación del Pequeño Agricultor y Desarrollo Agrícola del Altiplano, las cuales identificaron la comercialización como una alta prioridad para la diversificación. En consecuencia, el Proyecto de Desarrollo Agrícola del Altiplano -- a ser ampliado durante el año fiscal 1988 para incluir actividades de diversificación -- tendrá un componente principal de comercialización doméstica y de exportación, a la vez que colaborará con el actual Proyecto de Desarrollo Agroindustrial en un enfoque integrado de mercadeo. Simultáneamente, el Proyecto de Desarrollo Agroindustrial extenderá y ampliará su contrato con CLUSA (Liga de Cooperativas de los E.E.U.U.) hasta el año fiscal 1991, con el propósito de trabajar con las exportaciones y la comercialización doméstica de frutas y hortalizas a través de las cooperativas. El Proyecto de Fomento Lechero continuará sus operaciones de procesamiento de productos lácteos hasta el año fiscal 1990, mientras que el Proyecto de Coordinación para el Desarrollo del Sector Privado será ampliado en el año fiscal 1988 para mejorar el mercadeo de los productos de lana de FUNDAP. El fortalecimiento institucional y la reorganización del Instituto de Comercialización Agrícola (INDECA), así como intervenciones adicionales de comercialización y políticas sobre mercadeo, serán tratadas simultáneamente dentro del diálogo de políticas y de apoyo específico al sector.

5 Manejo de los Recursos Naturales

En julio de 1987 la Misión comprometió $7.5 millones adicionales de fondos de donación de Asistencia para el Desarrollo con la Fundación del Centavo (Proyecto 0343), para ampliar el programa de compra/venta de tierras iniciado en 1984 como un proyecto piloto. (Para más detalles sobre las intervenciones privadas y públicas en la comercialización de tierras, véase la sección sobre Asuntos Especiales.) Esta donación adicional permitirá que al año 1992 este programa sea autofinanciable. Durante el período de la Estrategia este programa beneficiará a 2,000 familias de campesinos (a partir de 1993 unas 1,200 familias adicionales anualmente), lo cual aumentará el valor de la producción en Q51.5 millones. La Misión no contempla ninguna otra intervención directa en la redistribución de tierras con recursos de Asistencia para el Desarrollo.

La Misión continuará financiando hasta el año fiscal 1993 las actividades de conservación de suelos dentro del Proyecto ampliado de Desarrollo Agrícola del Altiplano. Toda la construcción de terrazas agrícolas con fondos de moneda local del Programa P. L. 480/84 será terminada a la finalización del año fiscal 1988 o reprogramada. Además,

cantidades considerables de moneda local del Programa P. L. 480 Título I y de alimentos por trabajo del P. L. 480 Título II estarán disponibles durante el período de la Estrategia para ampliar las actividades de conservación de suelos a través de la Dirección General de Servicios Agrícolas (DIGESA) y de las organizaciones privadas voluntarias. Estas actividades de la Misión resultarán en 24,000 hectáreas de conservación de suelos durante el período de la Estrategia y beneficiarán a 75,000 agricultores, lo cual facilitará la instalación de mini-riego en laderas y una productividad sostenida.

El esfuerzo piloto de la Misión relacionado con la silvicultura continuará hasta el año fiscal 1993 dentro del Proyecto de Desarrollo Agrícola del Altiplano, con una ampliación a la agroforestería. Cantidades considerables de fondos en moneda local del Programa P. L. 480 Título I y de alimentos por trabajo del P. L. 480 Título II serán utilizadas durante el período de la estrategia, a través de las organizaciones privadas voluntarias, para ampliar las actividades de reforestación/forestación en cuencas importantes donde la Misión cuenta con actividades complementarias. Se le dará énfasis a las actividades privadas de forestación/reforestación por medio de incentivos para su manejo racional que serán proporcionados por el Gobierno de Guatemala al sector privado (especialmente a través de una nueva ley forestal apoyada por el diálogo sobre políticas del sector agrícola). Durante el período de la Estrategia, 10,000 hectáreas serán reforestadas dentro de las actividades de la Misión. Durante el año fiscal 1991 la Misión llevará a cabo un nuevo Proyecto de Manejo de Cuencas que incluirá la conservación de suelos, agroforestería y el manejo de pastos, para mejorar la base de los recursos naturales en cuencas adicionales seleccionadas en todo el país.

6. Infraestructura Rural

La Misión ha tenido mucho éxito en institucionalizar la planificación y ejecución de la construcción y mantenimiento de los caminos rurales con uso intensivo de mano de obra. Financiamiento adicional de $1.7 millones de Asistencia para el Desarrollo, $5.5 millones de préstamo del Programa de Apoyo Económico y $1.0 millón de donación del Programa de Apoyo Económico fueron agregadas al Proyecto de Caminos de Acceso de los Centros de Producción al Mercado durante el año fiscal 1987, para ampliar la actividad hasta el año fiscal 1992. Fondos considerables de Asistencia para el Desarrollo serán agregados durante los años fiscales 1988 y 1989. Actividades similares se continuarán dentro del Proyecto de Desarrollo Agrícola del Altiplano hasta el año fiscal 1991 y grandes cantidades de moneda local del Fondo de Apoyo Económico serán asignadas para los costos locales de construcción y mantenimiento. Durante el período de la Estrategia, se construirán y mantendrán 4,100 kilómetros de caminos.

La Misión también ha tenido mucho éxito con la electrificación rural dentro de sus Proyectos de Electrificación Rural I y II. Por consiguiente, la Misión ampliará estas actividades durante los años fiscales 1988 y 1989 con fondos de Asistencia para el Desarrollo. Durante el período de la Estrategia, 250 kilómetros de líneas de transmisión y 500 kilómetros de líneas del sistema de distribución serán instaladas (para servir a 33,000 familias), mientras que se introducirá un enfoque de los usos productivos de electricidad en viviendas, industrias caseras y negocios pequeños.

En todas las actividades del sector agrícola de la Misión, juega un papel importante el establecimiento y fortalecimiento de las organizaciones rurales y agrícolas. Actualmente la Misión está llevando a cabo cinco proyectos que trabajan directamente con estos grupos: 0274 (asociaciones de riego), Programa de Apoyo Económico/83 (cooperativas), 0276 (cooperativas), 0286 (cooperativas) y 0363 (sindicatos rurales). Durante el período de la Estrategia, este énfasis continuará siendo la piedra angular de las intervenciones de la Misión dentro del Programa de Asistencia para el Desarrollo.

El Cuadro 1 incluye un resumen de la continuación y/o ampliación de las intervenciones actuales de la Misión AID durante el período de la Estrategia.

B. Reformas Institucionales y de Políticas del Sector Agrícola

El sector de la agricultura comercial guatemalteca se compone principalmente de los productores de cultivos de exportación tradicional (café, azúcar, banano, algodón y cardamomo), con pequeñas pero crecientes exportaciones no tradicionales de productos agrícolas de alto valor, tanto frescos como elaborados. Los precios de estos productos en el mercado mundial son de temporada y sumamente variables. Los cambios bruscos en los precios pueden provocar variaciones de uno o dos puntos porcentuales en la tasa de crecimiento real de Guatemala. Esta variabilidad hace difícil pronosticar con algún grado de seguridad el comportamiento del sector en cualquier año determinado. Por consiguiente, las tasas meta de crecimiento deben ser tratadas como promedios alrededor de los cuales inevitablemente habrán oscilaciones.

Con el propósito de disminuir al máximo esta variabilidad, el apoyo al sector agrícola ayudará a establecer un ambiente de políticas que incluya políticas macroeconómicas y financieras predecibles y estables, así como el desarrollo y mayor eficiencia en la base institucional y de la infraestructura requerida para apoyar una agricultura de

exportación robusta e internacionalmente competitiva. El apoyo al sector proporciona la mejor manera para el desarrollo total del sector, una integración efectiva de los Programas de P. L. 480 y de Apoyo Económico al proceso de desarrollo, un énfasis más enfocado en el diálogo y las reformas de las políticas agrícolas y un apoyo presupuestario más directo que resuelva los principales problemas del sector agrícola sin depender de un mayor número de proyectos individuales que podrían exigir demasiado de las capacidades administrativas de la Misión y del Gobierno de Guatemala.

Un requisito clave para un apoyo exitoso al sector es la continua disponibilidad de grandes cantidades de recursos de moneda local para un apoyo presupuestario directo. El programa propuesto a continuación requerirá un mínimo de $28 millones anuales de moneda local de los Programas de Apoyo Económico y del P. L. 480 para permitir al Ministerio de Agricultura ampliar su presupuesto y disponer al año 1990 del 7.6 por ciento del total del presupuesto del sector público.

Las dos áreas principales de acción serán: el diálogo y reforma de políticas y la reorganización y fortalecimiento institucional del sector público. Ambos componentes incluyen el establecimiento de medidas específicas y tangibles para medir el progreso, estando condicionada la continuación del financiamiento del programa al logro de las metas establecidas.

1. Agenda para el Diálogo sobre Políticas

El sector agrícola no es agobiado por intervenciones gubernamentales al grado que lo son muchos de los otros países de la región. Al contrario, las políticas existentes del sector parecen ser favorables. Sin embargo, esto no significa que la política del sector sea óptima. Más bien parece haber poca dirección general de políticas para guiar la inversión pública y otras intervenciones que producirían un crecimiento y desarrollo más rápido. Esto sugiere un potencial considerable para el diálogo sobre políticas con el propósito de mejorarlas y aumentar la inversión y la producción.

A este efecto, la Misión utilizará los tres elementos financieros a su disponibilidad (Asistencia para el Desarrollo, Apoyo Económico y P. L. 480) para mantener un diálogo continuo y productivo sobre políticas con el sector público agrícola, así como con los Ministerios de Finanzas y Economía y con el Banco Central. Sin embargo, aparentemente la mayor utilidad potencial del diálogo sobre políticas no es lograr cambios de políticas del sector agrícola, sino ajustar las políticas macroeconómicas. Por consiguiente, la agenda de políticas tratará principalmente las políticas macroeconómicas y secundariamente las políticas del sector. Los

asuntos pertinentes y su importancia para la agricultura de exportación se discuten más adelante, con una descripción de las políticas actuales presentada en el Anexo D.

a. Políticas Macroeconómicas

(1) Política de Tasas de Cambio. El precio que recibe un exportador depende no sólo de la condición de la oferta y demanda externa, sino también de la política nacional. Si a los exportadores se les requiere que entreguen sus divisas y el valor del cambio en moneda local está fijado por una política del gobierno, entonces esta política es determinante sobre los ingresos logrados en la inversión y producción para la exportación. Existen pruebas durante los últimos meses que el mercado de cambio de divisas en Guatemala podría estar en una seria situación de desequilibrio. Las reservas internacionales han declinado en forma constante, las importaciones han sobrepasado en forma significativa el nivel del año pasado y los ingresos por exportaciones han bajado. Dada la escasez de divisas, esto sugiere que el precio del cambio podría estar demasiado bajo. Si este fuera el caso, al forzar a los exportadores a entregar sus divisas al precio actual, de hecho estos están siendo forzados a subsidiar a los importadores al costo de un menor rendimiento de su propia inversión.

Por medio de pláticas con el Gobierno de Guatemala, la Misión tratará de llegar a un acuerdo sobre un mecanismo automático y factible que ajuste la tasa de cambio para mantenerla de acuerdo con los demás elementos de políticas (especialmente la política monetaria) que influencian la demanda de divisas y las reservas internacionales de la nación.

(2) Política Fiscal. Otra política que influencia los precios que reciben los exportadores es el sistema tributario. En principio, los impuestos no deben ocasionar cambios en lo que es producido, en los métodos de producción o en los mercados utilizados. Los impuestos de exportación claramente violan este principio. Irónicamente, representan un desincentivo a la misma producción que el Gobierno de Guatemala aparentemente busca promover, es decir las exportaciones. Mientras que el impuesto de exportación está programado para ser removido gradualmente, la importancia en los ingresos por esta fuente podría justificar una demora en su eliminación. Por consiguiente, es importante mantenerlo en la agenda de la Misión para su discusión.

(3) Política Presupuestaria. También es importante tratar de gastos públicos generales del sector agrícola, especialmente con relación a su contribución al PIB. En la actualidad, únicamente alrededor del 3% del presupuesto nacional está asignado a este sector responsable

del 25% del PIB. La primera pregunta importante es ¿Cuál sería la asignación óptima y en qué áreas específicas? Ambas preguntas requieren un mayor estudio para atreverse a hacer estimaciones aproximadas. Sin embargo, parece bastante evidente que una mayor porción del presupuesto nacional para el Ministerio de Agricultura mejoraría su comportamiento general. Y es probable que dentro del presupuesto del Ministerio de Agricultura, el costo-efectividad de mayores gastos para actividades de investigación y extensión, especialmente en frutas y verduras bajo riego en el Altiplano Occidental, sería muy positiva. También, un aumento en los gastos para mejorar los registros de propiedad, la titulación de tierras y la transferencia de títulos aumentaría la eficiente utilización del recurso tierra, algo muy necesario para mejorar los ingresos y la producción total.

(4) Política de Crédito. Una de las preocupaciones más serias y urgentes es la política pública que rige la asignación de crédito entre los usuarios. Uno de los problemas es la tradición en Guatemala de fijar las tasas de interés por reglamento. Si la tasa es establecida abajo de la tasa que igualara la cantidad requerida con la cantidad disponible, no funciona el mecanismo que dirige los ahorros hacia el uso más productivo. Si es establecida demasiada alta, es probable que se prescindan o se posterguen algunas buenas inversiones económicas. Los cultivos de exportación tradicional de Guatemala parecen representar áreas claras de ventaja comparativa (es decir, eficiencia económica). Por consiguiente, dicha política probablemente dé como resultado una producción deficiente para exportación, ya sea que la tasa se establezca muy alta o muy baja. La Misión buscará la forma para influenciar al Gobierno de Guatemala para eliminar los controles en las tasas de interés.

Otro componente de la política crediticia que puede promover una utilización deficiente de los recursos es la tradición de los controles cualitativos del crédito. Las leyes bancarias guatemaltecas dan trato preferencial de descuento a los préstamos garantizados por ciertas cosechas (por ejemplo, el algodón). La Misión buscará que todas las disposiciones discriminatorias semejantes sean eliminadas de las leyes y reglamentos del Banco de Guatemala.

Un elemento final de la política crediticia a ser incluido en la agenda de políticas del sector será la selección de las técnicas empleadas para controlar la expansión de crédito. Un método que es utilizado ocasionalmente es sujetar a cada banco a un máximo aumento porcentual en los créditos al sector privado. Este enfoque sujeta a los prestamistas más innovadores y enérgicos a mayores restricciones reglamentarias que los bancos más tradicionales y conservadores que tienen de cualquier forma un nivel

excepcionalmente alto de activo circulante. En general, reduce la competencia del sector bancario y es especialmente perjudicial para los subsectores no tradicionales de alto riesgo como la agricultura de exportación. La Misión buscará un acuerdo con el Banco de Guatemala y con las autoridades del Gobierno de Guatemala para la eliminación de esta medida contraproductiva de control crediticio.

(5) Política Comercial. Estrechamente relacionada con la eliminación del desincentivo del impuesto de exportación están los diferentes reglamentos, normas, licencias y otros requisitos que afectan las exportaciones. Esto constituye un serio problema a las exportaciones. La reforma de estos procedimientos y requisitos podría facilitar las exportaciones, en vez de impedirlas como al presente. El Gobierno de Guatemala parece estar tomando acciones positivas en esta área (por ejemplo, el concepto de la ventanilla única), pero podría progresar más rápido.

Con el propósito de enfocar diferentes temas no directamente relacionados con el intercambio pero que lo influencian fuertemente. el Gobierno de Guatemala históricamente ha adoptado algunas políticas que impiden el desarrollo de la agricultura de exportación. Ejemplos de estas políticas incluyen lo siguiente:

(a) El Gobierno de Guatemala podría emitir, y lo ha hecho, reglamentos que prohiban la exportación del maíz y de otros granos básicos, carne y otros productos. La razón es asegurar la seguridad alimentaria. El obvio efecto negativo se ve en los ingresos más bajos por las exportaciones.

(b) A discreción del gobierno, las licencias de importación podrían, a discreción del gobierno, ser requeridas para una larga lista de bienes. La razón es proteger la industria nacional. El efecto negativo recae en los productores que están limitados en la selección de sus insumos y que pierden los beneficios de precios más competitivos.

(c) La disponibilidad del transporte aéreo está substancialmente controlada por la compañía aérea nacional. La razón es protegerla de la competencia. Una vez más, los damnificados son aquellos para quienes la disponibilidad y costo del embarque influencia el rendimiento de la inversión de la producción para exportación.

(d) Las instalaciones portuarias y el acceso terrestre a los puertos guatemaltecos son inadecuados. Esto aumenta los costos y reduce las ganancias de los exportadores. Por consiguiente, es un obstáculo para mayores exportaciones agrícolas.

(e) Para simplificar el proceso de satisfacer todos los requisitos reglamentarios y burocráticos para exportaciones e importaciones, el Gobierno de Guatemala ha establecido la "ventanilla única". Sin embargo, la ventanilla está localizada en la Ciudad de Guatemala mientras que los exportadores actuales y potenciales se encuentran en todo el país. El establecimiento de una segunda "ventanilla única" en Quetzaltenango podría bajar los costos para una gran parte de los exportadores del país. Debería explorarse su posibilidad.

(f) La estructura del arancel de Guatemala se caracteriza por un alto grado de variabilidad. Como resultado, crea grandes diferencias en los incentivos y desincentivos para diferentes clases de producción. La agricultura en general y la agricultura de exportación en particular están drásticamente perjudicadas. Para que las exportaciones agrícolas prosperen, este sistema debe cambiarse.

b. Políticas del Sector

Los tres temas más importantes de la agenda de diálogo de políticas en el sector agrícola son diversificación, comercialización/precios y recursos naturales.

(1) Diversificación. Combinada con los ajustes macroeconómicos de políticas mencionados anteriormente (especialmente aquellos relacionados con la tasa de cambio y el comercio), el desarrollo de una política y un plan bien definidos de diversificación agrícola, y de sus correspondientes guías e incentivos adecuados, es quizás la forma más efectiva para acelerar el desarrollo agrícola guatemalteco. Esto incluye: una determinación de los cultivos no tradicionales prioritarios y de sus prácticas a ser investigadas; fondos adicionales para esta investigación; los incentivos para incorporar el sector privado a las actividades de investigación y extensión de cultivos no tradicionales; la aprobación de una ley de utilización del agua; el desarrollo de un plan maestro para la utilización del agua; mayores recursos dedicados a la construcción y operación de sistemas de riego, especialmente por medio del sector privado; un mayor acceso al financiamiento para producción, procesamiento y comercialización de los cultivos diversificados; un compromiso continuo para descentralizar y mejorar el funcionamiento de BANDESA como el principal proveedor de créditos para los pequeños agricultores y grupos de agricultores; una revisión completa de los reglamentos y procedimientos bancarios para determinar las áreas de mejoramiento en el acceso y otorgamiento de los créditos; y el establecimiento de incentivos para la inversión agroindustrial en áreas rurales para servir la producción de cultivos diversificados.

(2) Comercialización/Precios. Las políticas de precios de insumos y de productos quizás tengan el mayor potencial para mejoras relativamente rápidas en las actividades económicas. Frecuentemente las intervenciones del sector público distorsionan las relaciones libres de precios y mercados, confundiendo así las expectativas del mercado y suprimiendo incentivos para la participación del sector privado. Los incentivos apropiados para el mercadeo y precios pueden estimular la producción y productividad agrícolas, mientras que los inadecuados pueden tener efectos contrarios. Entre los temas para el diálogo de políticas se encuentran los siguientes: la canalización de insumos agrícolas donados internacionalmente (fertilizantes, herramientas, etc.) a través de empresas rurales privadas (especialmente cooperativas y asociaciones de agricultores) al costo más una pequeña ganancia para no destruir los mecanismos existentes del mercado de insumos del sector privado; la revisión de la política del Gobierno de Guatemala de comprar productos de exportación (especialmente cardamomo) con el propósito de sostener los precios establecidos por el mercado internacional; el análisis del impacto y del papel que desempeña INDECA en los precios/mercadeo de los granos básicos y las posibles opciones a las intervenciones actuales (por ejemplo, mercados futuros de los granos básicos); y la ampliación de la participación del sector privado en el mercado por medio de un sistema regulado de clasificación y normas, así como una veraz y oportuna información de los precios del mercado.

(3) Recursos Naturales. Con el propósito de sostener la producción en tierras altamente agotables -- utilizadas principalmente por los pequeños agricultores -- y aumentar los ingresos al largo plazo, es de suma importancia desarrollar un plan para el manejo de los recursos naturales así como dar incentivos para estimular su uso apropiado. Esto incluye: la aprobación de una ley forestal que regule su uso apropiado; el establecimiento de incentivos para estimular la reforestación y el manejo de los bosques por parte del sector privado; la investigación y producción de leña; la restructuración de INAFOR para que proporcione mejores servicios y control; el desarrollo de un plan maestro nacional para el manejo de las cuencas que priorice aquellas a ser manejadas y los procedimientos a ser seguidos (conservación de suelos, reforestación, agroforestación, etc.); y la aprobación de una ley del control ambiental que regule el uso de los insecticidas, controle la contaminación con agroquímicos del agua y de la tierra y establezca áreas protegidas para el mantenimiento de la variedad biológica y ecosistemas importantes.

El anterior diálogo sobre políticas sería llevado a cabo entre la Misión y los Ministerios de Agricultura (y sus dependencias), Economía y Finanzas, con la máxima participación de las entidades apropiadas del sector privado.

2. Fortalecimiento y Reorganización Institucional

En base al análisis anterior de problemas e intervenciones existentes y futuras de instituciones donantes internacionales descritas en el Cuadro 1, puede observarse que realmente no hay falta de intervenciones específicas en el sector público agrícola (más de 70 proyectos por un monto de $470 millones) para resolver los problemas. En una reunión de organismos internacionales involucrados en la agricultura, llevada a cabo en junio de 1987, el comentario fue unánime que la ejecución de los proyectos/programas en Guatemala era bastante lenta debido a los oficiales del sector público ineficientes y mal adiestrados, a la falta de fondos adecuados del Gobierno de Guatemala y a los procedimientos administrativos onerosos para la contratación de bienes y servicios. En 1986 el Ministerio de Agricultura escasamente ejecutó el 20 por ciento de su presupuesto de inversión (mucho mejor que otros ministerios), mientras que el gobierno tuvo que pagar al BID $8 millones por concepto de multa por no haber efectuado los desembolsos a tiempo.

Dentro del contexto de la limitación de recursos, el Gobierno de Guatemala confronta en el sector agrícola el dilema de estimular al sector comercial para que continúe produciendo suficientes alimentos y cultivos comercializables para abastecer el país y generar divisas por medio de las exportaciones agrícolas, mientras fomenta simultáneamente la entrada a la economía comercial de un número mayor de pequeños agricultores. Para lograr este objetivo de "crecimiento con equidad" dentro del sector agrícola, se requieren recursos financieros que exceden ampliamente la capacidad existente y del futuro inmediato del Gobierno de Guatemala. Es decir, a mediano plazo existe una deficiencia presupuestaria del Gobierno de Guatemala para financiar el logro de estos objetivos.

Para disminuir a un mínimo esta deficiencia, se ha reducido la ejecución del presupuesto de inversiones del sector público. Esto a su vez ha retrasado el desarrollo de la infraestructura rural, la cual es absolutamente esencial para la realización del potencial productivo. Ejemplos de esto incluyen los sistemas de riego, los caminos de los centros de producción al mercado, el acceso a un transporte adecuado y el desarrollo de instalaciones portuarias eficientes. La no ejecución del presupuesto ha retrasado la realización del potencial de desarrollo y ha dañado la agricultura de exportación especialmente. Este tema continuará siendo de alta prioridad dentro de la agenda del diálogo de políticas de la Misión.

En las negociaciones conducentes al complemento del Programa de Apoyo Económico para el año fiscal 1987, el Gobierno de Guatemala acordó adoptar y llevar a cabo, dentro de su presupuesto para 1988, un subpresupuesto llamado Presupuesto Clave de Desarrollo (PCD). Este incluirá las

partidas de gastos públicos de más alta prioridad, primordialmente del presupuesto de inversión. Las partidas dentro de la PCD estarán protegidas de recortes resultantes de déficits financieros y se desembolsarán no importando el flujo de ingresos. Conforme este nuevo instrumento evolucione, se irá refinando y se volverá más sofisticado. El objetivo hacia el cual se dirigirá su desarrollo, será una lista de partidas de gastos con valores actuales netos esperados, más altos que cualquier otra partida no incluída.

Al preparar sus presupuestos anuales, los ministerios deberán seleccionar las actividades que califiquen para su inclusión dentro del PCD. A su vez esto proporcionará la motivación necesaria para desarrollar su propia capacidad y llevar a cabo rigurosamente y en forma profesional el desarrollo, análisis y ejecución profesional de proyectos. Como parte del Programa de Asistencia al Sector Agrícola, la Misión proporcionará asistencia al Ministerio de Agricultura para que desarrolle la capacidad institucional para clasificar los proyectos de una importante porción del PCD.

Aun cuando el apoyo al sector agrícola no será utilizado para financiar proyectos determinados, será un recurso adicional del presupuesto agrícola anual del Gobierno de Guatemala para llevar a cabo actividades en las seis áreas prioritarias discutidas anteriormente. Conforme se lleven a cabo las acciones por parte de las instituciones seleccionadas del sector público, fondos presupuestarios en moneda local del Gobierno de Guatemala serán utilizados para fortalecer estas instituciones y ampliar sus operaciones.

Las áreas prioritarias e instituciones con más probabilidades de recibir apoyo presupuestario incluyen las siguientes:

a. Riego

Debido a la estrategia de la Misión y al énfasis del Gobierno de Guatemala en la agricultura diversificada bajo riego y a la deficiencia existente en las capacidades del sector público para diseñar y ejecutar en forma eficiente proyectos de riego medianos y grandes, se prestará atención especial a la contratación del sector privado para llevar a cabo el diseño, la construcción y la administración de estos sistemas. La ampliación de los sistemas de riego para los pequeños agricultores, así como la planificación de la ubicación y administración de los sistemas en coordinación con otras actividades de apoyo planificadas o existentes (por ejemplo, caminos, electrificación, mercados, conservación de suelos) requieren un fortalecimiento de la Dirección Técnica de Riego y Avenamiento (DIRYA) dentro del Ministerio de Agricultura.

b. Crédito Agrícola

Se requieren mayores recursos presupuestarios para facilitar una restructuración administrativa, una descentralización del personal y autoridad, una expansión de los servicios a los pequeños prestatarios, una ampliación del programa de recuperación de créditos y una computarización de las operaciones de BANDESA.

c. Investigación y Extensión Agrícola

El ICTA necesita mayores asignaciones presupuestarias para contratar y retener técnicos de investigación más calificados, para llevar a cabo ensayos más extensos de variedades de cultivos de alta prioridad y para aumentar la investigación sobre el manejo integrado de plagas. Con recursos presupuestarios adicionales DIGESA y DIGESEPE podrían incrementar el material audio-visual para el uso de los agricultores, aumentar los cursos de adiestramiento a los campesinos y proporcionar un mayor apoyo a los 3,700 representantes agropecuarios del Ministerio de Agricultura.

d. Comercialización y Elaboración de Productos Agrícolas

Debería concentrarse mayores recursos asignados a la comercialización en la construcción y operación de centros regionales de recolección/selección/empaque por el sector privado en todo el país, para la ampliación del almacenaje de granos básicos en la finca, para la ejecución y control de clasificación y normas para los productos agrícolas y los insumos, para el fortalecimiento de las organizaciones de agricultores encargadas de la comercialización y para los sistemas de información sobre mercadeo. Algunas o todas estas actividades podrían ser llevadas a cabo por un INDECA reorganizado y fortalecido, con la colaboración del sector privado.

e. Manejo de los Recursos Naturales

Con el propósito de dar un mayor apoyo a las actividades de conservación de suelos y de control ambiental, se deberá proporcionar a DIGESA mayor apoyo presupuestario. El Instituto Nacional Forestal (INAFOR) también deberá ser reestructurado y fortalecido para que mejore sus servicios de reforestación, manejo de bosques y agroforestería hacia el sector privado, así como para que vele el cumplimiento de la ley forestal propuesta.

En este fortalecimiento de las instituciones del sector público agrícola para acelerar la ejecución de programas y del presupuesto, se encuentra la necesidad de descentralizar las actividades de planificación y ejecución del Ministerio de Agricultura. Para este propósito, la asistencia deberá ser enfocada hacia el fortalecimiento de la

descentralización de BANDESA, INDECA, INAFOR, USPADA (la Unidad Sectorial de Planificación Agrícola y de Alimentación) y los Comités Regionales de Desarrollo Agrícola del Ministerio de Agricultura (COREDA) y los Subregionales (COSUREDA). Esto asegurará una planificación desde la base, estadísticas más precisas y oportunas, la "propiedad" local de proyectos y programas de acuerdo con las necesidades locales y una mayor responsabilidad para la ejecución y supervisión de los proyectos. Para lograr esta regionalización, deberá llevarse a cabo un estudio de las necesidades de adiestramiento/mano de obra especializada para identificar la cantidad y clase de técnicos necesarios, el apoyo logístico requerido y el adiestramiento necesario para mejorar las capacidades de los técnicos del sector público en las áreas claves.

C. Otros Donantes

Con el propósito de maximizar su impacto en el desarrollo agrícola y obtener lo más posible de su financiamiento, la Misión ha colaborado y continuará colaborando estrechamente con los programas/proyectos llevados a cabo con financiamiento de otras instituciones internacionales. El mejor ejemplo de esta colaboración es la utilización por parte del Gobierno de Guatemala de la moneda local del Programa de P.L. 480 Título 1, para satisfacer sus requerimientos financieros con otros donantes, facilitando así la ejecución de proyectos y aumentando el impacto de los fondos de la AID. Específicamente, se ha utilizado moneda local para proporcionar la contrapartida del Gobierno de Guatemala al Programa de Salud Animal (PRODESA) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), mientras que se le ha facilitado al Gobierno de Guatemala rehabilitar varios sistemas de riego, satisfaciendo así una condición previa al préstamo pendiente del BID para riego y avenamiento por $10.6 millones. Debido a la experiencia favorable obtenida en la utilización de la moneda local, se continuará usando este mecanismo durante el período de la Estrategia.

Además de la Misión AID en Guatemala, otros donantes importantes que están participando en el desarrollo agrícola de Guatemala incluyen AID/ROCAP, BID, Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), Comunidad Económica Europea (CEE) e Instituto Interamericano para la Cooperación en la Agricultura (IICA). El Banco Mundial no ha estado activo en Guatemala desde finales de los años 1970, la Organización de Estados Americanos (OEA) proporciona su limitada asistencia principalmente a través del IICA y la FAO/PNUD está proporcionando asistencia técnica a USPADA en la planificación agrícola y en la identificación de proyectos. El Programa Mundial de Alimentos (PMA) también proporciona asistencia a Guatemala por medio de una gran cantidad de alimentos. La ayuda bilateral para el desarrollo agrícola/rural ha aumentado recientemente en forma considerable a través de la Cooperación Guatemalteco-Alemana de Asistencia Técnica (COGAAT) y de los gobiernos del Japón e Italia.

1. AID/ROCAP

La meta establecida de la estrategia agrícola de ROCAP para Centroamérica y Panamá es aumentar la producción agrícola y las exportaciones y mejorar el medio ambiente y el manejo de los recursos naturales. Su estrategia es la siguiente:

- promover políticas conducentes al desarrollo agrícola
- aumentar la productividad agrícola
- mejorar al personal agrícola profesional/ subprofesional
- estimular el desarrollo de mercados efectivos de tierra
- estimular la utilización apropiada de los recursos naturales
- mejorar la participación del sector privado en los mercados de exportación no tradicional
- aumentar la disponibilidad de capital para los productores del sector

Para llevar a cabo esta estrategia, ROCAP está llevando a cabo una serie de proyectos regionales para el desarrollo agrícola/rural (véase el Cuadro 1), los cuales impactan en las actividades de la Misión AID en Guatemala y del Gobierno de Guatemala. En resumen, cuenta con tres proyectos para aumentar la producción agrícola (por un total de $20.25 millones), tres proyectos para promover las exportaciones (por un total de $29.8 millones) y dos proyectos para la conservación y manejo de los recursos naturales (por un total de $15.0 millones). La Misión AID ha aprovechado cada uno de estos proyectos para conseguir el apoyo necesario (adiestramiento, asistencia técnica, etc.). La presencia física de ROCAP en el mismo edificio que la Misión AID ha facilitado la continua colaboración y diálogo. Las dos Misiones comparten estrategias, Planes de Acción y hasta personal técnico cuando es conveniente. La Misión AID en Guatemala considera la presencia y el financiamiento de ROCAP como complementario a sus esfuerzos y continuará coordinando estrechamente sus actividades con aquellas de ROCAP durante el período de la Estrategia con el propósito de obtener el máximo impacto de sus recursos.

2. BID

El énfasis principal del Banco Interamericano de Desarrollo en el área de desarrollo agrícola está dirigido hacia el apoyo al sector público agrícola de Guatemala.

Históricamente, el Banco ha sido el mayor donante internacional; durante el período 1976-1986 proporcionó un total de $97 millones, comparado con los $67 millones de la AID. Actualmente el BID está llevando a cabo los siguientes proyectos:

- Programa de Salud Animal (PRODESA) por $20 millones
- Central de Mayoreo en la Ciudad de Guatemala (CENMA) for $20.5 millones
- Programa de Generación y Transferencia de Tecnología Aplicada y Producción de Semillas (PROGETTAPS) por $13.9 millones
- Crédito Agrícola a través de la banca privada por $40 millones

Además de estos proyectos, el Banco está discutiendo con el Gobierno de Guatemala la posibilidad de llevar a cabo una serie de nuevas intervenciones, las cuales incluyen: crédito agrícola por medio de BANDESA ($40 millones), riego ($10.6 millones), ganadería ($36 millones), pesca ($14 millones), protección de la cuenca de Chixoy ($18 millones) y una restructuración/fortalecimiento del sector público agrícola ($90 millones). Todos estos proyectos fueron identificados por medio de una Misión de Programación del BID a principios de 1987. Como mencionado anteriormente, cantidades considerables de fondos en moneda local del Programa de P. L. 480 Título I, han sido y serán utilizadas por el Gobierno de Guatemala para lograr los acuerdos y la ejecución de los proyectos. Después de casi cuatro años de negociación con el Gobierno de Guatemala, el BID llevará a cabo en 1988, a través de USPADA, un análisis detallado del sector agrícola que permitirá al Banco y al Gobierno de Guatemala identificar los problemas, evaluar las políticas y estrategias y preparar una serie de proyectos y programas, así como para efectuar el fortalecimiento institucional del sector. La Misión AID colaborará estrechamente con el BID en este esfuerzo y le proporcionará al equipo de analistas su Revisión del Sector Agrícola, su Estrategia para el Desarrollo del Sector Agrícola, los últimos Planes de Acción, el Documento de Aprobación para la Asistencia (PAAD) del Programa de Apoyo Económico, así como los datos básicos y la experiencia de la Misión. Se espera que los intereses para fortalecer el sector público agrícola de la Misión AID y del BID converjan en base a la estrecha colaboración y que los esfuerzos del BID complementen aquellos ya iniciados por la Misión AID dentro del Convenio del Programa de Apoyo Económico de 1988.

BCIE

El Banco Centroamericano de Integración Económica

recibe cantidades considerables de capital semilla de la AID, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y de otros donantes, así como de contribuciones de capital de sus propios miembros. Sus actividades en Guatemala están principalmente orientadas hacia la restructuración de las políticas de crédito con una concentración en las agroindustrias rurales. Actualmente, proporciona financiamiento a través de los siguientes cuatro programas para Guatemala y/o para Centroamérica:

- o reorientación de políticas de crédito
- o establecimiento de un Fondo Regional para el Desarrollo de la Cooperación
- o PRALC IV, que incluye protección fitosanitaria y mantenimiento de sistemas de riego y avenamiento
- o caminos rurales de acceso

4. CEE

La Comunidad Económica Europea, a través de su Comité de Acción para el Desarrollo Económico y Social de Centroamérica (CADESCA), está proporcionando apoyo a un programa centroamericano de seguridad alimentaria. Financía estudios de preinversión que son desarrollados en propuestas de proyectos para ser financiados por otros donantes internacionales. La CEE está actualmente patrocinando cinco programas a nivel regional:

- o sistema de vigilancia de alimentación y nutrición a través de INCAP
- o sistema para la estimación de la producción de los cultivos, sus rendimientos y costos
- o comercialización, especialmente de granos básicos
- o créditos a pequeños productores
- o investigación, extensión y adiestramiento agrícola

Específicamente en Guatemala, la CEE está proporcionando $13 millones para el desarrollo rural integrado de una finca grande de café (Chocolá), administrada por sus pequeños agricultores dueños, así como financiando las viviendas para los beneficiarios de varias fincas redistribuidas por medio del programa del Gobierno de Guatemala de compra/venta de tierras.

5. IICA

El Instituto Intermericano para la Cooperación en la Agricultura ha definido las siguientes áreas como prioritarias para su apoyo:

- o desarrollo y transferencia de tecnología
- o comercialización y agroindustria
- o desarrollo rural
- o salud animal y vegetal
- o planificación y análisis de políticas agrícolas

Además de sus propios fondos proporcionados por los países miembros, el IICA mantiene relaciones contractuales de proyectos/programas con AID, BID, PNUD y otros donantes internacionales en la ejecución. Actualmente, el IICA proporciona apoyo técnico a los siguientes proyectos:

- o mejoras en los sistemas de producción ganadera de doble propósito (leche y carne)
- o adiestramiento técnico para organizaciones de agricultores y empleados del sector público
- o fortalecimiento de un sistema para preparar y analizar las políticas agrícolas
- o fortalecimiento institucional dentro del Programa de Salud Animal del BID
- o control de plagas del café por medio de ANACAFE/ PROMECAFE
- o fortalecimiento al programa de protección fitosanitaria de DIGESA
- o apoyo a la Oficina de Proyectos de Emergencia del Ministerio de Agricultura
- o proyecto Trifinio
- o apoyo a los Ministerios de Agricultura de la región y a sus oficinas de planificación a través de CORECA

Como puede observarse en el detalle anterior, las diversas intervenciones en proyectos y programas de los múltiples donantes internacionales requieren una constante coordinación y colaboración. Aunque los técnicos de la Oficina de Desarrollo Rural de la Misión AID mantienen un contacto constante con los donantes, quizás un mecanismo más

efectivo sería el establecimiento de un comité de coordinación formal compuesto por los diferentes donantes interesados.

D. Financiamiento Propuesto

Según indicado en el Resumen de la Perspectiva General, la Estrategia para el Desarrollo del Sector Agrícola de la Misión AID se llevará a cabo con aproximadamente $200 millones de financiamiento integrado de los Programas de Asistencia para el Desarrollo, de Apoyo Económico y del P. L. 480 durante los cinco años del período de la Estrategia, o alrededor de $40 millones anuales. El siguiente cuadro proporciona un desglose anual de las fuentes de financiamiento, el cual resalta las intervenciones específicas por proyecto.

FINANCIAMIENTO PROPUESTO PARA EL DESARROLLO DE LA ESTRATEGIA DEL SECTOR AGRICOLA
AÑOS FISCALES 1988 - 1992
(en miles de U.S. dólares)

Actividades	Año Fiscal 1988	Año Fiscal 1989	Año Fiscal 1990	Año Fiscal 1991	Año Fiscal 1992
A. Proyectos					
- Desarrollo Agrícola del Altiplano (0274)	4.0	4.0	4.0	-	-
- Desarrollo Agroindustrial (0276) (Contrato CLUSA)	1.0	-	-	3.0	5.0
- Caminos de Acceso de los Centros de Producción al Mercado (0332)	3.5	3.5	2.2	-	-
- Coordinación para el Desarrollo del Sector Privado (0337)	0.5	-	-	-	-
- Programa Piloto Compra/Venta de Tierras II (0343)	0.5	-	-	-	-
- Electrificación Rural II (0353)	3.8	3.4	2.7	-	-
- Producción y Mercadeo Agrícola (0363)	0.3	0.6	0.4	-	-
- Tecnificación de los Cultivos Tradicionales de Exportación (0381)	-	1.5	4.0	3.5	-
- Manejo de Cuencas	-	-	-	7.0	9.0
Sub-Total	13.6	13.0	13.3	13.5	14.0
B. Programa P.L. 480 Título I					
(Conservación de suelos, riego, reforestación, crédito agrícola)	10.0	11.0	12.0	12.0	12.0
C. Programa de Apoyo Económico					
(Almacenaje/procesamiento, caminos de acceso, electrificación, educación/adiestramiento, apoyo institucional)	12.0	14.0	16.0	16.0	16.0
Total	35.6	38.0	41.3	41.5	42.0

VI. ASUNTOS ESPECIALES

A continuación se ofrece una descripción más a fondo de algunos asuntos que requieren atención especial.

A. Distribución y Uso de la Tierra

La distribución y uso de la tierra ha sido identificado como una de las principales deficiencias estructurales (véase la página 11) al desarrollo rural de Guatemala. El grado de concentración se describe con más detalle en el Anexo A. La inseguridad en la tenencia de la tierra actúa como un desincentivo para la inversión. Esta distribución desigual obstaculiza los esfuerzos de desarrollo en tres formas principales.

Primero, contribuye a la pobreza rural, ya que la mayor parte de la población rural no tiene acceso a la tierra necesaria para obtener de la agricultura ni siquiera un nivel de subsistencia. Esta situación es agravada por la alta tasa de crecimiento demográfico (3 por ciento annual), la falta de alternativas de empleo en el área rural y una subdivisión creciente de pequeños terrenos entre los agricultores con poca tierra. Esta pobreza no les permite a los productores invertir en una tecnología que aumente la productividad y genere excedentes.

Segundo, la distribución desigual afecta los patrones de utilización de la tierra, contribuyendo a la subutilización de la tierra agrícola fértil y a un mayor deterioro de las tierras tanto tropicales como empinadas sujetas a la erosión. La explotación intensiva de tierras marginales en laderas por parte de los pequeños productores junto con la falta de inversión y asistencia técnica, ha contribuido a la deforestación y erosión, profundizando así el ciclo de pobreza mientras que se destruye aún más la base de los recursos naturales del país.

Tercero, la concentración en la distribución es un problema para el desarrollo debido a sus implicaciones sociales y políticas. Según indicado en el Informe de la Comisión Kissinger, la falta de tierra y la consecuente distribución desigual de los beneficios del desarrollo contribuyen a una atmósfera de intranquilidad civil y política que frecuentemente llevan a una demagogia y conflictos de clases. Los violentos enfrentamientos de las décadas de 1960, 1970 y 1980 en el área rural de Guatemala son muy ilustrativos. Esta situación provoca una atmósfera de inseguridad que afecta directamente la inversión y las mejoras en las propias fincas, tanto de grandes como de pequeños agricultores.

Dada esta situación, es importante detallar las intervenciones del Gobierno de Guatemala y de la Misión con relación a la distribución y utilización de la tierra para determinar lo apropiado del programa de la Misión.

La política agraria declarada por el Ministerio de Agricultura en diciembre de 1986 definió el problema de la tierra en términos de la necesidad de promover una utilización más eficiente de la tierra y de otros factores de producción. Mientras que reconoció que el patrón de distribución existente de tierra contribuye a su subutilización, el Gobierno afirmó que no habría ninguna expropiación de tierras. En su lugar se promoverían alternativas como impuestos a las tierras, colonización y mercados de tierras.

Todos los sectores en Guatemala parecen estar de acuerdo en que la expropiación no es una opción factible para tratar la distribución concentrada de la tierra. La historia de reformas fracasadas, combinadas con la violencia en las áreas rurales, han obligado al Gobierno, a los terratenientes y a los campesinos a buscar otras soluciones. Entre éstas se encuentra la ampliación del mercado de la tierra que permita a los campesinos comprarla. Aun cuando existen diferencias de opinión sobre la forma como las fincas deben ser compradas y como deben ser organizadas las unidades agrícolas para y por los pequeños propietarios, aparentemente existe un consenso sobre la necesidad de desarrollar mecanismos para disponer de la tierra que está abandonada, subutilizada o simplemente en venta, para la compra del campesino sin tierra o con poca tierra.

Dada esta sensibilidad política y social y el consenso expresado de una redistribución pacífica de tierras, la Misión inició en 1984 un programa piloto con la Fundación del Centavo para la comercialización de tierras, la cual ha desarrollado y ensayado un modelo para lograr la distribución de la tierra agrícola por medio de un mercado formal. La Fundación compra grandes fincas en el mercado abierto, delinea y divide las fincas en terrenos de tamaño familiar (un promedio de 2.8 hectáreas). Estas son posteriormente vendidas a familias de campesinos con poca tierra o sin ella, en calidad de propietarios individuales con hipotecas de 10 años. Como proyecto piloto entre 1985 y 1987, se utilizaron $3 millones de fondos de la Misión AID para la compra de 20 fincas y la creación de 1,223 terrenos de tamaño familiar para ser vendidos a familias de campesinos.

En junio de 1987 la Misión amplió el proyecto hasta 1993, con $8.0 millones de fondos adicionales. La estructura y meta del proyecto no han variado desde su fase piloto. Sin embargo, el propósito de este financiamiento adicional no es únicamente para ampliar por cinco años más las actividades de compra-venta, sino también para asegurar su continuidad indefinida con su propio financiamiento. Además, aun cuando la Misión no prevee financiar a la Fundación del Centavo después de 1992, este proyecto debe establecer las bases para las futuras actividades adicionales de mercado de tierras a través de un componente de investigación por la cantidad de $750,000 que identifique los problemas adicionales relacionados con la tierra.

El impacto absoluto del proyecto de la Fundación del Centavo sobre el problema de carencia de tierras en Guatemala y sobre la distribución concentrada de la tierra agrícola es muy limitado. Las más recientes estimaciones (1982) muestran que existen aproximadamente 400,000 personas sin tierra en el área rural de Guatemala. Dentro del Proyecto de Mercado de Tierras ampliado, la Fundación del Centavo comprará hasta 1,350 hectáreas por año, beneficiando anualmente entre 400 a 500 familias (2,400 a 3,000 personas).

El impacto de este proyecto se ve en otros indicadores. Primero y de suma importancia, establece un mecanismo permanente y único del sector privado por medio del cual los campesinos sin tierra o con poca tierra, quienes trabajan en la agricultura y cuentan con recursos financieros y técnicos sumamente limitados, pueden prestar dinero para comprar tierra. Ellos cuentan a la vez con un acceso garantizado a los créditos de producción y a la asistencia técnica para convertirse en agricultores comerciales. Para satisfacer esta meta de establecer un programa permanente (y sostenible), el proyecto de la Misión AID incluye fondos para asistencia técnica y adiestramiento en administración, financiamiento y sistemas de información para el personal de la Fundación del Centavo.

Segundo, este programa es importante tanto como modelo como enfoque alternativo al programa de compra-venta de tierras del Gobierno. En 1987 la Comisión de Tierras del Gobierno de Guatemala compró 9 fincas grandes, estableciendo 11 proyectos para 8,350 beneficiarios. Dentro de este programa -- que debe ser ampliado en 1988 -- las fincas que fueron o compradas o embargadas por BANDESA por falta de pago, fueron entregadas a organizaciones de campesinos para ser cultivadas con título de propiedad de grupo como empresas asociativas. Este modelo de propiedad en grupo para productores campesinos lo requiere la ley para las fincas administradas por el Instituto Nacional de Transformación Agrária (INTA) y es ampliamente aceptado en Guatemala.

El problema de distribución de tierras en Guatemala es masivo. Al grado que los aspectos políticos imposibilitan soluciones masivas, la vía más factible para la reforma es abrir y estimular el mercado de tierras para aquellos campesinos anteriormente excluidos. La meta de incrementar el acceso a la compra de tierra, por lo menos en la fase inicial, puede ser lograda mejor por medio del ensayo de las diferentes alternativas. El programa de la Fundación del Centavo es una de ellas que sirve a una parte en especial de la población rural con necesidades particulares. En esta forma, los programas del Gobierno y del sector privado pueden ser vistos como complementarios, pero no contradictorios, orientados hacia la misma meta.

B. El Banco Nacional de Desarrollo Agrícola (BANDESA)

Existe mucha controversia alrededor de BANDESA como el principal mecanismo financiero para canalizar créditos a pequeños productores y a cooperativas del área rural. Con el propósito de tener un mejor entendimiento sobre la relación de la Misión con el Banco, se presenta la siguiente información.

BANDESA es la institución financiera del Gobierno por medio de la cual se canalizan los créditos agrícolas del sector público del país. Fue establecida en diciembre de 1970 como resultado de la consolidación de tres instituciones de crédito del Estado -- el Banco Nacional Agrario (BNA), el Instituto de Fomento de la Producción (INFOP) y el Servicio Cooperativo Interamericano de Crédito Agrícola Supervisado (SCICAS).

BANDESA tiene características tanto de un banco de desarrollo como de un banco comercial. Sin embargo, el enfoque de sus operaciones ha sido el de proporcionar financiamiento a pequeños y medianos agricultores quienes tradicionalmente les ha faltado el acceso al sistema privado bancario. A pesar que el Banco obtiene considerables ahorros por medio de su sistema de agencias rurales en todo el país, estos recursos no son prestados a los pequeños agricultores debido a restricciones legales para las garantías y al alto riesgo percibido con dichos préstamos. Los préstamos a los pequeños y medianos agricultores son financiados principalmente con recursos externos obtenidos de agencias internacionales (por ejemplo, la Misión AID y el BID). Estas instituciones han financiado el establecimiento de fideicomisos en apoyo a proyectos específicos. Actualmente, BANDESA administra veintidos fondos de fideicomiso destinados al financiamiento de tres actividades específicas: (1) agricultura y ganadería, (2) vivienda rural (especialmente después del terremoto de 1976) y (3) artesanía y pequeña industria rural.

Debido al mandato de BANDESA de satisfacer las necesidades de crédito de la clientela tradicional de la AID, la Misión ha canalizado más de $42 millones en fondos de préstamo a través del Banco desde 1970 para facilitar subpréstamos a los pequeños y medianos agricultores. El resultado de la AID en utilizar a BANDESA en apoyo a sus iniciativas de proyecto ha sido inconcluso. Las ineficiencias en los procedimientos de operación del Banco, las continuas pérdidas en las operaciones y la resultante descapitalización, así como la creciente morosidad de su cartera han forzado a la Misión a revisar su financiamiento continuo al Banco.

El proceso de revisión comenzó a finales de 1984 cuando la Misión contrató a la Universidad del Estado de Ohio para llevar a cabo un análisis a fondo del Banco. El análisis de Ladman/Torrico determinó que:

- BANDESA es la principal fuente de financiamiento para aproximadamente 30,000 pequeños y medianos agricultores, muchos de los cuales carecen de las garantías tradicionales y no tienen acceso a otras fuentes de crédito a intereses razonables.

- El Banco cuenta con una infraestructura extensiva distribuida en todo el país, proporcionando servicios por medio de ocho oficinas de distrito, treinta y siete agencias y treinta y dos cajas rurales. El Banco cuenta con aproximadamente 1,200 empleados, con el 47 por ciento ubicado en la oficina central; se han hecho pocos esfuerzos efectivos para descentralizar la toma de decisiones y de autoridad.

- La gran cantidad de fideicomisos que el Banco está administrando le ha permitido aumentar sus servicios a los pequeños agricultures del Altiplano (vistos como los préstamos de más alto riesgo), mientras que simultáneamente dirige sus limitados recursos comerciales a regiones comerciales más tradicionales del país (por ejemplo, la Costa Sur) y a operaciones agropecuarias más grandes.

- La cartera de créditos de BANDESA favorece el sector agrícola (por ejemplo, el 80 por ciento de todos los préstamos son para la producción de cultivos). Sin embargo, durante los últimos años la posición relativa de BANDESA en relación con los préstamos agrícolas ha declinado. Además, a pesar que el número de préstamos es considerable y el tamaño promedio de préstamos es pequeño (lo cual indica una concentración en los agricultores pequeños y medianos), el número total de prestatarios beneficiados por el Banco no ha aumentado en forma significativa desde 1977.

- BANDESA sufre de una alta morosidad en su cartera de préstamos, especialmente en los préstamos de sus propios fondos. En 1983 aproximadamente el 80% de su cartera estaba morosa y, más serio aún, la mayoría de los pagos morosos habían vencido hacía más de un año. Esta cartera morosa ha congelado mucho del capital de préstamos de BANDESA generado por depósitos y ha limitado severamente la posibilidad del Banco para efectuar préstamos de esta fuente. Aun cuando la morosidad en los préstamos de los fideicomisos no es tan severa, aún es considerable. A finales de 1983, aproximadamente el 25 por ciento del número total de préstamos vigentes estaban

vencidos, lo que representa un 51 por ciento del volumen total de préstamos.

- Desde 1970 BANDESA ha sido la fuente principal de crédito para las cooperativas. Sin embargo, debido a un incremento en la morosidad en esta porción de la cartera, el Banco ha comenzado a restringir drásticamente dicho financiamiento. El Banco ha modificado la política tradicional de créditos para las cooperativas y ha introducido la práctica de requerir que todos los miembros beneficiarios firmen en conjunto por el préstamo a la cooperativa. Esta metodología de préstamos para grupos ha mejorado la amortización de los préstamos de las cooperativas.

En enero de 1986 una nueva administración del Banco fue nombrada por el reciente electo gobierno del Presidente Cerezo. Su primer paso fue revisar rigurosamente la situación pasada y actual del Banco, hacer recomendaciones para su mejora y desarrollar un plan de acción al corto y mediano plazo que formaría parte integral de la estrategia para el desarrollo del Ministerio de Agricultura. El documento resultante (La Situación Actual y Perspectivas de BANDESA) identificó esencialmente los mismos problemas que el estudio de Ladman/Torrico. A pesar que el documento no mencionó nada nuevo, fue importante debido al reconocimiento público de parte del nuevo gobierno de los problemas de BANDESA y a su deseo de encontrar soluciones de corto y mediano plazo a estos problemas.

A principios de 1987 la Misión de nuevo revisó la situación de BANDESA e identificó los siguientes problemas:

- El Banco aún está demasiado centralizado, lo cual ocasiona que no se aproveche a lo máximo su red de oficinas regionales y cajas rurales.

- No está disponible un número suficiente de personal técnico adiestrado (por ejemplo, gerentes y analistas) para tramitar las solicitudes de crédito. En 1986 únicamente 96 de los 1,094 empleados del Banco estaban clasificados como "personal técnico".

- El Banco es excesivamente burocrático, hay demasiado papeleo, y los procedimientos para la solicitud de préstamos desde el análisis hasta la aprobación final han aumentado los costos del trámite, han incrementado los gastos generales del Banco, han detenido o retrasado los análisis de préstamos y frecuentemente han ocasionado un desembolso inoportuno de préstamos.

- Existen pocas guías de procedimientos para el uso del personal del Banco con que determinar la documentación requerida en solicitudes específicas de préstamos. Esto contribuye a grandes atrasos en la tramitación y a interpretaciones arbitrarias de las políticas crediticias y de la documentación requerida.

- Frecuentemente las políticas crediticias y los análisis de amortizaciones de los préstamos no tienen ninguna relación con las proyecciones del flujo de caja y del retorno potencial. A muchos prestatarios se les han proporcionado préstamos bajo términos que fácilmente los llevarán al incumplimiento. La incapacidad del personal del Banco para reconocer las diferencias entre el crédito para la producción al corto plazo y para la inversión al mediano plazo ha ocasionado que tanto personas como cooperativas asuman obligaciones para la amortización de los préstamos que no son realistas ni consistentes con su capacidad de pago.

- El personal del Banco parece estar excesivamente interesado con el proceso de colocación de préstamos; sin embargo, al ser desembolsado un préstamo, hay poca supervisión al préstamo y los esfuerzos para cobrarlo son inadecuados.

- Existe poca coordinación entre los préstamos del Banco y la provisión de asistencia técnica agrícola de otras instituciones del sector público. Los pequeños productores tienen un acceso muy limitado al apoyo técnico del Ministerio de Agricultura que podría mejorar sus capacidades de amortización.

Dada esta abundancia de problemas, la pregunta surge sobre la conveniencia de continuar canalizando los fondos de la Misión AID a través del Banco. La asistencia de la Misión ha sido un elemento clave para apoyar el progreso alcanzado últimamente por el Banco para resolver los problemas anteriormente identificados, lo cual incluye:

- El Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) ha analizado los servicios bancarios y la estructura administrativa de BANDESA y ha hecho recomendaciones para mejorar el Banco.

- Un análisis estadístico y una lista detallada de cuentas morosas han sido preparados y están siendo utilizados para intensificar el cobro y/o liquidación de las deudas.

- Se ha preparado un análisis interno de la ubicación física y de las correspondientes operaciones financieras de las oficinas regionales y de las agencias locales del Banco para determinar la factibilidad de reubicar al personal del Banco por medio de la descentralización de las operaciones.

- Se está llevando a cabo un análisis a fondo de la cartera existente en el Banco con las cooperativas para determinar la reestructuración de estos préstamos y la reactivación del movimiento rural cooperativo.

- La autoridad regional de aprobación de préstamos del Banco ha sido aumentada de Q5,000 a Q15,000 en préstamos individuales y hasta Q30,000 en préstamos a grupos; la documentación legal requerida y los costos para el prestatario por las transacciones se han reducido considerablemente; y los requisitos de garantías se han hecho más flexibles, con un enfoque hacia prendas de cosechas y préstamos informales a grupos.

- Las tasas de interés de los fideicomisos fueron aumentadas y estandarizadas en el 10 por ciento, simplificando así el análisis del préstamo y generando mayores ingresos para cubrir los gastos generales de funcionamiento.

- Se ha llevado a cabo una campaña nacional de promoción de los servicios de BANDESA para aumentar la clientela del Banco.

- Un grupo de trabajo conformado por técnicos de BANDESA y de la Misión AID se está reuniendo regularmente para determinar la forma para acelerar los desembolsos de los créditos agrícolas dentro de cuatro proyectos de la AID; hasta la fecha, el apoyo de BANDESA al grupo de trabajo ha sido muy positivo, lo cual demuestra las intenciones del Banco para resolver el problema de los fondos no utilizados.

- La administración actual del Banco ha declarado su intención para continuar descentralizando las operaciones, recuperar la cartera morosa de préstamos y promover la utilización de criterios de préstamos más efectivos.

- Con la ayuda del Banco, la reprogramación del Proyecto de Desarrollo Agrícola del Altiplano (0274) permitirá la utilización de los recursos del proyecto para financiar la compra de sistemas de computación, vehículos y equipo de oficina para mejorar la eficiencia descentralizada de BANDESA.

- Una reorientación de los otros tres programas de préstamo de la Misión AID a través del Banco permitirá una mayor utilización de los fondos de asistencia técnica y de adiestramiento para lograr una mayor eficiencia y la descentralización de las actividades.

Dado a este progreso y al interés expresado por la administración de BANDESA para mejorar las operaciones del Banco, la Misión considera que con ciertos cambios elementales y con asistencia técnica adicional y adiestramiento, BANDESA puede continuar sirviendo como un buen mecanismo para la entrega de los créditos de desarrollo a la población rural meta, especialmente a los prestatarios individuales. Esto se logrará por medio de su infraestructura rural existente (37 oficinas regionales y 32 agencias locales), de sus operaciones descentralizadas (el 99 por ciento de todos los préstamos de fideicomiso efectuados por BANDESA en 1983 fueron aprobados al nivel regional o local) y de sus operaciones concentradas de préstamos de fideicomiso (casi el 50 por ciento de todos los préstamos están localizados en el Altiplano).

El proceso de préstamos para grupos/cooperativas deberá ser considerablemente mejorado y aquí es donde se concentrará la mayor parte de la asistencia de la Misión durante los próximos años. Simultáneamente, la Misión ensayará con otras instituciones financieras para la entrega de créditos en las áreas rurales, tales como las federaciones de cooperativas, las fundaciones privadas y el sistema privado bancario.

C. Mejoras Ambientales

En 1975 se indicaron en el Plan Maestro de los Recursos Naturales de Guatemala los principales problemas para el control del medio ambiente y de los recursos naturales, los cuales fueron posteriormente clarificados en el Perfil Ambiental de Guatemala de 1984. Estos problemas incluyen:

- Una rápida deforestación

- Una acelerada erosión de la tierra

- Un uso inadecuado de agroquímicos

- Una contaminación del medio ambiente (aire, agua, tierra, alimentos)

- La falta de manejo de las cuencas hidrográficas y el uso racional del agua

- Una deficiente conservación de las reservas forestales y la pérdida de la variedad biológica

- Un manejo inadecuado de los recursos marinos y costeros (excesiva pesca, destrucción del habitat)

- Un deterioro de los recursos energéticos

- Un uso inapropiado y un control insuficiente de la tierra (la sobreutilización de tierras marginales)

El Perfil insistió que la política sobre el medio ambiente debería estar basada en un balance entre la protección ambiental y las necesidades básicas humanas, mientras se hacía conciencia pública de la urgente necesidad del control ambiental. Recomendó las siguientes acciones:

- Desarrollar el sector forestal y controlar la deforestación

- Establecer nuevas áreas de reserva forestal

- Incrementar las prácticas de conservación de suelos y el control de las cuencas hidrográficas

- Establecer un programa para el control de la fauna

- Iniciar un programa de manejo integrado de plagas

- Promover la utilización de fuentes de energía nuevas y renovables

- Reglamentar la protección del medio ambiente

En reconocimiento a estos problemas del medio ambiente, la AID/ROCAP ha proporcionado asistencia a los países centroamericanos por medio de sus Proyectos de Manejo Integrado de Plagas, de Manejo de Cuencas y de Leña. La Misión AID en Guatemala contínuamente ha recurrido a técnicos de estos proyectos para que colaboren en la preparación y ejecución de actividades para mejorar el medio ambiente. La conservación de suelos ha sido una actividad principal de la Misión desde 1979, mientras que la reforestación fue iniciada en 1983. En 1988, y como parte del énfasis de la Misión en la diversificación de cultivos, se iniciará una actividad para el manejo integrado de plagas, que concentra en la mínima utilización de

los insecticidas aprobados, en un mejor manejo de los agroquímicos y en un mayor control biológico. También se le dará énfasis durante el período de la Estrategia a la conservación de suelos, la silvicultura y el manejo de cuencas hidrográficas, así como a la legislación sobre el medio ambiente (ley sobre la utilización del agua, ley forestal, ley de protección ambiental).

Debido a una creciente preocupación en la contaminación ambiental producida por el excesivo/inadecuado uso de agroquímicos, en el año fiscal 1988 la Misión llevará a cabo en todos sus proyectos existentes un análisis del uso de insecticidas. Adicionalmente, en enero de 1988 se inició, bajo la dirección y financiamiento de la Misión, una evaluación ambiental sobre el impacto que tienen las fumigaciones con malatión dentro del Programa de Erradicación de la Mosca del Mediterráneo. Los resultados de este análisis estarán disponibles en julio de 1988, los cuales determinarán las futuras actividades del Programa de la Mosca del Mediterráneo para Guatemala así como para toda Centroamérica. Con el propósito de fortalecer las capacidades y participación de Guatemala en asuntos de control ambiental, la Comisión Nacional del Medio Ambiente de Guatemala ha sido invitada a participar en la evaluación ambiental de la Mosca del Mediterráneo, así como en cualesquiera otras actividades futuras de la Misión relacionadas con el medio ambiente.

Con el propósito de redefinir una política de la Misión de mejoras al medio ambiente, especialmente en aquellas áreas no enfocadas actualmente, un contratista iniciará en marzo de 1988 un estudio y se espera contar a finales de 1988 con el plan apropiado de la Misión, el cual tomará en consideración las prioridades guatemaltecas de desarrollo, los fondos disponibles y las actividades de otras donantes.

D. Seguridad Alimentaria

Aun cuando la Misión no estará proporcionando ninguna asistencia directa para la producción de granos básicos (maíz, frijol, trigo, arroz) durante el período de la Estrategia, reconoce la importancia que el Gobierno de Guatemala le da a la seguridad alimentaria. Los rendimientos de granos básicos en Guatemala están entre las más bajas de Centroamérica y la producción total no está alcanzando al rápido crecimiento demográfico del país. Los agricultores en transición de la agricultura de subsistencia a la comercial, cambian la práctica de alimentar a sus familias con los cultivos tradicionales de subsistencia que ellos producen a la compra de estos productos con los mayores ingresos y con una participación más amplia en el mercado como resultado de la diversificación de los cultivos. Un número de factores son importantes para lograr esta transición: mayores ingresos de la población rural de escasos recursos, disponibilidad de

granos básicos, incentivos a los precios para aumentar la producción de estos granos y tecnologías mejoradas para aumentar su productividad.

A pesar de la severidad potencial de este problema, la Misión cree que la seguridad alimentaria no debe ser una preocupación mayor si se efectúan en la agricultura ajustes estructurales e institucionales al largo plazo. Uno de estos ajustes sería reorientar la producción de maíz del Altiplano a la Costa Sur donde se pueden producir tres cosechas de maíz al año en lugar de una. A la véz, sistemas mejorados de comercialización podrían facilitar la distribución de los granos básicos al área de producción de hortalizas del Altiplano y a la ciudad capital, donde la demanda para el consumo humano es muy grande. Mayores cantidades de maíz y sorgo podrían proveer alimentos para engorde al latente subsector ganadero. Un enlace hacia un programa de promoción ganadera (especialmente cerdos y vacas lecheras) podría aumentar la demanda de los granos básicos, incrementando en esta forma los precios, uno de los factores más importantes para aumentar la producción de estos cultivos en la Costa Sur. Simultáneamente, habría disponibilidad de ganado tanto para el mercado doméstico como para el de exportación.

Actualmente, el Proyecto de Fomento Lechero de la Misión está trabajando con maíz según se relaciona con alimentos para animales, mientras que el Proyecto de Desarrollo Agroindustrial está investigando la posibilidad de apoyar a una cooperativa del Altiplano para establecer un molino para concentrados. Como parte de la agenda del diálogo de políticas agrícolas, la Misión está discutiendo con el Gobierno de Guatemala el papel que desempeña INDECA en el mercadeo agrícola, especialmente con relación a los granos básicos y a los cultivos para exportación. Con el programa de seguridad alimentaria para Centroamérica de CADESCA mencionado anteriormente y con los ajustes estructurales que ocurran como consecuencia de la diversificación de cultivos, la situación de Guatemala con relación a los granos básicos deberá estabilizarse al largo plazo.

4891R/4893R

ANEXO A

ANTECEDENTES GENERALES Y DESCRIPCION

DEL SECTOR AGRICOLA

I. ANTECEDENTES GENERALES Y DESCRIPCION DEL SECTOR AGRICOLA

A. Consideraciones Macroeconómicas

Por muchos años el sector agrícola ha dominado la economía guatemalteca. Actualmente emplea el 58% de la población económicamente activa y genera dos terceras partes de las divisas, provenientes principalmente de las exportaciones tradicionales agrícolas como café, algodón, azucar, banano y ganado (Cuadro 1).

La contribución de la agricultura al Producto Interno Bruto (PIB) disminuyó de un promedio del 28% durante los años 1970-75 al 25% en 1980. Esto se debió a un aumento en el crecimiento total del PIB en relación a la agricultura, específicamente en los sectores económicos de la manufactura y la construcción, como respuesta a la demanda interna y a mayores posibilidades comerciales del Mercado Común Centroamericano (MCCA). La producción agrícola también aumentó durante este período, pero a un paso mucho más lento.

Durante los años 1970-80 hubo algunos pequeños ajustes en la estructura interna del sector agrícola, cuando las exportaciones de cultivos tradicionales y no tradicionales aumentaron en importancia debido a los precios favorables del mercado mundial. Sin embargo, durante los años 1980-85 disminuyó la produccción de los cultivos de exportación y de la ganadería, mientras que aumentó la producción de los cultivos alimenticios para el consumo doméstico (Cuadro 2). Durante los años 1983-86 las exportaciones agrícolas tradicionales como proporción del total de los ingresos por exportaciones, aumentaron del 55% al 67%, debido principalmente a los altos precios del café en el mercado mundial.

En 1980 la economía guatemalteca comenzó a reducirse y al año 1985 el PIB real era 5.8% menos que en 1980; el PIB agrícola real era 2.8% menos. A pesar de la disminución en la producción agrícola, aún contribuyó un promedio del 25% del PIB durante los años 1981-85 (Cuadro 3).

B. Cultivos Tradicionales de Exportación

1. Café

El café es el cultivo comercial predominante; históricamente representa alrededor de una quinta parte del valor total de la producción agrícola, proveyendo $350 a

51

$500 millones de ingresos en divisas y empleos para 350,000 personas. La baja del 35% en los precios internacionales de café de 1986 a 1987 le ha costado a la economía $170 millones de ingresos en divisas, o alrededor del 15% del total de ingresos por exportaciones durante 1986. Las expectativas para 1987-88 son aún mas sombrías.

La producción del café también ha sido afectada por la roya del café, cuyo control requiere el uso intensivo de químicos importados de alto costo, reduciendo en esta forma su rentabilidad. Los más afectados son los 40,000 pequeños agricultores (con menos de 7 hectáreas), los cuales representan el 82% de todas las fincas de café y únicamente el 9% de la producción nacional. Estos pequeños propietarios suelen tener bajos rendimientos, árboles viejos y un acceso limitado al financiamiento para renovar y mejorar sus fincas. La disminución de la productividad también ocasiona transtornos y desempleo entre la gran cantidad de trabajadores indígenas que cosechan el café. Los rendimientos promedios de café en Guatemala (0.7 TM/ha.) son escasamente menores al promedio de Centroamérica, pero únicamente alcanzan la mitad de la altamente tecnificada producción costarricense (1.4 TM/ha.)

2. Algodón

Producido principalmente en la Costa Sur, el algodón tradicionalmente ha representado un 10% del valor de la producción agrícola, contribuyendo $200 millones de ingresos en divisas en 1980. Sin embargo, con la caída de los precios mundiales en 1980 la industria comenzó a declinar y en 1985 el algodón representó únicamente el 5% del valor de la producción. Sin embargo, en 1986 aún proporcionó 150,000 empleos de tiempo parcial durante la época de cosecha y $28 millones de ingresos en divisas.

Con el incremento del precio del algodón en el mercado internacional y el control efectivo de plagas durante la década de 1970, aumentó el área cosechada y la producción. Los rendimientos (3.6 TM/ha.) fueron casi 40% más altos que aquellos de otros países latinoamericanos, debido a la fertilidad de los suelos, a las condiciones favorables agroclimáticas y al uso intensivo de insecticidas. Sin embargo, durante los años 1980, una creciente resistencia de los insectos y los altos costos de los insecticidas han aumentado los costos de producción y han reducido la capacidad de esta industria para resistir fuertes bajas en los precios mundiales.

Se agravaron los efectos económicos adversos de una fuerte disminución de la producción y de los ingresos de las exportaciones con la reducción en el abastecimiento de aceite de semilla de algodón y de subproductos para la alimentación animal. La demanda de estos productos debe ser satisfecha actualmente con la diversificación hacia otros cultivos de semillas oleaginosas o por medio de las importaciones. Mientras que el cultivo de la soya ha aumentado de 3,000 hectáreas en 1983 a 21,000 hectáreas en 1987, mucha de la tierra productiva de la Costa Sur permanece sin cultivar y mucha mano de obra indígena no está siendo utilizada.

3. Banano

El cultivo del banano en 1986 representó el 5% del valor de la producción agrícola y proporcionó $73 millones de ingresos en divisas. Los ingresos de las exportaciones disminuyeron durante los años 1975-80, pero durante los últimos cinco años han recuperado sus niveles anteriores a 1975, como resultado más bien de una mayor producción que de precios más altos. La producción para exportación, principalmente localizada en la parte baja del Valle del Motagua, proporciona 7,000 empleos permanentes. El mercadeo de la exportación depende de la "Del Monte Fruit Company" y todas las ventas son efectuadas a los Estados Unidos. Los rendimientos promedios (47 TM/ha.) son los más altos de Centroamérica.

4. Caña de Azucar

Al igual que el banano, el azucar representó un 5% del valor de la producción agrícola y generó en 1986 $52 millones de ingresos en divisas. El promedio de los rendimientos de la caña en Guatemala (79 TM/ha.) es uno de los más altos en Centroamérica.

La industria del azucar ha sido desfavorablemente afectada por la continua reducción de las cuotas de importación de los Estados Unidos. La cuota de Guatemala, que le permite el acceso al mercado preferencial de los Estados Unidos, fue rebajada en un 17% en 1986 y en un 47% en 1987, reduciendo los ingresos de divisas durante ambos años en $19.3 millones. En este momento el futuro de la industria azucarera es inseguro. La baja en la producción ocasiona un mayor desempleo entre la fuerza laboral rural de la Costa Sur agravando aún más el problema relacionado con el algodón.

5. Cardamomo

El cardamomo ha tenido éxito en Guatemala. En 1984 representó el 3% del valor de la producción agrícola y generó $100 millones de divisas, excediendo tanto al banano como al azucar. Su siembra se ha extendido de menos de 10,000 hectáreas a inicios de los años 1970 a aproximadamente 50,000 hectáreas en 1986.

Recientemente Guatemala ha sustituido a la India como el mayor productor de cardamomo del mundo. Sin embargo, los altos precios internacionales han animado a otros países a participar en la producción, lo cual ha ocasionado una presión descendente en los precios. Actualmente la oferta mundial de 13,700 toneladas métricas excede la demanda en casi un 40%. Durante los dos últimos años los precios han bajado a la mitad y se están acumulando existencias. Conforme continúen bajando los precios, un número considerable de los 50,000 pequeños productores guatemaltecos se verán forzados a abandonar el cultivo por no ser rentable.

C. Cultivos No Tradicionales de Exportación

Durante los años 1983-86 el valor de las exportaciones agrícolas no tradicionales aumentó en un 17% y alcanzó el 19% de la producción total (Cuadro 2). En 1985 las exportaciones de productos perecederos (principalmente frutas, hortalizas, plantas ornamentales y flores) generaron $34 millones de divisas o el 3% del total de las exportaciones. Casi la mitad de estas exportaciones incluyeron hortalizas frescas y congeladas (Cuadro 4). Los diez principales cultivos no tradicionales de exportación produjeron en 1985 ventas por valor de $42 millones.

Esta tendencia ascendente durante los últimos cinco años es un indicio de los ajustes que se están logrando para explotar la posición competitiva del país en los mercados internacionales. Mucho del cambio a la producción no tradicional orientada hacia la exportación ha sido posible a través de programas de diversificación de cultivos con las pequeñas fincas, especialmente del Altiplano. Se espera que esta tendencia continúe conforme los agricultores busquen mayores retornos a su mano de obra y su tierra.

D. Cultivos para el Consumo Doméstico

La producción de cultivos básicos para el consumo doméstico ha variado inversamente a la producción de cultivos

de exportación. Con el énfasis durante los años 1970 en los cultivos de exportación en las grandes fincas de la Costa Sur, la producción total de cultivos para el consumo bajó del 14% en 1970 al 8.5% en 1980. Desde entonces ha aumentado en forma constante hasta un 11% en el año 1985 (Cuadro 2). La mayor parte del aumento de esta producción se debe más bien a mayor superficie cultivada que a rendimientos mayores. Por ejemplo, desde inicios de los años 1980 el área cultivada con maíz en la Costa Sur ha aumentado constantemente conforme disminuye el área para algodón. Sin embargo, los rendimientos de granos básicos no han mejorado en forma significativa.

E. Ganadería

La producción ganadera se ha estancado durante los últimos 15 años, representando el 35% del valor de la producción agrícola (Cuadro 2). Las exportaciones de carne en relación con el valor total de las exportaciones han disminuido del 3% en 1970 al 0.6% en 1985, generando $10 millones de ingresos en divisas. La mayor parte de la reducción en las exportaciones durante los años 1980 se debe a rebajas en las cuotas de importación de los Estados Unidos y a un control de calidad más estricto del mercado doméstico. La producción de carne ha estado disminuyendo desde 1983 como resultado de una reducción en la demanda del consumidor, ocasionada por bajas en los ingresos reales y el control del Gobierno sobre los precios tope de la carne a niveles por debajo de su costo de producción. Al contrario, el consumo del pollo ha estado aumentando y parece tener un potencial de crecimiento considerable.

Guatemala es un importador de leche y de productos lácteos. La producción lechera era alrededor de 263 millones de litros en 1985, con el 70% proveniente de fincas ganaderas de doble propósito. La producción doméstica es insuficiente para satisfacer la demanda en casi una tercera parte y el país debe importar crecientes cantidades de leche en polvo y de productos lácteos. Las importaciones han aumentado de 12.9 millones de litros en 1975 a 125.3 millones en 1985. El consumo per capita ha mejorado muy poco desde 1980. Los controles de precios han desanimado por muchos años la producción lechera doméstica. A pesar que los controles fueron oficialmente eliminados a inicios de 1987, los productos lácteos importados continúan compitiendo en los mercados domésticos.

F. La Base de los Recursos

1. La Tierra y la Agricultura

La superficie de Guatemala de 108,889 kilómetros cuadrados tiene el 57% en bosques, el 14% cultivada, el 10% en pastos y el 19% en otros usos. Las pequeñas fincas concentradas en el Altiplano suelen tener una mayor proporción de su tierra dedicada a cultivos anuales y producen la mayor parte de la alimentación de Guatemala para el consumo doméstico. Los cultivos tradicionales de exportación se cultivan en las grandes fincas tipo plantaciones de la Costa Sur.

Guatemala tiene la distribución de tierra más desigual que cualquier país centroamericano. En 1979 las fincas menores de 3.5 hectáreas contaron con el 78% del número total de fincas, pero ocuparon únicamente el 10% de la tierra en producción. Por otra parte, menos del 3% del número total de fincas en Guatemala eran mayores de 450 hectáreas, pero ocuparon el 34% del total de tierra agrícola (Cuadro 5).

Alrededor del 54% de todas las fincas, incluyendo posiblemente el 80% de la población rural, tienen 1.4 hectáreas o menos, demasiado pequeñas para generar ingresos suficientes para las necesidades básicas de la familia rural (5 o más personas). Los ingresos de la finca deben ser complementados con empleos fuera de la finca, generalmente como trabajadores migratorios en las fincas de la Costa Sur. En 1979 el 78% de las fincas tenían un tamaño entre 0.04 y 3.5 hectáreas, lo cual representa un aumento constante durante 20 años en el número de pequeñas fincas, actualmente llegando a 450,000. Las fincas de tamaño familiar (de 3.5 a 22.4 hectáreas), las cuales podrían proporcionar un nivel de vida aceptable, aumentaron al ritmo más lento.

Las fincas más pequeñas están ubicadas en el Altiplano Occidental (45% del total de fincas) y en el Oriente (11% del total de fincas). Las fincas más grandes se encuentran en la Costa Sur (21% del área total), en las tierras bajas del Norte (14% del área total) y en el Petén (11% del área total) (Cuadro 6). La concentración de fincas pequeñas de baja calidad en el Altiplano Occidental y en el Oriente ha ocasionado que demasiada tierra inapropiada para la agricultura esté siendo cultivada, lo cual acelera tanto la deforestación como la erosión del suelo.

2. Bosques

Los bosques de pino que en una época cubrieron grandes extensiones del Altiplano Occidental y del

Norte se encuentran ahora reducidos a unas cuantas áreas pequeñas, y hasta éstas están siendo deforestadas para satisfacer la demanda de leña, carbón, madera y nuevas tierras agrícolas. La mayor parte de la leña es recogida por mujeres y niños para el consumo de la casa. El consumo anual es casi una tonelada por persona, aproximadamente 6 millones de toneladas en toda la nación. Los bosques tropicales de maderas duras que cubrían la mayor parte de la Costa Sur fueron cortados entre los años 1930 y 1950 para dar paso a la agricultura. Desde los años 1970 los más extensos bosques tropicales del norte de Alta Verapaz, El Quiché y Huehuetenango están siendo cortados para extender las fronteras agrícolas. Un proceso similar ha ocurrido en el Petén durante los últimos 30 años. Estos sectores del Norte, que son las principales reservas forestales del país, están siendo rápidamente deforestadas. Estimaciones conservadoras sugieren que estos bosques naturales están siendo reducidos entre un 1% a un 1.5% anualmente, lo cual equivale entre 1,080 a 1,620 kilómetros cuadrados y provocará, en un período de 25 a 40 años, la desaparición de las selvas naturales.

3. Infraestructura

Guatemala ha desarrollado un sistema de transportes extenso y complejo, lo cual incluye carreteras principales y caminos secundarios pavimentados que conectan a los principales centros de población y sirven a las principales áreas de producción para exportación en la Costa Sur y Boca Costa. Sin embargo, la mayor parte de este sistema no recibe un mantenimiento adecuado y por consiguiente se encuentra en malas condiciones. Además, este sistema no está apoyado por caminos terciarios ni por caminos de los centros de producción al mercado. Como resultado, la mayoría de los pequeños agricultores aún no cuentan con un acceso conveniente y confiable durante todo el año a los mercados de productos e insumos.

El riego en Guatemala no es ni extenso ni bien desarrollado debido a la naturaleza montañosa de las áreas cultivadas del Altiplano y a la generalmente suficiente lluvia en la mayor parte de las tierras bajas cultivadas.

Guatemala es particularmente rica en recursos energéticos. En Centroamérica se clasifica primero en potencial geotérmico y segundo en potencial hidroeléctrico. Las reservas de petróleo y gas se encuentran en el subdesarrollado Petén. Guatemala se ha retrasado en el desarrollo y distribución de sus recursos energéticos. Como resultado la escasez de energía al corto y mediano plazo amenaza la recuperación de la economía del país.

4. Resumen de los Recursos

Guatemala cuenta con muchas características positivas que, si son explotadas adecuadamente, podrían fortalecer considerablemente la contribución del sector agrícola al crecimiento y desarrollo de la economía del país. Estas características incluyen:

- o grandes áreas contiguas de suelos productivos en la Costa Sur;
- o suelos volcánicos productivas en el Altiplano;
- o patrones de lluvias generalmente favorables; ausencia de sequías y heladas prolongadas; diversidad de micro-climas que permite la producción de una gran variedad de cultivos;
- o un potencial hidroeléctrico considerable para propósitos de desarrollo rural;
- o una población indígena muy trabajadora;
- o un sector privado joven y dinámico, interesado en la producción, elaboración y exportación agrícolas;
- o una organización cooperativa extensa que llega hasta las regiones más apartadas y sirve a sus miembros agricultores;
- o una proximidad geográfica a los mercados de los Estados Unidos que le da ventajas sobre otros países exportadores; y
- o un gobierno democrático interesado en mejorar los ingresos rurales y el aumento en la productividad.

G. Indicadores y Tendencias

Como resultado del crecimiento demográfico anual del 3% y de patrones desiguales de tenencia de tierras, existe una presión creciente sobre la tierra. Todas las regiones y departamentos del país muestran una reducción continua de disponibilidad de tierra por habitante rural con un promedio per cápita en 1964 de 1.82 hectáreas, de 1.52 hectáreas en 1973 y únicamente de 1.11 hectáreas en 1982. La región

más afectada es el Altiplano Occidental (Cuadro 7). Debido a la creciente presión de la población, se ha cultivado mucha tierra no apta para la agricultura. Esto ha ocasionado una seria deforestación y erosión de suelos.

Las personas de escasos recursos y sin tierra del área rural son el blanco principal de los movimientos de izquierda que buscan el poder por medio de la violencia. En los años 1960 la Costa Sur era el centro de violencia y disturbios políticos. En los años 1970 y 1980, grupos de guerilleros reclutaron con éxito a personas de las comunidades del Altiplano. En 1986 surgió en la Costa Sur un movimiento agrario pacifista de 60,000 a 100,000 campesinos, bajo el liderazgo de un sacerdote activista. El grupo está presionando al Gobierno para que desarrolle un programa de compra/venta de tierras que les permita a grupos de campesinos comprar fincas no utilizadas o subutilizadas. En abril de 1986 16,000 campesinos sin tierra desfilaron de Nueva Concepción al palacio nacional en la ciudad de Guatemala.

La desnutrición crónica ocasionada por la extrema pobreza rural es un serio problema. Aproximadamente el 60% de los niños del área rural se encuentran dos desviaciones estándares por debajo de la norma de estatura de acuerdo con su edad. Durante los últimos cinco años la situación nutricional se ha empeorado debido a la reducción de los ingresos reales, especialmente en los Departamentos de Sololá, Toconicapán, Quetzaltenango, San Marcos y El Quiché (Altiplano Occidental).

Un indicador que revela la importancia que un gobierno pone al desarrollo agrícola es la proporción del presupuesto anual que se asigna al sector, especialmente el de inversión. En 1976 el Ministerio de Agricultura obtuvo el 7.6% del presupuesto, el 4.2% en 1981 y únicamente el 3.2% en 1985. En 1987 la agricultura deberá recibir el 4.5%.

Esta tendencia es preocupante. A pesar que la proporción de la inversión del presupuesto total se ha mantenido alrededor del 50% durante los años 1975-85, reducciones deficitarias por medio de restringir los gastos generalmente reducen la inversión real. Por ejemplo, en 1986 únicamente el 40% del total del presupuesto agrícola fue utilizado, básicamente eliminando cualquier inversión.

Aparte de la influencia gubernamental, la recuperación económica y el crecimiento están vinculados con el sector privado financiero. Tradicionalmente el sistema bancario comercial ha sido la principal fuente de financiamiento para la agricultura, proporcionando el 90% de todos los

créditos durante los años 1983-85. En 1985 los bancos privados proporcionaron Q190 millones al sector, una disminución en términos reales de aproximadamente el 10% comparado con el año 1983. El setenta y cinco por ciento de estos créditos fue para la producción de algodón, café, caña de azucar y ganadería y más del 90% de los préstamos fueron transacciones anuales.

Actualmente, el capital de inversión de la banca privada está severamente restringido y los créditos al corto plazo también son difíciles de obtener. Los requerimientos de garantías han sido siempre altos (ejem. el 200% del valor nominal del préstamo) y los sistemas de otorgamiento de créditos inadecuados, los cuales prácticamente han eliminado el acceso del pequeño y mediano productor al financiamiento de los bancos privados. Conforme han disminuido los precios de los cultivos tradicionales de exportación en el mercado mundial, los bancos han estado más renuentes a proporcionar créditos para la agricultura. A pesar que los topes de los intereses de los préstamos fueron aumentados del 12% al 14% a inicios de 1987, los bancos continúan prefiriendo los préstamos urbanos o de consumo, así como las inversiones en valores del Gobierno.

La prolongada recesión de la primera mitad de la década de 1980 redujo el ingreso real per capita en un 16.5%. La depresión económica fue causada por una variedad de factores externos e internos, incluyendo precios desfavorables para los productos, inestabilidad política regional y la fuga de capitales, así como la aplicación de una política macroeconómica contraproducente.

Cuando el país regresó a un gobierno civil en 1986, la economía estaba en caos. La inflación habia alcanzado altos niveles históricos (40% anual). El sistema de la tasa de cambio había asignado divisas para los importadores en una forma desordenada y poco confiable. Además, el sistema era demasiado complejo, creando desincentivos a los exportadores, especialmente aquellos de cultivos tradicionales de exportación. Los ingresos provenientes de impuestos habían bajado en forma significativa debido al fracaso del intento de reforma tributaria en 1983 y a un casi inexistente aparato administrativo. Además de estos problemas domésticos, el país confrontaba una carga insostenible con el servicio de la deuda ocasionada por los desenfrenados préstamos de inicios de 1980. Préstamos al corto plazo, a tasas de interés comerciales, fueron utilizados para proteger la sobrevaluada tasa de cambio.

ANEXO B

RECOMENDACIONES DE LA COMISION AGRICOLA

DE LOS ESTADOS UNIDOS

A principios de 1987, con la anuencia del Gobierno de Guatemala y del sector privado guatemalteco, la Misión AID invitó a Guatemala a una Comisión Agrícola, integrada por miembros del sector privado de los Estados Unidos. Se le solicitó a la Comisión evaluar el comportamiento actual y futuro de los sistemas agrícola y alimenticio, revisar las políticas y programas que más los afectan y sugerir maneras para mejorar los sistemas de producción agrícola y de mercadeo. Además, se le pidió a la Comisión colaborar con el inicio de un proceso continuo de diálogo público-privado sobre asuntos agrícolas y mejorar el intercambio entre los sectores público y privado y la Misión AID.

La primera fase del trabajo de la Comisión se inició el 29 de marzo de 1987 y se terminó el 10 de abril con pláticas sobre las recomendaciones preliminares con el Ministro de Agricultura, representantes del sector privado y personal del Gobierno de los Estados Unidos. Durante las dos semanas que permanecieron en Guatemala, los miembros de la Comisión viajaron extensamente y visitaron diversas áreas agrícolas. La Comisión también visitó a numerosas personas involucradas en diferentes aspectos de los sistemas agrícola y alimenticio, lo cual incluyó a agricultores de todas clases, procesadores, distribuidores, exportadores, banqueros, proveedores de insumos y oficiales del Gobierno de los diferentes ministerios y oficinas.

La Comisión preparó una serie de 28 recomendaciones para intervenciones de programas, proyectos y políticas en las siguientes ocho categorías principales:

- Alimentos básicos
- Cultivos tradicionales de exportación
- Cultivos no tradicionales de exportación
- Ganadería
- Diversificación, medio ambiente y tenencia de tierra
- Financiamiento agrícola
- Investigación y extensión agrícolas
- Distribución de alimentos

La Comisión reconoció la gran importancia que tiene la agricultura en Guatemala para la economía nacional y su crecimiento, así como para la continua tranquilidad política y el proceso democrático. Debido a su importancia en la economía, la agricultura está fuertemente afectada por políticas macroeconómicas. Por consiguiente, la Comisión indicó la alta importancia de un diálogo sostenido con el Gobierno de Guatemala sobre los efectos que las políticas (tasas de cambio, impuestos de importación/exportación, políticas crediticias, gastos públicos en la agricultura, etc.) tienen en el desarrollo y crecimiento de la agricultura.

La Comisión recalcó las dificultades que confronta el sector de cultivos tradicionales de exportación con relación a los precios bajos en el mercado mundial y a las cuotas restrictivas, mientras que hizo énfasis sobre la necesidad de mejorar el costo-efectividad de las operaciones actuales (mayor productividad y/o menor costo de los insumos) y la competividad (mejor calidad). Simultáneamente, es necesario ampliar la base de la exportación agrícola a través de la diversificación de cultivos. Algunos de los problemas serios para la ampliación de la producción agrícola no tradicional, identificados por la Comisión que necesitan ser solucionados, incluyen:

- la provisión actual de apoyo agrícola a los pequeños productores que es demasiado complejo y que va más allá de la capacidad de las instituciones existentes;
- insuficientes tierras con riego en áreas principales de cultivo que permitan satisfacer las oportunidades del mercado durante la estación seca;
- concentración de residuos químicos en la tierra y aire que contaminan el producto, lo cual impide su exportación;
- concentración de insectos y plagas que reducen el rendimiento de la mayor parte de la producción de hortalizas y frutas;
- un inadecuado sistema de recolección y entrega de productos en la mayoría de las áreas de producción del Altiplano.

Aunque parte del apoyo para tratar estos problemas puede surgir del sector privado, el sector público tiene que responder y tomar las acciones necesarias para complementar los esfuerzos del sector privado.

La Comisión reconoció el reciente comportamiento desalentador del sector de los granos básicos, donde ni la producción total ni los rendimientos han mejorado tras el tiempo en forma significativa. Con una alta tasa de crecimiento demográfico, se disminuye la disponibilidad per cápita de granos básicos. La Comisión cree que la actual política de precios no es ni muy efectiva ni eficiente para la utilización de los escasos recursos fiscales y sugiere que el comportamiento del sector al largo plazo se mejoraría por medio de una política menos intervencionista del Gobierno y una mayor participación del sector privado. Esto requerirá una revisión de la actual política de precios y la consideración de otras opciones.

Las conclusiones generales de la Comisión relacionadas con el financiamiento de la agricultura son que las necesidades de capital y de inversión al largo plazo no pueden ser proporcionadas por las instituciones existentes y deben ser establecidos nuevos mecanismos de inversión del sector privado. Las necesidades al corto y mediano plazo pueden ser manejadas por las instituciones existentes con el financiamiento actual, pero el sistema de entrega de créditos (especialmente aquel del Banco Nacional de Desarrollo Agrícola) necesita ser mejorado urgentemente.

Específicamente la Comisión recomendó lo siguiente:

1. Alimentos Básicos

   - El Gobierno debería contratar asistencia para formular una política de precios al largo plazo para los alimentos básicos y desarrollar una estrategia relacionada con su ejecución.

   - El papel de INDECA debería ser revisado y considerado con relación a la política de precios al largo plazo y a las políticas de importación/exportación.

   - El Gobierno debería identificar todas las políticas similares que afecten la agricultura, revisar su efectividad y desarrollar estrategias coherentes que aseguren su consistencia.

   - El Gobierno debería suprimir todos los precios tope tan rápidamente como fuera posible para evitar distorciones en los incentivos para una mayor producción alimenticia.

- Como parte de la revisión total de políticas, el Gobierno debería examinar la posibilidad de privatizar las instalaciones de almacenamiento de INDECA (su venta o alquiler al sector privado) para que funcionen como instalaciones comerciales.

- Se debe considerar la creación de un mercado nacional de certificados de depósito para los productos almacenados y el seguimiento de metas de apoyo a los precios a través de la compra y venta de los certificados de depósito por parte de INDECA o de otra entidad apropiada.

2. Cultivos Tradicionales de Exportación

- Se debería llevar a cabo una evaluación conjunta de los sectores público y privado, sobre las perspectivas del mercado mundial al largo plazo para los cultivos tradicionales de exportación. En base a estos resultados, se deberían establecer prioridades para los cultivos y desarrollar estrategias para mejorar la eficiencia en la producción y el mercadeo, así como la competitividad total de la industria del cultivo.

- Se deberían revisar las políticas del Gobierno (tasas de cambio, impuestos de exportación, etc.) que afectan las exportaciones tradicionales, prestando atención especial a los impactos que afectan negativamente a su competitividad en los mercados externos. (La situación del banano podría ser especialmente ilustrativa.)

- Los esfuerzos de investigación y extensión tanto privados como públicos deberían ser revisados y las necesidades cuantificadas, junto con las estrategias al largo plazo que están siendo desarrolladas.

3. Cultivos No Tradicionales de Exportación

- Se debería desarrollar una estrategia global conjunta de los sectores público y privado para aumentar las exportaciones de cultivos no tradicionales. Aunque existen numerosas posibilidades, con recursos limitados para apoyar las actividades necesarias de desarrollo, es imprescindible establecer prioridades y asignar recursos disponibles para los cultivos más prometedores.

- Se debería establecer información actualizada sobre la demanda del mercado externo para mantener bien informado al sector privado sobre las oportunidades de venta de los productos en el mercado internacional. Esta información debería incluir estimaciones, al corto y mediano plazo, de la situación internacional y perspectivas de la oferta y la demanda.

- Con la asistencia de la Misión AID y del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (USDA), los obstáculos no arancelarios a las exportaciones guatemaltecas hacia los Estados Unidos deberían ser catalogados y una estrategia especial desarrollada con el propósito de tratar de eliminarlos, cuando sea posible.

- Aun cuando las cooperativas pueden ser un mecanismo importante para facilitar la entrada al mercado de los pequeños agricultores, deberían explorarse otras posibilidades comerciales dentro del sector privado para organizar la producción y el mercadeo de los cultivos no tradicionales. Quizás una forma modificada del Fondo Ganadero podría ser utilizada.

4. Ganadería

- Se debería prestar atención especial a la expansión de la producción nacional de carne y leche de los pequeños y medianos productores. Como un medio para lograr este objetivo, debería investigarse la posibilidad de establecer Fondos Ganaderos. La reciente experiencia en Honduras con el establecimiento de un Fondo debería ser estudiada para identificar los problemas que podrían esperarse.

- Debería llamarse la atención al Gobierno sobre la situación actual de las importaciones ilimitadas y generalmente sin control de los productos lácteos subvencionados y debería examinarse el impacto de estas importaciones en el desarrollo de una industria láctea nacional rentable. Además, deberían identificarse formas para minimizar la competencia de estos productos donados con los nacionales en el mercado comercial de consumo.

72

- Como parte de una estrategia nacional para el desarrollo ganadero, debería llevarse a cabo un análisis del potencial del cerdo y de pequeños rumiantes.

- La asistencia técnica al nivel de la finca debería enfocarse primordialmente en mejorar la nutrición animal a través de mejoras en los pastos y forrajes.

5. Diversificación, Medio Ambiente y Tenencia de Tierra

- Se debería llevar a cabo un análisis para incorporar una perspectiva general de los efectos de la diversificación -- en el medio ambiente, la conservación de suelos, la contaminación por químicos, la utilización del agua, los ingresos en la agricultura, la nutrición humana, etc. -- que permita el desarrollo de programas que tomen en cuenta todos estos factores.

- Se debería prestar atención especial a la factibilidad de sistemas de diversificación que específicamente favorezcan la agricultura de recursos limitados.

- Todas las partes deberían participar en un diálogo de buena voluntad, lo antes posible, para encontrar los medios aceptables para resolver la situación de la tenencia de la tierra, la cual es un factor disuasivo para la inversión y crecimiento agrícolas.

6. Financiamiento Agrícola

- Se debería hacer una revisión y modernización de las leyes bancarias, así como de los sistemas contables/informáticos que opera el sistema bancario, con el propósito de permitir a los bancos satisfacer más adecuadamente las necesidades financieras actuales del país.

- Se debería hacer un análisis completo de BANDESA, especialmente referente a su misión principal y propósitos -- a quién debe servir y la mejor forma para hacerlo. Su capacidad técnica para evaluar, estructurar y supervisar los préstamos debería ser considerablemente mejorada. También debería ser efectivamente vinculado con ICTA y otras agencias del Gobierno con relación a sus políticas y prioridades.

Finalmente, la cartera morosa de BANDESA debería ser restablecida por medio de un programa urgente que incluya un equipo de profesionales dotado con los recursos adecuados.

- Profesionales bancarios deberían llevar a cabo un análisis de los procedimientos y condiciones de los préstamos de AID, partiendo del punto de vista de los prestatarios. Esta revisión debería incluir investigaciones sobre aspectos no existentes en los préstamos de AID (o en cualquier parte del sistema regular de créditos del país) que pudieran mejorar la efectividad no sólo de los préstamos de AID sino también del sistema completo. Este análisis incluiría una comparación de las características de los préstamos de otras agencias, de la viabilidad de un seguro de riesgo y el mérito de un sistema de un mercado de futuros donde los importadores y exportadores pudieran compensar los costos e ingresos de los cultivos.

- Se debería prestar atención a las necesidades de inversión de capital al largo plazo, especialmente sobre la factibilidad de establecer en Guatemala un fondo de capital de inversión, teniendo presente un enfoque regional, tanto para la diversificación y manejo del riesgo como la provisión del financiamiento adecuado. La organización debería estar lo más libre posible del control del Gobierno y ser administrada por los productores del sector privado para su propio beneficio.

7. Investigación y Extensión Agrícolas

- Se debería establecer una fundación nacional de ciencia y tecnología agrícolas para fortalecer el sistema de investigación y extensión del país. La fundación debería ser manejada y controlada por una junta directiva privada e independiente. La fundación podría apoyar a las agencias públicas y a las organizaciones privadas como la Universidad del Valle.

- Se debería incrementar la inversión pública en instituciones de investigación y extensión, pero sin el establecimiento de más divisiones, agencias u otras estructuras burocráticas.

8. Distribución de Alimentos

- Se debería prestar atención especial a la identificación de deficiencias en la distribución de alimentos al trasladarlos de la finca al consumidor y se debería diseñar una estrategia para solucionar los problemas más importantes que afectan la eficiencia.

- Se debería contratar asistencia técnica para proporcionar adiestramiento sobre administración de sistemas y servicios educativos a aquellos involucrados en la distribución de alimentos.

- Se debería diseñar y llevar a cabo un sistema de información sobre mercadeo para mejorar las operaciones competitivas del sistema de distribución de alimentos.

ANEXO C

OTRAS ESTRATEGIAS RELACIONADAS CON LA ESTRATEGIA DEL SECTOR AGRICOLA DE LA MISION

Al desarrollar la Estrategia del Sector Agrícola de la Misión AID e identificar los proyectos más apropiados para la Misión, se revisaron varias actividades y esfuerzos que incluyeron los planes de desarrollo y la estrategia del Gobierno de Guatemala, las intervenciones pasadas y presentes de la Misión, las actividades de otros donantes, las metas de la Comisión Bipartita Nacional Sobre América Central (NBCCA) y la Declaración del Enfoque de la Oficina de AID para Latinoamérica y el Caribe.

I. La Estrategia para el Desarrollo del País

La Estrategia para el Desarrollo del País del año fiscal 1986, preparada en junio de 1983, definió el propósito general de la Misión como el logro de un crecimiento estable, amplio y compartido equitativamente. El logro de esta meta continúa siendo obstaculizado por un crecimiento económico estrechamente distribuido y por un rápido crecimiento demográfico. La Estrategia también declaró, "La Misión enfocará sus esfuerzos para modificar el nivel inadecuado de crecimiento y de distribución de los beneficios del crecimiento a través de una estrategia que intente mejorar los ingresos y la productividad rurales. Se dará atención prioritaria al Altiplano Occidental, la zona indígena de mayor importancia y el área de más pobreza". Además, "Mejoras en la agricultura -- la principal fuente de empleos e ingresos -- será el medio de principal importancia para lograr el objetivo mencionado anteriormente. La Estrategia durante este período de planificación buscará: (1) mejorar la base existente de recursos a través de actividades como conservación de suelos, terrazas agrícolas, mini-riego y manejo forestal; (2) aumentar la eficiencia en la utilización de los recursos disponibles por medio del fomento de la diversificación, la investigación, la aplicación de la tecnología apropiada, el desarrollo cooperativo y una utilización más intensiva de la tierra agrícola; (3) mejorar el sistema agroindustrial, lo cual incluye mercadeo, transporte/sistemas de acceso, instalaciones de almacenaje/manejo y participación cooperativa".

II. Asistencia Pasada y Presente de la Misión AID/Guatemala

En base a los análisis y evaluaciones anteriores y a esta Estrategia, la Misión llevó a cabo una serie de iniciativas importantes para el desarrollo rural durante el período 1981-1986. Los programas de desarrollo rural de los años 1980 fueron dirigidos hacia el aumento de los ingresos rurales a través de una utilización más productiva de la tierra y un aumento en las exportaciones de los productos agrícolas no tradicionales. El Proyecto de Sistemas de Diversificación para el Pequeño Agricultor (520-0255) y el

Proyecto de Desarrollo Agrícola del Altiplano (520-0274) han acelerado la utilización de técnicas de conservación de suelos y han promovido las actividades de mini-riego en el Altiplano. Simultáneamente, se ha proporcionado financiamiento para el manejo forestal y actividades de diversificación de cultivos y ganadería, las cuales están apoyadas por un paquete de investigación aplicada de transferencia tecnológica y de provisión de créditos. Dos proyectos de Comercialización de Tierras (520-0330 y 520-0343) están ampliando el acceso de los pequeños agricultores a la tierra al proporcionar fondos para la compra/venta voluntaria de grandes fincas en todo el país. El Proyecto de Comercialización de Frutas y Verduras (520-0238) y el Proyecto de Desarrollo Agroindustrial (520-0276) han fomentado la producción de exportaciones no tradicionales y han proporcionado apoyo a cooperativas y a empresarios individuales para procesar, empacar y exportar frutas y verduras frescas y congeladas a los mercados internacionales. El Proyecto de Fomento Lechero (520-0355), los Proyectos de Estanques Familiares para Peces (520-0290 y 520-351) y el Proyecto de Cultivo y Comercialización del Cardamomo (520-0317) están orientados a aumentar los ingresos de los pequeños agricultores, por medio de la introducción de nuevas tecnologías diseñadas para aumentar la productividad y el mercadeo de la producción. Al fortalecer la capacidad de las federaciones de cooperativas para que funcionen como intermediarios financieros efectivos del área rural, el Proyecto de Fortalecimiento Cooperativo (520-0286) está aumentando el acceso del pequeño agricultor a factores de producción (crédito, tecnología, administración, etc.)

Los caminos rurales de acceso han sido un factor clave para facilitar la comercialización de la producción agrícola, así como para la entrega oportuna de los insumos y de los servicios técnicos a los agricultores. Este apoyo ha sido proporcionada por medio del Proyecto de Desarrollo Agrícola del Altiplano (520-0274) y del Proyecto Caminos de Acceso de los Centros de Producción al Mercado (520-0332). Finalmente, el Proyecto de Electrificación Rural II (520-0248) ha facilitado la instalación de agroindustrias cerca de las principales áreas de producción, así como ha proporcionado la fuente de energía para los sistemas de riego con bombas eléctricas.

III. Las Metas de Comisión Kissinger (Comisión Bipartita Nacional sobre Centroamérica)

A. Estabilización Económica

El Gobierno de Guatemala ya ha tomado amplias medidas para estabilizar la economía por medio de

ajustes en las políticas monetarias, fiscales, de tasas de cambio y de exportaciones. Sin embargo, se requieren esfuerzos adicionales con una considerable asistencia internacional. Para que un programa de estabilización sea completamente exitoso, se requiere un diálogo profundo para eliminar las barreras de políticas claves hacia una mayor productividad agrícola, así como fondos adicionales para promover eficiencias en la producción y el mercadeo para aumentar los ingresos de divisas.

B. Transformación Estructural y Crecimiento Económico

A pesar que la inversión del sector privado ha ido disminuyendo en los últimos años, un ambiente más favorable de políticas creado con el programa de estabilización del Gobierno de Guatemala está comenzando a mejorar el clima de inversión y a revertir esta tendencia. También existen tendencias favorables para la producción y exportación de cultivos no tradicionales. Sin embargo, se requerirá una mayor asistencia para aumentar la diversificación agrícola, mejorar la infraestructura rural y aumentar la competitividad de los productos guatemaltecos en los mercados de exportación.

C. Distribución de los Beneficios del Crecimiento Económico

Mejoras en el nivel de vida y en una distribución más equitativa de crecimiento deben lograrse por medio de un aumento en las oportunidades de empleo al desarrollar una mejor coordinación entre los sectores agrícola y no agrícola, una mayor inversión en el capital humano, una eficiencia mejorada en la entrega de los bienes y servicios y mejoras nutricionales en la población rural.

D. Fortalecimiento de Instituciones Democráticas

Para asegurar el logro de las tres metas arriba mencionadas en una atmósfera de estabilidad y desarrollo, es necesario fomentar el crecimiento de instituciones democráticas, por medio del fortalecimiento y apoyo a gremiales de obreros, organizaciones privadas y voluntarias, cooperativas y asociaciones de agricultores. El proceso democrático reanudado con la elección del Gobierno del Presidente Cerezo en enero de 1986 será fortalecido al grado que el Gobierno de Guatemala tenga éxito en lograr sus metas de mayor productividad agrícola, mayores ingresos y mayor empleo rural.

IV. Plan/Estrategia del Gobierno de Guatemala

El presente Gobierno Democrático Cristiano -- en el poder desde enero de 1986 -- ha adoptado cuatro amplias metas para el sector agrícola: Aumento al máximo de los ingresos, generación de mayor empleo en el área rural, distribución de los beneficios económicos a los sectores más necesitados de la población rural y el logro de un proceso de desarrollo estable y balanceado. Específicamente, el Gobierno de Guatemala pretende:

- Garantizar la seguridad alimentaria nacional por medio de una mayor área cultivada, de mejoras en la productividad y de un aumento en la capacidad de almacenaje de granos básicos en las fincas productoras;

- Aumentar los ingresos de divisas por medio de las exportaciones agrícolas tradicionales y no tradicionales;

- Asegurar el manejo y uso racional de los recursos naturales del país por medio de un incremento en los sistemas de riego, de prácticas ampliadas de conservación de suelos, de una planificación para el manejo forestal y la reforestación y de una mejor protección de las vertientes de agua;

- Ampliar la diversificación agrícola y el desarrollo agroindustrial por medio de mejores incentivos y mayor inversión, y

- Promover la participación activa de los pequeños agricultores en el proceso de desarrollo por medio de la asistencia técnica y del apoyo ampliado a las organizaciones de agricultores.

V. El Plan de Acción de la Misión

El enfoque de asistencia de la Misión descrito en la Estrategia para el Desarrollo del País del año fiscal 1986 identificó dos metas de programa para canalizar los recursos disponibles: (1) un programa de estabilización para ayudar a compensar la severa recesión económica que prevalecía en esa época, y (2) un regreso al patrón de desarrollo económico real al largo plazo, haciendo énfasis en una mayor participación de las personas de escasos recursos en los beneficios del desarrollo. Los niveles relativamente más altos de recursos durante los últimos tres años fiscales y el regreso a la democrácia han aumentado la posibilidad de lograr las metas al permitir una serie de nuevas intervenciones que han agregado peso a la estructura de la Estrategia.

El Plan de Acción de los últimos dos años hizo énfasis en una estabilización y transformación económica, en una mayor participación de las personas de escasos recursos en los beneficios de crecimiento y en una tasa reducida de crecimiento demográfico. Mayores entradas en la balanza de pagos y reformas políticas iniciales apoyaron la estabilización. Moneda local generada por los Programas de Apoyo Económico y de P. L. 480 ha aumentado en forma significativa el nivel de financiamiento en dólares de todas las clases de programas de desarrollo.

El diálogo sobre políticas de la Misión apoya completamente la Estrategia y el logro de los nueve objetivos específicos macroeconómicos y sectoriales identificados en el último Plan de Acción. El objetivo principal de la Misión es contar con un paquete integrado de asistencia (Programa de Apoyo Económico, Proyectos de Asistencia para el Desarrollo, Programa P. L. 480 y monedas locales asociadas) que oriente el diálogo sobre las políticas más allá de las políticas macroeconómicas para incluir: (1) reformas importantes de políticas y procedimientos sectoriales, diseñadas para estimular aún más el crecimiento económico y hacer más efectivas las inversiones tanto del sector público como privado y (2) asignaciones complementarias de recursos en apoyo al diálogo sobre políticas y metas de eficiencia del programa de desarrollo.

VI. El Enfoque de la AID para Latinoamérica y el Caribe

Con el propósito de proporcionar orientación a las Misiones de la AID de Latinoamérica y el Caribe en la preparación de sus estrategias agrícolas y de desarrollo rural, la firma "Abt Associates" fue contratada por la Oficina de Desarrollo Rural para Latinoamérica y el Caribe de AID en Washington para proporcionar un informe que describiera el enfoque recomendado. Este informe (Lineamientos en Apoyo al Desarrollo Agrícola y Rural de Latinoamérica y el Caribe) fue preparado en julio de 1987 y discutido a fondo en la conferencia semianual de oficiales de desarrollo rural y agricultura en noviembre de 1987. El consenso fue que proporciona una orientación útil para el desarrollo de las estrategias. A continuación se presentan los puntos más importantes de este documento.

"El enfoque del Programa de Agricultura, de Desarrollo Rural y de Nutrición (ADRN) de la AID es aumentar los ingresos de la población mayoritaria de escasos recursos y ampliar la disponibilidad y consumo de alimentos, mientras se mantiene y mejora la base de los recursos naturales. En

81

general, los lineamientos anteriores incluidos en la Estrategia para el Desarrollo Rural y Agrícola para Latinoamérica y el Caribe y en el Plan Jackson son compatibles con el nuevo enfoque y no se espera que éste produzca un cambio radical en el programa ADRN de la región. Sin embargo, el enfoque pone más énfasis en el interés de la Agencia en el impacto de nuestro programa en los ingresos de la gran mayoría de escasos recursos económicos, y aclara la importancia de los asuntos relacionados con el consumo de alimentos y con los recursos naturales. Quizás el énfasis más fuerte esté en la necesidad de crear sistemas más eficientes para cuantificar el impacto de nuestro programa, el cual está de acuerdo con los esfuerzos de la Oficina para Latinoamérica y el Caribe dentro del Programa de Administración por Objetivos."

"El enfoque de la Oficina para Latinoamérica y el Caribe para aumentar los ingresos de la gran mayoría de escasos recursos económicos, mejorar la disponibilidad y el consumo de alimentos, así como para incrementar y mantener la base natural de los recursos en la región, incluye cinco elementos principales o lineamientos para la programación de las Misiones. Estos incluyen:"

A. <u>El Apoyo a las Políticas Macroeconómicas y Agrícolas</u>

"Las políticas económicas juegan un papel muy importante en orientar el comportamiento del sector agrícola. En algunos países de Latinoamérica y el Caribe, la reforma de políticas macroeconómicas y agrícolas podría ser el elemento más importante para promover el desarrollo agrícola y aumentar los ingresos de las personas de escasos recursos del área rural. Cuatro áreas merecen la atención especial de las Misiones de Latinoamérica y el Caribe:

- El efecto de las políticas existentes macroeconómicas y agrícolas en los ingresos de la población rural de escasos recursos y en los proyectos de desarrollo rural y agrícola patrocinados por la AID;
- La necesidad de involucrar a los gobiernos anfitriones en un diálogo sobre políticas cuando las políticas macroeconómicas o del sector agrícola son un serio obstáculo al desarrollo del sector;
- La utilización del Programa de Asistencia para fomentar y apoyar al gobierno anfitrión en llevar a cabo las reformas necesarias de políticas, y

87

- La utilización de Proyectos de Asistencia para desarrollar una capacidad analítica en apoyo a las mejoras a largo plazo sobre la formulación de las políticas agrícolas.

B. El Apoyo a las Pequeñas Fincas Familiares

"Los pequeños agricultores de escasos recursos de los países de Latinoamérica y el Caribe no participan activamente ni en los mercados domésticos ni internacionales de productos agrícolas. La mayor parte cultivan maíz y frijol, o productos similares para su consumo o para la venta a otras familias rurales o a personas en la misma aldea. Algunos están comprometidos en la producción y venta de cultivos de exportación tradicional como café y banano. Sin embargo, pocos han diversificado su producción para incluir cultivos no tradicionales para exportación. En Latinoamérica y el Caribe la transformación de la agricultura de subsistencia tradicional a pequeñas pero comercialmente competitivas fincas familiares produciendo tanto para el mercado internacional como para el nacional, contribuirá a aumentar los ingresos tanto de los agricultores como de los trabajadores rurales. Estas fincas también pueden proporcionar la demanda para los insumos de producción o para los servicios de mercadeo de las empresas rurales."

"Esta transformación requerirá la eliminación de un gran número de obstáculos relacionados con el acceso a la tierra, los insumos, el financiamiento y otros recursos productivos. Existe una preocupación de una ineficiente subutilización de la tierra y del capital en muchos de los países de Latinoamérica y el Caribe ocasionada por mercados de tierra y financieros mal desarrollados. Para los pequeños agricultores las acciones claves que reduzcan el riesgo incluyen aquellas de diversificación, asociadas con una menor dependencia en la agricultura de subsistencia y una mayor dependencia en el mecanismo del mercado para los alimentos, ingresos y empleo. Las Misiones de la AID deberán llevar a cabo actividades en diferentes áreas para promover esta transformación para:

- Asegurar el acceso a la tierra y garantizar su tenencia;
- Proporcionar acceso al financiamiento;
- Promover las organizaciones y asociaciones agrícolas."

"Los pequeños agricultores también necesitan acceso a la tecnología moderna de producción y a los servicios de mercadeo, tanto para productos como para insumos. Estos aspectos importantes de la Estrategia para el Desarrollo Rural y Agrícola de la AID para los países de Latinoamérica y el Caribe tienen el propósito de desarrollar la capacidad de las instituciones del sector público y privado de investigación y extensión agrícola y de organizaciones educativas o ministerios de agricultura que puedan satisfacer las necesidades del sector Agrícola."

C. El Fomento de Empresas Rurales no Agrícolas, del Empleo y de la Capacidad del Sector Privado para Satisfacer las Necesidades del Sector Agrícola

"Existen relaciones importantes entre las estrategias para promover pequeñas fincas familiares comercialmente viables y aquellas que promueven las empresas rurales no agrícolas y el empleo. Facilitando el acceso a la tierra y asegurando los títulos de propiedad, al igual que aumentando el acceso al financiamiento o ayudando a desarrollar organizaciones de agricultores, les permitirá a los agricultores permanecer en la agricultura. Más fincas familiares comercialmente orientadas demandarán mayor mano de obra agrícola. Además, las empresas rurales que proveen fuentes de trabajo no agrícola y que contribuyen a la producción y mercadeo de la producción de las fincas serán muy importates para el desarrollo rural y agrícola en Latinoamérica y el Caribe."

"Debido a la relación entre las estrategias para mejorar la viabilidad de las pequeñas fincas familiares, promover las empresas rurales no agrícolas que sirvan a la agricultura y generar empleos en el área rural, la Misión AID deberá dirigir sus recursos específicamente hacia la promoción de las empresas no agrícolas y el empleo. Dichas actividades deberían proporcionar los mercados para los agricultores y las oportunidades de empleo para los trabajadores rurales. El énfasis de la Misión AID en la generación de empleo debería ser complementado por los esfuerzos para desarrollar un sector privado eficiente y efectivo, capaz de satisfacer las necesidades del sector agrícola."

"La participación de la Misión para desarrollar industrias rurales podría incluir:

- Asistencia para la construcción de la infraestructura rural;

- o Apoyo para los empresarios indígenas;
- o Apoyo para las actividades agroindustriales."

D. El Desarrollo de Instituciones Efectivas y Eficientes que Sirvan a la Agricultura

"Entre las instituciones públicas más importantes que sirven a la agricultura se encuentran las organizaciones de investigación, extensión y educación, así como los ministerios de agricultura, los cuales deben ser el punto focal de la AID para mejorar la efectividad y eficiencia del sector público agrícola. Las organizaciones del sector privado también juegan un papel decisivo de investigación, extensión y educación y estas actividades deben ser ampliadas e integradas más efectivamente con los programas del sector público. La AID puede ayudar a fortalecer la capacidad de investigación de los países de Latinoamérica y el Caribe incluyendo:

- o Esfuerzos para mejorar la competencia técnica de las organizaciones nacionales de investigación y extensión agrícolas;
- o Relaciones estrechas entre las organizaciones de investigación agrícola nacionales e internacionales;
- o Asistencia técnica y adiestramiento en administración pública para las agencias agrícolas del sector público;
- o Desarrollo de orientaciones del sector privado con el propósito de mejorar el desarrollo tecnológico y la divulgación y educación agrícolas."

E. Mejoras en el Manejo de los Recursos Naturales

"Las Misiones de la AID en Latinoamérica y el Caribe deben integrar los aspectos de recursos naturales a las actividades de ayuda de la AID para promover los usos productivos y sostenibles de los recursos tierra y agua. Las estrategias que promueven el desarrollo de pequeñas fincas comercialmente competitivas y de empresas rurales también contribuirán al objetivo de promover una agricultura ambientalmente sostenible. Dichas estrategias reducen o eliminan las presiones que obligan a la población rural a explotar laderas y tierras bajas ambientalmente delicadas".

"Las políticas nacionales deben tomar en consideración el efecto ambiental de los programas y proyectos de desarrollo agrícola. Por consiguiente, las Misiones deben dialogar con los países anfitriones sobre la importancia del mantenimiento y mejora de los recursos naturales en la agricultura y el desarrollo rural. Además del diálogo, las Misiones pueden usar la asistencia técnica y el adiestramiento para incluir actividades de los recursos naturales dentro de sus proyectos o programas. El éxito para integrar actividades de recursos naturales a proyectos que traten los problemas al nivel de la finca dependerá del desarrollo y divulgación de las tecnologías que aumenten los ingresos de los agricultores y protejan la base natural de los recursos."

"Las experiencias en el Altiplano de Guatemala, Honduras y Haití en el desarrollo de terrazas agrícolas, agroforestería y sistemas de mini-riego, muchos de los cuales pueden ser construídos con la mano de obra familiar, son relevantes para otros países de la región donde se están llevando a cabo programas de la AID. Estas estructuras conservan los suelos y el agua bajo prácticas intensivas de cultivo en fincas con laderas empinadas. La siembra de árboles en las áreas empinadas puede ayudar a mantener la productividad sin que se deterioren y todavía permitir la siembra de otros cultivos."

ANEXO D

POLITICAS RECIENTES DE GUATEMALA

Los problemas relacionados con la política están agrupados entre los macroeconómicos y los del sector agrícola.

A. Políticas Macroeconómicas

La administración del Presidente Cerezo heredó una economía con muchos problemas. El déficit de la balanza de pagos fue acompañado por la disminución del financiamiento internacional lo cual forzó al Gobierno a financiar el déficit con créditos onerosos al corto plazo provenientes de fuentes privadas. El desorden macroeconómico durante 1982 resultó en un desarrollo real negativo (-1.0%) en 1985. El PIB real pudo haber bajado aún más si las medidas de estabilización no se hubieran puesto en práctica inmediatamente en 1986. Afortunadamente, la administración del Presidente Cerezo introdujo en junio de 1986 políticas que simplificaron el sistema cambiario, devaluaron efectivamente la moneda, redujeron el déficit del sector público y controlaron la expansión monetaria. Como se describe más adelante, estas políticas han influenciado profundamente al sector agrícola.

1. Política de Tasa de Cambio

La considerable depreciación del Quetzal en el mercado de cambio paralelo de mediados de 1985 volvió más rentable la producción para exportación. Bajo el sistema de cambio en efecto en 1985, los mayores incentivos eran para la producción de artículos no tradicionales de exportación para el Mercado Común Centroamericano (MCCA) y para mercados extra-regionales, con la mayoría de los cultivos tradicionales cambiando sus divisas a la sobrevaluada tasa de cambio de Q1.00 por US$1.00. El nuevo sistema establecido en 1986 emparejó los incentivos de exportación de los productos al crear una tasa de cambio uniforme para todas las divisas de Q2.50 por US$1.00. Un impuesto extraordinario a las exportaciones tiene tasas que varían del 4% para las exportaciones no tradicionales hasta el 20% o más para los productos tradicionales. Aún con este impuesto, los exportadores de casi todos los productos agrícolas reciben un cambio mucho más favorable con el nuevo sistema.

Antes de introducir el nuevo sistema, las importaciones de la mayor parte de los insumos para la producción agrícola (fertilizantes, insecticidas, herramientas, etc.) estaban valorados a la tasa de cambio oficial. Los beneficios a los productores de un subsidio de la tasa de cambio eran pocos en comparación con el problema de escasez de divisas, lo cual ocasionó una deficiente importación de insumos para satisfacer la demanda de los productores. Esta situación ocasionó contrabando, escasez y una especulación en los insumos

agrícolas, así como redujo la productividad y la producción agrícola. Según se informa, mucho del fertilizante importado con una tasa de cambio favorable terminó en los países vecinos.

Actualmente, los insumos agrícolas son importados a la tasa de cambio del mercado regulado de Q2.50 por US$1.00. No existe ningún racionamiento de las divisas y el trámite de las licencias de importación únicamente requieren unos cuantos días. Sin embargo, el costo más alto de los fertilizantes y pesticidas ha ocasionado una reducción en el uso de estos insumos y una disminución en la producción de los cultivos que usan químicos. Por ejemplo, la productividad de los agricultores tradicionales ha disminuido conforme utilizan menos fertilizantes en sus granos básicos, mientras que la producción del algodón ha mermado debido al costo más alto de la importación de los pesticidas. En 1986 el Gobierno de Guatemala experimentó con un programa de importación de fertilizantes dirigido a proporcionar a los pequeños agricultores fertilizantes a bajo costo. El programa obtuvo resultados mixtos, dando beneficios a costa del debilitamiento de los sistemas privados de distribución y de un mayor déficit fiscal nacional.

2. Política Fiscal

La política fiscal del Gobierno de Guatemala desde mediados de 1986 ha estado orientada hacia el control del déficit del sector público por medio de una austeridad en los gastos y de un aumento en los ingresos. Los nuevos impuestos introducidos con el programa de estabilización incluyeron un impuesto extraordinario a las exportaciones y un recargo en las telecomunicaciones internacionales. Los impuestos de exportación habían sido completamente eliminados al año 1985. A pesar de la nueva carga tributaria, los ingresos por los impuestos difícilmente excedan el 7.5% del PIB, uno de los esfuerzos tributarios más bajos del mundo.

El mecanismo de imponer cargas tributarias al comercio en lugar de impuestos sobre el ingreso y el capital (los impuestos indirectos representaron el 84% de los ingresos totales por impuestos en 1986) ha sido una debilidad crónica del sistema tributario guatemalteco. Para la agricultura, esto ha significado una carga impositiva proporcionalmente más grande para los productos tradicionales sujetos a impuestos de exportación, especialmente el café, banano y azucar. Estos impuestos reducen la rentabilidad y actúan como un desincentivo directo para los productores de cultivos de exportación Sin embargo, se espera que el actual impuesto a las exportaciones sea gradualmente eliminado durante los próximos tres años.

La inhabilidad para generar ingresos ha vuelto al sector público guatemalteco uno de los más pequeños del mundo. La agricultura que representa el 25% del PIB, está apoyada por un Ministerio de Agricultura que recibió en 1986 únicamente el 3.2% del presupuesto nacional. Aún peor, poco de este financiamiento es utilizado para gastos de inversión, especialmente para infraestructura rural y servicios de investigación y extensión. La inversión pública en la agricultura, tomando en consideración todas las agencias del sector público, llegó en 1985 apenas a Q9.4 millones.

3. Política Crediticia

La política de la tasa de interés es determinada por la Junta Monetaria. Los actuales límites de las tasas de interés para préstamos (14%) han reducido el interés de los bancos privados para financiar las actividades de préstamo más ariesgadas y de más alto costo, especialmente las agrícolas. Además, la legislación bancaria es demasiado restrictiva y los requerimientos de garantía excesivamente altos (el 200% del valor nominal del préstamo) han eliminado el acceso del pequeño y mediano agricultor al crédito comercial.

Tradicionalmente, el Banco Central ha utilizado sistemas de redescuento para fomentar la inversión en el sector agrícola; sin embargo, los cultivos tradicionales de exportación han absorbido una parte desproporcionada (más del 90%) de estos recursos. Dado el futuro incierto de los cultivos tradicionales de exportación como el algodón y azucar y la necesidad de promover una mayor diversificación agrícola, las políticas crediticias del Gobierno de Guatemala deben ser dirigidas para asegurar el acceso del agricultor al financiamiento para la producción y para la inversión.

4. Política de Exportaciones

A pesar que la administración del Presidente Cerezo ha designado al sector de exportación no tradicional como una área de alta prioridad para las intervenciones de la política económica, los exportadores contínuamente se quejan de la excesiva burocratización y retraso en el trámite de la documentación para las exportaciones. Estos atrasos son especialmente críticos para la exportación de productos perecederos. La presencia anterior de la firma Suiza SGS para controlar los precios de los embarques de exportación e importación también fue considerada como un obstáculo al comercio, no obstante su papel para reducir el contrabando y la evasión tributaria.

A pesar de las limitaciones, el progreso logrado en ampliar las exportaciones hasta ahora es bastante alentador. Una de las primeras acciones de la administración del Presidente Cerezo fue el establecimiento del Consejo Nacional de Promoción de Exportaciones (CONAPEX), que ha demostrado ser un medio útil para elevar los problemas e intereses de los exportadores al nivel de toma de decisiones. CONAPEX es una mezcla del sector público-privado, cuyos miembros incluyen los ministros del Gabinete Económico y los líderes de las organizaciones del sector privado. La "ventanilla única" ha sido abierta, la cual reduce a un día el tiempo necesario para una licencia de exportación. El Gobierno de Guatemala también está en el proceso de desarrollar una estrategia nacional de exportaciones.

B Políticas del Sector Agrícola

Con la concentración en 1986 de la administración del Presidente Cerezo, en las políticas macroeconómicas para estabilizar la economía nacional, se prestó poca atención al desarrollo de políticas y programas del sector para mejorar el crecimiento agrícola. Los asuntos más importantes del sector incluyen:

1. Políticas de Precios

Las actuales políticas de precios están dirigidas hacia la eliminación eventual de todos los controles de precios. El Gobierno ha reducido substancialmente el número de productos controlados de 400 a 17, los cuales aún incluyen los productos de la canasta básica como maíz, frijol, azucar, carne, harina y aceite vegetal. La política de garantizar precios mínimos para los productores de granos básicos ha tenido el doble propósito de asegurar el abastecimiento adecuado de estos productos y proteger los ingresos de los pequeños y medianos agricultores. Sin embargo, un estudio del impacto de esta política, llevado a cabo en 1986 por "ABT Associates" (Inventario y Análisis de Políticas Económicas Guatemaltecas y su Relación con la Agricultura) concluyó que aunque la fluctuación de los precios recibidos por los productores han tendido a disminuir, la fluctuación de los precios al menudeo y mayoreo han mostrado una tendencia a aumentar. Este resultado sugiere que la política del Gobierno ha puesto mucho más énfasis en estabilizar los precios al productor, pero que poco se ha hecho para reducir la inestabilidad de los precios al consumidor. Los objetivos de la política de precios de garantía, así como el enfoque total para establecer y administrar los precios mínimos por parte del Instituto Nacional de Comercialización Agrícola (INDECA) deben ser detenidamente examinados y las modificaciones necesarias llevadas a cabo.

G\

2. Seguridad Alimentaria Versus la Promoción de las Exportaciones Agrícolas

La experiencia guatemalteca indica que conforme aumentan las exportaciones agrícolas no tradicionales disminuye la producción para el consumo nacional y viceversa. La política fijada por el Gobierno de Guatemala es apoyar la producción de los artículos para el consumo nacional (la seguridad alimentaria) y simultáneamente aumentar la producción y exportación de los cultivos no tradicionales. Mientras que es una meta loable, su logro requerirá una mezcla compleja de nuevas políticas e incentivos.

3. Promoción de las Exportaciones Agrícolas no Tradicionales

La administración del Presidente Cerezo también pretende promover las exportaciones de cultivos no tradicionales para aumentar los ingresos de divisas. Este énfasis proviene de las perspectivas poco alentadoras del mercado mundial para los cultivos tradicionales de exportación en los años venideros y del alto potencial de generación de empleo e ingresos provenientes de las frutas, hortalizas y plantas ornamentales. No se puede negar la conveniencia de la diversificación de las exportaciones; sin embargo, la obtención de parte del altamente competitivo mercado de productos perecederos conlleva un riesgo considerable.

Los pequeños y medianos agricultores frecuentemente no conocen los cultivos no tradicionales y su respectiva tecnología. El acceso al financiamiento para la producción y la inversión es necesario y la infraestructura para su mercadeo (empaque, procesamiento, transporte, etc.) debe ser funcional. Estos factores probablemente restringirán el crecimiento de los cultivos no tradicionales al corto plazo. Ya que estos cultivos proporcionan menos del 10% de las exportaciones, la política del Gobierno no debería descuidar la productividad y la calidad de los cultivos tradicionales de exportación mientras que simultáneamente promueve la diversificación de las exportaciones.

4. Investigación Agrícola

El Gobierno de Guatemala asigna sólo un 0.4% de su presupuesto anual para la investigación agrícola, mientras que históricamente la mayoría de los países en desarrollo han presupuestado por lo menos un 1.2% para este propósito. Además de incrementar su compromiso financiero en la investigación, el Gobierno necesita determinar claramente sus prioridades de investigación con relación a los granos básicos, los cultivos tradicionales de exportación y los cultivos no tradicionales de exportación, así como buscar la forma en que los sectores público y privado puedan colaborar con los esfuerzos de la investigación.