EL DESARROLLO INTEGRADO DE CENTROAMÉRICA EN LA PRESENTE DÉCADA

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

SIECA

El desarrollo integrado de Centroamérica en la presente década

Bases y propuestas para el perfeccionamiento y la reestructuración del Mercado Común Centroamericano

ANEXO NÚMERO 4

INSTITUTO PARA LA INTEGRACIÓN
DE AMÉRICA LATINA (INTAL)
B. I. D.

total, 1973

Instituto para la Integración de América Latina
Banco Interamericano de Desarrollo
Cerrito 261 - Buenos Aires

Impreso en la Argentina
Hecho el depósito que establece la ley 11.723

ANEXO NÚMERO 4

Programa de Desarrollo Agrícola Integrado

PARTE PRIMERA

EL DESARROLLO DE LA AGRICULTURA DURANTE LA DÉCADA 1960-1970

1. *EL DESARROLLO DE LA AGRICULTURA EN LA DECADA 1960-70*

1.1 *Consideraciones generales*

La evolución del desarrollo agrícola de los países del Mercado Común durante la década 1960-70, fue insatisfactoria. El producto agrícola de la región como un todo, aumentó a una tasa del 4,4 por ciento por año, ligeramente por encima del crecimiento demográfico, que fue de un 3,1 por ciento anual. Aparte de que tal ritmo de crecimiento refleja por sí mismo, una insuficiencia en el desarrollo agrícola, otras situaciones concomitantes parecen haber evolucionado en términos igualmente poco favorables. Inclusive, se admite la posibilidad de que en algunas variables como la distribución de los ingresos, hayan ocurrido cambios regresivos. En un país, por lo menos, se registró este tipo de movimiento en la concentración de la tierra, lo cual debió influir en la repartición de los ingresos dentro de la agricultura. Además, no existen evidencias de que se hubieran creado dentro de la agricultura —o fuera de ella— tantos empleos nuevos como lo demanda el aumento de la fuerza de trabajo rural, lo cual sin duda tuvo repercusiones también negativas en la distribución de los ingresos. Asimismo, el balance de la década con respecto a la preservación y desarrollo de la calidad de los recursos naturales es poco alentador; no se ha hecho una evaluación exhaustiva del costo social de la depredación de los recursos, pero se sospecha que éste puede ser desproporcionadamente alto.

Centroamérica no logró, pues, durante la década pasada, consolidar un proceso de desarrollo agrícola sostenido. Con excepción de algunos períodos y países en que el producto agrícola creció a tasas que podrían ser juzgadas como relativamente altas si se las compara con el panorama global, es fácil advertir cierta tendencia al estancamiento. Este comportamiento se aprecia mejor a nivel del producto agrícola por habitante

rural. Los cambios registrados en el producto agrícola por persona, aparecen en el Cuadro 1. Esas cifras son suficientes para percatarse de que el desarrollo agrícola de Centroamérica durante los años sesenta, fue insuficiente. Si además se recuerda que el módulo distributivo del ingreso está cargado de desigualdades, la situación se torna más desalentadora. Se volverá sobre este aspecto en el capítulo 5.

CUADRO 1

CENTROAMERICA: Producto interno bruto de la agricultura por persona,[1] tasas de crecimiento del mismo y de la población agrícola 1960, 1965 y 1970

(Pesos centroamericanos de 1960)

Países	*Años*			*Tasas de crecimiento*		*Tasas de crecimiento de la población agrícola 1960/70*
	1960	*1965*	*1970*	*1965/60*	*1970/65*	
Guatemala	115	123	132	1,6	1,4	2,5
El Salvador	120	131	145	1,8	1,8	2,2
Honduras	102	117	127	2,8	1,6	2,6
Nicaragua	169	170	171	0,3	0,1	2,0
Costa Rica	241	210	249	−2,7	3,4	3,5
Centroamérica	*124*	*138*	*150*	*2,2*	*1,6*	*2,5*

Fuente: SIECA, con base en datos oficiales y de CAFICA.

[1] Población agrícola.

Otro signo desalentador que conviene destacar, es que el ritmo de crecimiento del producto agrícola de la región en su conjunto, tendió a decaer después de 1965 (Cuadro 2), como resultado del comportamiento de los principales productos de exportación. Sin embargo, el esfuerzo que los países hicieron por incrementar la producción para el consumo interno, evitó un debilitamiento mayor en la trayectoria del producto. También contribuyó en este último sentido una expansión acelerada de la ganadería, especialmente de la vacuna, en respuesta a favorables condiciones en el mercado externo.

A nivel de países, las condiciones del desarrollo en los dos quinquenios, distan de ser homogéneas. En algunos la acción más dinámica de factores asociados con la demanda externa estimularon el crecimiento del producto. En otros casos el aumento de la demanda regional parece

haber tenido un significado extraordinario y, en fin, en uno de los países, la evolución favorable registrada durante el segundo quinquenio tiene más bien el carácter de una recuperación con respecto al primer quinquenio. Así, bajo la influencia de circunstancias diferentes, Guatemala, El Salvador y Honduras mantuvieron durante el segundo quinquenio un ritmo de crecimiento comparable con el del primero; Nicaragua perdió el paso debido a problemas que afectaron seriamente la producción de algodón; en Costa Rica, gracias a un esfuerzo de fomento de la producción de banano, se recuperó el terreno perdido durante el primer quinquenio.

CUADRO 2

CENTROAMÉRICA: Tasas de crecimiento del producto interno bruto total y del sector agrícola, 1965/60 y 1970/65, calculadas con base en cifras a precios de 1960

	PIB *total*			PIB *agrícola*		
	1965/60	*1970/65*	*1970/60*	*1965/60*	*1970/65*	*1970/60*
Guatemala	5,2	5,6	5,4	4,1	4,0	4,0
El Salvador	6,9	4,6	5,7	3,9	4,0	3,9
Honduras	4,3	5,6	4,9	5,3	4,2	4,7
Nicaragua	10,2	4,4	7,3	11,7	2,0	6,8
Costa Rica	4,3	7,5	5,9	0,5	6,9	3,7
Centroamérica	*6,0*	*5,5*	*5,7*	*4,7*	*4,2*	*4,4*

Fuente: SIECA, con base en cifras oficiales.

1.2 *Factores que explican las tendencias en el producto agrícola*

La producción agrícola global de la región creció a un 4,7 por ciento anual entre 1960 y 1965, y a un 4,2 por ciento anual entre 1965 y 1970. El promedio para la década equivale al 4,4 por ciento. Las variaciones ocurridas en el ritmo de crecimiento del producto en cada país, se aprecian en las cifras del Cuadro 2. A continuación se trata de esclarecer los factores que determinaron esas tendencias, dejándose para capítulos posteriores otras consideraciones respecto a la insuficiencia global del proceso de desarrollo.

Al nivel de la región en su conjunto, la tasa de incremento del producto agrícola en el período 1965-70, disminuyó menos que la de los productos de exportación llamados tradicionales. En efecto, entre el

primero y segundo quinquenio de la década, se redujo notablemente la tasa de aumento de la producción de café (de 2,5 a 1,7 por ciento anual) y de algodón (de 30,0 a — 10,1 por ciento); y aumentó la de banano (de 2,0 a 6,3 por ciento). Entre los productos relativamente nuevos se registraron tasas crecientes en la producción de carne de vacuno, y decrecientes en azúcar, pescado y mariscos. En cambio, la información disponible permite apreciar un esfuerzo importante de la región para ampliar la producción de bienes de consumo interno. Con excepción del maíz y frijol, se registraron tasas crecientes en la producción de todos los rubros importantes en el mercado doméstico.

En Guatemala la producción agrícola creció a un ritmo estable durante toda la década (4,0 por ciento anual). Este fenómeno no debe pasar desapercibido, por las circunstancias en que tuvo lugar. En efecto, la información proporcionada por el Banco Central permite establecer que durante el quinquenio 1965-70 la producción de bienes exportables llamados tradicionales entró en un virtual estancamiento. La tasa de aumento no llegó a ser la décima parte de la que se había registrado en 1960-65 (0,4 frente al 5,3 por ciento). Esta situación se originó en los siguientes acontecimientos: a) a pesar de que se reanimó la producción de banano y café, en comparación con el quinquenio anterior, la tasa de incremento fue menor que la del producto total; b) tuvo lugar un quiebre sin precedentes en el comportamiento de las cosechas de algodón, que durante el período 1960-65 se habían incrementado a razón del 35,0 por ciento anual; en 1965-70 esa tasa disminuyó hasta un — 6,2 por ciento. Otros productos de exportación —pero que a la vez se consumen internamente en una proporción mayor que la que se exporta— tuvieron un comportamiento diferente. Así, a) disminuyó sensiblemente la tasa de aumento en la producción de azúcar; b) aumentó en forma progresiva la producción pesquera; y, c) se duplicó el ritmo de aumento anual en la producción de carne de bovino.

En términos generales, puede indicarse que el estancamiento en la producción de los rubros tradicionales de exportación, se compensó con el aumento en la de otros rubros, algunos de ellos parcialmente destinados al mercado externo. El subsector pecuario merecería una mención especial, por la amplitud de la expansión registrada. Ninguna otra actividad o conjunto de actividades pudo ejercer un efecto compensatorio en las tendencias globales de la producción, tan importante como el de la ganadería. Esta circunstancia, más el hecho de que se hayan registrado aumentos en la producción de otros bienes mayores que los del producto total, constituyen un indicio de que este país trató de diversificar su producción.

En El Salvador ocurrió una situación similar a la de Guatemala y quizá con perfiles más definidos. La producción total aumentó en forma regular a lo largo de la década, a pesar de cambios poco favorables en la de café y algodón. En este último rubro la situación adquirió un carácter dramático; mientras que en el quinquenio la producción creció a razón del 21,0 por ciento anual, en el segundo se registró una tasa de — 10,8 por ciento por año. En el caso del café la tasa de crecimiento disminuyó de 3,6 a 1,9 por ciento. La producción de azúcar, otro rubro importante en las exportaciones, registró cambios conservadores en 1965-70 (1,4 por ciento anual) en comparación con el quinquenio precedente (11,0 por ciento).

La aplicación de una política de autosuficiencia en diferentes productos de consumo interno, tuvo profundas repercusiones en los niveles globales de la producción. En maíz, sorgo, frijoles, hortalizas, aves y huevos, se alcanzaron aumentos muy superiores al promedio de la producción total, y a tasas crecientes respecto al primer quinquenio. En algunos otros rubros como ganadería vacuna y bananos, el crecimiento del primer quinquenio se debilitó a partir de 1965.

Lo anterior podría resumirse en lo siguiente: ante la pérdida de dinamismo de la demanda externa de los productos llamados tradicionales, y una demanda interna en débil aumento, la sustitución de importaciones de productos alimenticios procedentes del Mercado Común Centroamericano, actuó como el factor dinámico de la producción total.

En Honduras se debilitó ligeramente el ritmo de la producción total a partir de 1965 (4,2 por ciento anual, frente a 5,3 en 1960-65). El fenómeno aquí ocurrido se parece bastante al de Guatemala, en el sentido de que las actividades pecuarias hicieron una importante contribución al mantenimiento de los niveles globales de producción. Es de suponer que en ausencia de la expansión pecuaria (principalmente carne de vacuno y huevos) el aumento en la producción global del país probablemente no habría sido mayor al 2,0 por ciento anual, después de 1965.

Según la información disponible, la producción de granos básicos, que representa alrededor del 18 por ciento de la producción total, disminuyó a partir de 1965 (0,3 por ciento anual frente a 6,1 por ciento en 1960-65) excepto el maíz que tuvo un ligero aumento. Durante el segundo quinquenio también fue menor el aumento en la producción de banano —que equivale a casi un tercio de la producción total— café y algodón, producto este último en el que se registró una tasa negativa del 23,0 por ciento anual; también ocurrió lo mismo en la producción de pescado y mariscos. En hortalizas y frutas hubo movimientos contra-

ríos. En síntesis, el papel que el subsector pecuario jugó en los niveles globales de producción, fue definitivo.

Cambios drásticos se registraron en la producción agrícola de Nicaragua y Costa Rica. En ambos países un solo producto (algodón y banano respectivamente) tuvo una influencia casi decisiva en el volumen y estructura de la producción.

En Nicaragua, bajas en la producción de algodón y café, de más del 10 y 15 por ciento respectivamente, ocurridas en 1966, alteraron la ruta de la producción agrícola. Aunque el efecto de la disminución en el café fue de corto plazo, por cuanto se registró una recuperación satisfactoria en el año siguiente, las bajas en las cosechas de algodón persistieron a lo largo de todo el quinquenio (1965-70) a razón de un 15,7 por ciento anual. Esta situación fue de tal trascendencia que la tasa de aumento del producto agrícola bajó de 11,6 por ciento en 1960-65, a 2,0 por ciento anual en 1965-70. Importantes esfuerzos se hicieron por aumentar la producción para el consumo interno, especialmente en granos básicos, avicultura y ganadería, pero no se logró compensar el efecto de las bajas en la producción de algodón.

En Costa Rica el producto agrícola creció durante 1965-70 a una tasa que podría juzgarse como relativamente alta si se la compara con el panorama de la región en su conjunto (6,9 frente a 4,2 por ciento). Sin embargo, este fenómeno más que ser parte de una tendencia de desarrollo sostenido a largo plazo, fue más bien una recuperación, por cuanto entre 1960 y 1965 el crecimiento había sido de solamente el 0,5 por ciento. Aunque esa recuperación se gestó en cambios favorables en varios rubros (café, avicultura, azúcar y ganadería), el efecto más significativo provino sin duda, de un repunte en las cosechas de banano, que aumentaron en un 15,5 por ciento por año, en comparación con 5,1 por ciento en 1960-65.[1]

A diferencia de los demás países, la producción de uso interno, particularmente granos básicos —excepto el arroz— hortalizas y frutas, no influyó notablemente en los resultados de la producción total.

El análisis anterior permite apuntar como una conclusión importante, que el esfuerzo hecho por Centroamérica para mantener sus niveles de producción fueron de cierta significación. Una comparación de los índices de producción agrícola regional con los de otros países latinoamericanos de estructura socioeconómica similar, permite apreciar este aspecto (Cuadro 3). Tal esfuerzo no se reflejó, desafortunadamente, en

[1] Dada la importancia relativa del banano en la producción total, su contribución a la tasa global de expansión agrícola durante la segunda parte de la década, habría sido de cerca del 40 por ciento.

un mejoramiento de la imagen social del desarrollo agrícola, como se verá en su oportunidad. Pero en todo caso, es un índice de que mediante acciones profundas en materia de reacondicionamiento de las estructuras agrarias, distribución de los ingresos y una política de empleo, pueden mejorarse las condiciones para el desarrollo agrícola sobre el largo plazo.

CUADRO 3

CENTROAMERICA: Índices de producción agrícola de algunos países centroamericanos y su comparación con los de otros de estructura socio-económica similar de la América Latina (1952-56 = 100)

	1960	*1965*	*1970*
Guatemala	140	200	219
Honduras	121	167	193
Costa Rica	141	178	261
Panamá	128	159	202
Ecuador	147	211	232
Bolivia	156	192	212
República Dominicana	142	116	148
Paraguay	103	136	156
Perú	120	134	152

Fuente: FAO: *Boletín mensual de economía y estadísticas agrícolas*, volumen 21, Nº 1, enero 1972.

1.3 *Cambios en la estructura de producción*

El análisis de los cambios en la estructura de la producción agrícola puede abordarse desde dos puntos de vista: a nivel de los subsectores principales (agricultura, ganadería, etc.) o también teniendo como base el destino de los productos, permitiendo diferenciar en tal caso la agricultura de consumo interno y la de exportación. Bajo este último enfoque se tendría la ventaja de formular algunas apreciaciones en relación con el desarrollo de los subsectores llamados comercial de exportación, comercial doméstico y tradicional, como se ha hecho recientemente para Guatemala.[1] Desafortunadamente hay algunos inconvenientes para apli-

1 Véase: *Employment and Output*, F. THORBECKE y E. STOUTJESDIJK, OECD, París, 1971, y *Análisis macroeconómico del sector agropecuario*, Iowa State Team, Guatemala, 1969 (Ditto).

CUADRO 4

CENTROAMERICA: Tasas de crecimiento de la producción física de algunos productos agrícolas seleccionados (1965/60 - 1970/65)

Productos	Guatemala		El Salvador		Honduras		Nicaragua		Costa Rica	
	1965/60	1970/65	1965/60	1970/65	1965/60	1970/65	1965/60	1970/65	1965/60	1970/65
1. *De consumo interno*										
Arroz	7,8	5,5	12,3	1,9	−6,2	−6,7	7,0	18,6	8,9	6,4
Maíz	5,0	2,0	1,3	7,8	6,1	0,3	3,8	7,8	2,0	1,1
Sorgo	14,2	14,7	3,2	7,9	2,2	−2,0	3,8	10,3	41,0	0,7
Frijol	9,3	−1,5	3,9	11,1	12,0	−1,1	3,0	4,0	4,4	−2,4
Hortalizas	7,7	5,6	2,7	6,6	3,1	5,3	3,4	3,5	5,2	4,5
Frutas	6,7	1,8	4,8	9,5	3,8	6,7	4,1	3,4	5,3	5,3
Aves	5,1	5,5	4,7	5,0	7,2	4,8	9,1	10,5	10,8	13,0
Huevos	1,7	1,6	5,6	5,8	3,8	6,1	4,6	4,4	5,5	6,4
Leche	5,2	4,3	2,7	2,6	3,1	5,3	0,7	6,3	7,8	8,7
Plátanos y bananos			3,4	−12,7			−1,1	1,7		
Carne de vacuno			0,9	0,4						
2. *De exportación*										
Café	0,1	2,5	3,6	1,9	8,2	0,1	9,6	−1,6	−1,3	8,3
Azúcar *	8,9	0,9	11,0	1,4	5,8	14,1	9,9	5,8	10,3	8,9
Algodón	35,0	−6,2	21,0	−10,8	48,0	−23,0	35,0	−11,2	25,0	−15,7
Bananos	−5,1	2,8			2,9	1,7			5,1	15,5
Carne de vacuno *	3,4	6,3			5,0	8,2	7,5	10,3	2,8	8,7
Pescados y mariscos*	8,0	11,0	n.d.		22,0	10,9	25,0	10,0	4,7	3,8

Fuente: SIECA, con base en datos de CAFICA.

* También se consumen internamente.

car este esquema de análisis a la producción agrícola de Centroamérica. El principal se refiere a la disponibilidad de información apropiada. En tal sentido, prácticamente en ninguno de los países se dispone de un ordenamiento de los datos de producción, que permita una asociación pertinente de la misma con los subsectores arriba mencionados. Por otra parte, hacen falta todavía algunos elementos de juicio en torno a una clasificación adecuada de ciertas actividades cuyos productos se consumen internamente y al mismo tiempo se exportan. En tal situación figura la producción de caña de azúcar, la ganadería bovina, los productos de la silvicultura, productos de la pesca y otros.

Sin embargo, pueden plantearse algunas observaciones de tipo general, que pueden contribuir a aclarar la naturaleza y los alcances de los cambios en la estructura de la producción agrícola regional. Así por ejemplo, el comportamiento de la producción física en algunos rubros seleccionados, tal como fueron expuestos anteriormente, permite apreciar un cambio importante y bastante generalizado en el sentido de que durante la década, y particularmente en el segundo quinquenio, se acrecentó la participación relativa de la ganadería (bovina, aves y porcina) en la producción total. Los incrementos de la ganadería jugaron un importante papel estabilizador de la producción total en Guatemala y Honduras; contribuyeron a evitar una caída más drástica que la ocurrida en Nicaragua; y actuaron como factor importante en la notable recuperación del producto agrícola en Costa Rica.

Otra apreciación que se deriva del contenido del capítulo anterior y de otras informaciones suplementarias, es que los productos de exportación llamados tradicionales, tendieron a disminuir su importancia relativa en la producción total a partir de 1965. La producción de café, por ejemplo, creció menos que el producto total, lo cual significa que el peso relativo del mismo tendió a disminuir; solamente en Costa Rica ocurrió lo contrario. La misma situación se presentó en la producción de algodón, pues en todos los países hubo disminuciones absolutas y sucesivas durante el segundo quinquenio. En cuanto al banano, se registraron bajas relativas en Honduras, mientras que se incrementó su participación en el total de la producción de Costa Rica. En el caso de El Salvador y Nicaragua, en donde el banano no tiene mayor importancia en el comercio exterior, se registró igualmente una disminución en su participación en el producto total. Por la gran influencia de los cambios ocurridos en Costa Rica, la participación del banano en la producción total, tendió a incrementarse a partir de 1965, a nivel de la región en su conjunto.

CUADRO 5

CENTROAMÉRICA: Estructura de la producción agrícola (porcentajes del valor bruto de la producción, a precios del año 1965)

Productos	*1960*	*1965*	*1970*
Total agropecuario	100,00	100,00	100,00
Agricultura	76,19	77,10	74,24
Cereales	12,60	12,31	12,86
Maíz	8,66	8,29	8,20
Sorgo	1,58	1,55	1,65
Arroz	1,92	2,06	2,63
Trigo	0,43	0,41	0,37
Frijol	2,84	2,94	2,80
Raíces y tubérculos	0,96	0,96	0,96
Papa	0,63	0,37	0,62
Yuca	0,33	0,32	0,34
Hortalizas	1,74	1,80	1,92
Frutas	4,89	4,26	4,17
Aguacate	0,44	0,42	0,43
Banano y plátano	2,63	2,09	1,96
Cítricos	1,30	1,29	1,29
Piña	0,51	0,45	0,49
Oleaginosas	2,79	3,46	4,01
Ajonjolí	0,24	0,21	0,23
Coco	0,21	0,17	0,17
Maní	0,15	0,10	0,01
Palma africana	2,33	3,05	3,60
Fibras	0,29	0,26	0,25
Henequén	0,10	0,08	0,07
Kenaf	0,19	0,18	0,18
Tabaco	0,57	0,64	0,56
Algodón	8,16	11,08	7,32
Caña	3,85	4,14	4,17
Cacao	0,56	0,36	0,34
Café	29,78	27,70	21,57
Banano	7,17	7,18	10,26
Ganadería	23,81	22,90	25,76
Bovino (carne)	6,54	6,11	7,16
Bovino (leche)	8,82	8,53	9,64
Porcino	2,63	2,51	2,63
Aves (carne)	1,03	1,17	1,45
Huevos	4,78	4,56	4,87

Fuente: Cálculo con base en datos de CAFICA.

La producción de granos básicos tuvo una participación estable si se enfoca a nivel regional, como resultado de que las tasas de incremento que operaron en el primer quinquenio en las cosechas de maíz y frijol, que son los más importantes, no se mantuvieron durante el segundo. A nivel de países los cambios siguieron un ordenamiento diferente. Así por ejemplo, disminuyó la importancia relativa de estos productos en Honduras y Costa Rica; en cambio, aumentó en Guatemala, El Salvador y Nicaragua.

La producción de frutas y hortalizas registró incrementos progresivos en todos los países. En consecuencia la posición relativa de este grupo en la producción total mejoró en sentido positivo. En el Cuadro 5 se presenta la composición de la producción para el año 1970.

Como conclusión podría señalarse que durante la década 1960-70, la estructura de la producción agrícola regional tendió a modificarse, adquiriendo una importancia creciente la producción para consumo interno y dentro de ésta la producción pecuaria. Dicho fenómeno fue particularmente acentuado en Guatemala, El Salvador y Honduras. En Nicaragua también se modificó la importancia de estos productos, en parte porque su producción creció más que la total, y luego por las enormes bajas registradas en la de algodón. En Costa Rica se manifestó lo contrario. Con excepción del algodón, los productos para exportación crecieron más rápidamente que la producción total mientras ocurría un movimiento inverso con los granos básicos y hortalizas. Esto determinó que el primer grupo de productos aumentara aún más su participación relativa en la producción total.

2. *COMERCIO EXTERIOR DE PRODUCTOS AGRICOLAS*

2.1 *Importaciones extrarregionales*

2.1.1. *Tendencias globales y por países*

Para apreciar el comportamiento de las importaciones de productos agrícolas de la región, se examinan las correspondientes al período 1960-68 dejando para más adelante el análisis de los cambios ocurridos en 1969, a fin de establecer hasta qué punto los acontecimientos de este año influyeron sobre los niveles de las mismas. El análisis de las tendencias se refiere únicamente a las importaciones provenientes de terceros países, por considerar que éstas reflejan lo que pudiera calificarse como necesidades reales de importación. Las importaciones intrarregionales tienen que ver más con el libre comercio, de manera que no en todos los casos el intercambio obedeció a necesidades reales de cada uno de los países.[1]

Las importaciones extrarregionales de productos agrícolas aumentaron de $CA 46,9 en 1960 a $CA 65,5 millones en 1968, cambio que equivale a un incremento anual del 3,7 por ciento. Esta tasa de crecimiento puede considerarse relativamente baja, si se compara con la de las importaciones intrarregionales, que fue del orden del 18 por ciento (Cuadro 6). Esta divergencia en las tendencias de unas y otras, no es de extrañar. Más bien constituyen el resultado lógico de la aplicación del

[1] En el Capítulo 8 se hacen consideraciones más amplias sobre el comercio intrazonal. Véase también: SIECA, *Patrones y tendencias del comercio de productos agrícolas en el Mercado Común Centroamericano y su relación con el comercio exterior*, SIECA/C. T. RMIECA-III/D. T. 28, Rev. 1 y *El comercio intrarregional de productos agrícolas en 1969*, SIECA/70/VII-4/48.

CUADRO 6

CENTROAMERICA: Importaciones de productos agrícolas por grupos PATYEB[1] *1960, 1965 y 1968*

(Millones de pesos centroamericanos)

Grupos PATYEB		1960			1965			1968		
		Mercado Común	*Otras áreas*	*Total*	*Mercado Común*	*Otras áreas*	*Total*	*Mercado Común*	*Otras áreas*	*Total*
1. Agrícolas:	No elaborados ...	6,0	10,0	16,0	16,3	23,9	40,3	24,9	29,6	54,4
	Elaborados	3,6	13,6	17,2	7,6	12,3	19,9	15,2	9,1	24,3
2. Pecuarios:	No elaborados ...	4,8	1,8	6,6	5,3	3,8	9,1	6,8	3,2	10,1
	Elaborados	2,0	18,7	20,7	5,6	19,3	24,9	11,9	20,6	32,5
3. Forestales:	No elaborados ...	—[2]	0,3	0,3	0,1	0,6	0,6	—[2]	0,5	0,5
	Elaborados	1,0	0,9	1,9	4,0	1,1	4,5	4,7	0,9	5,6
4. Marinos:	No elaborados ...	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1	0,3	0,4	0,1	0,5
	Elaborados	—[2]	1,4	1,4	0,1	1,9	1,9	0,1	1,5	1,6
Totales:	No elaborados ...	10,9	12,2	23,1	21,8	28,5	50,3	32,2	33,4	65,6
	Elaborados	6,7	34,7	41,4	17,3	33,9	51,2	32,0	32,1	64,1
Gran total		*17,6*	*46,9*	*64,5*	*39,0*	*62,5*	*101,5*	*64,2*	*65,5*	*129,7*

Fuente: SIECA.

1 Productos agrícolas transformados y en bruto.

2 Cifras no significativas al nivel de millones.

régimen de libre comercio y de otros instrumentos de integración, lo cual vino a propiciar un proceso de desarrollo industrial basado fundamentalmente en la sustitución de importaciones. Esto dio por resultado que muchos productos agrícolas y pecuarios procesados, que antes se importaban de fuera del área, pasaran a formar parte del comercio intrazonal. Se explica así el ritmo decreciente en el valor de las importaciones extrarregionales, cuyo aumento anual a partir de 1965 alcanzó sólo el 1,6 por ciento, en comparación con el 5,9 por ciento en el quinquenio anterior.

El examen de la situación de cada uno de los países en las importaciones agrícolas, permite llegar al siguiente resultado:

a) En Guatemala las importaciones aumentaron de $CA 13,0 a $CA 18,8 millones entre 1960 y 1968, o sea un aumento anual del 4,7 por ciento. En gran medida este incremento se fincó en un número relativamente corto de productos, tales como los granos básicos (especialmente maíz y trigo) productos vegetales para la alimentación animal, carnes procesadas y aceites y grasas animales. Estos rubros contribuyeron con cerca del 70 por ciento del crecimiento registrado en las importaciones agrícolas totales.

b) En El Salvador ocurrieron notables cambios en las importaciones. Aunque el crecimiento en el total fue menor que el registrado a nivel regional, este país mostró una dependencia creciente en el abastecimiento de ciertos rubros. El nivel global de importaciones se incrementó en forma moderada (2,7 por ciento anual). Sin embargo, las de productos no elaborados aumentaron a razón de un 10,9 por ciento, lo que se compensó en gran parte por la disminución de las importaciones de productos elaborados, que venía a reflejar los progresos en la sustitución local o regional de este tipo de importaciones. El trigo y la leche en polvo, fueron los productos cuyas importaciones se incrementaron en forma acelerada, influyendo de manera decisiva en el valor total de las mismas.

c) En el caso de Honduras se observó una dependencia creciente en un número relativamente amplio de productos agrícolas. Con excepción de una baja moderada en los productos agrícolas elaborados, todos los demás rubros principales de importación registraron incrementos apreciables. A pesar de ello la mayor parte del incremento total se generó prácticamente en sólo dos productos: el trigo y la leche en polvo. Un aumento de 4,1 millones de pesos centroamericanos entre los años de 1960 y 1968, registrado en las compras de los mismos, fue el principal

factor en el aumento de las importaciones totales de este país, que de $CA 5,3 millones en 1960 pasaron a 9,9 en 1968 (tasa de aumento del 8,1 por ciento).

d) Nicaragua al igual que Honduras, también experimentó una rápida expansión en sus importaciones desde terceros países. El valor CIF de las mismas, en pesos centroamericanos corrientes, aumentó de 5,2 a 9,3 millones en el período que se viene analizando. La tasa implícita de aumento fue de un 7,5 por ciento, inferior solamente a la que corresponde a Honduras. Al igual que en los dos países últimamente citados, la mayor parte del aumento de las importaciones ($CA 4,1 millones) es atribuible a las adquisiciones de trigo y de leche en polvo.

Costa Rica, al igual que Guatemala y El Salvador, logró cierto avance en la sustitución de importaciones del resto del mundo ya fuera por producción local o de los otros países del Mercado Común. De esa cuenta el valor de las compras a terceros países aumentó en solamente 1 por ciento anual, subiendo de 11,8 a 13,1 millones de pesos centroamericanos. Pese a que las compras de trigo aumentaron en más de 4 millones entre 1960 y 1968, tal aumento fue compensado por bajas registradas en el rubro de productos elaborados tanto de origen agrícola como pecuario. En el Cuadro 7 se presentan los valores correspondientes a las importaciones extrarregionales para los años 1960 y 1968 y la participación de cada país en los distintos rubros de productos. Este último aspecto se amplía con la información del Cuadro 8.

2.1.2 *Cambios por grupos de productos*

2.1.2.1 *Productos agrícolas no elaborados*

Las importaciones de estos rubros experimentaron un rápido incremento en el primer quinquenio (19,1 por ciento anual). De un valor de $CA 10,0 millones que alcanzaron en 1960 se elevaron a $CA 23,9 en 1965. A partir de entonces el ritmo de aumento decreció (7,3 por ciento) hasta anularse y hacerse negativo en 1969. El comportamiento de este grupo está influenciado de manera decisiva por el trigo. A principios de la década, la industria harinera de los países centroamericanos estaba en una fase de expansión de manera que los abastecimientos de harina procedían por lo general del exterior, representando en 1960 el 71,0 por ciento de las importaciones totales de productos elaborados. Posteriormente, la industria fue desarrollándose en escala ascendente dentro de la

CUADRO 7

CENTROAMERICA: Participación de los países en las importaciones totales provenientes del resto del mundo

(Millones de pesos centroamericanos)

	1960			1968		
	No elaborados	*Elaborados*	*Total*	*No elaborados*	*Elaborados*	*Total*
Guatemala	6,5	6,5	13,0	9,0	9,8	18,8
El Salvador	2,5	9,2	11,7	5,7	8,6	14,3
Honduras	0,5	4,8	5,3	4,3	5,6	9,9
Nicaragua	1,0	4,2	5,2	5,4	3,9	9,3
Costa Rica	1,7	10,1	11,8	8,9	4,2	13,1
Centroamérica	*12,2*	*34,7*	*46,9*	*33,4*	*32,0*	*65,5*
	Porcentajes					
Guatemala	53,3	18,7	27,7	26,9	30,6	28,7
El Salvador	20,5	26,5	24,9	17,6	26,9	21,9
Honduras	4,1	13,8	11,3	12,9	17,5	15,1
Nicaragua	8,2	12,1	11,1	16,6	12,2	14,2
Costa Rica	13,9	40,0	25,2	26,7	13,1	20,0
Centroamérica	*100,0*	*100,0*	*100,0*	*100,0*	*100,0*	*100,0*

Fuente: SIECA.

región, incidiendo en los niveles de importación de trigo. Durante la etapa de mayor expansión de la industria harinera (1960-65) aquéllas aumentaron a un ritmo espectacular (26,5 por ciento anual) mientras el abastecimiento externo de harina disminuía en 8,3 por ciento. Después de 1965 al consolidarse la industria molinera regional, las compras de trigo tomaron un curso "normal", creciendo a 9,3 por ciento; al mismo tiempo, las compras de harina en el exterior bajaban a razón del 36,0 por ciento por año. En el Cuadro 9 se puede observar cómo se modificó la estructura geográfica de las compras de trigo y harina entre 1960 y 1968.

Las importaciones de trigo representaron entre 51,0 y el 65,5 por ciento de las totales de productos agrícolas no elaborados. Otros productos como frutas, legumbres, tabaco, etc., si bien manifestaron un comportamiento dinámico, ninguno llegó a representar, en su mejor momento, compras por más de $CA 1,2 millones. Cabría destacar un par de casos.

CUADRO 8

CENTROAMERICA: Estructura de las importaciones extrarregionales de productos agrícolas por países según grupos de productos PATYEB *y productos más importantes 1960 y 1968*

(Porcentajes con base en valores CIF, Centroamérica = 100.0%)

	Guatemala		*El Salvador*		*Honduras*		*Nicaragua*		*Costa Rica*	
	1960	*1968*	*1960*	*1968*	*1960*	*1968*	*1960*	*1968*	*1960*	*1968*
Agrícolas no elaborados ..	*55,4*	*26,4*	*21,0*	*18,0*	*4,8*	*12,8*	*6,7*	*16,6*	*12,0*	*26,3*
Trigo	77,0	24,3	16,3	17,7	-	16,0	-	16,1	6,7	25,9
Agrícolas elaborados	*8,2*	*30,1*	*47,6*	*19,5*	*12,7*	*14,2*	*20,8*	*16,1*	*32,6*	*20,1*
Harina	3,8	31,7	27,1	9,9	10,2	34,2	20,6	20,4	38,2	3,8
Frutas procesadas	19,3	21,0	25,2	12,8	17,2	11,5	16,7	11,5	21,5	39,4
Verduras procesadas	16,0	42,8	28,3	20,3	32,4	7,2	16,9	17,4	12,4	12,3
Aceites y mantecas vegetales	31,5	31,3	8,9	11,3	13,3	17,1	16,5	20,4	29,8	19,7
Prod. Aliment. animal .	26,0	33,8	8,6	30,9	35,5	7,7	1,0	2,6	29,5	25,0
Pecuarios no elaborados .	*42,3*	*29,2*	*19,2*	*10,4*	*2,6*	*14,7*	*14,7*	*15,0*	*21,2*	*30,6*
Ganado vacuno	14,7	40,6	22,9	0,9	0,5	1,8	6,9	5,8	54,9	50,9

cont. cuadro 8

	Guatemala		El Salvador		Honduras		Nicaragua		Costa Rica	
	1960	1968	1960	1968	1960	1968	1960	1968	1960	1968
Pecuarios elaborados ...	*26,9*	*32,2*	*25,9*	*30,2*	*14,2*	*18,8*	*5,9*	*10,0*	*27,0*	*8,7*
Leche en polvo	27,1	23,1	31,1	40,8	11,6	21,8	3,4	8,3	26,8	6,0
Otros lácteos	24,7	27,6	17,2	16,8	16,8	25,7	12,6	16,7	28,8	15,9
Aceites y grasas	32,2	44,3	29,6	27,7	8,0	18,6	4,0	7,9	26,2	1,5
Subproductos pecuarios	23,2	27,6	18,1	24,5	18,1	11,2	8,9	15,0	31,6	21,7
Forestales no elaborados .	*38,2*	*47,7*	*18,3*	*14,0*	*2,6*	*2,7*	*29,8*	*10,6*	*11,0*	*25,0*
Forestales elaborados	*14,1*	*17,6*	*34,7*	*29,3*	*25,1*	*20,5*	*9,8*	*21,1*	*16,3*	*11,5*
Marinos no elaborados ..	*33,9*	*33,9*	*7,5*	*8,4*	*3,1*	*4,9*	*1,4*	*8,0*	*54,0*	*50,8*
Marinos elaborados	*12,5*	*16,6*	*38,3*	*23,1*	*10,6*	*14,3*	*9,6*	*13,3*	*28,9*	*32,7*
Total no elaborados	52,9	27,0	20,5	17,1	4,4	12,8	8,4	16,3	15,8	26,8
Total elaborados	18,7	30,4	26,6	26,8	13,8	17,1	12,0	12,2	29,0	13,1
Gran Total	*21,6*	*20,0*	*32,4*	*30,5*	*11,6*	*15,3*	*9,2*	*14,1*	*22,2*	*20,0*

Fuente: SIECA.

El primero se relaciona con las crecientes importaciones de otros granos (maíz y frijol), para abastecer las necesidades regionales; y el segundo con la sustitución de importaciones de tabaco en bruto, las que bajaron de $CA 1,6 millones en 1960, a $CA 0,6 en 1968 (tasa de — 14,6 por ciento).

CUADRO 9

CENTROAMERICA: Participación de los países en las importaciones de trigo y harina de trigo procedentes de terceros países

(Porcentajes con base en valores CIF)

Países	*Trigo*		*Harina*	
	1960 ($CA 5,8 millones)	*1968 ($CA 24,6 millones)*	*1960 ($CA 9,6 millones)*	*1968 ($CA 1,6 millones)*
Centroamérica	*100,0*	*100,0*	*100,0*	*100,0*
Guatemala	77,0	24,3	3,8	31,7
El Salvador	16,3	17,7	27,1	9,9
Honduras	-	16,0	10,2	34,2
Nicaragua	-	16,1	20,6	20,4
Costa Rica	6,7	25,9	38,2	3,8

Fuente: SIECA, con base en datos del PATYEB.

2.1.2.2 *Productos agrícolas elaborados*

Al avanzar la sustitución de importaciones en la región, en aquellas áreas de producción que ofrecían menores complejidades tecnológicas y de escala, se originó un determinado comportamiento en las importaciones de productos agrícolas elaborados. Su tendencia fue lógicamente a disminuir, lentamente en un principio y con mayor intensidad después, a medida que se consolidaban avances en el desarrollo industrial. En efecto, entre 1960 y 1965 estas importaciones bajaron a razón de un 1,9 por ciento anual; a partir de 1965 la tasa alcanzó un —9,6 por ciento por año. La importancia relativa de este grupo dentro de las importaciones totales se redujo de un 28,9 por ciento en 1960, a 19,7 y 13,9 por ciento, en 1965 y 1968, respectivamente.

Las compras de harina de trigo, han influido de manera decisiva en el comportamiento de este grupo de productos, por las razones apun-

Cuadro 10

CENTROAMERICA: Importaciones de productos agrícolas procedentes de terceros países, por grupos PATYEB

(Millones de pesos centroamericanos corrientes)

	1960		*1965*		*1968*	
	Valor	*%*	*Valor*	*%*	*Valor*	*%*
1. *Agrícolas no elaborados*						
Granos Básicos	5,8	58,1	18,8	78,6	24,6	83,3
Trigo	5,1	—	14,8	—	19,4	—
Otros	0,7	—	4,0	—	5,2	—
Frutas	0,8	8,4	0,8	3,5	0,8	2,8
Legumbres	0,3	3,1	0,2	0,9	0,3	1,0
Tabaco en bruto	1,6	16,0	0,9	3,4	0,6	1,9
Yute y otras fibras ..	0,4	3,9	0,7	3,0	0,8	2,7
Especias	0,5	5,4	0,9	3,8	1,0	3,5
Plantas, semillas, etc. .	0,3	2,6	0,6	2,4	0,8	2,8
Otros	0,3	2,5	0,9	4,0	0,6	2,0
Total	*10,0*	*100,0*	*23,9*	*100,0*	*24,6*	*100,0*
2. *Agrícolas elaborados*						
Harina	9,6	70,8	6,2	50,7	1,7	18,2
Frutas y verduras procesadas	2,2	16,3	2,5	20,2	2,6	28.1
Aceites y grasas vegetales	0,6	4,3	1,3	10,7	0,8	8,5
Azúcar	0,5	3,8	0,8	6,3	1,0	10,5
Productos para alimentación animal	—	0,2	0,9	7,4	2,5	27,8
Otros	0,6	4,5	0,6	4,7	0,6	6,8
Total	*13,6*	*100,0*	*12,3*	*100,0*	*9,1*	*100,0*
3. *Pecuarios no elaborados*						
Animales vivos	1,5	83,8	3,0	77,5	2,2	67,3
Ganado vacuno ...	0,6		2,3		1,5	
Otros	0,9		0,7		0,7	
Otros	0,3	16,2	0,9	22,5	1,1	32,7
Total	*1,8*	*100,0*	*3,8*	*100,0*	*3,2*	*100,0*
4. *Pecuarios elaborados*						
Carnes	1,0	5,6	0,7	3,4	1,1	5,6
Leche en polvo	6,3	33,7	7,6	39,6	7,9	38,4
Otros lácteos	1,2	6,4	1,5	7,8	2,1	10,1
Aceites y grasas	4,5	24,0	3,6	18,8	5,5	26,8
Subproductos pecuarios	5,4	29,0	5,5	28,4	3,6	17,5
Otros	0,3	1,4	0,4	2,0	0,5	1,7
Total	*18,7*	*100,0*	*19,3*	*100,0*	*20,6*	*100,0*

Fuente: SIECA, con base en datos del PATYEB.

tadas con anterioridad. En los demás rubros se observó una tendencia al aumento y el valor casi se duplicó entre 1960 y 1968. De entre éstos los más importantes han sido las frutas y verduras procesadas y los subproductos para alimentación animal. (Véase Cuadro 10).

2.1.2.3 *Pecuarios no elaborados*

La importancia de estos productos en las importaciones totales, es relativamente baja y se ha modificado poco: cambió de un 3,9 por ciento en 1960 ($CA 1,8 millones) a 4,9 por ciento en 1968 (3,2 millones). El grupo comprende animales vivos, productos pecuarios en estado natural y mieles naturales. El rubro tradicionalmente más importante está constituido por el ganado vacuno, según puede apreciarse en el Cuadro 10. En los últimos años también adquirieron cierta relevancia las importaciones de algunos subproductos (cueros, abonos, etc.), pero en términos absolutos representaron solamente alrededor de medio millón de pesos centroamericanos a partir de 1965.

2.1.2.4 *Productos pecuarios elaborados*

Las importaciones de estos productos no han crecido en mayor medida. El comportamiento del grupo en su conjunto gira alrededor de un producto, o sea la leche en polvo. Estas importaciones aumentaron a razón de 2,5 por ciento anual (las del grupo en su conjunto crecieron al 1,4 por ciento) entre 1960 y 1968. Otros productos lácteos (quesos, etc.), también registraron cambios positivos en el mismo período, variando de 1,2 a 2,0 millones de pesos centroamericanos (Cuadro 10).

Los cambios y estructura en el grupo de productos pecuarios, son indicativos de que existe en la región una insuficiencia en la industrialización de la ganadería. Una buena parte de estas importaciones podría ser sustituida con producción interna.

2.1.2.5 *Otros productos*

El resto de importaciones agrícolas está constituido por productos forestales y marinos, ambos en forma natural y/o elaborada. Representan un porcentaje muy bajo del total y con tendencia a disminuir. En 1960 las importaciones conjuntas de estos productos representaban el 5,9 por ciento del total, bajando a 4,6 por ciento en 1968 (Cuadro 11).

CUADRO 11

CENTROAMERICA: Importaciones de otros productos agrícolas, procedentes de terceros países

(Millones de pesos centroamericanos)

	1960	*1965*	*1969*
Forestales no elaborados	0,3	0,6	0,5
Forestales elaborados	0,9	1,1	0,9
Marinos no elaborados	0,1	0,2	0,1
Marinos elaborados	1,4	1,9	1,5
Total	2,7	3,8	3,0

Fuente: SIECA.

2.1.3 *Las importaciones de productos agrícolas en 1969*

El año 1969 fue un año anormal en el comercio exterior de los países, considerados aisladamente. Cabría pensar que los efectos del conflicto Honduras-El Salvador pudieron haber afectado no sólo el nivel y orientación geográfica del comercio intrarregional, sino también a éste con el resto del mundo, en este caso las importaciones. El hecho de que las importaciones desde terceros países hayan disminuido en un 12,2 por ciento en 1969 con respecto a 1968, podría interpretarse como un indicio de que el conflicto incidió en ellas. Sin embargo, un análisis de los productos o grupos de productos en los que ocurrieron los cambios en 1969, permite apreciar que la baja ocurrida en las importaciones del año 1969 no tuvieron que ver con el conflicto cuanto con algunas tendencias que venían operando en el Mercado Común en materia de sustitución de importaciones, y con la presencia de factores circunstanciales relacionados con los abastecimientos globales.

Si las importaciones de 1969 hubiesen correspondido al valor tendencial para ese año, teniendo como punto de referencia el aumento anual entre 1965 y 1968 (1,6 por ciento anual), el monto correspondiente habría alcanzado $CA 66,5 millones. Esto significa que la baja de 1969 con relación a este nuevo valor fue de $CA 9,0 millones. ¿Cómo se explica esa baja?

Destaca, en primer término, una fuerte reducción en las compras de granos básicos, equivalente a $CA 5,3 millones, o sea el 58,8 por ciento de la baja total ($CA 9,0 millones). Tal reducción operó tanto

en trigo (1,6 millones) como en arroz (2,6 millones) y frijol (1,0 millones). En el caso del trigo, la disminución parece deberse a que Honduras y Nicaragua importaron en 1968 volúmenes particularmente altos con respecto al año precedente: 29 y 35 por ciento de incremento, respectivamente. En 1970 estas importaciones volvieron a incrementarse, de acuerdo con cierta alternancia de alzas y bajas observadas en todo el período. Otros países como Guatemala y El Salvador también presentan estas variaciones anuales de alza-baja.

En cuanto a las bajas en las importaciones de maíz y frijoles, parecen estar asociadas con importantes aumentos en la producción regional, alcanzados en 1968 con respecto al año anterior. Así por ejemplo, la producción de maíz en este año se incrementó en 24, 5 y 7 por ciento en El Salvador, Honduras y Nicaragua, respectivamente; y la de frijol en 16 y 10 por ciento en El Salvador y Honduras, en ese orden. Otra parte importante de la baja total (2,7 millones) se originó en productos elaborados como harina, frutas y verduras procesadas, carnes procesadas, leche en polvo, aceites y grasas, y productos marinos elaborados. Estas bajas se explican en razón de la sustitución de importaciones que ya venía operando en la región.

La proporción restante de la baja global (un millón de pesos), se debe a reducciones en otros rubros de menor cuantía, tales como tabaco, especias y otros.

CUADRO 12

CENTROAMÉRICA: Importaciones de productos agrícolas procedentes de terceros países en 1968 y 1969

(Millones de pesos centroamericanos)

Grupo de productos	*1968*	*1969*	*Cambio relativo*
Agrícolas no elaborados	23.6	21.2	—18.2
Agrícolas elaborados	9.1	9.0	— 1.1
Pecuarios no elaborados	3.2	2.9	— 9.4
Pecuarios elaborados	20.6	18.8	— 8.8
Forestales no elaborados	0.5	0.5	—
Forestales elaborados	0.9	0.8	—11.1
Marinos no elaborados	0.1	0.1	—
Marinos elaborados	1.5	1.1	—26.7
Total no elaborados	33.4	27.8	—16.7
Total elaborados	32.1	29.7	— 7.5
Gran total	*65.5*	*57.5*	*—12.2*

Fuente: SIECA.

En síntesis, la disminución en las importaciones de 1969 no está asociada con el conflicto surgido ese año, sino con: a) aumentos de la producción interna de maíz y frijol durante 1968; b) importaciones anormalmente altas de trigo en 1968 con respecto a 1967 en Honduras y Nicaragua; y, c) con nuevos avances en la sustitución de importaciones de productos agrícolas y pecuarios elaborados.

En cuanto a los cambios ocurridos en los países, se notará por las cifras del Cuadro 13 que con excepción de El Salvador, se registraron bajas apreciables en el valor de las importaciones agrícolas. De nuevo, una baja en las compras de trigo fue factor decisivo en Guatemala, Honduras y Nicaragua. En Costa Rica no hubo un producto particularmente influyente, ocurriendo reducciones de poca cuantía en un número considerable de ellos.

CUADRO 13

CENTROAMÉRICA: Importaciones extrarregionales de productos agrícolas por países, en 1968 y 1969

(Millones de pesos centroamericanos)

	1968	*1969*	*Cambio relativo*
Guatemala	18,8	14,8	—21,3
El Salvador	14,3	14,2	— 0,7
Honduras	9,9	8 9	—10,1
Nicaragua	9,3	7.9	—15,1
Costa Rica	13,1	11,7	—10,7
Total	65,5	57,5	—12,2

Fuente: SIECA, con base en cifras oficiales.

2.2 *Exportaciones*

Las exportaciones agrícolas de Centroamérica se tratan en forma más exhaustiva en otro documento.[1] En este aparte se hará referencia brevemente a las cuestiones más sobresalientes.

Las exportaciones agrícolas extrarregionales crecieron entre 1960 y 1970, de $CA 394,0 a $CA 767,0 millones (precios corrientes), o sea a una

[1] Véase: *Perspectivas del comercio de exportación agrícola de Centroamérica*, CAIINT 5/72, mayo 1972.

tasa anual del 6,9 por ciento, la cual se estima como relativamente satisfactoria dadas las condiciones imperantes en los mercados internacionales. Estas exportaciones representaron el 94,9 por ciento del valor de las exportaciones totales realizadas por Centroamérica, para el período de 1969-70. Es decir que la capacidad de importar de estos países está determinada por la producción agrícola exportable.

Los productos considerados tradicionales crecieron, en conjunto, a una tasa del 7,2 por ciento anual. El valor de las exportaciones de café a nivel regional, aumentó al 4,3 por ciento. Este incremento estuvo influenciado por un alza de aproximadamente 30 por ciento en los precios, ocurrida en 1970. Guatemala y El Salvador registraron tasas de crecimiento menores que el promedio regional (3,1 y 3,8 respectivamente) y Honduras, Nicaragua y Costa Rica muestran tasas mayores (8,9, 5,3 y 5,2 por su orden).

Las exportaciones de banano tuvieron un crecimiento muy dinámico (8,5 por ciento) a pesar de estar influenciado por la tasa negativa (— 0,2 por ciento) que experimentaron las de Guatemala. Nicaragua, Costa Rica y Honduras sobrepasaron el promedio regional (11,6, 10,3, 9,5 por ciento).

Las exportaciones de algodón habían registrado hasta 1965 un crecimiento considerable (13,8 por ciento anual entre 1960 y 1964-66), pero luego descendieron bruscamente, debido a una diversidad de problemas (plagas, enfermedades, mal manejo de suelos, alteraciones ecológicas), que afectaron la productividad y los costos unitarios. La tasa para el período 1964-66/1970 fue de — 4,4 por ciento. Las exportaciones de algunos países como Costa Rica, Honduras y Guatemala aumentaron a un ritmo verdaderamente impresionante, hasta antes de 1965 (27, 24 y 20 por ciento anual, respectivamente). En Nicaragua y El Salvador la expansión fue menos espectacular (14,9 y 7,6 por ciento). Después de 1965 las bajas mayores se registraron en las exportaciones de Honduras (— 14,4 por ciento) y Costa Rica (— 9,7 por ciento). Sin embargo, las exportaciones de la región en su conjunto en 1970 no llegaron a declinar hasta los valores alcanzados en 1960, resultando para Centroamérica un aumento de 2,3 veces.

Los aumentos más notables en las exportaciones extrarregionales durante la década, se experimentaron en el azúcar y la carne (23 y 34 por ciento anual, respectivamente). Guatemala muestra las tasas mayores (60 y 50 por ciento). El Salvador no registró exportaciones de carne durante el período.

Entre las exportaciones de productos considerados no tradicionales, sobresalieron los productos marinos, que se expandieron durante el pe-

CUADRO 14

CENTROAMÉRICA: Exportaciones extrarregionales de los principales productos agropecuarios

(Millones de $CA corrientes)

	Productos tradicionales						*Productos no tradicionales*				*Gran Total*
	Café	*Banano*	*Algodón*	*Carne*	*Azúcar*	*Total*	*Agropecuarios*	*Forestales*	*Marinos*	*Total*	
Centroamérica											
1960	225.4	67.1	36.5	8.5	4.3	341.8	31.4	14.8	6.0	52.2	394.0
1964-66 ...	271.1	87.5	132.7	20.4	19.6	531.3	37.2	14.9	9.1	61.2	592.5
1970	342.8	151.6	84.4	66.7	37.3	682.8	42.9	24.6	16.7	84.2	767.0
Guatemala											
1960	74.5	13.4	5.7	0.2	0.1	93.9	7.4	2.9	0.2	10.5	104.3
1964-66 ...	87.5	4.6	35.7	4.5	6.2	138.5	7.8	2.3	0.9	11.0	149.5
1970	100.6	13.2	26.5	12.5	9.2	162.0	13.0	2.6	2.6	18.3	180.3
El Salvador											
1960	76.7	—	15.5	—	0.6	92.8	6.1	0.2	4.8	11.1	103.9
1964-66 ...	92.0	—	32.4	—	3.0	127.4	5.1	0.5	4.0	9.6	137.0
1970	111.2	—	22.5	—	7.0	140.7	5.9	0.5	5.2	11.6	152.3
Honduras											
1960	11.0	28.7	0.6	1.1	0.1	41.5	1.0	7.9	0.2	9.1	50.6
1964-66 ...	19.6	53.3	5.2	3.2	0.1	81.4	4.0	9.3	0.6	13.9	95.3
1970	25.8	71.3	1.1	9.6	1.2	109.4	8.4	16.2	1.4	26.0	135.0
Nicaragua											
1960	19.2	0.1	14.6	3.0	3.4	40.3	6.5	3.7	0.2	10.4	50.7
1964-66 ...	22.9	1.0	58.3	7.8	4.1	94.1	14.1	2.0	2.4	18.5	112.6
1970	32.1	0.3	33.9	26.6	9.8	102.7	10.0	5.0	6.0	21.0	123.7
Costa Rica											
1960	43.9	25.0	0.1	4.3	0.1	73.3	10.4	0.1	0.6	11.1	84.4
1964-66 ...	49.1	28.6	1.1	4.9	6.2	89.9	6.2	0.8	1.2	8.2	98.1
1970	73.1	66.8	0.4	18.0	10.1	168.4	5.6	0.3	1.4	7.3	175.7

Fuente: CAFICA.

CUADRO 15

CENTROAMERICA: Tasas de crecimiento del valor de las exportaciones extrarregionales de los principales rubros agropecuarios, por países 1960-70

	Productos tradicionales							*Productos no tradicionales*				*Gran Total*
	Café	*Banano*	*Algodón**		*Carne*	*Azúcar*	*Total*	*Agropecuarios*	*Forestales*	*Marinos*	*Total*	
Centroamérica	*4,3*	*8,5*	*13,8*	*—4,4*	*23,0*	*24,0*	*7,2*	*3,1*	*5,2*	*10,8*	*4,9*	*6,9*
Guatemala ...	3,1	—0,2	20,0	—2,9	50,0	60,0	5,6	5,8	—1,1	30,0	5,7	5,7
El Salvador ..	3,8	—	7,6	—3,6	—	28,0	4,2	—0,4	9,6	0,8	0,4	3,9
Honduras	8,9	9,5	24,0	—14,4	24,0	28,0	10,2	24,0	7,4	22,0	11,1	10,3
Nicaragua	5,3	11,6	14,9	—5,3	24,0	11,2	9,8	4,4	3,1	41,0	7,3	9,3
Costa Rica ...	5,2	10,3	27,0	—9,7	15,4	60,0	8,6	—6,0	11,6	8,8	—4,1	7,6

Fuente: Calculadas con base en cifras de GAFICA.

* Las tasas corresponden a los períodos de 1960 a 1964-66 y de 1964-66 a 1970.

ríodo 1960-70 a una tasa del 10,8 por ciento anual, siguiendo en lugares sucesivos los productos forestales (5,2 por ciento) y los agropecuarios (3,1 por ciento). La mayor expansión en las exportaciones de productos marinos, tuvieron lugar en Nicaragua y Guatemala (41 y 30 por ciento por su orden); en las de productos forestales en Costa Rica y Honduras (11,6 y 9,6 por ciento, respectivamente), y en las de productos agropecuarios fue en Nicaragua donde se registró la tasa más alta de crecimiento (24 por ciento), siguiéndole Guatemala (5,8 por ciento).

En relación a la estructura de las exportaciones extrarregionales, el café ha constituido el rubro principal, representando en 1969-70 el 38,5 por ciento del total, pese a que durante la década disminuyó su importancia relativa.

En los lugares siguientes figuran el banano (19,8 por ciento de participación relativa), el algodón (13,0 por ciento), la carne (7,9 por ciento) y el azúcar (4,2 por ciento). Todos estos productos, a los que se ha dado en llamar "tradicionales", conformaron el 83,4 por ciento de las exportaciones a la altura de 1969-70, mientras que otros rubros agrícolas, los llamados "no tradicionales", representaron el 11,5 por ciento.

En 1969-70, se observa que El Salvador tuvo una gran dependencia en las exportaciones de café, 69,7 por ciento del total; Guatemala 50,6 por ciento y Costa Rica 37,6 por ciento. El banano fue de vital importancia para Honduras (50,0 por ciento) y Costa Rica (35,5 por ciento). El algodón fue de gran significación para Nicaragua (34,7 por ciento) y en menor grado para Guatemala (17,7 por ciento) y El Salvador (12,9 por ciento).

La exportación de productos agrícolas no tradicionales fue de especial importancia para Honduras (16,3 por ciento) y Nicaragua (16,6 por ciento) y en menor grado Guatemala (9,1 por ciento). En los demás países su participación relativa no alcanzó al 10 por ciento del total.

3. *SITUACIÓN NUTRICIONAL*

3.1 *Consumo aparente de alimentos*

Pese a que el comportamiento de la producción agrícola regional más el comercio exterior neto de productos agrícolas, permitió un incremento en la disponibilidad de alimentos durante la década 1960-70, los países de la región continúan atravesando por una situación de serias insuficiencias nutricionales. Tal orden de cosas es explicable si se tienen en cuenta los bajos niveles de ingreso que predominan en el área así como su injusta distribución, el desempleo y subempleo y, en general, la insuficiencia dinámica del desarrollo agrícola y global de los países.

Una primera aproximación tendiente a caracterizar la situación nutricional de la región, se puede obtener examinando la evolución del consumo aparente de alimentos, durante la década 1960-70. Abordando el problema en esta forma, no es posible detectar las disparidades existentes en el consumo de los diferentes estratos poblacionales según su nivel de ingreso, pero se obtiene una idea acerca de los cambios experimentados a través del tiempo, en el consumo promedio en cada país. Para facilitar este enfoque se han seleccionado los productos alimenticios más importantes, en la forma que lo indica el Cuadro 17.

El nivel —y estructura— del consumo de alimentos es bastante heterogéneo en los países centroamericanos. Tal característica se da no sólo entre países —según lo reflejan los promedios nacionales— sino también, y en forma más notoria, entre los diferentes estratos socioeconómicos de cada país. Las cifras del Cuadro 17 permiten obtener una visión global del consumo de los principales alimentos en el año 1970, en los diferentes países. En el panorama general destaca la desfavorable posición de Guatemala y El Salvador, con relación a Nicaragua y Costa Rica, y el plan intermedio en que se encuentra Honduras.

CUADRO 16

CENTROAMÉRICA: Valor de las exportaciones extrarregionales de productos agrícolas, por países

(Promedio anual 1968-70 en millones $CA)

	Guatemala	*El Salvador*	*Honduras*	*Nicaragua*	*Costa Rica*	*Centroamérica*	%
A. *Productos agrícolas tradicionales*	158,4	125,1	111,9	100,5	149,6	645,5	83,4
Café	91,0	98,6	20,7	23,3	62,9	296,6	38,5
Banano	15,7	—	76,4	1,4	59,5	153,0	19,8
Algodón	31,8	18,2	3,5	45,0	1,6	100,1	13,0
Carne	12,0	—	10,9	22,1	16,0	61,0	7,9
Azúcar	7,9	6,3	0,3	8,5	9,6	32,6	4,2
B. *Productos agrícolas no tradicionales*	16,3	15,8	24,9	21,5	11,9	88,4	11,5
C. *Total productos agrícolas*	174,7	156,9	136,8	121,8	161,5	731,7	94,9
D. *Productos no agrícolas*	5,1	4,5	15,8	7,9	5,9	39,2	5,1
E. *Total general*	179,8	141,4	152,6	125,7	167,4	770,9	100,0
Participación porcentual	23,3	18,3	19,8	16,3	21,8	100,0	—

Fuente: SIECA.

CUADRO 17

CENTROAMERICA: Indice de consumo aparente por persona, de productos alimenticios seleccionados. 1970

(Centroamérica = 100)

Productos	*Centro-américa*	*Guate-mala*	*El Sal-vador*	*Hondu-ras*	*Nicara-gua*	*Costa Rica*
Harina de trigo	100	92	91	89	64	196
Arroz (oro)	100	24	75	52	211	320
Maíz	100	128	80	117	92	39
Papas	100	50	75	62	68	304
Azúcar refinada	100	88	88	82	129	149
Frijoles	100	80	63	117	190	103
Verduras	100	113	114	85	59	102
Frutas frescas *	100	61	95	112	142	139
Carne de res	100	98	69	59	130	191
Carne de porcino	100	83	66	159	135	89
Carne de aves	100	91	97	99	68	158
Vísceras y menudos	100	79	45	100	182	174
Huevos	100	89	109	99	92	124
Leche entera	100	75	71	107	99	220
Queso	100	58	115	130	192	62
Aceites vegetales	100	65	83	81	127	234

Fuente: SIECA, con base en datos de CAFICA.

* Incluye banano, guineo, plátanos y cítricos.

Los niveles de consumo de alimentos que se observan en Guatemala a la altura de 1970, son entre un 10 y un 76 por ciento más bajos que el promedio regional, dependiendo del tipo de producto de que se trate. Aunque las diferencias son más amplias en arroz y frutas frescas, resultan ser importantes en alimentos superiores como carnes, leche y huevos. El consumo por persona de maíz es el más alto en la región, encontrándose en un carácter similar el de verduras.

Un examen más detallado del suministro de alimentos en este país, indica que el consumo de arroz, papas, plátanos, bananos, pescado y mantequilla, está por debajo del 50 por ciento del promedio regional. Sin embargo, durante la década pasada, y particularmente durante el segundo quinquenio, se registraron aumentos que podrían juzgarse aceptables si se comparan con el cuadro general del consumo, pues en

algunos casos tales incrementos varían entre el 2,0 y 3,5 por ciento anual. En cítricos y otras frutas frescas, queso y aceites vegetales, el consumo por persona representa menos del 70 por ciento del promedio regional, pero a diferencia del grupo anteriormente citado, en este caso no se logró un mejoramiento significativo durante la década. También en azúcares, frijoles, carne porcina, vísceras, huevos y leche, el consumo fue menor que el promedio de la región como un todo. Mejoró notablemente el promedio correspondiente a carne porcina y vísceras (más del 3 por ciento por año) mientras que el cambio fue menos significativo en los demás (menos del 2,4 por ciento anual).

Una situación más próxima al promedio de la región se logró en harina de trigo, carne de res y de aves, leche descremada y guineos, registrándose a la vez cambios muy favorables en carne de aves y leche descremada (2,2 y 5,5 por ciento anual). En el consumo de los otros rubros el aumento anual durante 1964-66/1970 fue menor al 1 por ciento.

En El Salvador el panorama nutricional manifiesta términos tan desalentadores como en Guatemala, o quizás un poco más. Según se aprecia en el Cuadro 17, el consumo por persona en ciertos alimentos se aleja aún más del promedio regional que en el caso de Guatemala, particularmente en carnes. Sin embargo, en otros rubros —algunos de los cuales no aparecen en el cuadro o están comprendidos en rubros generales allí incluidos— el consumo fue más alto que el promedio regional: panela, bananos, verduras, frutas frescas, huevos, pescado, queso. Durante la década se deterioró el consumo de pescado y queso, y mejoró en los demás.

Se observó una tendencia declinante en el consumo de frijoles, carne de res, carne porcina y leche, la cual podría distanciar aún más el patrón de consumo global del de otros países de la región. Por otro lado sin embargo, se aprecian aumentos en el consumo de arroz, papas, azúcares, cítricos, aceites vegetales, harina de trigo y carne de aves, acercándose paulatinamente al promedio de la región.

Las tendencias globales en el consumo de alimentos en Honduras son más favorables que en los dos países anteriormente mencionados. Por un lado, el consumo de alimentos de alto contenido proteico es más alto, superando en algunos casos el promedio regional. Un comportamiento diferente se observa en la carne de res, cuyo consumo es todavía bastante bajo. Otra característica del patrón alimenticio en este país, es que durante la década pasada el consumo de algunos rubros creció a tasas que en varios casos resultan considerablemente altas con relación al resto de Centroamérica. Así por ejemplo, el consumo de

leche por persona aumentó en cerca del 8 por ciento anual y el de mantequilla en 9 por ciento.

En los alimentos cuyo consumo por persona resulta muy bajo con relación al promedio regional, también se registraron aumentos relativamente altos (arroz, papas, frutas y leche descremada). También creció en forma aceptable el consumo de harina, azúcar, verduras y aceites vegetales, si bien se está todavía por debajo del 70 por ciento del nivel regional.

La situación de Nicaragua muestra contornos todavía más positivos. Pese a que los aumentos en el consumo per cápita de alimentos durante la década pasada fueron moderados; la situación tiende a acercarse mucho más al promedio de Centroamérica. Por otro lado, en algunos alimentos importantes el consumo aumentó a tasas relativamente altas, como sucedió con la leche entera (8 por ciento); azúcar (4 por ciento); carne de res (3,6 por ciento); carne porcina (3,4 por ciento); leche descremada (18,7 por ciento). En la situación de Nicaragua se nota una tendencia a superar el promedio regional en varios alimentos superiores.

Costa Rica muestra el consumo de alimentos por persona más alto de Centroamérica. Salvo dos o tres productos, el consumo de este país aparece muy por encima del promedio de la región, y en consecuencia de los demás países. En ciertos rubros como azúcar, papas y mantequilla, el consumo fue mayor en más del 200 por ciento al promedio regional, lo cual significa haber superado en 13, 8 y 10 veces el promedio de Guatemala; y en 4,8 y 10 veces el de El Salvador, en idénticos rubros. Además, el consumo de harina de trigo, carne de vacuno, pescado, leche y aceites vegetales, duplicó el promedio de la región, superando los niveles de Guatemala en 2, 2,7, 3 y 4 veces, respectivamente.

3.2 *Consumo de alimentos en términos de nutrientes*

Aunque el consumo per cápita de alimentos mejoró en alguna medida durante la década 1960-70, la situación nutricional en Centroamérica sigue siendo muy deficiente como en cualquiera de los países más pobres del mundo. Si el consumo de alimentos estuviera bien distribuido, las disponibilidades actuales permitirían suministrar alrededor de 2.150 calorías diarias y un promedio de 49 gramos de proteínas. Pero la concentración del ingreso que predomina en la región, conduce a enormes disparidades en el consumo de nutrientes entre los diferentes estratos de la población.

Si se parte de la base de que para cubrir las necesidades de energía que demanda el trabajo efectivo y el desarrollo físico adecuado, la población centroamericana debería consumir de 2.000 a 2.500 calorías y de 50 a 70 gramos de proteína diariamente, los déficit existentes son verdaderamente dramáticos en los estratos poblacionales bajos. Cierto que un análisis de los promedios nacionales indicarían que Nicaragua y Costa Rica están acercándose a un suministro adecuado de nutrientes, lo que influye en el promedio de la región. Sin embargo, el análisis a nivel de promedios oculta las deficiencias en la situación nutricional de los diferentes estratos que existen en esos países. En cuanto a Guatemala y El Salvador, aun a nivel de promedios nacionales puede apreciarse una situación desfavorable, hecho que era de esperarse de acuerdo con los resultados del análisis contenido en páginas anteriores.

Algunos cálculos de GAFICA efectuados con la colaboración del INCAP, permiten aproximarse a un examen de la situación nutricional en los diferentes estratos. Una comparación entre el suministro de nutrientes y los niveles requeridos para la población centroamericana, corrobora la observación hecha al principio de este capítulo en cuanto a la desigual posición de los países: la insuficiencia nutricional en Guatemala y El Salvador; el acercamiento de Nicaragua y Costa Rica a los estándares propuestos por el INCAP, y el plano de transición en que parece encontrarse Honduras.

A nivel de promedios nacionales, los déficit calóricos alcanzaron hasta un 19 por ciento en Guatemala; fluctuaron entre 6 y 25 por ciento en El Salvador; llegando a un 10 por ciento en Honduras; 6 por ciento en Nicaragua, y en Costa Rica prácticamente no hubo déficit. En cuanto al suministro de proteínas, las deficiencias son del orden del 29 por ciento en Guatemala; 34 por ciento en El Salvador; 20 por ciento en Honduras; 8 por ciento en Nicaragua y 18 por ciento en Costa Rica. Ahora bien, el análisis de la situación nutricional por estratos, pone de manifiesto deficiencias abismantes. En el estrato bajo, que incluiría el 50 por ciento de la población, se observa que alcanzaron hasta un 47 por ciento en el consumo de calorías en Guatemala y El Salvador; 42 por ciento en Honduras; 31 por ciento en Nicaragua, y 20 por ciento en Costa Rica. Deficiencias aún más amplias se observan en el suministro de proteínas particularmente en El Salvador en donde las mismas alcanzan casi el 60 por ciento. En Guatemala tales deficiencias son del orden del 55 por ciento; 51 por ciento en Honduras; 33 por ciento en Nicaragua, y 30 por ciento en Costa Rica.

En el estrato medio que abarca el 30 por ciento de la población, el suministro de calorías resulta mucho más equilibrado en todos los

CUADRO 18

CENTROAMERICA: Cálculo del déficit en el consumo diario de calorías y proteínas por países (1970)

Países	Promedio nacional				Estrato bajo (50 % de la población)			
	Calorías		Proteínas		Calorías		Proteínas	
	Unidades	%	Gramos	%	Unidades	%	Gramos	%
Guatemala	De 0 a 475	0 a 19,0	De 0 a 20	0— a 28,6	De 677 a 1 177	33,8 a 47,1	De 19 a 39	—38,0 a 55,7
El Salvador	De 120 a 620	6,0 a 24,8	De 4 a 24	—8,0 a 34,3	De 682 a 1 182	34,1 a 47,3	De 20 a 40	40,0 a 57,1
Honduras	De 0 a 250	0 a 10,0	De 0 a 14	0 a 20,0	De 553 a 1 053	—27,6 a 42,1	De 16 a 36	32,0 a 51,4
Nicaragua	De 0 a 150	0 a 6,0	De 0 a 6	0 a 8,6	De 274 a 774	—13,7 a 31,0	De 3 a 23	6,0 a 32,8
Costa Rica	De 0 a 10	0— a 0,4	De 0 a 7	0 a 18,4	De 0 a 500	0 a 20,0	De 2 a 22	4,0 a 30,1

Fuente: Cálculo con base en datos de GAFICA (GAFINT 13/71).

países, pese a que persisten aún déficit en Guatemala y El Salvador. En los tres países restantes, el consumo de calorías está por encima de las 2.500 diarias. Sin embargo, en este estrato se aprecian insuficiencias en el suministro de proteínas, las cuales son de nuevo más amplias en Guatemala y El Salvador. En los estratos altos y muy altos que abarcan el 15 y 5 por ciento de la población respectivamente, los estándares propuestos de 2.000-2.500 calorías diarias y 50-70 gramos de proteínas, son superados prácticamente en todos los países y en algunos casos por márgenes apreciables.

A título de conclusión, podría señalarse que el cuadro nutricional de Centroamérica presenta la siguiente característica:

a) Cerca del 57 por ciento de la población tiene un consumo deficitario de calorías, en proporciones que alcanzan hasta un 47 por ciento de los estándares propuestos para Centroamérica.

b) Alrededor del 14 por ciento de la población total consume calorías y proteínas en proporciones comparables con los estándares propuestos por el INCAP.

c) El 29 por ciento de la población centroamericana consume calorías y proteínas en cantidades superiores a los estándares propuestos.

En el Cuadro 18 pueden apreciarse las deficiencias existentes en la situación nutricional del estrato bajo, en relación a los promedios nacionales, para los diferentes países de la región.

4. *LOS RECURSOS PARA EL DESARROLLO AGRICOLA*

4.1 *Recursos naturales*

4.1.1 *Consideraciones generales sobre el complejo ecológico de la región*

Los países centroamericanos en conjunto abarcan una extensión territorial relativamente pequeña, pero con gran diversidad de condiciones ecológicas. La geología, el relieve, la acción de los volcanes y la disposición del área en relación con los océanos, originan una gama de variaciones y contrastes climáticos. La variación de la temperatura y la humedad, como elementos básicos del clima, son tan notables y se suceden a distancias tan cortas, que es posible experimentar condiciones de alta y baja precipitación pluvial y temperatura, en espacios relativamente pequeños. Esa amplia gama de contrastes podría referirse tanto a los valores de los fenómenos naturales, como a sus efectos sobre la vida de animales y plantas.

Las variaciones en la geología, relieve, clima y vegetación, como determinantes de la naturaleza del suelo, determinan una versatilidad inusitada de las condiciones edáficas. Ello establece a su vez, el variado y contrastante complejo ecológico de Centroamérica que, a pesar de estar ubicada en el área tropical, presenta condiciones de vida que corresponden a latitudes muy diferentes. Esta circunstancia constituye un aspecto positivo en cuanto permite gran cantidad de alternativas para la producción agrícola. Sin embargo, representa a la vez un obstáculo porque no hay extensiones considerables con características homogéneas, a las que pudiera aplicarse un régimen uniforme de uso bajo sistemas comunes de manejo. El territorio centroamericano es un mosaico de condiciones ecológicas, con un relieve irregular, escarpado en su mayor

parte, que hace difícil su aprovechamiento racional para una producción agrícola sostenida sin el deterioro de sus recursos naturales.

Se han realizado varios estudios de la ecología centroamericana, con distintos grados de detalle. No obstante un medio adecuado para hacer una apreciación general del conjunto en este aspecto, lo constituye el estudio de L. R. HOLDRIDGE.[1] Este estudio consiste en mapas ecológicos de los países centroamericanos a la escala 1:1.000.000, en los cuales se delimitan zonas de vida en función de la temperatura y la humedad, referidas a formaciones vegetales establecidas dentro de una clasificación de aplicación universal. De esta manera se establecen para Centroamérica correlaciones entre la biotemperatura media anual[2] y la altitud. Sobre esta base el espacio regional se divide de la manera siguiente:

Faja tropical, en la que prevalece una biotemperatura media anual mayor de 24°; *faja subtropical*, con una biotemperatura media que fluctúa entre 18° y 24°; *faja montano bajo tropical*, con biotemperatura media entre 12° y 18°; y *faja montano tropical* con biotemperatura media de 6° a 12°. Estas fajas altitudinales a su vez se dividen en zonas, según la humedad prevaleciente, determinada por la precipitación pluvial y la relación de evapotranspiración potencia (Cuadro 19).

Resultan así, 16 zonas ecológicas que cubren el territorio de los países centroamericanos en forma dispersa e irregular. Algunas de estas zonas son de muy poca extensión y se dan en lugares limitados; otras en cambio, se distribuyen en todos los países y cubren un área considerable. Como una idea general de la composición cualitativa cabe apuntar que de las categorías ecológicas citadas, 12 están representadas en Guatemala, 5 en El Salvador, 8 en Honduras, 9 en Nicaragua y 10 en Costa Rica. Además 3 de estas categorías son comunes a los 5 países; otras 3 sólo a 4; 2 a 3 países, 3 a 2, y 5 lo están sólo en algunos de ellos.

4.1.2 *Disponibilidad de tierras agrícolas*

Desde el punto de vista físico, podría aceptarse que los países de Centroamérica poseen una cantidad de tierra igual a su extensión superficial, excluyendo las superficies cubiertas de agua y todas aquéllas en las que no existe un suelo agrícola.[3] Sin embargo, para evaluar la

[1] Los mapas de L. R. HOLDRIDGE, constituyen un estudio general amplio, no de carácter preciso o detallado.

[2] Promedio de temperatura de unidad-período con sustitución de Cero para todos los valores de temperatura bajo 0° y sobre 30° C, respectivamente.

[3] La acepción del término "agrícola" incluye los aspectos de la producción animal y vegetal.

CUADRO 19

CENTROAMERICA: Rangos de temperatura y humedad para las zonas ecológicas[1]

Zonas	*Precipitación pluvial en mm (anual)*	*Biotemperatura media anual en (°C)*
Zona tropical muy seca	500 — 1000	24 a más
Zona tropical seca	1000 — 2000	"
Zona tropical húmeda	2000 — 4000	"
Zona tropical muy húmeda	4000 — 8000	"
Zona subtropical seca	500 — 1000	18 a 24°
Zona subtropical húmeda	1000 — 2000	"
Zona subtropical muy húmeda	2000 — 4000	"
Zona subtropical pluvial	4000 — 8000	"
Montano bajo seca	500 — 1000	12 — 18
Montano bajo húmeda	1000 — 2000	"
Montano bajo muy húmeda	2000 — 4000	"
Montano bajo pluvial	4000 — 8000	"
Zona montano húmeda	500 — 1000	6 a 12
Zona montano muy húmeda	1000 — 2000	"
Zona montano pluvial	2000 — 4000	"
Zona Subalpina húmeda	250 — 500	—5

Fuente: L. R. HOLDRIDGE.

1 Asociación de tierras inundadas, concurren únicamente en El Salvador, en el litoral tropical seco.

magnitud del recurso tierra es preciso tomar en cuenta la heterogeneidad de los factores que determinan su capacidad y aptitud para producir, así como las alternativas y medios disponibles para utilizarlas. Al tenor de un concepto semejante, la magnitud del recurso tierra estará determinada por su extensión y por su calidad, y por un marco dado de circunstancias físicas y socioeconómicas.

Los conceptos prevalecientes para la clasificación de la tierra por lo general se fundan en el grado en que el suelo, el clima, su ubicación, apropiación, etc., faciliten o restrinjan su capacidad de producir. Existen estudios encaminados a conocer los factores componentes de la tierra y aunque ellos no se han realizado de manera uniforme en todos los países del área, ni con la profundidad suficiente, se dispone de algunos datos acerca de su potencialidad.

Los estudios de suelos y los registros meteorológicos, han sido la base fundamental en que se ha sustentado la evaluación del potencial de la tierra para América Central. PLATH [1] haciendo una interpretación de los estudios disponibles en 1964-65, y estableciendo categorías en relación con el clima, la susceptibilidad del suelo a la erosión y los niveles de rendimientos de cosechas, elaboró mapas generales de "uso potencial de la tierra" a escala 1 : 1.000.000 para cada uno de los países centroamericanos y a la escala 1:2.000.000 para toda el área.[2]

Con base en los mapas de PLATH, modificados parcialmente en los casos de El Salvador y Costa Rica, se presenta en el cuadro 20 una síntesis de la magnitud, calidad y distribución de la tierra en Centroamérica. Las cifras allí consignadas ofrecen sólo un orden de magnitud y no pretenden ser precisas para efectos de aplicación detallada.

Las categorías están establecidas según su aptitud relativa para producir altos, moderados o bajos rendimientos. Así, la categoría I corresponde a tierras con capacidad natural para dar altos rendimientos; la II a tierras con capacidad de dar rendimientos moderados, y la IV a tierras capaces de dar rendimientos bajos. La categoría III comprende tierras con aptitud para bosques, con variaciones muy amplias dentro del propio grupo. Es posible que parte de las tierras consideradas en esta categoría, exceptuando las cubiertas exclusivamente de bosques de pinos, correspondan a cualesquiera de las otras tres.

Los grupos A y P en que se dividen las categorías I y II, se refieren a tierras con leve (A) y fuerte (P) propensión a la erosión acelerada, respectivamente. Por esta razón las tierras del grupo A son consideradas más aptas para cultivos anuales que requieren mayor laboreo del suelo, en tanto que a las del grupo P se les atribuyen aptitudes limitadas a usos que no predispongan a la erosión, tales como cultivos permanentes, o anuales bajo prácticas de conservación de suelos.

Del área total, las tierras de alta, moderada y baja capacidad potencial para producir, representan el 12, 25 y 23 por ciento respectivamente; el 40 por ciento corresponde a tierras con vocación forestal. De este último

[1] PLATH C. V., *Uso potencial de la tierra*, FAO, N°AT. 2234, 1967.

[2] En otros estudios, como el *Programa conjunto* SIECA-IICA *para la regionalización agrícola de Centroamérica*, en ejecución, se ha utilizado la información de PLATH, modificándola en algunos países con la introducción de datos más recientes, o bien ampliando y revisando la metodología en algunos casos. Por otra parte el Programa de regionalización y específicamente la etapa Zonificación ecológica de cultivos (en ejecución) proporcionará elementos de juicio para un conocimiento más profundo sobre el potencial de la tierra en relación con determinados cultivos.

grupo habría que sustraer un área que fluctúa entre el 5 y el 10 por ciento del área total, que corresponde a la superficie cubierta por agua, playas, volcanes, etc. y, en general, todo el espacio afectado por características o circunstancias que impiden su uso agrícola.

CUADRO 20

CENTROAMÉRICA: Estimaciones del área agrícola, por categorías según su uso potencial

(Miles de hectáreas)

Categorías		Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Costa Rica	Centroamérica
I	A	958,5	344,9	897,0	494,0	180,0	2.874,2
I	P	642,5	337,4	—	286,0	994,0	2.259,9
II	A	294,0	105,3	149,5	169,0	—	717,8
II	P	2.646,5	37,6	948,7	5.141,5	1.250,6	10.024,7
III		3.190,8	134,2	6.399,8	5.206,5	2.068,0	16.999,3
IV		3.158,1	1.140,6	3.105,0	1.703,0	597,4	9.704,1
	Total	10.890,0	2.100,0	11.500,0	13.000,0	5.090,0	42.580,0
				Porcentajes			
I	A	2,2	0,8	2,1	1,2	0,4	6,7
I	P	1,5	0,8	—	0,7	2,3	5,3
II	A	0,7	0,3	0,4	0,4	—	1,6
II	P	6,2	0,1	2,2	12,1	2,9	23,5
III		7,5	0,3	15,0	12,2	4,9	39,9
IV		7,4	2,7	7,3	4,0	1,4	22,8
	Total	25,5	5,0	27,0	30,6	11,9	100,0

Fuente: PLATH, *op. cit.*

Estas cifras indican en términos generales, que sólo un 60 por ciento de la superficie total es apta para agricultura; un 37 por ciento puede considerarse con un potencial natural adecuado, y el 23 por ciento restante tiende a dar rendimientos marginales. Las consideraciones anteriores ponen en evidencia la importancia de desarrollar la tecnología agrícola, como medio de mantener la productividad de la tierra y de mejorar los rendimientos.

4.1.3 *La disponibilidad de la tierra desde el punto de vista real-institucional*

Independientemente a la disponibilidad física de la tierra, otros factores determinan su utilización. Entre ellos cabe destacar el complejo de condiciones que rigen la forma y oportunidad de su tenencia, la infraestructura, las condiciones de mercadeo y su organización, el financiamiento, la tecnología disponible y, en general, la organización económica y social. Si se considera el área total de tierra y el área utilizada que reportan las cifras censales, se advierte que hay un considerable margen de tierra disponible.

El Cuadro 21 indica que sólo 33 por ciento del área total está ocupada por fincas, notándose marcadas diferencias entre países. Así, por

CUADRO 21

CENTROAMÉRICA: Superficie total y en fincas por país
(En miles de hectáreas)

País	*Superficie total 000 Ha*	*Superficie en fincas 000 Ha*	*Superficie no utilizada*	*% en fincas*	*% no utilizado*
	(1)	(2)	(3)	(1) = (2) : (1)	(5) = (3) : (1)
Centroamérica	*42.580*	*13.941*	*28.639*	*32,74*	*67,26*
Guatemala ...	10.890	3.449	7.441	31,67	68,33
El Salvador ...	2.100	1.581	519	75,28	24,72
Honduras	11.500	2.417	90.830	21,01	78,99
Nicaragua	13.000	3.823	9.177	29,40	70,60
Costa Rica ...	5.090	2.671	2.419	52,47	47,53

Fuente: Últimos censos agropecuarios de cada país.

ejemplo, en tanto que en Honduras el área en fincas representa sólo el 21 por ciento del total, en El Salvador ésta llega a 75 por ciento.

A nivel regional el área en fincas corresponde al 33 por ciento del área total, mientras que el área apta para agricultura (Cuadro 20) representa el 60 por ciento de la misma. Ello pone de manifiesto que el 55 por ciento del área útil (equivalente al 27 por ciento del área total) no está siendo aprovechada. No obstante, debe tenerse presente que el

38 por ciento de la tierra apta para agricultura (23 por ciento del área total) corresponde a tierras de bajo potencial productivo y que es probable que mucho de las tierras no utilizadas ahora, sean de esta categoría.

Es lógico suponer que al establecerse la agricultura en cualquier lugar, la utilización de las tierras se hará ocupando primero las de mayor potencial y en orden subsecuente las de otras calidades. Sin embargo, las circunstancias imperantes en cuanto a la tenencia de la tierra, modifican definitivamente esta situación, al grado de que en localidades donde la presión de la población agrícola es fuerte, existen tierras de alta calidad sin cultivarse y a la inversa, en zonas con baja presión demográfica existen tierras marginales cultivadas.

Por ello es difícil precisar en qué grado las tierras disponibles corresponden a una u otra categoría. Por otra parte, para determinar índices de aprovechamiento y utilización de la tierra, no debe prevalecer únicamente el criterio del espacio ocupado, sino la intensidad de su aprovechamiento, determinado por los niveles tecnológicos empleados y la concordancia entre la vocación de la tierra y el uso a que se le destina. De la misma manera, el verdadero concepto de eficiencia en el uso de la tierra, debe contemplar el aprovechamiento integral de su potencial, de acuerdo con el marco de los requerimientos socioeconómicos del área y del conjunto de factores de la producción que intervienen.

El análisis de la situación actual de los países ponen de relieve que la población agrícola y con ella el uso de la tierra, se ubican de manera desigual en el espacio. La mayor concentración se encuentra en la meseta central y sobre el litoral del océano Pacífico, en tanto que la cuenca del Atlántico está poco poblada y utilizada. Varias razones interdependientes ocasionan esta situación: circunstancias históricas del asentamiento de la población en épocas de la colonia; las condiciones naturales de la producción de los cultivos conocidos; la falta de una tecnología adaptada a ciertas condiciones; los factores ambientales adversos a la vida del hombre, etcétera. Éstas y otras circunstancias que se han analizado en el "Seminario sobre Trópicos Húmedos del Istmo Centroamericano" [1] indican que el problema de utilizar las tierras de la cuenca del Atlántico es complejo y requiere grandes esfuerzos coordinados de los países centroamericanos, para desarrollar un tipo de agricultura que permita el aprovechamiento de las mismas, de acuerdo con su naturaleza y sin menoscabo de su productividad potencial.

1 TURRIALBA, Costa Rica, agosto 1968, patrocinado por IICA y SIECA.

Otro factor que impone serias restricciones al uso de la tierra agrícola —y al desarrollo en su más amplio sentido— lo constituyen la concentración de la tierra y las formas jurídicas de tenencia. De acuerdo con la información más reciente, alrededor del 80 por ciento de la tierra existente en forma de predios agrícolas, está afectada por latifundio o minifundio. El 78,1 por ciento de las fincas son menores de 7 Ha tamaño insuficiente para absorber la fuerza de trabajo familiar en la mayoría de las actividades productivas, y cubren solamente el 10,7 por ciento de la superficie.

En el otro extremo, las fincas multifamiliares grandes, mayores de 700 Ha, representan sólo el 0,2 por ciento del total, pero retienen el 26,0 por ciento de la superficie. Aunque se observan algunas diferencias entre los países, prevalece el denominador común de la alta concentración de la tierra, como puede observarse en las cifras del Cuadro 22.

CUADRO 22

CENTROAMÉRICA: Porcentaje que representan las fincas subfamiliares y multifamiliares del número total y de la superficie en fincas

	Subfamiliares		*Multifamiliares*	
	Nº fincas	*Superficie*	*Nº fincas*	*Superficie*
Guatemala	87,1	18,7	0,3	36,0
El Salvador	91,4	21,9	0,5	37,7
Honduras	67,5	12,4	0,2	38,4
Nicaragua	50,9	3,5	4,9	58,8
Costa Rica	43,2	2,9	5,4	60,3

Fuente: Ultimos censos agropecuarios.

Además del alto grado de concentración, existen en la región formas jurídicas de tenencia de la tierra que entorpecen el desarrollo de la agricultura. Aunque la forma jurídica dominante es la propiedad (45 por ciento de las fincas, en toda el área) los sistemas de arrendamiento y otras formas afectan, en conjunto, al 55 por ciento de las fincas, subfamiliares en su mayor parte.

Los patrones de concentración y formas jurídicas de tenencia, han conformado un conjunto de circunstancias que obstaculizan el desarrollo agrícola de la región. Algunas de ellas se mencionan a continuación:

a) *El mal aprovechamiento de los factores productivos.* La concentración de la tierra y las formas de tenencia han producido un subaprovechamiento y mala utilización de la tierra y la fuerza de trabajo, que son los factores productivos de que Centroamérica dispone en mayor escala. En cuanto a la tierra puede observarse que a nivel de las fincas multifamiliares grandes, la extensividad de las actividades agrícolas tiende a generalizarse. Una comparación entre la superficie utilizada y la que permanece en descanso (o no utilizada) permite establecer que hay un alto grado de no utilización en este tipo de fincas. Así por ejemplo, mientras entre las fincas subfamiliares la superficie en descanso equivale al once por ciento de la total, dicha relación se eleva al 54 y 57 por ciento en las fincas multifamiliares medianas y grandes, respectivamente. Otros indicadores aunque escasos, son suficientes para mostrar que la ganadería se extensifica igualmente en los predios multifamiliares.[1]

CUADRO 23

CENTROAMÉRICA: Porcentaje de fincas y de superficie que cubren, según último censo

Estrato	*Porciento fincas*	*Porciento superficie hectáreas*
Total	100,0	100,0
Menores de 0,7 Ha	22,4	0,8
De 0,7 a 7 Ha	54,2	9,2
De 7 a 35 Ha	17,1	18,3
De 35 a 350 Ha	5,8	38,5
De 351 en adelante	0,5	33,2

Fuente: Últimos censos agropecuarios de cada país.

Dado que las áreas que se explotan en las fincas grandes son desproporcionadas, es posible obtener una alta rentabilidad global sin necesidad de cuantiosas inversiones tecnológicas. No se generan en este tipo de fincas, estímulos para mejorar la tecnología agrícola, maximizando el uso de los factores abundantes (trabajo y tierra) y racionalizando el uso de los recursos escasos (capital).

1 Véase: *Tenencia de la tierra y desarrollo rural en Centroamérica*, CTT/Rev. 1, enero 1971.

Por el otro lado, la escasez de tierra a nivel de las fincas subfamiliares obliga a una sobreexplotación irracional de la misma, aunque ello signifique poner en peligro su potencial. El margen de desarrollo que los pequeños agricultores tienen, en las presentes condiciones, es limitado. A las restricciones que suele imponer el tamaño de los predios debe agregarse la alta incidencia de sistemas precarios de tenencia. La precariedad frena, por diversas circunstancias, el desarrollo agrícola. La inseguridad que crean la falta de títulos, los contratos de arrendamiento a corto plazo y la falta de provisión legal para compensación por mejoras permanentes, es un ejemplo. Existen también situaciones de "recompensas no proporcionadas al esfuerzo" que inciden en la productividad agrícola, tales como la medianía, régimen en el cual los medieros suministran insumos en forma desproporcionada a la división del producto.[1]

La concentración y tenencia de la tierra también conduce a una subutilización de la fuerza de trabajo. En Centroamérica el 60 por ciento de la fuerza de trabajo agrícola gravita sobre los predios subfamiliares. Estos predios no pueden absorber esa fuerza de trabajo, dando lugar a que se forme un enorme excedente rural.

b) *La distribución del ingreso.* La concentración y tenencia de la tierra determina una distribución socialmente inaceptable de los ingresos agrícolas. Si el producto agrícola se generara y distribuyera proporcionalmente al tamaño de las fincas, la concentración del ingreso seguiría un patrón paralelo al de la tierra. Pero hay dos circunstancias más que la hacen aún más desigual. Por un lado, los sistemas de arrendamiento, mediania, etc., determinan que una parte del producto de las fincas operadas bajo esta modalidad, sea transferido a los propietarios. Por el otro, resulta que —por razones de supervivencia— los predios pequeños se orientan a producir alimentos vitales para la familia (maíz, principalmente) que son de bajo valor, con excepción de Costa Rica, donde hay un grueso número de pequeños caficultores. En las fincas grandes, en cambio, la estructura productiva se caracteriza por bienes de alto valor como café, banano, etc.

El ingreso familiar promedio en las fincas subfamiliares fluctúa entre $CA 220 en Guatemala y 908 en Costa Rica. En cambio los de las fincas multifamiliares varía entre $CA 18.226 en El Salvador y 40.000 en Guatemala. O sea que en Guatemala, por ejemplo, 520 fincas multifami-

1 Véase: "Interacciones entre los sistemas de tenencia de la tierra, la distribución del ingreso y la productividad agrícola", E. BOSSER, *Trimestre económico*, Nº 132.

liares grandes tienen un ingreso 200 veces mayor que el registrado por 378.000 fincas subfamiliares y 74.000 trabajadores sin tierra.[1]

En lo que atañe a la concentración de la tierra, los resultados censales últimos ponen de manifiesto que han ocurrido cambios regresivos en este aspecto. En el período intercensal último, el 72 por ciento de incremento en el número de fincas ocurrió en la categoría de las subfamiliares, beneficiándose con el 8 por ciento del incremento total del área en fincas. En contraste, el 73 por ciento del incremento del área se concentró en propiedades multifamiliares que representan el 9 por ciento en el número de fincas. Las fincas familiares representaron el 19 por ciento del incremento intercensal del área y del número de fincas.[2] El país donde este cambio ocurrió con mayor dramatismo fue El Salvador. La importancia relativa de los predios subfamiliares en el total disminuyó en 1,1 por ciento por lo que hace al número total de predios y en 8,4 por ciento por lo que respecta a la superficie. Esto habría significado que el tamaño medio de las fincas subfamiliares se redujo de 1,87 a 1,67 Ha (11 por ciento); en contraste, se había registrado un aumento del orden de 1,5 por ciento en el tamaño medio de las multifamiliares medianas.

En Honduras también se manifestó una tendencia similar por lo que atañe a las fincas más pequeñas, aunque no se ha establecido qué categorías fueron favorecidas con esos cambios. La importancia relativa de esas fincas en el total disminuyó un 12 por ciento en cuanto al número de fincas y un 39 por ciento en lo que se relaciona a la superficie.

Como se puede observar, desde un punto de vista real-institucional, la cantidad de tierra *disponible efectivamente para procesos productivos* tiende a reducirse como consecuencia de la estructura de tenencia y concentración. Esta circunstancia trasciende el hecho de que sea limitada la superficie disponible, para convertirse en un problema fundamental del desarrollo global de los países. En ausencia de correctivos para alterar las situaciones que se han venido analizando, resulta difícil romper el círculo vicioso del subdesarrollo porque, como se ha visto, la estructura de concentración de la tierra lleva inherentes fuerzas que impulsan la distribución del producto agrícola hacia niveles más elevados de concentración. Hasta el presente no parece existir en la región una visión clara

[1] Véase Capítulo 5 para otras consideraciones sobre la distribución de los ingresos agrícolas.

[2] R. QUIRÓS y B. VILLANUEVA: *Consideraciones sobre el potencial agrícola en los países del Mercado Común Centroamericano*, Antigua, Guatemala, 25-30 julio, 1971.

con respecto a esta situación. Tampoco parece haber claridad respecto a la interacción de los efectos derivados de la pérdida de dinamismo de las exportaciones llamadas tradicionales, por un lado; y por el otro, del atraso tecnológico, el bajo nivel de ingreso y su inadecuada distribución, la concentración de la tierra y de los otros factores productivos, y de otros aspectos institucionales, todo lo cual está afectando el desarrollo económico global inducido por el sector agrícola.

Al contrario, existe una tendencia a la ampliación de la frontera agrícola como medio para incrementar las superficies de tierra disponible. Cabría preguntarse, sin embargo, hasta dónde llega la frontera agrícola y en qué costos se incurrirá por esta vía. Aquí cabe referirse solamente al primer aspecto, o sea hacer algunas apreciaciones sobre la magnitud de la frontera agrícola en Centroamérica, y el probable tiempo que demorará su agotamiento. En este sentido se han hecho algunas estimaciones partiendo de los siguientes supuestos:

a) El margen de la frontera agrícola equivaldría a la diferencia entre el área total potencialmente útil indicada en el Cuadro 20, y la tierra existente en forma de predios agrícolas, conforme a los últimos censos agropecuarios.

b) La relación hombre/tierra, calculada para la población rural, se mantiene constante en el futuro. Con base en estas hipótesis se construyó el Cuadro 24.

Los resultados de estos cálculos por supuesto, sólo pretenden destacar el hecho de que la frontera agrícola es relativamente limitada y que por sí sola, la ampliación de la misma no ofrece una respuesta satisfactoria a los problemas que plantea la concentración de la tierra en el espacio agroeconómico existente. Por lo demás si la incorporación de nuevas tierras implicara un costo de $ca 200 por hectárea (en realidad la experiencia centroamericana indica que esta cifra sería conervadora en extremo), los países tendrían que gastar en los próximos treinta años cerca de $ca 2.350 millones. Y el problema no termina allí. La frontera agrícola tendría que expandirse necesariamente hacia el Atlántico, y Centroamérica todavía no dispone de respuestas suficientemente claras, respecto a cómo manejar los recursos en esas zonas. Esto podría tener como consecuencia una depredación de los mismos y el agotamiento de una valiosa reserva para el futuro.

CUADRO 24

CENTROAMÉRICA: Estimación de la frontera agrícola y año de agotamiento por el crecimiento de la población rural [1]

País	*Frontera agrícola (000 Ha)*	*Relación tierra/hombre*	*Crecimiento de la población rural*	*Año de agotamiento frontera agrícola*
Centroamérica	*11.639*	*1,6*	*2,5*	*1.991*
Guatemala	4.250	1,1	2,5	2.003
El Salvador	381	0,9	2,2	1.971
Honduras	2.683	1,4	2,5	2.000
Nicaragua	3.970	3,5	2,0	2.001
Costa Rica	351	2,8	3,5	1.968

Fuente: Censos de cada país (1960-65), y *Uso Potencial de la Tierra*, PLATE C. V., FAO, AT, 2231, 1967.

[1] Suponiendo una relación constante en la proyección histórica de la relación hombre/tierra y la población.

4.2 *Los recursos agrícolas y la técnica de producción*

4.2.1 *Comentario general*

Para estudiar la forma en que la agricultura centroamericana utiliza los recursos productivos a su disposición, así como los cambios ocurridos en la técnica de esta actividad durante la década de 1960, deben tomarse en cuenta tres grupos de factores:

a) La disponibilidad de tierras aptas para la agricultura y la ganadería, y su relación con la magnitud y la distribución de la población rural;

b) la naturaleza y las tendencias de la demanda interna y externa de productos agropecuarios de la región, y

c) la estructura de las fincas o unidades de producción, según la dicotomía básica explotación grande-pequeño predio.

La interacción de estos factores tiende a determinar una utilización extensiva de la tierra, con aprovechamiento insuficiente o inadecuado de su potencial, y a mantener subempleada a la fuerza de trabajo. La ampliación constante del área utilizada constituye el principal medio para expandir la producción; con pocas excepciones, la mejora de los rendimientos por unidad de superficie desempeña un papel secundario. La abundancia de fuerza de trabajo, apoya esta forma de crecimiento que, al mismo tiempo, no alcanza a generar suficiente empleo.

Dentro de tal cuadro, la demanda interna, condicionada por niveles bajos y poco diversificados de consumo y por estructuras de comercialización defectuosas, no brinda un estímulo suficiente para tecnificar y diversificar la producción. Y la demanda externa, de desarrollo lento, sujeta a tendencias desfavorables de los precios internacionales y expuesta en algunos renglones a fluctuaciones profundas, tiende a presionar, según los casos, hacia usos extensivos de la tierra o bien hacia formas de tecnificación que sustituyen masivamente la fuerza de trabajo. Así, por ejemplo, al contraerse las exportaciones de algodón, parte de las tierras destinadas a este cultivo fueron desplazadas hacia la ganadería, actividad que genera una producción por hectárea de valor muy inferior y requiere sólo una fracción de la fuerza de trabajo. Por último, exigencias en las especificaciones y presentación del producto, o motivos de oportunidad y costo en el empleo de la mano de obra (estacional o permanente), y factores sociales o institucionales en la contratación de esta última, conducen a algunos productores a la mecanización en gran escala (banano, caña de azúcar).

La polarización entre la microfinca y la finca multifamiliar grande sitúa en la primera, una proporción de la fuerza de trabajo muy superior a la que es capaz de utilizar; el excedente queda a disposición de la segunda, que cuenta por definición con una abundacia relativa de tierras. En estas condiciones, el pequeño productor se esfuerza por aprovechar al máximo la totalidad de la superficie de que dispone, pero dado lo insuficiente de sus ingresos monetarios y lo limitado de su horizonte técnico, por lo general sólo utiliza insumos obtenidos en el propio predio. Tales circunstancias así como abundancia de mano de obra familiar determinan que, con pocas excepciones, se fabriquen, construyan o formen en el predio mismo equipos e implementos, animales productivos o de trabajo e instalaciones y mejoras a la tierra, y otros bienes de capital. Como los minifundistas no tienen acceso a las mejores tierras, el aumento de su número los impele a desarrollar nuevos predios en áreas forestales o en suelos de menor calidad. Dentro del marco formado por la insuficiencia y la inferioridad técnica de los recursos a su disposición, el campesino sólo

logra un resultado pobre del intenso esfuerzo productivo de la fuerza de trabajo familiar, a pesar de que en algunos productos susceptibles de cultivarse en pequeñas escalas con alta intensidad de mano de obra, como las hortalizas, puede considerársele entre los agricultores más eficientes.

Una parte de la producción del minifundio se orienta hacia el consumo del grupo familiar, lo cual lo aísla, en cierta medida, de consideraciones de costos en el uso de la fuerza de trabajo; con frecuencia la relación entre el número de jornadas de trabajo aplicadas a la tierra y el valor del producto obtenido implican una remuneración inferior a la tasa del salario vigente. Al concurrir al mercado, incluso al de exportación que logra compartir en algunos renglones, el pequeño productor soporta márgenes de comercialización elevados y descensos en los precios, absorbiéndolos a través de su capacidad de esfuerzo físico, e impelido por la necesidad de procurarse ingresos en efectivo. Estas circunstancias imprimen rigidez a la pequeña unidad agrícola tanto en su estructura productiva como en su técnica de trabajo.

Por otro lado, las fincas multifamiliares no se encuentran frente a la necesidad de utilizar las tierras disponibles, más allá de lo requerido por la situación y las perspectivas de los mercados. Tiene la opción de destinarlas a varios usos alternativos, e incluso mantenerlas parcialmente ociosas. Además, disponen de una oferta de brazos suficiente para satisfacer sus planes de producción. La economía de la explotación se apoya, básicamente, en aprovechar las ventajas dadas por estos factores, de preferencia sobre el empleo de insumos y bienes de capital más eficientes. Sin embargo, dispone de medios para adquirir unos y otros, que va utilizando a medida que las tendencias de los precios la van obligando a procurar el aumento de los rendimientos, o bien al surgir razones técnicas o factores de tipo institucional o social que vuelven ventajoso desplazar mano de obra por maquinaria. Esto último, combinado con la alta proporción del área cultivable total sujeta al dominio de las fincas multifamiliares, tiende a agravar el problema del subempleo de la población rural: parte de las áreas se mecanizan y requieren menos mano de obra y otra parte se explota en forma muy extensiva (por ejemplo con pasturas) o se mantiene improductiva.

En las páginas que siguen se analiza la información disponible sobre lo ocurrido en la agricultura centroamericana, en cada uno de estos aspectos, durante la década de 1960.

4.2.2. *La superficie utilizada*

Se estima que entre 1960 y 1970 la superficie sometida a usos agrícolas en Centroamérica aumentó alrededor de una cuarta parte: de cerca de 8,1 millones pasó a 10 millones de hectáreas (véase Cuadro 25). Creció, en promedio, a razón de 2,1 por ciento al año, en contraste con la tasa de 1, 6 por ciento anual en que aumentó la producción media por hectárea. O sea que la expansión de la superficie constituyó el principal factor en el desarrollo de la producción.

La mayor adición a la superficie utilizada, 1,3 millones de hectáreas, correspondió a las tierras bajo pastoreo; las sometidas a cultivo aumentaron en 600 mil hectáreas. De esta suerte, la proporción del área total en uso destinada a la agricultura disminuyó de 39 a 37 por ciento, mientras la empleada por la ganadería aumentó del 61 a 63 por ciento.

Las cifras alcanzadas en 1970 implican que la región está utilizando una proporción alta de su potencial de recursos naturales aptos para la actividad agropecuaria (véase la Sección 4.1 de este capítulo). La extensión sometida a cultivo y pastoreo equivale a 40 por ciento del área aprovechable (estimada en 25 millones de hectáreas). Si se toman en cuenta la calidad y la aptitud de uso de las tierras resulta que la magnitud del potencial aprovechable es aún menor. Así, por ejemplo:

a) La superficie cubierta en 1970 por cultivos anuales y permanentes (sin contar pastos), 3,8 millones de hectáreas, igualó al total de las tierras de moderada a alta productividad menos expuestas al peligro de la erosión (véase el Cuadro 20, Categorías IA y IIA).

b) Las áreas sometidas a pastoreo en 1970, 6,3 millones de hectáreas equivalen a poco más de la mitad de las tierras de moderada a alta productividad con mayor propensión a la erosión, estimadas en 12 millones de hectáreas (véase el Cuadro 20, Sección IP y IIP).

Al examinar la situación por países, resulta que en 1970 dos de ellos tenían bajo explotación una superficie equivalente a más de la mitad del total de las tierras aptas para la agricultura y la ganadería, incluso las de bajo potencial productivo: 54 por ciento Costa Rica, y dos tercios El Salvador. En los otros tres países esta proporción fue de aproximadamente un tercio.

Salvo en Honduras, el total de las áreas bajo cultivo excedió a la extensión de las tierras de moderada a alta productividad menos propensas a la erosión. En Honduras la proporción fue de 60 por ciento.

En El Salvador y Honduras, la superficie bajo pastoreo excedió considerablemente al total de las tierras de moderada a alta productividad más propensas a la erosión, y en los tres países restantes significó entre un tercio y la mitad de estas últimas.

CUADRO 25

CENTROAMÉRICA: Superficie apta para aprovechamiento agropecuario y su utilización actual

(Millones de hectáreas)

	Área aprovechable y aptitud de uso				*Área en uso 1970*	
	Total	*Intensivo* [1]	*Extensivo* [2]	*Muy extensivo* [3]	*Cultivos* [4]	*Pastoreo* [5]
Centroamérica ...	*25,7*	*3,8*	*12,2*	*9,7*	*3,7*	*6,2*
Guatemala	7,8	1,3	3,3	3,2	1,4	1,1
El Salvador	2,0	0,5	0,5	1,1	0,6	0,7
Honduras	5,1	1,1	0,9	3,1	0,6	1,2
Nicaragua	7,8	0,7	5,4	1,7	0,7	2,0
Costa Rica	3,0	0,2	2,2	0,6	0,4	1,2

Fuente: Aptitud de uso, Cuadro 20; uso actual, SIECA, Sección de Desarrollo Agropecuario, cifras redondeadas.

1 Tierras de productividad moderada a alta menos propensas a la erosión (grupos IA y IIA, cuadro 20).

2 Tierras de productividad moderada a alta más propensas a la erosión (grupos IP y IIP, cuadro 20).

3 Tierras de bajo potencial productivo (grupo IV, cuadro 20).

4 Anuales y permanentes.

5 Naturales y cultivados.

Se carece de información más específica sobre la forma en que están usándose las tierras de las distintas calidades existentes en Centroamérica, la proporción destinada a cada uso y las extensiones de cada clase que pueden considerarse como reservas. No obstante, puede afirmarse que diversos factores tienden a disociar en muchos casos el uso actual de la tierra respecto a su vocación productiva: el régimen de propiedad, la densidad demográfica, las circunstancias físicas o institucionales que condicionan el acceso a la tierra por la población agrícola, la localización de las áreas respecto a los centros de consumo o exportación, o razones de oportunidad económica para el productor, entre otros.

Las desviaciones respecto al uso más indicado según la aptitud de la tierra ocasionan, según los casos, deterioro o destrucción de los recursos (desforestación, erosión); desperdicio de su potencial productivo (potreros en tierras de alto rendimiento agrícola), y en estos últimos casos, reducción de las oportunidades de empleo; o bien el ocio de tierras útiles.

Los datos reunidos permiten entrever, por ejemplo, la presión de los cultivos y el pastoreo sobre los terrenos forestales (altos de Guatemala y macizo central de Honduras); el incremento de la ganadería a costa de la agricultura (especialmente en El Salvador y Honduras) y la utilización agrícola de terrenos de bajo potencial productivo (observable en casi todos los países). Por otra parte, los censos agropecuarios sugieren situaciones de subutilización o desaprovechamiento de la tierra entre los predios de mayor tamaño (véase la Sección 2 de este capítulo).

Se estima, en síntesis (véase el Cuadro 26) que la superficie disponible para acrecentar los cultivos y el pastoreo, deducidas las tierras bajo uso actual, asciende a sólo 12 millones de hectáreas aproximadamente, de las cuales sólo unas 300 mil se prestan para un uso intensivo, y alrededor de 3,9 millones para uso extensivo; las tierras restantes, casi 8 millones de hectáreas son susceptibles únicamente de un aprovechamiento muy extensivo, y parte de ellas en combinación con la actividad forestal.

Parte importante de las tierras sin explotar corresponden a la costa atlántica, especialmente las planicies tropicales de "El Peten" en Guatemala y de la porción oriental de Nicaragua, donde los suelos son en general más pobres. Sólo en algunos valles aluviales (en el litoral de Costa Rica, Guatemala y sobre todo Honduras) se han logrado desarrollar algunos cultivos en gran escala, especialmente el banano. Es significativo que la costa atlántica de los países centroamericanos, con 42 por ciento de la superficie total de la región, alberga a menos de la décima parte de la población rural y tienen la séptima parte de la superficie incluida en fincas, según los últimos censos agropecuarios. Las condiciones más favorables para la agricultura en Centroamérica se encuentran en los valles interiores y en las llanuras costeras del Pacífico, debido a la conjunción apropiada de la calidad de los suelos y el clima. El aprovechamiento de las reservas de la vertiente atlántica requiere estudios profundos de los recursos e inversiones cuantiosas.

En conjunto, los elementos de juicio disponibles fundamentan la afirmación de que la mayor parte de las tierras de mejor calidad agrí-

cola y ganadera se encuentran ya bajo explotación, y que las reservas todavía existentes corresponden principalmente a suelos con menor potencial productivo y mayores problemas de manejo y conservación. Ante esta circunstancia, el crecimiento de la actividad agropecuaria plantea la urgencia de una utilización de los recursos naturales más concorde con su aptitud productiva, así como un aprovechamiento más intenso.

Cuadro 26

CENTROAMÉRICA: Estimación de las superficies para aumentar el área agrícola y ganadera, según aptitud de uso

(Millones de hectáreas)

	Total	*Intensiva*	*Extensiva*	*Muy extensiva*	*Combinado* [1]	*Forestal*
Centroamérica ...	*21,4*	*0,3*	*3,8*	*5,6*	*2,0*	*9,7*
Guatemala	5,5	0,2	1,9	1,8	—	1,6
El Salvador	0,2	—	—	0,2	—	—
Honduras	7,0	—	—	2,1	0,1	4,8
Nicaragua	7,1	—	1,4	1,2	1,9	2,6
Costa Rica	1,6	0,1	0,5	0,3	—	0,7

Fuente: GAFICA, *Marco cuantitativo*. Cifras redondas.

[1] Uso extensivo (cultivos o pastoreo) y forestal.

4.2.3 *El acceso a la tierra*

La disponibilidad de tierras, en razón del régimen de propiedad y las formas de tenencia (véase la Sección 4.1 de este capítulo) afecta a la intensidad de uso de este recurso, a la demanda de mano de obra para las labores agrícolas y a la combinación y grado de eficiencia en el empleo de los factores productivos.

Los datos disponibles (véase el Cuadro 27) sugieren una correlación inversa entre el tamaño de la explotación y el grado en que se utiliza productivamente el área disponible. Cabe subrayar que las áreas destinadas a pastos naturales y montes y bosques, que incluyen tierras de buena calidad propias para una explotación más intensiva, ocupan entre 50 y 60 por ciento de la superficie total cubierta por los predios

mayores (multifamiliares medianos y grandes) y apenas 16 por ciento en el caso de los predios de menor tamaño (subfamiliares). Correlativamente, en este grupo de predios la superficie bajo cultivo ocupa más de las tres cuartas partes de la tierra, en contraste con apenas 17 a 26 por ciento entre los predios mayores. Otro rasgo significativo reside en la proporción de la superficie total destinada a la ganadería

CUADRO 27

CENTROAMÉRICA: Utilización de la superficie según grupos de tamaño de las fincas[1]

	Total	*Subfamiliares*	*Familiares*	*Multifamiliares Medianas*	*Multifamiliares Grandes*
Total del área	100	100	100	100	100
Cultivos[2]	29	76	42	27	16
Pastos sembrados	16	2	10	18	18
Pastos naturales	19	9	22	19	20
Montes y bosques	21	7	21	32	41
No agrícola	5	6	5	4	5

Fuente: Estudio CIDA-CAIS, basado en los censos agropecuarios nacionales.

[1] Las extensiones límites de cada tamaño son las siguientes: subfamiliar: 10 manzanas en todos los países, excepto El Salvador donde son 10 hectáreas; familiar: 10 a 50 hectáreas en El Salvador, 10-64 manzanas en Guatemala, y 10-50 manzanas en los demás; multifamiliar mediano: 50-200 hectáreas en El Salvador, 65-1280 manzanas, en Guatemala, y 50-500 manzanas en los demás; multifamiliares grandes: 200 y más hectáreas en El Salvador, de 1.280 y más manzanas en Guatemala, y de más de 500 manzanas en los demás.

[2] Incluye cultivos temporales y permanentes y áreas en descanso.

(pastos sembrados y pastos naturales): de sólo 11 por ciento entre los predios menores sube a alrededor de 40 por ciento entre los más grandes. Por último, el área catalogada como no agrícola, por ser improductiva o por corresponder a otros usos, significa una proporción ligeramente mayor de la superficie total de los predios menores (6 por ciento) que de los mayores (4 a 5 por ciento). Ello es un reflejo de la menor calidad de las tierras que corresponden al primer grupo de predios, y de la mayor extensión que proporcionalmente ocupan en éstos los solares destinados para habitación familiar.

La subutilización parcial de la tierra incorporada a los predios de mayor tamaño origina, a su vez, una subocupación de la fuerza de trabajo agrícola, fenómeno que tiende a acentuarse por efecto del incremento demográfico.

La distribución de la tierra que prevalece en Centroamérica coloca a un importante estrato de la población agrícola en la necesidad de vender su fuerza de trabajo, ya sea en las fincas mayores o bien fuera de la actividad agropecuaria. A la existencia de campesinos sin tierra (cerca de 500 mil, según los censos agropecuarios levantados en los primeros años de la década de 1960) se añade el hecho de que una parte de los predios subfamiliares se compone de extensiones mínimas (microfincas), con tamaño medio de la mitad de una hectárea insuficiente para el sostenimiento de una familia. Los censos registran algo más de 220 mil predios de este tipo, equivalentes a la cuarta parte del total de predios, abarcando sólo 0,7 por ciento de la superficie. Los predios subfamiliares mayores (55 por ciento del total de predios, con poco más de 9 por ciento de la superficie) alcanzan un tamaño medio de 3 hectáreas, y en muchos casos son también fuente de oferta de fuerza de trabajo para otros agricultores (véase la Sección 4.2.4 de este capítulo).

El régimen agrario vigente impone además una característica de explotación de la tierra basada en una continua movilidad de la mano de obra rural, con migraciones estacionales entre las áreas de minifundismo y mayor densidad demográfica y las de explotaciones agrícolas grandes y menor población relativa. Al extenderse dicho régimen, con sus actuales rasgos, de las áreas agrícolas y ganaderas tradicionales hacia nuevas zonas, gracias al progreso de los medios de transporte y comunicaciones, tiende a aumentar la necesidad de esas migraciones, sin favorecer al mismo tiempo, el asentamiento definitivo de nuevos pobladores. El trabajador migrante tropieza con la escasez de tierra no sujeta a dominio privado que le permita desarrollar un predio propio mediante la ampliación de la frontera agrícola. Puede mencionarse, por vía de ilustración, que en los departamentos del Atlántico de los países centroamericanos (principal campo de avance de dicha frontera) es perceptible una desproporción marcada entre la superficie incluída en fincas y la magnitud de la población rural existente: la relación entre el número de hectáreas en fincas y el número de pobladores rurales es de 26, en comparación con 4,5 en los departamentos del Pacífico y de 3 en los situados en la porción intermedia, lo cual parece indicar que en los del Atlántico se encuentra reducida a propiedad privada una superficie susceptible de aprovechamiento agro-

pecuario muy superior a la que es posible explotar con la técnica actualmente existente.[1]

La relación que existe entre la distribución de la propiedad agraria y la forma de explotarla, por una parte, y la necesidad de tierra y ocupación de la población campesina, por la otra, se expresa claramente en las formas de tenencia existentes. Considerando el conjunto de la región, sólo 45 por ciento de las fincas son trabajadas por sus propietarios. La proporción más alta corresponde a Costa Rica (76 por ciento), el país con mayor homogeneidad en el desarrollo de su agricultura. La más baja (apenas 22 por ciento) se encuentra en Honduras, donde la necesidad de tierra de la población campesina, frente a las menores oportunidades que ofrecen los cultivos comerciales (excluidos los de exportación, en la costa norte) crea ventajas para los grandes propietarios en favor del arrendamiento de parcelas sobre la explotación directa. En Guatemala, El Salvador y Nicaragua las fincas trabajadas en propiedad constituyen entre 40 y 55 por ciento del total. Inversamente, las fincas trabajadas bajo arrendamiento (alrededor de un cuarto del total como promedio para Centroamérica) registran la mayor proporción del total en Honduras (60 por ciento) y la más baja en Costa Rica (2 por ciento); en los otros tres países oscila entre 18 y 20 por ciento. Otro rasgo de interés lo constituye el colonato, circunscrito casi exclusivamente a Guatemala y El Salvador, donde significa, respectivamente, la cuarta y la octava parte del total de fincas. Mediante este sistema, el propietario cede gratuitamente el uso de la tierra a cambio de asegurarse el derecho de usar la mano de obra del campesino (sobre todo en las temporadas de máxima demanda de fuerza de trabajo).

4.2.4 *El empleo de la mano de obra*

Se calcula que entre 1960 y 1970 la población económicamente activa en la agricultura aumentó de 2,2 a 2,8 millones de personas, conforme a una tasa anual de 2,5 por ciento al año. La emigración del campo hacia las ciudades elevó el crecimiento de la población urbana a una tasa de 5,0 por ciento al año, más alta que la correspondiente a la población económicamente activa fuera de la agricultura, que fue de 4,1 por ciento al año (véase el Cuadro 28).

[1] Las cifras citadas se basan en los últimos censos agropecuarios y de población, desglosados entre las tres grandes regiones que se indican.

CUADRO 28

CENTROAMÉRICA: Población económicamente activa en la agricultura y la ganadería 1960 y 1970

(Miles de personas)

	Población económicamente activa en la agricultura y la ganadería		*Tasa de incremento anual porcentual 1961-1970*
	1960	1970	
Centroamérica	***2.173***	***2.770***	***2,5***
Guatemala	810	1.067	2,8
El Salvador	490	593	2,0
Honduras	384	491	2,5
Nicaragua	301	367	2,0
Costa Rica	188	252	3,0

Fuente: CAFICA, *Marco cuantitativo.*

La distribución de la tierra que prevalece en Centroamérica (véase la Sección 4.2.3 de este capítulo) es causa de que, a su vez, la población económicamente activa en la agricultura se distribuya entre los asalariados permanentes o eventuales, sin tierra o en posesión de microfincas, y los que trabajan en tierra propia. De los censos agropecuarios levantados en los cinco países durante los primeros años de la década de 1960, se desprende que los trabajadores sin tierra constituían 23 por ciento de la población económicamente activa de la agricultura, y que los asentados en microfincas constituían otro 16 por ciento. De ser válidas dichas proporciones, para 1970 el número de personas que buscan emplearse como asalariados ascendería alrededor de un millón. Los restantes miembros de la población económicamente activa en la agricultura (alrededor de 1,8 millones de personas) estarían distribuidos entre las fincas.

Una parte significativa de los requerimientos de mano de obra asalariada es de carácter estacional; se presentan entre los meses de octubre y marzo con motivo de las cosechas de los distintos cultivos de exportación (algodón, café, caña de azúcar) localizados en la costa del Pacífico, mientras la gran masa de trabajadores disponibles está asentada en el resto del año en tierras del interior. El calendario de

las cosechas en la costa permite a los braceros participar sucesivamente en varias de ellas, prolongando su período de empleo remunerado. Los largos recorridos a pie o en transportes inadecuados, desde los puntos de origen, y las condiciones precarias de alojamiento y alimentación significan para el trabajador estacional (a quien normalmente acompañan uno o dos miembros de su familia) privaciones y sacrificios considerables, como parte del costo social que implica el sistema de trabajo a que se encuentra reducido.

Entre 1960 y 1970 la relación media entre la superficie total en uso y la población económicamente activa en el campo, en el conjunto de Centroamérica, disminuyó ligeramente (de 3,7 a 3,6 hectáreas por persona). O sea que la expansión del área, por más que constituyó el principal resorte del aumento de la producción, no significó un factor dinámico de la demanda de mano de obra durante la década. Contribuyó a esto el hecho de que las tierras ganaderas adquirieron un mayor peso dentro del área total utilizada (61 por ciento en 1960 y 63 por ciento en 1970), las cuales implican un coeficiente de empleo de mano de obra por hectárea muy inferior al de los cultivos.

Es difícil precisar el grado en que se subutiliza la mano de obra disponible en la agricultura centroamericana, si bien ciertos elementos de juicio permiten afirmar que el mismo es grande. Un cálculo[1] basado en los requerimientos de fuerza de trabajo de las fincas existentes indica que la producción agrícola y ganadera, según su cuantía en 1970, podría lograrse con 1,6 millones de personas laborando 280 jornadas efectivas en el año. Si ello ocurriera en la realidad, existiría una masa de desempleados de más de 1,2 millones, equivalentes a 44,5 por ciento de la población económicamente activa en la agricultura. Esta proporción resulta más alta para Guatemala y El Salvador (52 y 58 por ciento, respectivamente) y desciende a 43 por ciento en Honduras, 22 por ciento en Nicaragua y sólo 14 por ciento en Costa Rica. En la práctica no ocurre propiamente desocupación, salvo casos extremos, sino un descenso en el número de jornadas que cada persona activa labora realmente en el año, o sea una situación de subocupación. En el caso planteado, tal número sería de 160 como promedio, incluyendo desde las personas totalmente ocupadas hasta las que sólo encuentran trabajo estacional. Podrían introducirse algunos ajustes que harían aumentar dicha cifra considerando por ejemplo, actividades como la apertura de nuevas tierras y la creación de nuevos predios agrícolas, y la realización de construcciones y mejoras para el

1 CATIE: *Marco cuantitativo, op. cit.*

servicio de las fincas. Suponiendo que por estas vías se generaran entre 15 y 20 días adicionales de trabajo por persona económicamente activa, el total anual (de 175 a 180 días) continúa indicando todavía un potencial considerable de fuerza de trabajo no aprovechado, equivalente por lo menos a 100 días al año por persona activa.

4.2.5 *Clases de fincas y técnica de producción*

El tamaño de las fincas determina diferencias importantes en la estructura de utilización de la tierra, en la técnica de producción y, consecuentemente, en el empleo de la fuerza de trabajo. Según se verá más adelante (Secciones 4, 2, 5.1 y 4.2.5.2) tales diferencias adquieren distinto carácter cuando se comparan las fincas más pequeñas (subfamiliares) con las intermedias (familiares), que cuando estas últimas se comparan con las multifamiliares. En efecto, se observa que en el primer caso el aumento en el tamaño del predio se traduce, en general, en una utilización más intensa de la tierra y en una mayor demanda de fuerza de trabajo por hectárea. En el segundo, en contraste, el aumento de la superficie del predio implica un aprovechamiento menos intenso de la tierra y una demanda decreciente de fuerza de trabajo por hectárea.

Estas diferencias cobran todo su significado cuando se toma en cuenta que las fincas multifamiliares, apenas 6,2 por ciento del total, disponen de 73,4 por ciento del total de la tierra. Por su dominio sobre una proporción tan elevada de la tierra, estas fincas ejercen una influencia determinante de la demanda de fuerza de trabajo. En el extremo opuesto, a las fincas más pequeñas, 68,5 por ciento del total de fincas, sólo corresponde 6,5 por ciento del área total. La fuerza de trabajo existente en ellas no dispone de tierra suficiente para sostenerse, y alimenta una oferta de trabajadores que excede a la demanda de los predios mayores, según la forma en que éstos se explotan. El grupo de fincas de tamaño intermedio (familiares) incluye 25,2 por ciento del total de fincas, con 20,1 por ciento del total del área; en este caso, la oferta de fuerza de trabajo propio se encuentra en equilibrio con la demandada por las labores del campo, salvo en períodos críticos (como las cosechas) en que escasea.

Otras características que distinguen entre sí a los tres grupos de fincas mencionados son:[1]

[1] GARCIA: *Marco cuantitativo, op. cit.*

a) Fincas subfamiliares, con extensión máxima hasta de 4 hectáreas y media para todo el grupo de 1,14 hectáreas; la limitación de superficie no les permite utilizar energía tractiva, ya sea animal o mecánica; b) fincas familiares, con extensión comprendida entre 4 y 35 hectáreas y extensión media de 9,5 hectáreas, capaces de utilizar energía tractiva (animal en la mayor parte de los casos), y c) fincas multifamiliares, con extensión superior a 35 hectáreas, y extensión media de 140,6 hectáreas, capaces de utilizar tracción mecánica.

4.2.5.1 *El uso de la tierra* (véase Cuadro 29)

Los patrones de utilización de la tierra cambian de manera significativa entre los tres grupos de predios:

a) El área no utilizada (útil pero no aprovechada; destinada a habitación y otros usos; y no aprovechables) equivale en promedio al 20 por ciento de la superficie de las microfincas, 10 por ciento en las fincas familiares, y 36 por ciento en las multifamiliares; las extensiones medias que se encuentran en este caso son de 0,2, 1,0 y 52,5 hectáreas, respectivamente.

b) El área de pastoreo como proporción del área total aumenta, a su vez, de una manera considerable: de un décimo en las microfincas, a un tercio en las familiares y alrededor de la mitad en las multifamiliares, con extensiones medias 0,1, 3,2 y 68,6 hectáreas, respectivamente.

c) Por último, los cultivos ocupan una proporción decreciente del área total: 70 por ciento en las fincas de menor tamaño, 57 por ciento en las familiares, y sólo un séptimo en las más grandes, con extensiones medias de 0,8, 5,3 y 19,5 hectáreas, respectivamente.

La alta proporción de la superficie total que se aprovecha en los predios de los grupos subfamiliar y familiar refleja la necesidad de absorber la fuerza de trabajo propia. En el primer grupo, sin embargo, esto no se logra por lo limitado de la superficie, aunque el agricultor complemente los cultivos mediante la cría de animales domésticos de sostenimiento viable en terrenos cortos (cerdos, aves de corral, ganado lechero). En cambio, en el segundo grupo dicho objetivo resulta factible, gracias a que la relativa amplitud del área permite practicar los cultivos con auxilio de energía tractiva, y desarrollar la actividad ganadera (incluyendo animales de trabajo).

En los predios de mayor tamaño no presiona la necesidad de utilizar determinada cantidad de fuerza de trabajo, y al mismo tiempo

existe holgura en cuanto a superficie. En estas condiciones, el agricultor puede mecanizar los cultivos, disminuyendo sus requerimientos de fuerza de trabajo por hectárea, y al mismo tiempo criar extensivamente el ganado, y disponer aún de un margen amplio de tierra sin utilizar.

CUADRO 29

CENTROAMÉRICA: Superficie media de los predios, según formas de uso de la tierra, y valor por hectárea de los insumos utilizados en la agricultura y la ganadería (1970)

(Grupos de tamaño de los predios)

	Subfamiliar [1]	*Familiar* [2]	*Multifamiliar* [3]
Superficie media (Ha)			
Total	*1,14*	*9,5*	*140,6*
De cultivo	0,82	5,3	19,5
Ganadera	0,11	3,2	68,6
Resto	0,21	1,0	52,5
Valor de los insumos por hectárea [4]			
1. *Cultivos*	*2,1*	*31,2*	*98,3*
Fuerza motriz	—	20,7	24,5
Semillas	1,8	2,6	2,0
Fertilizantes	—	2,8	27,6
Productos fitosanitarios	—	3,9	39,0
Otros	—	1,2	5,2
2. *Ganadería*	*197,9*	*10,3*	*2,4*
Alimentos concentrados	196,6	9,3	1,8
Productos veterinarios	0,3	0,9	0,5
Otros	—	0,1	0,1
Insumos, como por ciento del valor bruto de la producción			
Total	*13,3*	*15,5*	*16,9*
Cultivos	2,1	17,2	19,8
Ganadería	23,1	10,3	6,1

Fuente: CAFICA, Marco cuantitativo.

1 Predios menores de 4 hectáreas. Incluye microfincas.
2 Predios de 4 a 35 hectáreas.
3 Predios mayores de 35 hectáreas.
4 En pesos centroamericanos, a precios de 1965.

En estas condiciones, el coeficiente de utilización de fuerza de trabajo por hectárea empleada en los cultivos y la ganadería, que es de 0,26 hombres/año[1] en los predios subfamiliares y de 0,21 en los familiares, desciende a sólo 0,13 en los multifamiliares. El número de hombres requeridos para trabajar 100 hectáreas sería entonces de 26, 21 y 12, respectivamente (véase Cuadro 30).

CUADRO 30

CENTROAMÉRICA: Requerimientos medios de fuerza de trabajo, por grupos de tamaño de las fincas (1970)

	Grupos de fincas		
	Subfamiliares	*Familiares*	*Multifamiliares*
Requerimientos totales (hombre/año)[1]			
Por hectárea de cultivo y ganadería	0,26	0,21	0,13
Por hectárea de cultivo[2]	0,22	0,28	0,45
Por hectárea ganadera	0,51	0,09	0,04
Requerimientos por hectárea (hombres/días) cultivos seleccionados			
Arroz	85	95	70
Frijol	60	50	36
Maíz	59	73	59
Sorgo	32	45	40
Trigo	48	50	48
Tabaco	360	410	410
Algodón	—	97	73
Banano	—	—	500
Cacao	60	70	80
Café	100	140	169
Caña de azúcar	—	100	95

Fuentes: Requerimientos de hombre/año, calculados con base en datos de GAFICA, *Marco cuantitativo, op. cit.*; hombre/día por cultivo, datos de SIECA, Sección de Desarrollo Agropecuario.

[1] A razón de 280 días laborables efectivos por hombre adulto.

[2] Considerando el total de los cultivos practicados en cada grupo de predios (véase el Cuadro 31).

— Indica que este cultivo no se practica en el grupo de predios correspondiente.

Considerando específicamente las superficies dedicadas a la ganadería, los requerimientos de fuerza de trabajo descienden de 0,51 hombres/año por hectárea en los predios subfamiliares, a 0,09 en los familiares y 0,04 en los multifamiliares.

Por lo que hace a los cultivos, el coeficiente de fuerza de trabajo requerida por hectárea aumenta de 0,22 hombres/año en las fincas subfamiliares, a 0,28 en las familiares y 0,45 en las multifamiliares. Esto se debe a la interacción de dos fenómenos cuyos signos son opuestos. Por un lado el cambio en la composición de la producción de cultivos de subsistencia u orientados hacia el mercado interno (arroz, maíz, frijol, trigo, sorgo) por cultivos de exportación (algodón, banano, café, caña de azúcar), a medida que aumenta el tamaño de los predios. Los cultivos de exportación requieren mayor cantidad de fuerza de trabajo por hectárea y son poco practicables en los predios de menor tamaño, dadas las exigencias técnicas que plantean (véase Cuadro 31). Por otro lado, considerando aisladamente los diferentes cultivos, los requerimientos de fuerza de trabajo por hectárea, tienden a decrecer con el aumento en el tamaño de los predios. Dichos requerimientos suben de los predios subfamiliares a los familiares, al tecnificarse la producción (empleo de fuerza tractiva e insumos modernos), lo cual origina nuevas tareas a realizar en el campo (por ej.: aplicación de fertilizantes) o aumenta el tiempo de trabajo demandado para otra (por ej.: la cosecha). En contraste, en los predios multifamiliares opera, con pocas excepciones, el efecto del desplazamiento de mano de obra por maquinaria una vez alcanzado cierto nivel de tecnificación (véase Cuadro 30).

En síntesis, la distribución de las fincas por grupos de tamaño existente en Centroamérica, tiende a debilitar la ocupación en el campo, al facilitar el desaprovechamiento de amplias áreas aptas para la producción. El total de las tierras no utilizadas en las fincas de mayor tamaño se acerca a 4 millones de hectáreas que equivalen a poco más del total de la superficie correspondiente a las fincas subfamiliares y familiares juntas (3,9 millones de hectáreas) y a 118 por ciento de la extensión dedicada por éstas a los cultivos y el pastoreo. Por otra parte, las fincas mayores destinan a una ganadería extensiva más de 5 millones de hectáreas equivalentes a 5 veces la superficie dedicada a esta misma actividad en los otros dos grupos de fincas conjuntamente. Aun descontando áreas inadecuadas para usos agrícolas y las que sólo admiten un aprovechamiento muy extensivo, quedan todavía en las fincas de mayor tamaño superficies considerables aptas para los cultivos y para el desarrollo de una ganadería tecnificada.

En cuanto a la demanda de fuerza de trabajo en los cultivos, el estado de la distribución de la tierra ocasiona dos efectos adversos. Tratándose de las microfincas, la insuficiencia de la superficie obstaculiza o impide la aplicación de fuerza tractiva e insumos modernos, que intensificarían el empleo de la fuerza de trabajo y permitirían

CUADRO 31

CENTROAMÉRICA: Distribución porcentual del valor bruto de la producción agropecuaria y de la superficie utilizada, por grupos de tamaño de las fincas (1970)

	Grupos de fincas			
	Total	*Subfamiliares*	*Familiares*	*Multifamiliares*
Número total de predios:	100,0	68,6	25,1	6,3
Superficie				
Total	100,0	7,8	26,0	66,2
De cultivo	100,0	18,1	43,0	39,9
Ganadera	100,0	1,6	15,6	82,8
Superficie por cultivos				
Arroz	100	11	34	55
Frijol	100	24	54	22
Maíz	100	26	53	21
Sorgo	100	30	53	17
Trigo	100	35	62	3
Tabaco	100	21	59	20
Algodón	100	—	9	91
Banano	100	—	—	100
Cacao	100	5	29	65
Café	100	8	29	63
Caña de azúcar	100	—	24	76
Valor bruto de la producción				
Total	100,0	13,4	35,4	51,3
Cultivos	100,0	8,4	29,8	61,8
Ganadería	100,0	28,8	52,0	19,2
Bovinos	100	11	31	58
Leche	100	10	31	59
Aves	100	33	14	53
Huevos	100	37	19	43
Porcinos	100	63	30	7

Fuente: Calculado con base en datos de CAFICA.

desarrollar cultivos comerciales de carácter más ventajoso (tanto en términos de ingreso como de ocupación). El otro efecto se presenta en los predios mayores, por la tendencia a sustituir mano de obra por maquinaria.

En la sección siguiente se examina la relación entre estas cuestiones, los patrones técnicos de la producción y la economía de las fincas.

4.2.5.2 *La técnica de producción* (véase Cuadro 29).

La ampliación de la superficie disponible para cultivo en la finca crea condiciones para utilizar la fuerza tractiva, asociada a su vez con la aplicación de insumos químicos (fertilizantes y fitosanitarios). En las microfincas la energía utilizada se reduce al esfuerzo muscular del hombre. En los otros predios, cambia de la tracción animal a la mecánica, a medida que crece la superficie disponible. El uso de tractores se concentra en elevada proporción en las fincas multifamiliares.[1] Se estima que en 1965 habían en Centroamérica 12.700 tractores agrícolas, cifra que equivale a un sexto del total de fincas del grupo multifamiliar.[2]

En los predios subfamiliares los insumos químicos se desconocen casi por completo. Teóricamente, sería posible utilizarlos en ausencia de energía tractiva mediante técnicas manuales; sin embargo ello no ocurre por el bajo nivel de ingresos en efectivo impuesto por la pequeñez del predio y la composición de la producción. En realidad, en estas fincas los insumos se reducen apenas a las semillas; el valor agregado de la producción casi equivale al valor bruto, lo cual indica una vinculación mínima con los mercados de insumos y pone de relieve el carácter tradicional de la técnica, basada en el autoabastecimiento de los medios de producción. En cambio, en los predios familiares y multifamiliares, la dependencia respecto a dichos mercados es creciente, pues los insumos significan 17 y 20 por ciento del valor bruto de la producción, respectivamente. En la ganadería ocurre lo contrario. La proporción que los insumos representan del valor bruto de la producción decrece en forma acentuada al aumentar el tamaño de las

1 Según el Censo Agropecuario de Guatemala (1964), único que recoge esta clase de información, 84 por ciento de los tractores enumerados pertenecían a predios mayores de 44,8 hectáreas; 40 por ciento se encontraban en predios mayores de 448 hectáreas.

2 CAFICA, *Estudios sobre mecanización agrícola en los países de Centroamérica.*

fincas: pasa de 23 por ciento en las subfamiliares a 10 por ciento en las familiares y a sólo 6 por ciento en las multifamiliares.

Las condiciones descriptas se traducen en diferencias significativas en el valor agregado por hectárea utilizada y año/hombre empleado, al comparar los predios de los tres grupos de tamaño (véase el Cuadro 32).

CUADRO 32

CENTROAMÉRICA: Rendimientos por hectárea y por hombre/día en 11 cultivos (1970), por grupos de fincas

(Kilogramos brutos)

	Grupos de fincas			*Incremento* %	
	i) *Subfamiliares*	ii) *Familiares*	iii) *Multifamiliares*	ii/i	iii/ii
Rendimientos por Ha (KB)					
Arroz	1.360	1.840	2.340	35,3	27,2
Frijol	550	710	720	29,1	1,4
Maíz	720	1.010	1.670	40,2	65,3
Sorgo	680	1.320	1.960	94,1	48,5
Trigo	910	1.180	1.440	29,6	22,0
Tabaco	810	1.110	1.330	37,0	19,8
Algodón	—	1.640	2.000	—	21,9
Banano	—	—	36.500	—	—
Cacao	260	270	350	3,8	29,6
Café	370	560	650	51,3	16,0
Caña de azúcar ..	—	29.560	53.254	—	80,1
Rendimientos por hombre/día (KB)					
Arroz	16,0	19,3	33,4	20,6	73,0
Frijol	9,1	14,2	20,0	56,0	40,8
Maíz	12,2	13,8	28,3	13,1	105,0
Sorgo	21,2	29,3	49,0	38,2	67,2
Trigo	18,9	23,6	30,0	24,8	27,1
Tabaco	2,2	2,7	3,2	22,7	18,5
Algodón	—	16,9	27,4	—	62,1
Banano	—	—	73,0	—	—
Cacao	4,3	3,8	4,3	—11,6	13,1
Café	3,7	4,0	3,8	8,1	—5,0
Caña de azúcar ..	—	295,6	560,5	—	89,6

Fuente: SIECA, Sección de Desarrollo Agropecuario.

El valor agregado por hectárea en la ganadería tiende a disminuir marcadamente, en contraste con el aumento que se observa en los cultivos: a mayor tamaño de los predios, aquélla adquiere un carácter más extensivo, mientras en estos últimos se alcanzan niveles de tecnificación más avanzados. El peso de la superficie ganadera en la total utilizada determina que el valor por hectárea, sumando ambas actividades, disminuya sensiblemente: de $CA 166 en las fincas subfamiliares a 117 en las multifamiliares.

En la agricultura, el valor agregado por hombre/año requerido no cambia en forma sensible (a excepción de El Salvador) al comparar los predios menores con los medianos y registra un fuerte aumento entre estos últimos y los mayores. En el primer caso, el aumento en los rendimientos por hectárea ocurre junto con un aumento parecido en los requerimientos de mano de obra. En el segundo, influye especialmente el cambio en la composición de las cosechas en favor de las de exportación.

En el caso de la ganadería, el valor agregado por hombre/año requerido no cambia muy significativamente entre las fincas de distintos tamaños. El descenso en la producción por hectárea ocurre paralelamente con menores requerimientos de mano de obra por hectárea.

El cambio en la composición de la producción agrícola mencionado en el párrafo precedente que acompaña al aumento en el tamaño medio de los predios, encubre un fenómeno que, sin embargo, puede examinarse mediante los datos referentes a cultivos individuales: diferencias de intensidad en los cambios en la producción por hectárea y por hombre/año, que se observan al comparar los predios subfamiliares (véase el Cuadro 33). En la mayor parte de los cultivos el incremento de la producción por hectárea es mayor que por hombre/año, al pasarse del primer grupo de predios al segundo y, por el contrario, resulta menor al pasarse del segundo grupo al tercero. En ello se reflejan dos modalidades diferentes de cambio:

a) La intensificación de la producción por hectárea, resultante del empleo de insumos químicos asociados a la aplicación de la energía tractiva, con aumento en la cantidad de mano de obra requerida.

b) A partir del nivel anterior, un efecto comparativamente inferior de los insumos sobre la productividad de la tierra que de la tracción mecánica sobre la productividad de la fuerza de trabajo, con requerimientos decrecientes de esta última.

CUADRO 33

CENTROAMÉRICA: Valor agregado de la producción agrícola y ganadera por hectárea, utilizada por hombre/año requerido, y por finca, según tamaño de las fincas (1970)

(En pesos centroamericanos, a precios de 1965)

	Grupos de fincas			
	Total	*Subfamiliares*	*Familiares*	*Multifamiliares*
Valor agregado por hectárea				
Total	*123,9*	*165,7*	*127,9*	*116,6*
Cultivos	287,5	98,7	150,8	398,0
Ganadería	54,1	660,8	89,8	88,2
Valor agregado por hombre/año[1]				
Total	*809,4*	*619,7*	*618,0*	*980,7*
Cultivos	752,2	448,5	545,4	987,0
Ganadería	1.015,4	1.692,9	985,4	961,8
Valor agregado por finca				
Total	*1.020,1*	*155,2*	*1.093,8*	*10.276,6*
Cultivos	741,7	81,6	806,1	7.572,7
Ganadería	278,4	73,6	287,7	2.503,9

Fuente: Calculado con base en datos de CAFICA, Marco cuantitativo, *op. cit.*

[1] En términos de requerimientos, a razón de 280 días laborables efectivos en el año, por hombre adulto.

Tal fenómeno tiende a favorecer la sustitución de fuerza de trabajo por maquinaria, mientras que existe una oferta abundante de brazos, con un grado considerable de subocupación (véase la Sección 4.2.4.). La consecuencia es depresiva sobre el nivel de los salarios; éste no se corresponde con la mayor productividad del trabajo, y entonces la tecnificación de la agricultura no conlleva el mejoramiento de los niveles de vida en el campo.

5. *DISTRIBUCIÓN DE LOS INGRESOS AGRICOLAS*

5.1 *Comentario general*

En el Cuadro 34 se presentan los coeficientes de concentración [1] del ingreso agrícola para los países centroamericanos, deducidos de estimaciones sobre el particular, hechas por GAFICA. Tales coeficientes, y las cifras del Cuadro 35, son suficientemente elocuentes para apoyar la conclusión de que en estos países existe una distribución inequitativa del ingreso agrícola. Esta conclusión no se debilita por muchas que fuesen las reservas que pudieran plantearse en torno a la naturaleza y aproximación de las cifras que han servido de base a GAFICA para las estimaciones del caso.

La comparación de los coeficientes de concentración, pone de relieve importantes diferencias a nivel de países. Destaca, en tal sentido, la

[1] Este índice mide la relación entre el área comprendida entre la curva de LORENZ y la línea de equidistribución y el área del triángulo en la que se ubica. Se aplicó la fórmula siguiente:

$$r = 1 - \frac{\sum_{i=1}^{n} f_i \, (g_{i-1} + g_i)}{10.000}$$

Donde:

r = coeficiente de concentración
n = número de tramos de ingreso
f_i = porcentaje de población en cada tramo de ingreso sobre el total
g_i = porcentajes acumulados de ingreso.

Véase: *La distribución del ingreso en América Latina*, en *Boletín económico de América Latina*, Naciones Unidas, vol. XII, nº 2, octubre de 1967, p. 153.

situación de El Salvador, en donde se observa el grado de concentración más alto (0,68), mientras que el módulo distributivo parece ser relativamente más igualitario en Nicaragua, a juzgar por la magnitud del coeficiente (0,46). En los otros tres países, el índice fluctúa entre 0,56 (Honduras) y 0,66 (Guatemala).

CUADRO 34

CENTROAMÉRICA: Coeficientes de concentración de los ingresos agrícolas, por países, y de concentración de la tierra (1970)

Países	*Ingreso agrícola*	*Tierra*
Guatemala	0,66	0,81
El Salvador	0,68	0,85
Honduras	0,56	0,79
Nicaragua	0,46	0,69
Costa Rica	0,62	0,79
Centroamérica	*0,59*	*0,85*

Fuente: SIECA, con base en estimaciones de CAFICA.

Un examen de los antecedentes que han servido de base para el cálculo de los índices mencionados, permite establecer que el 93 por ciento de la población agrícola de Centroamérica (unos 8,2 millones de personas) o sea un poco más de la mitad de la población total, no alcanzaba a igualar el ingreso promedio de la región en 1970. El ingreso por persona en este amplio estrato, conformado por trabajadores sin tierra y propietarios de minifundios,[1] habría fluctuado entre $CA 62 y $CA 190 a la altura de 1970. En contraste, unas 41 miles de personas habrían tenido un ingreso promedio de unos $CA 6.400 por año. Este último grupo representa nada más que el 0,5 por ciento de la población agrícola, y el 0,2 por ciento de la población total, pero acapara (1970) el 20 por ciento del ingreso generado por las actividades agrícolas.

Un análisis por país, pone de relieve diferencias que adquieren un carácter notable cuando se les aprecia desde ciertos puntos de vista. Así por ejemplo, el módulo distributivo vigente en El Salvador arrastra enormes desigualdades. El estrato más bajo de la población agrícola, formado por trabajadores sin tierra y propietarios de minifundios, re-

[1] Fincas de menos de 4 hectáreas.

CUADRO 35

CENTROAMÉRICA: Concentración del ingreso agrícola, por países (1970)

(Porcentajes)

	Trabajadores sin tierra y propietarios minifundios	*Propietarios fincas subfamiliares medianas*	*Propietarios fincas familiares*	*Propietarios fincas multifamiliares medianas*	*Propietarios fincas multifamiliares grandes*	*Administradores*
Guatemala						
Población agrícola	81,5	7,5	8,1	1,6	0,4	0,9
Ingreso	40,9	9,2	10,7	21,2	15,6	2,4
El Salvador						
Población agrícola	84,2	7,1	5,6	2,3	0,2	0,6
Ingreso	27,8	9,2	18,5	25,9	17,5	1,1
Honduras						
Población agrícola	59,5	13,7	20,9	4,5	0,3	1,1
Ingreso	33,7	11,2	19,0	12,3	22,6	1,2
Nicaragua						
Población agrícola	55,8	8,3	19,0	14,1	1,0	3,7
Ingreso	30,4	6,9	17,4	20,1	9,0	7,2
Costa Rica						
Población agrícola	59,6	6,4	19,2	11,0	0,8	3,0
Ingreso	27,4	4,4	13,7	22,5	29,5	2,5
Centroamérica						
Población agrícola	72,3	8,6	12,4	4,8	0,5	1,4
Ingreso	33,4	8,1	15,3	20,7	19,7	2,6

Fuente: SIECA, con base en cálculos de GAFICA.

presenta el 91 por ciento de la población agrícola y le corresponde sólo el 37 por ciento del ingreso. En el otro extremo, los propietarios de fincas multifamiliares grandes, 0,2 por ciento de la población agrícola, perciben el 17 por ciento del ingreso. Estas proporciones significan que el ingreso medio en los estratos muy altos, puede ser superior en casi 300 veces al correspondiente a los estratos más bajos. En ningún otro país de Centroamérica se dan disparidades tan extremas como ésta, a pesar de que la pauta de distribución de los ingresos obedece al denominador común de la desigualdad.

En Guatemala la mitad de los ingresos agrícolas se distribuyen entre trabajadores sin tierra y dueños de minifundios y fincas subfamiliares medianas (89 por ciento de la población agrícola). Este estrato abarca la mitad de la población total del país (2,7 millones de personas en 1970). En contraste, unas 14.000 personas que integran el estrato alto (propietarios de fincas multifamiliares grandes) cuya importancia relativa en la población agrícola no llega al 0,5 por ciento, retienen el 16 por ciento del ingreso. Las disparidades en el nivel absoluto del ingreso medio por estrato no son tan amplias como en El Salvador, pero alcanzan alrededor de 80 veces, si se compara el de los estratos bajo y muy alto.

En Honduras la posición relativa de los estratos bajos es más favorable en cierta medida, en comparación con Guatemala y El Salvador, pero no mucho mejor vista en el proceso nacional de distribución de los ingresos agrícolas. El 69 por ciento de la población ubicada en este grupo recibe el 45 por ciento del ingreso, mientras que el 0,3 por ciento de la población, constituida por propietarios de fincas multifamiliares grandes, recibe el 23 por ciento del ingreso. A nivel de los estratos muy altos se aprecia mayor concentración en este país con relación a los demás. Esto significa que la posición relativa de los estratos medios es menos favorable. Las disparidades entre el ingreso medio de los estratos alto y bajo (unas 175 veces) resultan ser mucho mayores que en Guatemala, aunque en ningún caso tan extremas como en El Salvador.

En Nicaragua existe un grado menor de concentración, lo cual se refleja en una posición favorable de los estratos bajos, en comparación nuevamente con los países mencionados antes. El 62 por ciento de la población agrícola percibe el 46 por ciento del ingreso, y el uno por ciento de la población (estrato muy alto) el 9,0 por ciento de los ingresos. En este caso, la distribución aparece bastante equitativa a nivel de los propietarios de fincas familiares, por cuanto conformando el 19 por ciento de la población reciben el 17 por ciento del ingreso.

El esquema distributivo vigente en Costa Rica es menos igualitario que el de Nicaragua. Los estratos bajos captan una cuota del ingreso agrícola menor en términos relativos, que las correspondientes a sus equivalentes nicaragüenses. Según las estimaciones de CAFICA, un 66 por ciento de la población agrícola pertenece a dichos estratos, recibiendo el 32 por ciento del ingreso. En cambio, el estrato muy alto, 0,8 por ciento de la población, se queda con el 29 por ciento de los ingresos. Una característica que se observa en Costa Rica es que el ingreso medio en el estrato bajo, es superior en poco más de 3 veces al que percibe el equivalente en Guatemala y El Salvador; poco más del doble que el de Honduras, y como 50 por ciento más alto que el de Nicaragua. Pese a ello, el 85 por ciento de la población agrícola no llegó a igualar el ingreso promedio nacional en 1970.

5.2 *Causas de las desigualdades*

5.2.1 *La concentración de la tierra*

Las cifras anteriores ilustran sobre la medida de las desigualdades en la distribución de los ingresos, en los diferentes países. Un análisis subsecuente estaría encaminado a identificar los elementos que determinan esas desigualdades. En este terreno indudablemente hacen falta datos para hacer apreciaciones concluyentes. No obstante, una hipótesis explicativa de enorme significación —y plausibilidad además— giraría en torno a la concentración y tenencia de la tierra. El subempleo y desempleo, que podrían representar otra causa del fenómeno que se viene analizando, es posible explicarlos en función de las restricciones que la estructura agraria ofrece para una utilización más adecuada de los recursos. Otras circunstancias, como las deficiencias en la comercialización, la orientación de la política crediticia hacia los cultivos de exportación, etc., en el fondo también están influidas por las proyecciones que la concentración de la tierra tienen en el ordenamiento general de la estructura política, económica y social de los países de la región.

Una estructura agraria defectuosa como la que existe en Centroamérica, influye en la distribución de los ingresos de varias maneras. En primer término, si el ingreso agrícola se distribuyera proporcionalmente a la forma en que está concentrada la tierra, la situación ya estaría sobrecargada de desigualdades.[1] Pero los efectos no se agotan allí.

[1] Nótese el paralelo que existe entre los índices de concentración del ingreso y de la tierra, que se anotan en el Cuadro 34.

La concentración de la tierra lleva inherentes ciertas fuerzas que empujan hacia una concentración proporcionalmente mayor en el ingreso. Así por ejemplo, el acceso a otros factores básicos de la producción, como el capital y la tecnología, es mucho más fácil para los estratos altos de la escala distributiva de la tierra (esto es, propietarios de fincas multifamiliares) que para quienes figuran en los extremos inferiores (minifundistas). Sobre la base de este acceso, la rentabilidad global de las grandes fincas puede elevarse en forma considerable, independientemente de su eficiencia productiva,[1] mientras que ocurre lo contrario con las fincas pequeñas. Esto no podía ser de otra manera, ya que la limitación en las disponibilidades de tierra característica del minifundio, se refleja en la prevalencia de un amplio sector poblacional que vive de una agricultura de cuasi-subsistencia. Tal condición habría que asociarla, entonces, con una estructura productiva basada en productos alimenticios de carácter básico, de bajo valor económico, como el maíz, frijol, sorgo, etc. Esto significa, por otro lado, que la capacidad de las unidades productivas pequeñas para crear nuevos empleos es limitada, mientras que gravita sobre los mismos un contingente creciente de fuerza de trabajo. Obviamente, estas relaciones se resuelven en un relativo estancamiento de los niveles de ingreso, cuando no en su disminución absoluta. Los aumentos en el PIB agrícola son acaparados por los propietarios de grandes fincas, que producen artículos de alto valor económico, con acceso al crédito, canales más o menos expeditos para la comercialización, mercados seguros, etc.

Por otro lado, la concentración de la tierra conduce, como se anotó en el Capítulo 4, Subcapítulo 4.1.3, a una subocupación de los factores productivos. Desde el punto de vista de la fuerza de trabajo esto significa desempleo y bajos ingresos. Como los excedentes de fuerza de trabajo están ubicados en las fincas pequeñas resulta que el factor trabajo lejos de participar de los incrementos del ingreso en forma creciente puede llegar a obtener una cuota menor, en términos relativos. Es interesante a estas alturas, observar que según estimaciones de CAFICA, el excedente de fuerza de trabajo en Centroamérica podría haber ascendido en 1970 a 1.232 miles de personas distribuidas así: Guatemala, 559 miles; El Salvador, 346 miles; Honduras, 209 miles; Nicaragua, 79 miles; Costa Rica, 37 miles.

En términos regionales ese excedente equivaldría al 44 por ciento de la fuerza de trabajo disponible, con porcentajes de 52, 58, 43, 22

[1] El acceso al crédito bancario, por ejemplo, permite a los grandes agricultores liberar igual cantidad de recursos propios, que pueden transferirse a negocios más rentables.

y 14, para los países, en el orden de cita usual. Lógicamente este excedente proviene en su totalidad de los minifundios. Su magnitud determina que los estratos bajos reciban, como conjunto, una parte del ingreso.

Cabría mencionar también, el pago de la renta de la tierra. Cerca de la mitad de las fincas existentes en la región es operada bajo sistemas de arrendamiento u otras formas similares. Estas modalidades suponen un pago ya sea en especie, trabajo o en efectivo, de quien trabaja la tierra a quien la posee. No se dispone de información sobre el monto global de las rentas de la tierra. En todo caso la situación de El Salvador, podría ilustrar en este sentido. Entre 1950 y 1961 el número de predios agrícolas trabajados directa o indirectamente por sus propietarios disminuyó en 20.000 mientras que el total aumentó en cerca de 50.000. Esto sugiere que se ha venido desarrollando una clase rentista, con efectos negativos en cuanto a la distribución del ingreso.

En general, el hecho de que la mitad de las fincas se opere bajo formas remuneradas de cesión, indicaría que la cuota del ingreso agrícola que corresponde a los usuarios —que en general son pequeños productores— disminuye aún más.

Aparte de los efectos de la tenencia y concentración de la tierra, otras circunstancias vienen a agravar el panorama. En las siguientes líneas se examinan sumariamente algunas de ellas.

5.2.2 *Política de salarios y seguridad social*

Casi todos los países de la región han establecido salarios mínimos en la agricultura (en algunos sólo para determinados cultivos) y seguramente esto continuará en el futuro. El salario mínimo, sin embargo, no contribuye a un mejoramiento substancial de los ingresos de los trabajadores agrícolas, cuando el mercado del trabajo está desequilibrado. Puede admitirse la posibilidad de que, en última instancia, los trabajadores acepten un salario menor al mínimo siempre que puedan obtener un empleo. Además, si la legislación sobre salarios otorga una protección excesiva al trabajador, puede tener efectos negativos sobre el equilibrio a largo plazo en el mercado de trabajo. Esto puede ocurrir porque las empresas comerciales encuentran más ventajoso —en términos de problemas laborales— sustituir paulatinamente la mano de obra por maquinaria.

Por otro lado, la seguridad social como factor que podría atenuar las desigualdades en la distribución de los ingresos, confronta algunos obstáculos para su expansión en el medio rural. Entre ellos podrían

mencionarse los riesgos inherentes a la producción agrícola, la intransferibilidad de los costos de la seguridad social hacia los consumidores, la temporalidad de la contratación del trabajador agrícola, la dispersión de las unidades productoras, el elevado número de unidades no comerciales, y otros.

Los salarios mínimos ascendentes y la ampliación del seguro social, podrían tener, eventualmente repercusiones negativas en el nivel de empleo, y en consecuencia en la distribución de los ingresos agrícolas. Si el costo del trabajo crece y su productividad no aumenta en la misma proporción, y si además no existe una política que restrinja el uso de la maquinaria como sustituto de la fuerza de trabajo, el empresario agrícola tratará de intensificar el uso del capital, lo cual no sólo dejará de afectar la creación de nuevos empleos (e ingresos por salarios) sino eliminará algunos de los existentes.

5.2.3 *Otros factores que influyen en la distribución de los ingresos agrícolas*

Hay algunos otros factores a los que convendría referirse, en cuanto contribuyen a la distribución de los ingresos agrícolas. Uno de ellos es el incremento de la productividad agrícola. Ésta ha mejorado en alguna medida en Centroamérica, pero por sí sola, no necesariamente mejora el nivel de ingresos de los agricultores. Como los sistemas de comercialización son deficientes el fruto de las innovaciones tecnológicas ha venido transfiriéndose a los grupos de intermediarios, tratándose de la agricultura que produce para el mercado interno. En cuanto a la de exportación, estos incrementos han sido retenidos por los exportadores, o transferidos a los países desarrollados vía reducción de precios.

Por supuesto que el problema no es sólo si ha aumentado o no la productividad, sino el de si esos aumentos favorecieron o no a los trabajadores agrícolas. En las tendencias recientes de Centroamérica parece ser que lo último no ha ocurrido, lo cual es explicable porque si bien es cierto que la incorporación tecnológica demanda mayor cantidad de trabajo, los mercados locales, subregionales y regionales de fuerza de trabajo, permanecen sobrecargados del lado de la oferta. En este caso, los incrementos en la producción tienden a ser retenidos por los empresarios, pues por otra parte no existen mecanismos institucionales apropiados para que parte de ellos se transfieran a los agricultores, vía salarios o prestaciones sociales.

Otro aspecto que ha influido en la mala distribución de los ingresos, es la falta de organización de los agricultores. La organización (ya sea en forma de cooperativas, asociaciones con fines específicos, o bajo cualquiera otra modalidad) facilita el acceso a una serie de opciones que de otra manera serían sumamente difíciles de aprovechar, tales como suministro de insumos, compra o arrendamiento de maquinaria, asistencia técnica y crediticia, facilidades de almacenamiento y comercialización de sus productos. Además, la organización ofrece la posibilidad de obtener otros servicios que el Estado puede proporcionar tales como educación (formal, técnica y del hogar), sanidad y vivienda, lo cual incide favorablemente en el nivel de ingreso real de los agricultores. Pero el movimiento relacionado con la organización de los agricultores se ha desarrollado poco en la región, de manera que en general los agricultores siguen tan vulnerables al aparato comercial de insumos y productos como puede esperarse de quienes actúan aisladamente.

Otro aspecto de la organización se refiere a los trabajadores sin tierra sobre lo cual no se ha avanzado en el área. Sin embargo, habría que tomar en cuenta que si bien esto mejora la capacidad de contratación de los trabajadores y con ello el nivel de sus ingresos, por el otro lado bien puede influir negativamente en la creación de nuevos empleos. Es decir, en la medida que la organización de los trabajadores puede significar problemas a las empresas, se incorporarían a la producción de bienes de capital que desplazan mano de obra.

La orientación del financiamiento bancario también influye en la distribución de los ingresos. En Centroamérica[1] el crédito agrícola se ha orientado en altísimos porcentajes, a favorecer a los agricultores acomodados, que pueden satisfacer garantías reales cuantiosas. Los pequeños agricultores quedan en el margen de estos servicios, porque sus escasos recursos no les permite ajustarse a los requisitos de la política bancaria convencional. El efecto neto de la política de crédito agrícola, sin duda ha venido a favorecer la concentración del ingreso.

[1] Véase Capítulo 7.

6. *DISPARIDADES EN EL DESARROLLO AGRICOLA DE LOS PAISES*

6.1 *Comentario general*

En capítulos anteriores se señaló que durante el período 1960-70 el comportamiento de ciertas variables del desarrollo agrícola ha sido heterogéneo en los países centroamericanos. Tal condición se resuelve lógicamente, en disparidades que en algunos aspectos adquieren magnitudes relativamente amplias. Como esas disparidades dimanan de factores estructurales y no de hechos circunstanciales, es conveniente analizarlas un poco más de cerca, para apreciar objetivamente hasta qué punto el desarrollo de la agricultura de los países centroamericanos —y sobre todo los obstáculos al mismo— es paralelo. Un examen en el orden indicado, podría parecer inocuo toda vez que los países comparten características estructurales que los definen como un conjunto de insuficiente desarrollo. El ingreso medio por persona; la dependencia de las exportaciones de productos primarios; los rasgos estructurales de sus economías; la magnitud y comportamiento de las macrovariables sociales, y otros aspectos, en efecto, tipifican a Centroamérica como una región de menor desarrollo relativo. Además, estando los países comprometidos en un proceso de integración económica, podría parecer todavía menos trascendente referirse a disparidades en el desarrollo agrícola de los países. Sin embargo, precisamente porque en el proceso de integración no pueden ignorarse las desigualdades que pudieran existir en el desarrollo de las partes que se integran, un análisis exploratorio en ese sentido resulta de particular utilidad. Desde luego, por ahora se trata solamente de caracterizar los trazos generales de la situación y no de agotar el tema, puesto que éste debe estudiarse en un contexto más amplio que el que permite el enfoque unisectorial. Los estudios en otros sectores permitirán sin duda visualizar con mayor

amplitud los alcances del cuadro parcial que ofrece el sector agrícola, desde el punto de vista de las desigualdades en el desarrollo.

Varios hechos indican que desde el punto de vista del desarrollo de la agricultura —con todas sus ramificaciones en el orden social y político— los países centroamericanos distan de conformar un conjunto homogéneo. Dentro del contexto de desarrollo insuficiente que caracteriza a la región como un todo, es posible observar desigualdades entre países, como consecuencia de aspectos estructurales y no coyunturales. En los párrafos siguientes se trata de sintetizar, en un primer enfoque, la forma en que estas desigualdades se manifiestan.

6.2 *Naturaleza de las disparidades*

En la medida que el producto agrícola por persona[1] constituye un índice para comparar el desarrollo relativo de diferentes espacios, los países centroamericanos pueden separarse, para propósitos analíticos, en dos grupos de acuerdo con el nivel de su ingreso agrícola. Por un lado Nicaragua y Costa Rica, con un ingreso agrícola por persona superior al promedio regional, y por el otro Guatemala, El Salvador y Honduras, con un ingreso inferior al promedio regional.[2] Es decir, los países del Grupo Sur han logrado un desarrollo relativo de la agricultura mayor que el de los países del Grupo Norte. Así, la cuota del ingreso agrícola regional que corresponde a estos últimos equivale al 69 por ciento, repartido entre el 77 por ciento de la población agrícola total; Costa Rica y Nicaragua, con el 23 por ciento de la población agrícola se reparten el 31 por ciento del ingreso sectorial. Aunque esta desigualdad obviamente no es comparable con la que se observa a niveles nacionales —ni se pretende darle un carácter tan dramático— plantea *prima facie* la existencia de disparidades entre países.

Con todo y lo significativo que los indicadores citados sean, no bastan para apreciar la naturaleza de dichas disparidades. Más al fondo de lo que ellos pueden mostrar, subyacen situaciones cuya complejidad difícil de afrontar a corto plazo, multiplica el carácter de las desigualdades. Por ejemplo, si el coeficiente de concentración del ingreso entre

1 Se refiere al producto interno bruto de la agricultura dividido entre la población agrícola.

2 Para facilitar comparaciones posteriores se denominará Grupo Norte al que conforman Guatemala, El Salvador y Honduras, y Grupo Sur a Nicaragua y Costa Rica en conjunto.

países fuese igual a cero,[1] ello no necesariamente indicaría que existe homogeneidad en las condiciones fundamentales del desarrollo. Pero las desigualdades comienzan a perfilarse precisamente en el hecho de que tal coeficiente es mayor que cero. Esto se refleja en un ingreso agrícola por persona diferente para cada país. En ciertos casos estas diferencias resultan ser muy amplias en términos relativos. Así por ejemplo, el ingreso medio combinado del Grupo Sur a la altura de 1970, fue superior en un 56 por ciento al promedio combinado de los países del Grupo Norte. Esto significa que si el ingreso por persona en estos últimos, aumentara a razón del 2,0 por ciento anual, permaneciendo constante el de los países del Grupo Sur en el nivel de 1970, los ingresos medios se igualarían en un período de 23 años. Las tendencias son aún más divergentes entre países. Si se compara cada país del Grupo Norte con los del Grupo Sur, resulta que el ingreso agrícola medio de Nicaragua es superior en cerca del 30, 20 y 35 por ciento al de Guatemala, El Salvador y Honduras. Por su parte, el de Costa Rica supera al de los países del Grupo Norte en el orden citado, en alrededor del 90, 75 y 95 por ciento.

Al comparar los montos absolutos de los ingresos medios, podría parecer que las diferencias no son tan amplias, por cuanto el ingreso por persona de Costa Rica es de $CA 165 y el de Guatemala de $CA 88, por ejemplo. Una apreciación muy ligera de esas cifras podría conducir a la conclusión de que el ingreso es bajo en ambos países. Sin embargo, un enfoque en términos relativos permite captar mejor el significado de aquellas diferencias. Por ejemplo, bajo el supuesto de que el ingreso agrícola por persona de los países del Grupo Norte aumentara en el futuro al mismo ritmo observado en 1965-70, el ingreso de Guatemala y Honduras, se igualaría con el de Nicaragua a la altura de 1990 y con el de Costa Rica después del año 2000. Con relación a estos mismos países, el ingreso agrícola por persona de El Salvador se igualaría en los años 1980 y 2000, respectivamente.

Pero no es realista el supuesto con respecto al comportamiento del ingreso agrícola en Nicaragua y Costa Rica, y hasta cierto punto también podría no serlo con relación al de los otros países.[2] La verdad es que las dificultades de tipo estructural que tienen los países del Grupo

[1] Es decir, si aplicando la curva de LORENZ a los datos de distribución, ésta coincidiera exactamente con la línea de equidistribución.

[2] Entre 1965 y 1970, el producto bruto interno de la agricultura por persona aumentó al 1,4 por ciento anual en Guatemala, 1,8 por ciento en El Salvador y 1,6 por ciento en Honduras.

Norte son mayores que las prevalecientes en Nicaragua y Costa Rica, por lo que *coteris paribus*, las disparidades se acentuarán.

Como se decía antes, más al fondo de las diferencias que emergen de comparar el ingreso agrícola por persona, hay circunstancias que amplifican dichas diferencias. Una de ellas es la forma en que se distribuye el ingreso en cada uno de los países. La pauta de distribución vigente, más deformada en términos generales en los países del Grupo Norte, significa que existe un estrato bajo, de un tamaño y nivel de ingreso medio que varía de país a país. Dentro de la población agrícola total de Centroamérica, el estrato bajo, conformado por trabajadores sin tierra y minifundistas, suma poco más de 3 millones de personas, o sea cerca del 21 por ciento de la población total. El nivel de ingreso medio que tiene la población de este estrato sin duda es uno de los más bajos de cuantos se registran en el mundo: menos de $CA 60 por persona/año. Si se incluyera en el estrato bajo a los propietarios de fincas subfamiliares pequeñas, el tamaño del estrato se duplica, pero el nivel de ingreso sería el mismo para todo el estrato.[1] En las consideraciones que siguen se ha tomado el estrato bajo incluyendo a los propietarios de las fincas subfamiliares medianas.

La importancia relativa del estrato bajo en el conjunto de la población agrícola varía según los países. Los términos menos favorables corresponden a Guatemala y El Salvador, no sólo porque abarca un porcentaje muy alto de la población agrícola total (81,5 y 84,1 por ciento, respectivamente) sino porque el ingreso medio por persona dentro del estrato es mucho menor que en los países del Grupo Sur, donde el propio estrato representa a la vez menos del 60 por ciento de la población agrícola. En Honduras, se observa un porcentaje similar al último citado, pero el ingreso se compagina con el nivel de Guatemala y El Salvador.

También es variable el peso relativo del estrato bajo en la población total, pero de nuevo la situación tiene caracteres desfavorables para los países del Grupo Norte. En efecto, en Guatemala representa la mitad de la población total, 45 por ciento en El Salvador y 37 por ciento en Honduras. En Nicaragua y Costa Rica se reduce al 11 y 2 por ciento, respec-

[1] En realidad el número de personas que comprende el estrato bajo sería de 6,2 millones. Con base en estimaciones de GAFICA, se incluyen en el estrato bajo solamente los trabajadores sin tierra y los minifundistas (propietarios de fincas de menos de 0,7 Ha). En la clasificación hecha por GAFICA, el siguiente grupo es el de los propietarios de fincas subfamiliares medianas, o sean aquéllas de 0,7 a 4,0 Ha, los que sin duda pertenecen también al estrato bajo. Como no se disponía de una estimación del ingreso medio por persona a nivel de los trabajadores sin tierra y minifundistas, se supuso que éste sería similar al que obtiene todo el estrato, incluyendo los propietarios de fincas subfamiliares medianas.

tivamente. Lo anterior viene a significar que un 82 por ciento de la población de más bajo nivel económico que existe en Centroamérica se localiza en los países del Grupo Norte (Guatemala, 42 por ciento; El Salvador, 25 por ciento, y Honduras, 15 por ciento) mientras que sólo el 18 por ciento se localiza en los del Grupo Sur (10 y 8 por ciento para Nicaragua y Costa Rica en su orden).

CUADRO 36

CENTROAMÉRICA: Importancia relativa de los países en algunas variables principales del sector agrícola (1970)

(Porcentajes)

Variables	*Guatemala*	*El Salvador*	*Honduras*	*Nicaragua*	*Costa Rica*	*Centroamérica*
1. Superficie en fincas .	25,8	12,0	16,4	27,0	18,8	100,0
2. Población agrícola ..	37,7	21,1	18,2	12,7	10,3	100,0
3. Ingreso agrícola	33,2	20,3	15,5	14,5	16,5	100.0
4. Estrato bajo dentro de la población agrícola *	42,5	24,6	15,0	9,5	8,4	100.0
5. Fuerza de trabajo agrícola	42,3	24,3	14,6	11,1	7,7	100.0
6. Excedente de fuerza de trabajo agrícola .	41,2	24,7	14,9	11,3	7,9	100,0

Fuente: Cálculos con base en datos de CAFICA.

* Trabajadores sin tierra y minifundistas.

El que exista un estrato bajo tan numeroso y con ingresos por persona tan reducidos como ocurre en los países del Grupo Norte, significa por supuesto que hay desempleo y subempleo. Según lo que se ha venido comentando, la situación en tal sentido tendría que ser mucho más seria en los países del Grupo Norte que en los del Grupo Sur, y, en efecto, unas pocas cifras lo confirman así.

Se ha estimado[1] que en Centroamérica el 44 por ciento de las fuerzas de trabajo agrícola es redundante (1970). La situación se manifiesta,

[1] CAFICA: *Plan perspectivo para el desarrollo y la integración de la agricultura en Centroamérica* (PACA), *Marco cuantitativo*, CAFINT 4/72.

CUADRO 37

CENTROAMÉRICA: Relaciones entre algunas variables del sector agrícola, por países (1970)

(Porcentajes)

	Guatemala	*El Salvador*	*Honduras*	*Nicaragua*	*Costa Rica*	*Centroamérica*
1. Población agrícola/población total	62,5	53,8	62,0	55,3	48,9	57,8
2. Estrato bajo*/población agrícola	81,5	84,1	59,4	53,8	59,2	72,3
3. Estrato bajo/población total	50,9	45,2	36,8	11,5	19,0	41,8
4. Fuerza de trabajo/población agrícola	32,3	32,0	30,0	32,8	28,7	31,6
5. Excedente de fuerza de trabajo/fuerza de trabajo	52,3	58,3	42,5	21,5	14,7	44,4
6. Excedente de fuerza de trabajo/población agrícola	16,9	18,7	13,0	7,0	4,2	14,0
7. Superficie en fincas/superficie total	34,4	82,6	62,1	30,1	54,0	34,3

Fuente: Cálculos con base en datos de CAFICA y de otras fuentes.

* Trabajadores sin tierra y propietarios de minifundios.

como era de esperarse, grave en los países del Grupo Norte, donde el excedente alcanza más del 50 por ciento (Guatemala, 52 por ciento; El Salvador, 58 por ciento; Honduras, 42 por ciento). En Nicaragua y Costa Rica se reduce a 21 y 15 por ciento, respectivamente. Se estima que el excedente de fuerza de trabajo de la región, alcanza en términos absolutos cerca de 1,9 millones de personas. El 11 por ciento del mismo es soportado por Guatemala, el 25 por ciento por El Salvador y el 15 por ciento por Honduras. El resto (19 por ciento) corresponde a Nicaragua y Costa Rica.

CUADRO 38

CENTROAMÉRICA: Consumo de calorías y proteínas en el estrato bajo (50 por ciento de la población agrícola - 1970)*

	Calorías unidades diarias	*Proteínas gramos*
Guatemala	1 323	31
El Salvador	1 318	30
Honduras	1 447	34
Nicaragua	1 726	47
Costa Rica	2 008	48
ÍNDICES: Promedios combinados Nicaragua-Costa Rica = 100		
Guatemala	71	88
El Salvador	71	78
Honduras	78	100

Fuente: CAFICA.

* El estrato bajo agrícola equivalente a 45, 46 y 39 y 41 por ciento del estrato bajo total, en los países en el orden de cita usual.

Estas situaciones conforman un cuadro en el que la pobreza aparece concentrada en Guatemala, El Salvador y Honduras. Ello plantea sin duda problemas de empleo, distribución de ingresos, desarrollo de recursos humanos, etc., de magnitudes formidables para los países del Grupo Norte, mientras que parecieran presentarse en términos más manejables para Nicaragua y Costa Rica. La población agrícola de Centroamérica crece al 2,5 por ciento por año; la creación de nuevos empleos en el sector no parece seguir el mismo ritmo. Esto podría reflejarse en una tendencia hacia el empobrecimiento creciente del estrato inferior de la población. Transformar la imagen económica y social de este estrato constituirá parte de la gigantesca tarea que la región tiene frente a sí para los próximos años.

Parecería innecesario mencionar que el bajo nivel de ingreso de la población comprendida en el estrato inferior de la población agrícola, los coloca en el margen de poder subvenir a sus necesidades vitales, en términos socialmente aceptables. Dejando a un lado la imposibilidad de acceso a los consumos de que disfrutan los estratos acomodados, las consecuencias del bajo ingreso pueden enfocarse hacia un aspecto vital: la

nutrición. Si se tiene en cuenta que el costo de los alimentos que conforman una dieta apropiada a las condiciones de Centroamérica puede ser de unos $CA 130-140 anuales, y que el ingreso del estrato bajo es de $CA 84 a 95 en los países del Grupo Norte, y de $CA 113 a 165 en los del Grupo Sur, es evidente que existe una brecha nutricional, más amplia en el caso de los países del primer grupo. Un análisis del consumo de calorías y proteínas, por estratos, lo confirma (Cuadro 38). A la altura de 1970, el consumo de calorías en el estrato bajo de los países del Grupo Norte representó entre 71 y 78 por ciento del promedio combinado de los países del Grupo Sur, y entre el 72 y 92 por ciento en cuanto a proteínas.

En conclusión, es indudable que los países del Grupo Norte están frente a un problema de magnitud extraordinaria. Por lo demás, es evidente que éste habrá de complicarse más y más, en la medida que sigan posponiéndose acciones tendientes a corregirlo.

7. *EL SECTOR PÚBLICO Y EL DESARROLLO AGRÍCOLA*

7.1 *Comentario general*

La actividad agrícola de Centroamérica se ha desenvuelto sin un apoyo amplio por parte del sector público. Las instituciones oficiales existentes cubren los campos fundamentales de la promoción del desarrollo, pero no han podido materializar acciones profundas en tal sentido. Esta situación afecta naturalmente a toda la agricultura, pero sus efectos son diferentes según los estratos de agricultores de que se trate. Parecería no ser tan importante desde el punto de vista de las grandes empresas agrícolas de exportación, que cuentan con un mercado relativamente asegurado para sus productos, mecanismos más o menos expeditos de comercialización y un acceso fácil a los factores de la producción. Sin embargo, resulta ser clave para las pequeñas y medianas empresas, que producen para abastecer los mercados internos. Las posibilidades de que estas unidades productivas mejoren dependen casi exclusivamente de que el sector público les facilite el acceso a la tecnología contemporánea, mediante la dotación de tierra y la prestación de amplios y eficientes servicios de apoyo tecnológico y financiero.

El sector público de los países ha venido actuando con diferentes orientaciones, grados de cohesión, profundidad y amplitud geográfica. Existe, no obstante, la insuficiencia como denominador común, originándose algunas veces en aspectos cuantitativos y otras en aspectos cualitativos. En cualquier caso, ello podría atribuirse a la falta de una estrategia de desarrollo agrícola a largo plazo, en la que se definieran el rol y los alcances de las diferentes instituciones que integran el sector. La ausencia de este marco general ha alimentado una tendencia a compartimentalizar la acción del Estado, en unos países más que en otros. Los mecanismos de cohesión son débiles en la mayoría de casos y se crean por consecuencia centros competitivos de decisión en campos similares.

Hacia finales de la década cada país contaba con varias instituciones oficiales, cada cual con su propio ámbito de influencia en lo que atañe al desarrollo agrícola. Además de los ministerios de agricultura existían instituciones de crédito agrícola, reforma agraria, comercialización, etc. Esto ha significado que las decisiones sobre los respectivos campos no siempre se hagan con arreglo a un sistema cohesionado. El resultado se refleja en la aplicación de políticas parciales y a veces contradictorias.

Un examen global de la situación del sector público agrícola, permite destacar las siguientes como principales características:

a) *Dispersión de fuentes de decisión.* Además de los ministerios de Agricultura, que tienen la responsabilidad de la política de desarrollo agrícola, funcionan varias otras instituciones, actuando con poca vinculación entre sí. Esto ha traído consigo un debilitamiento relativo de la influencia de los ministerios de Agricultura, al punto que decisiones sobre aspectos fundamentales al desarrollo agrícola tales como el crédito, la comercialización, la reforma agraria y otros, han ido escapando paulatinamente del fuero de los ministros de Agricultura, en algunos países más que en otros.

b) *Duplicidad de funciones y desperdicio de recursos.* Con frecuencia más de una institución atiende el mismo tipo de actividades, lo que aparte de su posible efecto desorientador a nivel de los agricultores, conduce a un aprovechamiento inadecuado de los recursos de que dispone el sector público agrícola.

c) *Insuficiencia de recursos.* La insuficiencia de recursos financieros que tradicionalmente ha afectado a varias de las instituciones del sector público ha conducido a una insuficiencia de recursos técnicos, hecho que limita la acción de las mismas.

d) *Dispersión geográfica de las actividades.* El sector público de los países de la región tiende a dispersar sus actividades en todo el territorio nacional y no siempre existe una convergencia territorial de las actividades de las diferentes instituciones.

En las páginas siguientes se presenta un resumen cuyo propósito es el de destacar la situación actual en los servicios fundamentales que presta el sector público agrícola, en la promoción del desarrollo de la agricultura, como son la investigación y extensión agrícolas, la comercialización y el crédito agrícola.

7.2 *La investigación agrícola y la difusión de la tecnología*

En los países centromericanos existe un conocimiento técnico insuficiente para enfrentar con buenas posibilidades de éxito la transformación tecnológica de la agricultura. La investigación agrícola acumulada hasta el presente no satisface la necesidad de conocimiento tecnológico en ciertos campos estratégicos. Por ejemplo, existen déficit notorios en algunas áreas como nutrición animal, capacidad productiva y uso alternativo de los suelos, aspectos económicos y administrativos de las fincas, análisis económico-tecnológico del uso de maquinarias y mano de obra, y uso del agua, entre otras. El enfoque que se ha dado a la investigación, aunque similar en todos los países, carece del matiz multidisciplinario. Más bien, ha puesto énfasis en aspectos específicos, tales como la evaluación de semillas, pruebas de rendimientos de variedades locales, respuestas a fertilizantes y épocas y densidades de siembra. Los resultados, aunque importantes si se les analiza aisladamente, no son suficientes todavía para dar respuesta a los requerimientos del desarrollo agrícola regional.[1]

La difusión de la tecnología también tiene grandes problemas. Cabría reconocer que, aunque la investigación agrícola en la región ha arrojado resultados limitados, ellos habrían incidido favorablemente en la productividad agrícola de haberse difundido en escala apropiada. ¿Qué circunstancias dificultaron avanzar en la divulgación de los resultados de la investigación?

En Centroamérica los agricultores no presionan por nuevas fórmulas tecnológicas, sobre todo aquéllos que producen para el mercado interno. El grado de desarrollo agrícola explica que no se genere la demanda por

[1] Se estima innecesario hacer una referencia detallada de los problemas y limitaciones que confronta la investigación y extensión agrícola en Centroamérica. Ello ha sido señalado en varios documentos como los siguientes: CIDA, *Estudios de educación, investigación y extensión agrícolas*, publicado por la OEA; SIECA, *Comentarios y sugerencias para el establecimiento y operación de programas integrales de investigación y extensión agrícola en Centroamérica* (SIECA/69/VII-4/12); SIECA, *Situación de la economía de granos básicos en Guatemala 1960-69 y sus perspectivas a corto y mediano plazo* (SIECA/71/VII-4/12); Ministerio de Agricultura y Ganadería, *Plan nacional de educación superior, investigación y extensión agrícola*, Managua, Nicaragua, 1971; Secretaría de Recursos Naturales, *Plan nacional de investigación y extensión agropecuaria*, Honduras; AID (Costa Rica), *Programa de desarrollo agropecuario 1971-4*, San José; Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica, *Plan nacional de desarrollo 1971/75* Guatemala, 1970.

nuevas formas de producción. Se afirma que la educación de los campesinos podría propiciar nuevas actitudes en tal sentido.

Lo anterior ocurriría si se orienta adecuadamente. La verdad es que dadas las condiciones socioeconómicas de la ruralidad centroamericana, la transformación tecnológica es un proceso que, en una primera etapa, se impone a los grupos de agricultores desde afuera, como un proceso educativo, a través de los servicios de extensión agrícola. Por ello los métodos utilizados deben responder a las características socioeconómicas de esos grupos, así como a los objetivos del desarrollo agrícola y general sobre el largo plazo.

En Centroamérica los servicios de extensión agrícola son insuficientes. Existe un agente extensionista por cada 5.000 familias agrícolas. En estas condiciones resulta difícil que pueda adelantarse la transformación tecnológica de la agricultura. Con su cobertura actual, tanto geográfica como en términos del número de familias que pueden ser atendidas, es difícil que el servicio de extensión pueda lograr una difusión de la teconología en gran escala.

Es importante examinar cómo evolucionaron los servicios de investigación y extensión agrícola de los países durante la década 1960-70. En principio puede obtenerse una idea sobre el particular examinando los presupuestos oficiales correspondientes. Si se tiene en mente la importancia del sector agrícola en las economías centroamericanas, cabría esperar una tendencia positiva en el monto de los recursos asignados para la investigación y extensión. Ello resultaría más explicable aún, si se analiza el hecho de que los países que han alcanzado progresos importantes en su desarrollo agrícola han aplicado cuantiosos volúmenes de recursos a la investigación. En Centroamérica si bien los presupuestos oficiales denotan esfuerzos crecientes en la materia, particularmente en Honduras y Costa Rica, éstos son todavía insuficientes dada la magnitud de los resultados que se necesitan. Según se aprecia en el Cuadro 39, en Honduras y Costa Rica el monto de los presupuestos oficiales para investigación y extensión agrícolas aumentaron en más del 12 por ciento anual durante la segunda mitad de la década anterior. En El Salvador aumentaron a razón de 9,1 por ciento, mientras que en Nicaragua y Guatemala ese incremento fue menor del 3,2 por ciento.

Una comparación del costo anual de los programas de investigación por agricultor, manifiesta resultados diversos. En efecto, esa relación resulta ser alta en el caso de Nicaragua y Costa Rica ($CA 4,73 y 2,70, respectivamente) y baja en los demás países y particularmente en Guatemala y El Salvador. Comparando las cifras anteriores con lo que gastan países como los Estados Unidos por ejemplo, el atraso tecnológico de la

CUADRO 39

CENTROAMÉRICA: Recursos asignados a los servicios de investigación y extensión agrícola, en diferentes años de la década 1960-70

(Miles de pesos centroamericanos)

	A principios de la década		*A finales de la década*	
Guatemala	811,8	(1963)	887,2	(1969)
El Salvador	528,3	(1964)	889,4	(1970)
Honduras	615,0	(1966)	1.040,2	(1970)
Nicaragua	732,3	(1963)	905,6	(1970)
Costa Rica	540,8	(1965)	1.282,6	(1970)

Fuente: SIECA, con base en cifras oficiales.

agricultura centroamericana resulta explicable. Así, mientras que Nicaragua gastaba en 1963 $CA 4,73, los Estados Unidos gastaban a mediados de la década 45,90 dólares por agricultor. En los demás países el gasto por agricultor fue el siguiente: Guatemala (1963) 0,96; El Salvador (1964) 0,81; Honduras (1966) 1,80; Costa Rica (1965) 2,70. En la parte final de la década esas relaciones registraron alguna mejora, pero es evidente que existe todavía un camino muy largo por recorrer. Ello tendría relación no solamente con una dotación más amplia de los recursos sino con su mejor utilización, modificando la orientación de los programas con miras a suministrar al más corto plazo posible, las respuestas que requiere la transformación tecnológica de la agricultura centroamericana.

7.3 *Comercialización*

Todos los países mantienen servicios de comercialización por medio de instituciones oficiales creadas para el efecto, o la extensión de funciones de mercadeo a entidades constituidas originalmente para propósitos más amplios. El servicio de comercialización se ha concentrado en los granos básicos (maíz, arroz, frijol y sorgo) y solamente en Costa Rica y El Salvador se ha extendido a otros productos tales como pescado, cebolla, carnes, leche en polvo de uso industrial y azúcar. Pero en general, la participación estatal en la comercialización ha dado primera prioridad a

los granos básicos, por la importancia que éstos tienen en la dieta de la población.

La forma en que el sector público ha orientado su participación en el mercadeo de productos agrícolas, es a través de los programas de estabilización de precios. Hay significativas diferencias en cuanto al grado de efectividad con que han operado estos programas. Las mismas provienen de factores como los siguientes: a) la ubicación de los institutos reguladores en el complejo institucional global del sector público; b) la capacidad financiera; c) la capacidad de elementos físicos como silos, puestos de compra, instalaciones de secamiento, etc., y d) organización administrativa de los programas. Los Cuadros 40 y 41 ofrecen una idea sobre la posición de cada uno de los institutos reguladores en cuanto a los recursos que poseen. Se nota la favorable situación de Costa Rica que es donde estos programas han sido más efectivos.[1]

Los institutos han utilizado los programas en función de diferentes objetivos: unos para fomentar la producción, otros para elevar el ingreso de los agricultores y otros, en fin, para proteger los intereses del consumidor. En ciertos casos, se han garantizado precios de sustentación demasiado altos, sin aplicar al mismo tiempo medidas para mejorar la técnica de producción agrícola, ocasionando problemas en el intercambio de granos dentro del Mercado Común Centroamericano.

En términos generales, los programas de estabilización han tenido una efectividad limitada con la probable excepción de Costa Rica. Esto es cierto no sólo por lo que atañe al mejoramiento de la comercialización en su más amplio concepto, sino también en cuanto a que hubiesen funcionado como instrumentos efectivos para elevar el ingreso de los productores.[2] Por otra parte, han sido insuficientes para corregir o compensar las oscilaciones de los mercados y los profundos cambios estacionales en los precios. Al no contar con el respaldo de una amplia base física y financiera, estos programas no han podido reflejarse en un mejoramiento notable de las condiciones de conservación y distribución oportuna de los productos. Es decir, que pese a la participación del sector público en la comercialización por medio de los programas de estabilización de precios, subsisten enormes deficiencias en la organización de los mercados. La presencia de amplios márgenes de mercadeo reflejan cir-

[1] Véase por ej., SIECA: *Análisis del status actual de los programas de estabilización de precios de Centroamérica*, SIECA/C. T. RAIECA-III D. 1. 24, y *Análisis comparativo de los programas y de la aplicación de las políticas de sustentación y estabilización de precios de los granos básicos por los institutos Reguladores de Centroamérica*, SIECA/CCMIEP-10/D. T. 2.

[2] Véase: *Análisis comparativo de los programas*, SIECA/CCMIEP-10/DT 2, *op. cit.*

cunstancias como la proliferación de intermediarios, prácticas especulativas, pérdidas en el transporte y almacenamiento de los productos y la débil capacidad de negociación de los agricultores que, cuanto más pequeños y dispersos, más vulnerables resultan frente al aparato comercial.

Los hechos señalados permiten plantear las siguientes apreciaciones: a) la participación del sector público en la comercialización de granos básicos vía programas de estabilización de precios, ha sido insuficiente para mejorar la organización de los mercados de productos agrícolas, porque éstos no fueron respaldados con una adecuada dotación de recursos físicos y financieros, y b) las deficiencias en la comercialización —no sólo en granos básicos, por supuesto— obstaculizan la modernización de la agricultura en cada país y dificultan los esfuerzos de integración a nivel regional. En este sentido, se dieron algunos pasos importantes durante la década. La incorporación de la Comisión Coordinadora de Mercadeo y Estabilización de Precios al sistema Institucional del Mercado Común Centroamericano, reanimó el interés de los gobiernos por ampliar sus acciones de comercialización. Fue precisamente en el contexto de las acciones regionales que se concibió el Programa de Almacenamiento para Granos Básicos, que aunque sea en forma lenta, ha venido ejecutándose en los países de la región. También se gestó en este nivel el Fondo Centroamericano de Estabilización de Precios de Granos Básicos, instrumento que si bien no ha podido materializarse, constituye un avance en materia de arreglos regionales para mejorar la comercialización en el futuro.

Un breve comentario sobre la cobertura de los programas de estabilización, en los países, contribuirá a aclarar el panorama de la participación del Estado en la comercialización de granos básicos.[1] (Véase de nuevo los Cuadros 40 y 41.)

El INFOP de Guatemala inició sus programas de compras de granos básicos con el maíz en el año 1956, con varias interrupciones durante la década 1960-70. En efecto, el Instituto no realizó compras en los años agrícolas 1960-61, 1963-64, 1964-65 y 1967-68. Estas interrupciones obedecieron, en gran parte, a que los precios mínimos fijados fueron inferiores a los registrados en el mercado; otras veces a que no se contó con recursos financieros y, finalmente, contando con existencias de maíz importado que era necesario colocar previamente en el mercado, obligaron a paralizar la ejecución de los programas de compras. En 1960 el

[1] El documento de referencia para esta parte del estudio es SIECA/CCMEP-10/DT. 2, *op. cit.*

INFOP incluyó en sus programas las compras de arroz las que realizó en forma regular en el transcurso de la década.

El IRA de El Salvador comenzó sus compras en la cosecha 1951-52 con maíz, incorporando el frijol a partir de 1961, el arroz en 1963 y el sorgo en 1965, sin que se hayan sistematizado las compras en este último. También en este país el programa de compras ha sufrido interrupciones: una en el caso de maíz y sorgo, dos en arroz y tres en frijol. De 1966 en adelante se normalizaron.

CUADRO 10

CENTROAMÉRICA: Organismos de estabilización de precios. Disponibilidad financiera para la compra de granos

(Pesos centroamericanos)

País e institución	*1968-69*	*1969-70*	*1970-71*
Guatemala (INFOP)	1.500.000	1.500.000	1.500.000
El Salvador (IRA)	1.720.000	2.000.000	2.000.000
Honduras (BANAFOM)	500.000	615.000	3.000.000 *
Nicaragua (INCEI)	5.000.000	2.000.000	2.000.000 **
Costa Rica (CNP)	5.954.652	5.706.541 ***	
	14.674.652	11.821.541	

Fuente: SIECA, con base en información proporcionada por los organismos de estabilización de precios.

* Estimado bajo el supuesto que entrarán en funciones los nuevos graneros, actualmente en construcción.

** Esperan lo mismo que el año 1969-70, pero no se ha tomado una determinación todavía.

*** No se han efectuado los pronósticos de las compras probables con base en las cuales se asignan los fondos del Banco Central.

El BANAFOM de Honduras inició sus programas de sustentación de precios de garantía a los productores en 1954 para maíz, arroz y frijol que operó hasta el año agrícola 1959-60. En las dos cosechas siguientes no actuó por falta de recursos financieros, reiniciando las compras en 1962-63, pero limitadas a maíz y arroz. De 1963 en adelante incluye nuevamente las compras de frijol, pero éstas se limitan a ciertos lugares en perjuicio de un apreciable porcentaje de productores que no reciben los beneficios de los precios mínimos. El BANAFOM no participa en la comer-

cialización del sorgo o maicillo, a pesar de que su producción es bastante difundida en el país.

El INCEI de Nicaragua, constituido como tal en setiembre de 1960, ha venido adquiriendo maíz y arroz a los precios mínimos fijados para cada período agrícola desde la cosecha 1960 y de frijol a partir de 1963-64. De 1966 en adelante incluyó en sus programas las compras de sorgo, aunque las adquisiciones han sido esporádicas y sin los alcances nacionales de los otros granos.

CUADRO 41

CENTROAMÉRICA: Organismos de estabilización de precios. Capacidad física de almacenamiento al final de la década 1960-70

País e institución	*Capacidad efectiva total de almacenamiento (1970)*
Guatemala - INFOP	26.978 tn.
El Salvador - IRA	46.460 „
Honduras - BANAFOM	11.040 „
Nicaragua - INCEI	119.365 „
Costa Rica - CNP	30.223 „
Centroamérica	*234.066* „

Fuente: La misma del Cuadro 37.

El Consejo Nacional de Producción (CNP) de Costa Rica es el único de los institutos reguladores del área que ha mantenido una acción continua desde 1948 en que se constituyó como tal, en la aplicación sistematizada de precios mínimos para los principales cuatro granos que produce el país.

Costa Rica es el país de más larga tradición y de mayor experiencia en el manejo de las políticas nacionales de regulación y estabilización del mercado de granos, en estímulo y ayuda de productores y defensa de consumidores.

7.4 *Crédito agrícola*

El crédito agrícola en Centroamérica es suministrado por un conjunto de entidades, tanto de carácter oficial como privado. Existen también fuentes no institucionales de crédito (casas proveedoras de insumos y

bienes de capital, empresas agroindustriales, etc.) cuyo volumen de operaciones se desconoce, pero que puede ser importante en algunas zonas o para algunas actividades específicas. Para los propósitos de este estudio, interesa examinar cómo ha evolucionado el crédito institucional.

En términos del volumen de recursos canalizados hacia la agricultura por los sistemas crediticios de la región, es indudable que se hicieron avan-

CUADRO 42

CENTROAMÉRICA: Préstamos nuevos concedidos para la agricultura, por países para años seleccionados

(Millones de pesos centroamericanos)

Países	*Años*	*Monto*
Guatemala	1962	48,5
	1970	65,5
El Salvador	1966	47,4
	1970	78,4
Honduras	1965	22,6
	1970	57,8
Nicaragua	1960	14,0
	1970	41,0
Costa Rica	1965	98,1
	1969	124,8

Fuentes: Guatemala: *Boletín estadístico*, Banco de Guatemala, números seleccionados, y *Memorias* del SCICAS. El Salvador: *Diagnóstico del financiamiento institucional del sector agropecuario*, 1960-70, OFIPLAN-MAG (Ditto), y *El crédito agrícola en El Salvador*, 1966; Honduras: *Memoria del Banco Central*, números seleccionados. Nicaragua: *Informe anual 1970*, Banco Central de Nicaragua y *Diagnóstico del sector agropecuario* (no publicado), OFIPLAN-MAG. Costa Rica: *Previsiones del desarrollo económico y social 1969-72* y *Planes del sector público*, tomo I, OFIPLAN. *Programa de desarrollo agropecuario 1971-75*, publicación de AID, Costa Rica, 1970.

ces durante el período 1960-70. El monto de los préstamos otorgados a este sector se incrementó en forma sustancial, como resultado de una política expansionista por parte de los bancos centrales y de una utilización más intensa de recursos externos a largo plazo, para financiar proyectos de lenta maduración, como desarrollo ganadero, plantaciones de caucho, adquisición de maquinarias, construcciones, etc. Aunque esa expansión tuvo lugar en todos los países, fue particularmente notable

en El Salvador, Honduras y Nicaragua. El financiamiento creciente para cosechas de café y algodón, fue el elemento principal en el caso de El Salvador, mientras que en los otros dos países lo fue la ampliación de los préstamos para la ganadería. En Costa Rica y Guatemala, la política crediticia fue más cautelosa de manera que el financiamiento global para la agricultura, aumentó más lentamente con relación a los tres países arriba mencionados. La política crediticia de Guatemala parece haber sido de carácter muy conservador, pues entre 1962 y 1970, el volumen de préstamos nuevos creció a un ritmo más lento que la producción agrícola.

No obstante lo anterior, la política de crédito agrícola en los países centroamericanos parece no haber avanzado tanto si se la juzga desde otro punto de vista. En primer término, el hecho de que haya aumentado el monto de la asistencia crediticia no significa que ésta haya sido suficiente para las necesidades de la agricultura. Centenares de miles de pequeños agricultores permanecen al margen de los servicios de crédito agrícola, el cual se orienta hacia los agricultores de mejor condición económica. La distribución del crédito agrícola opera por las vías bancarias convencionales, lo cual tiende a eliminar el mercado crediticio a los pequeños productores y a favorecer a los más acomodados, pues aparte de que éstos ofrecen garantías más amplias son los que pueden producir más eficientemente bienes de fácil colocación en el mercado.[1] Esto significa que de no alterarse los mecanismos para ampliar la participación de los pequeños productores en el crédito agrícola, el incremento en el monto de los préstamos otorgados ha venido a favorecer una mayor concentración del ingreso. Esta posibilidad es admisible por el hecho de que a nivel de los agricultores acomodados, algunos programas crediticios oficiales les permite liberar igual cantidad de recursos propios que pueden ser invertidos en negocios más rentables, en operaciones especulativas, para financiar consumos suntuarios, o bien ser transferidos al exterior.

Con los datos de que se dispone, resulta difícil ahondar en los alcances de las políticas de crédito agrícola, en cuanto a sus efectos en el mejo-

[1] Aún en Costa Rica, donde el uso del crédito abarca a un número bastante amplio de agricultores, ocurre esto. Como fue recientemente señalado, "Los cultivos de exportación son favorecidos debido a la eficiencia de los mecanismos del mercadeo de exportación los cuales virtualmente aseguran ganancias, mientras que los medios controlados de mercadeo aseguran el pago de los adelantos de crédito". "¿Por qué tendrían los banqueros que buscar nuevos clientes cuando ya tienen otros que cuentan con credenciales impecables para cubrir sus fondos?" (Programa de Desarrollo Agropecuario 1971-74, publicación de la AID, Costa Rica, p. 48).

ramiento de los pequeños agricultores. Sin embargo, un análisis de los principales rasgos de la política de crédito en la región, permite formarse una idea sobre el particular. En el sentido arriba apuntado, podría destacarse lo siguiente:

a) En general, la calidad del sujeto de crédito está determinada por su capacidad de ofrecer garantías reales y su capacidad de pago. En consecuencia sólo los agricultores acomodados tienen acceso al mismo. Como estas normas forman parte de una legislación bancaria de carácter general, que no ha sido modificada en muchos años para ajustarla a nuevos enfoques en materia de desarrollo, los países han ensayado —unos más, otros menos— instrumentos alternativos o complementarios. Así por ejemplo, se han aplicado programas de "crédito dirigido", con el propósito de beneficiar a los pequeños agricultores[1] y se han establecido fondos de garantía, con el propósito de cubrir deficiencias que los agricultores tengan en términos de garantías. Independientemente de que estos instrumentos hayan funcionado o no, el número de nuevos usuarios incorporados al sistema de crédito no ha de ser muy considerable. Es difícil, pues, que por esta vía se llegue a superar la insuficiencia del crédito agrícola en Centroamérica.

b) El crédito está orientado en un porcentaje elevadísimo a los productos de exportación llamados tradicionales, la ganadería y la caña de azúcar. En Guatemala los préstamos para la ganadería constituía el 21 por ciento del total a finales de la década, en comparación con el 17 por ciento en los primeros años de la misma. Un 85 por ciento del financiamiento para el desarrollo de cultivos fue acaparado por productores de algodón, café y caña de azúcar conjuntamente, mientras que el 15 por ciento restante se "regó" entre todas las demás actividades agrícolas. La producción de granos, que constituye una actividad característica de pequeños agricultores, no recibió más allá del 5 por ciento del crédito total. Los préstamos otorgados para estos cultivos fueron suficientes para financiar nada más que el 2,7, 12,8 y 8,2 por ciento de la superficie total cultivada de maíz, arroz y frijol respectivamente, a finales de la década.[2] Por otro lado, mientras que el monto de los préstamos llegó a representar casi el 50 por ciento del valor de la producción en algodón y

1 Por ejemplo, el programa de crédito rural en Nicaragua, y el de crédito agrícola supervisado en Guatemala.

2 Véase: *Situación de la economía de granos básicos en Guatemala, 1960/69 y sus perspectivas a corto y mediano plazo*, SIECA/71/VII-4/12.

17 por ciento en café,[1] tal relación fue menor del 5 por ciento en maíz y del uno por ciento en frijoles.

Una situación parecida se observa en El Salvador. El 76 por ciento del crédito agrícola fue absorbido por el café, algodón y caña de azúcar, y sólo un 6,3 por ciento por los granos básicos, según los datos del año 1970.

No obstante, en el transcurso de los últimos cinco años el destino de los préstamos agrícolas se ha diversificado en cierta medida. En el año 1966, más del 80 por ciento se había concentrado en el café, algodón y caña de azúcar, y una proporción similar a la de 1970 en granos básicos. O sea que otros cultivos ampliaron su participación en el financiamiento bancario de 14 a 18 por ciento.

En Honduras el orden de las cosas no varía. La ganadería, el café y el algodón absorben generalmente el 70 por ciento del volumen total del crédito agrícola. Entre 1966 y 1969, el total de préstamos a la agricultura aumentó de $CA 22,6 a 57,8 millones; el 90 por ciento de ese incremento ($CA 29,2 de 34,2 millones) se canalizó hacia la ganadería y el café, en proporciones iguales. En cambio el crédito para granos básicos no existió en escala importante antes de 1965. Los préstamos otorgados ese año representaron el 7 por ciento del total, disminuyendo a un 6 por ciento en 1969. A la altura de 1968 el monto de los préstamos para café y algodón, llegaron a representar el 21 y 81 por ciento del valor de la producción, relación que multiplica varias veces la correspondiente a maíz y frijoles, que fue de 13 y 7 por ciento.

En Nicaragua también existe alta concentración del crédito, pero durante los años de la década pasada la situación tendió a mejorar. En 1965, el café y el algodón absorbían el 80 por ciento de los préstamos otorgados por el Banco Nacional de Nicaragua para la agricultura. A través del BNN se canaliza el 80 por ciento de los préstamos para ese sector. Los granos básicos, en cambio, recibían solamente el 6 por ciento. En 1970 la situación era la siguiente: el 62 por ciento del crédito se canalizó hacia el café y el algodón y el 13 por ciento para los granos básicos.

Otra información que abarca la totalidad de los créditos, indica que en 1970 los productos para exportación captaron el 84 por ciento del crédito agrícola; el 14 por ciento los productos para consumo interno, y el 2 por ciento otros productos.[2]

[1] Datos para el año 1969.

[2] Banco Central de Nicaragua, *Informe anual*, 1970, p. 190.

En Costa Rica el crédito agropecuario disponible a través del sistema bancario se concentra en muy pocos productos. El café, el cual representa poco más del 20 por ciento de la producción agrícola, acaparó el 50 por ciento de todo el crédito que se concede al sector anualmente. El ganado vacuno de engorde, el cual representa el 12 por ciento de la producción agropecuaria, recibe el 22 por ciento.[1]

"Los otros cultivos favorecidos son el azúcar, bananos y arroz, los cuales representan grandes préstamos a los grandes finqueros y en 1969 acapararon el 90 por ciento de los nuevos topes. Estos cultivos son los que representan más ganancias y normalmente son para la exportación; por consiguiente el pago de los préstamos es más seguro. Las transacciones crediticias para estos cultivos son rápidas y eficientes. Existe un número relativamente pequeño de clientes, la mayoría de los cuales son bien conocidos en los bancos, que pueden ofrecer garantías seguras y adecuadas. El interés que se cobra es del 8 por ciento anual. Como esta tasa de interés es mucho más baja que las tasas que predominan en el mercado libre, los cultivos que dan más ganancias reciben grandes beneficios por concepto de una tasa de interés subvencionada que fue elaborada principalmente para ayudar a los productores de cultivos menos lucrativos. La estructura de crédito que ha resultado, con base en el financiamiento del café y otros cultivos de exportación, no puede cambiarse fácilmente en el futuro cercano."

c) El monto de los préstamos individuales está relacionado con el de las garantías reales que pueda ofrecerse, más que con las necesidades de la producción y capacidad de trabajo del agricultor. En consecuencia la política de crédito puede dar lugar a que surjan situaciones de sobre o subfinanciamiento, con los resultados negativos que ellas acarrean, principalmente en el caso del subfinanciamiento. En los últimos años las fuentes oficiales de crédito han principiado a tener en cuenta los costos de producción, como base para la fijación de la cuantía de los préstamos.

d) La distribución del crédito según sus plazos, muestra un predominio de los préstamos operacionales de corto plazo. Dada la estructura de la "demanda" de créditos, esto era de esperarse. Con excepción de la ganadería, los cultivos que absorben la mayoría del crédito, provienen de empresas ya capitalizadas. En cambio, este aspecto conforma uno de los problemas fundamentales en las unidades pequeñas, que producen esencialmente para el mercado regional, y sería en estas unidades en donde

[1] *Programa de desarrollo agropecuario 1971-75, op. cit.*, pp. 108-109, AID (Costa Rica).

la capitalización daría efectos significativos dado que la fuerza de trabajo se encuentra subocupada en relación a los otros factores. Pero, de nuevo, los agricultores pequeños tienen acceso restringido al crédito de acuerdo con los patrones actuales que predominan en la política crediticia en Centroamérica.

e) El crédito institucional se ha orientado con exceso por la procuración de operaciones ampliamente garantizadas, otorgando una consideración subsidiaria —y las fuentes privadas no lo hacen, salvo con su "clientela"— a la capacidad de pago de los agricultores y los resultados que se obtendría del financiamiento. A nivel de las instituciones oficiales, y particularmente dentro de los programas de crédito supervisado estos criterios están siendo modificados.[1]

f) No existe una eficiente supervisión de los préstamos. Para que los recursos se canalicen adecuadamente, es fundamental la oportunidad de los desembolsos y el control de los gastos. El sector privado no está interesado en desembolsar los préstamos conforme a una calendarización conveniente ni a supervisar su aplicación, pues resulta suficiente la garantía real ofrecida. Las instituciones oficiales están siendo más cuidadosas en este sentido, tratando de asegurar que el destino de los préstamos no se desvíe.

En síntesis, los aspectos cualitativos de la política de crédito agrícola han evolucionado poco. Ello constituye un obstáculo para que el crédito pueda utilizarse como un instrumento efectivo de desarrollo, que coadyuve además a una mejor distribución de los ingresos agrícolas y no a acentuar la concentración existente. Por lo demás, el crédito ha funcionando en forma limitada como vehículo para la tecnificación de la agricultura.

Por último, es conveniente examinar en forma breve cómo ha participado el sector público en la orientación y distribución del crédito agrícola. Ya se indicó que todos los países cuentan con instituciones oficiales para atender el crédito agrícola. Pero no es este hecho sólo el que importa. Lo que interesa es cómo participan en la canalización del cré-

[1] En Guatemala, por ejemplo, se estableció en 1967 un Fondo de Garantía que puede ser utilizado por aquellos usuarios que confronten insuficiencias en sus garantías legales para la obtención de préstamos bancarios. Se garantiza, mediante el pago del uno por ciento por año o fracción, un margen del 50 por ciento.

En Costa Rica, el Consejo Nacional de Producción otorga fianzas a los pequeños agricultores. Por otro lado, las "juntas rurales" constituyen una fuente principal de ayuda para el pequeño agricultor en las zonas donde funciona. No obstante, para poder obtener un préstamo, el agricultor *debe aportar garantía suficiente y segura.*

dito. En materia de orientación general de la política de crédito, podría suponerse que el Estado tiene una participación muy amplia, toda vez que los bancos centrales son, en última instancia, instituciones estatales. Sin embargo, la experiencia de los últimos años en cuanto al destino de los recursos de la banca central (créditos de corto plazo para los cultivos de exportación, algodón, caña, café, etc.) muestran que al nivel de los directorios del Banco Central, el sector público no ha ejercido mayor influencia en la orientación del crédito. Por lo demás, los bancos centrales se muestran en general más interesados en los resultados globales de la política de crédito y no tanto en los efectos sectoriales que ella pueda generar. En el fondo ésta no es sino un reflejo de la falta de una política consistente y de largo plazo para el desarrollo.

En cuanto a la canalización del crédito, la participación del sector público ha venido a menos en Guatemala, El Salvador y Honduras, mientras que se mantiene a niveles satisfactorios en Nicaragua, por medio del Banco Nacional. En Costa Rica el sistema bancario es público.

a) En Guatemala solamente el 16 por ciento del crédito agrícola total concedido en 1969, se canalizó por medio de los bancos de desarrollo y el CIECAS. El 84 por ciento restante fue distribuido por los bancos privados.

b) En El Salvador sólo el 8 por ciento de los préstamos otorgados a la agricultura (1970) se canalizaron por instituciones de desarrollo como el ABC y la Federación de Cajas de Crédito.

c) En Honduras la participación de BANAFOM en el crédito agrícola total disminuyó de un 60 por ciento en 1965 a un 25 por ciento en 1970. Esto indica que los incrementos en el crédito que se han registrado en los años recientes han sido canalizados por los bancos privados, en la forma de préstamos para el café y la ganadería, como se apuntó antes.

d) En Nicaragua el Banco Nacional mantiene una alta participación en crédito agrícola, en alrededor de 80 por ciento del total.

e) En Costa Rica, a pesar de que el sistema bancario es un sistema público, ha actuado como banca comercial. La naturaleza institucional del sistema bancario de este país, constituye sin duda un instrumento poderoso para encauzar el crédito para el desarrollo. Hasta hoy, ese potencial no parece haber sido bien aprovechado. Lo anotado en páginas anteriores así lo indica. Además, otro hecho significativo en ese sentido,

es que el número de deudores de las juntas rurales se ha estancado en unos 28.000 durante la segunda mitad de la década 1960-70.

En resumen, el sector público ha actuado extensamente en la orientación y canalización efectiva del crédito en Nicaragua; ha venido a menos en Guatemala, El Salvador y Honduras, y en Costa Rica aunque el sistema bancario es público, se ha orientado más por criterios propios de la banca comercial y no como banca de desarrollo.

8. *LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA Y EL DESARROLLO AGRÍCOLA DE CENTROAMÉRICA* [1]

8.1 *Antecedentes*

Aunque la agricultura es el sector más importante en las economías de los países centroamericanos, la integración agrícola no se planteó como un elemento prioritario en los esfuerzos globales de integración regional, durante la década pasada. Tanto en los tratados bilaterales suscritos desde 1951, como en el Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica de 1958 y en el Tratado General de Integración Económica de 1960, no se trata la actividad agropecuaria como un sector que amerite políticas y mecanismos institucionales específicos.[2] No obstante, la liberalización del comercio y la equiparación arancelaria, así como el desarrollo industrial, ampliaron las posibilidades para el desarrollo agrícola, las que, sin embargo, no se aprovecharon en toda su amplitud debido a la falta de otros acuerdos y a los limitados avances institucionales alcanzados en el sector agrícola. En 1959, por ejemplo, se creó en el seno del Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano el Subcomité de Desarrollo Económico Agropecuario el cual se reunió en una sola oportunidad cinco años después. Por ello, hasta entonces, no se tomaron decisiones u orientaciones de políticas agrícolas que tuvieran alcances importantes.

1 El documento de referencia para los dos primeros subcapítulos de este capítulo es *Evolución y estado actual del Mercado Común Centroamericano y sus posibilidades de funcionamiento a corto plazo*, SIECA/71/v/20/v-1, pp. 71-80.

2 En el anexo "A" del Tratado General sin embargo, se incluyen recomendaciones para suscribir un protocolo especial a fin de regular el intercambio, coordinar las políticas de abastecimiento y asegurar la más amplia libertad de comercio, en cuanto a un grupo de productos; y para coordinar su política de comercio exterior con relación a otros grupos.

Los avances más notables en la formulación de los principios generales de una política agrícola regional se registraron con la reunión conjunta de los ministros de Agricultura y Ganadería y de Economía de Centroamérica, realizada en 1965. En esta ocasión, entre otras cosas, se suscribió el Protocolo Especial sobre Granos y se creó la Comisión Permanente de Investigación y Extensión Agropecuaria de Centroamérica. A partir de entonces, la mayoría de decisiones y actividades específicas en materia de integración agropecuaria se han concentrado principalmente en la aplicación y administración del mencionado protocolo, aspectos en los que, a pesar de diversos obstáculos, se avanzó en forma satisfactoria hasta mediados de 1969.

El Protocolo Especial sobre Granos, que entró en vigencia en octubre de 1967, confiere existencia legal a la Comisión Coordinadora de Mercadeo y Estabilización de Precios de Centroamérica, com organismo técnico para coordinar la aplicación del mencionado instrumento. Dicha Comisión está integrada por los delegados de los organismos de estabilización de precios del área, con las obligaciones y atribuciones derivadas del propósito fundamental del protocolo.

Otro instrumento que vino a servir como un estímulo adicional para el desarrollo agropecuario lo constituyó el Protocolo al Convenio sobre Equiparación de Gravámenes a la Importación (Protocolo de San José de 1962), que entró en vigencia para todos los países en abril de 1964. Este protocolo establece la obligación de los gobiernos centroamericanos de imponer anualmente una cuota a la importación de leches deshidratadas, íntegra, descremada y semidescremada, que el Consejo Ejecutivo puede ajustar anualmente, a las cambiantes situaciones de la oferta y la demanda regionales para esos productos.[1]

En noviembre de 1966, en la Segunda Conferencia de ministros de Relaciones Exteriores de la ODECA, se creó el Consejo Centroamericano de Agricultura y Ganadería, integrado por los ministros de Agricultura. No obstante la importancia de las funciones potenciales atribuidas a este organismo y de la posible coordinación de sus actividades con las del Consejo Económico del Tratado General, aquél no ha tenido ninguna reunión como tal. Por otro lado, el Comité de Cooperación Económica, en sus diferentes reuniones, conoció diversos estudios sobre el desarrollo agrícola regional e hizo diversas recomendaciones sobre el particular, las cuales tampoco lograron concretarse al nivel nacional.

[1] Véase: *Aplicación de las disposiciones relativas a cuotas de importación de productos lácteos procedentes de terceros países*, SIECA/CT/RAIECA-III/DT, 12. Guatemala, 19 agosto de 1970.

Finalmente, es importante señalar que en la primera reunión del órgano supremo de la ODECA los presidentes de los países centroamericanos atribuyeron la mayor importancia a los esfuerzos que se estaban realizando en la región para diversificar e industrializar la producción agropecuaria con vistas al mercado centroamericano y a la exportación. Asimismo, confirmaron su intención de que en la etapa inmediata de la integración económica se fomentara la actividad agropecuaria, incluyendo la construcción y operación de un sistema regional de silos y almacenamiento; y reafirmaron su propósito de fortalecer las instituciones regionales de la integración y de dotarlas de los medios y recursos necesarios para el mejor desempeño de sus crecientes responsabilidades, mediante un sistema de financiamiento continuo y adecuado.[1]

8.2 *Efectos del Mercado Común en el comercio intrarregional de productos agrícolas*

La política de intercambio de los productos agropecuarios quedó definida en sus aspectos más importantes en el Tratado General. Este instrumento reconoce el libre comercio a los productos naturales de la región, con las excepciones establecidas en el anexo "A". Al cumplirse el período de transición, o sea a los cinco años de vigencia del Tratado General (junio de 1966) más el 95 por ciento de los productos agrícolas quedaron incorporados al régimen de libre intercambio.[2]

La eliminación de las barreras arancelarias y no arancelarias determinó una expansión en el comercio intrarregional de productos agrícolas que rebasó las predicciones más optimistas para la década. El valor CIF aumentó de $CA 17,5 a $CA 64,0 millones entre 1960 y 1968, habiendo disminuido a $CA 54 millones en 1969. Es decir, el incremento anual entre 1960 y 1968 fue muy cercano al 18 por ciento, lo cual representa una tendencia a duplicarse cada cuatro años.[3] Pese a ello el comercio de pro-

1 Véase: *Declaración de los Presidentes de Centroamérica*, en reunión de los Presidentes de Centroamérica, San Salvador, publicaciones de SIECA, julio de 1968.

2 Véase: *Estado actual de la equiparación arancelaria y el libre comercio de productos agrícolas en el* MCCA, SIECA/CT-RSIECA-III/DI 29, Guatemala, 20 octubre de 1970.

3 Los productos agrícolas y forestales no elaborados, tuvieron una influencia decisiva en el aumento del comercio hasta 1964, contribuyendo con el 70 por ciento del crecimiento observado entre 1961 y 1964. Para 1965, sin embargo, las corrientes comerciales de bienes elaborados superaron en cerca del 50 por ciento el valor correspondiente a 1961, mientras que el de este año no duplicaba el de 1961. Del aumento

ductos agrícolas evolucionó a un ritmo menor que el intercambio global dentro de la región, cuya tendencia entre 1960 y 1968 fue la de duplicarse cada tres años. La importancia relativa de los productos agrícolas en el comercio intrazonal disminuyó de un promedio de 40,9 por ciento en 1960-62 a un 25,4 por ciento en 1968.

Entre 1961 y 1964, la liberalización comercial fue de un impacto inmediato. Algunos países aprovecharon su capacidad ociosa en algunas ramas agroindustriales de tipo tradicional para aumentar sus exportaciones al Mercado Común; otros intensificaron su comercio de bienes no elaborados tradicionales, como granos básicos y animales vivos. A partir de 1965, el principal elemento impulsor del comercio fue su propia diversificación, que a la vez reflejaba cambios operados en la capacidad agroindustrial de los países. Así por ejemplo, los productos elaborados (frutas procesadas, aceites vegetales, etc.), adquirieron una importancia creciente, hasta constituir en 1968 la mitad del comercio agrícola total, mientras que sólo representaron el 38 por ciento en 1964.[1]

La base geográfica del comercio intrazonal se amplió a medida que transcurría la década. Durante el período 1960-64, cerca del 76 por ciento estaba concentrado en Guatemala, El Salvador y Honduras; un 4,8 por ciento lo constituía el comercio Nicaragua-Costa Rica, y un 19,4 por ciento el que realizaban estos dos países con los otros tres. En 1968 la concentración Guatemala-El Salvador-Honduras había disminuido al 55,5 por ciento del comercio regional, mientras que se fortaleció sustancialmente el comercio de Nicaragua con Costa Rica, al representar el 15,9 por ciento, elevándose también el de estos dos países con el resto a 28,6 por ciento.

También cabe señalar como un hecho importante el cambio experimentado en los patrones de intercambio bilateral.[2] En las corrientes

---

registrado entre 1961 y 1968 ($CA 32 millones), $CA 20 millones correspondieron a los productos elaborados. Véanse SIECA: *Patrones y tendencias del comercio de productos agrícolas en el MCCA y su relación con el comercio exterior*, SIECA/GT-RMIECA-III DT, 28 Rev. 1, y *El comercio intrarregional de productos agrícolas en 1969*, SIECA/70/VII-4/48, *op. cit.*

1 Los productos agrícolas no elaborados son aquellos que se comercializan en su forma natural o que no han sido transformados para su utilización final. Los productos agrícolas elaborados son los que han sido procesados industrialmente para su conservación o utilización posterior, sin que se pierda su identificación como productos de procedencia agrícola.

2 Véase: SIECA, *Patrones y tendencias...*, SIECA/GT-RMIECA/DT. 28 Rev. 1, *op. cit.* y SIECA: *Origen y destino del comercio de los principales productos agrícolas de los países centroamericanos con el Mercado Común, 1966-69*, SIECA/G.T./RMIECA/DI.20.

comerciales más antiguas, los acontecimientos más importantes fueron los siguientes:

a) El comercio entre El Salvador y Honduras creció menos que el total de la región, disminuyendo su importancia relativa de un 43,0 a un 22,5 por ciento entre 1960-62 y 1968. En parte, esta situación se debió a que la estructura del intercambio fue bastante estable y basada principalmente en productos no elaborados.

b) La corriente comercial entre Guatemala y El Salvador también creció menos que el total regional, a pesar de lo cual constituyó en 1968 el flujo bilateral más importante. Los cambios principales en la composición de este comercio se identifican con un aumento de los productos agrícolas elaborados; una disminución relativa de los pecuarios no elaborados y de los forestales, y estabilidad en los demás.

c) La corriente bilateral Guatemala - Honduras, que en 1960-62 representaba un 7,6 por ciento del total, subió a 10 por ciento en 1968.

d) La de El Salvador con Nicaragua casi se duplicó entre los años 1960-62 y 1968; aún así su importancia relativa disminuyó de 9,9 a 6,7 por ciento del total regional y su estructura cambió con frecuencia.

e) La corriente El Salvador-Costa Rica disminuyó de 7,4 a 5,5 por ciento del total regional.

Otras corrientes bilaterales que surgieron durante la década, crecieron a un ritmo mucho más rápido que el comercio regional, pese a lo cual representaron en conjunto una proporción mucho menor que las tradicionales.

a) El comercio entre Costa Rica y Nicaragua registró cambios espectaculares pasando de un 5,0 por ciento del total regional en 1960-62 a 15,9 por ciento en 1968.

b) El de Guatemala con Nicaragua multiplicó su valor unas once veces en el mismo período.

c) El de Guatemala con Costa Rica incrementó su participación de 0,9 a 4,5 por ciento.

d) El valor del comercio bilateral entre Honduras y Nicaragua, creció de $CA 26.000 en 1960-62 a $CA 1,8 millones en 1968.

e) El de Honduras con Costa Rica, que representaba el uno por ciento del comercio regional total, subió a 6,2 por ciento en 1968.

8.3 *Efectos del comercio en la estructura productiva*

Del análisis anterior, se puede concluir que los avances registrados en materia de integración agrícola durante la década pasada, se caracterizan por lo siguiente: a) los compromisos adquiridos por los países en este campo fueron limitados y además no se pusieron en práctica acciones complementarias que eran indispensables para maximizar sus efectos; b) en el ámbito institucional también se registraron pocos avances, hecho al que cabría atribuir que no se haya establecido ningún tipo de lineamientos para una política agrícola regional; c) el intercambio regional de productos agrícolas aumentó en forma espectacular; sin embargo, sus efectos fueron poco sensibles con relación al nivel general de desarrollo agrícola de la región el que continuó dependiendo de los productos de exportación; d) algunos aspectos esenciales del desarrollo agrícola, tales como la distribución de los ingresos dentro del sector, no parecen haber sido afectados por los arreglos logrados en materia de integración agrícola.

Por otra parte, un análisis más detallado de los cambios en el comercio intrarregional, muestra que éste tuvo pocos efectos sobre la estructura productiva de la agricultura. Esto por supuesto, no significa que algunas actividades específicas como la producción de verduras y legumbres, frutas, arroz y otras, no se hayan beneficiado con la liberalización del comercio. El marco de espectativas para los productores de estos rubros mejoró notablemente, ante la posibilidad de un comercio creciente de productos en estado natural, y una demanda adicional que se originó en el sector industrial al avanzar el proceso de sustitución de importaciones en las ramas alimenticias. Pero los efectos del crecimiento del comercio en la estructura productiva fueron, en términos generales, poco significativos. Un análisis de la estructura del comercio así lo apunta.

a) El intercambio regional de productos agrícolas (elaborados y no elaborados) alcanzó su máximo nivel en 1968, con un valor equivalente a $CA 64,2 millones. Cerca del 80 por ciento, o sean unos $CA 19,5 millones, estaba representado por rubros que utilizan como materia prima principal el algodón y sus derivados, o bien productos o subproductos de la ganadería bovina. (Cuadro 44.) Esto es importante tenerlo en cuenta porque la expansión de la producción del algodón y de la ganadería ha dependido más de las posibilidades del mercado internacional que del centroamericano. Es decir, que cualquier cambio operado en la importancia relativa de estas actividades en la estructura productiva de la agricultura, habría tenido lugar de todas maneras aunque no

hubiese existido libre comercio dentro de la región. Sin embargo, el régimen de libre comercio fue, sin duda, elemento de gran influencia en la expansión de la capacidad industrial para la producción de aceites vegetales a base de semilla de algodón[1] o para incrementar el procesamiento de carne con miras a la sustitución de importaciones.

b) Un 70 por ciento del valor del comercio realizado en 1968, estaba constituido por un grupo de productos cuyo intercambio está íntimamente asociado con el funcionamiento del Mercado Común. Dentro de dicho grupo es posible distinguir dos subgrupos de productos con distinto comportamiento. El primer subgrupo lo constituyen arroz, aves, huevos, sustitutos de mantecas de cerdo, leche en polvo, manufacturas de madera y subproductos pecuarios para la alimentación animal. En su mayor parte, estos rubros aparecieron en el comercio intrazonal en el transcurso de la década pasada y aumentaron rápidamente su importancia en el total. De $CA 3,6 millones a que ascendió el intercambio de los mismos en 1960-62, se elevó a $CA 20,7 millones en 1968, o sea que se multiplicó más de 5 veces.

En su mayoría son productos elaborados, de manera que el valor de las compras hechas al sector agrícola corresponde a una fracción de valor de los productos intercambiados. Un cálculo de la relación materia prima/valor bruto de la producción hecho para los rubros de frutas y verduras procesadas, manufacturas de tabaco, manufacturas de madera y leche deshidratada,[2] muestra que sólo el 35,8 por ciento del valor bruto de la producción representa compras a la agricultura. O sea que de $CA 8,1 millones a que ascendió el valor del comercio de los rubros correspondientes, solamente $CA 2,9 millones representaron compras a la agricultura. Con base en estas relaciones, cabría esperar cambios poco apreciables en la estructura productiva de la agricultura, aunque sin duda se amplió el mercado para algunas actividades específicas como las mencionadas arriba.

Un segundo subgrupo está conformado por el maíz, frijol, frutas y verduras frescas, papas, tabaco,[3] ganado porcino, queso y cuajada,[3] madera desbastada y otros productos. Estos productos tienen la característica

[1] A la altura de 1967 el 71 por ciento de los aceites vegetales que se producían en la región eran de semilla de algodón. Los porcentajes eran mucho más altos (81,5 hasta 96,2) en los países productores de algodón, los que a su vez fueron los principales exportadores dentro del MCCA (91 por ciento de las mismas). Véase: ICAITI, *Informe sobre la industria de aceites y grasas en Centroamérica*, diciembre 1969.

[2] Con base en datos suministrados por la Sección de Desarrollo Industrial de la División de Desarrollo.

[3] No está dentro del sistema de libre comercio.

de que eran objeto de comercio desde la década anterior (1950-60). Se trata, como se puede observar, de productos no elaborados cuyo intercambio respondía básicamente a las necesidades de complementación de tipo bilateral.[1]

CUADRO 43

CENTROAMÉRICA: Valor del comercio neto de productos agrícolas en el Mercado Común, por grupos de productos

(Millones de $CA CIF)

	Guatemala	*El Salvador*	*Honduras*	*Nicaragua*	*Costa Rica*
Agrícolas no elaborados					
1960-62	1,1	—4,6 *	3,0	0,3	—0,1
1963-65	0,8	—7,8	7,1	0,2	—0,4
1966-68	3,2	—6,0	5,8	—1,1	—1,9
1969	5,0	—6,2	2,9	1,4	—3,2
Agrícolas elaborados					
1960-62	—	—0,5	1,5	—0,5	—1,6
1963-65	1,3	0,8	—1,0	—0,1	—0,7
1966-68	4,1	—1,6	—1,8	1,0	—2,3
1969	4,8	—2,6	—2,1	3,0	—3,2
Pecuarios no elaborados					
1960-62	—0,0	—1,6	2,1	0,8	—0,7
1963-65	—1,9	—1,1	2,7	0,1	0,2
1966-68	—3,0	1,1	1,9	0,3	—0,3
1969	—1,2	1,7	—	0,3	—0,7
Pecuarios elaborados					
1960-62	—0,7	—0,1	0,6	0,1	0,3
1963-65	—0,4	0,1	—0,1	—0,1	0,5
1966-68	1,7	—1,0	—1,1	—0,7	1,0
1969	1,9	—1,1	—1,1	—0,5	0,8
Frutales elaborados					
1960-65	0,2	—1,1	0,8	0,2	—
1963-65	0,3	—2,8	1,7	0,3	0,1
1966-68	0,2	—3,3	1,7	0,8	0,0
1969	0,6	—2,4	0,4	0,9	0,6

Fuente: SIECA/GT. RMECA-/III/DT, 28, Rev. 1.

* El signo (—) significa importadores netos.

[1] Véase SIECA, *Origen y destino del comercio de los principales productos agrícolas de los países centroamericanos con el* MCCA *1967/69*, SIECA/GT. RMECA-III/DI, 20.

El comercio de estos rubros fue el que creció menos durante la década pasada, subiendo $Ca 10 a 24 millones. El intercambio de un grupo comparable de productos creció de $Ca 5,0 a 10,9 millones entre 1955 y 1960, duplicándose en un período de 5 años, o sea que la tasa de crecimiento del comercio de los mismos (sin elaborar en su mayor parte) fue menor en la década de 1960-70. Con este análisis no se trata de dar a entender que el comercio de estos productos se habría incrementado igual con o sin libre comercio, puesto que algunos de ellos figuraban en las listas incluidas en algunos tratados bilterales suscritos con anterioridad. Más bien son otros los aspectos que se pretende poner de relieve. El primero es que los productos incluidos en este subgrupo provienen de actividades agrícolas sumamente difundidas en la región (maíz, frijol, etc.) con excepción del tabaco y las papas. Esto daría a entender que un volumen de comercio como el que tuvo lugar en la década, no habría sido suficiente para alterar, por sí, su importancia en la estructura productiva de la agricultura de los países.

El segundo se referiría al hecho de que si el comercio se analiza por países, sus efectos en la estructura de la producción parecen ser todavía menos significativos. Se observa que el valor de las exportaciones fue inestable en algunos rubros[1] y, en otros casos que no existía una situación definida de los países en cuanto a ser deficitarios o excedentarios en forma permanente.

Otro aspecto conveniente de señalar se refiere a que las condiciones que creó la liberalización del comercio no fueron aprovechadas en forma inmediata y similar por todos los países. Un análisis del origen sectorial de los productos intercambiados, y tomando como base las exportaciones, permite apreciar lo siguiente:

a) En productos agrícolas sin elaborar Guatemala y Honduras tomaron un papel preponderante como abastecedores de los otros países, principalmente de El Salvador y Costa Rica. Esta situación repercutió favorablemente, sin duda, en los niveles de producción de frutas, verduras y papas en Guatemala,[2] y en la de maíz, frijol y frutas frescas en Honduras, por cuanto los excedentes exportables de estos rubros aumentaron durante la década. A finales de la década Nicaragua también acu-

1 Véase: SIECA, *Balanza comercial del intercambio regional de productos agrícolas 1960-69*, SIECA/CT. RMECA-/III/Dt. 19.

2 Guatemala también aumentó sus exportaciones de semilla de algodón, pero éste constituye un subproducto de una actividad ligada al mercado internacional de materias primas.

muló excedentes de frijol (y de algodón y semilla de algodón) que exportó principalmente a Costa Rica.

b) En productos agrícolas elaborados, Guatemala se constituyó en el abastecedor más importante de los demás países, sobre todo en frutas y verduras procesadas, carnes procesadas y manufacturas de tabaco. Esta situación coincidió con una época en que este país se esforzaba por incrementar sus programas de regadío.

CUADRO 44

CENTROAMÉRICA: Estructura del comercio intrarregional, de acuerdo con los criterios que se indican, 1960-1968

(Millones de pesos centroamericanos)

	1960		*1968*	
	Monto	*Porciento*	*Monto*	*Porciento*
I. *Productos cuya expansión está asociado con el mercado externo*	*5,6*	*29,0*	*19,5*	*30,4*
1. Algodón	1,0		1,3	
2. Semilla de algodón	0,1		2,1	
3. Aceites vegetales	1,5		6,6	
4. Productos alimentación animal ...	0,4		1,3	
5. Margarina y oleomargarina	0,3		1,1	
6. Ganado vacuno	1,7		2,1	
7. Cueros sin curtir	0,1		0,5	
8. Carnes procesadas	0,1		2,3	
9. Pieles curtidas	0,4		2,2	
II. *Productos asociados con el Mercado Común Centroamericano*	*13,7*		*44,7*	
1. Productos relativamente nuevos en el comercio intrazonal	*3,6*	*18,6*	*20,7*	*32,2*
a) Arroz	0,6		4,6	
b) Frutas procesadas	0,4		1,0	
c) Verduras procesadas	0,2		2,2	
d) Manufacturas de tabaco	0,1		1,4	
e) Aves	—		0,8	
f) Huevos	0,3		1,7	
g) Sustitutos de manteca de cerdo .	1,5		4,2	
h) Leche deshidratada	—		0,4	
i) Manufacturas de madera	0,2		2,5	
j) Subproductos pecuarios para alimentación animal	0,3		1,4	

cont. cuadro 44

	1960		*1968*	
	Monto	*Porciento*	*Monto*	*Porciento*
2. Productos relativamente "viejos" en el comercio intrazonal	*10,1*	*52,3*	*24,0*	*37,4*
a) Maíz	1,6		5,4	
b) Frijol	1,7		5,5	
c) Frutas frescas	1,0		3,3	
d) Papas	0,5		1,0	
e) Verduras frescas	0,5		1,8	
f) Tabaco en bruto	0,5		0,8	
g) Ganado porcino	1,5		1,0	
h) Queso y cuajada	0,2		0,8	
i) Madera desbastada	1,0		2,2	
j) Otros productos	1,6		4,2	
Total	19,3	100,0	64,2	100,0

Fuente: SIECA/GT. RSIECA-III/DI, 19.
SIECA/GT. RSIECA-III/DT. 28, Rev. 1.

Nicaragua y Guatemala lograron colocar importantes excedentes de aceites vegetales en los demás países. A pesar de que El Salvador realizó un volumen apreciable de intercambio, se convirtió al final de la década en importador neto, pero fue el principal abastecedor de margarinas y oleomargarinas.

c) Honduras, que era de antes un importante vendedor de productos pecuarios no elaborados (principalmente ganado vacuno y porcino) mantuvo su particular importancia en tal sentido. Sin embargo cabe apuntar que el valor de sus ventas al Mercado Común durante la década se mantuvo estancado, mientras que por otro lado sus compras de aves y huevos procedentes de El Salvador se incrementaron con celeridad. Lo anterior sugiere que la actividad pecuaria de Honduras fue poco flexible a las nuevas posibilidades que ofrecía el Mercado Común.

d) En productos pecuarios elaborados los abastecedores principales (netos) fueron Guatemala y Costa Rica. El primer país gracias al desarrollo de su industria de procesamiento de carnes, mientras que el segundo vendió principalmente sustitutos de manteca de cerdo. En este último rubro Honduras y Nicaragua también lograron importantes ventas netas al resto de la región, pero fueron deficitarios en productos pecuarios elaborados en conjunto.

e) Un último grupo lo constituyen los productos forestales elaborados en los cuales la mayor parte del comercio tuvo lugar entre Honduras y El Salvador, principalmente de madera desbastada.

Aparte de que el comercio haya o no determinado cambios fundamentales en la estructura de la producción agrícola de la región, es importante tener en cuenta cómo evolucionaron los patrones de dicho intercambio, desde el punto de vista de la complementación que pudiera existir en las agriculturas centroamericanas. En tal sentido puede apuntarse que la existencia de condiciones ecológicas similares en los países de la región, y otros factores de orden económico y social, han originado estructuras productivas semejantes. Sin embargo, las diferencias cualitativas y cuantitativas en la organización de la producción agrícola, dieron lugar a grados distintos de utilización de la capacidad potencial de cada país. Lógicamente, economías con una estructura agrícola similar no podrían ofrecer para el intercambio regional muchos productos que fuesen económicamente complementarios, salvo en casos de déficit o excedentes temporales.

A pesar de que las condiciones ecológicas y socioeconómicas de las agriculturas centroamericanas podrían haber conducido a un grado mayor de competencia de la producción agrícola, el análisis del comercio intrazonal durante la década de 1960, muestra que existió cierta complementación en la oferta de bienes. Ésta no fue, hasta antes de 1966, producto de políticas orientadas hacia ese objetivo. Más adelante sin embargo, los países pusieron en práctica programas específicos, algunos de los cuales se orientaron hacia la sustitución de importaciones procedentes de la región, principalmente en productos no elaborados. Así, la complementación en los abastecimientos entre algunos países se debilitó. Esa complementación había tenido lugar en forma significativa, a nivel de los siguientes pares de países: Guatemala-El Salvador, Honduras-El Salvador y Nicaragua-Costa Rica. Es decir, que en su mayor parte, la complementación se ha efectuado más a nivel bilateral que regional.

En ausencia de una política regional en este campo, sería prácticamente imposible proyectar las posibilidades de complementación a mediano y largo plazo, porque las políticas económicas nacionales y las condiciones de orden tecnológico e institucional, dan origen a una reducción de los márgenes de complementación existentes. En este sentido, resulta indudable que las políticas nacionales, caracterizadas actualmente por la tendencia hacia la autosuficiencia, reducen los márgenes potenciales de complementación y podrían conducir a una asignación inadecuada de los recursos regionales.

PARTE SEGUNDA:

PERSPECTIVAS DEL DESARROLLO AGRICOLA DE LOS PAISES CENTROAMERICANOS

1. *COMENTARIO GENERAL*

El desafío que se presenta a los países centroamericanos en los próximos años en orden a superar la insuficiencia histórica del desarrollo de la agricultura, es de proporciones formidables. Por una parte, tendrán que hacer frente a la necesidad de aumentar el ingreso agrícola a un ritmo más acelerado que el de la década pasada. Asimismo, no podrán postergarse por mucho tiempo medidas orientadas a mejorar la distribución de los ingresos, sin poner en peligro la dinámica de todo el sistema. A menos que se tomen medidas significativas en ese orden, tanto dentro de la agricultura como en los demás sectores, será difícil mejorar la imagen social del desarrollo económico de la región. Al contrario, cabría esperar un deterioro progresivo en el módulo distributivo de los ingresos, dadas ciertas fuerzas inherentes de la estructura socioeconómica y política de la región, que empuja hacia mayores grados de concentración de la riqueza y del ingreso.

Por otra parte, será necesario encarar en forma decisiva el problema del subempleo y desempleo, que en última instancia acentúa la desigualdad en la distribución de los ingresos. Cabe recordar que si las personas que componen la fuerza de trabajo agrícola pudieran laborar 280 días en el año, la producción que se requiere para cubrir las necesidades actuales podría obtenerse utilizando la mitad de dicha fuerza de trabajo —y un poco menos en algunos países— o sea que la otra mitad constituye en tal caso un excedente. Éste podría aumentar si la tasa de creación de nuevos empleos no iguala a la del crecimiento demográfico prevista para los próximos 20 años (3,5 por ciento anual). Cualquier avance que los países centroamericanos puedan lograr en materia de generación de nuevos empleos, tendrá repercusiones favorables en el mejoramiento y distribución de los ingresos agrícolas.

Otro aspecto que conviene realzar es la necesidad de aumentar la producción en términos físicos, así como de modificar su composición,

de acuerdo con los cambios que el desarrollo introduzca en la estructura de la demanda interna, y la diversificación de las exportaciones. Los países centroamericanos deberán esforzarse para cubrir adecuadamente los aumentos futuros en la demanda de productos agrícolas, principalmente de alimentos, y que con toda probabilidad serán mayores que los registrados en las últimas décadas. En la medida que la distribución del ingreso mejore, la demanda crecerá aún más y se diversificará, por lo que lógicamente deberán mejorar la calidad y cantidad de los abastecimientos. Aparte de ello, la necesidad de maximizar las exportaciones, requerirá aumentar y diversificar aún más la producción.

Desde luego, lo anterior no significa que la cuestión de la insuficiencia del desarrollo agrícola se plantee en términos de aumentos en la producción. Dada la expansión previsible en la demanda, éstos constituyen un objetivo urgente, pero debe compaginarse con aquéllos de carácter fundamental, en el contexto socioeconómico regional, (aumento del empleo y distribución de ingresos). De otra manera, si los aumentos en la producción se aislaran, sin considerar su relación con los objetivos fundamentales, se estaría distorsionando la perspectiva del desarrollo agrícola futuro.

La compatibilización de objetivos producción-empleo-ingresos conduce al terreno del reacondicionamiento de la estructura agraria y de la tecnología. En cuanto a la estructura agraria, los países tendrán que preocuparse por facilitar a los predios pequeños, las condiciones básicas para que puedan incorporar tecnologías que absorban fuerza de trabajo y generen niveles más altos de ingreso. Y en cuanto a lo segundo, es evidente la necesidad de que se propicie una acción mancomunada conducente a desarrollar y aplicar sistemas de producción que sean congruentes con la dotación de recursos de la región, es decir, que maximicen el uso de los recursos disponibles en escala relativamente amplia (tierra y fuerza de trabajo) y racionalice el de los factores escasos (capital).

La problemática del desarrollo agrícola no se agota en los aspectos anteriores. Hay otros importantísimos campos que deberían ser objeto de preocupación por parte de los países, para poder viabilizar un desarrollo sostenido a largo plazo en el sector agrícola. La organización de los mercados, el desarrollo de los recursos humanos, el montaje de mecanismos eficientes para la difusión de la tecnología, y la conservación y desarrollo de los recursos naturales, ejemplifican esos campos. Se conforma así un cuadro de situaciones que no podrían ser resueltas, sin un vigoroso plan de acción que abarque tanto el nivel nacional como el de la cooperación regional.

2. *PERSPECTIVAS DEL DESARROLLO AGRÍCOLA EN EL CONTEXTO DE LA INTEGRACIÓN*

A diferencia de lo ocurrido con el sector manufacturero, cuyo desarrollo se ha basado fundamentalmente en el Mercado Común, la evolución de la agricultura de los países centroamericanos, ha estado poco vinculado al proceso de integración. Los desarrollos más notables ocurridos recientemente (ganadería vacuna y producción de caña de azúcar) a nivel nacional, por lo general se apoyaron en las posibilidades del mercado internacional. Ello por supuesto no debe considerarse como una cuestión inherente al desarrollo de la agricultura o de la integración. En la experiencia de la década de 1960 en materia de integración agrícola, destacan pocos elementos (en realidad solamente el Protocolo Especial sobre Granos) orientados a superar mediante la cooperación regional, los principales escollos al desarrollo de la agricultura. Como se indicó en el capítulo 8 de la parte primera, los instrumentos que respaldan el grado de integración a que se había llegado antes del conflicto del año 1969, tendían a crear un clima propicio para el desarrollo del libre comercio en general y de productos agrícolas en particular. Sólo en el Protocolo Especial sobre Granos se incluyeron compromisos en cuanto a coordinación de políticas de producción y de comercio extrarregional.

Las perspectivas del desarrollo agrícola bajo el programa de Integración Económica, serían bastante pobres si aquél se limitara a la creación y perfeccionamiento de una zona de libre comercio. El régimen de libre comercio puede, por sí, teóricamente, originar una "creación de comercio" que significa un desplazamiento de los productores deficientes (de altos costos) por los eficientes (de bajos costos). Se transita así hacia la especialización de la producción agrícola, y supuestamente hacia grados más altos de eficiencia en el uso de los recursos. Una vez perfeccionado el libre comercio, si los precios de los productos agrícolas

reflejaran las ventajas relativas de los costos de producción a nivel regional, ocurriría una baja en los ingresos de los agricultores menos eficientes. En el caso centroamericano se trataría de los propietarios de microfincas y fincas subfamiliares, que producen principalmente para el mercado interno, y que en algunos casos están soportando ya los efectos del desplazamiento que les ocasionan empresas de tipo multifamiliar, más eficientes, en el ámbito nacional.

El libre comercio como tal, no mejora, pues, el horizonte del desarrollo agrícola. Lo que se requiere en los países centroamericanos no es que ocurra el desplazamiento de los productores ineficientes, sino que éstos se conviertan en eficientes, para lo cual se les debieran proveer las condiciones básicas: tierra, servicios de apoyo financiero y tecnológico, organización y comercialización.

Las perspectivas del desarrollo agrícola en un contexto de libre comercio son, entonces, limitadas. Por una parte, dadas las condiciones socioeconómicas y la similitud de los factores ecológicos imperantes en la región, el libre comercio conduciría a una especialización agrícola limitada, requiriéndose más bien, acuerdos específicos sobre la materia. De otra manera, podría repetirse la historia, en el sentido de que algunos márgenes de especialización que emergieron en el pasado, básicamente como resultado de diferencias en la capacidad de los aparatos productivos nacionales, se debiliten por la falta de acuerdos y mecanismos de coordinación regional de las acciones nacionales de producción. De esa cuenta no podrían alcanzarse grados crecientes de especialización.

Por otro lado, se tiene que los países aplican políticas de precios para algunos productos agrícolas, con el objeto de proteger los ingresos de los agricultores, y evitar un desplazamiento total de los pequeños productores no eficientes. Con frecuencia, los precios vigentes no son los de equilibrio que prevalecerían en condiciones de libre comercio basado en la especialización regional de la producción. Antes de que esas políticas sean uniformes el intercambio regional de los productos afectados podría no aumentar o aumentar poco, con escasa incidencia en la especialización. Acuerdos para unificar esas políticas son necesarios, pero no caen dentro de un esquema de libre comercio, sino corresponden a grados de mayor integración.

El libre comercio agravaría entonces la situación de los agricultores menos eficientes y ahondaría el conflicto básico de la agricultura de los países de Centroamérica, que es la desigual distribución de los frutos del desarrollo. Por lo demás, cabría esperar que se confronten problemas para que los gobiernos convinieren en situaciones de libre comercio que afectaran los niveles de empleo, sin mecanismos compen-

satorios. Todo esto no hace sino mostrar que los acuerdos de libre comercio por sí solos, más que enriquecer las perspectivas del desarrollo agrícola las empobrecen, y no facilitan a los países aprovecharse de las ventajas que ofrece la integración en tal sentido. Por esta razón, conviene explorar las perspectivas que pudieran darse si en vez del libre comercio exclusivamente, se estableciera un sistema de amplia cooperación regional, dentro del contexto que supone el acercamiento progresivo hacia la unión económica.

Es indudable que el cuadro de las perspectivas del desarrollo agrícola de los países centroamericanos se enriquece con un grado de mayor integración. Así por ejemplo, una mayor integración conduce a una tasa más alta de crecimiento global de la economía, lo cual repercute en una ampliación del mercado para los alimentos y materias primas de origen agrícola. La ampliación de los mercados sí favorece la especialización de la producción y un mejor aprovechamiento de los recursos disponibles, transitándose de aquí hacia una producción más eficiente, con efectos favorables en el ingreso de los productores y de consumidores, provocando nuevos efectos en el crecimiento del mercado.

Por otra parte, a través de una acción regional serían más productivos los esfuerzos en materia de investigación agrícola y tecnológica, que si los países actuasen aisladamente. En los hechos, cabría esperar que en campos del desarrollo donde los resultados no pueden computarse fácilmente en términos de relaciones beneficio-costo, como es el campo de la investigación, la acción regional viene a multiplicar la efectividad de los esfuerzos nacionales en los correspondientes campos.

También es importante destacar otras áreas en las que se visualizan perspectivas favorables para la agricultura, como resultado de una mayor integración. Por ejemplo, el mejoramiento de las posibilidades de aumentar la producción exportable, como consecuencia de una organización regional orientada a fortalecer la capacidad de negociación en los mercados mundiales, ya se trate de productos llamados tradicionales o de nuevos rubros; la seguridad de mercado para los productores regionales en la medida que se armonicen las políticas de precios, sistemas de comercialización, etc., esfuerzos conjuntos para el suministro de materiales estratégicos para el desarrollo agrícola (bienes de capital, insumos, asistencia técnica externa, etc.); la solución de algunos problemas del desarrollo en el marco multilateral como por ejemplo, el abastecimiento de granos básicos ya puesto en práctica como parte de las disposiciones contenidas en el Protocolo Especial sobre Granos; la formación de reservas amortiguadoras de alcance regional las que inclusive podrían utilizarse para el financiamiento de nuevas obras de

desarrollo agrícola (al estilo del Programa Mundial de Alimentos). En fin, la relación recíproca que se establece entre el desarrollo regional y el nacional en un proceso de alimentación y realimentación, supone ventajas indiscutibles de una mayor integración, respecto a la viabilidad del desarrollo agrícola.

Por otro lado, cabría señalar que negociaciones adecuadas a nivel regional, facilitarán la puesta en práctica de algunas medidas de política tendiente a mejorar la distribución de los ingresos agrícolas, sobre las que cabría prever menos factibilidad si éstas se enfocan con un criterio exclusivamente nacional.

Más adelante, en cada uno de los aspectos que cubre este estudio de perspectivas se hace referencia a algunos acuerdos que caracterizarían una etapa de mayor integración en la agricultura centroamericana, los cuales se concretarán aún más en la tercera parte, que contiene la estrategia para el desarrollo agrícola.

3. *EL CRECIMIENTO DE LA DEMANDA FUTURA DE PRODUCTOS AGRICOLAS*

3.1 *Comentario general*

Como se señaló anteriormente, los países centroamericanos deberán hacer durante la próxima década un esfuerzo sustancial en materia de producción agrícola, a fin de atender adecuadamente las necesidades provenientes del aumento de la demanda interna y externa. El extraordinario incremento demográfico que experimentará la región en los años venideros, más la demanda suplementaria que se originará en los cambios en el ingreso por un lado, y la exigencia que se plantea al sector agrícola en materia de nuevos aportes para maximizar y diversificar las exportaciones por el otro, son factores que habrán de determinar la magnitud y estructura de la producción agrícola futura. Se estima que la demanda global de alimentos en el nivel interno aumentará a razón del 4,7 por ciento anual si no se modifica la distribución del ingreso. Si, por el contrario, y como es ya una necesidad impostergable en la región, se hace un esfuerzo por mejorar el nivel de vida de los estratos bajos, ello se reflejaría en un aumento adicional en la demanda total, o sea que ésta crecería al 6,5 por ciento anual. Por aparte, el análisis de las perspectivas de las exportaciones indican que éstas podrían aumentar en un 5,5 por ciento anual bajo una hipótesis optimista. Así, los países tendrían que esforzarse para que la producción aumente en cerca del 6 por ciento por año, lo cual significará superar notablemente la tasa histórica, que fue del 4,4 por ciento.

3.2 *La demanda interna*

En los próximos años el volumen de la demanda interna de productos agrícolas tenderá a aumentar en forma más acelerada que en el pasado. Los efectos dimanantes del crecimiento demográfico serán más acentuados. La población regional crecerá a tasas que se contarán entre las más altas del mundo. Así, en 1980 Centroamérica deberá producir alimentos suficientes para cubrir las necesidades de 5,6 millones de personas más de las que existían en 1970, y para 7,9 millones más que se sumarán entre 1980 y 1990. No hace falta discurrir sobre el significado del crecimiento demográfico en cuanto al abastecimiento de alimentos, puesto que se percibe fácilmente. Hay, sí, otros hechos que es importante realzar. Por ejemplo, no se trata sólo de que la producción alimentaria avance a un ritmo paralelo al crecimiento demográfico; deberá ser suficiente para satisfacer necesidades adicionales que se originarán en aumentos de los ingresos. Por una parte, el incremento demográfico impone un límite crítico de aumento en la producción (3,5 por ciento anual). Cualquier rezago que con respecto a este límite registre la producción, se reflejaría en un deterioro de las disponibilidades regionales, o bien en presiones sobre la balanza de pagos. Además, como resultado del mejoramiento en los ingresos, se registraría un aumento en el consumo por persona que fluctuaría entre 1,8 y 2,4 por ciento anual en los cereales; entre 1,0 y 4,9 por ciento en los productos de la ganadería; entre 0,4 y 1,7 por ciento en las frutas; 1,4 y 3,3 por ciento en verduras y aceites vegetales. Si los ingresos se redistribuyeran a nivel de toda la economía, de manera que la estructura correspondiente se modificara en los términos propuestos por CAFICA,[1] las tasas de incremento en el consumo de alimentos por persona antes señalados serían mayores en las proporciones siguientes: entre 12 y 25 por ciento en los cereales; entre 20 y 60 por ciento en los productos de la ganadería; entre 25 y 50 por ciento en las frutas; y alrededor de un 50 y 6 por ciento en verduras y aceites vegetales, respectivamente.

El aumento y redistribución de los ingresos afectarían el volumen y estructura de la demanda. A medida que los grupos poblacionales más pobres obtengan mayores ingresos, cabría esperar que una parte importante de los aumentos se destinen a mejorar los patrones alimenticios. Así, aumentaría más la demanda de los alimentos llamados pro-

[1] CAFICA: *Plan perspectivo para el desarrollo y la integración de la agricultura en Centroamérica,* (PACA). *Marco cuantitativo,* CAFINT 4/72.

tectores (carnes, leche, grasas y aceites, y otros). O sea que sólo si el ingreso se distribuye en forma más equitativa, resulta realista referirse a un mejoramiento en los niveles nutricionales de la población. Ya se destacó el insuficiente consumo de calorías y proteínas que aquellos estratos, bien sea que se le compare con los estándares recomendados o con el de los grupos mejor acomodados. El mejoramiento de la situación nutricinal no supone sencillamente elevar los promedios nacionales o regionales del consumo de alimentos, sino que debe asegurarse a los estratos inferiores un nivel adecuado de nutrición. Según se indicó en la primera parte de este estudio (capítulo 3) cerca de un 57 por ciento de la población regional tiene en la actualidad un consumo de calorías muy inferior a los estándares recomendados. Por ello, el aumento efectivo en el consumo de alimentos debería ser mucho mayor al que pudiera establecerse de una simple comparación entre las disponibilidades reales por persona y las metas que fueren recomendadas.

Cuadro 45

CENTROAMÉRICA: Probable evolución de la demanda de alimentos, según se mejore o no el ingreso de los estratos bajos de la población (1970 = 100)

	1970	*1980*		
	(1)	*Sin distribución de ingreso (2)*	*Con distribución de ingreso (3)*	*Aumento relativo (3) : (2)*
Cereales	100	153	162	5,9
Tubérculos	100	149	155	4,0
Musáceas, cítricos y otras frutas	100	149	161	8,0
Caña de azúcar	100	153	163	6,5
Frijol	100	159	173	8,8
Oleaginosas	100	175	197	12,6
Hortalizas	100	151	172	13,9
Carnes	100	165	237	43,6
Huevos	100	160	177	10,6
Leche	100	156	171	9,6
Cacao	100	161	184	14,3
Café	100	151	171	13,2
Total	100	158	181	14,6

Fuente: SIECA, con base en cálculos de GAFICA.

De lo anterior se infiere que la demanda futura de alimentos crecerá más rápidamente, en términos relativos, para los productos llamados superiores, en comparación con la de los inferiores, que son los que proveen la mayor parte de los carbohidratos que consume la población. Esta apreciación se confirma con las cifras de los cuadros 45 y 46 de esta segunda parte, en los cuales se compara el incremento en el consumo de alimentos por persona, con y sin distribución de ingresos, y la probable estructura del consumo global a la altura de 1980, respectivamente. Desde luego habrán diferencias entre los países —en algunos casos significativas— según sean la magnitud del crecimiento demográfico de cada cual; los niveles actuales y composición del consumo de alimentos; los incrementos en el ingreso por persona y la efectividad con que funcionen los instrumentos igualadores de la distribución de los ingresos. De acuerdo con el análisis contenido en el capítulo 3 de la Primera Parte, resulta fácil apreciar el enorme esfuerzo que en este orden tendrán que realizar Guatemala, El Salvador y Honduras, que son los países donde se observan los déficit nutricionales más amplios.

CUADRO 46

CENTROAMÉRICA: Estructura probable de la demanda interna de alimentos, según que haya o no distribución de los ingresos

(Porcentajes)

	1970	*1980*	
		Sin distribución de ingreso	*Con distribución de ingreso*
Cereales	21,8	21,1	19,50
Tubérculos	1,4	1,3	1,2
Musáceas,, cítricos y otras frutas	6,5	6,1	5,8
Caña de azúcar	4,8	4,7	4,4
Frijol	4,3	4,3	4,1
Oleaginosas	11,3	12,6	12,3
Hortalizas	7,5	7,2	7,2
Carnes	14,0	14,6	18,4
Huevos	7,9	8,0	7,7
Leche	14,7	14,5	13,9
Cacao	0,1	0,1	0,1
Café	5,6	5,3	5,3
	100,0	100,0	100,0

Fuente: SIECA, con base en cálculos de CAFICA.

Sin perjuicio de referirse más adelante a las posibilidades que ofrece la cooperación regional en este campo, puede anticiparse que algunos arreglos podrían ser muy promisorios. Así por ejemplo, acuerdos de especialización en la producción agrícola facilitarían, sin duda, obtener a más corto plazo y al menor costo social, en términos regionales, aumentos en la producción de determinados rubros alimenticios. Sobre este aspecto se volverá más adelante.

3.3 *Perpectivas de las exportaciones extrarregionales*[1]

Las características del mercado internacional no permiten hacer supuestos muy optimistas con respecto a la evolución futura de las exportaciones centroamericanas hacia el resto del mundo. Una proyección realizada por GAFICA para el estudio de perspectivas de la década, permite estimar que durante la década 1970-1980, el valor de las exportaciones agrícolas de Centroamérica podrían aumentar entre 3,9 y 5,5 por ciento anual. El último porcentaje aludido constituye una hipótesis optimista, que demandaría un gran esfuerzo por parte de los países en materia de negociación y conquista de mercados, el cual debería canalizarse a través de los organismos internacionales o directamente a los países compradores según el producto de que se trate.

Mantener el ritmo de crecimiento de las exportaciones plantea a los países un esfuerzo importante en materia de aumento y diversificación de la producción. Así, por ejemplo, aunque podrían esperarse aumentos de hasta un 17,0 por ciento anual en el valor de las exportaciones de algodón, mantener un ritmo de producción interna tan alto podría resultar problemático. Las perspectivas de la producción interna de esta fibra, según se apunta en el capítulo siguiente, no son tan promisorias. Salvo que los precios se elevaran tanto que fuera rentable el cultivo en áreas marginales o degradadas, o la transferencia de recursos desde la ganadería. En caso contrario, es posible que la producción llegue a estancarse en el futuro, y los países tendrían que redoblar las acciones en el campo de la diversificación. Además, la hipótesis optimista exigiría

[1] Documento de referencia: *Perspectivas del comercio de exportación agrícola de Centroamérica*, GAFINT 5/72. Este documento contiene un amplio análisis de los diferentes factores que están influyendo en el comportamiento del mercado mundial de productos agrícolas. Se señala también algunas acciones que los países podrían poner en práctica para materializar niveles crecientes de exportación. Por esa razón se omiten aquí nuevas consideraciones sobre las perspectivas de cada uno de los principales productos.

una acción más definida en el mismo sentido, puesto que correspondería a los productos "no tradicionales" una participación creciente en el aumento futuro de las exportaciones.

En resumen, los esfuerzos que los países centroamericanos realicen en materia de negociaciones en bloque, diversificación de las exportaciones, agresividad comercial, etc., permitirían materializar un crecimiento del 5,5 por ciento en el valor de las exportaciones, lo cual significaría un ritmo de aumento menor al registrado durante la década anterior.

4. *PERSPECTIVAS DE LA PRODUCCIÓN AGRÍCOLA*

4.1 *Comentario general*

De acuerdo con lo señalado en los capítulos anteriores, resulta evidente la necesidad de aumentar la producción agrícola y modificar su estructura, con el fin de atender la demanda, subsanar niveles deprimidos de consumo, abastecer ramas agroindustriales y aumentar y diversificar las exportaciones. O sea que se trata de alcanzar un equilibrio global y estructural entre la producción y las necesidades.

En términos del equilibrio global, se mencionó que la demanda podría crecer en alrededor del 6,5 por ciento anual durante la próxima década. En términos generales las acciones de producción deberían tender a lograr aumentos proporcionales en la misma, salvo en algunos casos especiales (maíz, verduras, hortalizas, etc.) en los cuales un mejoramiento en los sistemas de almacenamiento y conservación facilitaría recuperar volúmenes importantes que ahora se pierden.

Sin embargo lograr un equilibrio estructural entre la producción y la demanda interna y la diversificación de las exportaciones, requeriría importantes esfuerzos. La demanda interna crecerá más rápidamente en los productos pecuarios. Esta tendencia se fortalecerá a medida que mejore el nivel de ingreso de los grupos más pobres de la población, debido a la alta elasticidad-ingreso de la demanda de aquellos productos. Se estima que a la altura de 1980 los productos pecuarios podrían representar el 37 por ciento de la demanda y el 40 por ciento si mejora la distribución de los ingresos (en 1970 era el 36 por ciento).

La producción agrícola del futuro deberá responder también a las exigencias crecientes que se hacen al sector para contribuir a aumentar y diversificar las exportaciones. En este sentido, y ante la pérdida de dinamismo de la demanda de los productos de exportación llamados tradicionales, será necesario profundizar el esfuerzo de diversificación,

como condición básica para que se mantega un satisfactorio aumento en las exportaciones.

Naturalmente, el problema va más allá de lograr el equilibrio global y estructural de la producción frente a la demanda. Los países centroamericanos deberían compatibilizar las acciones de producción con los objetivos fundamentales del desarrollo. Es decir, que los objetivos de producción no pueden perder de vista lo que se refiere a la utilización y conservación adecuada de los recursos; el mejoramiento de los niveles de empleo y de los ingresos; y la necesidad de introducir un reacondicionamiento en la estructura agraria. Surgen, entonces, algunos interrogantes. Por ejemplo: ¿bastarían los esfuerzos convencionales de fomento de la producción para lograr que ésta aumente en forma concordante con la demanda y las exigencias de mayores exportaciones? ¿O será necesario un tipo de medidas de mayor profundidad? ¿Qué opciones se abren en cuanto a acelerar la producción en forma congruente con las necesidades de aumentar el empleo y redistribuir los ingresos? ¿Hasta dónde el cuadro de opciones mejoraría mediante la acción mancomunada de los países en determinados campos del desarrollo agrícola?

4.2 *Las opciones para aumentar la producción agrícola*

Para aumentar la producción agrícola los países centroamericanos tienen dos caminos: a) expandir el espacio agroeconómico, sobre todo hacia la vertiente del Atlántico; y b) aumentar los rendimientos por unidad de superficie. La decisión sobre utilizar uno u otro procedimiento resulta una cuestión de fundamental importancia. En primer término, si se opta por un aumento en la productividad por área, lo cual supone el mejoramiento tecnológico de la agricultura, los recursos deberían asignarse hacia la investigación y extensión agrícolas, educación, desarrollo de los recursos humanos, provisionamiento de insumos, y otros rubros asociados. En cambio, la extensión del espacio agroeconómico significaría dar prioridad a aquellas áreas vinculadas con la incorporación de nuevas tierras. En segundo lugar, el procedimiento que se decida utilizar es importante por lo que atañe a la cooperación regional como un elemento que fortalecería las bases de un desarrollo agrícola duradero. Existen amplias posibilidades para una acción regional fructífera en áreas relacionadas con el desarrollo tecnológico (investigación, adiestramiento, etc.) mientras que parecerían existir muy pocas en relación con la ampliación de la frontera agrícola.

Dadas las características del desarrollo agrícola centroamericano los países deberían decidirse por la opción tecnológica, esto es, por incrementar los rendimientos. La frontera agrícola de la región no es ilimitada, y basar el esfuerzo de desarrollo en su continua expansión no sólo demandaría cuantiosos recursos, sino conduciría a una dispersión mayor de una agricultura ineficiente. Además, esa expansión tendrá que operar necesariamente hacia el Atlántico, región cuyo potencial productivo no es conocido con exactitud y, por consecuencia, tampoco los métodos más apropiados para su manejo.

4.2.1 *El aumento de los rendimientos unitarios*

Los países centroamericanos tienen perspectivas muy amplias para aumentar la producción agrícola, mejorando los rendimientos. Durante le década 1960-70, la productividad por unidad de superficie registró un modesto incremento: 1,6 por ciento anual. La trayectoria de la productividad fue más dinámica en la agricultura orientada a los mercados internos (2,3 por ciento anual) que en la de exportación (1,6 por ciento), lo cual no significa que la primera sea más eficiente. Más bien es todo lo contrario. En la agricultura de exportación se ha avanzado más en el aspecto tecnológico, de modo que los niveles de productividad son relativamente satisfactorios. Así, los cambios en los redimientos operan en forma más lenta. En cambio, en la agricultura para consumo interno, los rendimientos medios todavía están muy por debajo de los obtenidos por aquellas unidades consideradas más eficientes.

El hecho de que la productividad por unidad de superficie sea baja, abre amplias posibilidades para aumentar la producción, si se mejora la tecnología. Desde que algunos predios han logrado multiplicar varias veces los rendimientos medios nacionales, ello daría a entender que es factible un cambio tecnológico en la agricultura. Sin embargo, habría que superar los obstáculos que provienen de las condiciones estructurales de los predios, por un lado, y la falta de mecanismos eficientes para difundir la tecnología, por el otro. Superadas estas limitaciones, podrían obtenerse resultados satisfactorios a corto plazo, a base de innovaciones tecnológicas sencillas, (uso de semillas mejoradas y fertilizantes, mejoras en las labores culturales, etc.) dada la amplitud de la brecha entre los rendimientos medios y los obtenidos por las unidades más eficientes.

Desde luego, tanto en la agricultura de consumo interno como en la de exportación, las unidades más eficientes no han agotado los

elementos tecnológicos conocidos. En realidad, ellas están en una etapa de tránsito desde una forma tradicional de producir, hacia formas que incorporan una tecnología avanzada. Así por ejemplo, en niveles experimentales se han obtenido rendimientos que multiplican 3 veces los promedios actuales en café; 2 veces los de algodón y caña de azúcar; 3,5 veces los de frijol y 7,7 veces los de maíz. En ganadería bovina los rendimientos en carne han sido duplicados y los de leche sextuplicados. Suponiendo que no fuera viable durante la próxima década generalizar una tecnología avanzada como la sugerida en la columna 3 del cuadro 47 de esta segunda parte, no sería ese el caso tratándose de la tecnología mejorada supuesta en la columna 2 del mismo cuadro. Es decir que los rendimientos obtenidos por las empresas más eficientes podrían extenderse a un gran número de unidades productivas. Para lograr esto se requieren, sin embargo, algunas condiciones básicas. Si no, cabría preguntarse por qué si los cambios en los rendimientos pueden obtenerse fácilmente, ello no ha ocurrido en los países centroamericanos. En la primera parte de este informe han sido destacados los principales factores asociados con esta situación. Más adelante se examinan las posibilidades de superarlos.

4.2.2 *La expansión de la superficie bajo cultivo*

Es indudable que todos los países, excepto El Salvador, tienen posibilidades de ampliar la superficie bajo cultivo. Del espacio útil para la actividad agrícola un 27 por ciento está aún sin utilizar localizado, en su mayor parte, en la costa del Atlántico.

Las posibilidades de acudir a la ampliación de la frontera agrícola como medio para aumentar la producción, no son del todo favorables. No hay total compaginación entre los requerimientos ambientales de diversos productos agrícolas y las características ecológicas de las áreas disponibles. Ello podría dificultar el logro del equilibrio estructural entre oferta y demanda de productos agrícolas. Luego, concurren otros factores: a) aunque la frontera agrícola podría ampliarse sobre unos once millones de hectáreas, visualizando la cuestión sobre el largo plazo, esa superficie resulta más limitada de lo que parece. Cálculos realizados por la Secretaría sobre relaciones hombre/tierra y variables tecnológicas, permiten estimar *grosso modo*, que la frontera agrícola regional podría agotarse a la altura del año 1990. De acuerdo con estas estimaciones, la frontera de El Salvador y Costa Rica virtualmente se está agotando y en los otros tres países ello ocurriría a la altura del año 2.000. b) no se poseen suficientes conocimientos sobre el potencial

de los recursos de la vertiente del Atlántico, ni todas las respuestas sobre cómo manejarlos sin detrimento de su capacidad productiva.

A pesar de lo anterior, es indudable que algunas actividades específicas podrían constituir una base racional para ampliar la frontera en términos productivos. El desarrollo forestal, el cultivo de la palma africana, banano, especias y otros, podrían representar opciones favorables en tal sentido. Los estudios de cuencas multinacionales y de regionalización y zonificación agrícolas, propiciados por la Secretaría aportarán sin duda elementos más concretos sobre el particular.

En todo caso, habría que tomar en cuenta algunas circunstancias. Una es que la escasez de recursos para financiar el desarrollo agrícola de Centroamérica aconsejaría ponderar cuidadosamente las alternativas para su asignación más productiva. Los costos de incorporar nuevas áreas, sobre todo bajo las modalidades usuales en Centroamérica, son muy elevados. Ya se ha indicado que una estimación muy conservadora permite calcularlos en unos $CA 200 por ha. La productividad social de estos recursos aplicados a la transformación tecnológica del espacio económico actual indudablemente sería más alta. Una segunda cuestión se relaciona con la experiencia acumulada en Centroamérica, con relación a los proyectos de expansión de la frontera agrícola, a través de la colonización. Ya se indicó en otro documento,[1] que los resultados obtenidos en los países centroamericanos en proyectos de colonización distan de ser satisfactorios. Sin embargo, cabe reconocer que los desplazamientos poblacionales que conllevan estos programas aliviarían parcialmente las presiones sobre el mercado de trabajo rural. De acuerdo con los proyectos que los países tienen en ejecución o estudio, la colonización permitiría incorporar durante la primera mitad de la próxima década cerca de un millón de hectáreas. Las perspectivas de estos proyectos serían más favorables en la medida que se introduzcan cambios en la organización. Un esfuerzo en orden a desarrollar nuevos tipos de empresa modificaría en términos sustanciales, la factibilidad de la colonización como una vía para incorporar productivamente nuevas áreas a la agricultura.

1 GLODOMIRO SANTOS DE MORAIS: *La movilidad de la mano de obra en Centroamérica*, 1972.

4.3 *Perspectivas de la producción de los principales rubros*

4.3.1 *Granos básicos*

En Centroamérica hay amplias perspectivas para aumentar la producción de granos básicos. Los rendimientos medios actuales están muy por debajo de los que obtienen predios relativamente eficientes. O sea que mejorando la productividad por unidad de superficie podría generarse suficiente producción para abastecer la demanda regional e, inclusive, disponer de excedentes exportables. Dado el grado de tecnología, pobre en general, que predomina en las explotaciones de granos básicos, excepto en cierta medida en el arroz, sería posible incrementar rápidamente las cosechas si algunas innovaciones tecnológicas, aunque fuesen elementales, pudieran difundirse con mayor amplitud. Por ejemplo, los rendimientos unitarios de maíz a finales de la década promediaban poco más de 1.000 kg. por ha. En esa misma época, las fincas más eficientes estaban obteniendo hasta 3.800 kgs. o sea casi 4 veces más que el promedio regional. Naturalmente, en el caso del maíz, cuyo cultivo está extensamente difundido, en respuesta a necesidades de estricta subsistencia de pequeños agricultores, no podría generalizarse un rendimiento tan alto. Las restricciones que el tamaño de los predios impone a la transformación tecnológica son más serias en este caso, además de que por las circunstancias señaladas se ha extendido a suelos marginales. De cualquier manera, el margen de mejoramiento en los rendimientos unitarios, es muy amplio. Una medida sencilla, como es el uso adecuado de fertilizantes permitiría duplicarlos, y triplicarlos si se utilizan semillas mejoradas. Otras innovaciones (rotación de cultivos, uso de semillas certificadas, cambios en los métodos de cultivos, etc.) aumentaría aún más la productividad, probablemente hasta en 6 ó 7 veces los promedios actuales.

En frijol también existe el problema de que un porcentaje muy alto de la producción proviene de predios muy pequeños. Hay dificultades adicionales localizadas en el control deficiente de plagas y enfermedades, y no se disponen de variedades de alto rendimiento. Aun así, las unidades productivas más eficientes han doblado el rendimiento promedio regional. En este último tiene una marcada incidencia el cultivo intercalado con maíz que se practica en algunos países, de manera que una ampliación de las unidades especializadas favorecería los aumentos en la producción.

CUADRO 47

CENTROAMÉRICA: Márgenes de producción por desarrollo tecnológico en cultivos seleccionados y ganadería (1969)

(Kilogramos por hectárea y por centenar de cabezas)

Producto	*Rendimiento medio centroamericano* [1] (*1*)	*Rendimiento modal comercial con tecnología mejorada* [2] (*2*)	*Rendimiento experimental con tecnología avanzada* [3]	*Con tecnología mejorada* (*2 ÷ 1*)	*Con tecnología avanzada* (*3 ÷ 1*)
Producto de exportación					
Café	604	960	1.900	1,5	3,1
Algodón	2.093	2.570	3.800	1,2	1,8
Caña de azúcar	48.142	90.160	100.000	1,8	2,0
Productos de consumo interno					
Maíz	1.035	3.800	8.000	3,7	7,7
Sorgo	1.117	4.500	7.600	4,0	6,8
Frijol	652	1.280	2.300	1,9	3,5
Arroz	2.046	5.150	10.000	2,5	4,9
Ganadería					
Carne [4]	2.500	3.400	5.000	1,4	2,0
Leche (por 100 cabezas) [4]	13.000	16.000	75.000	1,2	5,7

Fuente: CAPTCA, hojas de producción utilización de productos agrícolas en Centroamérica (datos no publicados); SIECA, Sección de Desarrollo Agropecuario; recopilaciones con base en publicaciones técnicas de los países centroamericanos.

1 Promedio ponderado de los rendimientos medios nacionales de los cinco países centroamericanos en el período 1967-69.

2 Rendimientos modales existentes actualmente en operaciones comerciales.

3 Rendimientos obtenidos experimentalmente en estaciones experimentales de Centroamérica, aunque algunas operaciones comerciales han reportado estos rendimientos.

4 Producción de carne y leche por centenar de cabezas en el hato regional.

En arroz se ha progresado en el uso de variedades de alto rendimiento, pero el aspecto global de la tecnología no se ha desarrollado en forma generalizada a pesar de que, a diferencia de los casos anteriores, su producción se genera en fincas medianas o grandes. De ahí que los rendimientos medios sean todavía muy bajos en relación a los alcanzados por las fincas eficientes. Esto significa que existe un margen amplio para mejorar los rendimientos unitarios y la producción total.

También pueden mejorarse los rendimientos en sorgo. Actualmente son muy bajos (cerca del 25 por ciento de los que reportan fincas eficientes) debido a la baja tecnología y a que se utilizan tierras marginales. Una relocalización progresiva del cultivo y mejoras en los sistemas de producción permitirían obtener cosechas más abundantes.

En trigo el único país productor es Guatemala y las posibilidades de mejorar la productividad y la producción hacia el futuro son promisorias. Pero ello no significa que este país pudiera llegar a cubrir sus necesidades ni mucho menos abastecer al mercado regional. Pese a todo lo que la producción guatemalteca aumente durante la próxima década, la región continuará dependiendo de abastecimientos del exterior.

4.3.2 *Café*

El uso de la tecnología actualmente conocida podría permitir una notable mejoría en los rendimientos por unidad de superficie, en las plantaciones de café. Dos de los países han logrado ya un nivel aceptable de tecnología, pero la productividad por hectárea todavía puede mejorarse. En los otros tres países estas posibilidades son aún mayores. Por la incertidumbre que constantemente surge en las condiciones del mercado mundial de este producto, es de esperarse que los aumentos en la producción provengan de cambios en los rendimientos unitarios. El desarrollo de plantaciones nuevas —que no sean de reposición— probablemente sea limitado en la próxima década.

4.3.3 *Algodón*

La producción de algodón ha llegado a niveles de eficiencia y productividad relativamente altos. Sin embargo, las perspectivas de aumentar la producción no son del todo alentadoras. El cultivo sucesivo durante varios años sobre los mismos suelos está provocando su degradación. Si la tecnología utilizada no garantiza la conservación de la capacidad

productiva de los suelos, podría suceder que fuera disminuyendo la extensión utilizada para este cultivo —sin que existan amplios márgenes para el incremento de la productividad— a medida que la degradación vaya haciéndose más aguda y, por consecuencia, el mantenimiento de la productividad sea posible sólo a base de costos crecientes. No ha existido equilibrio entre la tecnología de producción y la que se aplica para evitar la pérdida de la capacidad productiva del suelo por efectos de la erosión, disminución del contenido de materia orgánica, deterioro de la estructura, etc. Además, la forma cómo la tecnología se ha aplicado, ha ido produciendo desajustes en el cuadro biológico de las zonas productoras, y ha dado lugar también a la aparición de nuevas plagas y a la acumulación de residuos tóxicos en otros productos.[1] Cabría esperar, a la luz de estas circunstancias, que la producción no aumente espectacularmente en el futuro, a menos que los precios tuvieran un repunte tal que hiciera económico incorporar tierras marginales, o sustituir ganadería por algodón.

4.3.4 *Caña de azúcar*

La posibilidad de aumentar la producción regional de caña de azúcar mediante una mejoría en la productividad ,es relativamente grande. Ello se deduce del nivel de rendimientos unitarios actualmente registrados, en comparación con los que se están obteniendo en otras áreas de actitudes naturales similares, en donde se utilizan variedades de más altos

[1] Sería un error pasar por alto este aspecto. Sus efectos en la salud de la población que habita en las zonas algodoneras y en las áreas circunvecinas hacia las que se dispersa el efecto de los insecticidas es evidentemente nocivo. La acumulación de residuos tóxicos en el medio ambiente y en los productos agrícolas, debería constituir motivo de preocupación por parte de los países. Por lo demás, las exportaciones de Centroamérica podrían confrontar problemas si algunos de los productos sobrepasara los límites de tolerancia establecidos en cuanto al contenido de materiales tóxicos, los cuales se están haciendo cada vez más estrictos, por lo menos en los Estados Unidos. Así por ejemplo, en la Reunión de Expertos Gubernamentales sobre Reglamentaciones Sanitarias, de Cuarentena y Salubridad, celebrada en Washington a principios de 1972, se llegó, entre otras cosas, a las conclusiones de que "el uso de algunos productos químicos y biológicos en la producción agropecuaria o en el procesamiento de sus productos derivados, representan directa o indirectamente riesgos a la salud humana"... y que "en ese contexto, como resultado de descubrimientos que conducen a nuevas reglamentaciones encaminadas a proteger la salud de los consumidores, el problema de las reglamentaciones de sanidad, cuarentena y salubridad, adquiere cada vez mayor relevancia desde el punto de vista de su incidencia en el comercio internacional".

rendimientos y métodos de cultivo más avanzados. Un esfuerzo de experimentación agrícola, orientado a la evaluación del comportamiento de variedades de alto rendimiento y de prácticas culturales más adecuadas, podría suministrar a un plazo relativamente breve, bases para duplicar los rendimientos actuales. El efecto varietal podría operar en dos sentidos. Por un lado en cuanto a los rendimientos físicos de caña por unidad de superficie, y en seguida en los rendimientos de azúcar por peso específico de caña. En este último aspecto tienen que ver las variedades de caña y el mejoramiento en los métodos de procesamiento a nivel de los ingenios.

Existen también posibilidades de ampliar la superficie bajo cultivo, particularmente en las zonas de regadío, ya que el adecuado suministro de agua constituye el elemento principal para maximizar la eficiencia de la producción.

4.3.5 *Oleaginosas*

En términos generales Centroamérica podría aumentar su producción de oleaginosas sin mayores inconvenientes. Existen márgenes para acrecentar las cosechas en todos los rubros tradicionales (excepto el algodón, según se indicó antes) y además, mediante los esfuerzos necesarios en materia de investigación y experimentación, podrían difundirse otros que por ahora se cultivan sólo excepcionalmente.

Los productos de mayor significación en la oferta actual son el algodón (semilla), la palma africana, ajonjolí y el maní. El maíz, girasol, linaza, soya, etc. son poco utilizados, pese a que no se ha descartado por métodos científicos su adaptabilidad a las condiciones centroamericanas. Con excepción del maíz estos últimos productos están poco difundidos y se requiere de más investigaciones para conocer mejor sus posibilidades. En el caso del maíz, por la gran demanda que existe para otros fines, es probable que su uso como oleaginosa no se dé en gran escala por mucho tiempo. Esto no debiera evitar, en todo caso, que se hagan las investigaciones conducentes a determinar las condiciones óptimas bajo las cuales pudiera utilizársele como oleaginosa.

La semilla de algodón abastece la mayor parte de las necesidades regionales de oleaginosas. Sin embargo, como se indicó antes, las perspectivas de este producto no son del todo favorables. Ya se mencionaron las razones por las que podría ocurrir un estancamiento en la producción del algodón, si no una baja, en el futuro.

Otros rubros, en cambio, presentan un panorama alentador. La palma africana ofrece grandes oportunidades por su rendimiento relativamente alto, y por constituir una opción para el desarrollo de los recursos de la vertiente del Atlántico. Aunque presenta el inconveniente de ser un cultivo de largo ciclo antes de entrar en plena producción, y requerir altas inversiones por unidad de superficie y plantaciones de un tamaño mínimo considerable, constituye una alternativa muy promisoria para el futuro.

Por otro lado, la producción de ajonjolí podría implementarse con facilidad. Pese a que es susceptible de competencia económica por ubicación con otros cultivos, algunas innovaciones en las técnicas de producción y particularmente en el aspecto varietal, conducirían a resultados satisfactorios en plazos relativamente breves.

El maní también ofrece grandes posibilidades. Este cultivo posee algunas características muy particulares. Así por ejemplo, aparte de su adaptabilidad a diferentes ambientes y su flexibilidad en cuanto a la escala del cultivo, el maní puede utilizarse como cultivo alterno; los desechos de la cosecha pueden aprovecharse como alimento para el ganado y los subproductos de la industrialización constituyen concentrados para el ganado y materiales para elaboración de alimentos de uso humano de alto valor nutritivo.

La lenta expansión que en el pasado registraron tanto el maní como la palma africana, parecería obedecer a que se ha producido semilla de algodón en cantidades suficientes para abastecer a la industria aceitera, no justificándose en consecuencia la instalación de plantas especializadas para procesar aquéllas, principalmente en el caso del maní. Si las expectativas que se tienen respecto al algodón llegaran a confirmarse, los países centroamericanos deberán descansar en proporciones crecientes en otros rubros para cubrir sus necesidades de oleaginosas.

El panorama futuro de las oleaginosas podría enriquecerse si los países centroamericanos iniciaran cuanto antes esfuerzos encaminados a conocer mejor las posibilidades de nuevos rubros de poco uso en la actualidad, y a encontrar fórmulas para mejorar las condiciones del cultivo de algunos tradicionales como el maní y el ajonjolí.

4.3.6 *Hortalizas*

En cuanto a las hortalizas es conveniente tener en cuenta ciertos aspectos. Este grupo comprende una larga lista de cultivos, bastante disímiles en cuanto a sus características, usos y exigencias ambientales, por lo que

no es apropiado referirse al grupo en términos globales. Una clasificación según que se acomoden a diferentes climas (cálido, templado y frío) permitiría generalizar algunas apreciaciones, pese a que tal clasificación no es precisa, pues algunos rubros se adaptan a diferentes condiciones ambientales. Por otra lado, a medida que pueden obtenerse a bajo costo ciertos productos y materiales de construcción y el suministro de energía, el cultivo en invernaderos podría difundirse en escala creciente, con lo cual las condiciones ambientales dejan de ser una restricción.

Sin embargo, para Centroamérica el desarrollo de la horticultura estará en función de las condiciones naturales, por un largo tiempo. Éstas son, por cierto, muy variadas y permiten una producción hortícola muy diversificada. Las hortalizas de climas cálidos y templados tienen perspectivas de desarrollarse en todos los países centroamericanos, pero las que requieren menos temperatura o ciertas condiciones de luminosidad y suministro de agua, tienen mayores posibilidades en países con mayores variaciones ecológicas, como Guatemala y Costa Rica.

En las condiciones de clima cálido pueden considerarse cultivos tales como: tomates, pepinos, sandías, melones, pimientos, berenjenas, ciertos tipos de cebollas, etc. Su producción será más eficiente en la medida que pueda mantenerse control sobre la cantidad y distribución de la humedad. Ello las hace adecuadas a los sistemas de agricultura de riego de los climas muy secos.

También las hortalizas de clima frío, como la mayor parte de las leguminosas y crucíferas, patatas, etc., podrían desarrollarse en casi todas los países centroamericanos. Sin embargo, muchos de estos cultivos se producen mejor y de más alta calidad en zonas donde la temperatura disminuye en cierto grado, de modo que las plagas y enfermedades son menos virulentas.

Es importante señalar que la horticultura se ajusta a condiciones de producción compatibles con características que afectan al pequeño agricultor. La mayor parte de las hortalizas, permiten una producción eficiente en áreas relativamente muy pequeñas. En comparación con otros cultivos, generan alta producción por unidad de superficie, absorben gran cantidad de mano de obra, son propias de ocupación contínua, admiten la participación de trabajo de toda la familia, suministran alimento sano y barato, y cuando la comercialización es adecuada, resulta una agricultura rentable.

Las posibilidades físicas de ampliar la producción hortícola en Centroamérica son amplísimas, y esfuerzos encaminados a estimularla y mejorarla podrían llevar a una producción eficiente que permitiera

concurrir estacionalmente a mercados de países no tropicales. Por otra parte del desarrollo de la horticultura conllevaría un marcado mejoramiento en la ocupación de mano de obra, mejor uso de la tierra y mejores ingresos de los pequeños agricultores.

4.3.7 *Ganadería*

La producción ganadera también puede aumentarse notablemente a través de un mejoramiento de la eficiencia productiva, capaz de elevar los índices más representativos de la actividad.

Dado el carácter generalmente extensivo que la ganadería tiene en Centroamérica, la productividad de la misma es todavía baja, pero susceptible de elevarse con la aplicación de la tecnología que hoy en día se conoce. Puede esperarse, entonces, con justificada razón, que si prevalecen los incentivos económicos actuales, la producción aumentará rápidamente, al incorporarse un manejo más eficiente de los hatos, el mejoramiento en la calidad genética del ganado y métodos más intensivos de producción.

Los índices sobre carga animal por unidad de superficie, natalidad, mortalidad, precocidad, extracción, rendimiento de carne en canal, calidad de carne, etc. son interdependientes y difícilmente podría ejercerse acciones que afecten de manera aislada a uno solo de ellos. Debe tenerse presente que, al mejorar la eficiencia, los medios encaminados a conseguir índices más altos y por lo tanto mayor producción, deben guardar determinada proporción y secuencia. Las razas de mayor productividad son a su vez más exigentes en manejo y alimentación. A cada grado de eficiencia alcanzado en el complejo de factores que condicionan el manejo, corresponde un nivel de calidad genética que debe imperar en el hato, así como a una adecuada interacción de ambos corresponden índices de crecimiento geométrico en los rendimientos.

La brecha no cubierta que ofrece la tecnología puede llevar con relativa facilidad a duplicar la producción actual. No obstante debe tenerse presente que se requiere esfuerzo y tiempo considerables para que los ganaderos adopten los métodos de producción más convenientes.

Acciones definidas en el mejoramiento de la alimentación, con pastos más abundantes, de mejor calidad, sin fluctuaciones estacionales, raciones balanceadas, utilización de suplementos, etc. a la vez que manejo más racional con instalaciones adecuadas y programas de prevención sanitaria, son medios determinantes para una mayor y más eficiente producción.

Existe la posibilidad de desarrollar y aplicar sistemas de producción que hagan compatible una mayor y mejor combinación de cultivos y explotación bovina en las fincas; bajando notablemente los costos de producción, y reduciendo el área ocupada por la ganadería. También cabría esperar que algunas áreas de la vertiente del Atlántico se incorporen a plazo no muy largo a la producción agrícola con una participación importante de la ganadería bovina.

4.3.8 *Productos forestales* •

Las características topográficas de Centroamérica fuertemente escarpadas en su mayor parte, evidencia la vocación forestal de muchas de las tierras. El subsector forestal tiene gran importancia dentro de los recursos naturales renovables de Centroamérica, con excepción de El Salvador. Los suelos de vocación forestal representan entre el 35 y el 55 por ciento del territorio, situación que vincula las posibilidades del desarrollo económico de la región con el de los recursos forestales. Se ha estimado que la extracción registrada para los años 1968/70 en maderas industriales fue de 3 millones y medio de metros cúbicos, mientras que el potencial permitiría extraer hasta unos 12 millones anuales. Este dato está basado en las cifras arrojadas por los inventarios realizados por la FAO en el Petén (Guatemala), Olancho (Honduras) noreste de Nicaragua y el Macho en Costa Rica.

Los estudios realizados por la FAO señalan que los sistemas inadecuados con que se explotan los bosques, han tenido un serio efecto depredatriz sobre los mismos. Aquí cabría señalar que existen otros factores que han incidido sobre su calidad y conservación, y es que debido a la presión que el incremento del número de predios marginales ejercen sobre el bosque, como resultado de la inadecuada estructura agraria, ha venido ocurriendo un proceso de destrucción que, en algunas áreas, está tomando caracteres particularmente críticos. Ya no se trata de problemas de manejo o aprovechamiento, sino de destrucción completa para dar paso a una agricultura de pobres rendimientos.

La FAO también ha destacado que existen perspectivas de aprovechamiento regional de las masas boscosas, lo cual da bases para esperar un incremento grande en la producción al punto de que el subsector forestal podría llegar a convertirse en una de las fuentes más importantes para el desarrollo económico, por su capacidad para generar

• Con base en información suministrada por CAFICA.

empleo y divisas. Sin embargo, la materialización de esas posibilidades depende de que no surjan "cuellos de botella" a nivel de las etapas de procesamiento. En la actualidad la industria del aserrío está utilizando instalaciones pequeñas y anticuadas, con excepción de Honduras, donde se cuenta con unidades de producción de mayor escala y más eficientes. Otro problema es la estacionalidad de la producción, que trae como consecuencia problemas laborales y subutilización de la capacidad instalada, salvo en Costa Rica donde se opera regularmente a lo largo del año. Un mejoramiento de las condiciones generales de la industria de aserrío será necesario para mejorar las perspectivas de la industria forestal. Es decir, que el desarrollo forestal futuro en Centroamérica requiere que se modernice el equipo de los aserraderos para obtener mejor calidad de producto y a más bajo costo.

El desarrollo forestal de Centroamérica también requiere que se hagan mejoras en los aspectos institucionales. Así por ejemplo, en materia legislativa es necesario mejorar las disposiciones jurídicas actuales para que satisfagan los siguientes objetivos: a) establecer una relación armónica entre la magnitud de las responsabilidades y las atribuciones que se confieren regularmente a los servicios forestales del Estado; b) junto a las tareas de conservación de recursos forestales deben fijarse las de promoción de su uso económico; por lo tanto se hace necesario una vigorosa legislación de fomento capaz de proporcionar un medio adecuado a la actividad económica; c) los servicios forestales deberían tener agilidad administrativa para cumplir con su cometido; d) centralizar la actividad estatal del subsector forestal. Por otro lado, será necesario que se dote a los servicios forestales del personal técnico y del presupuesto convenientes.

4.4 *Las perspectivas de aumentar la productividad agrícola*

4.4.1 *El cambio tecnológico*

Como se indicó antes, existen posibilidades muy promisorias para acrecentar los rendimientos unitarios mediante las innovaciones tecnológicas. En cuanto a éstas, como elementos de los que dependerá el aumento de la eficiencia productiva, y por lo tanto la posibilidad de una participación creciente en el intercambio mercantil, cabría reconocer dos criterios condicionantes, especialmente en las fases iniciales: la compatibilidad con la utilización máxima de trabajo y la dependencia

mínima de un componente importado en el proceso productivo. Se trata, en esencia, de intensificar el uso de la tierra y de la fuerza de trabajo, mediante insumos y sistemas que permitan: a) elevar los rendimientos por unidad de superficie; b) acortar o suprimir períodos de barbecho o descanso de la tierra, sin perjuicio de su conservación; y c) aumentar el número de jornadas y elevar el rendimiento por persona ocupada a lo largo del año.

Por otra parte, podría considerarse que la técnica aplicada en la agricultura es el resultado, primero, del nivel de los conocimientos alcanzados sobre los procesos productivos y la difusión de tales conocimientos y, luego, de los términos en que se manifiesta la oferta al productor de los distintos bienes y servicios de cuya aplicación depende la naturaleza de tal o cual técnica a elegir. Esta segunda circunstancia, dentro del supuesto de que la primera abra un determinado número de opciones al productor, crearía la posibilidad de una estrategia respecto a la técnica a través del aparato fiscal, el sistema financiero y los precios, tendientes a favorecer o a desalentar, el uso de determinados bienes intermedios o de capital, por parte de los productores. Ello podría utilizarse especialmente para influir sobre el grado de mecanización y para orientar el uso de insumos químicos, en favor de la política de empleo y de la defensa de los recursos naturales.

En cuanto al trabajo mismo, dentro de una política así concebida, una mayor movilidad de la mano de obra a escala nacional y regional, y una mayor explotación productiva de tierras ociosas, tendería a disminuir la presión deprimente del exceso de fuerza de trabajo sobre el nivel de los salarios en las áreas de mayor densidad de población rural y alentaría a los productores hoy favorecidos por este fenómeno a mejorar la eficiencia, a fin de poder soportar el pago de salarios más elevados, sin recurrir necesariamente a la sustitución de mano de obra por maquinaria.

Ahora bien, el cambio tecnológico de la agricultura de los países centroamericanos no es, habría que reconocerlo, una tarea fácil. Sin embargo, tampoco está fuera del alcance de las posibilidades de los países si se ponen en práctica las medidas pertinentes. En este sentido, resulta importante destacar que la acción conjunta a nivel regional redundaría en resultados más breves y al menor costo, que si cada país actúa por sí solo. En algunas áreas de particulares complejidades, los resultados dependen casi directamente de que la acción se oriente con criterio regional, como ocurre con la investigación agrícola.

Para facilitar las innovaciones tecnológicas de la agricultura, como un proceso duradero, progresivo y coadyuvante al logro de los objetivos

fundamentales del desarrollo agrícola de la región (aumento del empleo, distribución de ingresos, etc.) se requieren ciertas condiciones, como las siguientes:

a) Desarrollo de una tecnología que facilite el incremento de los niveles de utilización de la fuerza de trabajo y de la tierra, así como la conservación de la capacidad productiva de esta última. Esto supone un desarrollo más amplio que el logrado hasta hoy, en la investigación agrícola aplicada.

b) Establecimiento de los mecanismos apropiados para la difusión de la tecnología.

c) Reacondicionamiento de la estructura agraria.

d) Establecimiento de un régimen de incentivos económicos que atienda con prioridad a los estratos de agricultores menos favorecidos (organización de mercados, financiamiento, etc.).

Algunas reflexiones acerca de las cuestiones antes señaladas, permite destacar la investigación agrícola como un elemento básico en el proceso de tecnificación de la agricultura, al igual que los mecanismos para la difusión de la tecnología. A este propósito conviene señalar que estos aspectos conforman campos de cooperación regional muy promisorios. Si bien es cierto que los países de la región no han acumulado todos los conocimientos técnicos para afrontar con éxito la tarea de la tecnificación agrícola, no lo es menos que hay condiciones muy favorables para un desarrollo más amplio en estos aspectos. Una de las razones por las cuales la investigación agrícola no está todavía en condiciones de suministrar todas las respuestas que se requieren para la tecnificación de la agricultura, reside indudablemente en la limitación de recursos que estas actividades confrontan. Aun así, los países han logrado reunir una serie de elementos que a base de un replanteamiento de los alcances y organización de la investigación, podrían conducir a resultados positivos. Cabría reconocer al mismo tiempo, que la capacidad individual de los países, para desarrollar a sus propios niveles todas las áreas de la investigación agrícola necesarias para la tecnificación de la agricultura, es limitada y seguramente lo seguirá siendo por muchos años más en el futuro. En contraste con esa situación, la materialización del cambio tecnológico de la agricultura demanda aportes crecientes y rápidos de la investigación, por lo cual ésta debería ser sustancialmente fortalecida para satisfacer dichas demandas.

Los países centroamericanos deberían aplicar una tecnología agrícola que no constituya un fin en sí misma, sino un instrumento para alcanzar

determinados objetivos, como son los de distribución de ingresos (que conlleva aumento del empleo), preservación y desarrollo de los recursos renovables, y otros aspectos. Es decir, una tecnología que se oriente a una utilización máxima de los recursos y posibilidades de la región. Compete a la agricultura un papel importante en la creación de nuevos empleos, por lo que la tecnología deberá responder a tal propósito. La investigación agrícola debe proporcionar las bases de esa tecnología. Por otro lado, el desarrollo de nuevos cultivos, ya sea para consumo interno o para la exportación, también requiere amplias investigaciones. Por ejemplo, en Centroamérica se habla desde hace una década del potencial de ciertos mercados para absorber productos agrícolas regionales y, sin embargo, todavía no se superan algunos inconvenientes para su producción en gran escala. A menos que la investigación —con un enfoque multidisciplinario,[1] además— ataque estos frentes, podría transcurrir otra década antes de que aquellos inconvenientes queden superados.

La investigación agrícola constituye pues, un campo en el que podrían desarrollarse esfuerzos en común, para que pueda cumplir eficientemente el rol que le corresponde en apoyo al desarrollo agrícola futuro, aprovechando como cabeza de puente, el centro de Turrialba que próximamente sería devuelto al gobierno de Costa Rica. Es indudable que así se obtendrían resultados más amplios y a más corto plazo; se usarían con mayor eficacia los escasos recursos de que la región dispone en el campo de la investigación, y se podrían movilizar adicionalmente algunos otros a través de la ayuda que instituciones internacionales prestan a estos programas.

El esfuerzo mancomunado también beneficiaría ampliamente a los países en el área de adiestramiento. La formación de cuadros técnicos agrícolas de alto nivel es susceptible de enfocarse con un criterio regional. No parece necesario que los países traten de integrar cuerpos nacionales de científicos de alto nivel, abarcando todas aquellas disciplinas relacionadas con el desarrollo agrícola. Esto demandaría una cantidad de recursos que difícilmente estarían disponibles y, por otra parte, habrían algunas especialidades en las que un corto número de científicos sería suficiente para atender las necesidades regionales.

[1] Más adelante, en las medidas de política que se proponen, se señala lo que a juicio de la misión SIECA/UNCTAD podría ser el enfoque de la investigación, en cuanto proceso regional y multidisciplinario. Se indican asimismo, ciertos frentes específicos en los que la investigación agrícola, en su más amplio sentido —es decir, abarcando también lo que se refiere a la transformación de productos agrícolas— debería orientarse a muy corto plazo.

Un acuerdo para formar un *staff* de científicos agrícolas como parte de programas regionales de investigación constituiría un importante avance en el fortalecimiento de la interdependencia de los países. Algunos campos prioritarios en tal sentido podrían ser: entomología, edafología, fitopatología, ecología, alimentación animal, ingeniería forestal, ictiología, biología marina, tecnología de pesca, economía agrícola, planificación agrícola, proyectos agrícolas, administración rural, administración pública del sector agrícola; comercialización y desarrollo de agroindustrias.

Desde luego, no será suficiente contar con los resultados de la investigación agrícola. Es preciso que ellos sean puestos al alcance de los agricultores para su aplicación. Se podría aceptar, eventualmente, que en una primera etapa, una adecuada difusión de los resultados de que ahora se dispone en materia de adaptación de variedades, ensayos de fertilización, etc., tendría una incidencia favorable en la producción y productividad agrícolas.

La difusión tecnológica requerirá que se amplíen sustancialmente los servicios de extensión agrícola, que continuarán siendo en el futuro el vehículo para este propósito. Estos servicios, aparte de atender el aspecto de las innovaciones tecnológicas, podría hacer un aporte fundamental al desarrollo futuro, propiciando el desarrollo de las juventudes rurales con miras a formar un nuevo tipo de agricultor. Pero los países tendrán que hacer un esfuerzo por mejorar la dotación de extensionistas agrícolas, de modo que se amplíe en forma sustantiva el número de unidades productivas atendidas.

La acción conjunta de los países en materia de adiestramiento de extensionistas podría ser promisoria. Se movilizarían mayores recursos, incluyendo ayudas externas para estos fines, con un rendimiento mayor que si los países actuaran aisladamente. El esfuerzo conjunto viene a constituir una variable de amplio apoyo para fortalecer las bases de la tecnificación de la agricultura.

Ahora bien, la transformación tecnológica de la agricultura centroamericana, a base de innovaciones orientadas a maximizar el aprovechamiento de los recursos abundantes en la región (tierra y fuerza de trabajo) requeriría un esfuerzo para mejorar la capacidad de cientos de miles de predios pequeños, para absorberla. Los predios pequeños o microfincas no tienen acceso al mercado de insumos y con frecuencia, tampoco lo tienen al de productos; su horizonte tecnológico es sumamente limitado debido a la escasa dotación de recursos.

La aplicación de nuevas tecnologías en estos predios requeriría un reacondicionamiento global de la estructura agraria, de modo que estos

últimos se conviertan en fincas familiares capaces de aplicar nuevas maneras de producir, y que tengan acceso a los servicios complementarios de apoyo (crédito, comercialización, etc.).Parte de la transformación tecnológica global del sector agrícola lo constituiría también el rompimiento del esquema monocultivista, tan generalizado a nivel de pequeños predios. La integración agricultura-ganadería, la rotación de cultivos, etc. debería constituir parte de aquel proceso. Pero, de nuevo, este tipo de resultados sería difícil alcanzarlos en los predios pequeños.

No es suficiente entonces, disponer de resultados concretos de los programas de investigación y contar con un andamiaje institucional capaz de apoyar en esos resultados acciones de promoción en el campo. Se requeriría como una condición realista para el desarrollo tecnológico, que los predios chicos estén en capacidad de absorber esa tecnología. De otra manera, cualquier esfuerzo en el sentido apuntado podría traducirse en una reconcentración de los frutos del desarrollo, puesto que sólo las fincas multifamiliares estarían en condiciones de aplicar nuevas tecnologías. La función social del cambio tecnológico vendría así a desvirtuarse. El sector tradicional no podría transformarse. El terreno que lo separa del sector moderno se ensancharía aún más.

Las perspectivas del cambio tecnológico de la agricultura se enriquecen mucho si se las considera en el marco de un reacondicionamiento de la estructura agraria. De esta manera se puede visualizar en conjunto el problema que la concentración de la tierra, el escaso desarrollo tecnológico y el bajo nivel de ingreso y su distribución (como resultado del subempleo y desempleo) conforman.

4.4.2 *Los incentivos económicos*

La transformación tecnológica de la agricultura puede ser un proceso reversible, si no se cuenta con un sistema de incentivos económicos que permita a los agricultores mejorar sus ingresos, y contar con un marco de condiciones apropiadas para ampliar sus planes de producción. Este marco debería incluir, cuando menos, un grado razonable de certidumbre de obtener los bienes y servicios necesarios que demanda el esfuerzo de tecnificación por parte del agricultor (asistencia técnica, insumos, bienes de capital, etc., cuyo flujo debería estar garantizado por una adecuada política de financiamiento) y de colocar los productos que se originan por ese esfuerzo, en condiciones tales que se le remunere adecuadamente (política de precios y comercialización). Si no se logra conformar un marco apropiado sobre estos aspectos, la transformación tecnológica

de la agricultura —suponiendo que los otros obstáculos han sido removidos— no podría darse como un proceso duradero y progresivo. Más bien, podría ser regresivo.

4.4.2.1 *La organización de los mercados y la política de precios*

Los aumentos en la producción agrícola y el abaratamiento de los productos resultante de las innovaciones técnicas, contribuiría naturalmente a modernizar y agilizar las estructuras en que se desenvuelve el intercambio de productos agrícolas. Pero el perfeccionamiento de éste requeriría de una vinculación más orgánica entre los distintos grupos de agricultores y los correspondientes canales de comercialización, de modo que se regularizara en lo posible el abastecimiento de los mercados (tanto en calidad como en cantidad) y disminuyera la incidencia de los márgenes de comercialización en el ingreso de los productores por un lado, y de los consumidores por el otro. El perfeccionamiento de los sistemas de comercialización contribuiría por consecuencia, a mejorar la distribución de los ingresos, en los dos niveles arriba apuntados.

En todos los aspectos vinculados con la comercialización, el sistema financiero puede desempeñar un papel clave, al contribuir a orientar convenientemente la producción, estimulándola selectivamente, y al apoyar el establecimiento de medios de transporte y almacenamiento, y la creación de industrias de transformación y pretransformación de los productos agrícolas.

Dentro de tal cuadro, las políticas de regulación de precios y la apertura de poder de compra por parte de los estados, añadirían un factor de estímulo a la tecnificación agrícola, y al mismo tiempo favorecería la expansión del consumo. Es decir, que al mejorar y perfeccionar los sistemas de comercialización, se lograrían resultados favorables en diferentes direcciones. Por un lado, ello vendría a constituir una especie de respaldo para que los agricultores retengan el fruto de las innovaciones tecnológicas. Por otro, permitiría regular la oferta de productos agrícolas, no sólo en el tiempo sino en el espacio. Esto significa que mejoraría el consumo de alimentos en áreas donde los niveles actuales se ven influidos por irregularidades en los abastecimientos. De esta manera, la comercialización concurriría en apoyo de una política nutricional.

En el ámbito regional son evidentes las perspectivas para emprender un conjunto de acciones con amplio beneficio para los países. Aparte de la coordinación de las políticas de estabilización de precios y de otros

aspectos previstos en el Protocolo Especial sobre Granos, que ha venido operando por medio de la Comisión Coordinadora de Mercadeo y Estabilización de Precios, el esfuerzo conjunto podría proyectarse provechosamente hacia muchas otras áreas. Por ejemplo, a medida que la integración avance podrían ponerse en práctica programas de comercialización bilaterales o multilaterales, para apoyar nuevos desarrollos agropecuarios, con prescindencia de las fronteras políticas. Asimismo, la formación de reservas amortiguadoras de ciertos productos básicos a nivel regional podrían, aparte de sus objetivos específicos, utilizarse como mecanismo de financiamiento para ciertas inversiones en la agricultura. En fin, otros programas regionales como los de formación de infraestructura para la comercialización, desarrollo de empresas multinacionales para el mercadeo de productos principalmente con miras al mercado externo, etc., multiplicarían la efectividad de las acciones nacionales en las campos respectivos.

4.4.2.2 *Financiamiento*

Para introducir innovaciones tecnológicas en la agricultura, es necesario contar con mecanismos que garanticen el flujo de bienes y servicios que las mismas requieren, y los que ellas originen, reflejados éstos en una producción agrícola creciente. El crédito agrícola debería desempeñar esta función, y servir de herramienta para estimular la producción, difundir la tecnología y facilitar una mejor distribución de los ingresos agrícolas. En este último aspecto el crédito parece haber funcionado en un sentido opuesto.

Hay un campo muy amplio para mejorar las condiciones del crédito agrícola en Centroamérica, y utilizarlo como una poderosa palanca de desarrollo. Naturalmente, el crédito difícilmente podría generalizarse a todas las unidades productivas existentes, ya que los minifundios tienen limitaciones para absorberlo productivamente. Sin embargo, mediante los instrumentos adecuados, sería posible ponerlo al alcance del mayor número de cultivadores y, en cuanto a los minifundistas, el reacondicionamiento de la estructura agraria o la introducción de nuevas formas organizativas, podría facilitarles condiciones apropiadas para absorberlo provechosamente (por ejemplo, cooperativas de producción, asociaciones, etc.). Asimismo, podrían constituirse fideicomisos con fondos públicos en los bancos de desarrollo, destinados a atender determinados grupos de agricultores dentro de programas productivos seleccionados. Los fondos en fideicomiso tienen la ventaja de que las condiciones del crédito pueden flexibilizarse hasta donde se estime conveniente, de acuerdo con los

objetivos de los programas a que están destinados. Este mecanismo está siendo utilizado en Guatemala para financiar el Plan Nacional de Desarrollo Rural, y ofrece resultados promisorios.

Los fondos de garantía selectivos también podrían coadyuvar en el mejoramiento de las condiciones generales del crédito agrícola. Este instrumento ha sido creado desde 1967 en Guatemala, básicamente para apoyar el acceso de agricultores medianos al crédito comercial. Costa Rica también ha incorporado al Plan de Desarrollo Agrícola 1971/75, el llamado Programa de Garantías. Tomando en cuenta que uno de los aspectos que más restringe el acceso al crédito para productores pequeños y medianos es el que se refiere a garantías, la constitución de estos fondos vendría a modificar sustancialmente el cuadro general del crédito agrícola.

El seguro agrícola es otro instrumento para propiciar la tecnificación de la agricultura y ampliar el mercado del crédito entre los estratos de agricultores menos favorecidos. Hasta hoy este intrumento se ha desarrollado poco en la región, pero es indudable que los obstáculos que pudieran existir para su generalización a todos los países pueden ser superables. El volumen de recursos que los países podrían movilizar para ensanchar el crédito agrícola, serían sustanciales, al mejorarse los aspectos restrictivos del mismo.

Convendría señalar que existen perspectivas amplias para la movilización de recursos externos para financiar el desarrollo agrícola, a través de los programas de financiamiento sectorial, en vez de obtener líneas de crédito para proyectos específicos. Esta modalidad está siendo apoyada por la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID) y ya se han concertado dos préstamos: Guatemala y Costa Rica. Este tipo de financiamiento supone, desde luego, un esfuerzo importante en términos de una adecuada planificación, que permita la óptima utilización de los recursos disponibles. Sólo de esta manera, y aplicando la planificación a escala nacional y regional, podrían orientarse los recursos hacia aquellos proyectos que contribuyan de manera más efectiva al logro de los objetivos fundamentales del desarrollo.

Por último, cabe indicar que las operaciones del Banco Centroamericano de Integración Económica están llamadas a alcanzar un impacto cada vez más amplio en el fomento de la agricultura regional. La modalidad adoptada por la institución, consistente en "paquetes financieros"[1] que combinan créditos para programas y proyectos orientados a un objetivo principal, permitirá emprender promociones integradas, abar-

[1] Véase: *Solicitud de préstamo al* BID *por* US$ *40 millones*, BCIE, 1972.

cando todos los requerimientos de un renglón dado de la producción, o los distintos aspectos del desarrollo de un área agrícola seleccionada, o de una empresa agroindustrial, de comercialización o de otra naturaleza similar. La labor del banco en la identificación de proyectos viables y la formulación rigurosa de los mismos vendrá a llenar una importante laguna en la política de promoción en Centroamérica. El banco espera sumar a sus recursos propios los de otras instituciones públicas y privadas de dentro y fuera de la región y estimular a la banca comercial a extender su actividad en el financiamiento agrícola.

4.4.2.3 *Tributación*

Los países de Centroamérica no han utilizado la tributación agrícola como instrumento para propiciar la transformación tecnológica de la agricultura, o mejorar la distribución de los ingresos que ella produce. Los gravámenes que pesan sobre la tierra, con base en valores declarados, se encuentran a niveles muy bajos. Esa situación incentiva la concentración de la propiedad agrícola y eventualmente la especulación con las tierras, ya que el costo de retenerlas es bajo y no obliga a su utilización eficiente. Es decir, que por sus propias características, los impuestos sobre la tierra no afectan la preferencia del agricultor entre hacer más productiva su propiedad o dejarla relativamente improductiva.

Algunos países han ensayado el sistema de impuestos sobre tierras ociosas, como un mecanismo que obligaría a mejorar la utilización de la misma. Sin embargo, no parece que los resultados hayan sido muy alentadores, ni desde el punto de vista del rendimiento de tales impuestos ni en cuanto a que se mejore el uso de la tierra.

Se reconoce en algunos círculos que, dada la importancia de la agricultura en el desarrollo de los países centroamericanos, debería establecerse un sistema racional de tributación que contribuya a alcanzar más rápidamente la transformación de la agricultura regional. La estructura de ese sistema debería propender a crear condiciones propicias para el cambio tecnológico de la agricultura, maximizar el uso de la tierra, elevar la productividad y garantizar precios razonables para el productor y el consumidor. Ese nuevo sistema de tributación agrícola —impuestos y subsidios— podría significar la eliminación de una serie de tributos que no son rentables desde el punto de vista fiscal y que, por el contrario, son contraproducentes a los objetivos del desarrollo agrícola.

Por supuesto que la aplicación de un sistema de tributación con los propósitos que se han indicado, no puede hacerse en el vacío. Se reque-

rirá de una base catastral de amplio alcance. Se han hecho algunos avances en los países de la región en este sentido, pero deberían intensificarse aún más esos esfuerzos, en orden a estructurar los catastros nacionales, para poder aplicar una política tributaria más racional a la agricultura. Una vez que se disponga de esa base, el sistema tributario debería ser común a los países, a efecto de no crear condiciones artificiales de competencia que distorsionan las corrientes comerciales entre los países.

5. *CAMBIOS EN LA DISTRIBUCIÓN DE LOS INGRESOS*

5.1 *Comentario general*

A lo largo del estudio sobre perspectivas del desarrollo económico y social de Centroamérica para la década 1970-80, ha sido ampliamente admitido que el desarrollo industrial de la región se ve limitado por la estrechez del mercado. Es decir, que si fuera pertinente dejar a un lado consideraciones de orden político y social, hay poderosas razones de naturaleza económica que justifican un esfuerzo por mejorar el nivel de ingreso de los estratos poblacionales más pobres, sobre todo dentro del sector agrícola, en cuya población se registran extremos de pobreza socialmente intolerables. Las repercusiones negativas de los bajos niveles de vida que se observan en el campo trascienden, por supuesto, el ámbito del propio sector de la agricultura y afectan al desarrollo de toda la economía. De permanecer estas situaciones en el futuro, se estaría poniendo en peligro toda la dinámica del sistema.

Las perspectivas de iniciar un proceso dinámico de mejoramiento del ingreso de los estratos más pobres, dependen de que se reduzcan los altos coeficientes de subempleo que ahora existen y que podrían agravarse por el crecimiento demográfico, mediante cambios en la estructura agraria y la tecnología y aplicación de otros instrumentos. Un aumento en el empleo agrícola como resultado de un reacondicionamiento de la estructura agraria permitiría transitar hacia una situación de más altos ingresos para los trabajadores sin tierra y que por ahora son los grupos socioeconómicos más pobres de la región. También se lograría mejorar el nivel de empleo mediante la aplicación de ciertos instrumentos aislados (colonización, inversiones públicas) pero indudablemente la solución al problema del desempleo distaría de ser duradera mientras cientos de miles de minifundios existentes en la región, no estén en condiciones de poder absorber mayores cantidades de fuerza de trabajo. Si las oportunidades de

empleo no aumentan es difícil que pueda mejorarse por otros procedimientos el nivel de ingreso de los trabajadores sin tierra y propietarios de microfincas que a la vez se emplean o buscan emplearse como trabajadores agrícolas.

El objetivo de este capítulo es el de explorar algunas posibilidades para mejorar la distribución de los ingresos dentro del sector agrícola durante la próxima década.

5.2 *El aumento del empleo agrícola, la tecnología y la estructura agraria.*

Como se ha señalado reiteradamente, uno de los problemas más serios que confrontarán los países centroamericanos durante los próximos años, será el de crear nuevos empleos en el sector agrícola. La elevación de los niveles de empleo productivo dentro de la agricultura constituye una condición prácticamente *sine qua non* para mejorar el nivel de ingreso de los grupos socioeconómicos más pobres dentro de la agricultura. No obstante, pese a ser un problema que es imperativo afrontar, el crear tantos nuevos puestos de trabajos en el sector agrícola como lo requiere el incremento del contingente laboral, es una tarea difícil. Por un lado, se deberán establecer nuevos empleos para absorber el excedente de fuerza de trabajo existente al iniciarse la década (calculado en un 44 por ciento para toda la región) y, en seguida, para una fuerza de trabajo cuya oferta tiene visos de aumentar entre 2,5 y 3,0 por ciento anual. En el estudio sobre políticas de empleo han sido destacados los factores demográficos que determinan la enorme potencialidad de la región para reponer e incrementar su fuerza de trabajo. Por ello no se vuelve aquí sobre el tema. Interesa más bien, examinar cómo pudieran evolucionar los factores que influyen sobre la demanda de trabajo.

El punto de partida para apreciar las posibilidades de elevar el nivel de empleo en la agricultura, podría ser el examen de los elementos que influyen en la tasa de empleo efectivo, o sea la relación entre las necesidades o requerimientos de fuerza de trabajo y su disponibilidad. Los cambios en la tasa de empleo efectivo serán resultado de cómo evolucione el cuadro en lo tocante a la demanda de fuerza de trabajo.[1]

Dos elementos principales determinan los requerimientos de fuerza de trabajo: a) el volumen y estructura de la demanda de productos agríco-

[1] De acuerdo con lo dicho en el párrafo precedente, la disponibilidad de fuerza de trabajo constituiría un *dato*.

las; y b) las opciones tecnológicas seleccionadas para obtener la producción necesaria para cubrir la demanda. A su vez, el volumen y estructura de la demanda dependerá: a) del comportamiento futuro de las exportaciones;[1] y b) por lo que hace al ámbito interno, del crecimiento de la población y del nivel de ingreso dentro de toda la población y de cómo se distribuyan los incrementos del mismo. Para un núcleo muy importante de la población centroamericana (la población agrícola) un mejoramiento en el nivel de sus ingresos dependerá del aumento en el empleo, del nivel de los salarios, estructura de precios, etc. Por otro lado, el tipo de innovaciones tecnológicas que pudiera realizarse tiene mucho que ver con los obstáculos que presenta la estructura agraria. Más adelante se volverá sobre este punto.

Con relación al volumen y estructura de la producción necesaria para cubrir la demanda regional, los análisis de la Misión SIECA/UNCTAD con base en cálculos de CAFICA, permiten estimar que la demanda interna de productos agrícolas podría aumentar a un ritmo de cerca del 4,7 por ciento anual, durante la próxima década. Sería particularmente dinámica para productos con bajos coeficientes de insumo de trabajo (ganadería, etc.) y poco dinámica para productos con coeficientes de insumos de trabajo moderados y altos (algodón, granos básicos). Vista la cuestión en estos términos las posibilidades de aumentar el empleo no serían muy amplias. La expansión necesaria en la producción para cubrir la demanda podría significar sólo reducir el grado actual de subocupación, aumentando el número de jornadas efectivas trabajadas por la fuerza de trabajo disponible al iniciarse la década.

Si mejora la distribución del ingreso al nivel de la economía en su conjunto, las perspectivas del empleo agrícola cambian en términos favorables. En este caso la demanda interna de productos agrícolas en 1980 sería un 15 por ciento mayor que en el caso anterior. En los productos, cuyos coeficientes técnicos de insumo de trabajo son altos, la mejora en la distribución de los ingresos provocaría un aumento adicional en la demanda de entre 4 y 14 por ciento; de 6 a 8 por ciento en los productos con coeficiente de trabajo moderado, y entre 9 y 44 por ciento en aquellos productos con bajos requerimientos de trabajo, como son los productos pecuarios.

Cabría tener en cuenta, sin embargo, que algunos productos con altos insumos de trabajo tienen una demanda que podría crecer rápidamente en el futuro, pero en cuanto a la creación de nuevos empleos,

[1] Sobre este compartimiento de la demanda véase: *Perspectivas del comercio de exportación agrícola de Centroamérica*, CAIINT 5/72.

habría que señalar: a) el volumen físico que alcanzaría la demanda en algunos de ellos (arroz, papa, etc.) puede ser considerado como relativamente bajo, de modo que si bien los requerimientos de fuerza de trabajo son elevados por unidad de producción, resultan poco significativos a nivel global; b) otros de estos productos (algodón, por ejemplo) confrontan problemas que pueden limitar su expansión en el futuro; c) en otros, en fin, (granos básicos, hortalizas, etc.) un mejoramiento en los sistemas de comercialización puede significar el rescate de volúmenes apreciables que ahora se pierden e incrementar por esta vía la oferta.

En cuanto a la demanda externa, se estima (véase 3.2 anterior) que podría crecer entre un 3.9 y un 5.5 por ciento, dependiendo en cierto sentido del esfuerzo que hagan los países en el campo de nuevas exportaciones. Es decir, que las exportaciones de productos nuevos, algunos de los cuales tienen altos coeficientes de insumo-trabajo, deberían aumentar más aceleradamente que las de los llamados tradicionales. Esta situación plantea un esfuerzo de producción a los países centroamericanos.

Ahora bien, según se señaló con anterioridad, para aumentar la producción los países centroamericanos pueden recurrir a dos procedimientos: aumento en la productividad por unidad de superficie, o aumento en la superficie bajo cultivo. Por las razones expuestas en la primera parte de este informe, y los capítulos anteriores de esta segunda parte, los países centroamericanos deberían optar por el aumento progresivo de la productividad por área. Ésta puede alcanzarse a su vez por medio de: a) una tecnología que racionalice el uso de los recursos escasos y maximice el de los abundantes (tierra y trabajo); o b) una tecnología que maximice el uso del capital. Obviamente la segunda opción sería contradictoria con la naturaleza de los problemas actuales de la región; no sólo dificultaría absorber mayores cantidades de mano de obra, sino que podría significar el desplazamiento de una parte de la actualmente ocupada. Además, una tecnología basada en el capital vendría a incrementar el grado de dependencia de los países, mientras que éstos tienen no sólo la oportunidad sino, sobre todo, la necesidad de utilizar métodos de producción que permitan maximizar el uso de sus recursos regionales y reducir al mínimo posible el de componentes importados. Sólo así la tecnología podría utilizarse como instrumento para aumentar el empleo de la fuerza de trabajo y abordar de esta manera los problemas que plantea a todo el desarrollo económico y social de la región, el bajo nivel de ingreso de los estratos poblacionales más pobres.

El uso de semillas mejoradas, y fertilizantes; el mejoramiento en los métodos de cultivo, incluyendo en algunos casos el aumento de la superficie bajo riego; el combate de plagas y enfermedades; el aumento y

diversificación de la producción de alimentos para el ganado —como los elementos característicos de una mayor tecnología— así como la movilización de cosechas más abundantes —como el resultado de aquélla— permitirían sin duda utilizar mayores cantidades de fuerza de trabajo con esfuerzos de inversión relativamente bajos.

Desde luego, la aplicación de una tecnología orientada a maximizar el aprovechamiento de los recursos abundantes en la región (tierra y trabajo) debería compaginarse con un esfuerzo para mejorar la capacidad de los predios para absorberla. De no renovarse los obstáculos que actualmente impiden que cientos de miles de pequeñas unidades productivas incorporen mejores métodos de producción, tampoco se avanzaría sustancialmente en materia de objetivos de empleo e ingresos. En tal sentido cabría remarcar que dependiendo del énfasis que los países pongan en cuanto a mejorar la utilización de la tierra, se lograrían aumentos más o menos notables en el empleo de fuerza de trabajo. Sobre una economía de pequeñas fincas gravita hoy en día el 60 por ciento de la fuerza de trabajo regional. Estas fincas no tienen acceso al mercado de insumos y con frecuencia tampoco lo tienen al de productos; su horizonte tecnológico es limitado por su escasa dotación del recurso básico de producción. En la medida que los predios pequeños puedan absorber tecnología y participar más activamente en la economía de mercado, se lograrían resultados favorables en el empleo de mano de obra. Si al mismo tiempo se utilizan mejor extensas áreas hoy subaprovechadas en las fincas multifamiliares y se incorpora en ellas la tecnología apropiada, los índices de desempleo (o subempleo) tenderían a disminuir o quizás a desaparecer.

El reacondicionamiento de las microfincas —o sea su conversión en fincas familiares— de modo que puedan aplicar nuevas alternativas tecnológicas y mejorar su acceso a otros servicios complementarios para la producción eficiente (asistencia técnica, crédito agrícola, comercialización, etc.) así como la maximización del uso de la tierra, en las fincas multifamiliares, traería consigo un mejor uso del recurso tierra, desde el punto de vista de su aptitud productiva. Esto evitaría su deterioro a nivel de las microfincas donde se explota al máximo sin la técnica apropiada; y el desperdicio de su potencial productivo en las fincas multifamiliares, y en este último caso se evitaría también el desempleo de la mano de obra que dicha situación crea.

El reacondicionamiento de la estructura agraria visto en esos términos, abre un conjunto de posibilidades muy significativas en relación al mejor uso de los recursos regionales, y principalmente en lo que atañe a la fuerza de trabajo. Así por ejemplo, además del subaprovechamiento global de la tierra o de su sobreexplotación irracional, según se trate de

fincas multifamiliares o de microfincas, procesos que podrían evitarse o reducirse al mínimo, aquel reacondicionamiento permitiría modificar la estructura monoproductora, particularmente de las microfincas. Si se logra disminuir el carácter de monoproducción, se habría dado un paso importante en cuanto a crear nuevos puestos de trabajo dentro de la agricultura, por cuanto podrían combinarse cultivos de diferentes ciclos productivos, rotaciones, etc.

La eliminación del modelo monocultivista[1] debería propender a una mayor integración de la agricultura, ganadería y actividades forestales. La integración agrícola-ganadera, por ejemplo, permitiría el aprovechamiento de rastrojos para forraje, el desarrollo de cultivos forrajeros, el abonamiento de los terrenos, la rotación de cultivos, etc., todo lo cual naturalmente significaría aumentar la demanda global de fuerza de trabajo y regularizar la misma a lo largo del año. Podría agregarse que la realización de obras tendientes a preservar los recursos naturales contribuiría favorablemente en idéntico sentido.

Por otra parte, la aplicación de una tecnología acorde con la dotación de recursos de la región requeriría, en diferente grado según la naturaleza de las innovaciones, de nuevas inversiones, parte de las cuales podrían realizarse por medio de un uso intensivo de la mano de obra ahora subocupada, y sobre todo teniendo en cuenta la estacionalidad de la demanda de empleo en labores agrícolas propiamente. Estas inversiones permitirían canalizar diversos efectos favorables porque en su mayor parte concurren en apoyo de las condiciones de la producción y coadyuvan al desarrollo y preservación de los recursos naturales, aparte de su incidencia en el empleo. En este aspecto los países podrían desarrollar amplios programas de mejoramiento de la infraestructura agrícola, —caminos, riego, facilidades para la comercialización, construcciones, etc.— como una vía para crear nuevos puestos de trabajo en el campo.

El desplazamiento de la frontera agrícola también podría contribuir a crear nuevas oportunidades ocupacionales. Para cuatro de los países, es decir, todos excepto El Salvador, éste puede resultar un expediente útil aunque de ninguna manera daría la solución al problema del empleo. Estos países están tratando de incorporar cerca de un millón de hectáreas en la primera mitad de la década 1970-80, lo cual permitiría

[1] Desde luego, no se pretende señalar que el monocultivo depende solamente de la estructura agraria en sus conformaciones actuales, puesto que en ello también influye la estructura de la demanda. Pero al nivel de las microfincas, y particularmente de aquellas que producen maíz u otros productos básicos en la dieta, el tamaño de los predios —al que se asocian bajos niveles de ingreso— influyen definitivamente en esa situación.

absorber contingentes apreciables de mano de obra. Naturalmente, la efectividad de estos esfuerzos dependerá de: a) el tipo de cultivos o actividades que se desarrollen; b) la tecnología que se propicie; c) que se dé a las nuevas tierras una adecuada utilización; d) el desarrollo de programas productivos debidamente identificados (ganadería, palma africana, desarrollo forestal, etc.) e) las mejoras que se introduzcan en la organización de la agricultura. Los proyectos de colonización, bajo los cuales se hará la incorporación de esas nuevas áreas, carecen de elementos precisos para estimar sus efectos en el empleo.

El desarrollo de obras de regadío también podría contribuir al propósito que se viene examinando. Según las intenciones que los países han manifestado, durante la década 1970-80 se superarían en forma notable los avances que en este sentido se hicieron durante el decenio anterior.

Es interesante apuntar que aparte de mejorar los niveles de empleo agrícola propiamente, existen posibilidades potenciales de crear nuevas oportunidades de trabajo en el medio rural, en actividades no agrícolas pero relacionadas de un modo u otro con ellas. Así por ejemplo, la industrialización rural parecería constituir un campo promisorio ya sea que se trate de agroindustrias o de otras ramas no necesariamente asociadas con la agricultura. El emplazamiento de inversiones para el desarrollo agroindustrial demandaría la definición de una política adecuada de incentivos a la industrialización rural. Los campos en que estas inversiones pudieran ser más atractivas probablemente estarían relacionadas con el procesamiento de frutas y hortalizas (cristalización, deshidratación, liofilización, etc.), fabricación de alimentos concentrados para animales, fabricación de envases, industria forestal (producción de maderas tanto aserrada como precortada, acepillada o predimensionada para usos diversos, elementos de casas prefabricadas, molduras, pisos, muebles y partes de muebles, etc.).[1] En algunos casos se trataría de industrias de tipo estacional, como es el envasado o procesameinto de frutas, mientras que en otros significarían procesos regulares a lo largo del año.

Para un mejor aprovechamiento de las posibilidades que ofrece el desarrollo agroindustrial, debería fomentarse la investigación tecnológica, que suministre las respuestas que se requieren para orientarlas en función de las necesidades de la región. Es decir, sería necesario tener un conocimiento más amplio acerca de la naturaleza de los insumos de determinadas agroindustrias, procesos técnicos, problemas de escala, etc.

[1] *Lineamientos generales de una estrategia para el desarrollo de las exportaciones no tradicionales en Centroamérica*, PROMECA-008-72.

En este aspecto el esfuerzo regional ofrece posibilidades de resultados más amplios e inmediatos en comparación con la acción solamente nacional. También sería conveniente establecer medidas respecto al autoabastecimiento de las industrias, a efecto de que grandes inversiones que pueden hacer las empresas verticalmente integradas no vengan a significar el desplazamiento de las unidades agrícolas existentes.

También deberían explorarse las posibilidades de desarrollar en el medio rural algún tipo de industria de procesamiento complementario con el exterior (subcontratación) como factor importante en la generación de fuentes de empleo. Podría constituir este tipo de industriales ("maquila") una oportunidad para incorporar a actividades productivas núcleos de población que actualmente están comprometidos en actividades marginales. El aprovechamiento de esta coyuntura requeriría que la política de empleo se oriente a capacitar a los individuos para poder desenvolverse en esos campos.

En algunas zonas las artesanías podrían dar ocupación a un número de personas mayor que el actual. Un mejoramiento en los sistemas de comercialización de los productos correspondientes sería necesario para que los artesanos mejoren sus niveles de ingreso y de producción. Probablemente, como fue planteado en el Programa de Desarrollo de la Artesanía de Guatemala, el impulso de esta actividad necesitará de un apoyo técnico y financiero oficial.

Otra fuente de empleo rural no agrícola podría ser la realización de proyectos de infraestructura, entre los cuales sobresalen los de caminos agrícolas, riego, drenaje, facilidades para la comercialización, reforestación y otras actividades de conservación de recursos, nivelación de tierras, construcción de terrazas, etc. Este tipo de realizaciones tienen la ventaja de que por lo general cuentan con las simpatías de las comunidades favorecidas, y a la vez sus beneficios resultan evidentes en términos de absorción de fuerza de trabajo. Quizás la dirección en que los países deberían esforzarse por atender adecuadamente este aspecto, sería la de crear o dar mayor solidez a las instituciones pertinentes para llevar a cabo los proyectos del caso.

Programas de construcción de vivienda rural también podrían contribuir a ocupar efectivamente la mano de obra, tanto en forma directa como indirecta. Estos programas podrían conformar parte de una política regional de reordenamiento del espacio económico centroamericano. Deberían explorarse las posibilidades de un financiamiento adecuado para este tipo de programas, sobre bases realistas y congruentes con un modelo de desarrollo sano.

En muchos de los programas últimamente señalados, los países podrían utilizar los recursos del Programa Mundial de Alimentos, o bien constituir para esos propósitos reservas amortiguadoras de alimentos básicos a escala regional (granos principalmente), las que al propio tiempo contribuirían al esfuerzo por organizar los mercados agrícolas.

Naturalmente, para que los países estén en condiciones de hacer una asignación adecuada de sus escasos recursos en proyectos o paquetes de proyectos tendientes a la creación de empleos, como los que se han mencionado, deberán mejorar sustancialmente sus sistemas de planificación. Todos estos proyectos estarán compitiendo por recursos financieros, administrativos y técnicos, con otros que pudieran ser más viables ya sea por su impacto económico, social o político, de manera que una selección cuidadosa sería necesaria.

5.3 *Otros instrumentos disponibles para mejorar la distribución de los ingresos*

Existen otros instrumentos que podrían aplicarse en orden a mejorar la distribución de los ingresos, particularmente en favor de los pequeños agricultores que producen para el mercado. Por regla general los pequeños productores (de granos básicos, hortalizas, frutas, etc.) soportan márgenes de comercialización muy elevados. Políticas apropiadas en materia de estabilización de precios y un mejoramiento general en todo lo relacionado con el mercado de los productos agrícolas, mejorarían sus ingresos, ya que parte de las ganancias que ahora se transfieren al sector comercial podrían ser retenidas por aquéllos. Así, a medida que se racionalicen las estructuras en que se lleva a cabo el intercambio, retendrían el fruto de sus innovaciones tecnológicas en vez de que, como sucede actualmente, el mismo quede en poder de los intermediarios. Por otro lado, se propiciaría así un mejoramiento en el abastecimiento general de productos alimenticios, lo cual incidiría en el ingreso real de todos los grupos poblacionales más pobres de la región. Los efectos de la política de comercialización como instrumento de distribución del ingreso serían muy positivos.

Otro mecanismo que podría manipularse en dirección a lograr cambios en el aspecto que se viene comentando, es el crédito agrícola. En la medida que pudieran mejorarse las condiciones generales en que éste opera, de manera que tuvieran acceso al mismo no sólo los grandes agricultores, se estaría propiciando condiciones favorables para las unidades productoras pequeñas y medianas.

Medidas tendientes a garantizar el abastecimiento de insumos en condiciones razonables, tendrían también efectos favorables. Para los agricultores de tipo pequeño con acceso al mercado de insumos, el costo de éstos se eleva artificialmente por la ineficiencia de los sistemas de comercialización de insumos o por sus márgenes excesivos de ganancia. Frente a los agricultores más desarrollados, que disponen de canales más expeditos, la situación de los pequeños es indiscutiblemente desfavorable.

Algunos de los inconvenientes señalados podrían superarse progresivamente, mediante políticas convenientes que propicien la organización de los agricultores. La dispersión y aislamiento de éstos ha sido un elemento negativo para el mejoramiento de sus ingresos. Ese aislamiento les dificulta aprovechar las posibilidades de las innovaciones tecnológicas y un mayor poder de regateo frente al aparato comercial. La organización les facilitaría, desde la introducción de formas diferentes de producir (si se organizaran empresas de participación social, por ejemplo) hasta opciones alternativas en materia de adquisición de insumos, bienes de capital, financiamiento, etc. Los países de Centroamérica deberán empeñarse por superar este aspecto, especialmente porque algunos ensayos que se llevaron a cabo anteriormente, pueden calificarse como experiencias muy poco satisfactorias. También debería propiciarse la organización de los pequeños productores en cuanto a su doble carácter, es decir, en la medida que actúan como trabajadores agrícolas. Así, podrían conseguir mejoras en las condiciones generales de contratación como trabajadores de las fincas comerciales.

6. *POSIBILIDADES DE NUEVOS ACUERDOS REGIONALES SOBRE DESARROLLO AGRICOLA*

Anteriormente se señalaba la conveniencia de que los países centroamericanos se aboquen a una acción mancomunada, tendiente a superar algunos de los obstáculos más significativos al desarrollo agrícola. Ello se ejemplificaba con la investigación agrícola, la formación de científicos agrícolas a alto nivel, y otros casos. La concertación de acuerdos para actuar conjuntamente en diferentes campos, como los que se mencionan a continuación, indudablemente enriquece las perspectivas del desarrollo agrícola de la región.

a) La tecnología representa un campo extraordinario para la cooperación regional. Es difícil que cualquiera de los países pudiera enfrentarse con éxito a la tarea de desarrollar una tecnología agrícola o agroindustrial acorde con la constelación de recursos que posee Centroamérica, pues disponen de recursos limitados, que podrían ser mejor utilizados a través de la acción regional. En el campo de la tecnología agrícola, aparte de la investigación, la formación de científicos agrícolas de alto nivel y el adiestramiento de cuadros técnicos intermedios, la cooperación regional se podría extender a los siguientes aspectos:

i. Unificación de la legislación agrícola que afecte la producción, conservación y comercio de materiales reproductivos;

ii. Desarrollo de una estructura industrial de alcance regional, para la producción de insumos para la agricultura (fertilizantes, insecticidas, herramientas, etc.);

iii. Normas para la producción y comercio de insumos y bienes de capital para la agricultura, de acuerdo con patrones internacionales.

Por otra parte, el desarrollo de la tecnología agroindustrial, también debiera considerarse como un área de cooperación conjunta, dadas las complejidades que ofrece para ser abordada por los países en forma aislada.

b) En cuanto al desarrollo de los recursos humanos, el esfuerzo conjunto podría ser fructífero en varios niveles, tales como el establecimiento de escuelas especializadas a nivel medio y superior, y la formación de científicos agrícolas de alto nivel. En la actualidad Centroamérica no cuenta con escuelas de enseñanza media con campos de especialización, salvo una o dos excepciones. Lo propio sucede con las universidades por lo que atañe a las ramas de Agronomía, Veterinaria y Economía. Desde luego, sería inconveniente que cada país tratara de establecer escuelas especializadas en ambos niveles. En cambio enfocado el problema en términos regionales se reduce a términos manejables. Podrían concertarse acuerdos para establecer escuelas especializadas a los dos niveles mencionados y para desarrollar programas conjuntos de formación de científicos agrícolas, que podrían incluir facilidades de adiestramiento en el exterior, como la creación de un fondo para becas u otros instrumentos *ad hoc*.

c) También hay amplias posibilidades de cooperación regional, en materia de desarrollo y conservación de los recursos naturales. Así por ejemplo, la evalución de recursos forestales, hídricos, geológicos, etc. podría abordarse como un programa conjunto. Asimismo, arreglos para uniformizar la legislación relativa al uso de aguas, desarrollo de parques nacionales, medidas de conservación del medio ambiente y sobre otros aspectos que influyen en el uso y conservación de los recursos naturales, serían de resultados ampliamente positivos.

d) Los países centroamericanos han ensayado la colaboración regional en el campo de la comercialización, a través de la Comisión Coordinadora de Mercadeo y Estabilización de Precios. En este mismo terreno se pueden identificar otras opciones de nuevos acuerdos, como las siguientes:

i. Programas de comercialización bilateral o multinacional;

ii. Programas regionales de infraestructura para la comercialización;

iii. Programas regionales de información de mercados;

iv. Acuerdos sobre normas de calidad, sanidad, relaciones agroindustriales, pronósticos de cosechas, organización de empresas multinacionales de comercialización, formación de reservas amortigua-

doras de alcance regional en materia de productos básicos, defensa conjunta de las exportaciones, legislación uniforme sobre certificados de depósito y su circulación y aceptabilidad a nivel regional, etc.

e) Una mayor integración supone que se llegaría a conformar a través del tiempo, un sistema agrícola de alcance regional. De ahí que las áreas identificables de cooperación intracentroamericana son relativamente numerosas. Las que se mencionaron antes constituyen en realidad un ejemplo, si bien caracterizan lo que puede ser prioritario y factible, desde el punto de vista del enriquecimiento de las perspectivas del desarrollo agrícola regional. En la tercera parte de este estudio se señalan en términos más concretos, los campos fundamentales en los que la cooperación regional debe profundizarse, dentro del concepto de desarrollo agrícola integrado.

PARTE TERCERA

ESTRATEGIA PARA EL DESARROLLO AGRICOLA DE LOS PAISES CENTROAMERICANOS

1. *PLANTEAMIENTO GENERAL*

El desarrollo agrícola de los países centroamericanos se ha caracterizado por una insuficiencia dinámica, de carácter secular. En comparación con otros sectores, el crecimiento de la agricultura aparece rezagado y carente del dinamismo requerido para permitir un mejoramiento satisfactorio del nivel de vida de la población que depende de esta actividad. Los efectos de esa situación se agudizan por las desigualdades que prevalecen en la región, en materia de distribución de los ingresos agrícolas, como resultado, a la vez, de deficiencias de carácter estructural que afectan al sector. Estas últimas no sólo condicionan la dinámica intrínseca del desarrollo agrícola, sino que repercuten en el desenvolvimiento de la economía en su conjunto.

No obstante, la agricultura ha mantenido su posición como el sector productivo más importante en las economías centroamericanas. Aporta el 90 por ciento de las exportaciones extrarregionales y un tercio del producto interno bruto; constituye la fuente de sustento para el 60 por ciento de la población económicamente activa, y suministra prácticamente la totalidad de los alimentos que se consumen en el área. Pero su papel en la eliminación de los obstáculos al desarrollo general de la región y sobre todo en lo que atañe al mejoramiento del nivel de vida de la mayor parte de la población agrícola, no ha podido potencializarse al máximo. La marginalidad rural en vez de disminuir, se transfiere a las ciudades o se incrementa en el propio medio rural; el acceso a los factores productivos es limitado para amplios núcleos de población y, por ende, también lo es a los frutos que aquéllos generan.

Por una serie de deficiencias de naturaleza estructural, la agricultura de los países centroamericanos no está en condiciones de responder ágilmente a las necesidades de aumentar el empleo rural, de introducir innovaciones tecnológicas y de acelerar el crecimiento de la producción. Su capacidad para generar nuevos empleos no se compagina con el

crecimiento de la fuerza de trabajo. La tasa de empleo efectivo ha evolucionado menos que lo deseable desde el punto de vista de la necesidad de aumentar el ingreso de la fuerza de trabajo agrícola, y aparentemente se deterioró en algunas regiones con alta densidad poblacional. Mientras la trayectoria del desarrollo agrícola de la región no permita sostener altas tasas de empleo efectivo, resultará difícil mejorar el nivel de vida de la población agrícola, y particularmente de los trabajadores sin tierra y de los propietarios de minifundios que se emplean o buscan emplearse temporalmente como trabajadores agrícolas.

Los altos índices de desempleo o subempleo forman parte de un patrón inadecuado en materia de utilización de recursos: fuerza de trabajo, tierra y tecnología. La estructura agraria que prevalece en los países de la región, resta facilidades para un aprovechamiento adecuado de la tierra, para incrementar la utilización de la fuerza de trabajo, así como para la transformación tecnológica de la agricultura. La existencia de gran número de microfincas, sin capacidad para aplicar sistemas modernos de producción, dificulta la transformación tecnológica. Las innovaciones tienden a concentrarse en las actividades orientadas a la exportación. La mira principal es aumentar la rentabilidad de las empresas sobre el corto plazo, sin cuidar la combinación de recursos socialmente más ventajosa y la necesidad de proteger el patrimonio que representan los recursos naturales. Así, en términos globales, los aumentos en la producción se han apoyado en la ampliación de la superficie cultivada, más que en una creciente productividad por unidad de superficie.

Por otra parte, interesa destacar que han cristalizado poco las perspectivas para el desarrollo agrícola que ofrece el Programa de Integración Económica Centroamericana. Por la lentitud con que se abordaron las cuestiones institucionales del Mercado Común durante la década de 1960, no pudo plasmarse un sistema de amplia cooperación regional en asuntos agrícolas. Se avanzó en el régimen de libre comercio de productos de origen agrícola, y en la coordinación de los programas de estabilización de precios, pero evidentemente esto no bastó para orientar el desarrollo del sector en función de grandes objetivos sociales.

Tales son las características más sobresalientes del desarrollo de la agricultura de los países centroamericanos, las cuales se trató de esclarecer en la primera parte de este estudio. Hacia el futuro, este esquema deberá ser modificado, como parte del esfuerzo de los países para eliminar o atenuar los obstáculos a un desarrollo económico y social satisfactorio. En ese proceso corresponderá a la agricultura una función verdaderamente trascendental. Pero para ello, tiene que modificarse la trayectoria de su desarrollo, tomando en cuenta las perspectivas que ofrecen

la demanda interna y el mercado externo, así como las posibilidades de una amplia cooperación regional para el desarrollo.

Las perspectivas para lograr un desarrollo agrícola dinámico son favorables. La activación de la demanda interna mediante una distribución más equitativa del ingreso, y el aumento de las exportaciones agrícolas, generarían un efecto combinado sobre el nivel de la producción, muy superior al que tuvo lugar en el pasado. La movilización de la demanda interna podría recibir una importante contribución del sector agrícola, al mejorar la distribución del ingreso dentro del mismo. Podría transitarse en varias direcciones para lograr este propósito; sin embargo, el aumento del empleo sería de un efecto inmediato. El aumento del empleo demandaría, por supuesto, entre otras cosas: a) superar las rigideces que impone la estructura agraria; y b) incorporar un patrón tecnológico que responda a la necesidad de maximizar el uso de los recursos tierra y trabajo. La ampliación de la frontera agrícola y de las áreas de regadío, también permitirían establecer nuevos puestos de trabajo en la agricultura. Por su parte, el desarrollo de las agroindustrias, la construcción de obras de infraestructura y de vivienda rural, entre otros, ampliaría las fuentes de empleo rural no agrícola. Además, algunas medidas como el mejoramiento de los sistemas de comercialización, la organización de productores y trabajadores agrícolas, y la orientación adecuada del crédito agrícola y de otros incentivos económicos, tendrían un efecto importante en la distribución de los ingresos y por consecuencia en la movilización de la demanda interna.

El aumento de las exportaciones demandará una acción de mayor profundidad que en el pasado, en cuanto a conquistar nuevos mercados y abrir nuevas líneas de exportación. Especialmente intenso deberá ser el esfuerzo en este último sentido, pues dada la situación del mercado de los productos tradicionales corresponderá a los productos nuevos un papel dinámico en el desarrollo de las exportaciones.

El efecto combinado de una mayor demanda interna y de niveles crecientes de exportaciones —y en alguna medida de la sustitución de importaciones— requeriría que la producción bruta del sector agropecuario crezca en alrededor de un 6 por ciento anual. Es factible obtener ese aumento. Las innovaciones tecnológicas abren enormes perspectivas para ello. En todos los productos, salvo en el algodón y el banano, se dispone de un margen muy amplio para aumentar la producción a través de un cambio en la productividad por unidad de superficie. Las innovaciones tecnológicas permitirían, cuando menos, duplicar los rendimientos actuales y, en algunos casos, multiplicarlos en 6 ó 7 veces. Sin embargo, para cristalizar los cambios tecnológicos, como un proceso duradero y progre-

sivo, debe mejorarse notablemente la investigación agrícola, fortalecerse los mecanismos de difusión y, sobre todo, capacitar a los predios pequeños para absorber eficiente y productivamente nuevos sistemas de producción, mediante un reacondicionamiento de la estructura agraria. El establecimiento de un sistema de incentivos económicos también es necesario. Éste permitiría a los agricultores retener el fruto de las innovaciones y contar con mecanismos que garanticen el flujo de bienes y servicios que necesitan y producen.

En conclusión, hay perspectivas favorables para un desarrollo agrícola dinámico. Los esfuerzos que los países hagan en el futuro, estarían estrechamente vinculados con la cristalización de esas perspectivas. Es decir, se trataría de eliminar hasta donde sea posible, los factores que han dificultado un desarrollo agrícola dinámico y beneficioso para todos los estratos socioeconómicos de la agricultura. Esto supone incorporar patrones más eficientes en cuanto a la utilización y aprovechamiento de recursos, y más justos en lo que se refiere a la distribución de los frutos del desarrollo, de modo que participen de ellos el mayor número posible de elementos de la población agrícola.

Otra orientación fundamental del desarrollo agrícola futuro, se refiere al firme aprovechamiento de las perspectivas que ofrece la integración económica centroamericana. Una mayor integración facilitará tasas de crecimiento más altas a nivel de toda la economía, con repercusiones favorables en el tamaño del mercado para productos agrícolas. Esta ampliación del mercado podrá facilitar acuerdos específicos tendientes a desarrollar un proceso de especialización agrícola, transitándose así hacia una producción más eficiente.

En cuanto a ciertos servicios fundamentales para el desarrollo de la agricultura, tales como la investigación, mecanismos de difusión tecnológica y sistemas de incentivos económicos —sobre todo en el área de la comercialización— la cooperación regional constituiría un factor decisivo para obtener resultados a más corto plazo. En los dos primeros campos, por ejemplo, un esfuerzo integrado permitirá a los países crear y fortalecer un patrimonio científico común, no sólo en los resultados de la investigación propiamente, sino también en lo que atañe a la formación de científicos agrícolas de alto nivel; conocimiento más profundo de los recursos naturales de la región, y en otros aspectos de importancia comparable. Lo propio puede decirse de la comercialización, como un área promisoria para una acción mancomunada, fructífera para todos los países.

Entre otros aspectos del desarrollo agrícola que la integración favorecerá en términos muy amplios, se pueden señalar el mejoramiento de la producción exportable al contar con una organización regional orien-

tada a fortalecer la capacidad de negociación en los mercados mundiales; el suministro conjunto de materiales estratégicos para el desarrollo agrícola (bienes de capital, insumos, asistencia técnica externa, etc.); la solución en el marco multilateral de determinados problemas del desarrollo, tales como el abastecimiento conjunto de alimentos y materias primas (ya puesto en práctica en el caso de los granos básicos como parte de las disposiciones del Protocolo Especial sobre Granos). En fin, la relación recíproca que existe entre el desarrollo nacional y el regional, crea ventajas indiscutibles para un desarrollo agrícola más dinámico, las cuales deberán ser aprovechadas al máximo posible en lo venidero.

2. *LA CONTRIBUCIÓN DE LA AGRICULTURA A LOS OBJETIVOS GLOBALES DEL DESARROLLO*

Tal como están planteados los objetivos de la estrategia global, corresponderá a la agricultura un papel principal en el proceso de superar los factores que obstaculizan un desarrollo económico y social satisfactorio. Esta contribución no será efectiva si el desarollo de la agricultura sigue un patrón de insuficiencia dinámica, como el que la ha caracterizado hasta hoy. Al contrario, podría dar lugar a que algunos de los obstáculos que interfieren en el desarrollo de la región se hagan aún más difíciles de vencer. La acción potencial de un desarollo agrícola dinámico en la procuración de los objetivos generales del desarrollo, no podría ser suplida durante un largo período, por otros sectores, dado que su expansión —la del industrial, por ejemplo— está siendo frenada por la lentitud con que crece la agricultura. Esto viene a significar que la superación de algunos escollos plantea como requisito previo un desarrollo dinámico de la agricultura. En este orden de cosas cabe subrayar que la agricultura debe cumplir una misión fundamental en el logro de algunos de los grandes objetivos del desarrollo integrado, como se indica a continuación.

2.1 *Maximización de la tasa de crecimiento del producto interno bruto*

El producto agrícola representa en los países centroamericanos cerca de un tercio del producto interno bruto total. Durante la década de 1960 la participación de la agricultura disminuyó debido principalmente a su lento crecimiento (1.3 por ciento menos que el producto total). Aunque es aceptado que la participación relativa de la agricultura en el producto disminuye a medida que el desarrollo se hace más intenso, en Centroamérica tal disminución ocurre más bien por la poca dinámica del desa-

rrollo agrícola, que a su vez dificulta maximizar la tasa de crecimiento del producto interno bruto total. En el mediano plazo la importancia relativa de la agricultura en el producto total no necesariamente deberá disminuir aprisa si la misma se desarrolla en forma satisfactoria. Se requiere maximizar la tasa de crecimiento del producto sectorial, para que contribuya a lograr el mismo objetivo a nivel del producto total.

La implantación de un esquema de desarrollo agrícola verdaderamente dinámico, influirá directa e indirectamente sobre la tasa de crecimiento del producto total. Este efecto se originará en la maximización de la tasa de crecimiento del producto sectorial y en la demanda que se abrirá por productos y servicios producidos fuera del sector. Para satisfacer la demanda suplementaria de productos agrícolas, a que dará lugar los cambios en la distribución de los ingresos, así como la que se registrará en la demanda externa (aumento y diversificación de las exportaciones) se requerirá un incremento del orden del 6 por ciento en la producción bruta.

Por otra parte, al aumentar el ingreso de los estratos más pobres dentro de la población agrícola, se ampliará la demanda de bienes y servicios producidos fuera del sector (productos industriales, transporte y otros servicios). Asimismo, el proceso de cambio tecnológico en la producción agrícola proporcionará un mercado para las industrias productoras de insumos, tales como la de fertilizantes, insecticidas, y otras. De esta manera, un desarrollo agrícola dinámico contribuirá a que se maximice el nivel de actividad en otros sectores, principalmente en el industrial.

2.2 *Distribución de los ingresos*

Uno de los efectos más notables de un desarrollo agrícola dinámico, será la transformación progresiva del módulo de distribución de ingresos. En virtud de que cerca del 60 por ciento de la población económicamente activa obtiene el sustento de la agricultura (se trata de una estricta subsistencia, en un porcentaje elevado de casos) las características de la distribución de los ingresos dentro del sector definen en buena medida las que se dan en el plano nacional. Esto indica que si el desarrollo agrícola futuro permite incorporar al proceso distributivo núcleos más amplios de la población rural, mejorará la pauta de distribución de ingresos a escala nacional. Si, por el contrario, no facilita una participación más equitativa de los distintos estratos de la población agrícola en los frutos del desarrollo, los esfuerzos que se hagan en otros

sectores darán como resultado, en el mejor de los casos, evitar que la situación actual se deteriore aún más. Es evidente, entonces, que los cambios a nivel global en materia de distribución de ingresos, dependerán sensiblemente de lo que ocurra en la agricultura y en el resto del sector rural.

2.3 *Eliminación o atenuación del desempleo y subempleo*

Los países centroamericanos están afectados por altos índices de desempleo o subempleo, tanto en el medio urbano, como en el rural. Se deja de aprovechar así un gran recurso que posee la región y, por otro lado, se acentúan las desigualdades en la distribución de los ingresos. Este fenómeno se manifiesta con caracteres particularmente agudos en el medio rural, debido a la rigidez de la agricultura para absorber mayor cantidad de mano de obra. El desplazamiento de grupos poblacionales hacia las ciudades ha constituido la válvula de escape que ha evitado un serio deterioro en las condiciones de vida de la población agrícola. Pero estas migraciones han repercutido negativamente en el equilibrio del mercado del empleo en las ciudades.

En la medida que el desarrollo agrícola futuro permita un mayor acceso de los agricultores a los factores productivos, y se apoye en un patrón tecnológico que responda a las necesidades de utilizar mejor los recursos de la región, la agricultura estará en capacidad de crear nuevos puestos de trabajo. Un incremento en el empleo dentro de la agricultura, evitaría recargar la oferta de fuerza de trabajo en las ciudades, contribuyendo así a restablecer el equilibrio en el mercado urbano de trabajo.

El aumento en la tasa global de empleo efectivo dependerá, entonces, en mucho, de la contribución que la agricultura esté en condiciones de hacer en términos de crear nuevos empleos. Sería irreal suponer que en el mediano plazo, la tasa de empleo pueda aumentar en forma concordante con el crecimiento de la fuerza de trabajo a través del desarrollo de otros sectores.

2.4 *Corrección del desequilibrio en el sector externo*

Otro aspecto en el que corresponde a la agricultura una misión clave se refiere al suministro de divisas, a efecto de morigerar los desequilibrios del sector externo, los cuales han venido actuando como otro gran obstáculo al desarrollo de los países centroamericanos. Más del 90 por ciento de las exportaciones extrarregionales está constituido por productos

agrícolas. Así, ha correspondido a este sector la misión de proveer las divisas necesarias para financiar el desarrollo de otros sectores. Esta situación habrá de continuar en el futuro, pues no es realista asignar este papel a otras actividades que todavía no están en condiciones de generar bienes exportables en gran escala.

El desarrollo agrícola también deberá permitir aprovechar plenamente algunas posibilidades que existen para la sustitución de importaciones. Se estima que cerca de la mitad de las importaciones actuales de productos agrícolas puede sustituirse con producción regional, en condiciones razonablemente eficientes. Otra parte importante de las mismas, como son las de trigo, no sería posible desplazarlas puesto que la región no está en capacidad de abastecer sus necesidades de este producto. Sin embargo, a través de un desarrollo agroindustrial convenientemente orientado, los países podrían buscar alternativas para utilizar las bienes que puede producir en abundancia y eficientemente.

Por otra parte, la agricultura podrá, a través de un desarrollo más amplio, facilitar condiciones adecuadas para que las industrias productoras de insumos mejoren su eficiencia. Esto tendría efectos indirectos en el sector externo, al facilitar la sustitución de importaciones de otros rubros.

2.5 *La contribución de la agricultura en otros campos*

Además de los aspectos señalados anteriormente la agricultura debe contribuir en otros órdenes importantes. La misión más elemental, pero esencial a la vez, que corresponde a este sector en el desarrollo, es la de suministrar los alimentos y materias primas que necesita la colectividad, en condiciones adecuadas de cantidad, calidad y precio. Estas necesidades irán en constante aumento, debido al crecimiento de la población y a la demanda suplementaria que toma origen en el aumento y distribución de los ingresos. La creciente producción de alimentos y materias primas representará una adición importante al producto nacional, y de no realizarse en la magnitud conveniente se generarían presiones sobre la balanza de pagos.

La orientación del desarrollo agrícola en las direcciones que se proponen en este documento traerá, como otra de sus importantes contribuciones, una dependencia mínima del exterior, en lo que se refiere a la tecnología. La aplicación de un patrón tecnológico que responda básicamente a la necesidad de maximizar el uso de los recursos regionales supone, por definición, reducir al mínimo necesario los elementos e

instrumentos importados. En estas condiciones, la agricultura estaría haciendo una contribución adicional, aunque indirecta, al restablecimiento del equilibrio en el sector externo. Además, una orientación adecuada del desarrollo agroindustrial provocaría nuevos efectos en el mismo sentido.

Por otra parte, el proceso de transformación tecnológica de la agricultura inherente a un desarrollo dinámico de la misma, requerirá de nuevas inversiones, parte de las cuales podría llevarse a cabo por medio del uso intensivo de la fuerza de trabajo ahora desocupada. Así, la agricultura concurriría en apoyo de una mayor tasa global de capitalización, hecho que además de mejorar la capacidad productiva de toda la economía, generaría una serie de efectos directos e indirectos, saludables al proceso de crecimiento.

También cabe destacar que al modificarse la pauta de desarrollo agrícola se establecerá un nuevo tipo de relaciones entre el desarrollo urbano y el rural. El mejoramiento que la agricultura propiciará en el nivel de vida rural, constituirá un factor importante para retener la fuerza de trabajo en el campo. De esta manera, se estaría aportando un elemento de equilibrio en el mercado urbano de trabajo y se evitaría, al mismo tiempo, la descapitalización progresiva del sector, en el sentido de que por su carácter selectivo, la emigración hace perder al medio rural sus elementos humanos más valiosos.

Por último, conviene señalar que el aumento del empleo, la mejor distribución de los ingresos, la ampliación del mercado para bienes y servicios no agrícolas en el medio rural y todos los resultados consecuentes de un desarrollo integrado representarán, a la postre, una mayor participación de la población agrícola en las instituciones económicas, políticas y sociales de los países centroamericanos. Se estaría conformando así, un conglomerado social más integrado, más activo en lo que atañe a su participación en las responsabilidades y beneficios de una sociedad más dinámica y justa.

3. *LOS OBJETIVOS DEL DESARROLLO AGROPECUARIO*

En la presente sección se examinan los objetivos específicos hacia los que habrá de encauzarse la agricultura centroamericana, dentro del marco de la estrategia de desarrollo integrado que se plantea para la próxima década. Tales objetivos se expresan sintéticamente, en el aumento sostenido de la producción, dentro de patrones de uso y combinación de los recursos y de remuneración de los factores que conduzcan a acrecentar las oportunidades de empleo en el campo, elevar los niveles de ingreso y mejorar su distribución entre países, sectores y estratos de población, así como a fomentar relaciones más equitativas y dinámicas a esos mismos niveles.

3.1 *Crecimiento de la producción agrícola para abastecer el consumo de la población y para dar mayor solidez al sector externo de las economías centroamericanas*

Es evidente la necesidad de asegurar una producción regional suficiente para satisfacer la demanda, en continua expansión como resultado del aumento de la población, del proceso de urbanización y del mayor poder de compra de los estratos bajos de la población que la política de desarrollo integrado está llamada a acarrear. Asimismo, es imprescindible lograr una expansión de la producción para aumentar y diversificar las exportaciones de origen agrícola.

Este objetivo refleja la necesidad de que Centroamérica logre materializar las mayores ventajas posibles de ciertas situaciones. En primer término, deberán aprovecharse ciertos márgenes que existen en Centroamérica para la especialización de la producción agrícola, de manera que por esta vía pudiera lograrse una distribución equitativa entre países, de los frutos del desarrollo agrícola integrado. Las bases técnicas funda-

mentales para este propósito serán suministradas por los estudios de regionalización agrícola de Centroamérica y zonificación ecológica de los principales cultivos, que están por concluirse. De esta manera, el sector agrícola podría contribuir a la cristalización de objetivos de desarrollo equilibrado, tal como se han planteado en la estrategia global. En segundo término, Centroamérica deberá aprovechar al máximo las oportunidades que los mercados del exterior ofrecen para sus productos, no sólo de aquellos que se han exportado en años anteriores —los llamados tradicionales— sino para otros cuyo desarrollo es posible promover internamente. La validez de este objetivo se apoya, entonces, en sus efectos para fortalecer las condiciones económicas de la agricultura en forma satisfactoria para todos los países, y para aumentar la capacidad para importar los bienes y servicios que la transformación económica de la región demanda.

3.2 *Desarrollo de un intercambio más amplio entre la agricultura y los otros sectores económicos, como condición para fortalecer el mercado interno y estimular el crecimiento global de la economía*

Este objetivo señala el papel que corresponde desempeñar a la agricultura como productor de bienes destinados al consumo final y al abastecimiento de la industria, y como demandante de bienes y servicios producidos por otros sectores. Se trata de fortalecer el intercambio intrasectorial para propiciar un juego de interacciones dinámicas dentro de la economía, que capaciten a sus diversas estructuras para cumplir nuevas funciones impuestas por el desarrollo, y estimulen la transformación y el crecimiento de cada uno de los sectores. Este enfoque se orienta a plasmar una pauta de desarrollo basada, en la mayor medida que sea factible, en el cuadro de posibilidades existentes en el seno de las economías centroamericanas.

3.3 *Utilización de los recursos productivos de la manera económica y socialmente más ventajosa, con maximización del empleo y la remuneración de la fuerza de trabajo y mejora del nivel y distribución del ingreso*

Este objetivo establece una condición básica a que deberá sujetarse el logro de los mencionados anteriormente, para alcanzar resultados beneficiosos para el desarrollo económico y social, a corto y largo plazo. Según

se ha insistido a lo largo de este documento, la dotación de recursos humanos de Centroamérica por un lado, y la tasa de empleo efectivo por el otro, conlleva el desperdicio de un recurso clave, representando un elevado costo social y económico. Esta situación plantea la necesidad de corregir patrones de producción fincados en la utilización extensiva de la tierra, en una época en que la región llega a puntos próximos al límite de su frontera agrícola, o bien, orientados a la aplicación de técnicas de alta mecanización que absorben recursos de capital requeridos por otras ramas de la actividad donde tendrían el efecto de generar nuevos empleos, o no llevarían a niveles críticos el desplazamiento de fuerza de trabajo. Deben procurarse, por el contrario, formas de asignación y uso de los recursos productivos que maximicen el empleo de la fuerza de trabajo agrícola; aprovechen suficientemente el potencial productivo de los recursos naturales, y determinen una distribución racional de los escasos bienes de capital disponibles, entre los distintos sectores productivos. Se plantea así, la necesidad de una política de producción orientada al uso eficiente de la fuerza de trabajo en el campo, mediante la incorporación de sistemas de operación e insumos que eleven su productividad, sin repercusiones adversas sobre su demanda. Es obvio que un desarrollo que genere empleos y aumente el producto por hombre ocupado favorecerá una elevación considerable de los niveles de ingreso; las medidas tendientes a mejorar la distribución de éste alcanzarían entonces repercusiones más generalizadas y profundas. Finalmente, la distribución de los frutos a que da lugar un crecimiento sostenido de la actividad agrícola, más acorde con la aportación de los distintos factores productivos y con la importancia del propio sector dentro del conjunto de la economía, se traducirá en un fortalecimiento de la demanda efectiva y de la capacidad de expansión del sistema económico.

3.4 *Mejoramiento de las relaciones sociales mediante la participación creciente de la población rural en las disponibilidades y los beneficios de una sociedad más dinámica y justa*

Este objetivo condiciona los cambios económicos de la agricultura a la necesidad de cambios en las relaciones sociales que conduzcan a una participación más equitativa y abierta de los diversos estratos de la población en las responsabilidades y los beneficios del proceso de desarrollo. En otras palabras, subraya el carácter que deberán tener las transformaciones propuestas en la economía como instrumento para lograr los cambios conducentes a un amplio desarrollo social en la región y por lo tanto, un fortalecimiento orgánico del proceso de integración regional.

4. *LA ESTRATEGIA O DEFINICIÓN DE OBJETIVOS INTERMEDIOS*

En la presente sección se caracterizan los rasgos principales de la estrategia que debiera adoptarse para lograr los objetivos del desarrollo agrícola integrado. Los problemas a que debe responder la estrategia son varios. Hay que definir, en primer lugar, un patrón de producción congruente con los requerimientos y las perspectivas de la demanda interna y externa de productos agrícolas. Este aspecto implica la necesidad de alcanzar determinada tasa de crecimiento de la producción y la de introducir modificaciones en su composición. Debe esclarecerse además, la pauta tecnológica para el uso y combinación de los recursos de que dispone la agricultura centroamericana, en la nueva fase de crecimiento de la producción que se plantea lograr. Sobre este particular destaca la necesidad de promover, mediante una tecnología apropiada, la productividad de la tierra y de la fuerza de trabajo, dentro de lineamientos tendientes a maximizar el nivel de empleo.

También es parte de la estrategia delinear cambios en el cuadro de factores institucionales que condicionan el acceso a la tierra y su uso por los productores, a fin de armonizarlo con el patrón requerido de utilización de los recursos productivos, y con los propósitos de maximizar el empleo y mejorar la distribución del ingreso. El reacondicionamiento de la estructura agraria deberá encaminarse al aprovechamiento adecuado de tierras subutilizadas u ociosas, y promover a la gran mayoría de productores rurales, sin tierra suficiente para el desarrollo de su actividad productiva.

Asimismo, la estrategia deberá establecer criterios para el encuadramiento y manejo de factores exógenos al proceso de producción, pero que influyen sobre él de manera decisiva. Se trata, específicamente, del sistema financiero y de la comercialización, como factores de enlace entre la agricultura y las demás actividades y como mecanismos de asignación de

recursos y transferencia de ingresos entre sectores de la economía y estratos de la población.

Finalmente, corresponde a la estrategia orientar la estructuración y el funcionamiento de las instituciones del sector público responsables del manejo de los distintos instrumentos y resortes de política agrícola, y su articulación con el conjunto de la economía. Además de coordinar las políticas nacionales para implementar la estrategia de desarrollo integrado, será necesario desarrollar un sistema de cooperación entre los países en materia de asuntos de desarrollo agrícola.

4.1 *Crecimiento y composición de la producción*

Según quedó expuesto en la segunda parte de este trabajo,[1] la demanda global interna de alimentos en Centroamérica podría crecer a razón de 6,5 por ciento al año durante la década de 1970, bajo la hipótesis de que ocurriera un crecimiento, que se considera impostergable, en el ingreso de los estratos más pobres de la población. En ausencia de esa mejora, el crecimiento sería de 4,7 por ciento al año. La probable tasa de expansión anual de las exportaciones se estima en 3,9 por ciento en la hipótesis menos favorable, y en 5,5 por ciento en la más favorable. Combinando ambos pares de hipótesis resulta que la producción agrícola tendría que crecer anualmente a razón de 4,3 por ciento en un caso y de 6,1 por ciento en el otro.

Cabe destacar que la demanda interna presenta, bajo cualquiera de las dos hipótesis, perspectivas de un crecimiento más dinámico que la demanda externa, lo cual indica que el desarrollo futuro de la agricultura centroamericana estará vinculado de una manera más estrecha al consumo de la población regional que en el pasado. Ello implica un esfuerzo productivo considerable para aumentar el volumen total de los bienes destinados a abastecer el mercado interno, y al mismo tiempo para modificar la estructura de la producción, en armonía con los cambios que provocará el aumento del ingreso sobre los patrones de consumo: se requerirá aumentar los bienes de origen ganadero (carnes, leche, huevos) en mayor proporción que los agrícolas; y entre estos últimos las verduras, las frutas y las oleaginosas en mayor medida que los cereales y las raíces y tubérculos. Cada país de la región necesitará establecer consecuentemente sus prioridades de producción.[2]

[1] Véase capítulo 3.

[2] El Plan perspectivo para el desarrollo y la integración de la agricultura cen-

Cabe agregar algunas otras observaciones. En primer lugar, algunos cultivos tienen perspectivas de un crecimiento en la producción más rápido que el derivado de las tendencias de la demanda, pues parte de ésta ha venido abasteciéndose por medio de importaciones. Destaca el caso del trigo, el renglón de más peso dentro de las importaciones agrícolas de la región (el trigo en grano, juntamente con la harina de trigo, equivalen a alrededor de la tercera parte del valor de las importaciones totales procedentes de terceros países). Se considera viable lograr un crecimiento significativo en la producción de este cereal; si los agricultores medianos y pequeños (que aportan casi la totalidad de la cosecha) fuesen mejor dotados de recursos técnicos y económicos para elevar sus rendimientos. Los datos existentes indican que se podría aumentar la producción en no menos de 30 por ciento sobre la misma superficie bajo cultivo. Sin embargo, como la región tiene limitaciones ecológicas para expandir las siembras de trigo hasta el punto de lograr el autoabastecimiento, sería recomendable un esfuerzo para suplir, por lo menos en parte, la deficiencia de la oferta interna por medio de estímulos al consumo de otros cereales, para los que existe en cambio un potencial muy amplio (como es el maíz) y que encajan dentro de los patrones de consumo tradicionales de la población.

Otros dos renglones en que Centroamérica puede realizar programas de gran alcance para la sustitución de importaciones de origen agrícola, son la leche en polvo condensada o envasada y los aceites y grasas comestibles (que representan alrededor de 12 y 10 por ciento respectivamente del valor de las importaciones agrícolas de la región). En ambos casos se cuenta con recursos naturales abundantes para expandir la producción de las materias primas requeridas: la leche y las oleaginosas. En el primer caso, se trataría de dotar a los pequeños productores de facilidades suficientes para ampliar y tecnificar su actividad y, en general, de fomentar sistemas de explotación ganadera más intensivos, vinculados a la producción de alimentos para los animales. Incidentalmente, debe señalarse que en el caso de estos últimos Centroamérica tiende a crearse una dependencia creciente pero sobre todo innecesaria respecto a abastecedores extranjeros, cuando podría desarrollar fuentes de producción propias (los alimentos para animales representan cerca del 4 por ciento de las importaciones agrícolas centroamericanas). Respecto a las oleaginosas, cabría una promoción basada en estímulos a agricultores de áreas seleccionadas en coordinación con el desarrollo de la industria aceitera.

troamericana (PACA), que está concluyendo el Grupo Asesor de la FAO para la Integración Centroamericana (GAFICA) ha preparado a este respecto cálculos detallados que podrían utilizarse en la programación por países.

Los productos de exportación tradicionales presentan, en conjunto, perspectivas de un crecimiento inferior al de la década de 1960; la hipótesis más favorable permite esperar una tasa anual de 3,9 por ciento, comparada con la de 5,5 por ciento que se observó entonces. En los casos del café, el banano y el azúcar, la estructura de la oferta mundial y las tendencias de la demanda de los países importadores apuntan, claramente, hacia un desarrollo más lento de las exportaciones centroamericanas. En cuanto al algodón, parece vislumbrarse un fortalecimiento de la demanda externa, pero resulta poco probable que la producción de Centroamerica pueda aumentar continuamente. Los costos crecientes que acarrean los insumos químicos importados y la degradación que han sufrido extensiones considerables de los suelos en que este cultivo se practica, constituyen las principales limitaciones. El porvenir de la producción algodonera en la región parece depender entonces, de trabajos de investigación encaminados a desarrollar técnicas de control de las plagas y malezas que reduzcan los costos y no ocasionen daños ecológicos consecuentes a los actuales sistemas de cultivo. La carne de bovino aparece como el renglón de porvenir más favorable, si bien su ritmo de crecimiento muy difícilmente podrá igualar al de la década de 1960, en que la región logró abrirse campo rápidamente en el mercado de los Estados Unidos. En todo caso, las perspectivas favorables de la demanda externa, unidas al dinamismo previsible de la demanda interna, indican la necesidad de intensificar el desarrollo ganadero de Centroamérica, con técnicas de producción modernas que garanticen los niveles requeridos de calidad y costo, y al mismo tiempo permitan aprovechar eficientemente el potencial de las áreas para el pastoreo.

Por las consideraciones expuestas toman gran urgencia los esfuerzos para diversificar las exportaciones. Entre las posibilidades más interesantes que se han identificado,[1] figuran las frutas y legumbres tanto frescas como procesadas, el extracto de café y el tabaco en bruto y procesado, cuyas ventas alcanzaron alguna significación durante la década de 1960.

4.2 *Uso y combinación de los recursos productivos*

De las consideraciones expuestas en los dos primeros capítulos de esta parte del informe, se desprenden dos criterios fundamentales para orientar la utilización de los recursos productivos en la agricultura, en el futuro. Por una parte, deberá darse prioridad a la elevación de los

1 *Perspectivas del comercio agrícola de exportación en Centroamérica*, CAPINT 5/72.

rendimiento unitarios, como factor clave para el aumento de la producción, dadas la disminución progresiva de las reservas de tierras agrícolas, y la urgencia de asegurar la debida conservación de las que están actualmente en uso. Por otra parte, se deberá intensificar la utilización de la fuerza de trabajo, dentro de pautas tecnológicas que mejoren su productividad y al mismo tiempo vigoricen su demanda.

El uso más eficiente de la tierra afecta a la asignación de este recurso entre diferentes utilizaciones posibles, y al grado de tecnificación dentro de cada una de ellas. La asignación entre finalidades alternativas se plantea especialmente respecto a la agricultura y la ganadería.[1] Existen áreas capaces de dar altos rendimientos agrícolas, dedicadas actualmente a un pastoreo poco productivo y con coeficientes sumamente bajos de empleo de fuerza de trabajo, por unidad de superficie. Se impone en tal caso, ampliar la frontera de los cultivos en detrimento del pastoreo y relocalizar éste en áreas apropiadas, con técnicas que aseguren mayor productividad. Los problemas que origina la asignación de la tierra entre la agricultura y la ganadería varían de país a país; son de mayor urgencia en El Salvador, Guatemala y Costa Rica, donde la densidad demográfica rural es mayor, o en zonas de Honduras y Nicaragua en donde la utilización de grandes superficies para la cría extensiva de ganado obstruye el asentamiento de agricultores sin tierra desplazados de otras zonas.

La mejora de los sistemas de pastoreo tendría efectos profundos sobre la productividad de la tierra y el empleo de la fuerza de trabajo. De la evaluación hecha en el presente informe[2] se desprende, por ejemplo, que si los predios multifamiliares introdujeran la técnica de explotación pecuaria que se emplea en los de tipo familiar (desarrollo de pastos cultivados y alimentación suplementaria) la producción por hectárea podría crecer en alrededor de una vez y un tercio, y se doblaría aproximadamente el empleo de fuerza de trabajo también por hectárea. Se generaría, entonces, con poco más de 2 millones de hectáreas el mismo volumen de producción ganadera que las fincas multifamiliares obtienen sobre alrededor de 5 millones de hectáreas. Bajo el supuesto mencionado, la ganadería centroamericana generaría unos 200 mil nuevos puestos de trabajo.[3] Además una reasignación de la tierra según los lineamientos señalados atenuaría la fuerte presión demográfica sobre las áreas forestales; éstas

[1] Véase Capítulo 4, de la parte primera de este informe.

[2] Véase Capítulo 4, Sección 4.2.5, de la primera parte.

[3] Actualmente las fincas multifamiliares demandan 197 mil puestos de trabajo, según un coeficiente por hectárea de 0,01, en comparación con el de 0,09 que se registra en las fincas familiares. Véase CAFICA, *Marco cuantitativo*.

se reducen progresivamente por la necesidad de tierras que tienen los agricultores sin acceso a ellas en áreas más apropiadas, con la consiguiente pérdida de los recursos madereros que todo ello conlleva.

La posibilidad de elevar los rendimientos unitarios de la agricultura y la ganadería presenta horizontes muy amplios en la región, si se logra generalizar algunas innovaciones tecnológicas. Entre éstas figuran, por ejemplo, el empleo de semillas y pies de cría mejorados; cambios en la densidad y época de las siembras; rotaciones y combinaciones de cultivos; integración de la explotación agrícola y la ganadera, con base en cultivos forrajeros; conservación y enriquecimiento de la materia orgánica del suelo; aplicación selectiva de fertilizantes inorgánicos, y combinación de procedimientos mecánicos, orgánicos y químicos para el control de la vegetación no productiva; la prevención y el combate de plagas y enfermedades de las plantas y animales productivos. Debe remarcarse la necesidad de ensayar la adaptación de las innovaciones técnicas a las condiciones del medio centroamericano y que se realicen investigaciones específicas con tal propósito, como un esfuerzo conjunto de los países.

Es de especial urgencia evitar y combatir los efectos nocivos de ciertos insumos químicos que, ya sea por su naturaleza o por la forma en que se aplican, perjudican los suelos, la flora, la fauna y la salud del hombre. Cabe, al respecto, estudiar el empleo de sustancias cuyos efectos sean más selectivos y discriminados y desarrollar otros procedimientos de combate de las malezas y los insectos depredadores, bien de tipo mecánico (como los deshierbes manuales por medio de ciertos implementos), o mediante recursos agronómicos como la rotación de cultivos, el desarrollo de variedades y razas resistentes, cambios en la época de siembras, relocalización de cultivos y otros medios similares. A los motivos conservacionistas habría que agregar consideraciones en favor del empleo de fuerzas de trabajo (que podría aplicarse sin recargar los costos de producción) y razones derivadas de la carga cada vez más pesada que impone a la agricultura de la región su dependencia creciente de insumos importados, dentro de una relación de intercambio que le es cada vez más desfavorable.

En la segunda parte de este informe,[1] quedaron señaladas las importantes perspectivas que existen para mejorar los rendimientos unitarios de los distintos cultivos. Para retomar aquí algunos casos, podría señalarse que los rendimientos obtenidos en las empresas más eficientes sobrepasan el promedio centroamericano en 2.6, 3.0, 1.0 y 1.5 veces, tratándose maíz, sorgo, frijol y arroz, respectivamente. Entre los cultivos de exportación la tecnología es en conjunto más avanzada, pero hay una brecha

1 Véase Sección 4.2.1 y Cuadro 5.

significativa: alrededor de 20 por ciento en algodón, 60 por ciento en café y 90 por ciento en caña de azúcar. En la ganadería la producción en las fincas más eficientes supera el rendimiento regional medio en 36 por ciento tratándose de carne y 23 por ciento en la leche. La superación de los obstáculos que impiden promover el nivel de eficiencia de las fincas subfamiliares elevaría sensiblemente la productividad de la agricultura centroamericana. Como se hizo notar en la primera parte de este capítulo,[1] la insuficiencia de tierra en los predios de este tipo impide la aplicación de técnicas encaminadas a mejorar los rendimientos unitarios. En la hipótesis de que tales predios alcanzaran los niveles de eficiencia de las fincas familiares, mejor dotadas de tierra, la producción por hectárea podría aumentar entre 30 a 40 por ciento en los distintos cultivos, y en algunos casos excepcionales en mayor medida.

Dentro de este marco, el progreso técnico aumentaría las necesidades de fuerza de trabajo; las operaciones relacionadas con la aplicación de nuevos insumos y con el manejo de mayores volúmenes de producción explican que el coeficiente de trabajo por hectárea sea mayor en alrededor de un 25 por ciento en las fincas familiares en comparación con las subfamiliares.

El número total de empleos nuevos que se podrían generar de esta manera depende de la magnitud que revistiera la incorporación de tierras subutilizadas u ociosas en las fincas de mayor tamaño, para ampliar la superficie de las subfamiliares. En la hipótesis de que esa reasignación beneficiara a la totalidad de este último grupo, se crearían más de un millón de puestos de trabajo adicionales,[2] lo cual aliviaría en forma sustancial el problema del subempleo rural.

Los cambios en la técnica de producción y en la utilización de la tierra y de la fuerza de trabajo, estimularía a las fincas multifamiliares a utilizar con mayor eficiencia los recursos productivos, todavía considerables, que el reacondicionamiento de la estructura agraria dejaría en su poder.

Los efectos más importantes en este sentido serían de dos órdenes: respecto a la tierra, desaparecería un factor institucional que la hace

[1] Véase también Sección 4.2.5 y Cuadros 30 y 31, de la parte primera.

[2] La operación implicaría asignar 3,7 millones de hectáreas (del total de 10,6 millones incorporados a las 75 mil fincas multifamiliares existentes) en favor de los 837 mil predios del grupo subfamiliar. El área de cultivo en cada uno de éstos, actualmente de 0,8 hectáreas, aumentaría a 5,3. Las mejores técnicas que entonces sería viable aplicar determinarían que el coeficiente de fuerza de trabajo por hectárea aumentará de 0,22 a 0,28. El número total de puestos de trabajo en las fincas subfamiliares, que es actualmente de sólo 150 mil, aumentaría a más de un millón 200 mil.

abundante para el propietario aislado, cuando en la realidad la misma es escasa si se atiende a las necesidades sociales. Las fincas multifamiliares tendrían necesidad de promover la productividad por hectárea con el fin de mantener o mejorar la rentabilidad de la finca en su conjunto. El otro efecto se relaciona con la utilización de la fuerza de trabajo. El acceso a la tierra, abierto a amplios estratos de la población agrícola, influiría sobre el mercado de la fuerza de trabajo, con efectos favorables en su remuneración. El uso de la tierra y de la fuerza de trabajo mediante el pago de un precio más acorde con el valor que estos recursos tienen para la sociedad en su conjunto, estimularía al empresario agrícola a proceder con economía en la adquisición de bienes de capital, especialmente la maquinaria, pues no podría soportar la carga que implica mantener capacidades ociosas o el desgaste demasiado rápido de los equipos.

La decidida orientación de la estrategia a promover el crecimiento de la producción a base de un uso intenso y más adecuado de la tierra y de la fuerza de trabajo, reduciría los requerimientos de maquinaria agrícola, especialmente de tractores. La aplicación de la tracción mecánica eleva la productividad de la tierra en menor proporción que la de fuerza de trabajo y ocasiona, en cambio, el desplazamiento progresivo de ésta. La maquinaria serviría especialmente, para ejecutar determinadas operaciones en los suelos (tales como roturaciones o nivelaciones) o para realizar con oportunidad determinadas labores en las fincas de mayor tamaño, sobre todo en épocas de escasez estacional de mano de obra. El grueso de las labores de cultivo, a lo largo del año agrícola, dependería del trabajo humano, con auxilio de la tracción animal, dentro del patrón técnico que se observa en las fincas del grupo familiar. En este aspecto, la capacitación de las fincas del grupo subfamiliar para el uso de la tracción animal, significaría una transformación técnica de grandes proporciones, con efectos favorables sobre la productividad, y en general con repercusiones económicas y sociales muy positivas para el desarrollo global de la región.

Según la estrategia que se propone, el aumento futuro de la producción agrícola dependerá del que a la vez se registre en los rendimientos unitarios más que de la expansión de la superficie en uso. No obstante, la incorporación de nuevas tierras al cultivo y al pastoreo (dentro de los términos cada vez más reducidos como resultado de las limitaciones de la frontera agrícola)[1] todavía puede contribuir para alcanzar los niveles de producción requeridos, y crear fuentes nuevas de ocupación e ingreso.

[1] Véase Capítulo 4, Cuadros 25 y 26 de la parte primera, y Sección 4.2.2, capítulo 4, de la parte segunda de este informe.

El desarrollo gradual de los 4 millones de hectáreas a que se estima ascienden las reservas regionales de tierras para usos agrícolas (sin considerar las que sólo son aprovechables en forma muy extensiva o que presenten únicamente vocación forestal) ofrece un apoyo para encauzar reasentamientos de población a partir de las zonas rurales más densamente habitadas. Sin embargo, debe subrayarse que ello podría generar efectos económicos y sociales contrarios a los objetivos de la estrategia de desarrollo, en la medida que se trasplanten a las zonas de nuevos asentamientos, las deficiencias de la estructura agraria y de la técnica de producción vigentes en las zonas ya ocupadas. En este sentido, la política de colonización (entendida como un sistema de encauzamiento y apoyo a desplazamientos espontáneos de núcleos poblacionales con propósitos de ocupación permanente de nuevas tierras) forma parte de un todo indivisible con la política general de reestructuración del régimen agrario, la promoción de la productividad de la tierra y de la fuerza de trabajo, y la maximización de la capacidad de la agricultura para generar empleos.

4.3 *Factores institucionales que afectan el uso de la tierra y la técnica de producción*

De lo anteriormente expuesto salta a la vista la relación que existe entre el uso y la combinación de los recursos productivos, y el marco institucional que condiciona el acceso a la tierra y su aprovechamiento por parte de los productores. Dicho marco se refleja en la existencia de un cuadro que se polariza entre dos situaciones extremas. Una en la que la insuficiencia de tierra dificulta modernizar los métodos de producción y determina bajos niveles de empleo e ingreso; y otra en que la abundancia de la tierra y una oferta amplia de fuerza de trabajo dan lugar a la subutilización de la primera y al empleo poco eficiente de la segunda. Así, el reacondicionamiento de esta situación viene a constituir un punto clave de la estrategia de desarrollo de la agricultura de los países centroamericanos. De tal reacondicionamiento depende que se multipliquen empresas o unidades de producción dotadas de suficiente tierra para poder implantar técnicas que eleven los rendimientos tanto de la tierra como de la fuerza de trabajo, y generen mayores oportunidades ocupacionales. Este cambio no implicaría un trastrocamiento total del régimen, sino sólo un ajuste, substancial eso sí, encaminado a fortalecer la empresa agrícola, tanto la de tipo familiar como las multifamiliares, de acuerdo con las condiciones prevalecientes en cada país.

Será necesario, entonces, que los países, atendiendo a sus particularidades locales y factores coyunturales, establezcan las bases jurídicas para el reacondicionamiento de la estructura agraria, encaminado a lograr los objetivos que se han venido mencionando. Cabría agregar a lo dicho en el párrafo anterior, y como elemento orientador para la conformación del marco jurídico correspondiente, que podrían fijarse, por un lado, un límite mínimo a la extensión de las fincas, suficiente para garantizar la viabilidad económica y el adelanto tecnológico de las mismas. Así también podría considerarse un límite máximo, más allá del cual el uso de los recursos acarrearía costos crecientes desde el punto de vista de los intereses generales de la sociedad (desperdicio o destrucción de los recursos naturales, subempleo de la fuerza de trabajo, mala asignación y uso deficiente de los bienes de capital).

Dentro de los lineamientos apuntados, el desarrollo de la empresa agrícola requeriría como complemento la organización de los agricultores con propósitos de contribuir al aumento de la eficiencia de las operaciones productivas y participar de manera ordenada en la comercialización de los productos. Las modalidades de tales organizaciones serían, por supuesto, diferentes de país a país, y habrían de definirse teniendo en cuenta la naturaleza de los productos, la estructura y naturaleza de los mercados a que se destinan, y el mayor o menor peso que habrá de darse a los diversos objetivos específicos planteados. En general, la organización de los productores tiende a reducir costos en el abastecimiento de insumos: establecer y operar facilidades de utilidad común (tales como medios de transporte y almacenaje de insumos y productos) así como estructuras físicas y bienes de capital, con ventajas en cuanto a economías de escala: obtención de financiamiento a corto y largo plazo, y mejorar la posición de negociación de los agricultores en los mercados.

4.4 *La comercialización y el sistema financiero*

El desarrollo de la agricultura sobre la base de una utilización eficiente de los recursos productivos, debe favorecer un funcionamiento más fluído y un mayor volumen del intercambio en los mercados agrícolas de la región. Requerirá, y a la vez favorecerá, el empleo de instrumentos financieros apropiados. Así, el perfeccionamiento de los sistemas de mercadeo y crédito contribuirá a impulsar un desarrollo vigoroso de la agricultura.

La política de comercialización estará encaminada a garantizar que los agricultores retengan el fruto de la transformación tecnológica, sirviendo por lo tanto a los fines de distribución de ingresos, y a garantizar

abastecimientos suficientes y adecuados para la población. El problema esencial reside, por lo tanto, en la instrumentación de las políticas de regulación de precios, de tal manera que éstos generen estímulos para la actividad de los agricultores y al mismo tiempo apoyen la expansión del consumo. Este problema comprende, a su vez, la necesidad de mejorar las estructuras físicas necesarias para la comercialización; de modernizar los sistemas de compra, con el fin de dar regularidad y certidumbre a las transacciones, y de establecer algunas disposiciones de carácter legal. El otro aspecto se relaciona con el margen en que el sistema de comercialización grava al productor por un lado y al consumidor por el otro. En el caso del primero dicho sistema impone, en realidad, una transferencia de ingresos del medio rural hacia el urbano, en detrimento del nivel de vida de los productores agrícolas y de las posibilidades de tecnificación de la agricultura. Por el contrario, un esquema dentro del cual la agricultura alcanzara crecientes niveles de eficiencia, alentada por precios concordantes con la mayor capacidad de pago del medio urbano gracias a la mayor productividad de las actividades económicas que en él se practican, facilitaría considerablemente el intercambio dentro del mercado interno y aumentaría la demanda para los productos de las industrias de la región. Las políticas de comercialización y precios, dentro de este enfoque general, deberían diseñarse de acuerdo con las condiciones peculiares de cada país y adaptar a ellas el funcionamiento de los mecanismos de implementación ya existentes.

Algunos de los instrumentos que los países pueden manipular en orden a materializar una política de comercialización, serían los siguientes:

a) Relacionados con los abastecimientos internos:

1. Granos básicos

i. Formación de reservas (este instrumento puede también servir a los propósitos de financiar proyectos de formación de capital en la agricultura cuando no sea necesaria utilizarlas para su venta en el mercado).

ii. Control cuantitativo del comercio exterior.

iii. Mejoramientos de los servicios de transporte.

iv. Aplicación del Protocolo de Granos.

2. Frutas y hortalizas y otros productos perecederos

i. Construcción y operación de centros de acopio, clasificación y empaque.

ii. Mejoramiento de los servicios de transporte.

iii. Acuerdos regionales en cuanto a normas uniformes de calidad.

3. Productos que constituyen insumos de la agroindustria

i. Reglamentación del autoabastecimiento de las agroindustrias.

ii. Reglamentación para el desarrollo de contratos a largo plazo, para garantizar los abastecimientos de la industria y el marco de la producción para el agricultor.

iii. Normas de calidades.

iv. Política de precios.

b) Sobre organización de mercados:

1. Granos básicos

i. Programa de estabilización de precios y su coordinación a escala regional.

ii. Mejoramiento de la infraestructura de transporte, almacenamiento y conservación.

iii. Fortalecimiento del sistema financiero para la comercialización (préstamos, certificados negociables, etc.).

iv. Programas de almacenamiento a nivel de finca.

v. Establecimiento de organizaciones de productores encargados de la comercialización.

vi. Fortalecimiento —y organización en su caso— de las instituciones públicas de comercialización.

vii. Sistema de información de mercados.

viii. Programas de pronósticos de cosechas.

ix. Aplicación del Protocolo de Granos.

2. Hortalizas, frutas y otros productos perecederos

i. Dotación de infraestructura para el transporte, almacenamiento y conservación de los productos.

ii. Establecimiento de organizaciones de comercialización.

iii. Sistema de información de mercados.

3. Insumos de agroindustria

Básicamente las mismas regulaciones a que se hizo referencia en el punto anterior (a, 3).

Los países centroamericanos han reunido ya alguna experiencia sobre la colaboración regional en el campo de la comercialización, a través de la Comisión Coordinadora de Mercadeo y Estabilización de Precios, como responsable de la aplicación del Protocolo Especial sobre Granos. En este mismo terreno se puede identificar otras opciones de nuevos acuerdos, como los siguientes: a) programas de comercialización bilateral o multilateral; b) programas regionales de infraestructura para la comercialización; c) programas regionales de información de mercados; d) acuerdos sobre normas de calidad, sanidad, relaciones agroindustriales, pronósticos de cosechas, organización de empresas multinacionales de comercialización, formación de reservas amortiguadoras de alcance regional en materia de productos básicos, defensa conjunta de las exportaciones, legislación uniforme sobre certificados de depósito y su circulación y aceptabilidad a nivel regional, y otros.

En cuanto al financiamiento, le corresponde desempeñar un papel clave dentro de la estrategia del desarrollo agrícola integrado. Un proceso de tecnificación y estímulos al crecimiento de la producción, vinculado con una política de reacondicionamiento de la estructura agraria y con el fomento de la eficiencia de las empresas agrícolas, está llamado a generar una demanda creciente de crédito a corto y largo plazo, así como de inversiones públicas. El otorgamiento de crédito hallaría un sustento sólido en el aumento progresivo de los niveles de ingreso y la capacidad de ahorro de los agricultores; estos factores reaccionarían, a su vez, en favor de un desarrollo vigoroso de los sistemas financieros de la región. El manejo de la política de financiamiento es parte decisiva de la estrategia de desarrollo de la agricultura, especialmente en cuanto a:

a) Orientar el curso y la estructura de la producción.

b) Difundir el uso de insumos y otras innovaciones tecnológicas.

c) Encauzar el proceso de formación de capital predial y social.

d) Implementar formas adecuadas y eficientes de organización de los productores.

e) Contribuir al funcionamiento ordenado de los mecanismos de mercado.

f) Mejorar la distribución de los ingresos.

El cumplimiento satisfactorio de estas funciones, dependerá, por una parte, de una adecuada coordinación de las operaciones de la banca privada y pública con los programas estatales para el desarrollo agrícola; por otra parte, de que se tomen acciones encaminadas a: 1) mejorar las condiciones generales en que opere el crédito agrícola; 2) fortalecer las instituciones públicas de crédito agrícola y coordinarlas con las que pres-

tan otros servicios de apoyo económico y tecnológico para la agricultura (asistencia técnica, comercialización y otras); 3) fortalecer la capacidad del sector público, y en particular del sector público agrícola, para movilizar recursos hacia campos de inversión estratégicos para el desarrollo agrícola, incluyendo, entre otros, la investigación, el desarrollo de recursos humanos y la construcción de facilidades físicas para la comercialización.

Algunos instrumentos que pueden manipularse para mejorar las condiciones del mercado de crédito agrícola, especialmente a nivel de los predios pequeños, serían los siguientes: 1) establecimiento de fideicomiso en los bancos estatales; 2) creación de fondos selectivos o globales de garantía; 3) establecimiento del seguro agrícola; 4) financiamiento preferencial para las organizaciones de productores que cada país decida como las más convenientes. Los fondos selectivos de garantía, constituyen un instrumento que, juntamente con el control selectivo del crédito, y las políticas de redescuento de la banca central, puede contribuir a una mejor orientación del crédito agrícola canalizado por las instituciones privadas.

4.5 *La investigación*

La investigación deberá concurrir en apoyo para superar algunos escollos del desarrollo de la agricultura, en los términos planteados. De lo expuesto hasta aquí, pueden extraerse dos elementos relacionados con su orientación. En primer lugar, se ha venido destacando la necesidad de incrementar los rendimientos unitarios como la base para materializar los aumentos que se requieren en la producción agrícola, y por otro lado, la necesidad de aumentar la utilización de la tierra y de la fuerza de trabajo. Estas situaciones caracterizan los rasgos principales de la trayectoria que deberá seguir la investigación agrícola en el futuro.

En segundo término, se ha llamado la atención acerca del grado de dependencia externa que las agroindustrias más importantes de la región han manifestado en los últimos años, y con una clara tendencia a agudizarse. Modificar las cosas en este sentido requiere arduos esfuerzos en materia de investigación, a fin de incorporar al desarrollo agroindustrial una tecnología concordante con las necesidades y posibilidades de la región. Tal es otro aspecto que deberá tenerse en cuenta en la investigación tecnológica.

La investigación agrícola deberá enfocar las distintas zonas agrícolas de Centroamérica, como unidades geográficas a las que va dirigida y a

las fincas como las unidades económicas que deben aplicarla. Se considera que en una agricultura eficiente todas las tierras deben mantenerse en su condición óptima, atendiendo a las características del suelo, a la tecnología que corresponde utilizar y a la función que deben desempeñar en el contexto de las condiciones socioeconómicas prevalecientes. Así, resalta la necesidad de diferenciar zonas agrícolas que por similitud de los factores que influyen en la producción, tengan un vocación similar y respondan de manera semejante a las técnicas empleadas.

Un enfoque de la investigación agrícola por zonas conlleva, por una parte, que los resultados aplicables a un espacio dado sean utilizados en otros países donde ese espacio se extiende y, por otra, que pueda coordinarse mejor el esfuerzo regional, a efecto de evitar duplicidad de trabajo y que se logre un mayor aprovechamiento de los resultados de la investigación. Además, conociendo la extensión, distribución e importancia relativa de cada zona agrícola, habrá mayor oportunidad de establecer un correcto orden de prioridades para la cobertura de los programas de investigación, tanto a escala nacional como regional. Por otra parte, la investigación deberá tender a un grupo de aspectos y factores que actúan conjunta y simultáneamente sobre el proceso productivo, pues no basta el conocimiento y aplicación de técnicas aisladas. Éstas son, desde luego, útiles y a veces de gran significación, pero no dan respuestas al conjunto de cuestiones que deben atenderse simultáneamente para lograr el resultado requerido. Generalmente los efectos de una práctica particular, están supeditados a otra u otras que condicionan su eficiencia. Los efectos del uso de semillas mejoradas por ejemplo, pueden no manifestarse o inclusive ser negativos, si al mismo tiempo no se mejoran las prácticas en la preparación del terreno, la época y densidad de siembra, la cantidad, calidad y oportunidad de la fertilización y otras. De la misma manera, el saber cómo manejar un cultivo puede ser insuficiente para resolver los problemas de la finca; frecuentemente se necesita saber qué grupo mínimo de cultivos deberá combinarse para lograr un mejor aprovechamiento de los recursos disponibles; cuál es la relación más conveniente entre tierra, capital de trabajo y mano de obra; qué magnitud y organización de empresas es la más conveniente; dentro de qué límite de áreas se obtienen los resultados más ventajosos en cada cultivo; cuáles son las relaciones que deben guardar los rendimientos unitarios y la intensidad en el uso de la tierra, para garantizar la conservación y mejoramiento de la productividad de la misma; cuáles son los criterios que en materia de organización rural deben guiar al agricultor; y en fin, como mejorar los ingresos y las condiciones de vida del mismo.

Dada la complejidad del rol que corresponde a la investigación como base de la tecnología dentro del esquema de desarrollo agrícola integrado, es inconveniente que los países se empeñen en obtener por sí mismos todas las respuestas que aquélla debe proporcionar. Antes bien, deberían desarrollarse esfuerzos en común, aprovechando como cabeza de puente el Centro de Turrialba que está siendo devuelto por el IICA al gobierno de Costa Rica, para transformarlo en un Instituto Regional de Investigación y Tecnología Agrícolas. A base de un esfuerzo integrado se obtendrían resultados más amplios y a más corto plazo, y se usarían más eficientemente los recursos que los países disponen ahora para la investigación en el campo agrícola.

El esfuerzo mancomunado en investigación agrícola también beneficiaría a los países en el área del adiestramiento. Podría formarse, con las economías que ello supone, un *staff* regional de científicos agrícolas de alto nivel; desarrollarse programas regionales de adiestramiento en disciplinas clave, así como en el área de la extensión agrícola. En síntesis, los esfuerzos en el campo de investigación agrícola estarían encaminados a cristalizar las perspectivas que ofrece la Integración Centroamericana, como fueron analizadas en la segunda parte de este trabajo.

La investigación tecnológica para el desarrollo agroindustrial también debiera ser abordada a base de la cooperación regional. Es difícil que cualquiera de los países pudiera enfrentar con éxito la tarea de desarrollar una tecnología agroindustrial acorde con la constelación de recursos que posee Centroamérica. Estos países disponen de recursos limitados para estos propósitos, de modo que sólo la acción regional permitirá hacer un uso más adecuado de ellos.

La dependencia de Centroamérica en cuanto al abastecimiento de insumos para algunas agroindustrias, se ha venido haciendo cada vez más aguda debido a la falta de una política tecnológica en este campo, y a la desarticulación que ha existido entre la política industrial y las necesidades del desarrollo agrícola. Por ejemplo, durante la década 1960-70 Centroamérica importó productos para la alimentación animal por un monto de $CA 37 millones, o sea un promedio anual de unos $CA 3,7 millones. Esto constituye un volumen apreciable de importaciones que podría sustituirse con producción regional. Sin embargo, los países no deben esforzarse por sustituir estas importaciones con productos intrínsecamente iguales, sino en tratar de desarrollar líneas de producción de sustitutos funcionalmente comparables, a base de materiales de la región. Esto naturalmente, requiere amplias investigaciones con relación a la naturaleza de los insumos y procesos de las agroindustrias,

y constituiría indudablemente una fuente promisoria para nuevos desarrollos en el agro.

Es difícil que los países, actuando por sí solos, llegaran a desarrollar sobre plazos razonables, amplios programas de investigación sobre el uso de insumos regionales. En cambio una acción regional en campos seleccionados, canalizada a través del ICAITI y del INCAP, derivará en beneficios importantes para la región.

En el campo de la tecnología la cooperación regional deberá extenderse hacia otros aspectos, como los siguientes:

a) Legislación uniforme en materia de producción, conservación y comercio de semillas certificadas, materiales clonales, animales reproductivos, material de inseminación artificial, sanidad animal y vegetal.

b) Desarrollo de una estructura agroindustrial de alcance regional, para el procesamiento de productos agrícolas y la producción de insumos para la agricultura (fertilizantes, insecticidas, herramientas y otros rubros).

c) Normas regionales para la producción y comercio de insumos y bienes de capital para la agricultura, de acuerdo con patrones internacionales.

4.6 *Desarrollo de los recursos humanos*

Para cristalizar los objetivos de la estrategia para el desarrollo agrícola integrado, los países centroamericanos deben intensificar sus acciones tendientes a mejorar no sólo los niveles de educación y adiestramiento de la población agrícola, sino la formación de cuadros de científicos agrícolas, que requiere todo el proceso de desarrollo de la agricultura.

A nivel de los agricultores indudablemente se requiere ampliar en términos sustantivos los esfuerzos de adiestramiento, a efectos de que una vez removidos los obstáculos que ofrecen los predios pequeños para una transformación tecnológica, los agricultores estén en capacidad de aplicar los elementos que esta última supone. No será suficiente que los productores dispongan de los elementos físicos y financieros, para cambiar sus formas de producción. Se requiere que cuenten con un mínimo de conocimientos apropiados para utilizarlos en forma productiva, para él como empresario, y para la sociedad en su conjunto.

La formación de cuadros técnicos deberá ser de alta prioridad. La difusión de la tecnología, la diversificación de la producción, la multiplicación del número de predios que participarán de la producción para

el comercio, entre otros factores, requerirán el auxilio de un gran número de extensionistas y especialistas de nivel intermedio. Los países deberán multiplicar varias veces su capacidad en materia de suministrar asistencia técnica a los agricultores. Se deberán formar más extensionistas y especialistas, para lo cual habrá que establecer nuevas escuelas agrícolas o fortalecer y reorientar las existentes. Acuerdos regionales para establecer escuelas especializadas deberán ser puestos en práctica.

También será necesario ampliar los cuadros de científicos agrícolas de nivel superior, tanto en número como en disciplinas. Deberá disponerse de un mayor número de técnicos en ciencias agrícolas propiamente, para poder respaldar los programas de investigación agrícola. Asimismo, se requerirá ampliar la disponibilidad de expertos en otras ramas asociadas tales como la planificación, la economía agrícola, comercialización, desarrollo rural, organización rural y otros.

En lo que se relaciona con el desarrollo de los recursos humanos, hay varios campos que pueden ser abordados con éxito, mediante un esfuerzo conjunto de los países. Entre ellos destacan el establecimiento de escuelas especializadas a nivel medio y superior, y la formación de científicos agrícolas de alto nivel.

En la actualidad no existen en Centroamérica escuelas de enseñanza media con especialidades, salvo una o dos excepciones. Lo propio sucede con las universidades por lo que atañe a las ramas de Agronomía, Veterinaria y Economía. Desde luego, sería inconveniente —y poco factible, además— que cada país tratara de establecer especialidades en ambos niveles. En cambio, enfocado el problema en términos regionales, se reduce a términos manejables. Podrán concertarse acuerdos para el establecimiento de escuelas especializadas a los dos niveles mencionados y para adelantar un programa regional de formación de científicos agrícolas de alto nivel, que podría incluir acuerdos sobre facilidades de adiestramiento en el exterior, como la creación de un fondo para becas, u otros instrumentos *ad hoc*.

4.7 *La función del sector público y la coordinación de las políticas regionales*

La estrategia de desarrollo integrado para Centroamérica reconoce que los cambios requeridos no ocurrirán en forma espontánea; se necesita, por el contrario, el esfuerzo de todos los sectores y estratos socioeconómicos de la región y la orientación del Estado. En la agricultura tal orientación es aún más necesaria; esta actividad está dispersa, por natu-

raleza, en un gran número de empresas o fincas y son diversos y heterogéneos los factores que concurren a determinar los patrones de uso de la tierra y la técnica de producción; la disponibilidad y la calidad de los recursos productivos; los mecanismos de comercialización interna y externa, así como el cuadro de las relaciones sociales y el nivel de bienestar en el medio rural. Este conjunto de factores hace indispensable acciones, programas, promociones y servicios de la responsabilidad del sector público, debidamente articulados con la iniciativa y la actividad de los agentes económicos privados. Esto se traduce en la necesidad de manejar los instrumentos de política agrícola, superando la concepción tradicional que les asigne un papel puramente administrativo o de control, conformándolos en un todo armónico que incluya la investigación y la extensión, el adiestramiento de personal de los distintos niveles de preparación requeridos, la conservación y fomento de los recursos naturales, el reacondicionamiento de la estructura agraria, y las políticas de precios, mercadeo y crédito.

Un enfoque de esta naturaleza permitirá además, coordinar las inversiones públicas y privadas en la agricultura y captar un mayor volumen en recursos para realizarlas, mediante una movilización más amplia del ahorro interno y del financiamiento externo, en atención a urgencias tales como:

a) La construcción de obras de infraestructura de interés para la expansión de la producción agrícola

b) El fomento de la investigación, la experimentación y la extensión en la agricultura y la ganadería, tendiente a perfeccionar y difundir técnicas productivas que respondan a los objetivos de desarrollo adoptados

c) La modernización y expansión de facilidades para el transporte y comercialización y para el desarrollo de industrias de transformación de los productos del campo y productores de insumos agrícolas y ganaderos

d) La formación de capital en renglones tales como mejoramiento de tierras, existencias ganaderas, plantaciones, instalaciones y equipo.

El concepto de un manejo integrado de los instrumentos de acción del Estado en la ejecución de una estrategia de desarrollo de la agricultura plantea la necesidad de un órgano superior de dirección, normalmente el Ministerio de Agricultura, con la colaboración de las instituciones públicas responsables de cada uno de dichos instrumentos. La idea esencial reside en la coordinación en función de objetivos bien definidos a fin de evitar duplicación de esfuerzos, omisiones o lagunas en el cuadro de las actividades; asegurar el aprovechamiento pleno de la capacidad de

los diversos servicios (en muchos casos subutilizada) y establecer mecanismos que brinden una atención pronta y efectiva a las consultas y requerimientos de los productores agrícolas y los sectores de la actividad privada relacionados con ellos.

El enfoque planteado conduce a la necesidad de fortalecer los esfuerzos de planificación de la agricultura, que se encuentran en distintos grados de avance e implementación en los países centroamericanos. Se trata, en esencia, de ahondar en el diagnóstico de la situación y en el análisis de sus perspectivas, con el fin de trazar lineamientos para la acción del Estado a largo plazo y criterios para elaborar los programas y presupuestos anuales. Ello permitiría definir una secuencia de acciones concatenadas del sector público dentro de las esferas que por autoridad le competen, y un sistema de estímulos y desestímulos a los agentes económicos y privados a fin de orientar su actividad de manera compatible con los objetivos del desarrollo agrícola integrado. No podría hablarse entonces, de una planificación formal, sino de un ordenamiento o racionalización de la actividad del sector público, conforme a perspectivas de desarrollo en razón de las cuales se buscaría la participación decidida del sector privado.

A este respecto, los gobiernos de la región dispondrán en fecha próxima del Plan Perspectivo para el Desarrollo y la Integración de la Agricultura en Centroamérica (PACA) cuya elaboración fue confiada por los gobiernos al Grupo Asesor de la FAO para la Integración Centroamericana (GAFICA). Dicho documento, destinado a someterse a la consideración de las autoridades de cada uno de los países, propone bases para una planificación agrícola concorde con las perspectivas de la demanda interna y externa, y con la cuantía y naturaleza de los recursos productivos de la región, a fin de lograr un desarrollo que tonifique las economías nacionales y promueva los niveles de bienestar.

5. *CONSIDERACIONES FINALES*

La estrategia que se ha propuesto para el desarrollo agrícola, permitirá a los países centroamericanos orientar sus planes de desarrollo y establecer un orden apropiado de prelaciones, conforme a las condiciones y circunstancias prevalecientes en cada cual. Asimismo, deberán establecer, dentro del marco de la estrategia, las modalidades y criterios para implementar las políticas a nivel nacional, y los instrumentos para su coordinación a escala regional.

En el último capítulo (véase 4.7) se destacaba que para cristalizar un desarrollo agrícola más satisfactorio, es esencial una acción profunda del sector público, en el manejo de los instrumentos de la política agrícola. Esto impone como condición, un mejoramiento de las bases conceptuales y funcionales de la organización de dicho sector —al menos en el compartimiento ligado al desarrollo agrícola— tendiente a conformar un todo orgánico, que pueda efectivamente promover el desarrollo agrícola. Así, el concepto añejo del Ministerio de Agricultura como "responsable de los aspectos generales del desarrollo agrícola", deberá sustituirse por otro, en el que los niveles de alta dirección, técnicos, de mandos intermedios y de trabajo de campo, sean interdependientes y constituyan partes de un sector integrado.

No es éste el lugar ni el momento para establecer las modificaciones que cada país debería introducir. Ellas dependerán del ordenamiento institucional global que existe en cada uno. Podría sugerirse, sin embargo, adoptar un esquema similar al guatemalteco. En todo caso, los criterios generales que debieran atenderse se desprenden del planteamiento contenido en este documento.

Los cambios en la organización del sector público agrícola y la aproximación de los esquemas nacionales hacia un modelo común en la región, constituyen aspectos vitales para concertar y ejecutar los acuerdos sobre el desarrollo agrícola que supone el concepto de desarrollo inte-

grado. Éste requiere, por un lado, de una organización eficiente para el manejo y coordinación de las políticas agrícolas nacionales, y por el otro, de una organización institucional regional que garantice que el flujo de decisiones, compromisos y acuerdos, tengan como correlato un proceso concomitante de acciones efectivas.

Uno de los factores decisivos para el proceso de acuerdos regionales será entonces, el nivel a que los compromisos se adquieran. Si la cuestión se limita a "dar mayor participación" a los ministros de Agricultura en las negociaciones correspondientes, las posibilidades de cumplimiento de esos acuerdos parecen quedar limitadas. Será indispensable que los ministros de Agricultura, como autoridades máximas del sector público agrícola de los países, se responsabilicen por la suscripción de dichos acuerdos, lo cual equivale a incorporarlos en forma orgánica al mecanismo principal de decisión del Mercado Común. Asimismo, deberán establecerse comisiones de nivel técnico en planificación agrícola, mercadeo, investigación agrícola, reforma agraria y financiamiento, entre otras, integradas por las instituciones nacionales correspondientes. Comisiones o reuniones especiales de consulta se establecerán para casos específicos, tales como avicultura, pesca y otras.

Los campos que se mencionan a continuación, constituirán prioridades en materia de acuerdos regionales:

a) Integración progresiva de los planes de desarrollo agrícola, ya sean éstos globales, por productos, grupos de productos o regiones. También deberá buscarse una acción conjunta, a través de la Comisión Regional de Planificación, para la identificación, preparación y financiamiento de proyectos de desarrollo agrícola.

b) Integración de los programas de investigación agrícola, lo cual comprendería:

i. Establecimiento de un instituto regional de ciencia y tecnología agrícola, aprovechando la capacidad instalada en el Centro de Turrialba. Éste sería el centro matriz del andamiaje regional, integrado además por centros nacionales, estaciones experimentales, campos demostrativos, etcétera.

ii Identificación, preparación y financiamiento regional del programa de investigación agrícola a corto, mediano y largo plazo, dentro de los lineamientos generales contenidos en la estrategia.

iii. Creación de la comisión técnica regional de investigación.

c) Integración de programas regionales para la formación de científicos agrícolas de diferentes niveles, conforme las necesidades del desarrollo agrícola de la región.

d) Desarrollo agroindustrial integrado, que comprendería:

i. Programas conjuntos para la investigación tecnológica tendientes al desarrollo agroindustrial, para lo cual se aprovecharía la capacidad del ICAITI y del INCAP. En estos programas tendría prioridad lo relativo a la industria láctea, alimentos para animales, sustitutos de harina de trigo, aceites vegetales, frutas y hortalizas y fibras, entre otras.

ii. Formación de un cuadro regional de tecnólogos agroindustriales.

iii. Establecimiento de los instrumentos para crear una estructura de alcance regional, en las ramas industriales ligadas al procesamiento de productos agrícolas y a la producción de insumos y bienes de capital para la agricultura.

e) Legislación uniforme en los aspectos siguientes:

i. Producción, conservación y comercialización de semillas certificadas, material clonal, animales reproductivos y material de inseminación artificial.

ii. Sanidad animal.

iii. Sanidad vegetal.

iv. Normas de calidad, producción y comercio de insumos y bienes de capital para la agricultura, producidos fuera del sector agrícola.

v. Autoabastecimientos, contrataciones y otros aspectos de las relaciones agroindustriales.

f) Comercialización.

Aparte de consolidar y perfeccionar los acuerdos que supone el Protocolo Especial sobre Granos, se deberá intensificar la cooperación regional en los campos siguientes:

i. Programas bilaterales o multilaterales de comercialización de productos agrícolas.

ii. Programas conjuntos para el mejoramiento de la infraestructura para la comercialización.

iii. Programas regionales de información de mercados.

iv. Acuerdos sobre:
- normas de calidad y sanidad;
- relaciones agroindustriales;
- pronóstico de cosechas;
- organización de empresas multinacionales de comercialización;
- formación de reservas amortiguadoras de alcance regional en productos básicos;
- defensa conjunta de las exportaciones;
- legislación uniforme sobre certificados de depósito y su circulación y aceptabilidad a nivel regional;
- otros.

g) Recursos humanos.

Se indicó anteriormente que la formación de cuadros de científicos agrícolas constituiría objeto de cooperación regional, dentro de la integración de los programas de investigación. Este campo puede también constituir parte de la acción regional desde el punto de vista del desarrollo de los recursos humanos. Además, la formación de técnicos en disciplinas asociadas cabría ser abordada con el mismo criterio: economía agrícola, planificación y proyectos agrícolas, comercialización, desarrollo rural, organización rural y otros.

Para dar connotaciones prácticas a estos acuerdos, el esfuerzo de los países podría orientarse inicialmente hacia la estructuración de un sistema regional de escuelas especializadas, de nivel intermedio y superior.

La cooperación regional, como parte de la estrategia de desarrollo agrícola integrado, debe favorecer la toma de acciones en otros campos, distintos de los que ya se han mencionado arriba. Así, a medida que cristalicen acuerdos de integración a nivel global, surgirán otras posibilidades para una acción conjunta en áreas atinentes al desarrollo de la agricultura. Por ejemplo, la armonización de instrumentos reguladores de situaciones de orden general como son la legislación social y laboral, salarios, seguridad social y otros campos afines, facilitará acuerdos para la movilidad de la fuerza de trabajo, lo que a su vez favorecerá la instrumentación de las políticas regionales de empleo. También será posible lograr acuerdos con respecto a la ejecución de proyectos regionales (multinacionales o bilaterales) en campos como los siguientes:

a) Proyectos de especialización agrícola, para aprovechar posibilidades de sustituir importaciones, desarrollar nuevas exportaciones, o cubrir los aumentos en la demanda de alguno o algunos de los países de la región, con base en los resultados de los estudios sobre zonificación

ecológica de los cultivos y de regionalización agrícola, que están en proceso.

b) Proyectos multinacionales o bilaterales de colonización rural.

c) También será conveniente la cooperación regional en materia de desarrollo y conservación de los recursos naturales. Así por ejemplo, la evaluación de recursos forestales, hídricos y geológicos, puede abordarse como un esfuerzo conjunto de los cinco países. Asimismo, se podrá entrar en arreglos para uniformizar la legislación relativa al uso de aguas, desarrollo de parques nacionales, medidas de conservación del medio ambiente, épocas de veda en la caza y la pesca, y sobre otros aspectos institucionales que influyen en el uso y conservación apropiados de los recursos naturales de la región.

En síntesis, una mayor integración colocará a los países centroamericanos en mejores condiciones para promover su desarrollo agrícola. Las ventajas que la acción multinacional ofrece en algunos campos, son fundamentales como para que pudieran compararse con las de la acción solamente nacional.

RESUMEN

El desarrollo agrícola de los países centroamericanos se ha caracterizado por una insuficiencia dinámica, de carácter secular. En comparación con otros sectores, el crecimiento de la agricultura aparece rezagado y carente del dinamismo requerido para permitir un mejoramiento satisfactorio del nivel de vida de la población que depende de esta actividad. Los efectos de esa situación se agudizan por las desigualdades que prevalecen en la región en materia de distribución de los ingresos agrícolas, como resultado, a la vez, de deficiencias de carácter estructural que afectan al sector. Estas últimas no sólo condicionan la dinámica intrínseca del desarrollo agrícola, sino que repercuten en el desenvolvimiento de la economía en su conjunto.

No obstante, la agricultura ha mantenido su posición como el sector productivo más importante en las economías centroamericanas. Aporta el 90 por ciento de las exportaciones extrarregionales y un tercio del producto interno bruto; constituye la fuente de sustento para el 60 por ciento de la población económicamente activa, y suministra prácticamente la totalidad de los alimentos que se consumen en el área. Pero su papel en la eliminación de los obstáculos al desarrollo general de la región y sobre todo en lo que atañe al mejoramiento del nivel de vida de la mayor parte de la población agrícola, no ha podido potencializarse al máximo. La marginalidad rural en vez de disminuir, se transfiere a las ciudades o se incrementa en el propio medio rural; el acceso a los factores productivos es limitado para amplios núcleos de población y, por ende, también lo es a los frutos que aquéllos generan.

Por una serie de deficiencias de naturaleza estructural, la agricultura de los países centroamericanos no ha estado en condiciones de responder ágilmente a las necesidades de aumentar el empleo rural, de introducir innovaciones tecnológicas y de acelerar el crecimiento de la producción. Su capacidad para generar nuevos empleos no se compagina con el cre-

cimiento de la fuerza de trabajo. La tasa de empleo efectivo ha evolucionado menos que lo deseable desde el punto de vista de la necesidad de aumentar el ingreso de la fuerza de trabajo agrícola, y aparentemente se deterioró en algunas regiones con alta densidad poblacional. Mientras la trayectoria del desarrollo agrícola de la región no permita mantener altas tasas de empleo efectivo, resultará difícil mejorar el nivel de vida de la población agrícola, y particularmente de los trabajadores sin tierra y de los propietarios de minifundios que se emplean o buscan emplearse temporalmente como trabajadores agrícolas.

Los altos índices de desempleo o subempleo forman parte de un patrón inadecuado en materia de utilización de recursos: fuerza de trabajo, tierra y tecnología. La estructura agraria que prevalece en los países de la región, resta facilidades para un aprovechamiento adecuado de la tierra, para incrementar la utilización de la fuerza de trabajo, así como para la transformación tecnológica de la agricultura. La existencia de gran número de microfincas, sin capacidad para aplicar sistemas modernos de producción, dificulta un proceso de transformación tecnológica. Las innovaciones tienden a concentrarse en las actividades orientadas a la exportación. La mira principal es aumentar la rentabilidad de las empresas sobre el corto plazo, sin cuidar la combinación de recursos socialmente más ventajosa y la necesidad de proteger el patrimonio que representan los recursos naturales. Así, en términos globales, los aumentos en la producción se han apoyado en la ampliación de la superficie cultivada, más que en una creciente productividad por unidad de superficie.

Por otra parte, interesa destacar que han cristalizado poco las perspectivas para el desarrollo agrícola que ofrece el Programa de Integración Económica Centroamericana. Por la lentitud con que se abordaron las cuestiones institucionales del Mercado Común durante la década de 1960, no pudo plasmarse un sistema de amplia cooperación regional en asuntos agrícolas. Se avanzó en el régimen de libre comercio de productos de origen agrícola, pero evidentemente esto no bastó para orientar el desarrollo del sector en función de grandes objetivos sociales.

Tales son las características más sobresalientes del desarrollo de la agricultura de los países centroamericanos, las cuales se trata de esclarecer en la primera parte de este estudio. Hacia el futuro, este esquema deberá ser modificado, como parte de un esfuerzo de los países para eliminar o atenuar los obstáculos a un desarrollo económico y social satisfactorio. Las perspectivas para ello son favorables. La activación de la demanda interna mediante una distribución más equitativa del ingreso, y el aumento de las exportaciones agrícolas, requerirían aumentos en la producción muy superiores a los registrados en el pasado. La movilización de la de-

manda interna podría recibir una importante contribución del sector agrícola, al mejorar la distribución del ingreso dentro del mismo. Podría transitarse en varias direcciones para lograr este propósito; sin embargo el aumento del empleo sería de un efecto inmediato. Para aumentar el empleo será necesario, entre otras cosas: a) superar las rigideces que impone la estructura agraria; y b) incorporar un patrón tecnológico que responda a la necesidad de maximizar el uso de los recursos tierra y trabajo. La ampliación de la frontera agrícola y de las áreas de regadío, también permitirían establecer nuevos puestos de trabajo en la agricultura. Por su parte, el desarrollo de las agroindustrias, la construcción de obras de infraestructura y de vivienda rural, entre otros, ampliaría las fuentes de empleo rural no agrícola. Además, algunas medidas como el mejoramiento de los sistemas de comercialización, la organización de productores y trabajadores agrícolas, y la orientación adecuada del crédito agrícola y de otros incentivos económicos, tendrían un efecto importante en la distribución de los ingresos y por consecuencia en la movilización de la demanda interna.

El aumento de las exportaciones requerirá una acción de mayor profundidad que en el pasado, en cuanto a conquistar nuevos mercados y a abrir nuevas líneas de exportación. Especialmente intenso deberá ser el esfuerzo en este último sentido, pues dada la situación del mercado de los productos tradicionales corresponderá a los productos nuevos un papel dinámico en el desarrollo de las exportaciones.

El efecto combinado de una mayor demanda interna y de niveles crecientes de exportaciones —y en alguna medida de la sustitución de importaciones— requeriría que la producción bruta del sector agropecuario crezca en alrededor de un 6 por ciento anual. Es factible obtener ese aumento. Las innovaciones tecnológicas abren enormes perspectivas para ello. En todos los productos, salvo en el algodón y el banano, se dispone de un margen muy amplio para aumentar la producción a través de un cambio en la productividad por unidad de superficie. Las innovaciones tecnológicas permitirían, cuando menos, duplicar los rendimientos actuales y, en algunos casos, multiplicarlos en 6 ó 7 veces. Sin embargo, para cristalizar los cambios tecnológicos, como un proceso duradero y progresivo, debe mejorarse notablemente la investigación agrícola, fortalecerse los mecanismos de difusión y, sobre todo, capacitar a los predios pequeños para absorber eficiente y productivamente nuevos sistemas de producción, mediante un reacondicionamiento de la estructura agraria. El establecimiento de un sistema de incentivos económicos también es necesario. Éste permitiría a los agricultores retener el fruto de las inno-

vaciones y contar con mecanismos que garanticen el flujo de bienes y servicios que necesitan y producen.

En conclusión, hay perspectivas favorables para un desarrollo agrícola dinámico. Los esfuerzos que los países hagan en el futuro, estarían estrechamente vinculados con la cristalización de esas perspectivas. Es decir, se trataría de eliminar, hasta donde sea posible, los factores que han dificultado un desarrollo agrícola dinámico y beneficioso para todos los estratos socioeconómicos de la agricultura. Esto supone incorporar patrones más eficientes en cuanto a la utilización y aprovechamiento de los recursos y más justos en lo que se refiere a la distribución de los frutos del desarrollo, de modo que participen en ellos el mayor número posible de elementos de la población agrícola.

Tal como están planteados los objetivos de la estrategia global, la agricultura deberá, mediante una orientación adecuada, contribuir en forma significativa a lograr los objetivos del desarrollo agrícola integrado. Es decir, deberá favorecer la maximización del producto interno bruto, la mejor distribución de los ingresos, la eliminación o atenuación del desempleo y subempleo, la corrección del desequilibrio del sector externo, y otros aspectos importantes del desarrollo general de las economías. Se plantean así, una serie de objetivos específicos del desarrollo de la agricultura, que pueden enunciarse en los términos siguientes:

a) Crecimiento de la producción agrícola para abastecer el consumo de la población y para dar mayor solidez al sector externo de las economías centroamericanas.

b) Desarrollo de un intercambio más amplio entre la agricultura y los otros sectores económicos, como condición para fortalecer el mercado interno y estimular el crecimiento global de la economía.

c) Utilización de los recursos productivos de la manera social y económicamente más ventajosa, con maximización del empleo y la remuneración de la fuerza de trabajo y mejora del nivel y distribución del ingreso.

d) Mejoramiento de las relaciones sociales mediante la participación creciente de la población rural en las responsabilidades y los beneficios de una sociedad más dinámica y justa.

Para cristalizar los objetivos anteriormente enunciados se requiere adoptar una estrategia o sea definir un conjunto de objetivos intermedios. Así, por ejemplo, se define el patrón de producción congruente con los requerimientos y las perspectivas de la demanda interna y externa. En tal sentido cabe destacar que la demanda interna presenta pers-

pectivas de un crecimiento más dinámico que la demanda externa, y dentro de aquélla son los productos pecuarios los que crecerán a tasas más alta. Dentro de los productos agrícolas las verduras, las frutas y las oleaginosas, presentan posibilidades de un crecimiento mayor que los cereales y tubérculos. Además, algunos productos que en la actualidad se obtienen en el exterior en porcentajes elevados respecto al volumen global de consumo interno, también tienen perspectivas de un crecimiento acelerado en la región, tales como leche, alimentos para animales, aceites y grasas y, por supuesto, el trigo. En este último caso, sin embargo, la estrategia no plantea un autoabastecimiento total sino la necesidad de orientar el consumo hacia otros bienes que la región puede producir abundante y eficientemente.

En materia de combinación y uso de recursos productivos, la estrategia plantea formas de asignación y uso que maximicen el empleo de la fuerza de trabajo agrícola, permitan aprovechar suficientemente el potencial productivo de los recursos naturales, y determinen una distribución racional de los escasos bienes de capital disponibles. Es decir, se plantea la necesidad de una política de producción orientada hacia el uso eficiente de la fuerza de trabajo en el campo, mediante el reacondicionamiento de la estructura agraria y la incorporación de insumos y métodos de operación que eleven la productividad de la tierra y de la fuerza de trabajo, sin afectar la demanda de esta última.

El reacondicionamiento de la estructura agraria deberá encaminarse entonces, al aprovechamiento adecuado de tierras subutilizadas u ociosas, y promover la mayoría de productores rurales sin tierra suficiente para el desarrollo de su actividad, todo lo cual habrá de repercutir en un aumento y mejor distribución del ingreso agrícola.

La estategia establece también los criterios para encuadrar el manejo de factores exógenos al proceso de producción pero que influyen en él de manera decisiva. Se trata, específicamente, de la comercialización y el sistema financiero, de la investigación (agrícola y tecnológica) y de otros aspectos en los que la cooperación regional habrá de constituir la base fundamental de la acción. En este último orden, se mencionan campos fundamentales de cooperación, como una condición para el acercamiento al esquema de desarrollo agrícola integrado. Se trata de campos básicos para el desarrollo agrícola, factible de ser abordados a un plazo razonable, y sobre todo, no conflictivos; es decir, de acuerdos relacionados con aquellos aspectos que vendrían a fortalecer en forma significativa la interdependencia de los países. El aprovechamiento al máximo de las posibilidades que ofrece la integración económica sería, entonces, otra gran orientación del desarrollo agrícola de Centroamérica.

INDICES

INDICE GENERAL

PARTE PRIMERA: EL DESARROLLO DE LA AGRICULTURA DURANTE LA DÉCADA 1960-1970 9

1. El desarrollo de la agricultura en la década 1960-70 11

1.1 Consideraciones generales 11

1.2 Factores que explican las tendencias en el producto agrícola 13

1.3 Cambios en la estructura de producción 17

2. Comercio exterior de productos agrícolas 22

2.1 Importaciones extrarregionales 22

2.1.1 Tendencias globales y por países 22

2.1.2 Cambios por grupos de productos 25

2.1.2.1 Productos agrícolas no elaborados 25

2.1.2.2 Productos agrícolas elaborados 29

2.1.2.3 Pecuarios no elaborados 31

2.1.2.4 Productos pecuarios elaborados 31

2.1.2.5 Otros productos 31

2.1.3 Las importaciones de productos agrícolas en 1969 ... 32

2.2 Exportaciones 34

3. Situación nutricional 39

3.1 Consumo aparente de alimentos 39

3.2 Consumo de alimentos en términos de nutrientes 43

4. Los recursos para el desarrollo agrícola 47

4.1 Recursos naturales 47

4.1.1 Consideraciones generales sobre el complejo ecológico de la región 47
4.1.2 Disponibilidad de tierras agrícolas 48
4.1.3 La disponibilidad de la tierra desde el punto de vista real-institucional 52
4.2 Los recursos agrícolas y la técnica de producción 59
4.2.1 Comentario general 59
4.2.2 La superficie utilizada 62
4.2.3 El acceso a la tierra 65
4.2.4 El empleo de la mano de obra 68
4.2.5. Clases de fincas y técnica de producción 71
4.2.5.1 El uso de la tierra 72
4.2.5.2 La técnica de producción 77

5. Distribución de los ingresos agrícolas 81
5.1 Comentario general 81
5.2 Causas de las desigualdades 85
5.2.1 La concentración de la tierra 85
5.2.2 Política de salarios y seguridad social 87
5.2.3 Otros factores que influyen en la distribución de los ingresos agrícolas 88

6. Disparidades en el desarrollo agrícola de los países 90
6.1 Comentario general 90
6.2 Naturaleza de las disparidades 91

7. El sector público y el desarrollo agrícola 98
7.1 Comentario general 98
7.2 La investigación agrícola y la difusión de la tecnología 100
7.3 Comercialización 102
7.4 Crédito agrícola 106

8. La integración económica y el desarrollo agrícola de Centroamérica 115
8.1 Antecedentes 115

8.2 Efectos del Mercado Común en el comercio intrarregional de productos agrícolas 117
8.3 Efectos del comercio en la estructura productiva 120

PARTE SEGUNDA: PERSPECTIVAS DEL DESARROLLO AGRÍCOLA DE LOS PAÍSES CENTROAMERICANOS 127

1. Comentario general 129

2. Perspectivas del desarrollo agrícola en el contexto de la integración 131

3. El crecimiento de la demanda futura de productos agrícolas ... 135
3.1 Comentario general 135
3.2 La demanda interna 136
3.3 Perspectivas de las exportaciones extrarregionales 139

4. Perspectivas de la producción agrícola 141
4.1 Comentario general 141
4.2 Las opciones para aumentar la producción agrícola 142
4.2.1 El aumento de los rendimientos unitarios 143
4.2.2 La expansión de la superficie bajo cultivo 144
4.3 Perspectivas de la producción de los principales rubros ... 146
4.3.1 Granos básicos 146
4.3.2 Café 148
4.3.3 Algodón 148
4.3.4 Caña de azúcar 149
4.3.5 Oleaginosas 150
4.3.6 Hortalizas 151
4.3.7 Ganadería 153
4.3.8 Productos forestales 154
4.4 Las perspectivas de aumentar la productividad agrícola ... 155
4.4.1 El cambio tecnológico 155
4.4.2 Los incentivos económicos 160
4.4.2.1 La organización de los mercados y la política de precios 161

4.4.2.2 Financiamiento 162
4.4.2.3 Tributación 164

5. Cambios en la distribución de los ingresos 166

5.1 Comentario general 166
5.2 El aumento del empleo agrícola, la tecnología y la estructura agraria 167
5.3 Otros instrumentos disponibles para mejorar la distribución de los ingresos 174

6. Posibilidades de nuevos acuerdos regionales sobre desarrollo agrícola 176

PARTE TERCERA: ESTRATEGIA PARA EL DESARROLLO AGRÍCOLA DE LOS PAÍSES CENTROAMERICANOS 179

1. Planteamiento general 181

2. La contribución de la agricultura a los objetivos globales del desarrollo 186

2.1 Maximización de la tasa de crecimiento del producto interno bruto 186
2.2 Distribución de los ingresos 187
2.3 Eliminación o atenuación del desempleo y subempleo 188
2.4 Corrección del desequilibrio en el sector externo 188
2.5 La contribución de la agricultura en otros campos 189

3. Los objetivos del desarrollo agropecuario 191

3.1 Crecimiento de la producción agrícola para abastecer el consumo de la población y para dar mayor solidez al sector externo de las economías centroamericanas 191
3.2 Desarrollo de un intercambio más amplio entre la agricultura y los otros sectores económicos, como condición para fortalecer el mercado interno y estimular el crecimiento global de la economía 192
3.3 Utilización de los recursos productivos de la manera económica y socialmente más ventajosa, con maximización del

empleo y la remuneración de la fuerza de trabajo y mejora del nivel y distribución del ingreso 192

3.4 Mejoramiento de las relaciones sociales mediante la participación creciente de la población rural en las disponibilidades y los beneficios de una sociedad más dinámica y justa 193

4. La estrategia o definición de objetivos intermedios 194

4.1 Crecimiento y composición de la producción 195

4.2 Uso y combinación de los recursos productivos 197

4.3 Factores institucionales que afectan el uso de la tierra y la técnica de producción 202

4.4 La comercialización y el sistema financiero 203

4.5 La investigación 207

4.6 Desarrollo de los recursos humanos 210

4.7 La función del sector público y la coordinación de las políticas regionales 211

5. Consideraciones finales 214

Resumen 219

INDICE DE CUADROS

CUADRO 1. CENTROAMÉRICA: Producto interno bruto de la agricultura por persona, tasas de crecimiento del mismo y de la población agrícola, 1960,1965 y 1970 ($CA de 1960) 12

CUADRO 2. CENTROAMÉRICA: Tasas de crecimiento del producto interno bruto total y del sector agrícola, 1965/1960 y 1970/1965, calculadas con base en cifras a precios de 1960 13

CUADRO 3. CENTROAMÉRICA: Índices de producción agrícola de algunos países centroamericanos y su comparación con los de otros de estructura socioeconómica similar de la América Latina (1952/56 = 100) 17

CUADRO 4. CENTROAMÉRICA: Tasas de crecimiento de la producción física de algunos productos agrícolas seleccionados (1965/60-1970/65) 18

CUADRO 5. CENTROAMÉRICA: Estructura de la producción agrícola (porcentajes del valor bruto de la producción, a precios del año 1965) 20

CUADRO 6. CENTROAMÉRICA: Importaciones de productos agrícolas por grupos PATYEB 1960, 1965 y 1968 (Millones de $CA) 23

CUADRO 7. CENTROAMÉRICA: Participación de los países en las importaciones totales provenientes del resto del mundo (Millones de $CA) 26

CUADRO 8. CENTROAMÉRICA: Estructura de las importaciones extrarregionales de productos agrícolas por países

según grupos de productos PATYEB y productos más importantes 1960 y 1968 (Porcentajes con base en valores CIF, Centroamérica = 100,0 %) 27

CUADRO 9. CENTROAMÉRICA: Participación de los países en las importaciones de trigo y harina de trigo procedentes de terceros países (Porcentajes con base en valores CIF) 29

CUADRO 10. CENTROAMÉRICA: Importaciones de productos agrícolas procedentes de terceros países, por grupos PATYEB (Millones de $CA corrientes) 30

CUADRO 11. CENTROAMÉRICA: Importaciones de otros productos agrícolas, procedentes de terceros países (Millones de $CA) 32

CUADRO 12. CENTROAMÉRICA: Importaciones de productos agrícolas procedentes de terceros países en 1968 y 1969 (Millones de $CA) 33

CUADRO 13. CENTROAMÉRICA: Importaciones extrarregionales de productos agrícolas por países, en 1968 y 1969 (Millones de $CA) 34

CUADRO 14. CENTROAMÉRICA: Exportaciones extrarregionales de los principales productos agropecuarios (Millones de $CA corrientes) 36

CUADRO 15. CENTROAMÉRICA: Tasas de crecimiento del valor de las exportaciones extrarregionales de los principales rubros agropecuarios, por países 1960-70 37

CUADRO 16. CENTROAMÉRICA: Valor de las exportaciones extrarregionales de productos agrícolas, por países (Promedio anual 1968-70 en millones de $CA) 40

CUADRO 17. CENTROAMÉRICA: Indice de consumo aparente por persona, de productos alimenticios seleccionados, 1970 (Centroamérica = 100) 41

CUADRO 18. CENTROAMÉRICA: Cálculo del déficit en el consumo diario de calorías y proteínas por países (1970) 45

CUADRO 19. CENTROAMÉRICA: Rangos de temperatura y humedad para las zonas ecológicas 49

CUADRO 20. CENTROAMÉRICA: Estimaciones del área agrícola, por categorías según su uso potencial (Miles de has.) 51

CUADRO 21. CENTROAMÉRICA: Superficie total y en fincas por país (En miles de has.) 52

CUADRO 22. CENTROAMÉRICA: Porcentaje que representan las fincas subfamiliares y multifamiliares del número total y de la superficie en fincas 54

CUADRO 23. CENTROAMÉRICA: Porcentaje de fincas y de superficie que cubren, según último censo 55

CUADRO 24. CENTROAMÉRICA: Estimación de la frontera agrícola y año de agotamiento por el crecimiento de la población rural 59

CUADRO 25. CENTROAMÉRICA: Superficie apta para aprovechamiento agropecuario y su utilización actual (Millones de has.) 63

CUADRO 26. CENTROAMÉRICA: Estimación de las superficies para aumentar el área agrícola y ganadera, según aptitud de uso (Millones de has.) 65

CUADRO 27. CENTROAMÉRICA: Utilización de la superficie según grupos de tamaño de las fincas 66

CUADRO 28. CENTROAMÉRICA: Población económicamente activa en la agricultura y la ganadería 1960 y 1970 (Miles de personas) 69

CUADRO 29. CENTROAMÉRICA: Superficie media de los predios, según formas de uso de la tierra, y valor por hectáreas de los insumos utilizados en la agricultura y la ganadería (1970) (Grupos de tamaño de los predios) 73

CUADRO 30. CENTROAMÉRICA: Requerimientos medios de fuerza de trabajo, por grupos de tamaño de las fincas (1970) 74

CUADRO 31. CENTROAMÉRICA: Distribución porcentual del valor bruto de la producción agropecuaria y de la superficie utilizada, por grupos de tamaño de las fincas (1970) 76

CUADRO 32. CENTROAMÉRICA: Rendimientos por hectárea y por hombre/día en 11 cultivos (1970), por grupos de fincas (Kilogramos brutos) 78

CUADRO 33. CENTROAMÉRICA: Valor agregado de la producción agrícola y ganadera por hectárea, utilizada por hombre/año requerido, y por finca, según tamaño de las fincas (1970) (En $CA, a precios de 1965) 80

CUADRO 34. CENTROAMÉRICA: Coeficientes de concentración de los ingresos agrícolas, por países, y de concentración de la tierra (1970) 82

CUADRO 35. CENTROAMÉRICA: Concentración del ingreso agrícola, por países (1970) (Porcentajes) 83

CUADRO 36. CENTROAMÉRICA: Importancia relativa de los países en algunas variables principales del sector agrícola (1970) (Porcentajes) 94

CUADRO 37. CENTROAMÉRICA: Relaciones entre algunas variables del sector agrícola, por países (1970) (Porcentajes) 95

CUADRO 38. CENTROAMÉRICA: Consumo de calorías y proteínas en el estrato bajo (50 % de la población agrícola - 1970) 96

CUADRO 39. CENTROAMÉRICA: Recursos asignados a los servicios de investigación y extensión agrícola, en diferentes años de la década 1960-70 (Miles de $CA) 102

CUADRO 40. CENTROAMÉRICA: Organismos de estabilización de precios. Disponibilidad financiera para la compra de granos ($CA) 105

CUADRO 41. CENTROAMÉRICA: Organismos de estabilización de precios. Capacidad física de almacenamiento al final de la década 1960-70) 106

CUADRO 42. CENTROAMÉRICA: Préstamos nuevos concedidos para la agricultura, por países para años seleccionados (Millones de $CA) 107

CUADRO 13. CENTROAMÉRICA: Valor del comercio neto de productos agrícolas en el Mercado Común, por grupos de productos (Millones de $CA CIF) 122

CUADRO 44. CENTROAMÉRICA: Estructura del comercio intrarregional, de acuerdo con los criterios que se indican, 1960-1968 (Millones de $CA) 124

CUADRO 45. CENTROAMÉRICA: Probable evolución de la demanda de alimentos, según se mejore o no el ingreso de los estratos bajos de la población (1970 = 100) ... 137

CUADRO 46. CENTROAMÉRICA: Estructura probable de la demanda interna de alimentos, según que haya o no distribución de los ingresos (Porcentajes) 138

CUADRO 47. CENTROAMÉRICA: Márgenes de producción por desarrollo tecnológico en cultivos seleccionados y ganadería (1969) (Kilogramos por ha. y por centenar de cabezas) 147

PUBLICACIONES DEL INTAL

SERIE BID-INTAL

CATALANO, NICOLA: *Manual de Derecho de las Comunidades Europeas.*

DEUTSCH, KARL, y OTROS: *Integración y formación de comunidades políticas.*

GIL, FEDERICO: *Instituciones y desarrollo político de América Latina.*

HAAS, ERNST B.: *Partidos políticos y grupos de presión en la integración europea.*

HALLSTEIN, WALTER: *La unificación de Europa.*

HERRERA, FELIPE: *Nacionalismo, regionalismo, internacionalismo; América Latina en el contexto internacional.*

INTAL: *El régimen de las sociedades anónimas en los países de la* ALALC.

INTAL: *La integración económica de América Latina: realizaciones, problemas y perspectivas.*

INTAL: *Proyecto de ley uniforme de títulos-valores para América Latina.*

MEADE, J. E. y OTROS: *La unión económica de Europa.*

ORTUÑO, RENÉ: *Bolivia y la integración económica de América Latina.*

PESCATORE, PIERRE: *Derecho de la integración: nuevo fenómeno en las relaciones internacionales.*

REBOUD, LOUIS: *Los sistemas fiscales y el Mercado Común.*

SALGADO, GERMÁNICO: *Ecuador y la integración económica de América Latina.*

SIDJANSKI, DUSAN: *Dimensiones institucionales de la integración latinoamericana.*

TAMAMES, RAMÓN: *La integración económica y los países de menor desarrollo relativo.*

TAMAMES, RAMÓN: *La República Dominicana y la integración de América Latina.*

TAMAMES, RAMÓN: *O Brasil e a integração económica da América Latina.*

VARIOS AUTORES: *Los empresarios y la integración de América Latina.*

VARIOS AUTORES: *Hacia una tarifa externa común en América Latina.*

OTRAS PUBLICACIONES DEL INTAL

SERIE ALALC-BID-INTAL

PAQUIEN, JORGE LUIS: *La industria automotriz en la* ALALC.

PRUGUE, ARMANDO: *Siete años de acción de la* ALALC.

SEPÚLVEDA WHITTLE, TOMÁS: *Transporte y comercio exterior del Paraguay.*

La industria naval en la ALALC.

SERIE ESTUDIOS

Exportaciones de manufacturas a América Latina 1966-1967.

Proyectos multinacionales de infraestructura física. Fórmulas jurídico-administrativas.

Estudio de la legislación aplicable a las empresas de capital multinacional en áreas de integración económica.

Indicadores de vinculación económica entre los países de la ALALC.

La empresa industrial en la integración de América Latina.

Legislación comparada de los países del MCCA *relacionada con la asociación multinacional de capitales y las inversiones intrazonales.*

La solución de conflictos en la integración latinoamericana.

Se terminó de imprimir
el 30 de noviembre de 1973
en los Talleres de
IMPRESORA SUR S. A.
Luis Sáenz Peña 1955,
Buenos Aires

El presente volumen contiene el anexo 4 del estudio elaborado por la Secretaria Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana sobre el perfeccionamiento y la reestructuración del Mercado Común Centroamericano.

El anexo 4 expone el programa de desarrollo agrícola integrado de la región. En este sentido se establecen los rasgos que caracterizaron el desarrollo de la agricultura durante la década 1960-1970. A continuación, en este volumen se examinan exhaustivamente las perspectivas del desarrollo agrícola de los países centroamericanos, y luego se hace un profundo análisis de la estrategia para el desarrollo agrícola de dichos países, en el cual se estudia la contribución de la agricultura a los objetivos globales del desarrollo, los objetivos propios del desarrollo agropecuario y la definición de los objetivos intermedios.

El texto proporciona, además, un detallado estudio descriptivo del sector y de los problemas considerados, datos éstos reunidos en una serie de cuadros estadísticos que enriquecen este volumen.