



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE

OPTIMIZANDO LA CONTRIBUCIÓN DEL CAFTA-DR AL CRECIMIENTO ECONÓMICO Y LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA

**ACELERANDO LA DIVERSIFICACIÓN AGRÍCOLA
IMPULSADA POR EL COMERCIO (T-LAD)**

VOLUMEN II



Noviembre del 2008

Esta publicación se elaboró por David D. Bathrick para la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). La Corporación Carana inició el estudio bajo el mecanismo LAC Trade 3, con el financiamiento de USAID, y Chemonics International se encargó de finalizarlo bajo la Orden de Trabajo "Mejores Prácticas para el Crecimiento Equitativo", que también financia USAID.

OPTIMIZANDO LA CONTRIBUCIÓN DEL CAFTA-DR AL CRECIMIENTO ECONÓMICO Y LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA

**ACELERANDO LA DIVERSIFICACIÓN AGRÍCOLA
IMPULSADA POR EL COMERCIO (T-LAD)**

VOLUMEN II

**Mejores Prácticas para Promover el Crecimiento Equitativo impulsado
por el Comercio en la Región de América Latina y el Caribe
Contrato No. AFP-I-00-04-00002-00
Orden de Trabajo No. 9**

Las opiniones que expresa el autor en esta publicación no necesariamente reflejan los puntos de vista de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) ni del gobierno de los Estados Unidos.

CONTENIDO

Reconocimientos.....	iv
Sección 1: Introducción.....	1
Sección 2: Chile	
Acrónimos.....	3
A. Introducción.....	4
B. Breve historia de la evolución del sector agropecuario chileno.....	4
C. Datos estadísticos sobre el sector agropecuario chileno.....	6
D. La agricultura chilena y el marco institucional para el desarrollo.....	8
E. Conclusiones.....	13
F. Bibliografía citada.....	15
Sección 3: Costa Rica	
Acrónimos.....	17
A. Introducción.....	18
B. Evolución de las exportaciones agrícolas no tradicionales.....	18
C. Factores principales de la evolución de las exportaciones agrícolas no tradicionales.....	19
D. La apertura económica.....	20
E. Bibliografía citada.....	24
Sección 4: República Dominicana	
Acrónimos.....	25
A. Introducción.....	27
B. Resumen macroeconómico.....	27
C. Principales indicadores económicos.....	28
D. Dinámica del sector rural.....	34
E. Oportunidades y apoyo para la diversificación del sector agropecuario bajo el CAFTA-DR.....	37
F. Esfuerzos internos e internacionales para facilitar la diversificación ⁷ agrícola.....	38
G. Perspectivas de los grupos interesados con respecto a la diversificación agrícola impulsada por el comercio bajo el CAFTA-DR.....	44
H. Sugerencias para intervenciones estratégicas.....	47
I. Bibliografía citada.....	53
J. Lista de personas entrevistadas.....	55
Sección 5: El Salvador	
Acrónimos.....	58
A. Introducción.....	59
B. Resumen macroeconómico.....	59
C. Principales indicadores económicos.....	60

D. Dinámica de la economía rural	64
E. Oportunidades y apoyo para la diversificación del sector agropecuario bajo el CAFTA-DR	67
F. Esfuerzos internos e internacionales para facilitar la diversificación agrícola	68
G. Perspectivas de los grupos interesados con respecto a la diversificación agrícola impulsada por el comercio bajo el CAFTA-DR	73
H. Temas estratégicos que deben abordarse	75
I. Bibliografía citada	80
J. Lista de personas entrevistadas	83
 Sección 6: Guatemala	
Acrónimos	86
A. Introducción	87
B. Resumen macroeconómico	87
C. Principales indicadores económicos.....	88
D. Dinámica del sector rural	93
E. Oportunidades y apoyo para la diversificación del sector agropecuario bajo el CAFTA-DR.....	97
F. Esfuerzos internos e internacionales para facilitar la diversificación agrícola	99
G. Perspectivas de los grupos interesados con respecto a la diversificación agrícola.....	107
H. Sugerencias para intervenciones estratégicas	109
I. Bibliografía citada	116
J. Lista de personas entrevistadas	118
 Sección 7: Honduras	
Acrónimos	120
A. Introducción	122
B. Resumen macroeconómico	122
C. Principales indicadores económicos.....	123
D. Dinámica del sector rural	128
E. Oportunidades y apoyo para la diversificación del sector agropecuario bajo el CAFTA-DR	132
F. Esfuerzos internos e internacionales para facilitar la diversificación agrícola	132
G. Perspectivas de los grupos interesados con respecto a la diversificación agrícola impulsada por el comercio bajo el CAFTA.....	142
H. Sugerencias para intervenciones estratégicas	144
I. Bibliografía citada	152
J. Lista de personas entrevistadas	154

Sección 8: Nicaragua

Acrónimos.....	156
A. Introducción	158
B. Resumen macroeconómico	158
C. Principales indicadores económicos.....	160
D. Dinám0ica del sector rural	166
E. Oportunidades y apoyo para la diversificación del sector agropecuario bajo el CAFTA-DR	170
F. Esfuerzos internos e internacionales para facilitar la diversificación del sector agropecuario.....	174
G. Perspectivas de los grupos interesados con respecto a la diversificación agrícola impulsada por el comercio bajo el CAFTA.....	185
H. Sugerencias para intervenciones estratégicas	189
I. Bibliografía citada	199
J. Lista de personas entrevistadas	202

RECONOCIMIENTOS

El Sr. David D. Bathrick fungió como investigador y autor principal de este estudio. Sin embargo, otros colegas también contribuyeron a la finalización del informe:

Del Buró de USAID para América Latina y el Caribe (LAC): el Dr. Kerry J. Byrnes, Asesor de Integración Económica y Libre Comercio, ofreció aportes intelectuales de suma importancia y contribuyó con su supervisión, mientras que el Dr. David Jessee, Líder del Equipo de Crecimiento Económico, ofreció un constante estímulo durante el proceso.

De la Oficina del Representante Comercial de los Estados Unidos: la Sra. Fran Huegel, Directora Superior de Fortalecimiento de las Capacidades Comerciales, y el Sr. José Signoret, Director de Fortalecimiento de las Capacidades Comerciales, brindaron sus valiosos comentarios y condujeron una revisión constructiva.

Los economistas/facilitadores en los países que coordinaron esfuerzos y condujeron una revisión técnica: en El Salvador, el Dr. Pablo Rodas Martini; en Guatemala, el Dr. Enrique González y el Dr. Jaime Arturo Carrera Cruz; en Honduras, el Dr. Porfirio Fuentes Aguiluz; en la República Dominicana, el Dr. Jesús de los Santos y el Dr. Pedro Pablo Peña; y en Nicaragua, las Sras. Diana Saavedra y Maritza Obando Flores. Además, el Dr. Enrique Román González (Chile) y el Dr. Ricardo Monge González (Costa Rica) elaboraron estudios específicos por país para efectuar comparaciones más amplias sobre el impulso del comercio.

En CARANA: la Sra. Marcela Correa prestó servicios de investigación analítica durante la primera fase del estudio, mientras que los Sres. Bryce LaPierre, Derek Poulton, David Schacht, Joe Río, Carlos Torres y Eduardo Tugendhat ofrecieron apoyo logístico, editorial, de producción y de revisión.

En Chemonics International: el Sr. Peter Bittner ofreció su coordinación y orientación durante la etapa final de este estudio, mientras que el Sr. Benjamin Friedman y el Dr. Clarence Zuvekas brindaron aportes investigativos y analíticos de gran relevancia

SECCIÓN 1: INTRODUCCIÓN

En este volumen se presenta una serie de cinco revisiones por país, las cuales abarcan República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. El estudio ofrece información básica y el fundamento para enmarcar la evaluación regional del Volumen 1 para la promoción de la diversificación agrícola, la cual es una actividad muy importante para las partes signatarias del Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos, Centroamérica y la República Dominicana (CAFTA-DR). Cada una de las revisiones por país incluye los puntos siguientes: 1) una reseña de las relaciones dinámicas básicas entre políticas económicas, crecimiento, comercio y pobreza rural; 2) la variedad de actividades, tanto actuales como probables, para la diversificación del sector; 3) las funciones actuales de apoyo que han asumido algunos actores gubernamentales, del sector privado y los entes donantes para estimular niveles más óptimos de la diversificación agrícola impulsada por el comercio; 3) un resumen de las oportunidades y las perspectivas principales para fomentar la diversificación del sector; 4) una perspectiva general sobre las principales opiniones recabadas mediante amplias entrevistas realizadas con los actores nacionales y los entes donantes; y 5) el marco y las conclusiones estratégicas para empezar a fomentar más eficazmente la diversificación agrícola impulsada por el comercio.

Con el propósito de presentar las comparaciones que ofrece el Volumen 1 a nivel de diversos países de América Latina, así como que para enriquecer esas recomendaciones, este volumen incluye estudios especiales sobre Chile y Costa Rica; aportados por el Dr. Enrique Román González y el Dr. Ricardo Monge González, respectivamente. Ambos estudios presentan una reseña general sobre acontecimientos económicos desarrollados en ambos países, así como las contribuciones de exportaciones agrícolas no tradicionales al crecimiento económico y a reducir la pobreza; cuyo papel, por lo general, se subestima en los informes. Dichas exportaciones han promovido una serie de vínculos muy importantes entre la cadena productiva con los sectores industrial y de servicios. Bajo el CAFTA-DR, estos vínculos representan elementos de suma relevancia para estimular cada vez más el crecimiento económico en la amplitud y altura requeridos.

Los estudios por país incorporan una profunda revisión bibliográfica, el análisis de información proveniente de fuentes primarias y secundarias, y los resultados de más de 250 entrevistas con representantes a nivel superior, gerencial intermedio y laboral de los gobiernos, grupos de ciudadanos, asociaciones del sector privado, organizaciones no gubernamentales, el sector académico, agencias donantes y de préstamos internacionales, proveedores de servicios técnicos, y actores de las organizaciones internacionales y regionales con sede en Washington, D.C. (véase las Secciones J incluidas en los capítulos del 4 al 8).

El estudio se centra en la agricultura y en la diversificación agrícola porque, paradójicamente, aunque los granos básicos y otros productos sensibles continúan contribuyendo decisivamente a los ingresos de las zonas rurales y representan la principal fuente del empleo rural, estos también definen el reto más intimidante de cada país para lograr una considerable reducción de la pobreza. Los granos básicos y otros productos comerciales sensibles enfrentan obstáculos muy significativos (es decir, poca productividad y altos costos de los insumos) para competir en el ámbito global, lo cual impedirá aún más el crecimiento rural puesto que únicamente aportan contribuciones económicas con un valor agregado mínimo hacia otros sectores, en comparación

con las que pueden surgir de los productos no tradicionales y de otros productos agrícolas más diferenciados (por ejemplo, el café y el cacao orgánico, etc.) Por lo tanto, durante el período de transición del tratado, la diversificación de las actividades productivas rurales alejadas de estos productos tradicionales de manera que estimulen precios más remunerativos para dichos productos, intensifiquen los requisitos de mano de obra y amplíen los vínculos, son vitales para generar crecientes oportunidades en incremento de salarios y empleos bajo el CAFTA-DR.

Se debe tomar en cuenta el alza sin precedentes en los precios agrícolas durante el proceso de revisión — que recientemente han generado debates nacionales e internacionales— no representó uno de los temas más destacados. No obstante, con base en las conclusiones uniformes que surgieron en estas revisiones, los patrones actuales de consumo familiar, las proyecciones en los precios de los productos básicos, y la innegable realidad relacionada con la disminución de la competitividad y de los precios a nivel del productor debido a las reducciones arancelarias, el crecimiento salarial y del empleo representan el único medio sostenible para salir de este embrollo cada vez más complejo y delicado.

A partir del análisis comparativo de las tendencias sectoriales y a nivel macro, consideramos que la diversificación agrícola impulsada por el comercio, adaptada a las circunstancias propias de cada país, representa la mejor oportunidad para lograr el crecimiento salarial y laboral que se exige cada vez más frecuentemente. Las revisiones de los países y la evaluación regional centran su atención en las oportunidades y en los retos para la producción de cultivos y de ganado y, en el caso de algunas áreas como la acuicultura, los productos forestales y las actividades afines, tanto en la producción primaria como en el procesamiento dentro y fuera del agro con un valor agregado. Estos resultados se presentan para que pueda iniciarse la aplicación de estrategias adecuadas durante el período de transición que se establece bajo el CAFTA-DR, y con el estímulo adicional de un aumento de la competencia que fomenta la globalización a nivel de los productos. Estas revisiones se ofrecen a fin de proporcionar un útil punto de partida para ayudar a los líderes nacionales a lanzar más rápidamente un proceso que contribuya a enmarcar un análisis más profundo ajustado a las necesidades individuales de cada país y de los actores involucrados.

En el contexto del objetivo general de este estudio —es decir, ofrecer a los gobiernos, al sector privado, a la sociedad civil, a los entes donantes internacionales y a diversas agencias relevantes de los Estados Unidos una evaluación que brinde un marco estratégico para que el comercio bajo el CAFTA-DR (y de forma similar, bajo la cantidad sin precedentes de tratados de libre comercio que ha negociado cada uno de estos países)—, el aspecto central del mismo es la forma en que se puede utilizar el comercio para estimular un amplio crecimiento económico. Intrínsecamente, este proceso reconoce y respeta el alto e importante grado de heterogeneidad que existe en cada país de la región. No obstante, tal como se observó a lo largo del proceso de revisión de los mismos, y respetuosos de las realidades muy importantes de las economías de escala, también se desarrolló un marco regional más general y de respaldo recíproco, en el contexto de estos países relativamente pequeños que van movilizándose poco a poco. Por consiguiente, el Volumen 1 presenta una dinámica y un marco regional para facilitar un proceso más eficiente y de fortalecimiento mutuo, el cual es muy necesario para promover, nutrir y mantener la estructura de apoyo requerida en esta nueva era impulsada por el comercio.

SECCIÓN 2: CHILE

ACRÓNIMOS

ATE	Programa de Asistencia Técnica Empresarial
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAFTA-DR	Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos, Centro América y la República Dominicana
CNR	Comisión Nacional de Riego
CORFO	Corporación de Fomento de la Producción
EANT	Exportaciones Agrícolas no Tradicionales
EFTA	Asociación Europea de Libre Comercio (por sus siglas en inglés)
FIA	Fundación para la Innovación Agraria
GTT	Grupos de Transferencia Tecnológica
INDAP	Instituto de Desarrollo Agropecuario
MINAGRI	Ministerio de Agricultura
ODEPA	Oficina de Estudios y Políticas Agrarias
OMC	Organización Mundial del Comercio
ONG	Organización no Gubernamental
PEA	Población económicamente activa
PIB	Producto Interno Bruto
SAG	Servicio Agrícola y Ganadero
SENCE	Servicio Nacional de Capacitación y Empleo
SNA	Sociedad Nacional de Agricultura
TLC	Tratado de Libre Comercio
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

SECCIÓN 2: CHILE

A. INTRODUCCIÓN

La evolución de la economía chilena durante las últimas dos décadas ha atraído un alto grado de atención, especialmente debido a que ha sido muy diferente al del resto de las economías latinoamericanas. No obstante, cualquier análisis emprendido para determinar las razones de estas diferencias y para aprender de la experiencia chilena tendrá que identificar las circunstancias y las peculiaridades que permitieron que el país iniciara una transición, pasando de una economía cerrada al comercio exterior a la próspera economía de hoy orientada a las exportaciones.

Se analizará el sector agropecuario chileno desde la perspectiva de su transición, mediante la cual ha logrado pasar de una producción de baja tecnología, principalmente de cultivos tradicionales orientados al mercado interno, para dar paso a los cultivos no tradicionales dirigidos al mercado de exportación y a las operaciones de alta tecnología que actualmente caracterizan al sector.

Después de presentar un breve resumen cuantitativo sobre la evolución del sector agropecuario en este país, este informe analiza la manera tan singular en que el Estado chileno ha manejado esta transición hacia la globalización. El Estado se ha encargado de inyectar recursos en las economías rurales y en las operaciones agrícolas relativamente más pequeñas a través de programas dirigidos a mejorar sus recursos naturales, aumentar el grado de innovación y de transferencia tecnológica, ofrecer financiamiento a la inversión, brindar capacitación, mejorar la calidad de sus exportaciones y aumentar su volumen.

B. BREVE HISTORIA DE LA EVOLUCIÓN DEL SECTOR AGROPECUARIO CHILENO

Si bien las políticas implementadas a raíz de la Gran Depresión enrumbaron a la economía chilena hacia la vía de la sustitución de importaciones y a la participación estatal en el desarrollo económico, en gran parte, el sector agropecuario logró permanecer al margen y sólo resultó afectado por los precios fijados para los productos agrícolas y los aranceles proteccionistas que el gobierno aplicó a las importaciones. El sector agropecuario —atrasado en el campo tecnológico y con muchas ineficiencias— continuó suministrando alimentos a los sectores urbanos, mientras que los salarios se mantuvieron bajos para apoyar la sustitución de importaciones en el sector industrial. Tras la reforma agraria en los 60 y 70, surgieron cambios fundamentales en los patrones relativos a la tenencia de tierras que habían caracterizado a la economía chilena desde los tiempos coloniales.

Algunos autores aducen que nunca se hubiera producido la modernización del sector agropecuario de no ser por la reforma agraria, mientras que otros afirman que ésta generó un efecto contrario. Independientemente de cuál sea la postura correcta (la solución de esta polémica no está dentro del alcance de este análisis), sin duda alguna las reformas emprendidas a finales de los 70 marcaron la adopción de nuevas estrategias de desarrollo en Chile. Desde entonces, una de éstas se ha aplicado de forma congruente y ahora constituye la base de sus políticas de comercio exterior y del papel que desempeña la agricultura en el desarrollo

económico. Los pilares de esta estrategia son bastante simples. En primer lugar, el país debe producir bienes en los que disfrute de ventajas comparativas o para los que las haya desarrollado. Todos los otros productos deben importarse de aquellos países que los puedan generar más eficazmente. Como segundo punto, debido al reducido tamaño de la economía interna, los mercados extranjeros deben jugar un papel fundamental en la estrategia de desarrollo. Con ello, Chile redujo paulatinamente sus aranceles, pasando en promedio de más del 300 por ciento en 1970 a sólo un 11 por ciento al final del gobierno militar en 1989. Posteriormente, se aplicaron más reducciones anuales hasta que el arancel promedio llegó a un 6 por ciento en enero del 2003. Ya para el 2007, como resultado de las reducciones arancelarias contempladas en los acuerdos comerciales suscritos por Chile, el promedio de los aranceles para los productos agrícolas está por debajo del 2 por ciento.

Al suscribir acuerdos comerciales con casi todos los países de Centro, Norte y Suramérica, al igual que con la Unión Europea, la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA), Corea del Sur, India, los otros países del P4 (Nueva Zelanda, Singapur y Brunei) y más recientemente con China y Japón, Chile ha tenido que asumir el reto de hacer prosperar su agricultura mediante una mayor competitividad del sector. Este aumento de la competitividad era la única forma en la que sobreviviría el sector frente al proceso de apertura y la inserción del país en la economía mundial. Debido al grado considerable de heterogeneidad de la agricultura chilena, este no fue un logro insignificante. El tamaño de las actividades agrícolas varía grandemente, al igual que su magnitud, su nivel de capitalización, el rendimiento de sus cultivos y su rentabilidad económica. Las variadas condiciones agroecológicas han dado paso a esta heterogeneidad y han generado marcadas diferencias regionales en los procesos agrícolas. En las zonas del centro y del norte, donde el agua es más abundante, las actividades agrícolas son sólidas, modernas y se orientan a la exportación. Por otro lado, en el sur, la agricultura todavía se dirige hacia la sustitución de importaciones y a pesar de un auténtico proceso para modernizar el sector e introducir cambios tecnológicos, las tareas agrícolas en esta región están sujetas a las fluctuaciones de los precios internacionales que, en la mayoría de los casos, disparan los subsidios que todavía distorsionan el comercio internacional. En las regiones secas del interior y a lo largo de las costas, las fincas llevan a cabo actividades en pequeña escala y con bajos niveles de productividad. En estas regiones, los índices de pobreza son bastante altos. No obstante, existe un sólido y dinámico sector forestal, como resultado de la consolidación de las ventajas competitivas de la región y de una política de subsidios para la plantación de árboles, la cual ha estado en vigencia durante varios años.

A pesar de las dificultades acaecidas, todo parece indicar que la estrategia de Chile en torno a su apertura económica ha dado resultados, especialmente en el sector agropecuario. Durante la última década, el sector silviagropecuario ha crecido a una tasa del 5 por ciento anual, lo cual es bastante rápido en comparación con el resto del mundo. Este sector emplea el 11 por ciento del total de la fuerza laboral, genera más de 700,000 puestos directos de trabajo y aumenta sostenidamente su productividad. En cuanto al crecimiento económico, los sectores forestal y agropecuario, en conjunto, representan un 12 por ciento del PIB del país. Esta cifras son el resultado de un enorme esfuerzo emprendido para modernizar las actividades del sector, las cuales generaron un auge impresionante en las exportaciones. Las mismas han aumentado en un 93 por ciento durante los últimos 10 años y su tasa de crecimiento anual es de aproximadamente un 8 por ciento. Durante el mismo período, la balanza comercial del sector silviagropecuario

aumentó en un 9 por ciento anual, para generar un superávit de más de \$6.2 mil millones en el 2005.

Una característica constante de los procesos de globalización es que, en lo que se refiere a la agricultura, éstos tienden a concentrar la modernidad, la tecnología y la riqueza. Un aspecto notorio de las políticas de Chile al respecto ha sido la compensación de los desequilibrios existentes entre las empresas agrícolas modernas del país y las menos desarrolladas.

C. DATOS ESTADÍSTICOS SOBRE EL SECTOR AGROPECUARIO CHILENO

En términos geográficos, la gran variedad de recursos que posee Chile forma la base de sus actividades forestales y agrícolas. De los 75 millones de hectáreas de tierra, 4,5 millones son cultivables, 1,2 millones se riegan constantemente y 0,6 millones se riegan según lo necesiten. Se deben añadir a estas cifras la tierra cultivable en los secanos. Además, 2,5 millones de hectáreas de los suelos del país son potencialmente irrigables. También existen 11,5 millones de hectáreas aptas para las actividades forestales, 8,5 millones de hectáreas adecuadas para la ganadería y 14 millones de hectáreas de zonas protegidas (ODEPA 2002). En 1996, el sector agropecuario del país generó el 4,4 por ciento del PIB, empleó al 14,8 por ciento de la población económicamente activa (PEA) y equivalió al 4,8 por ciento del total de las exportaciones. Según el censo agrícola que condujo el Instituto Nacional de Estadísticas, las actividades forestales y agrícolas ocuparon el 48,5 por ciento del territorio nacional (INE Censo Agrícola 1997).

La agricultura y las manufacturas. Las manufacturas equivalen al 82 por ciento de la demanda intermedia de bienes agrícolas, lo cual representa el 19,4 por ciento de la demanda total de insumos intermedios por parte de la industria y permite que el PIB aumente en aproximadamente un 10,7 por ciento, el empleo en un 7,3 por ciento y las exportaciones en un 15,1 por ciento. De hecho, la agricultura y la industria manufacturera asociada con ésta equivalen en conjunto al 15,1 por ciento del PIB, al 22,1 por ciento del empleo total y al 19,9 por ciento de las exportaciones, lo cual significa que la agroindustria tuvo un efecto multiplicador de 3,4, 1,5 y 4,1 en estas variables respectivamente, en comparación con la contribución directa de sólo el sector agropecuario. Estos multiplicadores no son insignificantes, especialmente si se considera que son parciales y que no toman en cuenta los otros vínculos en la cadena productiva agrícola, tales como la comercialización, el transporte, los servicios financieros, los servicios públicos, etc., ni los vínculos generados con el consumo a través de los hogares cuyo ingreso se origina de las actividades agrícolas (Errázuriz y Muchnik 1996).

El censo de 1997 revela que, en ese año, Chile contaba con unas 330,000 operaciones agrícolas. Un estudio que condujo la Oficina de Estudios y Políticas Agrarias (ODEPA 2000) descubrió que, de esa cantidad, unas 100,000 eran pequeñas fincas rurales de subsistencia y 176,000 eran pequeñas fincas con el potencial de lograr su desarrollo agrícola. El pequeño sector agropecuario controla aproximadamente el 45 por ciento de la tierra utilizada para los cultivos anuales y la horticultura, una proporción un poco más pequeña (un 43 por ciento) para la cría de ganado vacuno y lechero, el 40 por ciento para viñedos, el 30 por ciento para huertos frutales, un poco menos del 50 por ciento para la cría de cerdos y el 60 por ciento para la cría de cabras. Esta distribución revela la creciente especialización de este sector, el cual se ha beneficiado menos de la globalización. Los pequeños agricultores ahora se especializan en actividades que al menos les permiten alimentar a sus familias, o en las que tienen claras ventajas, tales como productos cuyos

ciclos son cortos o continuos, y otros que requieren de una atención especial o constante que las pequeñas fincas familiares pueden brindar. Estos agricultores cultivan vegetales y flores, producen lácteos a base de leche de vaca, cabra y oveja; administran pequeñas fincas frutales, practican la apicultura y generan productos cultivados orgánicamente. Todo esto lo logran sin amenazar las operaciones agrícolas básicas de subsistencia que tienen una capacidad limitada de producir bienes agrícolas y forestales.

Por su parte, el sector agrocomercial consiste en 17,000 operaciones agrícolas medianas y 9,500 a gran escala, junto con unas 25,000 operaciones inactivas o sin clasificar. Las medianas y grandes empresas controlan el 77 por ciento de las tierras cultivables. La actividad que prefieren es la silvicultura y las mismas controlan el 84 por ciento de las plantaciones de árboles en el país. Asimismo, sus cultivos de frutas ocupan el 76 por ciento de las tierras cultivables, mientras que sus actividades para la cría de ganado abarcan el 76 por ciento de los pastizales sembrados, sus actividades lácteas ocupan el 57 por ciento del ganado lechero y su producción de cultivos anuales utiliza el 56 por ciento del total de las tierras cultivables. Estas cifras revelan el grado considerable de heterogeneidad del sector agropecuario chileno, lo cual contrasta notablemente con la situación imperante a principios de los 60. Actualmente, la intensidad de las operaciones relativas a cada rama de la agricultura varía significativamente, al igual que los niveles de capitalización y las prácticas agrícolas utilizadas. Ello significa que el rendimiento de los cultivos, la productividad y la rentabilidad económica varían tremendamente.

Esta heterogeneidad —la cual se explica parcialmente por las variadas condiciones ecológicas y en parte debido al hecho de que no se concluyeron los procesos dirigidos a mejorar la competitividad de los mercados— ha conducido al surgimiento de tres regiones distintas en el centro y hacia el norte del país. En la región seca del interior y a lo largo de la costa, las operaciones agrícolas coexisten con un sector forestal muy dinámico. No obstante, aunque tal sector es sólido en muchos aspectos y generalmente se considera que está muy bien consolidado, el mismo enfrenta enormes retos económicos, tecnológicos, ambientales y sociales a corto plazo. La forma en que este sector pueda salvar estos retos determinará sus posibilidades a mediano y largo plazo.

La agricultura y la silvicultura. El sector cuenta con una balanza comercial positiva y en el 2000 registró un superávit de \$3,8 mil millones (CEPAL 2001) y de \$6,1 mil millones en el 2005 (MINAGRI, 2006). Si bien estos cálculos incluyen las cifras relativas a la silvicultura, desde 1990, la producción de frutas ha desempeñado un papel cada vez más importante. Durante ese año, el cultivo de frutas representó un 36,9 por ciento del PIB agrícola y forestal nacional, mientras que otras actividades agrícolas equivalieron al 28,6 por ciento. A finales de 1998, el 44,9 por ciento de este PIB se generó mediante el cultivo de frutas, mientras que en el 2006 la producción de éstas equivalió a casi el 32 por ciento del PIB agrícola y forestal. El sector de frutas es extremadamente importante y sus operaciones han aumentado hasta diez veces durante los últimos 20 años, tanto en cuanto al valor de las exportaciones en precios FOB como al volumen de la fruta exportada, el cual actualmente (2007) supera los \$2,2 mil millones al año. Pero este tipo de crecimiento no se ha limitado a la producción de frutas. Según las estadísticas oficiales que elaboró la Oficina de Estudios y Políticas Agrarias (ODEPA), en el 2005, el sector agroalimentario chileno exportó bienes con un valor FOB aproximado de \$8 mil millones. Ello refleja el dinamismo, la competitividad y el alto nivel de especialización de esta industria, lo cual

permite que sea uno de los principales sectores exportadores; de hecho el segundo, después del cobre. Según los cálculos que efectuó la Asociación de Empresas de Alimentos de Chile (ChileAlimentos), se espera que las exportaciones se dupliquen durante los próximos 10 años, lo cual posicionará a Chile entre los primeros 10 exportadores de productos agrícolas, forestales y alimenticios en el mundo. Sin embargo, la expansión del pujante sector agropecuario ha ido a la par del estancamiento total de la producción del sector tradicional que participa en la cría de ganado vacuno y la generación de cultivos anuales, tales como trigo, maíz, legumbres y arroz. A pesar de la tendencia positiva y ascendente del PIB agrícola y de la contribución del sector agropecuario a la expansión de la economía chilena (excepto en 1999, año en que se redujo el PIB, a raíz de la crisis de las economías asiáticas, principales compradoras de las exportaciones chilenas), durante la última década, la agricultura tradicional ha desempeñado un papel cada vez menos importante en el PIB total del sector.

D. LA AGRICULTURA CHILENA Y EL MARCO INSTITUCIONAL PARA EL DESARROLLO

Si bien Chile cuenta con una larga historia de intervenciones institucionales dirigidas a fomentar el desarrollo del país, los objetivos de éstas han variado con el tiempo. Desde finales de la década de los 30 hasta el golpe militar de 1973, las intervenciones estatales se desarrollaron en contra de los mecanismos de mercado, mientras que desde 1976, la tendencia ha sido totalmente la opuesta. El gobierno militar que rigió en Chile entre 1973 y 1989 reestructuró la administración macroeconómica e introdujo enormes cambios para revertir los daños generados durante la reforma agraria. Sin embargo, estas políticas no fueron de la mano de intervenciones dirigidas a democratizar los mercados y permitir que fueran más competitivos conforme se liberaban del control Estatal, o a compensar las desigualdades básicas entre los productores de diferentes tamaños. Un análisis sobre las políticas públicas que se condujo durante este período reveló que, en efecto, el gobierno militar prestó muy poca atención a este problema. Por ejemplo, el régimen no tomó ninguna acción radical para inhabilitar a las instituciones públicas superfluas cuando se establecieron los presupuestos para las agencias de promoción de las empresas estatales. Tampoco eran algo común las medidas dirigidas a mejorar la eficacia o el impacto de las mismas.

Durante los casi 20 años de dominio militar, el Estado chileno redujo al mínimo sus esfuerzos de promoción agrícola, lo cual no permitió que se generara un impacto significativo. Sin embargo, la mayoría de las agencias de desarrollo agrario permanecieron en funcionamiento (el Instituto de Desarrollo Agropecuario, INDAP; el Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias, INIA; y el Servicio Agrícola y Ganadero, SAG) y el gobierno militar nunca ofreció ningún argumento para el cierre de ninguna. Parece ser que la red institucional sobreviviente no atrajo ninguna atención porque no representaba una amenaza para el equilibrio macroeconómico, a pesar de que sí agotaba el presupuesto, especialmente cuando éste empezó a reducirse. Esto no significa que las políticas agrícolas se aplazaron o se pospusieron. Lo que realmente sucedió fue que, con base en consideraciones pragmáticas en lugar de teorías conceptuales, los inicios de un nuevo marco institucional para fomentar el desarrollo comenzaron a materializarse tímidamente— y no siempre sin dificultades— dentro del gobierno militar.

Durante el primer año del gobierno de Pinochet (1974), se creó la institución denominada ProChile con fondos del presupuesto del Ministerio de Relaciones Exteriores. Esta entidad pública, que se estableció para ofrecer servicios de promoción de las exportaciones (contrario a

la retórica contra las intervenciones estatales), comenzó a organizar y a promover el suministro de exportaciones chilenas, especialmente la producción, en ese entonces limitada, del sector agropecuario para la exportación. A mediados de los 70 (en 1976), se promulgó un Estatuto de Capacitación y Empleo, mediante el cual se redefinió el papel del Ministerio de Trabajo y del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE). El Estado, a través de SENCE comenzó a asumir funciones más reglamentarias, mientras se transfería a las asociaciones comerciales y a las organizaciones privadas el papel del sistema de mediar entre la oferta y la demanda de capacitación, al igual que de prestar estos servicios directamente a las bases. El Estado instituyó un mecanismo de subvenciones para instar a la capacitación laboral. El mecanismo funcionaba mediante créditos tributarios por un valor del 1 por ciento de la planilla (o nómina) de la empresa. Si una empresa utilizaba su crédito para recibir del sector privado una capacitación debidamente acreditada por el Estado, ésta se reembolsaba. Aunque parecería que el enfoque predominante se oponía a la prestación estatal de asistencia técnica, entre 1978 y 1982, el Ministerio de Agricultura también implementó un Programa de Asistencia Técnica Empresarial (ATE), mediante el cual se ofreció ayuda a unos 15,000 agricultores anualmente. Después de la crisis de 1982, se reorganizaron estas iniciativas dentro de un nuevo programa que condujo el Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias (INIA). Este programa consistió en subsidiar la demanda de servicios de innovación tecnológica para la agricultura, y realizar las operaciones y las actividades a través de asociaciones, a fin de que los subsidios promovieran la creación de los denominados Grupos de Transferencia Tecnológica (GTT). A su vez, estos grupos estaban compuestos por agricultores que adquirirían e implementaban servicios tecnológicos mediante el financiamiento público-privado.

La ventaja principal de estos instrumentos fue su diseño, el cual se basó en la utilización de instrumentos de financiamiento conjunto, al igual que en el uso del sector privado para brindar los servicios, en la función reglamentaria del Estado y en la demanda para impulsar todo el proceso. No obstante, las fallas de estos instrumentos surgieron porque se centraron en las empresas más grandes que operaban dentro del sector agropecuario. Sin embargo, los mecanismos que utilizaron estos instrumentos para la mayoría de los casos en función de la demanda terminaron reformulándose y formaron la base de las políticas de desarrollo impulsadas por los gobiernos democráticos que reemplazaron al régimen militar (1989-2007). Para sorpresa de muchos, los gobiernos democráticos se basaron en el marco institucional que habían heredado, y convirtieron el tema de la equidad social y de igualdad de oportunidades a la luz de la liberalización comercial y la apertura económica en el aspecto fundamental de las nuevas políticas que estaban implementando para promover la competitividad de las empresas chilenas y la modernización del sector agropecuario.

Merece la pena analizar los pormenores de los orígenes y la consiguiente evolución de estos instrumentos de políticas públicas, al igual que de su impacto en el desarrollo del sector agropecuario. Resulta particularmente notorio observar que el marco institucional bajo el gobierno militar permaneció intacto durante mucho tiempo después de finalizar el régimen, a pesar de que cada uno de los programas que había implementado el gobierno experimentó ajustes posteriores para centrarse en los pequeños agricultores y su economía, en vez de todo el sector en su conjunto.

En ese sentido, los programas del MINAGRI son los más notorios. Durante la segunda mitad de la década de los 80, el Ministerio instauró una amplia red de grupos de agricultores, los cuales se

establecieron como beneficiarios de los programas de los GTT y pasaron mucho tiempo bajo los auspicios del INIA, muy similar a la forma en que funcionaron los denominados comités exportadores bajo la orientación de ProChile. Sin embargo, la herramienta principal de desarrollo que utilizó el MINAGRI fue el subsidio a las actividades forestales, el cual se estableció a través del Decreto 701 (de 1974) y tal incentivo consistió en un 75 por ciento del valor de una plantación de árboles. El decreto también estipuló la forma en que se debía restituir el subsidio. El mismo fue el incentivo de mayor alcance que se utilizó en las actividades de oferta del sector privado en Chile. El mecanismo se introdujo bajo el gobierno militar y permaneció en funcionamiento entre 1974 y 1996, cuando se reformuló para apoyar únicamente a pequeñas operaciones agrícolas. Desde entonces ha continuado funcionando bajo este procedimiento. En 1985, se creó una Comisión Nacional de Riego (CNR) bajo la nueva Ley de Riego y actualmente funciona como parte del MINAGRI. La comisión estableció una segunda serie de subsidios a la demanda, los cuales se utilizaron especialmente para subsidiar pequeños proyectos de riego que, en el caso de las operaciones agrícolas medianas y grandes, se supervisaron mediante la CNR y, desde mediados de los 90, en el caso de los pequeños agricultores, se administraron mediante el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP). Estos subsidios, que equivalen al 75 por ciento del total de un proyecto de riego, se han manejado a través de un mecanismo de licitaciones competitivas de la CNR, aunque los pequeños agricultores también pueden tener acceso a los fondos mediante las oficinas regionales del INDAP. La CNR tiene la autoridad de convocar a los procesos de licitación y de subsidiar proyectos de riego o de desagüe que emprendan los pequeños agricultores, las organizaciones o las comunidades. La comisión también puede organizar licitaciones de proyectos para beneficiar a diversas zonas o regiones, proyectos para extraer agua de depósitos subterráneos y otros similares, según se considere pertinente. A los proyectos se le asignan puntos según su costo, el área que beneficiará y la contribución del solicitante al proyecto. Cuando los fondos en una licitación determinada son insuficientes para abarcar todos los proyectos, sólo aquellos con los puntajes más altos reciben el subsidio.

Exportaciones agrícolas y forestales chilenas

En 1990, las exportaciones agrícolas y forestales de Chile ascendieron a un poco más de \$2 mil millones. Ya para el 2006, las mismas superaron los \$8 mil millones. La cantidad de destinos de las exportaciones chilenas en 1990 era de menos de 100 y para el 2006 ya llegaban a 160. De forma similar, la cantidad de productos exportados aumentó de 400 a 622 durante ese mismo período. Chile acapara el 72 por ciento del mercado de exportación de uvas en el hemisferio, el 23 por ciento de peras, el 33 por ciento de manzanas, el 53 por ciento de aguacates y 31 por ciento de kiwis. Esto muestra la importancia del país como productor de frutas de zonas templadas. Sus mercados de exportación más importantes son los Estados Unidos y la Unión Europea. La existencia de acuerdos comerciales ha sido un aspecto básico para la expansión de sus exportaciones, tal como se evidenció del 2002 en adelante. Más del 80 por ciento de sus exportaciones de uvas, casi el 100 por ciento de las de aguacate y más del 60 por ciento de las de kiwi, peras y manzanas se realizan bajo tratados de libre comercio.

El Servicio Agrícola y Ganadero (SAG), otra entidad que supervisa el MINAGRI, también participó en la modernización y en la apertura del sector agropecuario. Este servicio se creó mediante la Ley 218.755 (de 1989) y posteriormente se modificó mediante la Ley 219.283 (de 1994). El mismo se remonta a finales del gobierno militar en 1989, cuando el Ministerio de Agricultura emprendió la última de sus iniciativas para subsidiar programas para “la recuperación de suelos degradados”, lo cual se instituyó a través de la Ley 18.755. Esta iniciativa funcionó de forma similar a los otros programas de subsidios, puesto que utilizó al SAG como un espacio de segundo nivel para el sistema. El SAG ha establecido una red bastante amplia de

personas naturales y jurídicas en el sector privado, las cuales le ofrecen servicios y llevan a cabo actividades institucionales para las que se les contrata, especialmente en el área de mejoramiento de suelos. El proceso de licitación para obtener un financiamiento conjunto para proyectos de recuperación de suelos se ha estandarizado y reducido a una serie de procedimientos estándar. Se han eliminado prácticamente las facultades discrecionales en la toma de decisiones y todos los proyectos deben llevarse a cabo de la misma forma, a fin de cerciorarse de que cumplan hasta con los más mínimos detalles técnicos y con el diseño que ha aprobado el SAG, al igual que con las estructuras de costo, las cuales se definen de forma descentralizada. Ahora, el sector privado se encarga de llevar a cabo las funciones que el SAG le había asignado previamente al INIA, pero con un *modus operandi* subordinado al diseño y a la reglamentación de las entidades públicas de tercer nivel. Actualmente, todas estas actividades se llevan a cabo según los reglamentos generales del Sistema Nacional de Acreditación de Terceros del SAG, el cual se aprobó mediante la Resolución No. 3142 (de 1998). Este sistema ha permitido que el mecanismo sea más flexible, puesto que delega ciertas funciones al sector privado y centra sus acciones más eficazmente en pequeños agricultores.

Fondos para las exportaciones. El marco institucional para el desarrollo de la agricultura no sólo consistió en instituciones sectoriales. Desde el momento de su creación en 1974, ProChile comenzó a organizar los denominados comités exportadores, misiones comerciales y oficinas de información en todo el país. Entretanto, también se estableció en el exterior una red de oficinas de promoción comercial, por lo general bajo los auspicios de los agregados comerciales de las embajadas chilenas. En 1985, el gobierno redactó tres instrumentos adicionales para promover las exportaciones: la Ley 18.480 (de 1985), que estableció el Sistema Simplificado de Reintegro a las Exportaciones; la Ley 18.634 (de 1987), que estableció el pago diferido de los derechos de aduana; y la Ley 18.708 (de 1988), que estableció el Sistema de Reintegro de Derechos y Demás Gravámenes Aduaneros a favor del Exportador. El gobierno democrático heredó este marco institucional del gobierno militar, lo desarrolló y lo fortaleció. Se dirigió la atención a las empresas relativamente pequeñas y, en octubre de 1996, se creó el Fondo de Promoción de Exportaciones. Al mismo tiempo, entró en vigor el acuerdo de Chile con el MERCOSUR. El mismo había generado preocupaciones dentro del sector agrícola con respecto a la competencia que las otras partes pueden representar en acuerdos con países proteccionistas. Por consiguiente, el gobierno implementó una serie de medidas que, sin violar los compromisos adquiridos en la OMC, ayudaron a prestar apoyo al sector agropecuario. Ello incluyó la creación, ese mismo año, de un fondo de ProChile para productos forestales y agropecuarios, mediante el cual los exportadores han recibido diversos tipos de asistencia durante 11 años. Estos dos fondos han desempeñado un papel muy importante en el desarrollo del sector exportador chileno. Entre 1996 y el 2005, se asignaron unos \$134 millones a este fondo, además de una cantidad similar que se recibió como financiamiento conjunto por parte del sector privado. Sólo en el financiamiento de las frutas y los vinos, el sector privado ha recibido \$73 millones. El objetivo actual del fondo es expandir sus actividades hacia otros sectores que no participan en la producción masiva y hacia nuevas empresas. Este enfoque se está adaptando debido a razones técnicas y como una línea secundaria de acción en el marco de políticas más amplias. El mismo busca velar por que el desarrollo del sector agropecuario no sólo beneficie a unos cuantos, sino que a todos los que participan en las actividades agrícolas, y que las pequeñas operaciones agrícolas reciban el apoyo que necesitan para acceder a los mercados externos, ya sea directamente o al establecer nexos con las compañías exportadoras o las empresas agroindustriales. La intención es reducir la

brecha sociocultural y económica que separa a los sectores más atrasados de las comunidades rurales.

Innovación. La Fundación para la Innovación Agraria (FIA) es otro sólido instrumento de las políticas nacionales que se creó hace un poco más de 10 años. El objetivo de esta fundación es instar al uso de prácticas agrícolas innovadoras para ayudar a fomentar el anhelo de Chile de instaurarse como un actor relevante en el mercado agroalimentario mundial. Este objetivo representa uno de los pilares de la política agrícola actual del país. Bajo esta política, Chile está intentando fortalecer los procesos de producción agroindustrial y aumentar la presencia de sus productos en los mercados internacionales. La FIA ha venido apoyando esta política mediante la promoción de la innovación en la agricultura durante los últimos 10 años. Más de 21,500 entidades se han beneficiado de sus actividades y más de 22 mil millones de pesos chilenos se han transferido al sector forestal y agrícola mediante la fundación. La misma también ha ofrecido apoyo a 355 proyectos de innovación agraria a un costo de 22,3 mil millones de pesos (a precios de noviembre del 2006). Varios proyectos pilotos que promovió la fundación se han transformado en exitosas y prósperas empresas exportadoras. Entre éstas se encuentran la producción de bombillos, que actualmente genera \$16 millones al año, y la producción de aceitunas, cuyo cultivo abarca más de 6,000 hectáreas. En el año 2004, la empresa consultora española GPI cuantificó el impacto de las actividades de la fundación y concluyó que por cada millón de dólares que invertía esta entidad, el sector registraba un aumento de \$5,14 millones en las ventas anuales. Durante el período entre 1996 y el 2006, 21,500 personas participaron en los programas de desarrollo y los planes de innovación que elaboró la FIA.

La Fundación Chile. Esta institución se creó en 1976 con una dotación de la empresa estadounidense ITT y una contribución complementaria del gobierno chileno. Poco a poco, la función de la Fundación Chile se fue reduciendo a la promoción de la transferencia de tecnología a través de la creación de nuevas empresas que revisten la forma de asociaciones mixtas con las compañías del sector privado. En sus casi 20 años de existencia, esta fundación ha establecido más de 70 compañías, algunas de las cuales han logrado mucho éxito, especialmente en la industria del salmón, que en 1976 ni siquiera existía y ahora genera exportaciones anuales valuadas en unos \$1.5 mil millones. Aunque no todas las experiencias de la Fundación Chile han sido tan exitosas, su valor como instrumento es que apoya a las empresas en sus fases iniciales, que es cuando el índice de “mortalidad” de las mismas es más alto. La experiencia muestra que el riesgo en los casos que asume la Fundación Chile es aún mayor puesto que ésta se centra en proyectos innovadores que buscan ingresar a mercados potenciales o establecer industrias que antes no existían. Debido a que al momento de la creación de esta fundación, el régimen militar estaba determinado a eliminar la posibilidad de que el Estado participara en actividades empresariales, parece ser su establecimiento tenía la intención de perpetuar la función del sector público que históricamente había llevado a cabo la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), pero ahora a cargo de una entidad privada cuya relación con el Estado se limitaría al nombramiento de la mayoría de sus directores. Ahora que el financiamiento de esta fundación ya no se obtiene de las ganancias que originaban sus negocios o de los intereses generados por la dotación inicial, sino a través de su participación en los mecanismos de licitación que utilizan los programas de financiamiento estatal de proyectos, en términos institucionales, la Fundación Chile ha ingresado a un terreno indefinido, ya que no es una institución pública ni privada y ello

ocasiona dudas sobre su sostenibilidad, a pesar de las características interesantes de los mecanismos de operación que utiliza y pese a su potencial innovador.

La Corporación de Fomento de la Producción. La fortaleza institucional de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) como agencia de desarrollo emana de su constitución, que la establece como la única institución pública en Chile con la capacidad de emprender todas las actividades que la ley no le prohíba específicamente, a diferencia de otras instituciones públicas y ministerios, que únicamente pueden llevar a cabo las actividades que les permita la ley. Fue por esta razón que los nuevos gobiernos democráticos utilizaron a la CORFO para implementar sus programas dirigidos a subsidiar la demanda. En 1993, esta corporación se encargó de la primera transferencia de responsabilidades al sector privado, con relación a los servicios ofrecidos bajo el programa de subsidios a la demanda. El nuevo instrumento situó al sector público en un tercer nivel; es decir, como entidad reglamentaria encargada de definir los objetivos y los mecanismos de salvaguardia para velar por el buen uso de los fondos públicos. Los servicios ofrecidos bajo los programas se contrataron mediante el uso de un financiamiento público-privado compartido, aclarando que la contribución de este último sector aumentaría. La idea era que los subsidios fueran temporales y que se lograra que la auto-sostenibilidad después de cierto período de tiempo. Para finales del 2001, la CORFO había establecido una red de instituciones que incluía a asociaciones comerciales, ONGs, corporaciones regionales de desarrollo y universidades. Esta red permitió que la CORFO se descentralizara y ampliara sus procesos de toma de decisiones. Los altos directivos retuvieron la función de supervisar el sistema en su conjunto (la función de tercer nivel que aspiraba cumplir) a través de las actividades realizadas a nivel operativo en sus oficinas regionales. Mientras tanto, entre 1999 y el 2000, la Subsecretaría de Agricultura se percató de que el marco institucional agrícola de la Secretaría imposibilitaba la implementación eficaz de los programas de desarrollo acordados con la Sociedad Nacional de Agricultura (SNA), bajo los acuerdos del MERCOSUR. La Subsecretaría también constató que el INDAP no estaba en condiciones de ejecutar adecuadamente nuevos programas para mejorar la competitividad, ya que su alcance era mucho más amplio y se dirigía a muchos más operadores que los programas que el INDAP estaba acostumbrado a manejar. Sin embargo, una disposición en los reglamentos que rigen los fondos que asigna el Ministerio de Finanzas a la Secretaría Agrícola para el desarrollo de ese sector permitió que se transfirieran estos fondos a la CORFO, siempre que ésta los utilizara exclusivamente para el sector agropecuario. Desde entonces, casi la mitad de los fondos de desarrollo que administra la CORFO (unos \$20 millones al año) se canalizan a los programas de desarrollo agrícola.

E. CONCLUSIONES

Una gran parte del éxito económico de Chile, especialmente con respecto a la política de desarrollo forestal y agropecuario, puede atribuirse a sus decisivas estrategias para la liberalización comercial y otras medidas de desregulación. Éstas han logrado que sus mercados y factores de producción sean más funcionales y flexibles. Aún durante sus períodos más neoliberales, el Estado chileno ha desempeñado un papel básico como promotor y regulador de los subsectores más dinámicos tales como el cultivo de frutas, la silvicultura y la agroindustria. El uso de instrumentos para incidir en la demanda, de mecanismos de intermediación para los servicios que administra el sector privado, y de servicios de desarrollo que brindan las entidades no estatales han sido factores determinantes, no sólo en el empuje inicial para modernizar el sector agropecuario, sino también para velar por que los beneficios obtenidos se amplíen poco a

poco entre los sectores más pequeños y débiles de la economía y de la sociedad chilena. La mayoría de los analistas tiende a resaltar los pasos tan audaces y radicales que tomó Chile para redirigir sus políticas comerciales y las tasas cambiarias como las razones del aumento repentino de sus exportaciones después de suscribir el TLC (y a pesar de la revalorización del peso en términos reales), pero con frecuencia olvidan o subestiman las políticas y los instrumentos de desarrollo que desde el principio han formado parte de la estrategia de exportación de Chile.

La ubicación geográfica privilegiada de Chile le brinda ciertas ventajas comparativas. La creación de un entorno conducente a la inversión y a los negocios privados ha ayudado al sector agropecuario chileno a ingresar con éxito a los mercados internacionales. Asimismo, Chile tiene muchos factores nacionales e institucionales a su favor para transformarse en un gran exportador de frutas frescas y productos hortícolas, al igual que en uno de los principales exportadores de vinos, productos lácteos y cárnicos, productos gourmet, tales como aceite de oliva, vinagres finos, quesos, productos orgánicos, bayas, frutas secas y muchos otros productos innovadores.

Sin embargo, estos factores por sí solos únicamente habrían mejorado la situación de las grandes empresas, convirtiéndolas en las beneficiarias exclusivas de la desregulación y la liberalización del sector agropecuario. Las políticas y los instrumentos de desarrollo que aplicó el gobierno militar ejercieron un tremendo impacto en el desarrollo de los sectores más diversos, pero se concentraron en los grandes exportadores de la industria agropecuaria, especialmente el procesamiento de azúcar, centeno, leche, arroz, uvas, cerdo, aves, jugos y pastas. Los gobiernos democráticos sucesivos se dieron a la tarea de ampliar los instrumentos de intervención estatal, sin modificarlos considerablemente, para abarcar otros tipos de empresas con miras a velar por que los beneficios de la modernización llegaran a las pequeñas comunidades agrícolas tradicionales, al igual que a los pequeños y medianos agricultores y exportadores de bienes agrícolas.

La apertura y la reforma estructural del sector agropecuario obligaron a las regiones y a los productores a adaptarse, según lo permitieron sus capacidades y recursos. Los resultados han variado considerablemente de una región, de un producto y de un productor a otro. Sin embargo, los instrumentos de desarrollo utilizados en Chile constituyen un importante conjunto de herramientas para mejorar la competitividad de las empresas más pequeñas. Al respecto, uno se pregunta por qué se ha prestado tanta atención al análisis de las medidas macroeconómicas que afianzaron la apertura y la modernización de la economía chilena y de su sector agropecuario, y se ha mostrado tan poco interés en los instrumentos microeconómicos y de desarrollo que han acompañado el proceso. Sin estos instrumentos, el modelo de desarrollo chileno carecería de dos de sus características más atractivas: su capacidad de incluir a todos los segmentos de la sociedad, y su éxito en la lucha contra la pobreza.

F. BIBLIOGRAFÍA CITADA

- Canales, Alejandro. “La modernización del agro chileno en los ochenta”, *Agricultura y Desarrollo Regional en la Cuenca del Pacífico*, APORTES de la Universidad de Colima, vol. 7, núm. 11. Red Nacional de Investigadores sobre la Cuenca del Pacífico, México: 2003.
- Cox, Maximiliano. “La Agricultura chilena: 1974-1982”. Mimeo. Santiago de Chile: 1983.
- Cruz, María Elena. “Políticas agrarias y rurales en América Latina: Etapas, enfoques, restricciones e interrogantes”, *Políticas, Instrumentos y Experiencias de Desarrollo Rural en América Latina y la Unión Europea*. Pérez, Edelmira y Sumpsi, José María, eds., FAO, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de España. Madrid: 2002.
- Da Silva, Graciano. “El nuevo mundo rural brasileño”, *Revista Alasru*, Buenos Aires: 2005.
- Dirven, Martine. Distancia económica, cadenas agroalimentarias y clusters locales: Una mirada a América Latina. Documento preliminar, Unidad de Desarrollo Agrícola. División de Desarrollo Productivo y Empresarial, CEPAL. Santiago de Chile: 2002.
- Errazuriz, Luis Felipe y Muchnik, Eugenia. *Visión crítica de la agricultura chilena y sus políticas*. Documento de trabajo No. 245, Centro de Estudios Públicos. Santiago de Chile: 1996.
- Kay, Cristóbal. “Globalización, agricultura tradicional y reconversión en Chile”. *Revista Comercio Exterior*. México: Agosto 1996.
- Leiva, Cecilia. Liberalización comercial de la agricultura y países en desarrollo: De los efectos esperados a los impactos específicos. Discurso de la Subsecretaria de Agricultura, Seminario CEPAL, 9 de noviembre. Santiago de Chile: 2006.
- López Jiménez, José. “La reestructuración del sector agropecuario en Chile”. *Revista México y la Cuenca del Pacífico*, Vol. 5, No. 15. Guadalajara: 2002.
- Macario, Carla. “La reestructuración en la industria: Los casos de Chile, México y Venezuela”. *Revista de la CEPAL* No. 67. Santiago de Chile: 1999.
- Muchnick, Eugenia. Subsidios y ayudas al sector agropecuario chileno: Integración y competitividad. LC/ R 1724, CEPAL. Santiago de Chile: 1997.
- Schejtman, A. y Berdegué, J. “Desarrollo territorial rural.” *Desarrollo territorial rural en América Latina y el Caribe: Manejo sostenible de recursos naturales, acceso a tierras y finanzas rurales*. Echeverría, R., ed., Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.: 2003.
- Sotomayor, Octavio. Evolución reciente de las políticas agrícolas en Chile. Qualitas Agro Consultores. Santiago de Chile: 2005.

Rojas, Álvaro. Las políticas públicas para el Agro del mañana. Discurso del Ministro de Economía, Encuentro Nacional del Agro, 7 de Noviembre de 2006. Santiago de Chile: 2006.

Román, Enrique. “El fomento productivo en una economía de mercado: Lecciones del caso chileno”. *Hacia un Chile competitivo*. Muñoz G., Oscar, ed. FLACSO-Editorial Universitaria. Santiago de Chile: 2005.

SECCIÓN 3: COSTA RICA

ACRÓNIMOS

CADEXCO	Cámara de Exportadores de Costa Rica
CAFTA-DR	Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos, Centroamérica y la República Dominicana
CAT	Certificado de Abono Tributario
ICC	Iniciativa de la Cuenca del Caribe
CENPRO	Centro para la Promoción de las Exportaciones y de las Inversiones
CINDE	Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo
CNI	Consejo Nacional de Inversión
EANT	Exportaciones Agrícolas no Tradicionales
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio
MINEX	Ministerio de Exportaciones
OMM	Organización Mundial del Comercio
PROCOMER	Promotora de Comercio Exterior
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

SECCIÓN 3: COSTA RICA

A. INTRODUCCIÓN

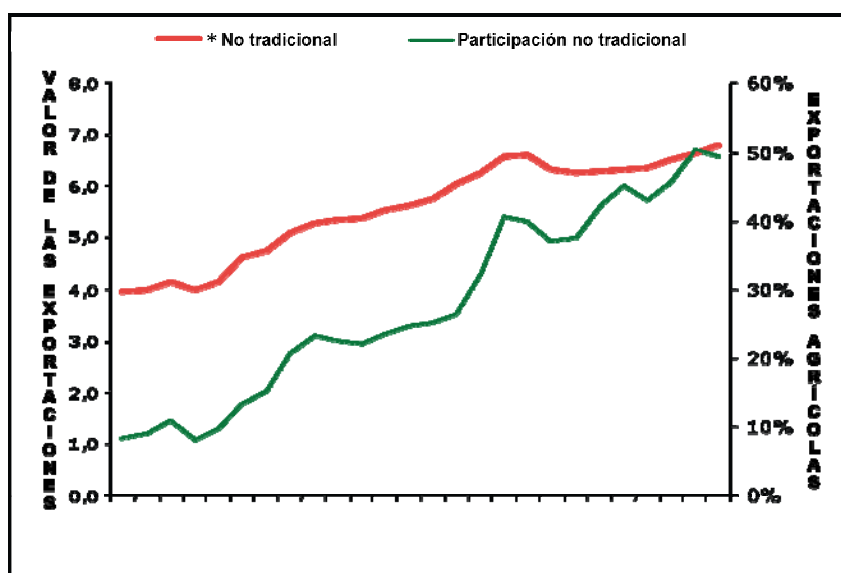
Este documento presenta los resultados principales de una revisión bibliográfica acerca del desempeño de las exportaciones agrícolas no tradicionales (EANT) en Costa Rica y de su impacto en el desarrollo rural durante el período entre 1984 y el 2006. El documento consiste en cuatro partes, siendo la primera esta breve introducción. La segunda sección describe la evolución de las exportaciones agrícolas no tradicionales en Costa Rica desde mediados de la década de los 80, cuando el país emprendió una apertura unilateral y la promoción de sus exportaciones. La tercera sección expone los factores principales del crecimiento sostenido de estas exportaciones durante las últimas dos décadas. Finalmente, la cuarta parte analiza la evidencia empírica del impacto que pudo haber tenido el aumento de éstas en el desarrollo rural.

B. EVOLUCIÓN DE LAS EXPORTACIONES AGRÍCOLAS NO TRADICIONALES

Hasta finales del período de la sustitución de importaciones, las exportaciones costarricenses consistían principalmente en cuatro artículos agrícolas: azúcar, banano, café y carne. Después de la crisis que estremeció la economía nacional a finales de los 70 y principios de los 80, las autoridades decidieron abandonar el modelo de desarrollo de sustitución de importaciones y buscar una apertura económica. Ello supuso la diversificación de las exportaciones al aumentar la cantidad y el tipo de productos que Costa Rica vendería en el mercado internacional. Esta estrategia fue muy exitosa, especialmente en el sector agropecuario. En 1984, las exportaciones de productos agrícolas no tradicionales fueron de \$53,4 millones y sólo representaron el 8 por ciento del total de las exportaciones agrícolas. Entre las EANT se incluye ganado, pescados y mariscos de agua salada. Para el 2006, las mismas ya habían alcanzado los \$904,1 millones y representaban el 49,4 por ciento del total de las exportaciones agrícolas. Obsérvese el Gráfico 1.

Gráfico 1: Costa Rica: Exportaciones agrícolas no tradicionales

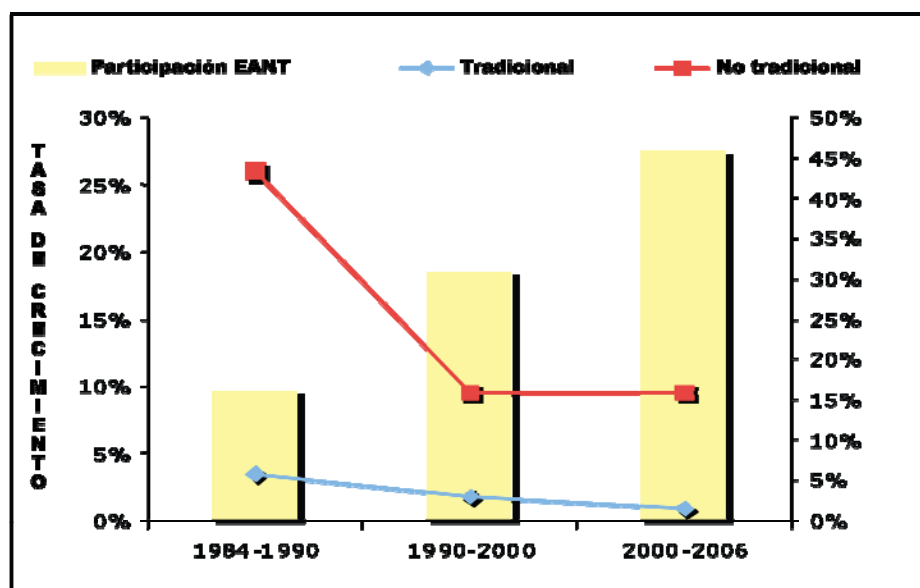
Valor expresado en dólares (como logaritmo natural) y participación relativa



Fuente: Cálculos propios basados en los datos del Banco Central de Costa Rica

Las exportaciones no tradicionales crecieron más rápidamente que las tradicionales en el sector primario costarricense. Tal como lo muestra el Gráfico 2, entre 1984 y 1990, las exportaciones agrícolas no tradicionales crecieron en un 3,5 por ciento anual, mientras que entre el 2000 y el 2006, el crecimiento registrado fue del 0,9 por ciento. Por su parte, la tasa de crecimiento de las exportaciones agrícolas tradicionales se redujo del 26 al 9,4 por ciento durante los mismos períodos, respectivamente.

Gráfico 2. Costa Rica: Exportaciones agrícolas tradicionales y no tradicionales
Tasas de crecimiento anual por período y participación relativa



Fuente: Cálculos propios basados en los datos del Banco Central de Costa Rica

C. FACTORES PRINCIPALES DE LA EVOLUCIÓN DE LAS EXPORTACIONES AGRÍCOLAS NO TRADICIONALES

Para comprender la evolución positiva de las exportaciones agrícolas no tradicionales en Costa Rica durante el proceso de apertura económica, es importante entender las distorsiones que generaron las intervenciones estatales bajo el sistema proteccionista anterior. Estas distorsiones se originaron a raíz de una gran predisposición política contra la agricultura y a favor de las manufacturas, al igual que de una fuerte tendencia contra las exportaciones (especialmente las no tradicionales). Evidentemente, todo esto representó un serio obstáculo para cualquier esfuerzo dirigido a ampliar las exportaciones del país. Un análisis de Monge y Corrales (1988) estudió la magnitud de estas posturas contra las exportaciones en Costa Rica y descubrió que los costos adicionales incurridos por los agronegocios —debido a los impuestos a la importación de insumos primarios o de los bienes de capital que utilizan en sus actividades de procesamiento— han incidido negativamente en su competitividad. Debido a que los agronegocios adoptan los precios internacionales, los mismos no pueden transferir este costo adicional al consumidor final. En otras palabras, en esta situación existe una predisposición absoluta contra las exportaciones. Las barreras impuestas a las importaciones, especialmente en la forma de restricciones a la importación de bienes manufacturados, constituyen otro tipo de predisposición contra las

exportaciones, aunque en este caso es relativa, al ocasionar que la producción de bienes dirigidos a un mercado interno protegido sea más atractiva que la generación de bienes de exportación. Básicamente, ello significa que el modelo de sustitución de importaciones que se adoptó en Costa Rica durante más de tres décadas, los precios de los bienes y los servicios, y los precios de los factores de producción no guardaron relación con su escasez relativa y, en consecuencia, los recursos de la economía se asignaron de forma inadecuada (Agarwala, 1983).

Pero ello no debe sorprender tanto, ya que desde el surgimiento del teorema de la simetría que expuso Lerner (Lerner, 1936), los economistas han señalado que la imposición de barreras, ya sean arancelarias o no arancelarias, a la importación de cualquier producto representa un desincentivo para las exportaciones del país en el que se imponen. Desde principios de los 80, las nuevas teorías sobre el comercio internacional han permitido explicar y cuantificar, en el contexto del equilibrio general, la forma en que los aranceles y otras barreras al comercio constituyen un impuesto implícito a las operaciones de exportación¹. Este nuevo enfoque, que se conoce como el parámetro del cambio, sugiere que las barreras a la importación aumentan el costo de los recursos internos y tienden a ocasionar una sobrevaluación de la moneda local. Al mismo tiempo, estas barreras reducen el grado de competitividad de los productos del país en los mercados extranjeros, lo cual, a su vez, desalienta las actividades de exportación. Mediante el uso de este enfoque, se calculó que el impuesto implícito en el caso costarricense era del 66 por ciento por cada punto porcentual de aumento en los aranceles a las importaciones. (Monge y González, 1994)

D. LA APERTURA ECONÓMICA

Para lograr la transición de un modelo de sustitución de importaciones a uno que promoviera las exportaciones, las autoridades costarricenses optaron por la apertura de su economía (Monge y Lizano, 1997). Básicamente, ello supuso la implementación de una serie de políticas durante la segunda mitad de los 80, con el fin de eliminar las predisposiciones relativas y absolutas del sistema en torno a las exportaciones. Estas políticas incluyeron la apertura unilateral de la economía costarricense al comercio a partir de 1986 (mediante la reducción paulatina de las barreras impuestas a las importaciones) y el establecimiento, en 1984, de tres tipos de incentivos fiscales para las exportaciones. Entre estos incentivos se incluyeron la exoneración total del requisito de pagar impuestos a la importación de materias primas, insumos, bienes de capital, contenedores y empaquetado; la exoneración del requisito de pagar impuestos sobre la renta durante un período de 10 años, y subsidios directos a las exportaciones con base en su valor FOB (un 15 por ciento, en promedio). Estos incentivos buscaron nivelar la situación de las exportaciones costarricenses con relación a sus competidores en otros países².

Un cambio de rumbo. Además de la ejecución de políticas para la liberalización comercial y del establecimiento de incentivos fiscales para los exportadores, como parte de su proceso de apertura económica, las autoridades costarricenses también introdujeron nuevas políticas dirigidas a impulsar las ventas en el exterior, tanto de productos primarios como de bienes industriales.

¹ Véanse las obras de Sjaastad (1980), Clements y Sjaastad (1981), y Greenaway y Milner (1984).

² Para una discusión más a fondo sobre este tema, véase Monge y Corrales (1988).

Este cambio en el rumbo del manejo de la economía costarricense se basó en la creencia (la cual, posteriormente, y según Sauma y Sánchez (2003) demostró ser correcta) que las exportaciones podrían impulsar el crecimiento económico del país.

Se debe señalar que al momento en que Costa Rica estaba implementado sus políticas de apertura económica, la mayoría de productos primarios y de bienes manufacturados que el país podía producir comenzó a gozar, a partir de 1984, del libre acceso al mercado estadounidense bajo la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC). Sin duda alguna, este es otro factor muy importante para el auge de la exportación de los productos primarios costarricenses, el cual se experimentó a partir de la segunda mitad de la década de los 80.³

Desde la implementación de las nuevas políticas económicas y la entrada en vigor de la ICC, ha habido un cambio muy significativo en la asignación de los factores de producción, y sus exportaciones agrícolas, especialmente hacia los Estados Unidos, han aumentado notoria y sostenidamente durante las dos últimas décadas.

La liberalización del comercio. El otro factor importante que ha contribuido al crecimiento sostenido de las exportaciones agrícolas de Costa Rica durante el período bajo estudio ha sido el esfuerzo del gobierno de este país para establecer y desarrollar un marco institucional propicio para respaldar la consecución de los objetivos de la liberalización del comercio y promover sus exportaciones hacia terceros mercados⁴. El Ministerio de Exportaciones (MINEX) se fundó en 1983, mientras que el Ministerio de Comercio Exterior, que todavía está en funcionamiento, se creó en 1986. El proceso recibió un firme respaldo por parte de los sectores público y privado a lo largo de este período. Entre las agencias públicas participantes estaban el Consejo Nacional de Inversiones (CNI), la Corporación de Zonas de Procesamiento de Exportaciones, el Banco Central y el Ministerio de Hacienda. Por su parte, las instituciones del sector privado desempeñaron un papel muy importante en la identificación de productos de exportación y de mercados internacionales, al igual que en la prestación de asistencia técnica y capacitación. Entre éstas se incluyó a la Coalición Costarricense de Iniciativas para el Desarrollo (CINDE), al igual que a la Cámara de Exportadores de Costa Rica (CADEXCO). CINDE se encargó de crear programas y proyectos específicos para apoyar la expansión de las exportaciones no tradicionales, al atraer inversiones extranjeras directas y al fortalecer las capacidades de los productores nacionales, especialmente de los agricultores. Para llevar a cabo esta tarea, CINDE estableció una división agrícola especial a fin de desarrollar, identificar y promover los productos agrícolas no tradicionales y los bienes agroindustriales en los mercados extranjeros. Asimismo, CINDE concentró sus esfuerzos en la creación de un entorno comercial, empresarial y tecnológico propicio para el sector agropecuario, con el fin de desarrollar la competitividad necesaria para ingresar a los mercados internacionales (Monge, 1990).

El Centro para la Promoción de las Exportaciones (CENPRO) también desempeño un papel muy importante. El mismo estableció un servicio de ventanilla única para los exportadores, un procedimiento simple para que éstos pudieran efectuar todos los trámites en aproximadamente tres horas. Todo lo que tenían que hacer era completar un formulario que las autoridades verificaban posteriormente. Entre las otras iniciativas del Centro estaban los proyectos

³ Para una discusión sobre el tema, véase Monge y González (1994).

⁴ Mercados fuera de Centroamérica.

“simples”, los cuales consistían en facilitar las importaciones y las exenciones fiscales de las empresas que reunían los requisitos bajo el régimen de admisión temporal (maquilas) o en virtud de sus contratos de exportación; es decir que la mayoría de sus exportaciones consistiera en bienes no tradicionales, o bajo el sistema libre de impuestos. Asimismo, el proyecto “Visa” redujo el tiempo que demoraba obtener una visa de residencia para aquellos empleados estratégicos que contrataran las empresas exportadoras. Con anterioridad, estos trámites demoraban hasta tres meses, un período que se redujo a 72 horas.

En 1996, se introdujo una nueva legislación para convertir a CENPRO en la Promotora de Comercio Exterior (PROCOMER), una entidad semipública encomendada por ley a promover las exportaciones y las inversiones en Costa Rica. La Ley 6955 (de 1984) estableció diversos incentivos a las exportaciones no tradicionales, entre éstos una serie de tarifas portuarias especiales, la simplificación de los procedimientos y los trámites de exportación, créditos bancarios con tasas de interés preferencial, y una serie de beneficios fiscales, tales como exenciones de impuestos para los exportadores de productos no tradicionales, deducciones fiscales para la inversión en acciones de empresas que exportaran el 100 por ciento de su producción, la exención del pago de impuestos a la importación de insumos y bienes de capital utilizados en la producción de exportaciones no tradicionales, y la suspensión del pago de impuestos de las actividades relativas a las maquilas. Esta ley también creó dos importantes programas para incentivar las exportaciones: el Sistema de Contratos de Exportación y el Régimen de Admisión Temporal⁵. En la mayoría de los casos, los contratos de exportación tenían una duración de 12 años, o bien, de 15 en el caso de empresas que aceptaran las deducciones ofrecidas en 1990 mediante los certificados de abono tributario (CAT). Bajo este régimen, el exportador recibiría entre el 15 y el 30 por ciento del valor FOB de sus exportaciones de bienes no tradicionales en certificados que podía utilizar para pagar sus impuestos. El tamaño del crédito tributario dependía del valor agregado de las exportaciones. De esta forma, si el valor agregado nacional era de entre el 35 y el 50 por ciento, el valor del CAT era de un 15 por ciento; si el valor agregado nacional alcanzaba entre el 51 y el 65 por ciento, el monto del CAT era del 20 por ciento; y si el valor agregado nacional era más del 66 por ciento, el CAT ascendía al 25 por ciento del valor de las exportaciones.

Incentivos a las exportaciones. Desde 1990, el sistema de incentivos a las exportaciones experimentó una serie de cambios importantes, especialmente en lo referente a los CAT. En primer lugar, se redujeron los créditos tributarios a un 15 por ciento y sólo se podían aplicar hasta después de 1996. En segundo lugar, se propusieron dos nuevas alternativas para los CAT: (a) una extensión de su uso hasta 1999 para aquellas compañías que aceptaran una reducción del 30 por ciento en los créditos tributarios concedidos; y (b) la imposición de un impuesto del 25 por ciento sobre el valor nominal del CAT a partir de 1992, y la garantía de que se podía disfrutar de ese incentivo después de 1996. La mayoría de las empresas optó por la segunda propuesta. No obstante, a partir de 1997, todos los exportadores de productos no tradicionales hacia terceros mercados, han debido pagar impuestos sobre el 100 por ciento de los ingresos que generen sus exportaciones. Este impuesto se introdujo de conformidad con los compromisos que asumió Costa Rica con la Organización Mundial del Comercio (OMC).

⁵ Para leer una explicación detallada de estos mecanismos, véase Monge y Corrales (1988).

A fin de garantizar condiciones justas para los exportadores de bienes industriales, una vez que los contratos caducaran (en 1996 o 1999), las autoridades costarricenses establecieron dos nuevos incentivos. El primero era para empresas que producían materiales utilizados para empaquetar o proteger mercaderías, y el segundo se dirigía a las empresas industriales que exportaban sus productos hacia terceros mercados. En el caso del sector agropecuario, se aprobó la Ley 7293 para exonerar a los operarios agrícolas del pago de gravámenes a las importaciones e impuestos sobre ventas para todos los bienes utilizados en sus procesos de producción, independientemente si ésta se dirigía o no a la exportación.

Los acuerdos comerciales. Finalmente, debe señalarse que además de los incentivos directos que se mencionan en este documento, Costa Rica firmó una serie de acuerdos comerciales durante el proceso de apertura económica, los cuales fueron muy importantes para el sector exportador. Entre estos se incluyen especialmente la adhesión del país al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) en 1990 y su incorporación a la Organización Mundial del Comercio (OMC) en 1995. En este contexto, además del tratado de libre comercio con Centroamérica, que estuvo en vigencia durante el período de la sustitución de importaciones, Costa Rica firmó otros acuerdos comerciales con México, la República Dominicana, Chile, Canadá, Panamá y Trinidad y Tobago.

E. BIBLIOGRAFÍA CITADA

Agarwala, R. (1983), “Price Distortions and Growth in Developing Countries,” Documento de Trabajo del Personal del Banco Mundial No. 575, Washington D.C.: Banco Mundial, julio.

Banco Central de Costa Rica. Estadísticas de 50 años.

Banco Central de Costa Rica. Indicadores Económicos.

Clements, Kenneth y Larry Sjaastad (1981), “The Incidence of Protection: Theory and Measurement”, en L.A. Sjaastad (editor), *The Free Trade Movement in Latin America*, Londres: Macmillan Press.

Corrales, Jorge y Monge, Ricardo. (1990). *Exportaciones no tradicionales en Costa Rica*. ECONOFIN.

Delgado, Félix. (1990). *Las políticas cambiaria y tributaria en la promoción de exportaciones*. Series: Comentarios sobre asuntos económicos, No 88. Banco Central de Costa Rica.

Ganuzo, E.; Morley, S.; Robinson, S.; Vos, R. (2004). *¿Quién se beneficia del libre comercio? Promoción de exportaciones en América Latina y el Caribe en los 90*.

Greenaway, David, y C. R. Millar (1984), “Trade in Differentiated Goods and the Shifting of Protection Across Sectors,” Documento de Discusión 25, Buckingham: Universidad de Buckingham.

Lerner, A.P. (1936), “The Symmetry between Import and Export Taxes”, *Económica*, Vol. 3. No. 11, agosto.

Monge, Ricardo y Corrales, Jorge. (1988), *Políticas de Protección e Incentivos a la Manufactura, Agroindustria y algunos sectores Agrícolas en Costa Rica*. Econofin: San José, Costa Rica.

Monge, Ricardo y González, Claudio (1994). *Política comercial, exportaciones y bienestar en Costa Rica*. Academia de Centroamérica and Centro Internacional para el Desarrollo Económico.

Monge, Ricardo y Lizano, Eduardo. (1997). *Apertura económica e industrialización en Costa Rica*. Academia de Centroamérica.

Monge, Ricardo y Monge, Francisco. (2005). *Anti-Dumping Policies and Safeguard Measures in the Context of Costa Rica’s Economic Liberalization*. Documento de Trabajo 3591. Banco Mundial.

Monge, Ricardo. (1998). *Costa Rica’s Experience in the Area of Export Promotion*. Banco Interamericano de Desarrollo. Series: Integración y Comercio, 4/5, Buenos Aires, Argentina.

Sjaastad, L. (1980), “Commercial Policy, 'True' Tariffs and Relative Prices” en John Black y Brian Hindley (editores), *Current Issues in Commercial Policy and Diplomacy*, Londres: Macmillan.

Sauma, Pablo y Sánchez, Marco V. (2003). *Exportaciones, crecimiento económico, desigualdad y pobreza: el caso de Costa Rica*.

SECCIÓN 4: REPÚBLICA DOMINICANA

ACRÓNIMOS

ALC	América Latina y el Caribe (también se le denomina LAC, por sus siglas en inglés)
ACP	Grupo de Estados Africanos, Caribeños y del Pacífico (por sus siglas en inglés)
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CARICOM	Comunidad y Mercado Común del Caribe (por sus siglas en inglés)
CEDAF	Centro para el Desarrollo Agropecuario y Forestal
CEI	Centro de Exportación e Inversión
CNC	Consejo Nacional de Competitividad
CONIAF	Consejo Nacional de Investigaciones Agropecuarias y Forestales
CVMA	Centro de Ventas de Materiales Agropecuarios
FAMA	Fundación Agricultura y Medio Ambiente
FONDEC	Fondo Nacional de Competitividad
FONIAF	Fondo Nacional de Investigaciones Agropecuarias y Forestales
FONTAGRO	Fondo Regional de Tecnología Agropecuaria
CGIAR	Grupo Consultivo para la Investigación Agrícola Internacional (por sus siglas en inglés)
CRSP	Programa de Apoyo para la Colaboración en la Investigación (por sus siglas en inglés)
EANT	Exportaciones Agrícolas no Tradicionales
FMI	Fondo Monetario Internacional
IAD	Instituto Agrario Dominicano
IDIAF	Instituto Dominicano de Investigaciones Agropecuarias y Forestales
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
INESPRE	Instituto Nacional de Estabilización de Precios
ISA	Instituto Superior de Agricultura
JAD	Junta Agroempresarial Dominicana
ONU/CEPAL	Comisión Económica de la ONU para América Latina y el Caribe
PATCA	Proyecto del BID de Apoyo a la Transición Competitiva Agroalimentaria
PCP	Programa de Competitividad y Políticas de USAID
PIB	Producto Interno Bruto
PROAGRO	Programa de Apoyo Directo al Productor Agropecuario
PROMANGO	Clúster de Mango Dominicano

PROSEMA	Programa de Servicio de Maquinarias Agrícolas
SEA	Secretaría de Estado de Agricultura
SEIC	Secretaría de Estado de Industria y Comercio
SNIAF	Sistema Nacional de Investigaciones Agropecuarias y Forestales
UE	Unión Europea
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
CAFTA-DR	Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos, Centro América y la República Dominicana (se le denomina CAFTA-DR, por sus siglas en inglés)

SECCIÓN 4: LA REPÚBLICA DOMINICANA

A. INTRODUCCIÓN

Cuando el CAFTA-DR entró en vigor el 1° de marzo del 2007, la República Dominicana se convirtió en el socio comercial más grande de los Estados Unidos bajo este acuerdo. La República Dominicana —país de ingresos medios cuya población rural asciende a un 40 por ciento del total de 9.1 millones de habitantes— ha gozado de tasas de crecimiento económico comparables a las de Chile y Costa Rica, especialmente durante la década de los 90. Si bien las continuas políticas económicas y comerciales han permitido catalizar este alto crecimiento, las mismas no han sido suficientes para reducir la pobreza de forma sostenible en todo el país. En consecuencia, el crecimiento económico en general ha sido limitado, especialmente para los habitantes de las zonas rurales.

B. RESUMEN MACROECONÓMICO

Durante los últimos 40 años, el gobierno de la República Dominicana ha promovido de forma activa la inversión a través de concesiones tributarias y arancelarias al sector privado, lo cual, en última instancia, condujo al surgimiento de intervenciones proteccionistas y a inversiones para la sustitución de importaciones. En general, estas políticas favorecieron al sector urbano y generaron términos comerciales negativos para el sector rural.

La sustitución de importaciones y la estructura proteccionista dejaron vulnerable a la República Dominicana frente a los cambios del mercado global. Esta situación se exacerbó aún más debido al control impuesto a los precios, a los tipos de cambio inadecuados e irrealistas, a las políticas desfavorables para el comercio de las exportaciones y a otras ineficiencias estructurales. Asimismo, el aumento en los precios del petróleo en 1979 y una baja considerable en los precios mundiales del azúcar en 1981 condujeron al surgimiento de desequilibrios comerciales y fiscales muy significativos para el país. A raíz de ello, el gobierno tuvo que enfrentar un serio déficit fiscal debido a las pérdidas en las que incurrieron las empresas del sector público.

A mediados de los 80, el gobierno dominicano intentó restaurar el crecimiento económico a través de un ambicioso programa de inversión pública. Sin embargo, el resultado directo de este programa fue una alta tasa inflacionaria y una rápida depreciación de la moneda nacional, lo cual representó el preludio de una de las peores crisis económicas del Siglo XX en la República Dominicana. Ya para finales de los 80, el déficit fiscal consolidado había alcanzado un 5 por ciento del PIB, la inflación era de un 79 por ciento, y la tasa cambiaria en los mercados oficiales y privados se había depreciado en un 60 y un 36 por ciento, respectivamente.

Durante los 90, se introdujeron importantes reformas macroeconómicas, conjuntamente con reformas institucionales y reglamentarias complementarias dirigidas a promover la inversión del sector privado. Este giro radical estimuló un proceso de modernización y la reducción paulatina de las medidas proteccionistas y de los servicios gubernamentales en la mayoría de los sectores económicos. Las intervenciones macroeconómicas y el crecimiento experimentado en las zonas francas, las telecomunicaciones y el turismo contribuyeron a un aumento promedio del 4.1 por ciento en el ingreso per cápita entre 1991 y el 2000, y del 2.8 por ciento entre el 2001 y el 2002, a pesar de que la mayoría de la región de América Latina y el Caribe experimentó disminuciones

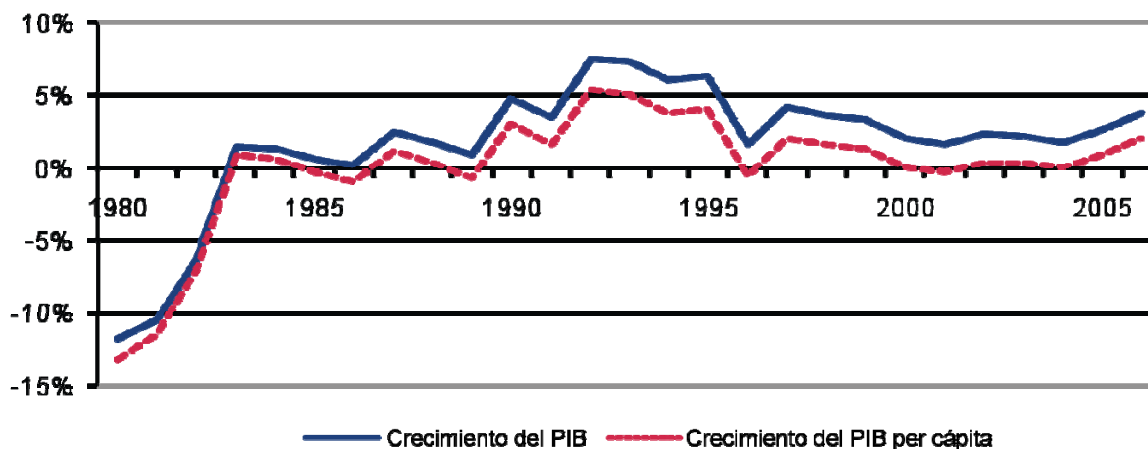
bruscas durante ese período. Sin embargo, en el 2003, los bancos más importantes enfrentaron la ruina, lo cual condujo al surgimiento de una importante crisis financiera, a una gran depreciación del peso y a una tasa inflacionaria alarmantemente alta en el 2003 y el 2004, alcanzando el 27 y 51 por ciento, respectivamente.

A pesar de esto, se vislumbran muchas oportunidades en el país. Desde el 2004, ha mejorado su estabilidad económica, debido en parte a la conclusión de un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI). Asimismo, la República Dominicana ha suscrito acuerdos con los países centroamericanos, el CARICOM y los Estados Unidos (el CAFTA-DR), y actualmente está negociando otros tratados con Panamá, Taiwán, Canadá y el Grupo Africano, Caribeño y del Pacífico (ACP, por sus siglas en inglés).

C. PRINCIPALES INDICADORES ECONÓMICOS

Tendencias del Producto Interno Bruto. El Gráfico 1 muestra que, por lo general, la República Dominicana gozó de un crecimiento sólido y estable durante un período de 30 años, a medida que, cada vez más, la economía se desplazaba de la producción primaria a al sector manufacturero y de servicios. Un promedio de las tasas de crecimiento del PIB real en los años 80 (el 3.2 por ciento) y en los 90 (el 4.6 por ciento) muestra niveles más estables y altos que en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe. Un ejemplo particularmente ilustrativo de la resiliencia de la economía lo constituye el crecimiento del PIB entre 1996 y el 2005, el cual alcanzó un promedio del 5.6 por ciento a pesar del colapso económico del 2003-2004. Además, sólo dos años después, en el 2006, la República Dominicana logró un crecimiento del 10.7 por ciento, el más alto obtenido en 19 años y la mayor tasa de crecimiento para ese año en toda la región de América Latina y el Caribe.

Gráfico 1: Crecimiento del PIB y del PIB per cápita, 1980-2006 (variación porcentual anual)



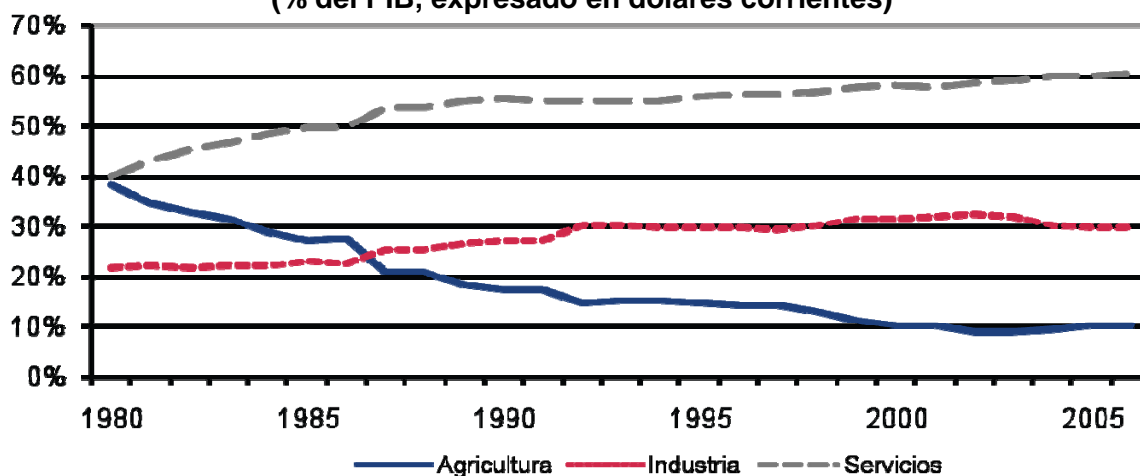
Fuente: Banco Mundial 2007

A pesar de este crecimiento, el impacto en la pobreza ha sido mínimo, tanto en el ámbito nacional como en el sector rural (véase la discusión sobre la pobreza en las siguientes páginas). Una de las explicaciones por la falta de un mayor impacto del crecimiento económico en el nivel de la pobreza es que la contribución de la agricultura al PIB —sector en el que la mayoría de los pobres son económicamente activos— ha disminuido de forma irregular en comparación con las expectativas que por lo general se observan bajo la transformación estructural. Tal como se

puede ver en el Gráfico 2, inicialmente, las contribuciones del valor agregado del sector agropecuario reflejan cambios notorios y volátiles, posteriormente una desaceleración en los 90 y, más recientemente, hasta un aumento. Sin embargo, aunque inicialmente los sectores industrial y de servicios redujeron su volatilidad durante el mismo periodo, desde finales de la década de los 90 el sector industrial ha decrecido considerablemente, mientras que el de servicios creció, pero no a un nivel suficiente para “extraer” el exceso de mano de obra rural existente debido al crecimiento limitado del empleo y los salarios. Se puede observar, por ejemplo, que aún durante el período de un crecimiento económico sólido y estable (1995-2000), los principales subsectores del sector de servicios —comunicaciones, construcción y turismo— mostraron bajos niveles de empleo.

Asimismo, es importante observar que estas herramientas de seguimiento específicas para el sector agropecuario empañan las importantes contribuciones económicas de diversos vínculos multisectoriales cada vez más esenciales. Por ejemplo, según un reciente análisis, “la mayor parte de la estructura económica en las municipalidades de la nación gira en torno a la multiplicidad de la producción, la comercialización y los servicios asociados con el sector agropecuario” (Peña 2006). Por lo general, estos vínculos tan cruciales se relacionan con el procesamiento de productos primarios y las intervenciones relativas a los servicios que, si se facilitan adecuadamente, estimularán más el crecimiento salarial y del empleo. Por ejemplo, los productos agrícolas primarios constituyen únicamente el 11.9 por ciento del PIB del país; sin embargo, cuando se toman en cuenta los vínculos entre los sectores industrial y de servicios y la agricultura, estas contribuciones adicionales (el 16.6 y el 12.5 por ciento, respectivamente) la participación del sector en el PIB equivaldría al 46 por ciento. Evidentemente, la ampliación de estos vínculos podría generar un importante impacto económico ascendente y descendente.

Gráfico 2: Contribuciones del sector, valor agregado, 1980-2006
(% del PIB, expresado en dólares corrientes)

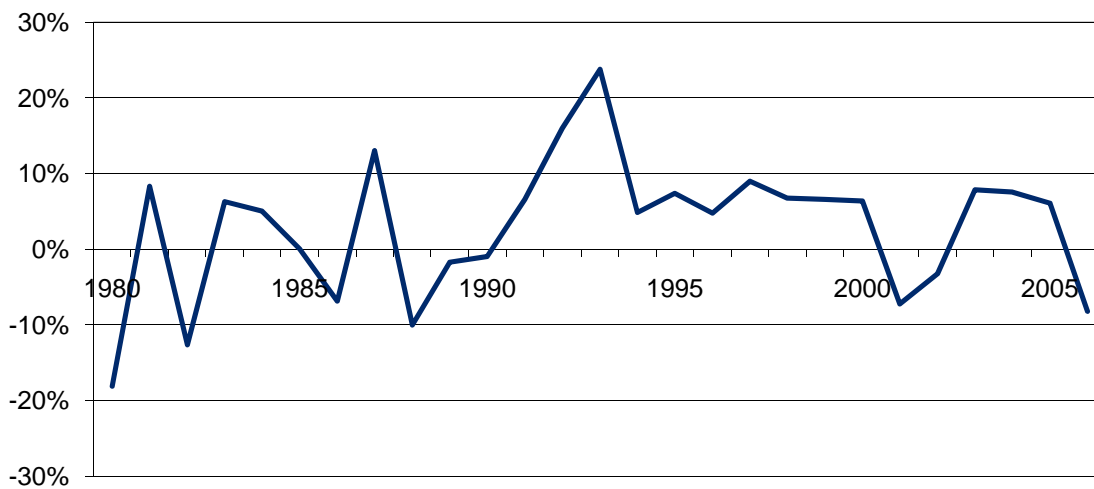


Fuente: Banco Mundial 2007

La expansión comercial. Desde 1990, la República Dominicana se ha transformado cada vez más en uno de los países más abiertos de la región de América Latina y el Caribe (CNC 2007; Arocha, Bolnick y Ruengsorn 2006). Las reformas macroeconómicas muy exitosas han generado un aumento en las ventas a los Estados Unidos y una mayor participación en los mercados de la Unión Europea, el CARICOM, Centroamérica y Haití. Este último es el segundo socio comercial más grande de la República Dominicana, cuyas exportaciones en el 2005 se valoraron en casi

\$200 millones (CEI-RD 2007). Además, la República Dominicana ha prestado una atención especial a las políticas y apoyo para crear zonas francas. La dependencia inicial de la República Dominicana en sus productos primarios y el colapso financiero a finales de los años 80 dio como resultado que las exportaciones fueran muy variables, debido principalmente a las fluctuaciones climáticas y de los productos básicos. Sin embargo, a partir de los años 90, las exportaciones mostraron un crecimiento más estable, tal como sucedió entre 1992 y el 2004, período en que las mismas crecieron de \$3.1 mil millones a \$5.7 mil millones, a una tasa anual promedio del 5.7 por ciento (SEIC 2007). El Gráfico 3 ilustra estas dinámicas para incluir las tendencias bajistas a partir de 1993, mediante el uso de datos de los Indicadores del Desarrollo Mundial (IDM) del Banco Mundial¹.

**Gráfico 3: Exportación de bienes y servicios, 1980-2005
(Crecimiento porcentual anual)**



Fuente: Banco Mundial 2007

Estas tendencias variables también son resultado de los cambios inter e intrasectoriales que se producen a diferentes ritmos y niveles dentro de la economía. Por ejemplo, el comercio en el sector de servicios ha sido positivo, mientras que las exportaciones manufacturadas de las zonas francas han pasado dificultades y poco a poco el subsector de prendas de vestir ha experimentado una reducción de su participación en el mercado (Arocha, Bolnick y Ruengsorn 2006). Entre 1996 y el 2002, la totalidad del comercio agrícola, incluyendo productos procesados en las zonas francas, aumentó de \$580 millones a \$662 millones; casi un 3 por ciento anual. Sin embargo, la exportación de cultivos tradicionales disminuyó de \$309 millones a \$153 millones debido a una baja en los precios de café, cacao, azúcar y tabaco (de los Santos y Gómez 2004). Esta reducción se compensó parcialmente debido al exitoso ingreso al mercado de productos orgánicos, en el cual la República Dominicana se transformó rápidamente en uno de los principales proveedores mundiales de cacao, café, banano y mango orgánico. Estos productos de especialidad no sólo obtienen precios más altos sino que también generan un mayor valor agregado que los productos

¹ Tal como se explicó en la Sección 3 del Volumen 1, debido a varias razones, las diferentes normas que emplean los países han distorsionado un poco el total de las exportaciones de la región. La República Dominicana ha cambiado sus normas, de tal forma que el aumento repentino en 1993 es en realidad un “instrumento estadístico” más que un fenómeno real.

tradicionales, debido a las necesidades más especializadas y más exigentes en cuanto al manejo de los cultivos.

Cuadro 1: Exportaciones de la República Dominicana, precios FOB, 1998-2005 (expresados en miles de dólares)

Productos	1998		1999		2000		2001		2002		2003		2004		2005 *	
	Volumen	Valor	Volumen	Valor	Volumen	Valor	Volumen	Valor	Volumen	Valor	Volumen	Valor	Volumen	Valor	Volumen	Valor
I. Productos tradicionales		507,321		342,730		430,799		318,179		360,667		449,053		588,865		549,479
Azúcar y derivados de la caña de azúcar	425,911	142,201	309,765	89,609	332,765	89,569	300,192	88,753	327,296	99,178	312,908	96,947	316,409	94,079	333,731	101,125
Café y derivados	21,801	67,070	9,944	23,795	11,624	33,034	6,441	11,100	6,810	12,801	8,927	16,543	2,766	5,740	2,535	7,644
Cacao y derivados	56,233	87,126	22,206	24,685	33,624	26,149	42,984	42,718	43,342	66,975	45,147	77,022	42,301	55,895	27,244	41,618
Tabaco y derivados	10,777	63,323	11,807	53,827	13,200	44,693	7,927	30,443	5,586	25,471	5,808	19,882	7,116	43,173	3,717	18,288
Minerales	366,033	147,601	190,188	150,814	71,644	237,354	59,735	145,165	60,437	156,243	69,699	238,659	74,530	389,979	68,902	380,804
II. Productos no tradicionales		85,333		97,659		130,996		143,443		144,315		150,466		153,342		142,738
<i>Agricultura</i>	188,971	44,399	209,413	59,849	364,307	83,329	272,873	93,351	229,194	100,624	297,700	101,330	230,846	113,777	340,877	99,905
Aguacate	8,726	5,362	11,871	7,605	7,932	6,743	10,321	8,652	11,247	13,081	17,140	9,010	13,554	11,522	17,029	12,385
Ajies y pimientos	3,061	1,462	2,973	1,369	3,680	2,392	3,846	2,951	3,062	3,295	4,921	4,170	4,929	3,672	6,056	3,086
Auyamas	2,212	601	2,385	770	2,855	942	1,807	477	1,405	522	1,660	304	1,576	221	689	149
Batata	9,087	2,908	8,929	2,960	9,766	3,516	9,627	3,748	7,238	3,534	7,463	1,849	4,699	1,676	7,236	1,435
Batatarenjena	3,611	1,261	3,192	1,099	4,691	1,595	3,840	1,564	2,624	1,618	3,371	1,919	3,228	1,591	2,910	779
Cañamón	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Cera de abejas	81	320	68	260	84	182	187	54	29	100	66	55	0	0	0	0
Coco seco	29,408	6,287	21,294	6,037	26,836	6,489	30,684	7,560	21,582	6,943	30,927	7,518	27,509	7,153	19,492	8,624
Cundeamor	2,105	755	2,169	768	2,529	907	2,669	1,160	2,091	1,370	3,650	4,117	3,082	1,530	2,304	647
Flores y vegetales	2,158	2,014	1,107	1,451	2,737	3,513	1,705	3,001	1,117	2,711	1,308	2,002	1,234	1,799	1,197	1,782
Gandules	579	333	39	14	114	37	219	135	14,749	9,267	40,250	16,257	28,919	10,168	35,978	12,168
Melón	459	492	198	324	220	254	146	204	53	110	107	103	41	49	70	58
Naranja dulce	67,496	13,027	61,129	16,582	79,004	19,755	130,632	36,173	112,201	32,981	127,119	34,144	102,023	30,946	163,510	44,641
Miel	48	359	161	270	244	326	808	859	475	1,227	687	1,157	0	0	0	0
Naranja dulce	29,288	4,316	42,872	7,539	46,640	11,382	34,709	8,366	27,174	9,927	24,118	7,000	10,334	2,870	11,032	6,352
Plátano	139	145	48	51	205	182	258	303	99	112	186	181	134	158	200	254
Vainitas	7,784	2,218	4,567	1,745	5,667	1,486	4,124	1,148	2,089	977	1,462	417	1,214	324	1,400	585
Yautía	2,113	719	2,025	618	2,765	797	2,956	1,006	1,179	687	1,809	830	970	407	392	184
Yautía	869	351	32,137	2,937	142,356	13,010	6,055	1,987	716	271	4,340	1,258	4,207	2,170	4,005	1,722
Yautía	122	65	41	35	91	72	113	62	198	149	457	216	1,175	502	1,934	1,249
Yautía	2,528	1,286	2,688	1,382	3,296	1,776	3,224	1,893	2,580	2,439	2,962	1,882	2,715	1,793	2,202	550
Yautía	16,715		9,467	6,015	22,433	7,938	24,874	12,028	17,129	9,206	23,032	6,653	18,901	7,079	8,576	3,168
Yautía	382	118	53	18	162	37	69	20	157	99	665	289	402	105	252	88
Industriales	104,493	40,934	106,322	37,810	117,026	47,667	139,828	50,092	84,059	43,691	98,133	49,136	83,403	39,565	71,442	42,834
III. Otros, incluyendo bienes adquiridos en el puerto		287,667		462,450		535,279		476,503		487,004		615,000		661,787		845,757
IV. Zonas francas		4,100,200		4,331,500		4,770,609		4,481,642		4,317,255		4,406,758		4,685,241		4,749,650
TOTAL GENERAL		4,980,521		5,136,680		5,736,687		5,276,324		5,164,926		5,470,811		5,935,893		6,144,886

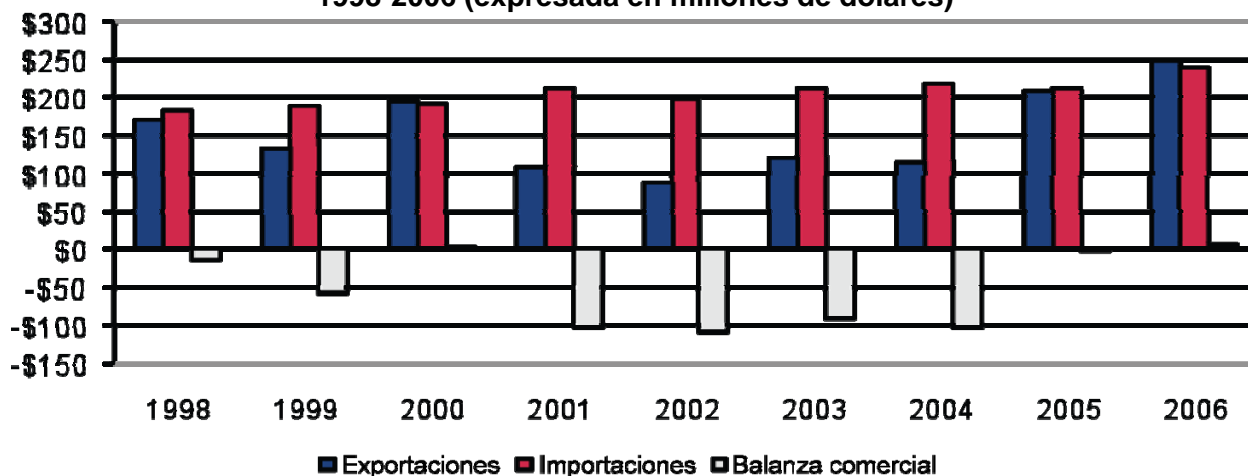
*Cifras preliminares

Fuente: Banco Central de la República Dominicana

El Cuadro 1 de la página anterior muestra el crecimiento de las exportaciones dominicanas entre 1998 y el 2005. Durante ese período, el valor de las exportaciones tradicionales aumentó en un 8 por ciento, las exportaciones de las zonas francas en un 15.8 por ciento, y las exportaciones agrícolas no tradicionales e industriales en un 67.3 por ciento, mientras que la agricultura experimentó un aumento del 125 por ciento y la industria del 4.6 por ciento. Es importante indicar que la industria está compuesta por 20 productos, de los cuales 12 se basan en la agricultura.

Existe un comercio agrícola muy sólido entre los Estados Unidos y la República Dominicana. A pesar de que no se evidencia una fuerte tendencia, el Gráfico 4 muestra que los Estados Unidos se ha beneficiado de una balanza comercial positiva desde 1999, a excepción de un leve saldo negativo en el 2003, después de lo cual ha aumentado el valor total tanto de las exportaciones como de las importaciones.

Gráfico 4: Balanza comercial agrícola de la República Dominicana con los Estados Unidos 1998-2006 (expresada en millones de dólares)



Fuente: Corporación CARANA, con base en datos de la Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos

La pobreza. El crecimiento económico y el aumento de las exportaciones no han reducido considerablemente la pobreza. En realidad, ésta ha incrementado, especialmente en el sector rural. Durante el auge económico que se experimentó entre 1997 y el 2002, el porcentaje de la población que vivía bajo la línea de pobreza permaneció prácticamente invariable con respecto al 28 por ciento inicial. Sin embargo, durante la crisis económica del período 2002-2004, la pobreza ascendió a un 42.2 por ciento de la población (3.7 millones) (Banco Mundial y BID 2006)⁷.

⁷ A pesar de que este estudio consultó a renombradas instituciones nacionales e internacionales que se dedican al tema de la pobreza rural, se descubrió que los cálculos de la pobreza y de la extrema pobreza en el sector rural de un país pueden variar dependiendo de la fuente consultada y de la metodología utilizada. Con el fin de presentar comparaciones uniformes entre los países, según se describe en los Cuadros C.1 y C.2 del Anexo C en el Volumen 1, se utilizaron datos de la ONU/CEPAL. Tal como se explica en el Volumen 1, en el 2005, el 51.4 por ciento de la población rural de la República Dominicana vivía en condiciones de pobreza (con menos de \$2 diarios), mientras que el 28.8 por ciento de la población rural vivía en condiciones de extrema pobreza (con menos de \$1 al día).

En años recientes, la tasa de desempleo ha fluctuado entre un 15 y un 19 por ciento y actualmente se mantiene en un 16.5 por ciento (SEA 2007). El crecimiento demográfico en la República Dominicana, que asciende a un 2.5 por ciento, y la mengua en los puestos de trabajo en los sectores de manufacturas (especialmente las zonas francas), de servicios de hotelería y restaurantes (turismo) y de minería exacerban el desempleo (Banco Mundial y BID 2006).

En el 2004, de los 3.2 millones de habitantes en las zonas rurales, 1.8 millones (el 55.7 por ciento) vivía por debajo de la línea de pobreza y 778 mil (el 24.3 por ciento) en condiciones de extrema pobreza (ídem). Debido al aumento que se produjo en la pobreza tras la crisis financiera del 2003 — agravada por la capacidad limitada de otros sectores de crear nuevos puestos de trabajo—, el Banco Mundial concluyó que muchos productores y obreros agrícolas se han visto obligados a realizar tareas poco remuneradas. La formación de habilidades y las inversiones complementarias en infraestructura básica podría traducirse en mejores salarios y ganancias (ídem). Debido a la falta de nuevas oportunidades e inversiones en las zonas rurales, han aumentado los movimientos migratorios hacia las zonas urbanas, lo cual ha propiciado más inequidades y, a su vez, una mayor emigración hacia los Estados Unidos.

D. DINÁMICA DEL SECTOR RURAL

Aunado a la falta de oportunidades de empleo en otros sectores, el sector agropecuario, que es cada vez menos productivo, continúa siendo una creciente fuente de empleo para muchos dominicanos de las zonas rurales y para una cantidad desconocida de haitianos (debido a la falta de datos fundados). Las dinámicas tradicionales de “empuje” y “atracción” [*push and pull*] para ampliar las oportunidades fuera del sector agropecuario no se están desarrollando lo suficiente. Extrañamente, aunque el empleo en el agro ha permanecido estático durante los últimos 10 a 15 años y la contribución de la agricultura al PIB ha disminuido levemente —y más recientemente hasta ha aumentado— el sector continúa ofreciendo una mayor cantidad de oportunidades de empleo de baja remuneración (Banco Central 2005). Estas anomalías indican serios retos estructurales que actualmente están recibiendo muy poca atención. En efecto, si la oferta de mano de obra se dirige hacia un sector que no aumenta su demanda de ésta ni amplía su productividad, se generará la indeseable consecuencia de reducir los sueldos en ese sector y ello incidirá en el crecimiento del empleo y de los salarios en el ámbito nacional. Para modificar estas dinámicas, será necesario algo más que sólo las “fuerzas de mercado”. La siguiente sección destaca los múltiples obstáculos existentes para el crecimiento del sector rural.

Las políticas proteccionistas imperantes limitan una óptima asignación de recursos y el crecimiento de las exportaciones. Si bien durante la última década se han adquirido experiencias positivas mediante exitosas intervenciones con políticas a nivel macro en diversos sectores relevantes, la continuidad de tales intervenciones y de los subsidios en el sector agropecuario de la República Dominicana agota los recursos limitados que, tal como se utilizan actualmente, inciden muy poco en la persistencia de la pobreza rural. Estas prácticas han fomentado una predisposición proteccionista que ha conducido a precios más altos para el consumidor de alimentos básicos, obstruido la selección de empresas más remunerativas, generado el uso ineficaz de los factores productivos de la tierra y el trabajo, y limitado de forma desproporcionada la inversión rural.

Las prácticas y las instituciones proteccionistas, originadas en la década de los años 70, generan fuertes distorsiones que favorecen a quienes buscan una mayor rentabilidad y facilitan diversas decisiones políticas que han culminado en ineficacias insostenibles a lo largo de los sistemas de producción y comercialización. Por lo tanto, aunque las altas tasas cambiarias y de interés son impedimentos importantes para lograr un mayor desarrollo del sector rural, los problemas estructurales que generan estas políticas son los obstáculos primordiales para su desarrollo futuro (BID 2001).

Las intervenciones de mercado se derivan de un sistema de instituciones que incluye al **Instituto Nacional de Estabilización de Precios** (INESPRE), que interviene en el mercado agrícola para estabilizar los precios, especialmente del arroz y de los productos lácteos; el Centro de Ventas de Materiales Agropecuarios (CVMA), que presta asistencia a las cooperativas y a las asociaciones de productores en la obtención de insumos, maquinaria y equipos más baratos; el Programa de Servicio de Maquinarias Agrícolas (PROSEMA), que ofrece servicios básicos de maquinaria para la producción y la cosecha de cultivos; el Instituto Agrario Dominicano (IAD), que presta asistencia a unos 60,000 productores que ocupan el 12.6 por ciento de las tierras cultivables, en casos en que algún impedimento jurídico o los títulos de propiedad limiten la inversión en estas tierras (Guerrero 2006); y el Banco Agrícola, que tiene un programa para subsidiar intereses. También se ofrecieron subsidios a la producción, especialmente para la preparación y la nivelación de terrenos, la distribución de semillas y materiales de siembra, y el mantenimiento y la rehabilitación de los sistemas de riego (de los Santos y Gómez 2004).

Las medidas proteccionistas limitan las opciones del consumidor puesto que aplican barreras a las importaciones y desmotivan la competitividad entre los productores agrícolas (BID 2001). Un estudio especial que financió el Proyecto de Apoyo a la Transición Competitiva Agroalimentaria (PATCA), que financia el BID, utilizó una serie de indicadores básicos para evaluar la competitividad y el impacto de las políticas proteccionistas en diversas líneas clave de productos. Entre los indicadores se incluyeron el impacto de los aranceles en los precios de los productores, impuestos a los monopolios gubernamentales, subsidios, distorsiones relativas a los insumos y la producción, y costos comparativos de producción. Esta metodología se aplicó a 22 productos agrupados en cinco categorías: 1) cultivos tradicionales de exportación (azúcar, cacao y café); 2) cultivos para el consumo de alimentos básicos (plátano y yuca); 3) productos alimenticios importados (arroz, frijoles, cebollas y ajo); 4) exportaciones no tradicionales (banano, aguacate, mango, berenjena, vainita (judía verde), melón amargo, pepino, chile y piña); y 5) ganado (leche, cerdo, carne, aves).

El estudio del PATCA reveló que mientras el azúcar, cacao, café y mango eran particularmente competitivos, los productos alimenticios básicos, tales como el arroz, frijol, cebolla, ajo y leche, no lo eran y aún así recibieron altos niveles de protección. En particular, todos los cultivos no tradicionales de exportación resultaron afectados negativamente en aproximadamente un 50 por ciento debido a las múltiples medidas proteccionistas que imperaban, siendo la piña el cultivo más afectado y el mango el menos perjudicado. Asimismo, se penalizó a los productores pecuarios con precios más altos con relación a las políticas proteccionistas predominantes. Es importante indicar que un análisis de sensibilidad que presupuso un aumento del 20 por ciento en la productividad de la tierra (actualmente, la República Dominicana presenta niveles “medios” de productividad) señaló que estos mismos productos básicos podrían ser competitivos (Peña

2006). El arroz recibe mucha atención, según se puede determinar por el aumento en los préstamos del Banco Agrícola (que ascienden a un 62 por ciento de todas las necesidades del sector), el uso extensivo del agua utilizada para su riego (el 60 por ciento del total), los servicios de preparación del terreno y los denominados futuros de las cosechas (ídem).

De este estudio se derivan tres conclusiones importantes: 1) los productos básicos más vulnerables y menos competitivos —arroz (21 por ciento), frijoles (2 por ciento), cebolla (2 por ciento), ajo (1 por ciento) y lácteos (27 por ciento)— representaron el 53 por ciento del total del PIB del sector en el 2005; 2) unos 111,000 productores, es decir, más del 20 por ciento del total de la población agrícola, participaron en la producción de los productos menos competitivos (arroz en 30,493 fincas, frijoles en 30,000, cebolla en 2,000, ajo en 520, y leche en 48,054 lecherías) (JAD 2007); y 3) el arroz, la leche y los frijoles son los productos que contribuyen más al PIB del sector, pues abarcan el 50 por ciento del total. Es importante observar que los tres productos más importantes en términos del PIB también son los más protegidos actualmente y es poco probable que sean competitivos bajo el CAFTA-DR. Por su parte, los productos de exportación más importantes (azúcar, cacao y tabaco) representan únicamente el 17 por ciento del PIB del sector.

Obstáculos adicionales al crecimiento. Una variedad de factores relativos a la tierra, el capital humano, la productividad y el acceso a los fondos obstaculiza aún más el crecimiento económico y de las exportaciones en la República Dominicana. Este país se caracteriza por un alto grado de fragmentación del terreno, lo cual ha generado ineficiencias en la productividad e inequidades sociales (Peña 2007). A pesar de que hay ciertos indicios de que la productividad del terreno ha venido mejorando, la expansión de los suelos cultivados ha sido el principal impulsor del crecimiento de la producción (de los Santos y Gómez 2004). Además, es difícil medir la productividad de la mano de obra, ya que no existe suficiente información sobre los obreros haitianos no inscritos (ídem). La tasa de analfabetismo, que asciende a un 26 por ciento, señala que el capital humano continúa siendo otro reto importante (SEA 2005). Los costos elevados y la falta de productos que se adapten a los ciclos agrícolas obstaculizan seriamente el acceso del sector agropecuario al crédito. Se calcula que del total de préstamos a este sector, menos del 4 por ciento es de prestamistas comerciales y, de esta cifra, entre un 80 y un 90 por ciento proviene del Banco Agrícola (Lantigua 2006).

La pobreza promueve una incorrecta administración de los recursos naturales. Las dificultades para satisfacer las necesidades básicas de la seguridad alimentaria pueden generar la explotación de los bosques, el suelo y los recursos hídricos, tal como la invasión de zonas frágiles y laderas no aptas para cultivos permanentes. Aunque se considera que sólo el 20 por ciento del total de las tierras es adecuado para fines agrícolas, en 1998, se cultivaba el 55 por ciento de los suelos. Este uso inadecuado —alentado por la pobreza y por la expansión de la industria turística fuera de los centros urbanos— ha producido un nivel tan alto de deforestación, de contaminación del agua y de escorrentía agrícola, que el puntaje de la República Dominicana en el Índice de Sostenibilidad Ambiental (ISA) es mucho más bajo que el promedio obtenido en la región de América Latina y el Caribe (Arocha, Bolnick y Ruengsorn 2006).

Cambios para pasar de tareas agrícolas a empleos no agrícolas. La *Evaluación de la Pobreza en la República Dominicana* que condujo el Banco Mundial en el 2006 descubrió que los

habitantes más pobres en el sector rural de este país eran quienes participaban con mayor frecuencia en las actividades agrícolas menos remunerativas. Básicamente, ellos están aprisionados en este círculo debido a sus bajos niveles educativos (el 88 por ciento sólo realizó estudios primarios) y a su edad (la mayoría tiene más de 40 años). Por su parte, la situación de los habitantes de las zonas rurales que se dedicaban a una variedad de tareas no agrícolas —tales como servicios personales, transporte, artesanías, ventas, etc.— era mejor que la del primer grupo. El estudio concluye que la transición del empleo hacia el sector no agrícola es una forma específica de reducir la pobreza rural y este proceso deberá acelerarse (Banco Mundial y BID 2006). Sin embargo, mientras no estén disponibles más opciones laborales remunerativas y a mayor escala, el ritmo de la transición será más lento (ídem).

E. OPORTUNIDADES Y APOYO PARA LA DIVERSIFICACIÓN DEL SECTOR AGROPECUARIO BAJO EL CAFTA-DR

Una gran cantidad de productores genera cultivos con un menor rendimiento y menos multiplicadores del valor agregado que los cultivos alimenticios no tradicionales, los cuales tienden a requerir más mano de obra y promover vínculos más productivos con otros sectores (tales como el procesamiento, el transporte, la comercialización y embarque de productos, etc.). Por ejemplo, la producción de cacao, café, banano y mango orgánico necesita el doble o el triple de trabajadores que los granos básicos, sólo en términos de producción. Además de estas labores agrícolas, estos productos también generan actividades no agrícolas (es decir, clasificación, empaque, procesamiento, transporte y comercialización de productos).

La ampliación del procesamiento agroindustrial y manufacturero es una de las posibilidades más promisorias de la República Dominicana entre mediano y largo plazo. Este hecho se destacó en un reciente análisis que señala que “debido a que el crecimiento se ha centrado en los cultivos con mercados internos limitados y que no son competitivos en los mercados internacionales, el crecimiento agrícola sólo será sostenible si se mantiene una tendencia de diversificación hacia productos más competitivos y exportables” (de los Santos y Gómez 2004).

La República Dominicana tiene oportunidades muy promisorias en los mercados regionales, al igual que en los de la Unión Europea y de los Estados Unidos. Asimismo, el país está en una posición ventajosa para ampliar su comercio informal con Haití, que de hecho ya es sólido, con una serie de productos agrícolas frescos y procesados. Se calcula que actualmente este comercio asciende a más de \$200 millones anuales. La República Dominicana también se ha situado como uno de los principales abastecedores de productos orgánicos de calidad en Europa y Estados Unidos, y en el 2006 logró ampliar en un 7 por ciento la exportación de estos productos (Brechelt 2004). Diversos análisis que condujo el BID para el Ministerio de Agricultura concluyeron que se pueden obtener ventajas comparativas tanto para las exportaciones tradicionales como para las no tradicionales al emplear niveles más altos de tecnología (de los Santos y Gómez 2004; Peña 2006).

F ESFUERZOS INTERNOS E INTERNACIONALES PARA FACILITAR LA DIVERSIFICACIÓN AGRÍCOLA

A raíz de la entrada en vigor del CAFTA-DR, el tema de la diversificación agrícola rural ha cobrado importancia. Esta sección ofrece antecedentes sobre las organizaciones visitadas y sus actividades en marcha, mientras que la Sección G presenta una reseña de las perspectivas que expresaron los actores involucrados.

El sector público. El Plan Operativo 2007 de la Secretaría de Estado de Agricultura (SEA) resume su estrategia actual y aborda las nuevas oportunidades y los retos relativos a los tratados de libre comercio. La visión de la SEA enfatiza la importancia de “la reforma y la modernización del sector al estimular la competitividad y la sostenibilidad, mientras contribuye a mejorar la equidad social” (SEA 2007). La Secretaría ha planificado fomentar su visión a través de una serie de políticas de reforma institucional, la capacitación y el fortalecimiento de los recursos humanos, la titulación de tierras y la liberalización del mercado, el fortalecimiento de los sistemas de investigación, el mejoramiento de la infraestructura productiva y de las prácticas agrocomerciales, el fortalecimiento del financiamiento al sector agropecuario, la participación competitiva en los mercados de este sector y la ampliación de los servicios de desarrollo rural.

Aunque actualmente la República Dominicana no cuenta con una estrategia para abordar específicamente la necesidad de la diversificación agrícola rural, se está revisando un paquete de proyectos de ley para la modernización del sector público agropecuario antes de presentarlo ante el Congreso a finales de este año. Diversos representantes del sector público mencionaron que este paquete de reformas ofrece la base institucional que se necesita para responder directamente a los retos y a las oportunidades de hoy, a fin de ayudar a fomentar el proceso de diversificación rural. Esta nueva legislación ha estimulado un gran optimismo en el ámbito local.

No obstante, todavía es necesario emprender reformas estructurales de envergadura, ya que la mayor parte del presupuesto agrícola (un 72 por ciento) se asigna al apoyo de la producción tradicional, al riego y a los programas de crédito (es decir, el Banco Agrícola). Esto sólo deja un 5 por ciento para apoyar servicios más generales de investigación pública, de extensión, de salud animal y de sanidad vegetal. La mayor parte del gasto público (el 82 por ciento) respalda bienes y servicios que podrían suministrarse más eficazmente mediante proveedores privados. Esto significa que únicamente el 18 por ciento de los gastos del sector público respalda servicios públicos que probablemente no reciban el apoyo del sector privado (BID 2001; de los Santos y Gómez 2004; Peña 2007).

La Secretaría de Estado de Industria y Comercio (SEIC) es la institución encargada de implementar y administrar los tratados comerciales. Durante el taller del CAFTA-DR para el fortalecimiento de las capacidades comerciales, que se celebró en febrero del 2007, la SEIC presentó una versión corregida del Plan de Acción Nacional para la República Dominicana. Este plan es el instrumento estándar utilizado para coordinar las actividades dirigidas a fortalecer las capacidades. El documento describe las siguientes áreas prioritarias: 1) la reforma y la modernización de las aduanas; 2) las prácticas comerciales ilegales, la solución de controversias y las medidas de salvaguardias; 3) la capacidad de las PyMES para competir y exportar; 4) la reconversión industrial; y 5) un sistema nacional de normas de calidad (SEIC 2007).

El Consejo Nacional de Competitividad (CNC) se creó en el 2001 para que trabajara con entidades del sector privado, del gobierno y de la sociedad civil en la formulación de una estrategia nacional y la implementación de un programa que mejorara la competitividad nacional. Con asistencia de USAID, el PNUD y el BID, el CNC elaboró el “Plan Nacional de Competitividad Sistémica”, el cual incorporó diversas investigaciones de expertos internacionales, al igual que los resultados de amplios diálogos nacionales para plantear una visión y una estrategia de crecimiento para la República Dominicana. El plan señala que “para el 2020, la República Dominicana será un país plenamente integrado a la economía mundial con una plataforma de desarrollo competitiva, sostenible y equitativa” (CNC 2007). La estrategia estima que el CAFTA-DR representa una oportunidad especial para que la nación logre esta visión, la cual requerirá de un esfuerzo focalizado en la comunidad comercial, los sectores productivos, el gobierno, los obreros, las universidades y la sociedad civil.

El plan se dirige a cinco sectores esenciales para ampliar las exportaciones: 1) las zonas francas; 2) el turismo; 3) los agronegocios; 4) los sectores de construcción y vivienda; y 5) las telecomunicaciones (CNC 2007). Con respecto a los agronegocios, se da especial énfasis al crecimiento que transforma en ventajas competitivas al suelo y a las dotaciones de mano de obra. El plan se basa en las experiencias iniciales con la cadena de valor y las metodologías relativas a los conglomerados de productos (*clústers*) para velar por que se ofrezcan productos frescos y con un valor agregado a los mercados europeos y estadounidense. El enfoque relativo a los conglomerados estimula la cooperación sostenible entre los pequeños y medianos productores y empresas con el fin de lograr economías de escala, reducir los costos de transacción e incrementar el acceso a las oportunidades con un valor agregado. El plan se dirige a cinco *clústers* de productos promisorios (banano, aguacate, piña, mango y tabaco) y ofrece asistencia en los campos de la innovación tecnológica, el suministro de insumos, la producción y el procesamiento, la distribución de productos y la comercialización (ídem). El BID brinda apoyo financiero al Fondo Nacional de Competitividad (FONDEC), que es un fondo de subvenciones competitivas por un total de \$1.5 millones utilizado para cofinanciar el desarrollo de *clústers* y actividades afines.

Por su parte, el Consejo Nacional de Investigaciones Agropecuarias y Forestales (CONIAF) se creó en el año 2000 como parte de una innovadora respuesta nacional ante la reducción del apoyo prestado a la investigación y a la tecnología en este sector. El CONIAF es una agencia público-privada encargada de establecer, estimular y promover la transferencia técnica. El Consejo administra el Fondo Nacional de Investigaciones Agropecuarias y Forestales (FONIAF), cuyo apoyo proviene en su totalidad del gobierno dominicano. Cada dos años, diversas ONGs, entidades del sector privado y universidades presentan proyectos para la generación o la adopción tecnológica, a fin de competir por los fondos del FONIAF disponibles para subvenciones. En el 2004, se aprobaron 27 proyectos de investigación, los cuales ascendieron a \$365,000 (SEA 2005). Además, el CONIAF inició los primeros esfuerzos en los últimos 20 años para desarrollar el capital humano dentro de este sector, al financiar los estudios de maestría de diversos profesionales (48 ya han finalizado y 153 continúan estudiado) y al desarrollar programas de capacitación técnica, en colaboración con las universidades locales.

Asimismo, el Instituto Dominicano de Investigaciones Agropecuarias y Forestales (IDIAF) se creó en 1985 con el financiamiento de USAID. Actualmente, el Instituto recibe fondos de los

gobiernos de la República Dominicana, Japón, Taiwán y España, al igual que de FONTAGRO (BID). El IDIAF se dedica al mejoramiento de la productividad de los cultivos alimenticios tradicionales y muchos de sus recursos se asignan a la producción de arroz. Su aspecto estratégico central es desarrollar tecnologías sostenibles para productos comerciales de alto valor, identificar oportunidades de procesamiento para productos primarios, contribuir a la seguridad alimentaria, y desarrollar tecnologías y sistemas para diseminar información y conocimiento (IDIAF 2003). En el 2005, su presupuesto ascendió a \$8.4 millones, una cantidad menor a los \$9.4 millones que recibió en el 2001 (SNIAF 2007).

Finalmente, el Centro para el Desarrollo Agropecuario y Forestal (CEDAF) es una organización privada que se creó en 1997 con base en una organización anterior establecida en 1987 con la asistencia de USAID. La misión del CEDAF es mejorar la competitividad agrícola mediante el desarrollo de redes tecnológicas, la educación y la capacitación, el intercambio de información científica, y la investigación estratégica y de políticas. Aunque su mandato incluye una serie de servicios, el más pertinente con relación a este estudio es la evaluación del CEDAF sobre los profesionales con estudios de postgrado. Actualmente, la República Dominicana está enfrentando un déficit de estos profesionales, ya que la mayoría de quienes poseen doctorados y maestrías se acerca a la edad de jubilación. La encuesta del CEDAF identifica deficiencias actuales, necesidades futuras y las especializaciones que representan una prioridad. Con base en esta encuesta, se ha calculado que la República Dominicana necesitará 883 profesionales con maestrías y 354 con doctorados durante la próxima década, especialmente en las ramas de biotecnología, manejo integrado de plagas, comercio internacional, agroecología, administración y conservación de suelos, agronegocios, protección de las plantas, salud animal y sistemas de información (de los Santos y Hansen 2004).

La sociedad civil. La República Dominicana cuenta con una red de instituciones privadas y académicas que ofrecen servicios de apoyo a los productores y a las empresas agrícolas. Se observó una cuantiosa evidencia sobre la colaboración existente entre las instituciones, con el gobierno dominicano y con los entes donantes. La siguiente es una reseña de las organizaciones y las actividades más relevantes para los objetivos de esta evaluación.

El Instituto Superior de Agricultura (ISA) se creó en 1962 bajo el primer proyecto que financió USAID en la República Dominicana. Aunque inicialmente fue una escuela de formación vocacional, el ISA ha evolucionado hasta transformarse en una universidad de gran importancia que sigue el modelo del “Sistema Universitario con Dotación de Terrenos” de los Estados Unidos. Además de haber otorgado desde su creación más de 2,000 títulos de licenciatura y maestría, tanto a estudiantes dominicanos como internacionales, la universidad ofrece cursos cortos que benefician a miles de productores y organizaciones de productores (ISA 2007). Los miembros del personal docente —de los cuales más del 70 por ciento posee títulos de maestría y de doctorado— dirigen las actividades de investigación aplicada en disciplinas agropecuarias con base en la demanda existente. El recinto universitario también ofrece servicios muy respetados de laboratorio para análisis químicos y de productos. El ISA ha establecido alianzas con diversas universidades de los Estados Unidos, entre ellas la Universidad Estatal de Ohio, Texas A&M y la Universidad de Purdue.

Con el propósito de documentar el uso productivo y sostenible de los bienes relativos a la tierra y al trabajo del sector rural, el ISA ha centrado cada vez más su atención en el futuro. El “Plan Estratégico 2005-2015” del Instituto se centró en la diversificación y el fortalecimiento de su plan de estudios y de sus programas, el establecimiento de redes institucionales, el desarrollo de su personal y la construcción de infraestructura. Además, el ISA elaboró una propuesta para la diversificación y la competitividad rural, la cual describe programas y cursos cortos para productores y agronegocios específicos en el contexto del CAFTA-DR. El ISA presta especial atención a los miles de productores que actualmente emplean prácticas agrícolas en tierras áridas (secanos) y que ahora se percatan del valor que tiene el uso de sistemas de invernadero y de riego (ídem).

Por su parte, la Junta Agroempresarial Dominicana (JAD) se creó en 1984 con el financiamiento de USAID y posteriormente recibió fondos del BID, la UE y el Banco Mundial. La JAD se ha transformado en la asociación de productores más grande y respetada en la República Dominicana y actualmente presta servicios a 60,000 productores afiliados en 300 asociaciones y/o federaciones con 32 líneas de productos. La Junta ofrece varios tipos de asistencia técnica, lo que incluye servicios de inteligencia de mercados y de comercialización, tal como el establecimiento de vínculos directos con los compradores. Entre los otros servicios técnicos disponibles, la Junta ofrece asistencia a la producción pecuaria y de plátanos. Asimismo, la JAD emprende importantes actividades para la promoción de políticas relacionadas con el CAFTA-DR, al igual que ajustes legislativos y reglamentarios complementarios para fomentar la modernización del sector. La organización también se encarga de prestar magníficos servicios de laboratorio que abarcan todos los aspectos de suelos, plantas, agua, forraje, productos alimenticios procesados y el manejo del sistema de Análisis de Riesgos y de Puntos Críticos de Control (HACCP, por sus siglas en inglés), al igual que análisis de laboratorio de fitopatología, entomología y microbiología.

La Junta ha diseñado un programa que ha seguido el modelo de PROCAMPO —el programa mexicano de apoyo como respuesta al TLCAN— para retribuir a los productores por las pérdidas que incurran durante la conversión de productos no competitivos (como arroz, cebolla, frijoles, leche y productos cárnicos) en otros más competitivos. Asimismo, la JAD propuso una importante iniciativa auspiciada por el gobierno, el Programa de Apoyo Directo al Productor Agropecuario (PROAGRO), que distribuiría unos \$142 millones entre 18,200 productores durante su primera fase. Según se le ha conceptualizado, el proyecto de la JAD requerirá de \$10 millones anuales para finalizar con éxito el proceso de transición.

Asimismo, la Fundación Agricultura y Medio Ambiente (FAMA), que se estableció como una ONG en 1994, ha trabajado con numerosos pequeños y medianos productores en proyectos ecológicos que han recibido el financiamiento de organizaciones como el PNUMA, Agroacción, la GTZ y el PNUD. La Fundación se ha enfocado en la comercialización de productos orgánicos y, por ello, hace énfasis en los procesos de certificación y en los sistemas de control y de extensión necesarios para mantener productos de alta calidad.

Después de 1989, año en que recibió su primera certificación orgánica reconocida a nivel internacional, la República Dominicana se ha transformado en uno de los líderes internacionales de la industria. Aunque sólo un 6 por ciento del total de las tierras cultivables de la nación se

utiliza para productos orgánicos (43,496 hectáreas), este país cuenta con la tercera extensión más grande de tierras dedicadas a la producción orgánica en América Latina y el Caribe. En este contexto, FAMA condujo una evaluación de los mercados nacionales e internacionales de productos orgánicos, la cual puede contribuir a ampliar el éxito logrado. De las zonas utilizadas para la producción orgánica, el banano, el cacao y el café son los productos más importantes, representando 69, 26 y 3 por ciento respectivamente. Según cálculos de la FAO, la demanda internacional de productos orgánicos se duplicará y hasta se triplicará durante los próximos años (Brecht 2004) y la República Dominicana está en una posición ventajosa para ampliar su participación de mercado con las exportaciones actuales y establecer una mayor presencia en los nuevos mercados. La propia Fundación está en capacidad de prestar asistencia a los productores que deseen cambiar o mejorar sus prácticas.

Los entes donantes y las organizaciones internacionales. A lo largo de este estudio, se ha hecho referencia específicamente a la labor de la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA) y de la GTZ, al igual que de la asistencia de Taiwán y España. Esta sección hace énfasis en aquellos donantes con las iniciativas o las actividades más destacadas en términos financieros u ocupación del sector.

Recientemente, USAID celebró su cuadragésimo quinto aniversario de trabajar en la República Dominicana, país en el que ha adquirido un gran renombre y reconocimiento por lo que ha logrado durante estos años. Muchos atribuyen directamente a USAID el grado de preparación de la República Dominicana para poder competir bajo el CAFTA-DR. Sin embargo, su presencia en el sector agropecuario ha sido mínima desde que hace 16 años decidió reducir su papel dentro del mismo, una decisión que muchos dirigentes locales lamentan. Esta retractación de USAID ha contribuido a la posición rezagada de los agricultores dominicanos en comparación con sus competidores regionales, los cuales se han beneficiado de la asistencia de los entes donantes y así se han podido relacionar con compradores de mercados distantes.

No obstante, el Programa de Competitividad y Políticas de USAID (PCP), que se lanzó en el 2003, contribuyó considerablemente a la competitividad agrícola al ofrecer asistencia en las áreas de reformas a las políticas, el desarrollo de las capacidades comerciales y el fortalecimiento de las agrupaciones de productos o *clústers*. Los componentes relativos a las políticas y al desarrollo de las capacidades comerciales apoyaron la ratificación del CAFTA-DR y ahora respaldan su implementación a través de servicios analíticos, técnicos y de capacitación. Entre las iniciativas más importantes para reformar las políticas se incluyen las políticas de competencia, las zonas francas, los derechos de propiedad intelectual, las medidas de salvaguardia y una lista extremadamente larga de temas muy técnicos y de requisitos jurídicos esenciales para el cumplimiento del CAFTA-DR.

Una de las contribuciones más notorias de USAID al crecimiento económico de la República Dominicana las realiza mediante el tercer componente de su programa, el cual ha introducido por primera vez la metodología de *clústers* en nueve subsectores agrícolas y de turismo. PROMANGO representa un excelente ejemplo de los beneficios y del potencial de este enfoque. El programa de USAID con los productores de mango se centra en: 1) el fortalecimiento de la productividad y el manejo pos-cosecha de los productos, con lo cual se ha duplicado el rendimiento y se han reducido los costos de producción; 2) el cumplimiento de las normas

internacionales para medidas fitosanitarias y de inocuidad alimentaria, y la adopción de prácticas ambientales sostenibles; 3) la formación de destrezas comerciales; y 4) la comercialización y la identificación de nuevos compradores. Como resultado de la dedicación y del liderazgo de USAID, al igual que del apoyo del gobierno dominicano y del sector privado, en el 2005 se exportaron \$2 millones en mangos a Europa y el año pasado el *clúster* ingresó al mercado estadounidense con un pedido inicial de \$300,000. Se prevé que, a corto plazo, estas ventas se duplicarán anualmente. Como resultado directo de este esfuerzo, ha aumentado la cantidad de productores de mango y se han creado nuevos puestos de trabajo relacionados a la cosecha, la poda de árboles, la clasificación, el empaquetado, el procesamiento y el transporte de la fruta (Chemonics 2006).

USAID ha aumentado el impacto de su metodología al compartir su conocimiento especializado, el personal técnico y del proyecto para implementar el programa de *clústers* del CNC, el cual se financia a través del BID. Mediante este arreglo entre el BID, el CNC y USAID se ha desarrollado un enfoque muy innovador que aprovecha al máximo los recursos de los programas de los entes donantes y permite el fortalecimiento de las capacidades locales.

Debido a las amplias reformas estructurales que se necesitan para abordar el problema de la infraestructura institucional poco competitiva, el Proyecto del BID de Apoyo a la Transición Competitiva Agroalimentaria (PATCA), valuado en \$61.1 millones, es quizás el proyecto más significativo de los entes donantes en el país. El PATCA es un proyecto multifacético que consta de tres componentes: 1) la “Adopción de Nuevas Tecnologías”, un mecanismo de \$31 millones para el cofinanciamiento de bienes y servicios que los pequeños y medianos productores pueden obtener en el ámbito local; 2) la “Unidad de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria”, que finalizó en el 2006 y que supuso la inversión de \$7.9 millones en equipos de laboratorio y el desarrollo de la fuerza laboral respectiva, y que generó la creación de la Unidad de Sanidad e Inocuidad de Alimentos dentro de la SEA; y 3) la “Asistencia Técnica para la Reforma Comercial e Institucional”, la cual se ha concentrado en la conducción de evaluaciones relevantes para la diversificación agrícola y las reformas institucionales correspondientes.

Además del PATCA, el BID tiene un proyecto de competitividad mediante el cual ofrece financiamiento al CNC y al FONDEC para el desarrollo del Plan Nacional de Competitividad Sistémica y el programa de *clústers* descrito bajo las actividades del CNC. El BID también está finalizando una investigación de primera mano para un estudio que cuantifique el impacto del CAFTA-DR en las familias de las zonas rurales. Con este estudio se concluirá una serie de diagnósticos similares en los países centroamericanos.

Por su parte, la cartera de inversiones del Banco Mundial ofrece apoyo a la recuperación económica, la competitividad y el medio ambiente. Uno de los objetivos principales de su labor es apoyar los programas del gobierno dominicano para consolidar una buena gobernabilidad y fortalecer las instituciones públicas. Sin embargo, desde 1994, el Banco Mundial “no ha sostenido un diálogo, o éste ha sido mínimo, sobre el desarrollo rural y las políticas agrícolas”, aunque sí ha sugerido que reiniciará sus labores en este sector (Banco Mundial 2004).

G. PERSPECTIVAS DE LOS GRUPOS INTERESADOS CON RESPECTO A LA DIVERSIFICACIÓN AGRÍCOLA IMPULSADA POR EL COMERCIO BAJO EL CAFTA-DR

Una amplia revisión bibliográfica y las entrevistas realizadas con diversos actores en Washington, D.C. y la República Dominicana documentaron la reseña macroeconómica y el análisis de los esfuerzos nacionales e internacionales expuestos anteriormente para la diversificación del sector agropecuario. Para fines de este estudio, se entrevistó a más de 50 actores en representación de agencias gubernamentales, pequeños y grandes productores, organizaciones comerciales y de productores, organismos internacionales, ONGs y otros grupos de la sociedad civil y el sector académico (para observar una lista detallada véase la Sección J). Se escogió a los actores de acuerdo a la orientación que ofrecieron USAID, diversas instituciones financieras internacionales y otros organismos internacionales, tal como el IICA, al igual que según las recomendaciones de los propios actores locales. Nuestras entrevistas con los actores dominicanos destacan las diversas perspectivas existentes en torno al CAFTA-DR y la diversificación rural que, si se analizan colectivamente, se dirigen hacia la necesidad de llevar a cabo las intervenciones propuestas al final de este informe. A continuación se resumen las perspectivas de estos actores:

- Los esfuerzos anteriores de extensión, tanto de la SEIC como de USAID, se centraron en el impacto positivo del CAFTA-DR en los consumidores y alentaron el apoyo de una ciudadanía optimista. Ahora, tras haber finalizado el proceso de ratificación y empezado la etapa de implementación, la mayoría de los agronegocios y de los productores entrevistados señala que no se explicaron las implicaciones específicas para el sector agropecuario. Si bien estos productores reconocieron que se les había advertido que debían adaptarse, los mismos no consideran que tienen información suficiente sobre las oportunidades viables, lo cual ha resultado en incertidumbre y temor. Entre las inquietudes principales, se hizo referencia a los “enormes” subsidios que recibían sus competidores estadounidenses cuyo resultado ha sido una “competencia desleal”, por lo que muchos lamentan la falta de inversión del gobierno dominicano y de los entes donantes en el sector agropecuario durante los últimos 16 años. Por ello, los productores no estarían preparados adecuadamente para competir.
- Entre las observaciones más notorias se incluyen la diversidad agroecológica de la República Dominicana, el clima estable del que goza y su proximidad con los Estados Unidos. Todo ello le ofrece oportunidades de suma importancia. El aumento de la producción de vegetales y de frutas tropicales en el país pone de manifiesto este potencial.
- Las instituciones en la República Dominicana se han unido para abordar los nuevos retos y las oportunidades nacionales que surgen del CAFTA-DR. El ISA es una institución reconocida regionalmente y su función es esencial para ayudar a formar el capital humano necesario y ofrecer servicios de extensión. Entre otras instituciones se incluye el liderazgo mostrado por la SEA, el CNC, la JAD, el CEDAF, el IDIAF y el CONIAF. Entre los ejemplos específicos de los esfuerzos de estas instituciones están las investigaciones del IDIAF y el CONIAF sobre diversos vegetales y frutas, las becas del CEDAF para obtener títulos de postgrado, y las actividades de la JAD para promover las políticas públicas.

- El enfoque de *clústers* que respaldan el BID y USAID, y que facilitan el CNC y otras instituciones, es muy respetado debido a su capacidad de ayudar a los pequeños y grandes productores a participar en el mercado global. Este enfoque permite que una amplia gama de productores puedan contribuir con sus productos e influencia a la superación de los obstáculos de una economía de escala en áreas tales como la comercialización y la aplicación de tecnologías, y que aprovechen al máximo la asistencia prestada. Este enfoque también fortalece las relaciones entre los procesadores agroindustriales y los productores, con lo cual se crean nuevas oportunidades para lograr una participación más amplia en actividades relacionadas a productos más remunerativos.
- El papel de la República Dominicana como uno de los principales abastecedores globales de productos orgánicos en los Estados Unidos y la Unión Europea representa un dramático ejemplo sobre la forma en que este país puede competir con éxito en los mercados mundiales. Además, los productos orgánicos estimulan el crecimiento salarial y del empleo mediante una mayor atención al manejo en producción y pos-cosecha, al igual que a amplios servicios intersectoriales de apoyo a lo largo de la cadena de valor.
- El apoyo del gobierno dominicano al sector rural está en aumento. Quizás el ejemplo más destacado sea el borrador del paquete de reformas denominado “Modernización del Sector Público Agropecuario”, el cual propone una amplia reestructuración del marco institucional y jurídico, y facilita la interacción público-privada.
- El presidente Fernández ha ejercido un grado considerable de influencia personal y política a favor de la competitividad, como un objetivo históricamente importante que incluye específicamente el *clúster* de los agronegocios.
- La actitud tradicional de depender del gobierno, al igual que el anticuado sistema de titulación y de tenencia comunitaria de las tierras, obstaculizan seriamente la competitividad del sector. La desventaja del sector se agrava debido a los altos costos de producción por la energía, los costos de mano de obra, la escasez, los gastos financieros, las tasas cambiarias sobrevaluadas y el precio de los insumos.
- Las instituciones tradicionales de apoyo en la República Dominicana (el INESPRES, el FEDA, el IAD y el Banco Agrícola) se crearon durante el anterior período proteccionista para la sustitución de importaciones. Estas instituciones limitan la inversión privada y la competitividad. Entretanto, la mayoría de los servicios de mitigación del riesgo y de fortalecimiento de la competitividad —que son esenciales para la diversificación rural— son deplorablemente inadecuados. Entre éstos se incluyen los servicios de extensión y para la generación de tecnologías basadas en la ciencia.
- Es necesario contar con diferentes mecanismos de asociación en función del mercado, para que así los pequeños y los medianos productores puedan competir eficazmente. Ello requiere de esfuerzos innovadores dirigidos a reducir el riesgo de las economías de escala, mientras estimulan la calidad, la productividad y los vínculos existentes en la cadena de valor. Bajo los mecanismos de los *clústers* y la cadena de valor utilizados actualmente, se espera que se puedan reducir algunas ineficiencias y limitaciones estructurales. Los avanzados sectores de

la industria y los servicios en la República Dominicana ofrecen un enorme potencial para modernizarse y pasar de la producción agrícola primaria al procesamiento con un valor agregado. Sin embargo, todavía no se ha establecido ningún mecanismo gubernamental o privado para apoyar el desarrollo agroindustrial.

- La agenda en torno a las políticas en la República Dominicana ha comenzado a pasar de un enfoque macro a uno micro que sacará a la luz una amplia gama de temas desatendidos y política y socialmente sensibles. El aumento en la competitividad nacional requiere de programas sólidos y políticas sostenibles. Como tal, el Plan Nacional de Competitividad Sistémica y la legislación que se propuso recientemente para la modernización del sector público agropecuario ha generado mucho interés y merece especial atención.
- A pesar de haberse encomendado la conducción de varios planes y estudios relacionados a la diversificación agrícola y rural con el propósito de documentar los acuerdos comerciales actuales y futuros, todavía no se ha logrado un consenso sobre el rumbo de la transición agrícola. Entre las posibles estrategias se incluyen el aumento de las fuentes de ingreso dentro y fuera del sector, y la implementación de programas de protección social. Es necesario elaborar un plan nacional para estimular y mantener el apoyo del gobierno dominicano, del sector privado y de los entes donantes durante el período de 10 a 15 años que se recomendó para facilitar un cambio sostenible, conforme avanza el período de transición del CAFTA-DR.
- Si bien ahora el sector de servicios contribuye más a la economía dominicana, éste y el sector industrial no han necesitado suficiente mano de obra como para “atraer” a los dominicanos empleados tradicionalmente en el sector rural, el cual es poco remunerativo. Por lo tanto, con el fin de ampliar rápidamente la base rural (empleo dentro y fuera del sector), es esencial que se establezcan pronto los servicios y los programas de apoyo agrícola requeridos para facilitar la productividad y la transición de los habitantes de las zonas rurales hacia un subsector agroindustrial más remunerativo. Los elementos básicos de estos programas podrían incluirse en la legislación propuesta y en otras actividades mencionadas con anterioridad. Por ejemplo el concepto de conglomerado (o *clúster*), con su coordinación público-privada en función del mercado, podría fungir como modelo para prestar asistencia básica a los productores en áreas tales como la comercialización y la producción. Debido a que la naturaleza del proceso de reconversión es de largo plazo, la alianza entre la SEA y la JAD puede servir para facilitar la coordinación y la colaboración entre los sectores público y privado.
- Los servicios básicos actuales son insuficientes para apoyar los cambios de las pequeñas empresas agrícolas y comerciales, al igual que las inversiones necesarias para lograr un crecimiento más amplio. Muchos de los servicios actuales de apoyo provienen de las estrategias de la era anterior en función de la producción. Los servicios mencionados con más frecuencia sobre la necesidad de fortalecerlos o ampliarlos fueron: 1) la información y la asistencia técnica especializada en toda una gama de líneas de productos; 2) la investigación aplicada para mejorar los niveles de productividad y las tecnologías de pos-cosecha y para el procesamiento de alimentos; 3) los servicios de inocuidad alimentaria y de inspección de sanidad animal y vegetal; 4) los servicios de inteligencia de mercados, datos sobre costos y

promoción de los productos; 5) los mecanismos para financiar la inversión en infraestructura, especialmente con relación a los entornos controlados (es decir, la agricultura de invernadero y de precisión), y los sistemas de riego; y 6) los mecanismos de apoyo dirigidos a las asociaciones para que puedan responder a los requisitos cada vez más relevantes de las economías de escala.

- Los productores y los representantes del sector privado expresaron que lo que más necesitan a mediano plazo es orientación técnica, conforme se preparan para implementar el CAFTA-DR.

H. SUGERENCIAS PARA INTERVENCIONES ESTRATÉGICAS

La República Dominicana se encuentra en un momento crucial para transformarse en un actor muy respetado dentro del mercado global. Aunque el gobierno dominicano ha adquirido un compromiso con el programa de competitividad que se anunció recientemente, todavía deben abordarse los prejuicios y los legados del pasado proteccionista. El objetivo de las intervenciones que sugiere este estudio es ayudar a lanzar actividades a mediano y largo plazo que estimulen una transición hacia actividades más remunerativas y productivas en el sector agropecuario, vinculadas a servicios con un valor agregado en los sectores industrial y de servicios. Si bien la República Dominicana presenta otras oportunidades en el sector rural y que incluyen, por ejemplo, al sector forestal y de turismo, estas áreas quedan fuera del alcance de esta evaluación. Las intervenciones que se plantean aquí —las cuales se respaldan mutuamente— fomentan el trabajo de base realizado por el gobierno dominicano, el sector privado del país (entre ellos miles de productores y residentes de las zonas rurales), los entes donantes internacionales y otros. En vista del entorno tan susceptible que rodea a quienes se dedican a los productos sensibles, como el arroz, los frijoles y los lácteos, el retraso o la inadecuación de las intervenciones podría empeorar considerablemente la situación imperante.

La diseminación del mensaje del CAFTA-DR. Este acuerdo comercial es un documento bastante complejo, especialmente con respecto al acceso a los mercados y la programación de la reducción de aranceles. Se deben comunicar estos y otros detalles complejos a través de mensajes simplificados dirigidos a la población en general. En este sentido, se debe desarrollar un programa de comunicaciones que aborde las frustraciones y los temores al explicar en qué consiste el proceso de transición y al ofrecer ejemplos que muestren los éxitos que ha logrado el país —especialmente con respecto a los nichos y el valor agregado de las líneas de productos— y al destacar el crecimiento del empleo como resultado del proceso. Debido a las vulnerabilidades actuales del sector, estos mensajes y explicaciones públicas pueden transformar la percepción negativa que podrían tener muchos productores de las zonas rurales sobre el CAFTA-DR.

La elaboración de una estrategia nacional complementaria para la diversificación agrícola. Se debe diseñar una estrategia para la diversificación agrícola. Para iniciar el diálogo y movilizar la participación de los actores institucionales más relevantes, se deben plantear los siguientes temas de discusión: 1) los cambios esperados dentro y fuera de las actividades productivas en las fincas, haciendas y lecherías; 2) las posibles consecuencias y la cuantificación de los beneficios que podrían derivarse de estos cambios; 3) las oportunidades de mercado, entre éstas la sustitución de importaciones y la ampliación de los mercados turísticos y de exportación, lo cual

incluye las oportunidades en Haití que todavía no se han abordado por completo; 4) el análisis de los costos de producción y de productividad que se han previsto para los productos sensibles, para así determinar lo que se necesita para mantenerse competitivo; 5) los empleos que estarán disponibles fuera del sector a medida que se amplíe este proceso; y 6) los posibles programas de protección social.

La revisión del modelo de *clústers* y su respaldo. Los conglomerados de productos (*clústers*) se han convertido en el medio principal para movilizar de forma eficaz los servicios de apoyo para que los pequeños y los medianos productores se preparen a emprender la transición, lo cual permite un crecimiento más amplio. La reducción resultante en los costos de transacción para los agricultores individuales y las PyMES, y las mayores oportunidades para acceder y aprovechar al máximo otros tipos de apoyo permiten velar por la sostenibilidad de los programas de *clústers*. Actualmente, USAID y el BID están colaborando con el CNC y con otras instituciones en la implementación de dos programas de *clústers* interrelacionados y dinámicos. Han surgido grandes expectativas sobre el hecho de que esta estructura ofrecerá servicios para mejorar la competitividad, pero de una forma que no fomente la dependencia tradicional de los proyectos de los entes donantes. En vista de que próximamente concluirán los programas de USAID y del BID, se sugiere conducir una revisión del enfoque de *clústers*, a fin de identificar las áreas que deben fortalecerse.

El estudio no pudo abarcar los siguientes elementos principales: la estructura organizativa, la generación de beneficios, las impresiones de los compradores y de los miembros, las herramientas administrativas para evaluar los costos operativos y las posibles ganancias, las estrategias de sostenibilidad (es decir, contribuciones de los miembros, sistemas de retención de cuotas, etc.), la comercialización de productos, los servicios técnicos e institucionales y estructuras de apoyo de segundo nivel.

Las lecciones aprendidas podrían documentar y fortalecer cualquier programa dentro de una segunda fase. Un programa de subvenciones competitivas también podría utilizarse para fomentar la segunda fase. Los *clústers* podrían competir por las subvenciones, las cuales se otorgarían a los solicitantes que ofrezcan las mejores perspectivas para prestar servicios a los productores. En ciertas situaciones, el proceso de licitación podría ampliarse para incluir también a grupos regionales, tal como el Consejo Agropecuario Unitario de San Juan. Podría necesitarse una entidad administrativa para lograr que la comercialización, los servicios técnicos y el seguimiento sean operativos, y para evaluar el crecimiento salarial y laboral, velando por que se logre la sostenibilidad de los *clústers*.

La creación de un sistema de extensión y de generación de tecnologías con base en la competitividad. Aunque el Sistema Nacional de Investigaciones Agropecuarias y Forestales (SNIAF) incorpora algunos elementos de extensión y de generación de tecnologías con base en la competitividad, los retos que enfrenta la República Dominicana son de tal magnitud que se necesita un mecanismo más amplio y en función del mercado. Los productores mencionaron la falta de mecanismos adecuados de apoyo como su obstáculo principal en el contexto del CAFTA-DR. La conducción de una amplia revisión de la experiencia dominicana e internacional contribuirá al diseño y al desarrollo de un sistema más pertinente. En los próximos párrafos se describen los elementos de un sistema modernizado.

Una red nacional de información científica y tecnológica. Esta red permitiría el acceso a diversos recursos a nivel mundial mediante proveedores tales como el CGIAR, los Programas de Apoyo para la Investigación Colaborativa (CRSP, por sus siglas en inglés), que financia USAID; y centros regionales de investigación como la FHIA. Las investigaciones se centrarían, entre otras cosas, en las siguientes áreas prioritarias: 1) las frutas y los vegetales, con especial atención en los sistemas orgánicos y los trópicos; 2) el manejo de invernaderos; 3) la conservación y el manejo del agua, al igual que el manejo integrado de plagas —en aquellas zonas donde se requiera una reducción considerable de los costos; 4) las tecnologías de pos-cosecha y las ciencias alimentarias (elemento fundamental para maximizar la generación de empleo con un valor agregado); y 5) los sistemas de control de los costos de administración agrícola para ofrecer información sobre las mejores prácticas. Al integrar la información, las experiencias y las instituciones dentro de la red de información, se podrían desarrollar nuevos centros de excelencia dentro del sistema nacional.

Un sistema nacional de laboratorios. A pesar de que la JAD, el ISA, FERQUIDO (una empresa privada de fertilizantes químicos) y el IDIAF tienen disponibles servicios de laboratorio, se debe conducir una revisión sistemática basada en las necesidades variables del mercado y en los requisitos del CAFTA-DR, a fin de velar por que los servicios ofrecidos se centren en las necesidades actuales, especialmente en el campo de la inocuidad alimentaria.

La transferencia tecnológica. Para poder ser eficaz, el sistema de extensión y de generación de tecnologías debe incluir medios rentables de transmisión de información y de estas tecnologías a los productores. Para lograrlo, se deben fortalecer algunos servicios públicos mientras, al mismo tiempo, se promueve la prestación de servicios complementarios en el sector privado. Se deben ofrecer servicios tales como formación de capacitadores, cursos breves sobre temas específicos, formación vocacional, programas de certificación para ONGs y proveedores del sector privado, guías de capacitación sobre las mejores prácticas y jornadas de campo, a fin de generar una aplicación más amplia de la información y las tecnologías para mejorar la competitividad, tal como la diseminación de información a través de la radio o de Internet. Asimismo, se deben examinar los enfoques de “cuotas por servicios prestados”.

El estímulo de la seguridad alimentaria y la diversificación empresarial. La utilización de semillas de arroz o frijol de alto rendimiento podría permitir que se satisfagan las necesidades de seguridad alimentaria con el uso de una menor cantidad de suelos. Aunque todavía deben analizarse las ventajas y las desventajas entre la prestación pública o privada de este insumo, un mejor manejo de los suelos podría servir como estímulo para la diversificación agrícola puesto que habría disponible más tierra para los cultivos no tradicionales.

Servicios financieros rurales. Actualmente, sólo un 3 por ciento del sector rural obtiene créditos de las empresas privadas. El fomento de la reconversión rural sin acceso a los servicios financieros de apoyo es una tarea imposible. Además, el sector agropecuario demanda productos crediticios que se adapten específicamente a los ciclos productivos. Se debe conducir una evaluación para recomendar mecanismos innovadores que motiven al sector financiero a ampliar sus carteras agrícolas. Entre las posibles iniciativas se podrían incluir la creación de un fondo de garantía y el diseño de productos de financiamiento a largo plazo que permitan que los

productores recuperen sus inversiones, lo cual reviste especial importancia si se toma en consideración los largos períodos de espera en el caso de los cultivos frutales. Debe estudiarse la metodología para préstamos de organizaciones como FONDESA —institución financiera con 15 años de exitosa experiencia en préstamos al sector rural— con el fin de duplicarlas o ampliarlas. También deben revisarse los seguros agrícolas como un medio factible para ampliar los préstamos. La revisión debe plantear mecanismos innovadores para la concesión de créditos que reduzcan los riesgos de los productores y los agronegocios, al igual que los costos de transacción a nivel individual.

El desarrollo de políticas y de servicios analíticos e informativos. En una economía cada vez más abierta, es de suma importancia que las políticas y los programas se guíen mediante la conducción de análisis sólidos y estratégicos. Se necesitará una cantidad considerable de conocimiento especializado a nivel profesional para poder fomentar servicios analíticos de apoyo y velar por un rumbo adecuado de las políticas. Entre las áreas principales se incluyen: 1) la capacidad de análisis de las políticas sectoriales que vincule a los elementos macro con el nivel micro, a fin de velar por que se toman en cuenta las ventajas y las desventajas del caso; 2) una inteligencia de mercado de alto nivel y análisis comparativos sobre los costos de producción, centrando la atención en las líneas de productos primarios tradicionales y no tradicionales de la República Dominicana, lo que incluye cambios en los productos y las oportunidades para emprender intervenciones con un valor agregado; 3) el seguimiento periódico de los hogares del sector rural para evaluar la forma en que se están produciendo cambios en su ingreso y en los medios de sustento durante este período de reconversión (posiblemente mediante el uso de la encuesta que actualmente financia el BID, como punto de partida); 4) un servicio de información que incluya el impacto de los tratados de libre comercio en productos específicos y el cumplimiento de los requisitos establecidos; y 5) asistencia en asuntos técnicos relacionados con el sector sobre temas prioritarios reglamentarios y el fortalecimiento de la capacidad comercial.

La ampliación de la base del capital humano. La República Dominicana enfrenta una escasez de capital humano con la experiencia y conocimientos necesarios para estimular la competitividad. A pesar de que hace algunas décadas un amplio grupo de expertos agrícolas recibió el apoyo de USAID y de otros entes donantes para obtener sus títulos de postgrado, muy poco se ha hecho en años recientes para ampliar la base del capital humano. La excepción más notoria es el programa de maestrías del CEDAF en las universidades nacionales, el cual se expuso en páginas anteriores. Sin embargo, reviste especial importancia que se ofrezca a un grupo de candidatos la oportunidad de obtener sus títulos de maestría y de doctorado en áreas tales como biotecnología, agroecología, ciencias de tecnología alimentaria, comercio internacional y sistemas de información.

El fortalecimiento de los servicios de inspección de sanidad animal y vegetal. Mediante el financiamiento, la asistencia técnica y la capacitación que ha ofrecido el programa PATCA del BID, actualmente la SEA cuenta con una Unidad de Sanidad Animal y Vegetal e Inocuidad de Alimentos. A fin de complementar la nueva capacidad de la SEA, se deben revisar los servicios de inspección de sanidad animal y vegetal del sector público agropecuario, y formular recomendaciones para mejorarlos. Debido al potencial de crecimiento del sector del mango, este equipo también debe evaluar la forma más eficaz de ampliar sus exportaciones, en cumplimiento con los sistemas de control y de reglamentación para el manejo integrado de la mosca de la fruta

(drosófila). Debido a que existen varios centros de embarque y de producción en la República Dominicana, el gobierno de este país debe explorar la posibilidad de establecer un servicio de inspección previa para productos certificados.

La promoción de sinergias agropecuarias y turísticas ambientalmente sostenibles. El turismo representa una de las principales actividades económicas de la República Dominicana. Recientemente, el ecoturismo y las preocupaciones afines en torno a la sostenibilidad han adquirido un gran apoyo a nivel mundial. Si bien la República Dominicana posee numerosas áreas protegidas y zonas de anidamiento para aves exóticas, en reiteradas ocasiones, los habitantes de tierras aledañas y con recursos limitados pasan por alto las restricciones del uso de suelos, lo cual conduce a un continuo deterioro. Paradójicamente, la República Dominicana se ha transformado en un país líder en la exportación de productos orgánicos, lo cual incluye al café y al cacao, cuyos cultivos abarcan la mayor parte de sus bosques secundarios. El desarrollo esmerado de un programa de promoción con un doble propósito y que haga énfasis en la sostenibilidad estimularía las contribuciones de valor agregado de ambos sectores, y crearía nuevas oportunidades laborales.

Servicios de planificación estratégica para productos sensibles. Debido a la tendencia de algunos productores de esperar hasta que se ofrezca asistencia gubernamental o de postergar ciertas cosas a medida que avanza la transición, al igual que a la complejidad de decidir cuáles son los cambios empresariales más adecuados, es esencial desarrollar la habilidad de identificar los subsectores afectados para poder catalizar esta transición. Una investigación que financió el BID, titulada “Estudio de los Índices de Competitividad de los Sectores Agropecuario y Alimenticio en la República Dominicana”, utilizó un análisis comparativo sobre el “saldo” de cada sector para identificar a los más afectados. Al utilizar estos resultados, un grupo de renombrados especialistas dominicanos e internacionales en el campo del sector privado pudo trabajar con varios sectores o grupos de productores escogidos para revisar la estrategia y los esfuerzos actuales, al igual que para sugerir mejorar cuando ello fuera pertinente. Asimismo, los funcionarios nacionales podrían elaborar manuales, según fuera necesario, y distribuirlos ampliamente cuando ello sea adecuado.

La facilitación de la diversificación de los pequeños productores. A pesar de las mejores intenciones, quizás algunos productores, especialmente los más pequeños, no puedan encontrar empleo fuera del agro, o en actividades afines, a medida que la República Dominicana va abriendo más su economía. El Programa Mundial de Alimentos (PMA), en su nueva función como proveedor de asistencia técnica a los programas de ayuda alimentaria del gobierno dominicano, ha explorado la posibilidad de implementar un programa de protección social que ofrecería apoyo alimentario básico a las familias afectadas, basándose en la asistencia escolar, los indicadores de salud y diversos puntos de referencia relativos a la reconversión de las actividades productivas. Merece la pena examinar este enfoque como parte de un plan estratégico general.

La función de facilitación del Comité del CAFTA-DR para el Fortalecimiento de la Capacidad Comercial. El mandato del Comité del CAFTA-DR para el Fortalecimiento de la Capacidad Comercial es ayudar a fomentar el proceso de transformación que deben enfrentar las partes del acuerdo. El Comité se encuentra en una situación ventajosa para fungir como ente

facilitador entre una amplia gama de actores, tales como funcionarios del sector público (comercio, agricultura y finanzas), el sector privado y otros donantes. Para desempeñar este papel, el Comité podría desear establecer un subcomité que se centre en la promoción de la diversificación agrícola impulsada por el comercio, al ofrecer un mecanismo de coordinación/facilitación para ayudar a los países que forman parte del CAFTA-DR y a los entes donantes a movilizar el apoyo necesario para lograr su objetivo general y mantener el dinamismo necesario para su consecución. Para ayudar a mantener este subcomité, se recomienda que cada una de las partes designe a un representante oficial adecuado dentro del mismo, con la autoridad suficiente para coordinar esfuerzos con funcionarios públicos y el sector privado en el ámbito interno.

Coordinación con los entes donantes. Se necesita una cantidad considerable de apoyo técnico y financiero para el éxito del proceso de diversificación agrícola. Una coordinación más intensa entre las agencias donantes ayudará a continuar centrándose en la necesidad de aumentar el apoyo financiero y de velar por que los recursos se inviertan para lograr el máximo impacto posible en la aceleración de la diversificación agrícola impulsada por el comercio. En algunos casos, ya están en marcha procesos de coordinación entre los entes donantes dentro de un país. El Comité para el Fortalecimiento de la Capacidad Comercial, en estrecha coordinación con los funcionarios de USAID en el país, está en una posición ventajosa para facilitar esta coordinación, en apoyo a los esfuerzos de los países para diversificar sus sectores agropecuarios. Próximamente, el BID ampliará su cartera para incluir su apoyo a la diversificación rural, a un grado tal que tanto el gobierno dominicano como los Estados Unidos puedan acelerar el desembolso de fondos y la implementación de los programas, al igual que influir en el diseño de los programas pendientes con otras agencias donantes. Con estos avances, el proceso para la diversificación agrícola impulsada por el comercio puede desarrollarse a un ritmo más acelerado. El plan estratégico que se mencionó anteriormente puede utilizarse como herramienta para dirigir y forjar futuras iniciativas de asistencia.

La priorización de beneficios bajo el CAFTA-DR. Debido a la vital importancia que reviste el CAFTA-DR en la región, el apoyo de los entes donantes (previsto o probable) y la relevancia de introducir cuanto antes las iniciativas para la diversificación rural, proponemos el establecimiento de una revisión bilateral conducida con regularidad, en conexión con la reunión anual de la Comisión del Acuerdo del CAFTA-DR.

I. BIBLIOGRAFÍA CITADA

Arocha, Marcos, Bruce Bolnick y Ann Ruengsorn. 2006. *Dominican Republic: Economic Performance Assessment*. Nathan Associates. Presentado ante USAID. Washington, DC.

Banco Interamericano de Desarrollo. 2001. Washington, D.C.

Banco Mundial. 2004. *Inequality in Latin America & the Caribbean: Breaking with history?* Washington, D.C.

Banco Mundial. 2007. *World Development Indicators Online*. World Bank: Washington, D.C.

Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo (BID). 2006. Informe sobre la pobreza en la República Dominicana: Logrando un crecimiento económico que beneficie a los pobres. Washington, D.C.

Brechelt, Andrea, Ph.D. 2004. *El Mercado nacional e internacional para los productos orgánicos de la República Dominicana*. Fundación Agricultura y Medio Ambiente, Santo Domingo.

Centro de Exportación e Inversión de la República Dominicana (CEI-RD). Investment in Dominican Republic. Página de Internet del CEI-RD. <http://www.cei-rd.gov.do>, consultada en abril del 2007.

Chemomics International. 2006. Dominican Republic Competitiveness and Policy Program: Annual Report FY06 October 05-September 06, and Annual Work Plan FY07 October 06-September 07. Presentado ante USAID-DR. Washington, D.C.

Consejo Nacional de Competitividad. 2007. Plan Nacional de Competitividad Sistémica de la República Dominicana. Santo Domingo.

Guerrero, Milcíades. Sector agrícola se prepara para TLC. Palacio 3:112, 5 al 11 de febrero del 2007, p. 5. Santo Domingo: Dirección de Información, Prensa y Publicidad de la Presidencia.

Instituto Dominicano de Investigaciones Agropecuarias y Forestales (IDIAF). 2003. Plan estratégico 2003-2013. Santo Domingo.

Instituto Superior de Agricultura (ISA). 2007. Panfleto informativo. Santo Domingo.

---. 2005. Plan estratégico 2005-2015. Santiago de los Caballeros.

Junta Agroempresarial Dominicana. Página de Internet: <http://www.jad.org.do>, consultada en abril del 2007.

Lantigua, Juan. 2007. *Desarrollo de los mercados financieros rurales de la República Dominicana de Cara al CAFTA-DR*. Elaborado para la Misión CAFTA-DR Rural.

Peña, Pedro Pablo. 2007. Programa nacional de inversiones de mediano plazo y perfiles de proyectos de inversión financiados. Elaborado para la Organización de las Naciones Unidas para la agricultura y la alimentación (FAO).

---. 2006. *Estudio de índice de competitividad del sector agroalimentario de la República Dominicana*. Proyecto de Apoyo a la Transición Competitiva Agroalimentaria (PATCA). SEA y BID. Santo Domingo.

De los Santos, Jesús y Teófilo Gómez. 2004. *Impacto del tratado de libre comercio República Dominicana Estados Unidos en el sector agro-alimentario en la República Dominicana: El caso de los bienes agroalimentarios sensibles*. Secretaría de Estado Agricultura. Santo Domingo.

De los Santos, Saturnino y David Hansen, 2004. Demandas y necesidades de formación de recursos humanos para el sector agropecuario y forestal en la República Dominicana. Centra para el Desarrollo Agropecuario y Forestal (CEDAF). Santo Domingo.

Secretaría de Estado de Agricultura (SEA). 2007. Plan operativo sectorial agropecuario 2007. Santo Domingo.

---. 2005. Diagnóstico del sector agropecuario 2005. Santo Domingo.

Secretaría de Estado de Industria y Comercio. 2007. Plan de Acción Nacional. Santo Domingo.

Sistema Nacional de Investigaciones Agropecuarias y Forestales (SNIAF). 2007. Inversión en investigación agrícola pública en la República Dominicana.

J. LISTA DE PERSONAS ENTREVISTADAS

República Dominicana		
Nombre	Título	Afiliación
Sector público		
Amilcar Romero	Senador	Congreso Nacional
Andrés Bautista	Senador	Congreso Nacional
Adriano Sánchez Roa	Senador	Congreso Nacional
Salvador Jiménez	Secretario	Secretaría de Estado de Agricultura (SEA)
Luis Ramón Rodríguez	Subsecretario	SEA
Leandro Mercedes	Subsecretario	SEA
Magdalena Lizardo Espinal	Directora	Secretaría de Estado, Planificación y Desarrollo
Guarocuya Félix	Subsecretario	Secretaría de Estado, Planificación y Desarrollo
América Bastida	Subsecretaria de Cooperación Internacional	Secretaría de Estado, Planificación y Desarrollo
Alberto Durán	Especialista en comercio internacional	Dirección de Comercio Exterior (DICOEX), Secretaría de Estado de Industria y Comercio
René Taveras		DICOEX
Andrés Van der Horst Álvarez	Director ejecutivo	Consejo Nacional de Competitividad (CNC)
Julián Cruz Herasme	Administrador, FONDEC	CNC
Jaime Moreno	Coordinador de Turismo	CNC
María de Lourdes Núñez	Asesora, facilitación comercial y logística	CNC
Gabriel Domínguez	Director, Unidad Tecnología	Consejo Nacional de Investigación Agropecuaria y Forestal (CONIAF)
José Antonio Nova	Director, Unidad de Alta Tecnología	CONIAF
Henry Guerrero	Director, Unidad de Agricultura Competitiva	CONIAF
Ofelia de Castro	Director, Planificación	CONIAF
Alejandro Gómez	Director, Monitoreo	CONIAF
Víctor Payano	Director	CONIAF
Rafael Pérez Duverge	Director	Instituto Dominicano de Investigaciones Agropecuarias y Forestales (IDIAF)
Ramón Arbona	Coordinador de operaciones, Oficina Ejecutiva	IDIAF
Quilvio Cabrera	Director	Instituto Agrario Dominicano (IAD)
Raúl Peralta	Gestión de planificación	IAD
Paíno Abréu Collado	Administrador general	Banco Agrícola de la República Dominicana
Argentina Betances	Coordinadora general	Proyecto PATCA del BID
Sector privado		
Osmar Benítez	Vicepresidente ejecutivo	Junta Agroempresarial Dominicana (JAD)

República Dominicana		
Nombre	Título	Afiliación
Margarita Gil	Especialista en legislación de tierras	JAD
Virgilio Mayol	Gerentes de proyectos	JAD
Bolívar Toribio Veras	Director	Consejo Nacional para la Reglamentación y el Fomento de la Industria Lechera (CONALECHE)
Juan C. Recio	Director ejecutivo	CONALECHE
Otto González	Asesor	CONALECHE
Manuel Matos	Productor	Asociación de Productores San Juan
Isidoro de la Rosa	Presidente	Confederación Nacional de Cacaocultores Dominicanos
Luis Cuevas	Director de planificación	Agroforestal Macapi, S.A.
Quilvio Jorge	Director	Fondo para el Desarrollo (FONDESA)
Juan Antigua	Representante	FONDESA
Isabel Abreu Núñez	Gerente de ventas y mercadeo	FERQUIDO
Roberto Serrano Oms	Gerente general	Peravia Industrial
Luis Zoquier	Director de agricultura	Peravia Industrial
Pablo de Los Santos	Director de manufacturas	Peravia Industrial
Enriquillo Rivas	Miembro, Junta Directiva	Corporación Avícola Ganadera Jarabacoa
José Rafael Villar	Presidente	Exportadora Villar
Instituciones multilaterales e internacionales		
Bélgica Núñez	Especialista sectorial	BID
Antonio Morales	Representante	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO)
Víctor de Ángeles	Representante	IICA
Pável Isa Contreras	Director	Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas (PMA)
ONGs, sector académico y otros		
Benito Ferreiras	Rector	Instituto Superior de Agricultura (ISA)
Domingo Carrasco	Vicerrector	ISA
Ángel Castillo	Vicerrector	ISA
César Cruz	Vicerrector	ISA
Rafael Ledesma	Profesor	ISA
Luis Crouch	Presidente, Junta Directiva	Centro para el Desarrollo Agropecuario y Forestal (CEDAF)
Juan José Espinal	Director ejecutivo	CEDAF
Teófilo Suriel	Gerente, planificación y estudios	CEDAF
Sésar Rodríguez	Director ejecutivo	Consortio Ambiental Dominicano (CAD)
Francisco Cueto Villamán	Director	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)
Daniel O'Neil	Director, Proyecto "Nuestra Frontera"	Fundación Panamericana para el Desarrollo (FPD)

República Dominicana		
Nombre	Título	Afiliación
Andrea Brechelt	Directora ejecutiva	Fundación Agricultura y Medio Ambiente (FAMA)
Agencias del gobierno de los Estados Unidos		
Jamie Rothschild	Agregado agrícola	USDA
Carlos Suárez	Especialista en comercialización	USDA
Fradbelin Escarramán	Asistente de comercialización	USDA
Richard J. Goughnour	Director de misión	USAID
William Brands	Director adjunto de misión	USAID
Duty Greene	Asesor de políticas económicas	USAID
Luis González	Coordinador de políticas económicas	USAID
Jeffery Cohen	Oficial de programas	USAID
Odalís Pérez	Oficial de energía y medio ambiente	USAID
Andrew Herscowitz	Asesor jurídico regional para el Caribe	USAID
Danilo Cruz De Paula	Jefe de misión	USAID/Programa de Competitividad y Políticas (CPP)
Rubén Núñez	Especialista en comercio y políticas	USAID/CPP
Juan José Aracena	Especialista de conglomerados agrícolas	USAID/CPP
Rafael Leger Aliés	Director/productor	Conglomerado de mango USAID/CPP
Elsó Jáquez	Director	Conglomerado de banano, USAID/CPP

SECCIÓN 5: EL SALVADOR

ACRÓNIMOS

ALC	América Latina y el Caribe
ANEP	Asociación Nacional de la Empresa Privada
ARENA	Partido Alianza Republicana Nacionalista
BCR	Banco Central de Reserva
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAFTA-DR	Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos, Centroamérica y la República Dominicana
CENTA	Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria y Forestal
COEXPORT	Corporación de Exportadores de El Salvador
CONADEI	Comisión Nacional de Promoción de Exportaciones e Inversiones
CONAMPYE	Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa
DFID	Departamento del Reino Unido para el Desarrollo Internacional
ENADE	Encuentro Nacional de la Empresa Privada
EXPORTA	Agencia de Promoción de Exportaciones
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FOEX	Fondo de Fomento a las Exportaciones
FUNDE	Fundación Nacional para el Desarrollo
FUSADES	Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social
ICC	Iniciativa de la Cuenca del Caribe
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
MCC	Corporación Reto del Milenio (por sus siglas en inglés)
MCCA	Mercado Común Centroamericano
MINEC	Ministerio de Economía
ONU/CEPAL	Comisión Económica de la ONU para América Latina y el Caribe
OPE	Oficina de Políticas y Estrategias, Ministerio de Agricultura y Ganadería
PIB	Producto Interno Bruto
PMA	Asociación Comercializadora de Productos (por sus siglas en inglés)
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PRA	Proyecto de Reconversión Agrícola
RUTA	Unidad Regional de Asistencia Técnica (por sus siglas en inglés)
TCB	Fortalecimiento de la Capacidad Comercial (por sus siglas en inglés)
TLC	Tratado de Libre Comercio
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte (también se le conoce como NAFTA, por sus siglas en inglés)

SECCIÓN 5: EL SALVADOR

A. INTRODUCCIÓN

De los 5,7 millones de habitantes de El Salvador, el 41 por ciento —es decir, unos 2,3 millones— vive en zonas rurales. La guerra civil, que inició en 1980 y se prolongó hasta 1992, afectó a amplios segmentos de la población, primordialmente en el sector rural. Al mismo tiempo, el gobierno ejecutó una serie de reformas agrarias de gran trascendencia. Estos acontecimientos, junto con un apoyo inadecuado a las subsiguientes reformas macroeconómicas, han contribuido al surgimiento de un entorno que impone enormes retos al estímulo de un crecimiento general como respuesta al CAFTA-DR y a la globalización. Aunque existe una notoria demanda de productos alimenticios y de exportaciones agroindustriales afines que podrían contribuir al crecimiento del empleo y los salarios, es muy posible que la habilidad de El Salvador sea limitada para responder a esta demanda. Esta reseña ofrece un análisis multifacético y sugiere un marco para ayudar a los dirigentes nacionales y a sus contrapartes donantes a abordar los retos y las oportunidades que ofrecen tanto el CAFTA-DR como la globalización.

B. RESUMEN MACROECONÓMICO

A partir de 1989, las cuatro administraciones consecutivas del partido Alianza Republicana Nacional (ARENA) han logrado mantener el período más largo de políticas económicas congruentes en la historia de El Salvador. Su apoyo a las reformas de mercado y a los acuerdos comerciales con México, Panamá, Chile y la República Dominicana dio como resultado un cambio dramático, pasando de una estructura de sustitución de importaciones a una estrategia de economía abierta para el crecimiento económico. Desde 1989, El Salvador ha privatizado y liberalizado sectores de suma importancia tales como las telecomunicaciones, la electricidad y la banca; ha reducido sus aranceles externos, ha reestructurado su sistema de pensiones con base en el modelo chileno, ha introducido importantes reformas tributarias y ha dolarizado su economía.

Durante todo este período de liberalización económica, El Salvador ha continuado experimentando un movimiento migratorio de gran magnitud, provocado inicialmente por el conflicto político que comenzó en la década de los 70, pero que todavía persiste debido a las oportunidades económicas tan limitadas. A pesar de que las remesas de los emigrantes han sido considerables —en el 2005 superaron los \$3 mil millones, lo que equivale al 16 por ciento del PIB— los salvadoreños sólo han utilizado un pequeño porcentaje de esta afluencia de dinero para financiar las inversiones. En las zonas rurales, en las que la ayuda financiera proveniente de los familiares radicados en los Estados Unidos puede superar los ingresos agrícolas, las remesas han permitido que una gran cantidad de personas se retire de la fuerza laboral.

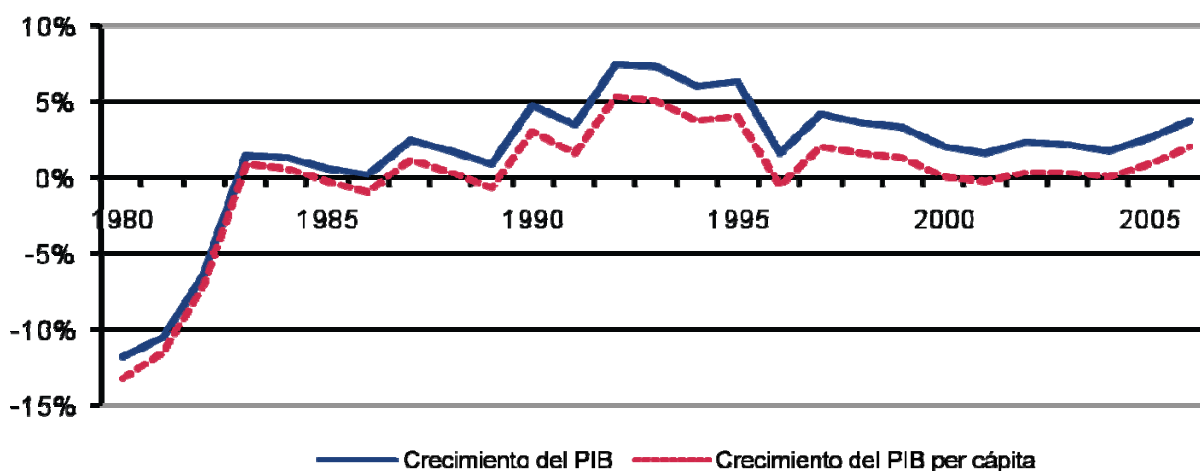
La paradoja económica de El Salvador es su deficiente desempeño económico, a pesar de las reformas a favor del mercado y de la circulación de las remesas. El débil crecimiento del PIB ha generado frustración, delincuencia y una mayor emigración. La inversión pública únicamente representa entre el 3 y el 4 por ciento del PIB, lo cual restringe las inversiones en bienes públicos que podrían aumentar la competitividad. Las reformas internas de mayor importancia deben

abordar los vínculos intersectoriales, los niveles de productividad y los costos operativos, los índices de ahorro y de inversión pública, la seguridad y el acceso a la tecnología (ANEP 2005).

C. PRINCIPALES INDICADORES ECONÓMICOS

Tendencias del Producto Interno Bruto. El Gráfico 1, que destaca las tendencias del PIB desde 1980, muestra los efectos positivos de las reformas estructurales y de las políticas que dieron inicio en 1989. No obstante, estas reformas fueron insuficientes para mantener un crecimiento más allá del mediano plazo. A partir de 1997, el deterioro en los precios del café (algo que no se revirtió hasta fechas recientes), al igual que los desastres naturales, han logrado que el promedio anual del crecimiento del PIB se mantenga en menos de un 3 por ciento.

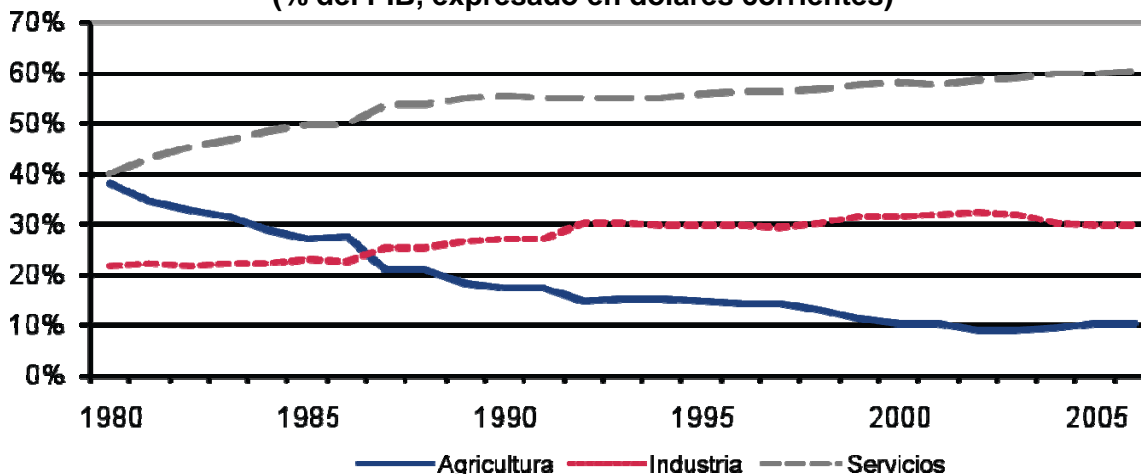
Gráfico 1: Crecimiento del PIB y del PIB per cápita, 1980-2006 (variación porcentual anual)



Fuente: Banco Mundial 2007.

Las amplias tendencias sectoriales que se muestran en el Gráfico 2 señalan el descenso, desde 1980, de la participación agrícola dentro del PIB, al igual que la creciente importancia relativa de la industria (aunque ésta ha disminuido en años recientes) y de los servicios.

Gráfico 2: Valor agregado según los amplios sectores económicos, 1980-2006 (% del PIB, expresado en dólares corrientes)

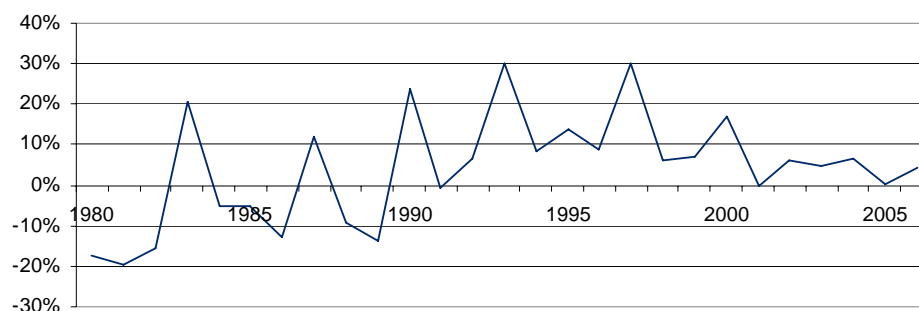


Fuente: Banco Mundial 2007. Datos para el período 1980-1989 se han extrapolado de las cifras reales del PIB.

Hasta finales de los años 70, el sector agropecuario generaba aproximadamente el 20 por ciento del PIB, el 67 por ciento de las divisas fuertes y el 27 por ciento de los ingresos procedentes de los impuestos, y empleaba al 50 por ciento de la fuerza laboral salvadoreña (IICA 2004). Durante ese mismo período, el país disfrutó de una tasa de crecimiento del PIB de un 5 por ciento. Sin embargo, desde finales de los 70 y hasta principios de los 90, el panorama agrícola se transformó rápidamente debido al conflicto armado, las reformas agrarias que condujeron a la descapitalización monetaria, humana e institucional; el brusco colapso del comercio dentro del Mercado Común Centroamericano (MCCA), el cual estaba sumamente protegido, y una serie de profundos ajustes macroeconómicos que redujeron los servicios del sector público, en particular en el sector agropecuario. En términos generales, las empresas tradicionales de más alto valor dirigidas a la exportación (es decir, café, azúcar y ganado), al igual que las actividades agroindustriales afines y su fuerza laboral, se contrajeron durante este período (DFID 2004). En cambio, el subsector de granos básicos de menor valor (maíz, frijol, sorgo y arroz) se transformó en el subsector agrícola predominante y generó el 20 por ciento del PIB del sector agropecuario (ídem). Tras experimentar unos cuantos aumentos repentinos a principios de los 90, entre 1995 y el 2005, el sector agropecuario creció a una tasa anual combinada de tan sólo un 1,3 por ciento, lo cual representó el porcentaje más bajo de la región (ONU/CEPAL 2007). Aunque recientemente se han observado ciertas mejoras, debido particularmente al alza en los precios de los productos básicos, este débil crecimiento se debió principalmente a la limitada atención que se prestó al mejoramiento de la productividad de la tierra y la mano de obra, en el contexto de las principales reformas macroeconómicas introducidas, al igual que a cuatro décadas de sustitución de importaciones, conflictos rurales y reformas agrarias (ídem). Entre 1998 y el 2006, el crecimiento promedio anual del PIB fue de tan sólo un 2,7 por ciento (Banco Mundial 2007) y otros sectores económicos no pudieron absorber la creciente fuerza laboral; a la vez que un sector agropecuario de poco crecimiento respaldaba a una fuerza laboral de 474,000 obreros, transformándose así en el segundo empleador del país (ídem).

La expansión comercial y los cambios hacia las exportaciones agrícolas no tradicionales. La Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC), al igual que las intervenciones de las políticas en función del mercado y de los acuerdos comerciales que introdujeron las administraciones de ARENA, han promovido el cambio en El Salvador. El Gráfico 3 muestra que, desde los años 80, los niveles de exportación se han ampliado poco a poco. Entre 1995 y el 2005, la exportación de bienes y servicios se duplicó, pasando de \$1,6 mil millones a \$3,4 mil millones y en general abarcó el 20 por ciento del PIB de la nación. Sin embargo, a partir del 2000, la tasa de crecimiento de las exportaciones se ha desacelerado.

Gráfico 3: Exportación de bienes y servicios, 1980-2006
(Variación porcentual anual, expresada en dólares corrientes del 2000)

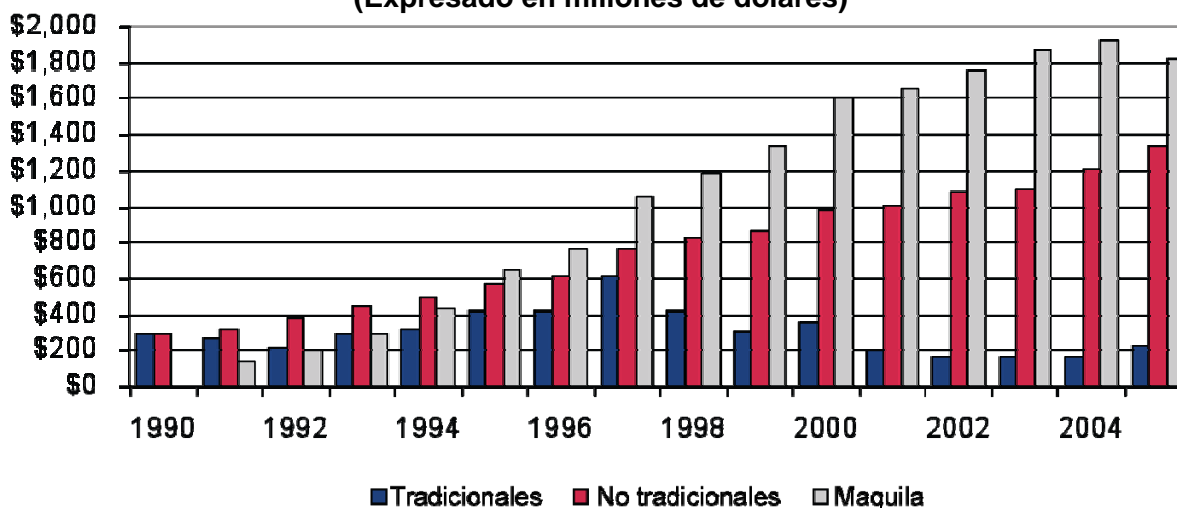


Fuente: Banco Mundial 2007.

La composición de los productos de exportación ha cambiado considerablemente, ya que ahora los productos primarios con precios volátiles, incluidos los granos básicos, son menos importantes que los productos manufacturados o procesados, cuyos precios son más estables. Mientras que en los 70 las exportaciones consistían primordialmente en productos agrícolas, en el 2007 las exportaciones tradicionales (principalmente café, azúcar, algodón y camarones) sólo representaron el 8 por ciento del total de los ingresos de exportación en El Salvador, mientras que los textiles y la ropa, incluidas las maquilas, equivalen al 45,1 por ciento y las exportaciones no tradicionales al 46,9 por ciento (EXPORTA 2007). Las transformaciones surgieron como una respuesta directa a los cambios en el mercado global y al incremento de la competencia en otros países. Por ejemplo, debido a la expansión de China en el sector textil, las exportaciones de El Salvador en esta rama se redujeron en un 2,8 por ciento en el 2004 y en un 5,2 por ciento en el 2005 (ANEP 2006). Mientras que la contribución de los productos agrícolas primarios al PIB decreció, el aporte del sector a las exportaciones industriales aumentó notablemente. En la actualidad, 10 de los 21 subsectores del sector industrial dependen de la transformación de productos agrícolas primarios (carne, lácteos, repostería, azúcar, refrescos, tabaco, madera y otros productos alimenticios). Estos productos se combinan para formar el sector de exportación más grande de El Salvador (ídem.)

El Gráfico 4 refleja más claramente la relevancia de las exportaciones agrícolas no tradicionales y la decreciente importancia de las exportaciones tradicionales. Mientras que los productos agrícolas frescos, tales como frutas, marañón, huevos y semillas de ajonjolí, han mostrado un crecimiento impresionante, los productos de alimentos procesados se han convertido en la segunda categoría de exportación más grande en El Salvador. Entre 1989 y el 2003, la exportación de productos alimenticios aumentó vertiginosamente de \$28 millones a \$239 millones (Magaña y Prada 2005). A pesar de que estos productos se permitían bajo la ICC, una mayor apertura como resultado del CAFTA-DR fomenta la creciente demanda de productos alimenticios, lo que incluye productos étnicos — tales como atún, galletas saladas, repostería, entremeses, refrescos, tortillas, pupusas, hierbas finas, plantas culinarias, y quesos— para los 2,5 millones de consumidores salvadoreños que residen en los Estados Unidos (Taylor, et al. 2006).

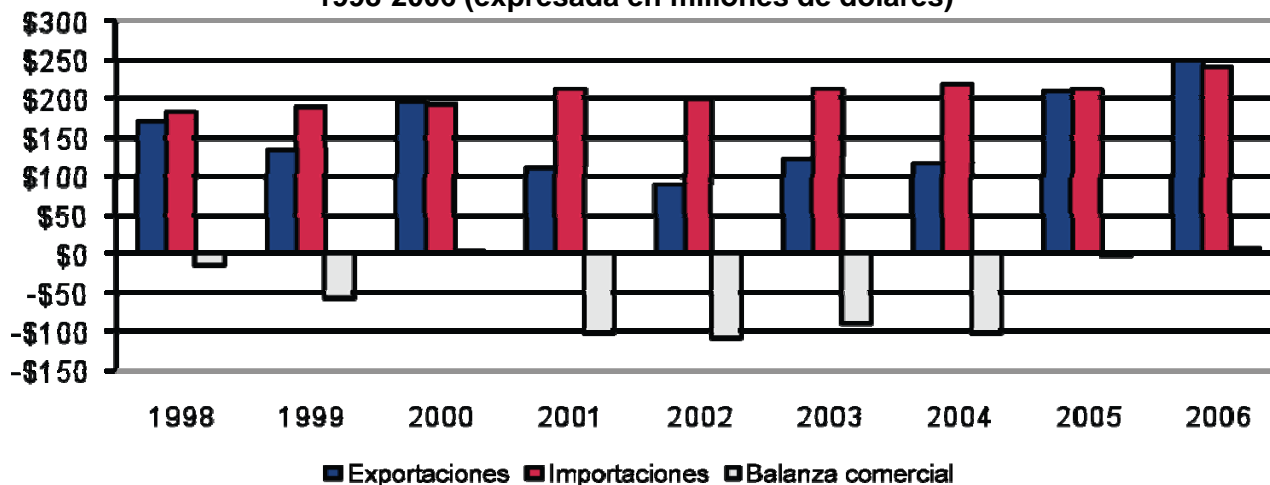
Gráfico 4: Valor de las exportaciones por categoría general. Años seleccionados, 1990-2005
(Expresado en millones de dólares)



Fuente: Corporación CARANA, con base en datos del Banco Central de El Salvador

Los Estados Unidos es primordialmente el socio comercial más importante para El Salvador puesto que, por ejemplo, en el 2006 captó más del 57 por ciento de sus exportaciones y contribuyó con más del 40 por ciento de sus importaciones (BCR 2006). Desde 1998, las importaciones agrícolas salvadoreñas provenientes de los Estados Unidos han permanecido bastante constantes, mientras que sus exportaciones han fluctuado considerablemente y, por lo general, la balanza comercial se ha inclinado a favor de los Estados Unidos (véase el Gráfico 5).

Gráfico 5: Balanza Comercial de El Salvador con los Estados Unidos
1998-2006 (expresada en millones de dólares)



Fuente: Corporación CARANA, con base en datos de la Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos.

La pobreza. Las estadísticas sobre la pobreza en El Salvador varían según la fuente. Aunque con el tiempo se han observado ciertas mejoras, los datos de la encuesta nacional de hogares todavía muestran deficiencias. Las fuentes primarias de estos datos señalan que la pobreza urbana

disminuyó considerablemente, pasando del 60,9 por ciento de la población en 1988 al 38,7 por ciento en 1997. La pobreza rural, cuyos datos sólo están disponibles a partir de la encuesta de 1991-1992, decreció con más lentitud, pasando del 66,1 por ciento en el período de esa encuesta inicial al 61,6 por ciento en 1997 (Zuvekas 1999). Una serie de recientes revisiones exhaustivas del “Encuentro Nacional de la Empresa Privada para El Salvador 2024” — que efectuaron la Comisión Nacional de Desarrollo, la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES), la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE), la Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP) y las Naciones Unidas— mostraron que en realidad se habían subestimado los indicadores de la pobreza en El Salvador y que aún con el gran movimiento migratorio, las remesas y los esfuerzos de asistencia gubernamental se observaron inequidades socioeconómicas (ANEP 2006).

Cuadro 1: Distribución porcentual de las poblaciones pobres, según su ubicación urbana y rural: 1995-2003

Año	Total	Personas por debajo de la línea de pobreza				Personas por debajo de la línea de extrema pobreza			
		Capital	Capitales departamentales	Otras zonas urbanas	Zonas rurales	Capital	Capitales departamentales	Otras zonas urbanas	Zonas rurales
1995	100	15.9	10.9	20.1	54.0	10.1	8.6	18.8	62.5
1996	100	15.1	10.0	19.8	55.1	8.9	7.9	19.9	63.9
1997	100	13.5	10.8	19.9	55.8	6.9	8.2	20.2	64.8
1998	100	19.0	8.3	19.2	53.6	12.5	7.0	18.4	62.1
1999	100	18.6	8.6	18.5	54.4	11.0	6.4	17.6	65.0
2000	100	18.3	8.6	18.0	55.2	11.0	5.9	46.9	67.1
2001	100	20.2	8.4	18.2	53.2	13.7	5.9	16.4	63.9
2002	100	19.1	8.6	19.0	53.3	14.1	6.8	16.7	62.4
2003	100	21.2	8.0	19.8	51.0	12.3	6.3	20.0	61.4

Fuente: FUSADES 2004.

La pobreza en El Salvador es un fenómeno predominantemente rural. El 51 por ciento de la población del país es rural y según se muestra en el Cuadro 1, aún en fechas tan recientes como el 2003, más de la mitad de todos los pobres (1,2 millones de personas) y más del 60 por ciento de quienes vivían en condiciones de extrema pobreza (737,000 habitantes) eran residentes rurales. A pesar de que el porcentaje de grupos pobres que viven en las zonas rurales ha decrecido desde el 2000, debido en parte a la emigración, las remesas y los esfuerzos de asistencia gubernamental, muy poco de esta reducción se puede atribuir al crecimiento del empleo dentro del sector rural⁸.

D. DINÁMICA DE LA ECONOMÍA RURAL

⁸ A pesar de que este estudio consultó a renombradas instituciones nacionales e internacionales que se dedican al tema de la pobreza rural, se descubrió que los cálculos de la pobreza y de la extrema pobreza en el sector rural de un país pueden variar dependiendo de la fuente consultada y de la metodología utilizada. Con el fin de presentar comparaciones uniformes entre los países, según se describe en los Cuadros C.1 y C.2 del Anexo C en el Volumen 1, se utilizaron datos de la ONU/CEPAL. Tal como se explica en el Volumen 1, el 56,8 por ciento de la población rural de El Salvador vive en la pobreza (con menos de \$2 diarios), mientras que el 26,6 por ciento de esa población vive en condiciones de extrema pobreza (con menos de \$1 al día).

Aunque las nuevas perspectivas para la diversificación del sector agropecuario están mostrando un potencial considerable, la producción real y los cambios en el comercio de las empresas han sido insuficientes para estimular un crecimiento económico general. Dani Rodrik, consultor de FUSADES, concluyó que el lento crecimiento económico se debe al desarrollo insuficiente de nuevas actividades productivas en torno a las diversas líneas de productos (Rodrik 2004, citado en Argumedo 2005). A continuación se presentan los factores que han limitado el crecimiento del sector rural y otros que respaldarán el surgimiento de impulsores del desarrollo, especialmente en el contexto del CAFTA-DR y la globalización.

La disminución de los precios directos de los principales cultivos estanca los niveles de ingreso de los más pobres. Entre 1991 y el 2002, los precios de los granos básicos experimentaron una caída del 50 por ciento en términos reales (Beneke de Sanfeliú y Shi 2004), lo cual produjo un impacto significativo debido a la posición de este subsector como el más grande dentro de la agricultura (DFID 2004). Esta realidad se complica aún más debido a que la productividad del sector agropecuario en El Salvador es la más baja entre sus competidores del CAFTA-DR (ídem). Estas dinámicas tan deplorables se traducen en el hecho de que unas 322,245 empresas agropecuarias (con un promedio de 6 miembros por familia), de las cuales el 80 por ciento se dedica a la producción de granos básicos, están ayudando a mantener el bienestar de 1,9 millones de personas (FUNDE 2006).

La disminución de los precios mundiales de los productos básicos y la reducción de los aranceles afectaron de manera adversa el ingreso obtenido de la agricultura y los salarios de los trabajadores agrícolas. Durante el período que abarca la encuesta, el ingreso de más del 67 por ciento de las familias participantes había decrecido en más de un tercio (Beneke de Sanfeliú y Shi 2004).

Estas realidades obligan a la mayoría de los habitantes de las zonas rurales a dar una respuesta multidimensional. El denominado estudio BASIS —una encuesta de muestra fija (tipo “panel”) de casi 500 familias rurales y que condujeron FUSADES y la Universidad Estatal de Ohio durante el período 1995-2001— concluyó que el segmento más pobre es el que produce casi de forma exclusiva los granos básicos y depende de los mismos para obtener sus ingresos. Reviste especial importancia el hecho de que este estudio también reveló que en las épocas económicas más difíciles, tal como cuando se experimenta una reducción de los trabajos asalariados, la producción agrícola se expande con mayor intensidad (FUSADES 2004).

La búsqueda de actividades económicas alternativas no ha incidido de forma significativa en la pobreza. La decreciente rentabilidad de la producción agrícola, primordialmente de los granos básicos, al igual que la notoria caída de los precios del café a finales de los 90, afectó a numerosos productores y obreros agrícolas. Por ello, fue necesario que las familias rurales más pobres se valieran cada vez más de medios alternativos de sustento. Sin embargo, los altos niveles de riesgo relacionados con los cambios hacia cultivos más remunerativos y la falta de asistencia por parte de los sectores público y privado han limitado la diversificación de las empresas agrícolas.

El Cuadro 2 presenta los resultados de la encuesta de BASIS sobre las fuentes del ingreso familiar en las zonas rurales y muestra la creciente importancia de las actividades no agrícolas y de las remesas para las poblaciones rurales pobres. Al mismo tiempo, los datos de esa encuesta

(que no se reflejan en este cuadro) revelan que únicamente el 4,2 por ciento del ingreso familiar se puede atribuir a las actividades productivas agrícolas no tradicionales (Beneke de Sanfeliú y Shi 2004).

Cuadro 2: Fuentes del ingreso familiar en las zonas rurales, encuestas de BASIS 1995-2001 (distribución porcentual)

Fuente	% del ingreso total				% del ingreso autogenerado			
	1995	1997	1999	2001	1995	1997	1999	2001
Agricultura	44.03	35.88	28.88	26.46	48.57	39.77	33.81	32.43
Producción familiar	17.23	18.81	17.66	16.96	19.01	20.86	20.68	20.79
Salarios	23.55	16.58	10.96	9.25	25.97	18.38	12.83	11.34
Otros	3.25	0.49	0.26	0.25	3.59	0.54	0.30	0.30
Actividades no agrícolas	46.63	54.34	56.54	55.13	51.43	60.23	66.19	67.57
Actividades comerciales	4.08	14.33	20.74	20.49	4.50	15.88	24.29	25.11
Salarios	40.92	38.52	34.28	32.23	45.13	42.70	40.13	39.50
Otros	1.64	1.49	1.51	2.41	1.81	1.65	1.77	2.95
Remesas	8.26	9.00	13.48	16.22				
Originadas fuera de El Salvador	6.23	7.12	11.06	13.21				
Originadas dentro de El Salvador	2.03	1.88	2.42	3.01				
-Inmigrantes en El Salvador	1.26	1.34	0.98	0.90				
-No inmigrantes	0.77	0.54	1.44	2.11				
Subsidios	1.08	0.78	1.11	2.19				

Fuente: Beneke de Sanfeliú y Shi 2004.

A pesar de que los obstáculos que impiden tales ajustes son numerosos, uno de los factores principales es el acceso limitado a las vías de comunicación desde las fincas. El Salvador posee uno de los niveles más bajos de caminos construidos (medidos en kilómetros por cada 1,000 habitantes) en toda la región de América Latina y el Caribe (ANEP 2005).

El incipiente crecimiento rural estimula una mayor emigración, costos sociales y más daño ambiental. Pese a que el gobierno de El Salvador ha lanzado iniciativas dirigidas al bienestar social y a la seguridad alimentaria, tal como la Red Solidaria (un programa de asistencia social que se centra en las 100 comunidades más pobres del país), la apremiante realidad económica ha estimulado el aumento de la emigración forzada de las zonas rurales a las urbanas y hacia el norte. En efecto, como resultado de la creciente incertidumbre económica y los consiguientes ajustes sociales, una encuesta del PNUD descubrió que entre 5 y 7 de cada 10 salvadoreños emigrarían si pudieran hacerlo (PNUD 2005). Para el año 2003, ya existían 2,2 millones de salvadoreños residiendo en los Estados Unidos y 40,000 más estaban bajo custodia en este país y en México (Taylor, et al. 2006). Para principios del 2005, un promedio de 1,070 salvadoreños abandonaban el país diariamente (PNUD 2005). Estas tendencias han producido la desunión familiar y a una mayor participación en las pandillas, la violencia y los robos a consecuencia de una menor supervisión familiar (ídem). Todas las fuentes consultadas mencionaron cantidades

enormes y no cuantificables de habitantes de las zonas rurales más pobres que cruzan ilegalmente la frontera hacia los Estados Unidos.

Además, la falta de otras oportunidades también se ha traducido en la usurpación y la degradación de la frágil base de recursos naturales de El Salvador y, por lo tanto, se ha mermado aún más la competitividad del país (ANEP 2005). Casi el 60 por ciento de las tierras se encuentra en zonas inadecuadas para su cultivo permanente. Aún así, se cultiva gran parte de estas tierras, con lo cual se contribuye a la erosión del suelo, a la contaminación de las cuencas hidrográficas y a la deforestación, la cual ya es bastante alta en comparación con sus vecinos centroamericanos (FUSADES 2004).

E. OPORTUNIDADES Y APOYO PARA LA DIVERSIFICACIÓN DEL SECTOR AGROPECUARIO BAJO EL CAFTA-DR

El Salvador continúa adoptando firmes medidas macroeconómicas, institucionales y de reformas comerciales. El país ha invertido en la infraestructura productiva fundamental y necesaria para reducir los costos de transacción, tal como el nuevo puerto en La Unión (con un costo de \$300 millones), cuya construcción finalizará en el 2008. El país también se beneficiará de un total de \$235 millones en fondos de la Corporación Reto del Milenio (MCC) para la infraestructura vial de la región del norte. Asimismo y hasta cierto punto, una serie de programas en marcha para lograr mejoras sociales han contribuido a mitigar o a reducir la pobreza.

No obstante, tal como lo demuestra el análisis anterior, ha sido difícil obtener un crecimiento general, por lo que una mayor cantidad de ciudadanos con habilidades empresariales —el recurso más valioso del país— continúa pensando que la emigración es una opción atractiva. Cada vez más, el grueso de la población en zonas donde se concentra la pobreza se dedica a ocupaciones poco competitivas e insostenibles que sólo empeorarán debido a la inminente reducción de los aranceles bajo el CAFTA-DR. Pero a la vez, no se está buscando una diversificación agrícola para incluir líneas de productos más remunerativos, lo que supondría un aumento de la mano de obra a través de eslabonamientos descendentes y ascendentes con otros sectores económicos (DFID 2004). En particular, se observa que en realidad la producción no tradicional decayó, conforme el uso de la tierra ha ido disminuyendo. En 1990, habían 71,000 hectáreas de cultivos no tradicionales, lo cual equivalía al 9 por ciento del total de las tierras labradas. Ya para el 2002, los terrenos destinados a la producción no tradicional se habían reducido a solamente 47,000 hectáreas (Magaña y Prada 2005).

La exhaustiva revisión que condujo FUSADES sobre los costos de los principales cultivos frescos evaluó las ventajas comparativas con respecto a los mayores competidores, con base en sus precios FOB. Aunque este análisis concluyó que los granos básicos (con excepción del arroz producido con alta tecnología) no eran competitivos, el mismo también descubrió que el café de altura, el cacao, el aguacate, la anona, el limón dulce, el loroco, el tomate y otros cultivos podrían ser altamente competitivos en el mercado de los Estados Unidos (FUSADES 2004). Con base en estudios afines, la revisión del ENADE concluyó que no sólo los productos frescos sino también los alimentos procesados y los refrescos dirigidos a los salvadoreños y los centroamericanos que residen en los Estados Unidos ofrecen oportunidades para nichos de mercado que no se han aprovechado (ANEP 2004).

Una investigación en torno al impacto económico ascendente y descendente de varias agroindustrias ofrece lineamientos para aquellas que presentan un mayor potencial. Un importante estudio identifica actividades “claves” y “estratégicas” para estimular las máximas ganancias económicas en el ámbito nacional. Mediante el uso de matrices de insumo-producto (*input-output*) para 1978, 1990 y el 2002, la investigación sigue de cerca la evolución de El Salvador, desde una economía agroexportadora basada en la producción a una incipiente economía basada en la industria con importantes vínculos con el sector de servicios y el agropecuario. El estudio muestra la relevancia de los vínculos comerciales intra e intersectoriales, y propone programas nacionales para fortalecer la agroindustria, la cual puede generar una cantidad considerable de empleos, mientras fortalece los nexos rentables y de mayor eficacia con la base productiva nacional (Arteaga de Morales 2006).

Para que la transformación de los productos agroindustriales logre estimular un crecimiento general bajo el CAFTA-DR, los productores y los inversionistas deberán movilizar inversiones que reduzcan el riesgo y aumenten la competitividad en áreas tan decisivas como la inteligencia de mercados y los sistemas de promoción, el mejoramiento de la producción, tecnologías de poscosecha y para el procesamiento de alimentos, infraestructura productiva tales como bombas de riego, puntos de embalaje y suministro, vías de comunicación entre los agricultores y los mercados, y mecanismos de apoyo financiero y de mercado, al igual que una atención especial y un mayor grado de cooperación para el estímulo de estructuras más favorables que reaccionen ante las realidades de una economía de escala.

F. ESFUERZOS INTERNOS E INTERNACIONALES PARA FACILITAR LA DIVERSIFICACIÓN AGRÍCOLA

En el contexto de la necesidad de contar con una diversificación agrícola, esta sección resume la visión evolutiva y las respuestas del gobierno, la sociedad civil y la comunidad de donantes.

El sector público. El plan quinquenal denominado “País Seguro: Plan de Gobierno 2004-2009”, que elaboró la administración del Presidente Saca, aborda de forma general el concepto de una diversificación agrícola y rural más amplia. El Plan busca acelerar el crecimiento económico mediante el fortalecimiento de las actividades productivas actuales, la introducción de nuevas tecnologías y un énfasis en niveles más altos de las destrezas laborales requeridas en el contexto de la globalización y de una mayor competitividad. Asimismo, el Plan destaca la importancia de incrementar la productividad agrícola al “fortalecer las raíces”; es decir, al mejorar la tecnología y diversificar la producción. El Plan también propone actividades rurales no agrícolas más amplias, relacionadas con las pequeñas empresas agroindustriales, el turismo y las artesanías (Gobierno de El Salvador 2003).

El informe del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) titulado “Resultados y perspectivas del sector agropecuario con el tratado de libre comercio con los Estados Unidos” vislumbra el fomento del crecimiento de El Salvador a través de un programa agroindustrial más sinérgico que podría facilitar el CAFTA-DR. El informe explica el proceso de aranceles y cuotas para cada uno de los subsectores principales y describe una serie de reglamentos normativos importantes que abarcan desde medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF) hasta reglas de origen. El informe también examina el marco del programa del MAG para la diversificación del sector en base al mercado. (MAG 2004).

La Oficina de Políticas y Estrategias (OPE) del MAG también presentó un documento general que describe las oportunidades especiales que brinda el CAFTA-DR a El Salvador en cuanto a la satisfacción de la creciente demanda de los salvadoreños residentes en los Estados Unidos de contar con productos alimenticios no tradicionales ya procesados. Para facilitar la transformación del sector, según lo exige esta nueva oportunidad, el informe identifica importantes deficiencias interrelacionadas que requieren de ciertas reformas. Según las enumera el informe, entre éstas se encuentran los mercados de tierras, la transferencia de tecnología, las finanzas, los sistemas de información, la comercialización de productos, la sanidad vegetal y animal, la infraestructura, el medio ambiente y los asuntos de género. El informe también aborda las perspectivas preliminares para ampliar algunos productos básicos promisorios (MAG-OPE 2005). Sin embargo, en cuanto a las mejoras requeridas, se ofrecen muy pocos detalles específicos sobre los plazos estimados y el apoyo presupuestario necesario, y no se incluye casi nada sobre un incipiente sector de suma importancia: la agroindustria.

La Estrategia Nacional de Exportación —que elaboraron conjuntamente la Agencia de Promoción de Exportaciones (EXPORTA), la Corporación de Exportadores de El Salvador (COEXPORT) y el Ministerio de Economía y Comercio (MINEC) — plantea el objetivo de cuadruplicar las exportaciones en el transcurso de la próxima década. La meta de \$12 mil millones para el 2015, una cifra cuatro veces mayor que la del 2005, se basó en las previsiones del FMI y del Banco Mundial derivadas de un programa dirigido a fomentar el crecimiento en función de las exportaciones como el principal factor impulsor del crecimiento nacional. La Estrategia ofrece una perspectiva general de la expansión de las exportaciones, con base en el proceso de diversificación que actualmente está en marcha. El Vicepresidente de la República dirige un mecanismo de coordinación y dirección de alto nivel, la Comisión Nacional de Promoción de Exportaciones e Inversiones (CONADEI), que también incluye a ministros de alto rango y a líderes del sector privado. Asimismo, un Comité Estratégico para las Exportaciones, compuesto por los Ministros de Agricultura y Economía, el presidente de la Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP) y tres representantes del sector privado, se encarga de seguir de cerca el progreso alcanzado y ofrece intervenciones sobre reglamentaciones y políticas para contribuir a la consecución de los objetivos nacionales (MINEC 2006). La Estrategia presenta una descripción general de la visión nacional y de los retos y los obstáculos existentes, pero ofrece muy poca información acerca de los planes y los pasos reales necesarios para lograr los objetivos trazados.

Durante las negociaciones del CAFTA-DR, El Salvador elaboró un Plan de Acción Nacional (PAN) que sirve como marco para movilizar y administrar la ayuda que ofrecen las agencias donantes y de asistencia al desarrollo para el fortalecimiento de la capacidad comercial. El Plan identifica una serie de retos para poder desarrollar las capacidades de mayor prioridad, desde derechos e inspecciones laborales hasta capacitación en MSF, que El Salvador necesita abordar para competir más eficazmente en los mercados nacionales e internacionales y, por consiguiente, para aumentar el empleo y el crecimiento del PIB (MINEC-DPC 2003). Este plan incluye una estrategia nacional para el desarrollo rural y de la agricultura. No obstante, en el contexto del mandato para fortalecer la capacidad comercial y de la importancia de este tema, el plan está incompleto y omite muchos detalles.

El gobierno de El Salvador ha prestado mucha atención al desarrollo de una amplia base de apoyo institucional para facilitar las exportaciones. Casi 40 agencias gubernamentales y asociaciones comerciales se encargan de fomentar el comercio nacional y de ofrecer más de 60 servicios distintos (MINEC 2006).

El Ministerio de Economía se encarga de formular estrategias, políticas e iniciativas para fomentar la economía nacional. También recae en el MINEC la responsabilidad de las negociaciones y las políticas comerciales. Los siguientes programas han estado en funcionamiento bajo la dirección del Viceministro de Comercio e Industria:

- La Unidad de Inteligencia Competitiva: el Centro de Servicios de Comercio Exterior (*Trade Point* de El Salvador).
- La Oficina Nacional de Innovación.
- El Fondo de Fomento a las Exportaciones (FOEX) y el Fondo de Asistencia Técnica (FAT), para ofrecer subvenciones de contrapartida a micro y pequeñas empresas.
- EXPORTA El Salvador es la agencia principal para la promoción de exportaciones, asistencia técnica afín y servicios de mercado.
- El Sistema Nacional de Mejora de la Competitividad.
- La Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa (CONAMYPE), encargada de facilitar servicios económicos para empresas con menos de 90 empleados.

Según la Unidad Regional de Asistencia Técnica (RUTA), con sede en Costa Rica, El Salvador cuenta con uno de los programas más dinámicos de la región en cuanto al apoyo a las políticas públicas para la pequeña y la mediana empresa (Villalobos y Deugd 2006).

Al tener presente los retos y las oportunidades que ofrece el CAFTA-DR, esta breve perspectiva institucional destaca la capacidad limitada de los ministerios gubernamentales para llevar a cabo una reestructuración a fin de lograr una diversificación agrícola impulsada por el comercio, debido en gran parte a considerables restricciones presupuestarias. Por ejemplo, la unidad principal encargada del desarrollo y la difusión de tecnologías, el Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria y Forestal (CENTA), obtuvo \$5 millones en el 2003, de los \$16 millones que recibía en 1993 (FUSADES 2004). Las agencias donantes internacionales han brindado la mayor parte de esta asistencia financiera, pero éstas también están reduciendo sus niveles de apoyo. A pesar de que se han lanzado varios programas promisorios, los aspectos en los que éstos se centran y su relevancia parecen ser insuficientes para las necesidades críticas existentes.

Parece ser que todas las actividades para el desarrollo tecnológico se financian a través de los donantes internacionales, especialmente el BID. El mecanismo de mayor amplitud que ofrece asistencia fundamental para la diversificación rural, el Proyecto de Reconversión Agrícola (PRA), se financia mediante un préstamo con este banco. Entre los esfuerzos de apoyo más importantes del PRA se incluyen el financiamiento de una amplia gama de actividades del CENTA y el respaldo a la Dirección General de Agronegocios del MAG, la cual ofrece asistencia técnica a más de 50 nuevas empresas con diversas líneas de productos. Estas operaciones incipientes, que facilitan tres ONGs ejecutoras, ayudan a vincular a los productores con los mercados (MAG-DGA 2006). Asimismo, el PRA brinda apoyo a importantes laboratorios y servicios para plantas y animales, incluida la Dirección General de Sanidad

Animal y Vegetal, y una amplia gama de servicios de información, riego y rehabilitación, entre otros. No obstante, debido a requisitos administrativos, el BID dará por concluido el proyecto en el 2007.

La sociedad civil. Diversas ONGs y asociaciones comerciales muy respetadas han analizado las implicaciones del CAFTA-DR y las estrategias específicas propuestas para abordarlas. A continuación se resumen los puntos de vista que estas organizaciones han dado a conocer sobre la necesidad de que El Salvador diversifique su economía rural y respalde la agroindustria.

Un informe de FUSADES, una destacada ONG investigativa y ejecutora de proyectos, ofrece una perspectiva muy analítica sobre las diversas dimensiones de la pobreza rural y la competitividad del sector agropecuario. FUSADES recomienda las siguientes intervenciones estratégicas, especialmente en el contexto del CAFTA-DR: 1) la diversificación del sector agropecuario; 2) la inversión en nuevas líneas de productos; 3) el establecimiento de vínculos competitivos y el desarrollo de asociaciones entre las PyMEs agrícolas; 4) mejoras efectivas a los códigos de sanidad vegetal y animal; y 5) el fortalecimiento de los nexos comerciales con los salvadoreños que viven en otros países (FUSADES 2004). Por otra parte, un informe que publicó FUNDE examina las debilidades del sector agropecuario, la disminución del apoyo gubernamental y la necesidad de fortalecer la competitividad. Además de abordar las necesidades especiales, entre las que se incluyen las de los productores de granos básicos, el informe examina las posibilidades de generar empleo no agrícola dentro de las PyMEs, en las áreas de turismo, artesanías, metalurgia y carpintería. Entre las mejoras a la competitividad de las empresas agrícolas se incluirían: 1) sistemas innovadores para nuevas tecnologías; 2) finanzas; 3) acceso a la información; 4) desarrollo empresarial; 5) educación; y 6) desarrollo de las cadenas de valor (Magaña y Prada 2005).

En el año 2006, durante su sexto Encuentro Nacional de la Empresa Privada, la principal asociación comercial, ANEP, planteó cuáles debían ser los programas más decisivos para el progreso de El Salvador para el año 2024. Entre los temas principales presentados se incluyeron la necesidad de dar prioridad a los sectores económicos claves y la urgencia de establecer una base más adecuada para facilitar un crecimiento económico nacional más sólido. Asimismo, ANEP recomendó el apoyo institucional a sectores estratégicos, para así aprovechar los vínculos productivos intersectoriales que generan mejores puestos de empleo. ANEP escogió a la agroindustria y a la industria en general como los sectores prioritarios, seguidos por el turismo y el sector logístico. El debate se centró casi exclusivamente en los productos alimenticios étnicos para poder llegar a la comunidad de la diáspora en los Estados Unidos, pero se ofrecieron muy pocas acciones y pasos específicos para lanzar una respuesta nacional dentro de este sector, que aunque es sumamente importante no está equipado de forma adecuada. ANEP reconoce que El Salvador debe contar con la plataforma moderna y competitiva requerida, mediante la asignación de más recursos “para su implementación y operación en mayor escala, para efectivamente impactar y dinamizar la economía nacional” (ANEP 2006).

Para concluir este punto, es necesario observar que en el contexto de la evaluación regional, todo parece indicar que El Salvador tiene la suerte de contar con algunas de las más respetadas instituciones de la sociedad civil, las cuales son productivas y dirigen sus esfuerzos hacia la consecución del desarrollo. Esta importante base institucional, que incluye a otras organizaciones

que no se presentaron en este documento debido a las limitaciones de espacio, se sitúa en una posición ventajosa para estimular contribuciones fundamentales para fomentar las intervenciones estratégicas que se plantean en la Sección H.

Los entes donantes y las organizaciones internacionales

Una subvención de la **Corporación Reto del Milenio** (MCC) para fortalecer a las comunidades rurales y reducir la pobreza ofrecerá un total de \$95,07 millones para efectuar mejoras a la educación, el agua, el saneamiento y la electricidad; \$87,47 millones para agricultores pobres y la micro, pequeña y mediana empresa para su reconversión hacia actividades de mayor rentabilidad; \$235,56 millones para el diseño, la construcción y la rehabilitación de caminos rurales; y \$44,85 millones para la administración, el seguimiento y la evaluación de proyectos. El programa centra su atención en la región del norte, en la que más del 50 por ciento de la población vive por debajo de la línea de pobreza. Se calcula que unos 850,000 salvadoreños se beneficiarán del Convenio con la MCC durante los próximos cinco años.

El **Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola** (IFAD) tiene un cartera de \$49 millones en el área del desarrollo rural, la cual representa la segunda inversión más grande de cualquier ente donante en este sector. El Proyecto de Desarrollo y Modernización Rural, en el oriente del país, ofrece unos \$16 millones para fortalecer la base de recursos humanos y de capital, transformar la agricultura de subsistencia y las actividades no agrícolas en empresas orientadas al mercado y rehabilitar los caminos rurales. Por su parte, el Programa de Reconstrucción y Modernización Rural brinda aproximadamente \$20 millones para reconstruir la infraestructura que han dañado los sismos y para mejorar la capacidad local de acceder a la asistencia técnica y las inversiones determinadas por la demanda. El Proyecto de Desarrollo Rural en la Región Central (PRODAP-II, con un valor de \$13 millones) se dirige a la reducción de la pobreza a través de servicios que fortalecen a las instituciones locales. El proyecto ofrece créditos sostenibles, asistencia técnica y servicios de extensión, mientras también promueve la equidad de género.

El **Banco Interamericano de Desarrollo** (IDB) ha otorgado \$31,25 millones para el proyecto PRA (véase las páginas anteriores), cifra que es un componente importante dentro del presupuesto del MAG. La finalización del proyecto representará un atraso para el mejoramiento de las capacidades institucionales y el apoyo a los productores locales. Bajo este proyecto, FUSADES está explorando la creación de una nueva fundación, FondoInova, la cual sería similar a la Fundación Chile. Se considera que esta última fue fundamental en el lanzamiento del exitoso programa chileno para la diversificación agrícola en función del comercio.

La asistencia que presta el **Banco Mundial**, que incluye \$20 millones para la Red Solidaria, ha sido muy importante para mejorar la educación básica y la salud en 100 de las municipalidades más pobres del país. La única actividad adicional relevante para efectos de esta revisión es un proyecto piloto dirigido a introducir modelos de cadenas productivas con el fin de ayudar a los pequeños productores a asociarse eficazmente y a incrementar las exportaciones. Es muy poco probable que el Banco apruebe nuevos préstamos antes de las elecciones del 2009.

USAID/El Salvador está financiando el Programa para la Diversificación Agrícola y el EXPRO, los cuales inciden en una serie de elementos claves de esta revisión. El primer proyecto aborda

aspectos relacionados con el uso de la tierra, que es una limitación importante para la diversificación rural, ya que en la actualidad únicamente el 9 por ciento de las tierras cultivables cuenta con sistemas de riego (FUSADES 2004). El aspecto central del proyecto es la introducción de tecnologías de riego por goteo y de producción en invernaderos, complementadas con servicios de comercialización de frutas y vegetales para los mercados internos y de exportación. Se prevé un ingreso bruto de \$10,000 por manzana (equivalente a 1,7 acres). El CENTA considera que este proyecto es el mejor sistema para capacitar al personal de extensión para ampliar el uso de tecnologías modernas y esenciales.

El proyecto EXPRO, por su parte, ofrece asistencia técnica en el desarrollo, la promoción y la comercialización de productos a empresas de exportación con menos de 100 empleados. El proyecto presta servicios a una amplia gama de áreas productivas tales como artesanías, muebles y productos alimenticios, siendo estos últimos el área más extensa. Una encuesta que condujo FUSADES para evaluar el desempeño de los servicios y programas nacionales de apoyo a los pequeños y medianos exportadores concluyó que los servicios de EXPRO eran los que más se valoraban entre sus semejantes (FUSADES 2005).

G. PERSPECTIVAS DE LOS GRUPOS INTERESADOS CON RESPECTO A LA DIVERSIFICACIÓN AGRÍCOLA IMPULSADA POR EL COMERCIO BAJO EL CAFTA-DR

Como respuesta al análisis anterior sobre la creciente importancia a nivel nacional de fomentar la diversificación del sector y acerca de la limitada base de apoyo que existe para lograr una respuesta más dinámica y basada en la competitividad, un elemento decisivo en el estudio del país fue la recopilación de las impresiones y observaciones principales de diversos líderes e instituciones. Sus percepciones, conjuntamente con las revisiones mencionadas anteriormente, establecen el marco para guiar las intervenciones estratégicas propuestas en la Sección H. El siguiente es un resumen de los puntos que se mencionan con mayor frecuencia en las áreas temáticas más importantes que ofrecen estos actores.

Actitudes generales y conocimiento sobre el CAFTA-DR

La postura que asumieron todas las personas consultadas fue que el CAFTA-DR es una realidad que debe aceptarse y que sus retos deben superarse. Al mismo tiempo, la pregunta que surge es “¿Cómo puede El Salvador aprovechar de mejor forma las oportunidades del tratado?”

- Aunque los pequeños agricultores observaron que están surgiendo más oportunidades, los mismos expresaron su preocupación por estar mal equipados para responder eficazmente a la demanda del mercado, debido a sus limitadas capacidades competitivas, las localidades dispersas y los requisitos relativos a la economía de escala.
- Según la percepción popular, los triunfadores inmediatos y futuros del CAFTA-DR no serán la amplia base de consumidores ni los micro, pequeños y medianos productores, sino las grandes empresas y los productores y negocios estadounidenses.

- Si en este momento se desarrollan las respuestas adecuadas, el CAFTA-DR tendrá el potencial de estimular un crecimiento general. Sin embargo y al mismo tiempo, el sector agropecuario experimenta una condición muy débil y, por lo tanto, deberá fortalecerse.
- El CAFTA-DR no es una panacea; en vez de ello, el tratado ofrece la oportunidad de abordar graves problemas internos que la nación debe enfrentar para poder progresar: el deterioro de la cohesión social, la emigración, la delincuencia y la violencia de las pandillas, y la falta de transparencia institucional.

Visión y respuestas estratégicas de los dirigentes nacionales ante el CAFTA-DR

- El suministro de un adecuado marco estratégico nacional para el sector agropecuario se transforma en una necesidad urgente y prioritaria.
- Los siguientes pasos a tomar deben fundamentarse en el vasto análisis disponible, y evaluar e integrar lo mejor de los limitados servicios que a la fecha han lanzado el sector privado, el gobierno y los esfuerzos de los entes donantes.

Intervenciones alentadoras y oportunidades de comercialización

- Dentro del CAFTA-DR, las actividades más promisorias para la diversificación rural consisten en: 1) la ampliación de las exportaciones de productos agroindustriales y de productos alimenticios étnicos afines; 2) la producción y el procesamiento de frutas y vegetales frescos para el consumo nacional, al competir en términos favorables con las contrapartes centroamericanas que generan productos similares; 3) el apoyo al incipiente desarrollo del turismo; y 4) la expansión de la producción de artesanías.

Obstáculos técnicos y operativos, y otras limitaciones relativas a la competitividad

- El Salvador está mal preparado para competir en el mercado global debido a años de incongruencias estructurales después de la época de la sustitución de importaciones.
- La agricultura es un sector de alto riesgo que se comprende muy poco, con estructuras desarrolladas inadecuadamente para respaldar la competitividad y lograr los beneficios económicos bajo el CAFTA-DR, especialmente para pequeños y medianos productores.
- Los altos costos de producción, los bajos niveles de competitividad y productividad, y los términos comerciales desfavorables requieren que: 1) se mejoren las tecnologías de producción, poscosecha y ciencias alimentarias; 2) se fortalezcan los sistemas de inspección y supervisión fito y zoonosanitaria; y 3) se mejoren los servicios de apoyo comercial, incluyendo servicios financieros y de comercialización.
- No hay suficientes cantidades de productos frescos y agroindustriales para satisfacer la demanda interna y externa. Se informó acerca de numerosas oportunidades de exportación pero, debido a las cantidades insuficientes de productos de buena calidad, no se pudieron llenar los contenedores de envío.

Asociatividad y realidades de la economía de escala

- Es muy difícil para los productores individuales competir independientemente en el mercado abierto. Los mecanismos de cooperación y para el establecimiento de asociaciones forjan realidades institucionales de suma importancia para facilitar eficazmente la participación de pequeños y medianos productores.

H. TEMAS ESTRATÉGICOS QUE DEBEN ABORDARSE

El Salvador está experimentando un período de grandes oportunidades sin precedentes, así como retos que deberán abordarse para poder aprovechar las oportunidades. A su favor, El Salvador ha: (1) emprendido y mantenido audaces reformas macroeconómicas y para liberalizar el comercio; (2) logrado notorios avances en el desarrollo del subsector de procesamiento de alimentos agroindustriales; y (3) desarrollado una serie de reconocidas organizaciones de apoyo tanto del sector público como del privado (por ejemplo, la estructura de apoyo del MINEC, asociaciones comerciales como ANEP, instituciones de investigación y desarrollo como FUSADES y FUNDE, etc.) que demuestran la capacidad del país para fomentar algunos elementos claves relacionados con la diversificación agrícola impulsada por el comercio.

Quizás en mayor grado que cualquier otro país estudiado, la base institucional de El Salvador — que incluye a los ministros de gobierno, las asociaciones comerciales del sector privado y las fundaciones intelectuales y de desarrollo— se sitúa en una posición que le permite forjar la respuesta nacional requerida para fomentar la industrialización agroalimentaria y la diversificación de sectores afines, aunque los niveles no son los más óptimos.

Desafortunadamente, no se están movilizand o estratégicamente o habilitando adecuadamente los elementos esenciales para conceptualizar e implementar de forma sostenida la respuesta nacional necesaria para que El Salvador pueda seguir el ritmo del entorno competitivo de la globalización. Aunque el gobierno ha dedicado ciertos esfuerzos preliminares para el fomento, en términos generales, de la participación en el CAFTA-DR, El Salvador todavía debe plantear claramente e implementar una estrategia de diversificación que se base en sus logros iniciales dentro del sector de procesamiento de alimentos agroindustriales y genere más empleos remunerativos y un crecimiento económico sostenido. Para poder desarrollar un marco estratégico adecuado, se calcula que sería necesario un período de 10 a 15 años de implementación ininterrumpida. Por lo tanto, este proceso trascendería las administraciones nacionales y requeriría de un sentido de adueñamiento a largo plazo.

Para facilitar un debate en el ámbito nacional, en la búsqueda de esta transformación a largo plazo, a continuación se ofrece una lista inicial de temas y áreas claves para la consideración de los grupos interesados a nivel nacional. Esta lista puede utilizarse como la base para desarrollar una visión nacional en torno a una estrategia continua dirigida a la diversificación agrícola impulsada por el comercio. Para ser claros, el aspecto central de los siguientes párrafos es resaltar las actividades que deben abordar los grupos interesados a nivel nacional, dejando que sean los mismos actores quienes establezcan su propio consenso para plantear no sólo una visión estratégica y un programa de acciones a largo plazo, sino también el apoyo específico financiero y técnico que necesitarían brindar las instituciones nacionales y las principales contrapartes

donantes y de asistencia al desarrollo. A lo largo de este debate, se integran tres temas sumamente complementarios para fomentar el diálogo nacional: 1) el sector agroindustrial, que no ha recibido un grado suficiente de asistencia, representa “el fruto al alcance de la mano” con un potencial de alto impacto; 2) el desarrollo de un esfuerzo nacional que aunque complejo es esencial para diversificar el sector rural y ampliar la participación; y 3) las diversas actividades complementarias y de apoyo que son esenciales para fomentar la diversificación agrícola impulsada por el comercio, en el contexto de los dos primeros temas.

El desarrollo de un marco para un plan de acción agroindustrial en el ámbito nacional.

Aunque el amplio análisis y la interacción con numerosos actores institucionales salvadoreños señalan que el desarrollo del sector agroindustrial del país bajo el CAFTA-DR es esencial para su éxito en el futuro, las estructuras de apoyo existentes y los elementos afines que estimularían la inversión y la amplia participación presentan limitaciones. Debido a ello, será fundamental contar con un plan nacional influyente y basado en el mercado, y un mecanismo facilitador para catalizar la transformación que se requiere. Este plan de acción a mediano plazo, con la sólida participación del sector privado —desde empresas agroindustriales hasta productores individuales— sería fundamental para estimular mayores niveles de confianza y de apoyo por parte de los grupos interesados. Aunque los aportes de la asistencia técnica podrían brindar intervenciones y amplias perspectivas basadas en el mercado, las cuales fomentarían esta tarea, es importante que el ímpetu de esta iniciativa sea nacional, abarque la representación del sector privado y se extienda más allá de la diáspora salvadoreña y centroamericana para incluir a mercados más amplios en los Estados Unidos. La movilización y el contenido del plan deben diseñarse en torno a una estructura de cooperación pública/privada. El contenido y las áreas de los servicios básicos podrían incluir: 1) el desarrollo de un entorno favorable y de políticas y sistemas reglamentarios afines; 2) la inteligencia de mercado/análisis investigativos y servicios adecuados para la promoción de servicios; 3) diversos servicios de apoyo comercial; 4) el desarrollo de tecnologías para procesar alimentos y las respectivas actividades de extensión; 5) estructuras adecuadas y rentables para la integración vertical y la asociatividad, tales como los conglomerados (*clúster*), acuerdos y contratos agrícolas con compradores, asociaciones de productores, etc.; y 6) una asistencia complementaria para la planificación estratégica, a fin de centrarse en la inversión en bienes públicos y la asistencia de las instituciones donantes.

Un área complementaria que resulta esencial para movilizar la inversión y la confianza, pero que actualmente presenta debilidades, es la del desarrollo de las capacidades humanas para la transformación agroindustrial y una diversificación rural más amplia. Se deberá prestar especial atención a la adquisición y la adaptación de nuevas tecnologías para la producción, el manejo poscosecha, el procesamiento de alimentos y las ciencias alimentarias. Además, podría ofrecerse asistencia técnica mediante el acceso a prominentes expertos y el desarrollo de un cuadro de técnicos salvadoreños con estudios avanzados (maestrías y en algunos casos doctorados) en áreas tales como manejo de suelos, desarrollo comercial, agroindustria, administración agrícola y el manejo integrado de plagas, entre otras.

El desarrollo de un plan estratégico de diversificación rural. Algunos elementos programáticos decisivos del programa gubernamental para la diversificación rural ya están en ejecución, al igual que las actividades emprendidas por diversas instituciones donantes, entre ellas la Estrategia para el Crecimiento Económico y Rural y la Reducción de la Pobreza, bajo los

auspicios del Reino Unido, RUTA, IICA, GTZ y el MAG. Además, FUSADES ha efectuado un amplio análisis sobre la agricultura y una economía rural afín. Sin embargo, estas valiosas fuentes todavía no se han integrado de forma tal que se fundamenten en sus complementariedades, en el contexto de la diversificación rural. La persistente pobreza rural y las incertidumbres sociales y económicas que se relacionan con el CAFTA-DR y su período de transición requieren del establecimiento de una visión nacional y la creación de un plan estratégico complementario. Este plan debe resaltar: 1) la diversificación agrícola y los sistemas agroindustriales afines que aborden la destreza de este sector en apuros para generar empleos e ingresos; 2) la promoción de frutas y vegetales, artesanías y actividades turísticas con un valor agregado; 3) el papel de la micro y pequeña empresa; 4) la seguridad alimentaria a través de variedades de granos básicos mejorados y con una mayor eficacia, y que permitan una mayor disponibilidad de tierras para la diversificación de actividades más remunerativas; y 5) el planteamiento de la Red Solidaria y otros programas de mejoras sociales para incluir la educación rural, los caminos rurales, etc. Como resultado de este plan y los respectivos mensajes de extensión, los programas nacionales y de los entes donantes estarían mejor situados para facilitar el proceso de diversificación rural, alejado de los granos básicos y en busca de tareas más remunerativas.

Asistencia a las agencias gubernamentales en el análisis de políticas y la planificación estratégica. La diversificación agrícola y rural no es un tema muy conocido en El Salvador y las agencias gubernamentales no han centrado su atención en el mismo. Las limitaciones presupuestarias y de personal en el MAG han obstaculizado su habilidad de colaborar con el sector privado y enfrentar un sinnúmero de situaciones de emergencia, al igual que asuntos políticos y temas en torno a políticas de especial interés, conforme la nación va respondiendo a la transición experimentada bajo el CAFTA-DR. Con el transcurso del tiempo, la Oficina de Políticas y Estrategias del MAG (OPE) —encargada de fomentar las estrategias y las reglamentaciones más adecuadas para aumentar los bienes relativos a la tierra y el trabajo, y coordinar las iniciativas gubernamentales, del sector privado y de los entes donantes— se ha debilitado. En consecuencia, no se han abordado en su totalidad las realidades altamente técnicas y operativas del CAFTA-DR, y el desarrollo de las estrategias multisectoriales y agroindustriales afines ha sido muy lento, al igual que la inversión en bienes públicos, los mecanismos de facilitación del sector privado y los mensajes dirigidos a orientar las acciones. Ello se debe en parte a sus complejidades inherentes, las limitadas capacidades analíticas de las instituciones relevantes y las sensibilidades de índole política. Sin embargo, un grupo asesor/de apoyo técnico actualizado y a nivel superior dentro de la estructura institucional podría ofrecer la asistencia que tanto necesitan el gobierno y el sector privado. Otros puntos adicionales que deben tomarse en consideración son los relacionados con la asignación de personal, la subcontratación y las tareas de extensión dirigidas al público.

La conducción de un censo agrícola. El último censo agrícola se condujo en 1972. Por ello, se necesita urgentemente un nuevo censo, a fin de suministrar datos analíticos básicos y de planificación, y medir el progreso alcanzado con el tiempo. Actualmente, el MINEC se muestra ansioso por emprender esta tarea. Si la misma se conduce de forma adecuada, esta actividad ofrecería una base analítica esencial para la revisión política, la conducción de investigaciones académicas aplicadas, las cuales son muy necesarias, y el desarrollo de evaluaciones y análisis comparativos. El censo también ofrecería una valiosa herramienta a la OPE/MAG, a otras

unidades del gobierno de El Salvador y a diversas instituciones investigativas y de desarrollo para facilitar la investigación aplicada y la coordinación gubernamental y con los entes donantes, al igual que para desarrollar una planificación estratégica.

La movilización de un acuerdo complementario de apoyo con la MCC. Debido a la situación fiscal del país y el decreciente nivel de recursos tradicionales provenientes de los entes donantes, la MCC ofrece una fuente primordial y oportuna de financiamiento. Bajo el convenio de cinco años, se brindarán distintos servicios agroindustriales necesarios para fomentar la diversificación agrícola impulsada por el comercio en una región estratégicamente importante. No obstante, con un apoyo adicional del gobierno de El Salvador y de los entes donantes, este programa regional podría vincularse eficazmente con la asistencia técnica relevante y con servicios para el desarrollo comercial y la comercialización. Estos vínculos podrían ayudar a los productores de otras regiones del país a acelerar la diversificación para dar paso a empresas más remunerativas, promover la formación de asociaciones y el desarrollo de cadenas de suministro y de valor, mejorar los servicios de capacitación y seguimiento, y facilitar inversiones rurales más productivas y focalizadas provenientes de las organizaciones comunitarias de la diáspora. Durante este crítico período de inicio, este alto grado de inversión ofrece una oportunidad excepcional para facilitar la diversificación agrícola impulsada por el comercio y para mejorar la competitividad.

La movilización de esfuerzos para ampliar actividades complementarias que respalden el desarrollo de tecnologías. El proyecto PRA, que financia el BID, es la única iniciativa multifacética en funcionamiento a nivel nacional para ayudar al gobierno a expandir la agroindustria bajo el CAFTA-DR. El BID podría desear reconsiderar el fin de este préstamo y explorar posibilidades para prestar más apoyo focalizado. La expansión y la focalización del desarrollo en la tecnología y en los servicios de extensión también representan un elemento indispensable de apoyo.

Asistencia para que El Salvador desarrolle un mayor sentido de pertenencia y dé más importancia a su potencial agroindustrial. Al aunar esfuerzos, los gobiernos de El Salvador y de los Estados Unidos podrían estimular una mayor presencia, al igual que una mayor atención sistemática y el apoyo al más alto nivel por parte del gobierno nacional y del sector privado. Con base en una serie de incipientes pero importantes éxitos agroindustriales lanzados durante la ICC y con probabilidades de ampliarse bajo el CAFTA-DR, se podría llevar a cabo la promoción de productos o una feria comercial de alto nivel en El Salvador. Idóneamente, esta exposición se dirigiría a una serie de compañías decisivas dentro del sector privado, al igual que a otras partes interesadas y asociaciones comerciales, tal como la Asociación Comercializadora de Productos Hortofrutícolas (PMA, por sus siglas en inglés). De forma simultánea, en el contexto del plan de acción agroindustrial que se sugiere, se podría anunciar un nuevo programa agroindustrial, como medio para estimular un ambiente de mejoras y una base de apoyo para aumentar la inversión con miras a expandir la diversificación del sector rural. Si este nuevo mensaje se promueve y se transmite de forma adecuada y desde los más altos niveles —que El Salvador se beneficiará del CAFTA-DR— el mismo se adoptará seriamente en el ámbito nacional.

La función de facilitación del Comité del CAFTA-DR para el Fortalecimiento de la Capacidad Comercial. El mandato del Comité del CAFTA-DR para el Fortalecimiento de la

Capacidad Comercial es ayudar a fomentar el proceso de transformación que deben enfrentar las partes del acuerdo. El Comité se encuentra en una situación ventajosa para fungir como ente facilitador entre una amplia gama de actores, tales como funcionarios del sector público (comercio, agricultura y finanzas), el sector privado y otros donantes. Para desempeñar este papel, el Comité podría desear establecer un subcomité que se concentre en la promoción de la diversificación agrícola impulsada por el comercio, al ofrecer un mecanismo de coordinación/facilitación para ayudar a los países que forman parte del CAFTA-DR y a los entes donantes a movilizar el apoyo necesario para lograr su objetivo general y mantener el dinamismo requerido para su consecución. Para dar por un hecho y mantener en pie a este subcomité, se recomienda que cada una de las partes designe a un representante oficial adecuado dentro del mismo, con la autoridad suficiente para coordinar esfuerzos con los funcionarios públicos y el sector privado en el ámbito interno.

Coordinación con los entes donantes. Se necesita una cantidad considerable de apoyo técnico y financiero para el éxito del proceso de diversificación agrícola. Una coordinación más intensa entre las agencias donantes ayudará a continuar centrándose en la necesidad de aumentar el apoyo financiero y de velar por que los recursos se inviertan para lograr el máximo impacto posible en la aceleración de la diversificación agrícola impulsada por el comercio. En algunos casos, ya están en marcha procesos de coordinación entre los entes donantes dentro de un país. El Comité para el Fortalecimiento de la Capacidad Comercial, en estrecha coordinación con los funcionarios de USAID en el país, está en una posición ventajosa para facilitar esta coordinación, en apoyo a los esfuerzos de los países para diversificar sus sectores agropecuarios. Entre más puedan los gobiernos de El Salvador y de los Estados Unidos acelerar el desembolso de fondos y la implementación de programas, al igual que incidir en el diseño de los programas pendientes con otros entes donantes, más pronto se podrá avanzar en el proceso de diversificación agrícola impulsada por el comercio. El plan estratégico que se mencionó con anterioridad puede utilizarse como herramienta para dirigir y forjar futuras iniciativas de asistencia.

La priorización de beneficios bajo el CAFTA-DR. Debido a la vital importancia que reviste el CAFTA-DR en la región, el apoyo de los entes donantes (previsto o probable) y la relevancia de introducir cuanto antes las iniciativas para la diversificación rural, proponemos el establecimiento de una revisión bilateral conducida con regularidad, en conexión con la reunión anual de la Comisión del Acuerdo del CAFTA-DR.

I. BIBLIOGRAFÍA CITADA

Agencia de Promoción de Exportaciones de El Salvador (EXPORTA). 2007. “Análisis de exportaciones de bienes y servicios”. San Salvador: EXPORTA.

Argumedo, Pedro. 2005. “*Propuesta institucional del sistema de innovación nacional (SIN)*.” Serie de Investigación 1-2005. San Salvador: FUSADES.

Arteaga de Morales, Hada Desireé. 2006. “La transición del modelo de crecimiento económico salvadoreño: Un enfoque input-output 1978, 1990, y 2002”. Documento Ocasional No. 2006-01. San Salvador: Banco Central de Reserva de El Salvador.

Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP). 2004. “El Salvador solidario: El compromiso de todos”. Documento del Encuentro Nacional de la Empresa Privada (ENADE) 2004. San Salvador: ANEP.

Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP). 2005. “Iniciativa El Salvador 2024: El país que todos queremos”. Documento del Encuentro Nacional de la Empresa Privada (ENADE) 2005. San Salvador: ANEP.

Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP). 2006. “Hacia una nueva estrategia de crecimiento económico”. Documento del Encuentro Nacional de la Empresa Privada (ENADE) 2006. San Salvador: ANEP.

Banco Central de Reserva de El Salvador (BCR). 2006. Página de Internet: <http://www.bcr.gob.sv>. San Salvador.

Banco Mundial. 2007. *World Development Indicators Online*. Washington, D.C.

Beneke de Sanfeliu, Margarita, y Mauricio Shi. 2004. “Dinámica del ingreso en El Salvador.” Serie de Investigación 2. Antiguo Cuscatlán: Departamento de Estudios Económicos y Sociales (DEES)/FUSADES.

Departamento para el Desarrollo Internacional, Reino Unido (DFID). 2004. *El Salvador: Estrategia de crecimiento económico rural y reducción de la pobreza*. San Salvador.

El Salvador. Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) El Salvador. 2004. “Resultados y perspectivas del sector agropecuario con el tratado de libre comercio con los EE UU”. San Salvador.

El Salvador. Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), Dirección General de Agronegocios (DGA). 2006. *Negocios agrícolas: Ideas de negocios y proyectos de inversión 2007*. San Salvador: MAG.

El Salvador. Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), Oficina de Políticas y Estrategias (OPE). 2005. “El Salvador: Acciones para el desarrollo rural agropecuario y agroindustrial 2004-2009: Pacto por el empleo”. San Salvador.

El Salvador. Ministerio de Economía (MINEC). 2006. “Estrategia nacional de exportaciones de El Salvador 2006-2016”. San Salvador.

El Salvador. Ministerio de Economía (MINEC), Dirección de Política Comercial (DPC). 2003. “National Action Plan for Trade Capacity Building: Meeting the Challenge of Globalization. Vol. 1: General Strategy”. San Salvador.

Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE). 2006. *El Salvador: Perspectivas de los granos básicos en el tratado de libre comercio entre Centroamérica y Estados Unidos*. San Salvador.

Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES). 2004. *Informe de desarrollo económico y social 2004: El desafío rural: Pobreza, vulnerabilidad y oportunidades*. San Salvador.

Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES). 2006. *Informe de desarrollo económico y social 2005: Hacia una MIPYME más competitiva*. San Salvador.

Gobierno de El Salvador. 2003. *País seguro: Plan de gobierno 2004-2009*. San Salvador.

Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). 2004. *More than Food on the Table: Agriculture’s True Contribution to the Economy*. San José, Costa Rica.

Magaña, René Rivera, y Margarita Silva Prada. 2005. *Apertura y crisis del agro salvadoreño: una propuesta para el desarrollo de la agricultura familiar*. San Salvador: Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE).

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2005. *Informe sobre desarrollo humano de El Salvador 2005: Una mirada al nuevo nosotros. El impacto de las migraciones*. San Salvador: PNUD.

Rodrik, Dani. 2004. “Discovering El Salvador’s Production Potential”. En *Economic and Social Strategy 2004-2009, Opportunities, Security and Legitimacy: A Foundation for Development*. San Salvador: FUSADES.

Taylor, J. Edward, Antonio Yúnez Naude, Nancy Jesurun-Clements, Eduardo Baumeister, Edgar Lara, Enrique Merlos, René Rivera, y José Angel Tolentino. 2006. *Los posibles efectos de la liberalización comercial en los hogares rurales centroamericanos a partir de un modelo desagregado para la economía rural: Caso de El Salvador*. Serie de Estudios Económicos y Sectoriales: RE2-06-014. Agosto del 2006. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Villalobos, Iris y Michelle Deugd. 2006. “Políticas públicas y servicios financieros rurales en Mesoamérica: Énfasis en El Salvador”. Presentación. Centro de Estudios para el Desarrollo Rural. San Salvador: Unidad Regional de Asistencia Técnica (RUTA).

Zuvekas, Clarence, Jr. 1999. "Measuring Rural Poverty in El Salvador: A Review of Alternative Measures and Implications for USAID." Documento elaborado para USAID/El Salvador bajo el Contrato No. 519-C-00-97-00153-00. Washington, D.C.: DevTech Systems, Inc.

J. LISTA DE PERSONAS ENTREVISTADAS

El Salvador		
Nombre	Título	Afiliación
Sector público		
Roberto Simán	Coordinador ejecutivo del Programa de la Cuenta del Milenio, Gerente del Área Social	Secretaría Técnica de la Presidencia
Anabella de Palomo	Subsecretaría técnica	Secretaría Técnica de la Presidencia
José Emilio Suadi	Viceministro	Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG)
Rigoberto Soto	Director de agroindustrias	MAG
Juan Santos Fuentes		MAG, Oficina de Políticas y Estrategias (OPE)
Edgar Cruz Palencia	Director, Oficina de Políticas y Estrategias	MAG/OPE
Jorge Pleitez	Coordinador, División de Análisis Estratégico	MAG
Oscar Mejía		MAG/OPE
Guillermo Pérez	Consultor, Oficina de Políticas y Estrategias	MAG
Ana Ruth de Serrano	Oficina de Agroindustrias	MAG
Héctor Borja	Oficina de Agroindustrias	MAG
René Alberto Salazar	Director, Administración de Tratados Comerciales	Ministerio de Economía (MINEC)
Patricia Salazar	OPE	MINEC
Héctor Miguel Antonio Dada Hirezi	Miembro del Congreso	Asamblea Legislativa de El Salvador, Comité de Economía y Agricultura
Miguel Ávila	Asesor de inversiones	Comisión Nacional de Promoción de Inversiones (PROESA)
Haydée de Trigueros	Directora ejecutiva	Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa (CONAMYPE)
Alfredo Alfaro	Presidente	Banco Multisectorial de Inversiones (BMI)
Samuel Salazar	Subgerente de desarrollo	BMI
Felipe Rivas	Representante	Corporación Salvadoreña de Turismo (CORSATUR)
Abraham López Deleón	Director ejecutivo	Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria y Forestal (CENTA)
José W. Aguilar	Gerente, Investigaciones Tecnológicas	CENTA
Hada Desireé de Morales	Jefe de Investigaciones Económicas y Financieras	Banco Central de Reserva
Carolina Avalos de Trigueros	Directora	Red Solidaria

El Salvador		
Nombre	Título	Afiliación
Ernesto Altschul	Director de planificación	Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma (CEPA)
David Mena	Coordinador territorial	Comisión Nacional de Desarrollo
Claudia Vélez	Gerente, Estrategias de Internacionalización	Agencia de Promoción de Exportaciones (EXPORTA)
José Eduardo Zelaya		EXPORTA
Sector privado		
Silvia Cuéllar Sicilia	Directora ejecutiva	Corporación de Exportadores de El Salvador (COEXPORT)
Raúl Alfaro	Vicepresidente	Asociación de Medianos y Pequeños Empresarios (AMPES)
Saúl Fornos	Auditor	AMPES
Enzo Bettaglio	Director ejecutivo	Cámara de Comercio Americana (AMCHAM)
Ricardo Esmahan d'Aubuisson	Presidente	Cámara Agropecuaria y Agroindustrial de El Salvador (CAMAGRO)
Waldo Jiménez	Gerente técnico	Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP)
Ruy César Miranda Martínez	Presidente	Cutler de Centroamérica
Instituciones multilaterales e internacionales		
Francisco Muñoz	Representante	Programa Mundial de Alimentos
Keith L. Andrews	Representante	IICA
Jorge Escobar	Director, Programa FRUTALES	IICA
Priscila Enríquez	Especialista en competitividad nacional	IICA
William Pleitez	Coordinador general, Informe sobre Desarrollo Humano	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)
Guillermo Villacorta	Especialista sectorial	Fondo Multilateral de Inversiones, BID
Sybille Nueninghoff	Especialista en recursos naturales	BID
Luis Alberto Espinosa	Director técnico de salud animal	Organismo Internacional Regional de Sanidad Agropecuaria (OIRSA)
José Muñoz	Gerente, Unidad de Planificación	OIRSA
Ricardo Tejada	Representante	Banco Mundial
ONGs, sector académico y otros		
Lilian Vega	Profesora, Departamento de Economía	Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas" (UCA)
Roberto Góchez	Profesor investigador, Departamento de Economía	UCA

El Salvador		
Nombre	Título	Afiliación
Amy Angel	Gerente, Sección de Recursos Naturales	Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES)
Carlos Orellana	Gerente, Sección de Economía Internacional	FUSADES
Daniel Wisecarver	Director académico	Escuela Superior de Economía y Negocios (ESEN)
Luis Morera	Investigador	ESEN
Rafael Barraza	Director general	ESEN
Carlos Carcach	Profesor	ESEN
Roberto Rubio Fabián	Director ejecutivo	Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE)
José Angel Tolentino	Economista/investigador	FUNDE
Fletch Arritt	Consultor	
Sonia González	Consultora	
Organizaciones del gobierno de los Estados Unidos		
Lawrence Rubey	Director, Oficina para el Crecimiento Económico	USAID
Rafael Cuéllar	Gerente de desarrollo agrícola	USAID
Dave Kryzwda	Agregado económico	Embajada de los Estados Unidos
Michael McNertney	Director	Programa de USAID de Servicios Financieros para las PyMEs
José Antonio Basagoitia	Especialista en finanzas	Programa de USAID de Servicios Financieros para las PyMEs
Dennis Lesnick	Jefe de misión	Programa de USAID para la Diversificación Agrícola
Federico Aguilar	Jefe adjunto de misión	Programa de USAID para la Promoción de Exportaciones de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (EXPRO)

SECCIÓN 6: GUATEMALA

ACRÓNIMOS

AGEXPORT	Asociación Guatemalteca de Exportadores
AGEXPRONT	Asociación de Exportadores de Productos no Tradicionales
ALC	América Latina y el Caribe
ANACAFE	Asociación Nacional de Café en Guatemala
ASIES	Asociación de Investigación y Estudios Sociales
BANDESA	Banco Nacional de Desarrollo Agrícola
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAFTA-DR	Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos, Centroamérica y la República Dominicana
CONGCOOP	Coordinación de ONGs y Cooperativas
DIGESA	Dirección General de Servicios Agrícolas
EANT	Exportaciones agrícolas no tradicionales
ICC	Iniciativa de la Cuenca del Caribe
ICTA	Instituto de Ciencia y Tecnología Agrícolas
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
INDECA	Instituto Nacional de Comercialización Agrícola
JICA	Agencia de Cooperación Internacional del Japón
MAGA	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación
MINECO	Ministerio de Economía
MCC	Corporación Reto del Milenio (por sus siglas en inglés)
ONG	Organización no Gubernamental
ONU/CEPAL	Comisión Económica de la ONU para América Latina y el Caribe
PARPA	Programa de Apoyo a la Reconversión Productiva Alimentaria
PRONACOM	Programa Nacional de Competitividad
REDCOMAGRI	Red de Comercio y Agricultura
SEGEPLAN	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia
SESAN	Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional
UE	Unión Europea
UPIE	Unidad de Políticas e Información Estratégica
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
USDA	Departamento de Agricultura de los Estados Unidos

SECCIÓN 6: GUATEMALA

A. INTRODUCCIÓN

Guatemala es el país más rico y poblado de Centroamérica⁹. Aproximadamente el 50 por ciento de sus 13 millones de habitantes son grupos indígenas y el 60 por ciento de la población vive en las zonas rurales, lo cual representa el porcentaje más elevado de todos los países de América Latina y el Caribe. A pesar de la riqueza de su diversidad biológica, el sector rural del país enfrenta múltiples desafíos, tal como la capacidad de competir y crecer bajo el CAFTA-DR.

B. RESUMEN MACROECONÓMICO

En 1986, comenzó en Guatemala una nueva era de gobiernos democráticos bajo una nueva constitución y la introducción de grandes reformas estructurales e institucionales. Tras seis años consecutivos de crecimiento negativo, el país comenzó a reactivar su economía. Sin embargo, las políticas fueron insuficientes para crear más empleos y reducir la pobreza. Para finales de la década de los 80, las amplias políticas monetarias y una inflación del 60 por ciento —la mayor en su historia— obligaron a Guatemala a llevar a cabo una serie de ajustes estructurales. Desde mediados de la década de los 80, el país estableció una tasa de cambio flotante, devaluó su moneda e inició una rigurosa disciplina en cuanto a los gastos públicos. Desde entonces, Guatemala ha centrado sus esfuerzos en mantener un entorno macroeconómico previsible a través de la estabilidad de sus tasas de cambio, interés e inflación.

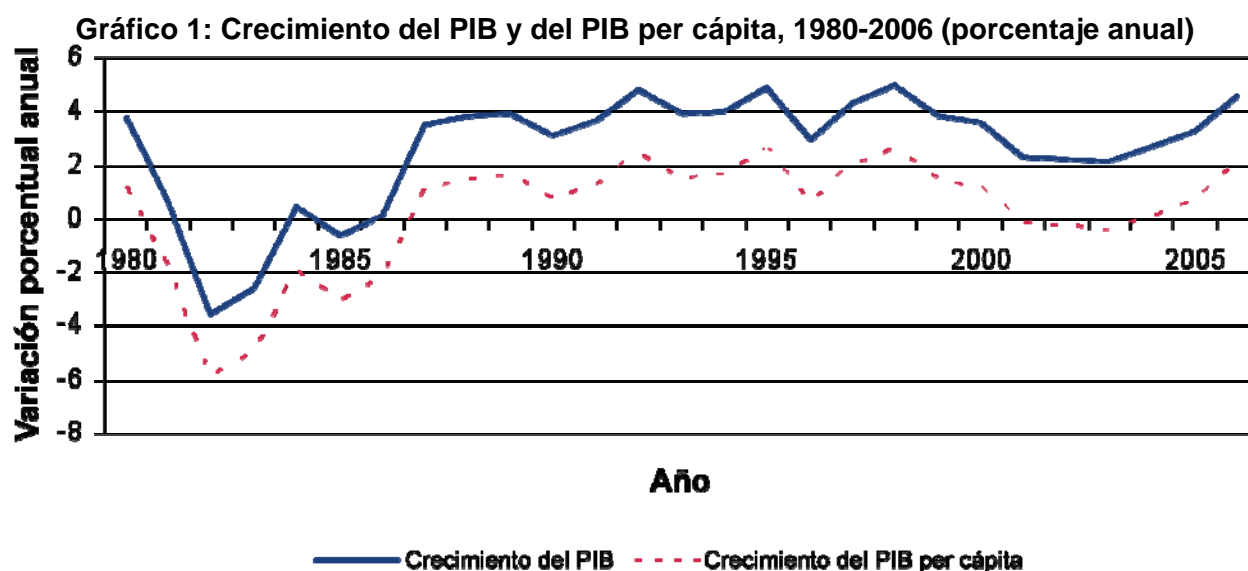
Posteriormente, durante los 90, el gobierno comenzó a privatizar diversas empresas y servicios, tales como las telecomunicaciones, la electricidad, el ente estatal encargado de adquirir granos y alimentos básicos (Instituto Nacional de Comercialización Agrícola —INDECA), la agencia que brindaba servicios de extensión (Dirección General de Salud Ambiental —DIGESA) y el banco de crédito agrícola (Banco Nacional de Desarrollo Agrícola —BANADESA). Entre el año 2000 y el 2003, el gobierno se centró en el aumento de la competitividad nacional, lo cual condujo a la reestructuración del Ministerio de Economía y a nuevos esfuerzos para mejorar la efectividad de los mercados inmobiliarios y de servicios en el ámbito nacional, y para fomentar una mayor eficiencia económica.

El gobierno del presidente Berger (2003-2007) amplió las políticas para promover la competencia, la liberalización comercial y la expansión económica. En ese contexto, el 1° de julio del 2006 entró en vigencia en el país el CAFTA-DR. Todavía queda pendiente un acuerdo de libre comercio con Taiwán y actualmente se están llevando a cabo negociaciones comerciales con Colombia, Canadá, Panamá y la Unión Europea. El actual gobierno de Berger mantiene el nivel más alto de reservas internacionales en comparación con las administraciones anteriores y, entre el 2004 y el 2006, su déficit fiscal tuvo un promedio del 1,6 por ciento del PIB. Durante ese mismo período, la inflación se mantuvo en un promedio del 7,8 por ciento. Asimismo, el año pasado las remesas aumentaron en un 20 por ciento y ascendieron a \$3,6 mil millones, lo cual equivale aproximadamente a las dos terceras partes del total de las exportaciones de Guatemala.

⁹ Con base en el PIB, Guatemala es el país más rico.

C. PRINCIPALES INDICADORES ECONÓMICOS

Tendencias del Producto Interno Bruto. Tal como se muestra en el Gráfico 1, durante la guerra civil, Guatemala gozó de un crecimiento económico moderado y estable. Desde 1996, con la firma de los Acuerdos de Paz, la economía creció en un 3,2 por ciento, cifra que está por debajo de la meta de crecimiento establecida en estos acuerdos (un 6 por ciento), como objetivo nacional para promover el bienestar social. En 1998, el crecimiento alcanzó una tasa del 5 por ciento, su punto máximo, para después disminuir hasta llegar al 2,1 por ciento en el 2003. Posteriormente comenzó a aumentar paulatinamente, hasta lograr un 3,2 por ciento en el 2005. Este repunte continuó hasta alcanzar un 4,6 por ciento en el 2006 y un crecimiento previsto del 5,1 por ciento en el 2007. No se había observado este nivel de crecimiento en 30 años (Moneda 2007).

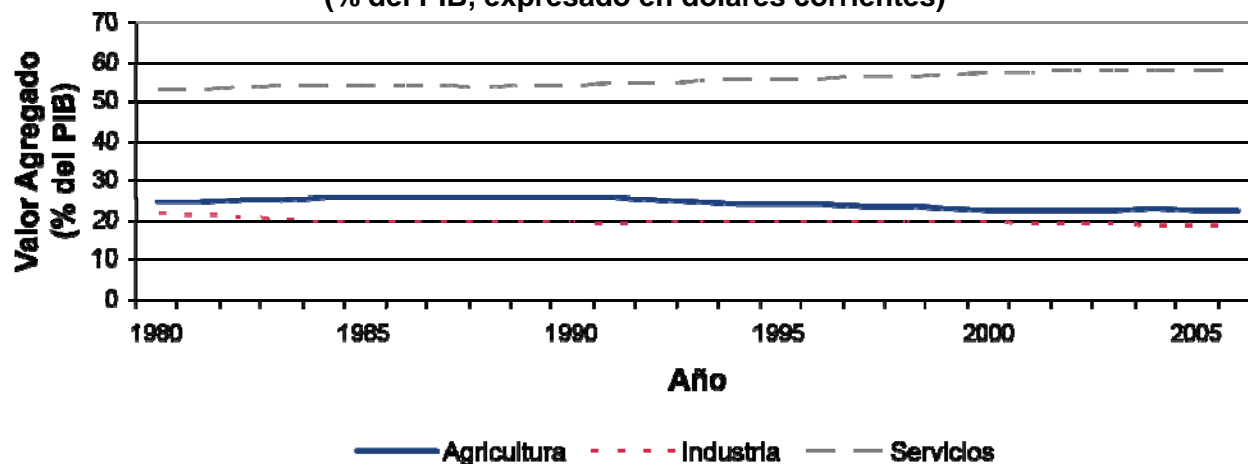


Fuente: Banco Mundial 2007

El Gráfico 2 representa el crecimiento del valor agregado de los sectores agropecuario, industrial y de servicios durante el mismo período. Si bien el sector de servicios es cada vez más importante, tanto el agropecuario como el industrial han experimentado leves descensos. Durante un período de 25 años, la contribución del sector agropecuario al PIB ha disminuido en aproximadamente dos puntos porcentuales.

Pese al desempeño relativamente estático del sector industrial, existen pruebas de que uno de sus subsectores, el agroindustrial, es hoy el sector económico más dinámico de Guatemala, lo cual refleja importantes tendencias de crecimiento positivo en comparación con otros subsectores y la economía en general. Entre el 2000 y el 2005, los dos subsectores que más contribuyeron al PIB industrial fueron los alimentos y las bebidas, con el 28,8 y el 13 por ciento, respectivamente. A éstos le siguieron distintos productos manufacturados (el 22,9 por ciento) y los textiles (el 18 por ciento) (Carrera Cruz 2006). El crecimiento del sector agroindustrial tiene impactos positivos en el sector manufacturero al vincular la producción primaria con la demanda de productos procesados con un valor agregado.

Gráfico 2: Contribución sectorial, valor agregado, 1980-2006
 (% del PIB, expresado en dólares corrientes)

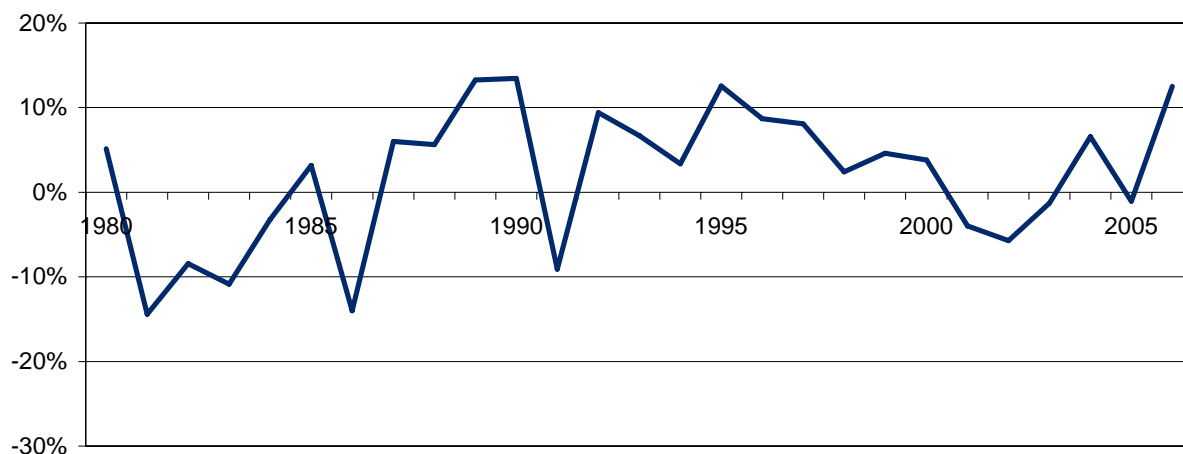


Fuente: Banco Mundial 2007

Un elemento básico para enmarcar esta reseña es el hecho de que Guatemala puede interiorizar de forma productiva y eficaz las fuerzas del mercado global, según se ha mostrado con la expansión de las exportaciones agrícolas no tradicionales (EANT) con un valor agregado, entre las que se encuentran las frutas, los vegetales y otros productos alimenticios afines.

La expansión comercial. Desde 1983, la participación del país en la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC), la cual le permitió el acceso libre de impuestos de la mayoría de los bienes a los mercados de los Estados Unidos, fue crucial para que Guatemala ampliara sus exportaciones. Las mismas se han adaptado a la oferta mundial de productos básicos y a los cambios respectivos en los precios, especialmente en el caso del café y del azúcar. Asimismo, las EANT han superado las exportaciones tradicionales. Aunque entre 1995 y el 2002 el crecimiento de las exportaciones disminuyó poco a poco, a partir del 2003, el mismo empezó a mejorar, alcanzando el 12,5 por ciento en el 2006 (véase el Gráfico 3).

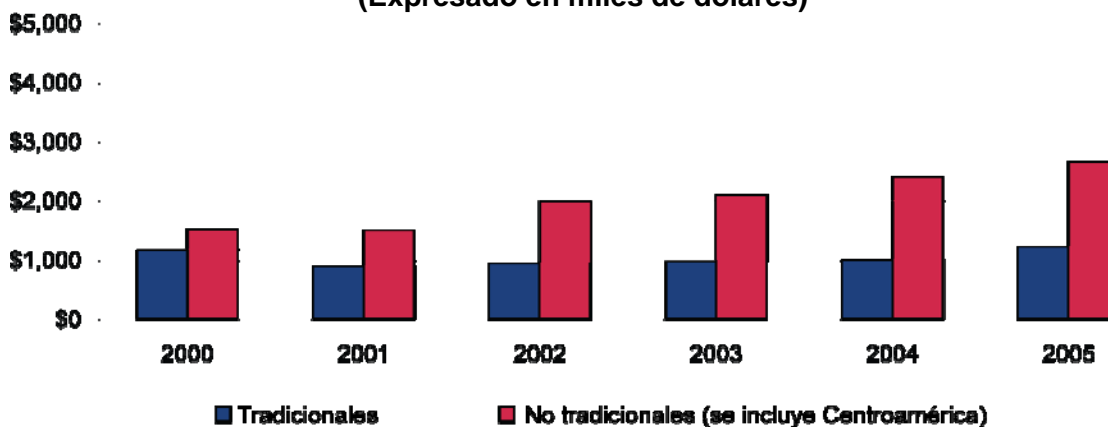
**Gráfico 3: Exportación de bienes y servicios en Guatemala, 1980-2006
(Crecimiento Porcentual Anual)**



Fuente: Banco Mundial 2007

El Gráfico 4 muestra los cambios en la composición entre las exportaciones tradicionales y no tradicionales durante los últimos seis años¹⁰. Las exportaciones tradicionales son el azúcar, el banano, el café, el cardamomo y el petróleo.

**Gráfico 4: Exportación de bienes, por sector
(Expresado en miles de dólares)**



Fuente: Corporación CARANA, con base en datos del Banco Central de Guatemala

Para el 2006, el sector agropecuario y los sectores industriales afines¹¹, en conjunto, generaron \$2,2 mil millones, una cifra que representa más de un tercio del total de los bienes exportados de Guatemala, los cuales ascendieron a \$6 mil millones. Tan sólo en el 2006, las exportaciones

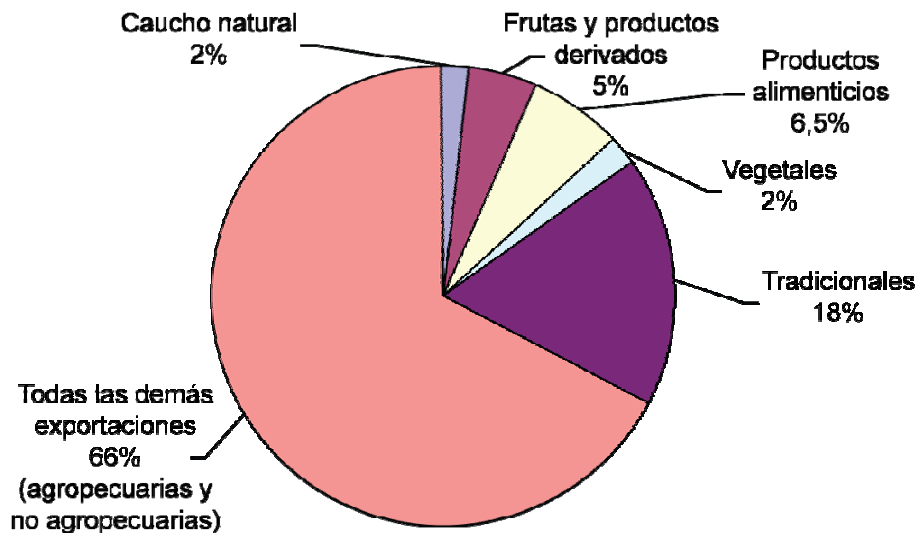
¹⁰ El Banco Central de Guatemala agrupa las exportaciones en tres categorías: tradicionales, no tradicionales y de Centroamérica. La categoría de Centro América incluye todos los productos con la excepción de las cinco exportaciones tradicionales analizadas por separado; por lo tanto, para efectos de este análisis, los bienes no tradicionales y de Centro América están agrupados en una sola categoría. Además, las exportaciones de ropa — la cual proviene en su gran mayoría de las maquilas—se excluyen de los datos para evitar sesgar los datos.

¹¹ El café, el banano, el azúcar, el cardamomo, el algodón, el caucho natural, las frutas y los vegetales, las flores y las plantas ornamentales, el camarón y el pescado, y los productos alimenticios, entre otros.

agrícolas no tradicionales alcanzaron un monto aproximado de \$1,1 mil millones. El Gráfico 5 muestra las principales exportaciones agrícolas no tradicionales durante el 2006: productos alimenticios, frutas y productos afines, vegetales y caucho natural. Éstas, conjuntamente, representan el 15 por ciento de las exportaciones de Guatemala.

Las importaciones de productos guatemaltecos en los Estados Unidos, el principal socio comercial del país, también reflejan este cambio. Tal como se muestra en el Cuadro 1, para el 2006 el 55 por ciento de las importaciones estadounidenses eran textiles, ropa y retazos (relacionados con las maquilas) y el 14 por ciento eran frutas, vegetales y productos varios como jugos de frutas y vegetales en conserva. En particular, durante el período de siete años que se incluye en el cuadro, hay que destacar que, pese a tener una base más pequeña, el crecimiento promedio anual de las frutas y los vegetales ha sido mayor que el de los textiles (el 6,9 y el 2,1 por ciento, respectivamente).

Gráfico 5: Principales exportaciones agrícolas como porcentaje del total (2006)



Fuente: Corporación CARANA, con base en datos del Banco Central de Guatemala

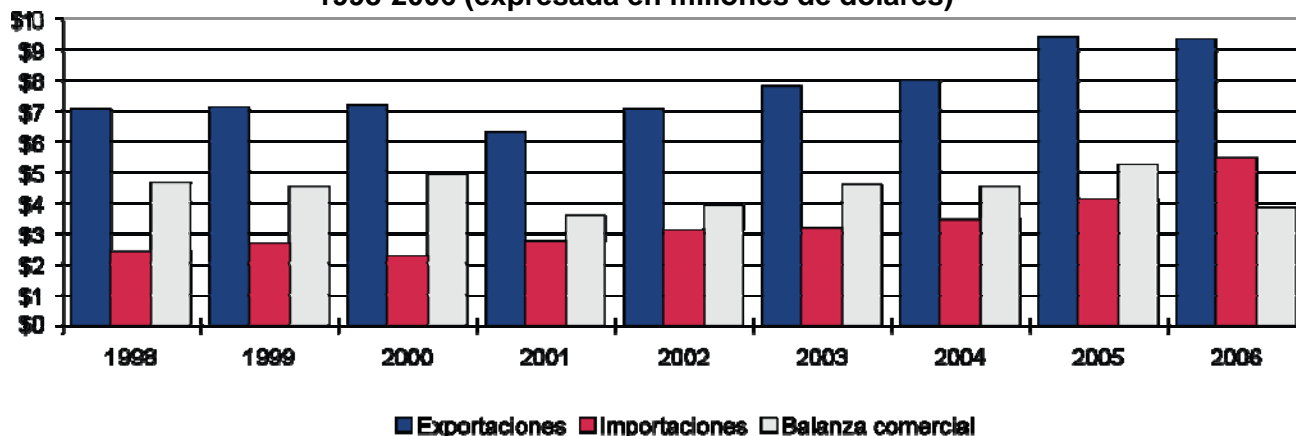
Cuadro 1: Importaciones estadounidenses de productos guatemaltecos (en miles de dólares)

Las cinco importaciones principales	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	% del Total de las Importaciones, 2006
1. Textiles, ropa y retazos	1,511,541	1,647,509	1,690,157	1,796,216	1,981,028	1,852,478	1,713,284	55%
2. Frutas y vegetales	296,785	334,025	385,429	393,673	426,015	453,742	442,296	14%
3. Café, té, cacao y especias	307,080	180,621	172,925	216,701	216,826	287,478	283,428	9%
4. Petróleo y derivados	154,167	100,909	158,766	179,211	179,665	142,519	197,242	6%
5. Azúcar y derivados	43,508	39,412	56,893	89,003	76,435	109,159	128,285	4%
Total de las importaciones estadounidenses procedentes de Guatemala	2,603,452	2,589,243	2,784,536	2,954,085	3,156,227	3,123,215	3,102,698	89%

Fuente: Corporación CARANA, con base en datos de la Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos. Los datos para diciembre del 2006 son cálculos.

Centroamérica representa el segundo mercado más grande para Guatemala. En el 2006, las exportaciones regionales equivalieron al 27 por ciento del total. Como resultado de la creciente presencia de cadenas de supermercados internacionales en la región, se ha experimentado una mayor demanda de productos de más calidad. El ingreso de estos actores internacionales y su cumplimiento con las normas establecidas ofrecen la oportunidad de desarrollar una plataforma intermedia para preparar a los productores guatemaltecos a responder a las demandas del mercado internacional.

Gráfico 6: Balanza comercial agrícola de Guatemala con los Estados Unidos 1998-2006 (expresada en millones de dólares)



Fuente: Corporación CARANA con datos de la Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos

Después de los Estados Unidos y Centro América, la Unión Europea (UE) compra la mayoría de bienes y servicios guatemaltecos. Se espera que bajo el Acuerdo de Libre Comercio entre la Unión Europea y Centroamérica, que está en proceso de negociación, surjan nuevas oportunidades para “consolidar y expandir” la exportación de frutas y vegetales (GTZ 2006). Igualmente, existen grandes oportunidades para los productos orgánicos y, en ese sentido, la UE representa el principal mercado (47 por ciento), seguido por los Estados Unidos (35 por ciento) y Japón (14 por ciento). Además, entre 1999 y el 2003, aumentaron las ventas anuales de productos de comercio justo en la Unión Europea. Entre éstos se incluyeron el café, el cacao, la miel, el banano, las frutas, los vegetales y los jugos de frutas. Actualmente, la UE está desarrollando normas para el comercio justo de las frutas tropicales (ídem).

Estados Unidos es el principal socio comercial de Guatemala, ya que equivale al 39,6 por ciento de las importaciones de este país centroamericano y es destino del 28,9 por ciento de sus exportaciones (Departamento de Estado de los Estados Unidos 2007). Con respecto al sector agropecuario, Guatemala ha mantenido una balanza comercial favorable con Estados Unidos, tal como lo muestra previamente el Gráfico 6.

La pobreza. En el 2003, el 57 por ciento de la población de Guatemala vivía en la pobreza, la cual se concentra en las zonas rurales, donde vive más del 72 por ciento de los pobres (4,6 millones). De éstos, el 31 por ciento vive en la extrema pobreza (Banco Mundial 2003). Si bien la pobreza en general se redujo de un 62 por ciento en 1989 a un 56 por ciento en el año 2000, en el 2003, pese al aumento del comercio y a un crecimiento económico en el ámbito nacional, prácticamente la tasa de pobreza no había cambiado y ascendía al 57 por ciento (ídem)¹².

El censo del 2002 calculó que Guatemala tiene 3,5 millones de trabajadores. Aproximadamente, 1,5 millones, equivalente al 42 por ciento de la población, trabajan en el sector agropecuario (MAGA 2004). En general, la base salarial del sector fue de un 7 por ciento menor que el promedio de la base de salarios mínimos de las actividades no agrícolas, y es la más baja de todos los sectores asalariados. Estos salarios tan bajos son insuficientes para cubrir las necesidades alimenticias básicas (ídem). Tal como se plantea a continuación, las realidades que enfrentan las familias rurales las obligan a emprender muchas otras actividades, y aún así no logran mejorar notoriamente su bienestar.

D. DINÁMICA DEL SECTOR RURAL

La desigualdad social. Con base en diversos criterios, Guatemala es una de las sociedades más desiguales de América Latina y el Caribe. Según el Banco Mundial, este país tiene uno de los sistemas de tenencia de tierras menos equitativos de la región (Banco Mundial 2003). Las micro-fincas (con menos de 1 manzana/0,7 hectáreas) y las unidades subfamiliares (con menos de 10 manzanas/7 hectáreas) representan el 94,1 por ciento de los 1,4 millones de fincas existentes,

¹² A pesar de que este estudio consultó a renombradas instituciones nacionales e internacionales que se dedican al tema de la pobreza rural, se descubrió que los cálculos de la pobreza y de la extrema pobreza en el sector rural de un país pueden variar dependiendo de la fuente consultada y de la metodología utilizada. Con el fin de presentar comparaciones uniformes entre los países, según se describe en los Cuadros C.1 y C.2 del Anexo C en el Volumen 1, se utilizaron datos de la ONU/CEPAL. Tal como se explica en el Volumen 1, en el 2002, el 68 por ciento de la población rural de Guatemala vivía en la pobreza (con menos de \$2 diarios), mientras que el 37,6 por ciento de esa población vivía en condiciones de extrema pobreza (con menos de \$1 al día).

pero tan sólo el 18,6 por ciento de las tierras cultivadas. El resto de las unidades agrícolas familiares con más de 45 hectáreas representan el 62,5 por ciento de las tierras (URL e IIA 2004).

Las culturas mayas indígenas representan casi el 50 por ciento de la población guatemalteca y, en su mayoría, viven en las zonas rurales. Actualmente, el 72 por ciento de la población indígena es pobre, en comparación con el 44 por ciento de la población no indígena (Krznic 2005). Durante siglos, los grupos indígenas estuvieron marginados política y económicamente, lo que sumió al país en una guerra civil con un grave impacto en todos los aspectos de la vida guatemalteca. La lucha terminó en 1996 con la firma de los históricos acuerdos que introdujeron varias medidas inclusivas al panorama nacional, entre éstas un aumento en la inversión rural y una reorientación de la estrategia de desarrollo nacional.

La dependencia en la producción de granos básicos. Los granos básicos (maíz, frijol, arroz, trigo y sorgo) son la fuente principal de alimentos, de nutrientes y de empleo del sector rural. Desde mediados de la década de los 80, han disminuido los precios directos de estos productos. En el 2000, estos cultivos utilizaban más del 25 por ciento (777,880 hectáreas) de los tres millones de hectáreas cultivadas (URL e IIA 2004). El maíz y el frijol son cultivos fundamentales para los agricultores de subsistencia: el maíz se produce en 779,999 fincas, mientras que el frijol se cultiva en 306,120. En conjunto, estos son los cultivos principales del 71 por ciento de las empresas agrícolas. Pese a un aumento en el cultivo de cereales, la producción agrícola de granos básicos ha permanecido estancada y hasta ha disminuido en el país, a excepción de una leve mejora del 0,08 por ciento en el arroz (Rodas- Martini 2003). Por el contrario, en la última década, el promedio anual del rendimiento en el cultivo de cereales a nivel mundial mejoró en un 1,5 por ciento anual (ídem). Los productores se encuentran cada vez más limitados ya que las unidades agrícolas son más pequeñas, los precios son más bajos y la productividad del cultivo de estos granos es menor.

La distribución laboral agrícola y rural. Los salarios rurales son bajos debido a la gran cantidad de trabajadores que laboran en estas zonas para la producción de granos básicos, al igual que a la limitada cantidad de agricultores que gozan de una mejor remuneración y oportunidades para trabajar fuera del agro. En términos absolutos, en la década de los 90, el promedio del crecimiento laboral fue de un 3,3 por ciento. En comparación con otros sectores, el sector agropecuario experimentó el mayor crecimiento laboral debido a la incapacidad de otros sectores para absorber a la creciente población rural (Carrera Cruz 2006). La tasa positiva del crecimiento laboral encubre el predominio del cultivo de granos básicos y su continua absorción de trabajadores rurales, a pesar de su exiguo rendimiento. Estas precarias condiciones generan salarios bajos, el aumento de la pobreza, cambios en las actividades laborales y un mayor movimiento migratorio.

Según un modelo del BID para la contabilidad de los hogares rurales enfocado en indicadores rurales y microeconómicos en el contexto del CAFTA-DR (MEGARUM), estas familias deben emprender distintas actividades para complementar sus bajos salarios. El Cuadro 2 presenta amplias categorías de actividades productivas con base en el tamaño de las fincas, las cuales van desde las de subsistencia hasta las grandes fincas comerciales. El cuadro muestra que los pequeños agricultores de subsistencia primordialmente se centran en la producción de granos

básicos y ganado (por lo general, de especies pequeñas) y se concentran menos en las exportaciones agrícolas no tradicionales. También, al comparar los diferentes tipos de hogares agrícolas, de todas las categorías, los pequeños agricultores comerciales, como grupo, son los que más fijan su atención y esfuerzos en las exportaciones agrícolas no tradicionales, pues casi equivalen al 40 por ciento del valor agregado de los hogares (Taylor, et al. 2006). Esto significa que los cultivos no tradicionales presentan oportunidades para que los pequeños productores puedan emprender un proceso de transición para pasar de la producción de subsistencia a una agricultura comercialmente viable a través de la diversificación productiva.

Cuadro 2: Diversificación productiva en los hogares rurales guatemaltecos que poseen tierras

Actividad productiva	Valor agregado (porcentaje)			
	Pequeños agricultores de subsistencia	Pequeños agricultores comerciales	Medianos agricultores comerciales	Grandes agricultores comerciales
Granos Básicos	32,2%	34,2%	21,5%	15,8%
Ganado	43,7%	9,7%	49,3%	47,9%
Cultivos Tradicionales	14,9%	13,0%	15,6%	26,3%
Cultivos no Tradicionales	9,2%	39,8%	13,6%	10,0%
No agrícola	0,0%	3,3%	0,0%	0,0%
Total del valor agregado	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: Taylor, et al. 2006.

El Gráfico 7 de la siguiente página muestra la distribución del empleo según las agrupaciones de productos y subsectores, cuantificada con base en las jornadas laborales. El maíz blanco y otros granos básicos representan, en conjunto, el 51 por ciento del empleo que, por lo general, se lleva a cabo a través de la mano de obra familiar (voluntaria). La segunda categoría más importante incluye exportaciones tradicionales tales como café, banano, azúcar y cardamomo. En esta categoría se paga directamente la mano de obra utilizada. Actualmente, la expansión de las exportaciones agrícolas no tradicionales representa el 4 por ciento de la fuerza laboral del sector (Carrera Cruz 2006).

Emigración y remesas. Tal como lo señala un amplio estudio que condujo el BID, la falta de actividades productivas mejor remuneradas en las zonas rurales estimuló la emigración hacia las zonas urbanas y, cada vez más, hacia el norte; es decir, México y Estados Unidos (Taylor, et al. 2006). Para el 2003, 1,2 millones de guatemaltecos (el 10,5 por ciento de la población) ya vivían en el exterior y la mayoría había emigrado de las zonas rurales. Ese mismo año, se detuvo a más ciudadanos guatemaltecos en las fronteras de México (83,572 personas) y de los Estados Unidos (19,352) que de cualquier otro país centroamericano. Tal como lo informa Taylor et al., según los datos del Banco Central de Guatemala, las remesas enviadas a este país aumentaron cinco veces, pasando de \$548 millones en el 2001 a \$2,681 mil millones en el 2004 (ídem). Estas remesas ayudan a fomentar una mayor estabilidad económica y ofrecen oportunidades para la inversión local.

Gráfico 7: Creación de puestos de empleo según el tipo de producto cultivado



Fuente: Carrera Cruz 2006

Diversidad agroecológica. En el contexto de la globalización y la competitividad, Guatemala goza de tierras con altitudes muy variadas y de gran fertilidad, al igual que microclimas que permiten la producción de diversas plantas. En un entorno compuesto por 19 ecosistemas y 350 microclimas, Guatemala produce 53 especies de plantas (URL e IIA 2004). Las demandas relativas a la seguridad alimenticia y la falta de oportunidades económicas que no dependan del agro conduce a una mayor presión en la tierra. Guatemala ha ampliado su frontera agrícola, con lo cual incrementa la presión en los frágiles bosques y las laderas que no son propicias para las actividades agrícolas, todo lo cual aumenta la degradación del suelo y del agua. Entre 1979 y el 2000, la superficie de tierras en cultivo permanente se triplicó, pasando de 1,171,500 a 3,109,500 hectáreas, lo cual produjo una mayor deforestación. Se observó que se da un uso adecuado a tan sólo el 45,7 por ciento de las tierras en Guatemala, mientras que el 24,9 por ciento cae dentro de la categoría de suelos utilizados excesivamente. Anualmente, el país pierde 54,000 hectáreas, lo que equivale al 1,7 por ciento de sus áreas forestales (ídem).

Producción y procesamiento de frutas y vegetales. Tras su ingreso a la ICC, Guatemala estableció una base inicial de productos frescos y procesados. Para el 2000, este subsector ya generaba 40,900 empleos de tiempo completo y de mayor remuneración, en áreas tales como la preparación del terreno, la producción, la cosecha y el procesamiento de alimentos industriales (Carrera Cruz 2006). Actualmente, el subsector genera el 4 por ciento de todos los empleos relacionados con la producción agrícola y muestra un gran potencial de expansión.

Sin embargo, existe una divergencia de opiniones sobre el crecimiento de los subsectores de frutas y vegetales, al igual de sus consecuencias. Las conclusiones de un estudio señalan un desequilibrio en las relaciones de poder entre los pequeños productores y los grandes compradores en las cadenas de valor de estos productos. Este desequilibrio, a su vez, conduce a la explotación: precios que posiblemente estén por debajo de los que determina el mercado, con

un riesgo desproporcionado cuya carga recae en el pequeño productor (Fradejas y Gauster 2006). Otros estudios han encontrado resultados mucho más favorables sobre el crecimiento del sector.

Una revisión sobre el creciente negocio de las arvejas señala un “considerable impacto a favor de los pobres en Guatemala”, si los ingresos mensuales son más del 50 por ciento que los cultivos agrícolas tradicionales (Krznic 2005). Otro estudio concluyó que los “pequeños productores consideran que la producción de exportaciones agrícolas no tradicionales es un medio viable para conseguir el valor máximo por terreno” (Hamilton y Fischer 2003). Además, los últimos dos estudios hicieron énfasis en la necesidad de facilitar mecanismos para reducir los riesgos elevados para los pequeños y medianos productores y maximizar el efecto a nivel local, especialmente de los servicios para la comercialización de productos. Por último, un estudio que financió USAID sobre la pobreza concluyó que la producción de frutas y vegetales puede ser una de las principales fuentes de empleo rural debido a los poderosos efectos económicos multiplicadores que generan (Barrios y Mellor 2006).

Existe una multitud de canales comerciales para las exportaciones no tradicionales, y cada uno muestra sus propias eficiencias internas y las distintas capacidades para generar utilidades a nivel del productor. Los pequeños productores y las cooperativas de pequeños productores exportan indirectamente a través de grandes empresas locales o de las filiales de compañías internacionales. Generalmente, las grandes empresas y algunas cooperativas también exportan de forma directa. La exitosa experiencia de las cooperativas que ya exportan demuestra el tipo de ayuda que necesitan los pequeños productores para dejar de depender de los grandes compradores. En la fase de producción, los pequeños productores necesitan tener acceso a la asistencia crediticia o financiera para comprar insumos primarios, mientras que en la etapa de comercialización necesitan ayuda financiera y técnica, ya que muchos no tienen experiencia trabajando directamente con el mercado. Asimismo, debido a un aumento en la demanda de los consumidores de productos especializados —que incluyen los de comercio justo, cultivos orgánicos, inocuidad alimentaria, etc.—, han empezado a surgir sistemas directos de mercado del productor al consumidor. La reducción de intermediarios y el aumento en los requisitos a nivel del productor dan como resultado extraordinarias ganancias a ese nivel.

E. OPORTUNIDADES Y APOYO PARA LA DIVERSIFICACIÓN DEL SECTOR AGROPECUARIO BAJO EL CAFTA-DR

Guatemala mantiene su compromiso con las reformas macroeconómicas y la liberalización comercial. La diversificación ha dado como resultado un considerable aumento en las actividades agrícolas y fuera del sector, entre las que se incluyen el turismo y las artesanías. Seis meses después de la implementación del CAFTA-DR, las exportaciones agrícolas no tradicionales hacia los Estados Unidos han crecido a una tasa del 17 por ciento. No obstante, la pobreza rural sigue siendo un reto especialmente abrumador, el cual necesita de una atención especial en el contexto de este tratado, no sólo para aumentar las exportaciones, sino también para ampliar y/o profundizar los mercados, generar empleo y mejorar la competitividad.

Guatemala ha demostrado su capacidad de responder a los retos de la competitividad al mejorar la productividad y lograr un valor agregado para sus dos cultivos tradicionales: el azúcar y el café. En el sector azucarero, el país aumentó su productividad y eficiencia al mejorar las tecnologías empleadas y al readecuar la integración vertical del sector. En consecuencia, la

industria azucarera del país es una de las más competitivas del mundo (Rodas-Martini 2003). El sector cafetalero experimentó una reestructuración similar como respuesta a la sobreproducción mundial y la consecuente caída drástica de los precios, lo cual disminuyó los ingresos de los 700,000 trabajadores del sector cafetalero nacional. Durante toda una década de reformas sistemáticas impulsadas mediante el apoyo de una inversión y el compromiso de \$100 millones por parte de la Asociación Nacional de Café (ANACAFÉ), Guatemala se centró en la diferenciación de los productos y en las mejoras a la producción y a las prácticas del manejo poscosecha, lo cual ha fortalecido la posición del país en los mercados de café de calidad y de especialidad. Como resultado, el 80 por ciento del café nacional se encuentra en una situación ventajosa dentro del mercado de café especial, con lo cual los productores han logrado un 50 por ciento más en sus precios.

Diversos estudios comparativos sobre la competitividad de Guatemala indican que entre 14 y 27 líneas de productos de frutas frescas y empacadas, al igual que los subsectores de procesamiento de alimentos agroindustriales han mostrado un potencial considerable para el aumento de las exportaciones y la competitividad (ídem, IICA 2005, González 2006). Los productos orgánicos son un nicho de mercado en el que los productores y los procesadores guatemaltecos están teniendo mucho éxito: entre los productos orgánicos que actualmente se exportan hacia los Estados Unidos, la Unión Europea y Japón se encuentran el café, la pimienta, el cardamomo, el achiote, las semillas de ajonjolí, la miel, las moras y el azúcar (Carrera Cruz 2006). Además, el CAFTA-DR aumenta las oportunidades en los mercados estadounidenses, más allá de las que ofreció la ICC a sectores como, por ejemplo, el tabaco y el atún. La Unión Europea también espera ofrecer mayores oportunidades para los productos procesados como parte de las negociaciones iniciales del tratado de libre comercio con Centroamérica. En este contexto, la Unión Europea ha recomendado firmemente a Guatemala que fomente el procesamiento con un valor agregado (GTZ 2006).

Debido a que los competidores internacionales mejoran su situación continuamente y otros miembros del CAFTA-DR son más emprendedores dentro del mismo subsector, Guatemala se encuentra en un momento estratégico que debe tomarse muy seriamente en consideración. Con base en la participación que ya ha establecido en el mercado, en una base respetable de pequeños y medianos productores, y en la realidad de que los distribuidores estadounidenses y europeos son cada vez más exigentes, como respuesta a los requisitos de la inocuidad alimentaria y la diferenciación de productos, Guatemala puede situarse estratégicamente en el contexto de esta nueva era. Esta oportunidad de “segunda generación” puede desarrollarse a partir de una base productiva establecida de forma tal que estimule mayores ganancias económicas, todo lo cual necesitará de esfuerzos especiales. Según un importante análisis (Carrera 2001), para que Guatemala pueda tener acceso a esta base de consumidores internacionales más exigentes y variables, el país requerirá de una fuerza laboral más especializada y mejor integrada, del uso de sistemas y tecnologías con base en las ciencias, y del establecimiento de vínculos con los insumos y los servicios necesarios para estimular un mayor impacto intersectorial en la economía, todo lo cual fomentará la creación de mejores puestos de trabajo y el crecimiento salarial.

Para responder a la creciente cantidad de requisitos cada vez más exigentes y en función del mercado, se necesitará la introducción de una producción más innovadora, tecnologías para la

inocuidad y el procesamiento de alimentos, mejoras a la promoción y la inteligencia de mercados, el almacenamiento y el empaquetado de productos, el desarrollo de sistemas logísticos y de transporte, y el fortalecimiento de los vínculos financieros, del mercado y de los productos. En el contexto de las dinámicas del CAFTA-DR, si no se ejecutan las intervenciones estratégicas correspondientes, Guatemala podría perder su participación en el mercado de los Estados Unidos frente a los bajos costos de los productos de Nicaragua y Honduras, ya que estos países también se esfuerzan por aumentar su capacidad productiva y satisfacer las nuevas demandas de los consumidores en cuanto a calidad e inocuidad. Por consiguiente, en este momento histórico y en base a un tema cada vez más complejo, vale la pena preguntarse ¿cuales son los principales esfuerzos emprendidos?

F. ESFUERZOS INTERNOS E INTERNACIONALES PARA FACILITAR LA DIVERSIFICACIÓN AGRÍCOLA Y RURAL

Debido al mandato y a las expectativas de los acuerdos de paz, a la situación invariable de la pobreza rural y a las desigualdades sociales y económicas, a una mayor presencia de la globalización y a una limitada competitividad de Guatemala (especialmente en el contexto de la gran cantidad de productores dedicados a la generación de productos sensibles), la diversificación del sector agropecuario impulsada por el mercado es una necesidad nacional de suma importancia. Existen diversas iniciativas gubernamentales y de la sociedad civil, al igual que otras que reciben el apoyo de los entes donantes, las cuales abordan distintos elementos de este complejo proceso de transformación. Sin embargo, con relación a las tendencias y las necesidades presentadas, actualmente, el país no está capacitado para responder de forma tal que genere un impacto más amplio.

Dentro de la agenda general de desarrollo, ha aumentado la atención hacia las áreas de integración social y de servicios sociales. No obstante, los programas de apoyo para los frentes económicos relevantes parecen avanzar lentamente, en parte debido a las complejidades inherentes y a las diferencias políticas. Estos esfuerzos también parecen carecer de un enfoque nacional que trae consigo la globalización y que el CAFTA-DR necesita, al igual que de los grandes ajustes empresariales que deben comenzar a emprenderse durante el período de transición establecido. Para entender la naturaleza de este proceso de ajuste, el cual se va materializando lentamente, hemos examinado los actuales esfuerzos nacionales e internacionales.

El sector público. Desde temprano, el presidente Berger optó por priorizar el desarrollo rural integral como un medio para fomentar los acuerdos de paz. Después de un largo proceso de consultas nacionales, a finales del 2006, el gobierno dio a conocer su Política de Desarrollo Rural Integral. Sin embargo, durante las consultas no se logró un consenso nacional acerca de los tres temas más importantes y de mayor discordia: (1) las tierras agrícolas – acceso y solución de controversias; (2) la infraestructura institucional de apoyo; y (3) las fuentes de financiamiento para el desarrollo rural.

Se formó un Gabinete de Desarrollo Rural que estaba bajo las órdenes del vicepresidente, con el fin de implementar la Política de Desarrollo Rural Integral. Este gabinete cuenta con representantes de los Ministerios de Economía; Agricultura, Ganadería y Alimentación; Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda; Energía y Minas, Ambiente y Recursos Naturales, Finanzas Públicas, y Trabajo y Previsión Social. Además, la Secretaría de Planificación y

Programación de la Presidencia (SEGEPLAN) funge como la secretaría técnica del Gabinete. Debido a la reciente formación del mismo, hasta la fecha, la mayoría de las labores relativas a la diversificación agrícola y al CAFTA-DR se ha llevado a cabo principalmente mediante las actividades de los Ministerios de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA) y de Economía (MINECO), el programa multidisciplinario de SEGEPLAN titulado “Desarrollo Económico desde lo Rural”, y dos esfuerzos complementarios para la inocuidad alimentaria y la competitividad. Todas estas actividades se describen a continuación.

La Política Agrícola 2004-2007 del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA) es el plan del gobierno de Berger para fomentar el desarrollo del sector agropecuario. Sin embargo, debido a la reestructuración del sector público agropecuario en los 90, lo cual incluyó la privatización y la reducción del apoyo presupuestario, se ha descapitalizado considerablemente la capacidad del gobierno para ayudar a facilitar la innovación y superar las limitaciones de productividad, y para responder a las necesidades de inocuidad y sanidad animal y vegetal.

En el documento principal de planificación del MAGA se incluyen importantes mensajes y se establece la base para un proceso de “modernización de la agricultura con equidad y participación a través de la competitividad del sector, de conformidad con los procesos de una economía globalizada que requiere ampliar y mejorar la producción nacional para su acceso sostenible a los mercados, generar mayores inversiones en el agro, y crear fuentes de empleo remunerado” (MAGA, 2004). El documento describe oportunidades y retos fundamentales e incluye prioridades generales: las inversiones y los mecanismos fundamentales del sector público, con el fin de facilitar inversiones estratégicas; la generación y la transferencia de tecnologías relevantes, la capacitación para respaldar la formación de cadenas de valor, y el fortalecimiento de la sanidad animal y vegetal, al igual que de la inocuidad alimentaria. La política del MAGA también analiza temas que afectan a los productores autosuficientes de granos básicos, el manejo sostenible de los recursos naturales y el fortalecimiento de las asociaciones entre los sectores público y privado.

No obstante, el documento ofrece poca información sobre los programas para fomentar nuevas oportunidades y superar los retos más importantes, particularmente para los productores no competitivos de los numerosos cultivos sensibles que abarca el CAFTA-DR. Tampoco se hace mención alguna acerca del CAFTA-DR, ni de las obligaciones especiales o de las expectativas nacionales relativas al sector. Una posible explicación de esto es que el contenido del documento se redactó para complementar el formato y alcance del Plan Agro, el cual representa la estrategia hemisférica que encabeza el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).

Los recursos financieros públicos forman una base importante para facilitar la diversificación rural. Desde 1996, el gobierno ha aumentado las inversiones en servicios sociales e infraestructura rural a una tasa del 14 por ciento. Sin embargo, en cuanto a los proyectos productivos, las inversiones se han efectuado a una tasa más baja (Banco Mundial 2004). En el 2004, el presupuesto del MAGA fue del 3 por ciento del presupuesto total del gobierno (MAGA 2004).

Debido a que el gobierno enfrentó limitaciones presupuestarias, el MAGA redujo sus niveles de respaldo y los servicios esenciales de apoyo en todas las zonas rurales de Guatemala. En el contexto de las nuevas necesidades de aumentar la productividad y de contar con nuevos productos y áreas de servicios, según lo requiere el CAFTA-DR y la globalización, muchos productores han lamentado la reducción experimentada en el desarrollo y la difusión de tecnologías para la producción, la planificación y el diseño de estrategias para el sector, la certificación de sanidad animal y vegetal, y las tecnologías y las inversiones en el sector agroindustrial. A continuación se presenta una síntesis de la situación de tres de las unidades de apoyo del MAGA para el sector.

El Instituto de Ciencia y Tecnología Agrícolas (ICTA) es la única institución de servicios agrícolas que todavía está en funcionamiento, después de que en los 90 se modernizara el sector público. A pesar de que no se eliminó, su presupuesto y personal sí se redujeron de forma considerable. Los años siguientes estuvieron llenos de incertidumbre y malestar institucional. Sin embargo, a partir del 2006, el ICTA inició los preparativos para una reestructuración completa, la cual se conceptualizó como una revisión interna de gran relevancia, con el apoyo de USAID. A partir de esta revisión, el presupuesto del Instituto casi se duplicó, a fin de abordar los retos más importantes que enfrentaban los productores en cuanto a la productividad, lo que incluyó los requisitos de inocuidad alimentaria. Actualmente, el ICTA busca reducir la cantidad de tierra cultivable dedicada a la producción de granos básicos y aumentar la que se utiliza para generar productos más remunerativos. Mientras avanza el proceso de reestructuración del ICTA, es poco probable que el mismo sea oficial, al menos hasta que el Congreso se reúna nuevamente.

Durante los 80 y 90, de forma similar al rumbo que tomaron las estructuras de sustitución de importaciones, la Unidad de Políticas e Información Estratégica (UPIE) sirvió de artífice para las estrategias del MAGA. Sin embargo, desde entonces, la UPIE ha perdido parte de sus capacidades e influencia. Así, no ha se logrado fomentar el pensamiento estratégico de la nueva era —que es particularmente diferente—, correspondiente a la nueva estructura económica de reformas a las estrategias, las políticas, los programas y las instituciones. La UPIE ha recibido financiamiento de JICA y de USAID y se dedica primordialmente a fusionar los objetivos del gobierno con los del Plan Agro, el cual es una iniciativa de las Américas para el desarrollo agropecuario. La UPIE también ha planificado desarrollar una estrategia para ayudar a que los productores de maíz satisfagan las necesidades de seguridad alimentaria bajo el CAFTA-DR.

La Unidad de Normas y Regulaciones (UNR) se encarga de las medidas e inspecciones sanitarias y fitosanitarias. Esta unidad ha recibido apoyo de USAID para mejorar la certificación previa de los productos de exportación. Asimismo, la UNR trabaja en colaboración con la AGEXPORT en el desarrollo de un servicio de ventanilla única para el trámite de los procedimientos de exportación, y la certificación de la calidad y el procesamiento de productos. Muchos productores y exportadores adujeron que no se presta atención suficiente a las crecientes demandas de los consumidores extranjeros y de los supermercados regionales en lo que se refiere a la seguridad alimentaria.

El Ministerio de Economía (MINECO) es el representante oficial del gobierno en las negociaciones, la administración e implementación de los tratados de libre comercio. Durante las negociaciones del CAFTA-DR, el Ministerio elaboró el Plan de Acción Nacional para el

Fortalecimiento de la Capacidad Comercial, el cual, tanto en su versión original como en la corregida, define las responsabilidades asignadas al Ministerio de Economía, al de Asuntos Exteriores y al de Agricultura y Ganadería, al igual que las actividades de apoyo que recaerían en cada ente. El Ministerio ofrece servicios de información, asesoría y supervisión jurídica, resolución de conflictos y servicios de apoyo para el desarrollo económico. Por ejemplo, entre los servicios de información que han financiado USAID y la GTZ, se incluyen guías de productos básicos y del sector para diversas líneas de productos y subsectores económicos promisorios. Sin embargo, según el Viceministerio de Comercio Exterior, los programas operativos para fomentar los compromisos derivados de los tratados de libre comercio que realmente se negociaron, son responsabilidad de los respectivos ministerios. En el caso de la agricultura, no se le dio mucha importancia al Plan de Acción Nacional o a los programas particulares que son fundamentales para facilitar las oportunidades especiales que ofrece el CAFTA-DR.

A raíz de las demoras en el fomento de la agenda para el desarrollo rural, SEGEPLAN diseñó el “Programa para el Desarrollo Económico desde lo Rural”. Los dos objetivos generales del programa son mejorar la competitividad de las cadenas de valor (que sean rurales y/o tengan una fuerte participación indígena) y fortalecer la capacidad institucional de las agencias ejecutoras con el fin de promover el desarrollo rural y la competitividad. Con base en su diseño, el MINECO será la unidad ejecutora del componente productivo, mientras que SEGEPLAN se encargará de la administración y coordinación general entre las agencias encargadas de implementar cada componente. Sin embargo, se supone que el financiamiento del programa provendrá de préstamos del BID (\$30 millones) y del Banco Mundial (otros \$30 millones), los cuales necesitarán la autorización del Congreso guatemalteco. Esta autorización aún es incierta debido a las dudas de la oposición sobre si esta administración se abstendrá o no de utilizar los fondos para financiar las campañas electorales actuales.

Por su parte, la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SESAN) se creó en el 2005. Entre sus responsabilidades, la SESAN debe prever las crisis alimentarias y coordinar la ayuda internacional de alimentos. Como respuesta al CAFTA-DR, la Secretaría ha encomendado la conducción de un estudio sobre la vulnerabilidad del sector rural guatemalteco frente a las importaciones agropecuarias de los Estados Unidos. El estudio efectuará un análisis de las posibles medidas institucionales y de financiamiento que se necesitan para mitigar los impactos que generen la reducción de aranceles y la liberación comercial. De forma similar a la coordinación de esfuerzos para abordar la seguridad alimentaria, la SESAN utilizará el análisis para asignar responsabilidades a los ministerios y a otras agencias ejecutoras. Sin embargo, debido al posible cambio de gobierno en el 2008, podría ser que el gobierno decida no utilizar el análisis como guía.

No obstante, la aprobación unánime de la SESAN en el Congreso de Guatemala puede ofrecer a la institución el apoyo político que necesita para fungir como órgano coordinador de los programas complementarios de asistencia para la subsistencia de la población. Esta organización ya tiene experiencia en el análisis de un modelo que brinde asistencia técnica a los pequeños productores para que ingresen a las cadenas de valor de exportación, al igual que en el diseño de un programa que reproduzca este modelo.

Por otra parte, originalmente, el gobierno estableció el Programa Nacional de Competitividad (PRONACOM) en 1999 y lo reactivó en el 2004 para que se encargara de acciones y políticas dirigidas a mejorar las condiciones de las inversiones productivas, apoyara la fusión de productos y servicios que tuvieran el potencial de ser competitivos, ofreciera ayuda a los procesos de seguimiento, y apoyara la agenda local descentralizada para fomentar el desarrollo humano y la productividad (PRONACOM 2005). Los esfuerzos de los tres primeros años del programa, según se definen en la Agenda Nacional de Competitividad 2005-2015, han recibido el financiamiento casi total de un préstamo de \$20 millones del Banco Mundial.

El PRONACOM formula las prioridades del desarrollo nacional en torno a tres objetivos: 1) un destino turístico; 2) una plataforma para las exportaciones, con especial atención a las exportaciones agrícolas y los productos industriales; y 3) un centro regional de logística. Sin embargo, el programa no cuenta con bases analíticas ni con un debate sobre la manera de fomentar estas prioridades. El PRONACOM sí presenta seis medidas estratégicas para promover la agenda de competitividad: 1) fomentar una sociedad preparada y saludable; 2) desarrollar y fortalecer las instituciones; 3) desarrollar una infraestructura productiva y técnica; 4) fortalecer la estructura productiva y de exportaciones; 5) desarrollar la economía local; y 6) promover un ambiente equilibrado y sostenible (ídem). El PRONACOM ofrece distintos servicios técnicos, informativos, de promoción y de formación.

Las elecciones nacionales guatemaltecas se celebrarán a finales del 2007. Es muy probable que el nuevo gobierno que asuma la presidencia en el 2008 efectúe cambios en la agenda para el desarrollo rural. Después del proceso de consulta nacional del gobierno, la sociedad civil desarrolló otra agenda con el apoyo del partido de oposición. El partido Unidad Nacional de la Esperanza (UNE), que encabezaba las encuestas cuando se elaboró este informe (febrero del 2006), ha establecido el desarrollo rural como una de sus prioridades. Uno de los aspectos principales en los que este partido difiere de la visión de la estrategia rural del gobierno actual es que la UNE tiene interés en crear una agencia autónoma paraestatal, fuera del MAGA, que se encargue del desarrollo rural y del apoyo relativo al CAFTA-DR. El papel de los ministerios y el rumbo de los programas descritos dependerán de la agenda del nuevo gobierno.

La sociedad civil. Aunque Guatemala cuenta con una gran variedad de instituciones e iniciativas de la sociedad civil que resultan importantes para esta revisión, hemos escogido tres organizaciones y una iniciativa que están entre las más destacadas con respecto al CAFTA-DR.

La AGEXPORT es una asociación privada sin fines de lucro que anteriormente se conocía como AGEXPRONT y se estableció en 1982 para representar y promover las exportaciones no tradicionales de Guatemala. Entre 1987 y 1997, esta asociación recibió un considerable grado de apoyo de USAID. Actualmente, la asociación ofrece servicios de control de calidad y comercialización, con el fin de ayudar a fortalecer las cadenas de valor de sus miembros, cuya mayoría son compañías grandes. La organización se muestra optimista acerca del CAFTA-DR y considera que el principal reto para el sector privado es garantizar exportaciones de alta calidad. Entre sus servicios se encuentran la Escuela de Exportadores, la inteligencia de mercado, la asistencia técnica, que abarca desde el empaquetado hasta requisitos de inspección de inocuidad alimentaria, y la representación en ferias comerciales internacionales. La AGEXPORT dirige iniciativas para aumentar las exportaciones en diversos sectores y promueve inversiones

complementarias. Se han organizado comités para productos específicos como el aguacate, las bayas, el café especial, las arvejas y el mango. Las cuotas y los pagos de los miembros han permitido que la AGEXPORT sea autosostenible. La asociación ha desempeñado un papel decisivo para facilitar y ampliar los vínculos iniciales entre los productores y los compradores, lo cual, debido a la producción responsable y a las prácticas administrativas establecidas y que se han mantenido, ha permitido que los compradores extranjeros tengan plena confianza en los productos guatemaltecos, y ha llevado al reconocimiento de las marcas de estos productos. La AGEXPORT también implementa proyectos que financian los entes donantes y que ofrecen asistencia técnica a los pequeños productores para que se integren a las cadenas de valor de las exportaciones.

Asimismo, la Coordinación de ONGs y Cooperativas (CONGCOOP) es una organización que coordina a 17 organizaciones no gubernamentales y a una federación de cooperativas. La CONGCOOP se creó en 1992 con el fin de ayudar a reintegrar a los refugiados después del fin de la guerra civil de Guatemala. Su misión es “consolidar un espacio de coordinación que promueva un desarrollo equitativo y sostenible, que fortalezcan la paz y la democracia mediante la interacción con las políticas públicas y la participación social” (Fradejas y Gauster 2006).

La CONGCOOP se ha asociado con la Red de Comercio y Agricultura (REDCOMAGRI), la cual cuenta con el apoyo de la Alianza Social Continental, Ayuda en Acción y el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IRDC, por sus siglas en inglés). La REDCOMAGRI ha conducido investigaciones y estudios sobre acuerdos comerciales, políticas agrícolas nacionales y medios para mejorar la capacidad local para identificar preocupaciones ambientales y de seguridad alimentaria bajo las negociaciones comerciales (REDCOMAGRI 2007).

La CONGCOOP ha realizado numerosos estudios, entre los que se incluye el titulado “Perspectivas sobre la agricultura familiar rural en Guatemala en el marco del CAFTA-DR”. Este es el único documento que cuenta con un amplio análisis que aborda la capacidad de respuesta de Guatemala desde una perspectiva política más popular. A manera de reflexión, la obra presenta una serie de temas fundamentales, tales como: 1) los elementos de apoyo ofrecidos al productor bajo el Proyecto de Ley Agrícola de los Estados Unidos; 2) los principales beneficiarios de la liberalización comercial; 3) las consecuencias para los productores de alimentos básicos; y 4) los retos que los pequeños y medianos productores enfrentarán debido a los altos riesgos que surgen al intentar diversificarse para producir frutas y vegetales (CONGCOOP 2006).

En el 2005, SEGEPLAN contrató a la Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES) para que revisara los sectores económicos fundamentales que se estaban negociando entre los Estados Unidos y Guatemala, a fin de asesorar mejor al equipo guatemalteco de negociación del CAFTA-DR. Pese a que el informe final no se publicó hasta después de finalizadas las negociaciones debido a problemas internos, los diagnósticos del sector agropecuario continúan siendo útiles para los productores, la agroindustria y demás grupos interesados. El análisis de Jaime Carrera sobre el sector agropecuario, titulado “Para maximizar los beneficios y reducir las dificultades del sector agropecuario”, ofrece una perspectiva analítica y exhaustiva sobre la pobreza en las zonas rurales, al igual que acerca de los granos básicos tradicionales, los

subsectores de exportación y los incipientes subsectores de exportaciones no tradicionales. El documento los sitúa en el marco de las oportunidades y los retos que la agricultura guatemalteca tendrá que enfrentar bajo el CAFTA-DR y la urgente necesidad de facilitar importantes cambios estructurales en función del mercado. Carrera concluye que el CAFTA-DR representa una oportunidad o un riesgo, dependiendo de la forma en que se haga frente al proceso. Esta disyuntiva se relaciona, en sentido estricto, con la capacidad de Guatemala de abordar lo antes posible las reformas estructurales necesarias para eliminar las distorsiones internas que aumentan los costos de producción y afectan a la competitividad, y de mejorar la eficacia de los sistemas gubernamentales y del sector privado para que los productos nacionales puedan competir en los mercados nacionales y mundiales (Carrera Cruz 2006).

El análisis de la ASIES sugiere varias prioridades: 1) una agenda específica para el sector agropecuario, para abordar cultivos sensibles y estimular productos más promisorios; 2) nuevas alianzas de trabajo entre los sectores público y privado que incluyan cadenas de valor, con una atención especial a la innovación tecnológica y la inocuidad alimentaria; 3) un modernizado sistema agrícola o de productos alimenticios para fomentar los multiplicadores económicos con un valor agregado; 4) una promoción más sistemática y dinámica de la venta de productos en Centroamérica; 5) una producción diversificada que aumente los ingresos rurales al ofrecer un mayor valor agregado a los productos primarios y al crear trabajos más remunerados; 6) los beneficios sociales relativos a una seguridad alimentaria básica, la asistencia para el cuidado preventivo de la salud y la formación de destrezas prácticas para mejorar la productividad laboral; 7) los incentivos especiales para estimular la atención a los recursos naturales y la sostenibilidad; y 8) una mejor información acerca del CAFTA-DR y del sector agropecuario para comunicársela a los actores relevantes (ídem).

El Plan “Visión de País” reconoce que para poder competir mejor en una economía globalizada, Guatemala necesitará fortalecer el estado de derecho, la educación básica y los servicios de salud. A finales del 2005, la iniciativa, conformada por 15 líderes del sector privado, dio como resultado una agenda de consenso nacional de 15 años, con el respaldo de dirigentes políticos de diversos partidos. El Plan “Visión de País” que resultó constó de cuatro temas prioritarios: seguridad y justicia; educación, salud, desarrollo rural; y temas transversales fiscales y culturales. Asimismo, se elaboraron propuestas para desarrollar cada tema, con el propósito de que todos los partidos políticos aprobaran las que pudieran fomentar. Históricamente, el progreso en estos sectores, cada vez más sensibles, ha estado estancado debido a la naturaleza politizada de los temas. La propuesta para la sección sobre desarrollo rural captó las numerosas y complejas realidades a las que hace frente el sector rural, pero permaneció lo suficientemente generalizada para reducir la susceptibilidad política y recibir una aprobación absoluta de todos los partidos. A partir del proceso deliberativo, parece haberse establecido un marco inicial.

En cuanto al delicado tema de la diversificación agrícola y la realidad económica de los pequeños agricultores, el plan concluyó que el segmento campesino es de suma importancia y particularmente vulnerable. Su base económica es el consumo familiar, lo cual no se presta para la producción de excedentes y una posterior viabilidad comercial de los cultivos. Es necesaria una atención específica y diferenciada por parte del programa para el desarrollo rural, a fin de responder a esta clase de productores, debido a que los pequeños agricultores representan la mayoría de la población rural. Asimismo, se entiende que debido a la realidad de una economía

de escala relacionada con la producción y las exportaciones agrícolas no tradicionales, los pequeños agricultores deberán integrarse poco a poco a otras entidades económicas, tales como las PyMEs, diversos negocios y cooperativas, y vincularse a la demanda en los ámbitos local, nacional e internacional. Se considera que estos vínculos, junto con la participación de los productores rurales dentro de estos mercados, son un elemento estratégico fundamental para el desarrollo integral y sostenible (gobierno de Guatemala 2006).

Posteriormente, se redactaron diversas leyes sobre el desarrollo rural para garantizar la implementación de la visión propuesta e incluir sus objetivos, estrategias y ajustes institucionales. No obstante, las leyes no hacen mención del CAFTA-DR y enfrentan cierta oposición ya que, en cierta medida, compiten con las estrategias que han desarrollado los partidos políticos.

Los entes donantes y las organizaciones internacionales. Durante años, la comunidad internacional ha brindado un alto grado de ayuda al sector rural de Guatemala y ha planteado varias iniciativas. A continuación se resumen las carteras y las iniciativas de las entidades contribuyentes más importantes.

Los aspectos centrales de los programas de USAID son promover una buena gobernabilidad, el crecimiento económico, la salud y la educación. Las iniciativas programáticas se interrelacionan mediante el doble objetivo de apoyar la implementación del CAFTA-DR y mejorar el desempeño de Guatemala con base en los indicadores de la Corporación Reto del Milenio (MCC). USAID ha prestado apoyo a una amplia variedad de esfuerzos de los sectores público y privado, lo cual permite que Guatemala, específicamente los productores rurales, se beneficie del CAFTA-DR. El apoyo que USAID prestó con anterioridad al gobierno incluyó la asistencia al PRONACOM para el desarrollo de una agenda de competitividad y para que el Gabinete de Desarrollo Rural elaborara la Política de Desarrollo Rural Integral. Para el período entre el 2004 y el 2009, USAID está y seguirá trabajando con las contrapartes locales para fortalecer las políticas, las leyes y las normas que promueven el libre comercio (es decir, la creación o la reforma a las leyes, las normas y las políticas necesarias para implementar el CAFTA-DR).

El apoyo de USAID al sector productivo se centra en la agricultura y los agronegocios, la silvicultura y los conglomerados turísticos. A través de sus programas, USAID ofrece asistencia técnica a los pequeños productores y a las PyMEs para que aumenten su grado de integración a las cadenas de valor de las exportaciones y los mercados de alto valor. Esta asistencia técnica incluye el desarrollo organizativo y el fortalecimiento de conglomerados (clústers), medidas para el control de calidad de los productos, capacitación en medidas sanitarias y fitosanitarias, vínculos con el mercado, y mejores prácticas agrícolas y administrativas.

Diversas contrapartes, tales como AGEXPORT y la Fundación Ágil, ofrecen servicios de desarrollo empresarial y reciben asistencia para el desarrollo de su capacidad institucional. USAID también promueve un mayor acceso a los servicios financieros para el sector rural. Con anterioridad, USAID suministró capital inicial (al convertir un fondo fiduciario de \$13 millones) para GuateInvest, un programa de garantía de préstamos del MAGA para pequeños productores.

USAID/Guatemala ofrece apoyo al proyecto “Empresas privadas más competitivas y orientadas al mercado” y actualmente dedica esfuerzos para ofrecer más asistencia al desarrollo de las zonas rurales.

Por su parte, la cartera de inversiones del Banco Mundial es de \$564 millones e incluye el proyecto de competitividad que se está ejecutando actualmente, PRONACOM, el cual se describió en páginas anteriores (con un monto de \$20 millones). Además, está pendiente la aprobación legislativa de otros dos proyectos: (1) el segundo Proyecto de Desarrollo para el Crecimiento General (por \$100 millones), el cual se centraría en mejorar el entorno empresarial y de inversiones, incrementaría la inversión social y mejoraría el entorno fiduciario; y (2) el Programa de Desarrollo Económico Rural (con un monto de \$30 millones), el cual fijaría su atención en mejorar la competitividad de las cadenas productivas rurales de suministro y en fortalecer la capacidad institucional de las entidades públicas para adoptar un modelo territorial. Este último programa financiará, conjuntamente con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Programa de Desarrollo Económico desde lo Rural que diseñó SEGEPLAN.

Es muy probable que la actual cartera del BID no se modifique hasta que la nueva administración preste juramento. Dentro de la agricultura y en el ámbito del sector rural y las actividades para el manejo de los recursos naturales, dos de los tres grandes préstamos ofrecen apoyo a proyectos para el manejo de estos recursos, los cuales incluyen componentes para las actividades productivas relativas al turismo y la agricultura. Mediante programas más pequeños, el BID ofrece subvenciones, capacitación y asistencia técnica a grupos de pequeños productores y a empresas turísticas. El tercer gran préstamo es para el Programa de Apoyo a la Reconversión Productiva Alimentaria (PARPA) por un monto de \$33 millones, el cual presta asistencia técnica al Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA) en asuntos relativos a la reestructuración institucional, los servicios de sanidad animal y vegetal, la inocuidad alimentaria y el manejo de los recursos hídricos. Este programa también presta ayuda al Ministerio de Economía en cuanto a los servicios de apoyo a las exportaciones y el manejo de las cuotas. El PARPA es el único programa extenso de apoyo institucional multilateral que ofrece ayuda al sector público agropecuario. Todavía está pendiente la aprobación legislativa de un préstamo por \$30 millones para implementar el Programa de SEGEPLAN para el Desarrollo Económico desde lo Rural, el cual se expuso anteriormente.

G. PERSPECTIVAS DE LOS GRUPOS INTERESADOS CON RESPECTO A LA DIVERSIFICACIÓN AGRÍCOLA

Una exhaustiva revisión bibliográfica y las entrevistas realizadas con diversos actores en Washington, D.C. y en Guatemala documentaron la reseña anterior sobre la dinámica macroeconómica y los esfuerzos nacionales e internacionales para la diversificación rural. Para fines de este estudio, se efectuaron más de 40 entrevistas en este país con representantes de diversas agencias gubernamentales, pequeños y grandes productores, organizaciones empresariales y de productores, organismos internacionales, organizaciones no gubernamentales, y otros grupos de la sociedad civil y el sector académico (para observar una lista detallada véase la Sección J). Se escogió a los actores de acuerdo a la orientación que ofrecieron USAID, diversas instituciones financieras internacionales y otros organismos internacionales, tal como el IICA, al igual que según las recomendaciones de los propios actores. Nuestras entrevistas con los actores guatemaltecos destacan las diversas perspectivas existentes en torno al CAFTA-DR y la

diversificación rural que, si se analizan colectivamente, se dirigen hacia la necesidad de contar con un marco nacional en torno a las intervenciones propuestas al final de este informe. A continuación se resumen las perspectivas de estos actores:

- Casi todos estuvieron de acuerdo en la falta de información y de conocimiento sobre el CAFTA-DR, particularmente en lo referente a su impacto en el sector rural. Este vacío de información, aunado al bajo nivel de tolerancia de los productores ante el riesgo y al deterioro de las capacidades básicas de apoyo de los sectores público y privado, contribuye que surja más temor.
- Los profesionales de los centros urbanos consideraron que el CAFTA-DR cataliza las reformas estructurales e institucionales necesarias para el desarrollo de Guatemala. Muchos reconocieron la necesidad de prestar una atención especial y continua a la reforma del sector rural. Al mismo tiempo, se percibió al CAFTA-DR como un mecanismo fundamental para garantizar a los inversionistas un entorno empresarial más propicio.
- Las personas entrevistadas consideraron que la experiencia de la reconversión del café y las crecientes exportaciones de frutas y vegetales de Guatemala son indicadores del potencial existente para el crecimiento salarial y laboral a partir de la diversificación agrícola. Además de la experiencia positiva de la diversificación de las exportaciones y la producción agrícola con un valor agregado, las frutas y vegetales representan un subsector con una importante demanda todavía insatisfecha. Los exportadores reportaron una suboferta de productos de calidad. Según los representantes del sector privado, el problema no es qué producir, sino cómo organizarse para producir la cantidad y la calidad que el mercado desea comprar.
- La falta de inversiones y de un mecanismo alternativo planificado para la diversificación del sector rural han provocado incertidumbre y temor. Muchos señalaron la gran cantidad de pequeños y medianos productores que ven a la diversificación con temor debido, en parte, a sus bajos umbrales de riesgo.
- La desconfianza en los intermediarios de mercado, los cuales son cada vez más numerosos, se ha traducido en una creciente percepción de que se quedarán con todas las ganancias derivadas de un mayor acceso al mercado, en vez de compartirlas con los productores.
- Existe una fuerte percepción de que los programas de apoyo del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos y los subsidios para los agricultores de ese país provocarán una “avalancha” de productos alimenticios y ganaderos, y alimento para aves y ganado que inundarán los mercados guatemaltecos.
- Los grupos interesados no pudieron identificar esfuerzos nacionales importantes para aumentar la capacidad agroindustrial y así maximizar el potencial de Guatemala en actividades posteriores con valor agregado.
- En términos generales, el ICTA y el MAGA cuentan con una capacidad técnica limitada, lo cual impone obstáculos para las áreas de certificación, inocuidad alimentaria e inspección, a pesar de cualquier avance que experimente el sector privado.

- Las políticas económicas vigentes han hecho énfasis en el nivel macro y en la liberalización del comercio. Para fomentar un crecimiento económico general, particularmente en el sector rural, muchos de los actores identificaron la urgente necesidad de contar con iniciativas complementarias “de segunda generación”, que se dediquen a aumentar la competitividad y los servicios de apoyo para las empresas y los productores, para así aprovechar las nuevas oportunidades comerciales.
- En reiteradas ocasiones, las personas entrevistadas expresaron su preocupación por la ausencia de una visión y de un programa estratégico nacional realista con respecto al sector agropecuario, en el contexto del CAFTA-DR. Ya sea a través del Plan Visión de País, de la Política de Desarrollo Rural Integral o de algún otro marco, los actores esperan la definición de una estrategia y de una estructura de la nueva era que, debido a la necesidad de una reestructuración congruente, requerirán de un compromiso nacional a largo plazo que trascendiera cualquier cambio de gobierno.
- Hubo consenso en cuanto a la falta de coordinación entre el sector público, el privado y los entes donantes para responder a las prioridades más importantes del mercado y así maximizar el potencial de crecimiento. Aunque recientemente el gobierno elaboró iniciativas de apoyo para el desarrollo rural, parece que se está prestando menos atención a las áreas generales para mejorar el crecimiento rural y muy pocos esfuerzos se centran en abordar las realidades del CAFTA-DR relativas a la agricultura. La necesidad de inducir la competitividad rural, establecer funciones de mayor apoyo para el MAGA y el sector privado, y facilitar la integración vertical rural para aumentar las incipientes iniciativas de la agroindustria, está limitada por la falta de atención y coordinación.
- Guatemala ha experimentado una importante disminución en los servicios esenciales de apoyo agropecuario. Esto se debe en parte a la contracción del sector público como resultado del ajuste estructural, y a la incapacidad del sector privado y de las organizaciones no gubernamentales para desempeñar adecuadamente este papel. Entre las áreas de bienes públicos tradicionales que necesitan una atención urgente por parte del MAGA o la estructura público-privada pertinente, se identificaron las siguientes: la planificación y las estrategias para el sector, el desarrollo de tecnologías y de actividades de extensión, la inspección y la certificación de la sanidad animal y vegetal, y la promoción de tecnologías e inversiones agroindustriales. A medida que se fortalezca cualquiera de estas áreas, habrá la necesidad posterior de ofrecer capacitación al personal del MAGA.
- Aunque AGEXPORT y algunas organizaciones no gubernamentales han avanzado en algunas de las áreas fundamentales de entrega de servicios, la estructura actual no es suficiente para maximizar el potencial de Guatemala en cuanto a la producción de frutas y vegetales, las exportaciones no tradicionales y la expansión del incipiente sector agroindustrial. Los actores hicieron énfasis en la falta de asistencia técnica y de mecanismos de apoyo administrativo, los cuales son fundamentales para apoyar a los agricultores a diversificar su producción.

H. SUGERENCIAS PARA INTERVENCIONES ESTRATÉGICAS

Nuestra revisión bibliográfica, la cual se complementó con las amplias entrevistas efectuadas en el país, reveló que no se presta suficiente atención nacional al reto sobre cuál será la mejor forma de fomentar estratégicamente la diversificación agrícola y aumentar la competitividad del sector rural para que lleguen a materializarse los beneficios previstos bajo el CAFTA-DR. Se debe efectuar un esfuerzo nacional coordinado para generar el entorno propicio para la diversificación rural al: 1) aumentar y focalizar mejor las inversiones públicas rurales; 2) mejorar los mecanismos de apoyo para difundir información a los productores acerca de la producción, el manejo poscosecha y las tecnologías de comercialización; y 3) mejorar la calidad y reducir el costo de la comercialización y otros servicios de apoyo, tal como la facilitación de multiplicadores económicos dinámicos en función del comercio. Estos son los elementos de apoyo de la nueva era para estimular y ampliar el comercio y las inversiones que, debido a la nueva afluencia de empleos y salarios, constituyen las dos fuerzas impulsoras del crecimiento económico y la reducción de la pobreza.

En su informe del 2006, el BID llegó a una conclusión similar: “[Guatemala] necesita depender de una economía rural competitiva para poder aprovechar las nuevas oportunidades que ofrecen la creación de nuevas formas y estructuras que vinculan a los productos rurales con los mercados mundiales”.

El equipo de evaluación propone estas intervenciones esenciales para asistir al gobierno, al sector privado y a la comunidad de donantes en el establecimiento y el afianzamiento de las bases iniciales para fomentar una diversificación rural competitiva y sostenible. Las intervenciones que se sugieren se relacionan directamente con la diversificación agrícola y otras actividades afines. Aunque nuestra investigación y las entrevistas señalaron el potencial rural en otros sectores, especialmente el turismo y las artesanías, estas áreas están fuera del alcance de la presente evaluación.

Servicios de diseminación de información sobre el CAFTA-DR. La fuente de información que se refirió más francamente al CAFTA-DR y al sector rural está presionando de forma activa para que se renegocie el tratado. Todos los actores manifestaron que para el ciudadano promedio, Guatemala carece de información equilibrada para rebatir este punto de vista. El material de extensión del gobierno no parece adecuado, en particular debido a las incertidumbres y los retos inherentes que enfrenta la gran mayoría de los productores. Es necesario un sistema focalizado de extensión y difusión de información de manera creativa, mediante anuncios radiales, vídeos e intercambios de información en las zonas rurales. Como punto de partida, el gobierno puede utilizar el material informativo que preparó y distribuyó, con la ayuda de USAID, durante el período de negociación y de ratificación. Esta segunda fase debería destacar los beneficios económicos para los pequeños y medianos agricultores que hayan optado por la diversificación o para los productores que ahora trabajan en las plantas empacadoras o en las empresas de apoyo. Se puede presentar el material agrícola de los proyectos de USAID para mostrar las ganancias comparativas y confiables que se generan para el grupo beneficiario. Debe tomarse en cuenta la interacción entre los grupos focales para facilitar el desarrollo de un mejor sistema, junto con un sistema de seguimiento de bajo costo que evalúe el cambio de actitud que se genere. En repetidas ocasiones, los entrevistados, entre los que hubo pequeños productores y fundaciones que trabajan muy de cerca con ellos, comentaron que la única forma de convencer a otros pequeños

productores sobre los beneficios de la diversificación, es mostrándoles casos que hayan tenido éxito.

La elaboración de un plan estratégico y el establecimiento de un sistema de apoyo para el desarrollo rural. Se debe elaborar una estrategia y establecer un sistema nacional de apoyo para ampliar el acceso de los productores, los agronegocios y las pequeñas y medianas empresas a los mercados regionales, estadounidenses y europeos. Como se mencionó anteriormente, existen diversas propuestas sobre la forma de fomentar el desarrollo rural e institucionalizar su apoyo. Entre las iniciativas más importantes se encuentran la Política y el Gabinete de Desarrollo Rural del gobierno actual, una propuesta del sector privado para el desarrollo rural y un proyecto de ley dentro del Plan Visión de País, al igual que una proposición de la sociedad civil, diversos grupos indígenas y ONGs de contar con una estrategia aparte para el desarrollo rural y una agencia autónoma de gestión.

Se espera que durante el próximo año cobre fuerza el actual Gabinete de Desarrollo Rural, el entorno institucional o alguna de las propuestas presentadas. Si se logra un consenso nacional, será crucial que la comunidad internacional apoye este esfuerzo, lo cual incluiría asistencia para fortalecer una secretaría técnica que se podría designar para facilitar el cambio estructural necesario. Entre las actividades esenciales de la agenda de apoyo se podrían incluir las siguientes: facilitar un marco estratégico nacional y elementos para el programa de apoyo; interactuar con el MAGA y las cadenas de productos básicos de AGEXPORT para determinar las necesidades de apoyo de los productos más prioritarios; definir funciones y responsabilidades para el sector público y el privado; estimular la coordinación entre los programas gubernamentales y los de los entes donantes; analizar y formular la base de apoyo institucional; establecer el apoyo a la transición de los productores de granos básicos; estructurar el apoyo para facilitar las inversiones en la agroindustria; y ofrecer los servicios analíticos necesarios.

La redacción del plan estratégico del ICTA. Para poder competir, Guatemala debe mejorar su acceso a una gran variedad de tecnologías avanzadas. Gracias al financiamiento de USAID, el ICTA está llevando a cabo una revisión estratégica interna. Sin embargo, recomendamos que se conduzca una revisión externa complementaria, en colaboración con la dirección del Instituto. Un pequeño equipo de expertos con experiencia en la investigación de productos e industrias, al igual que en el desarrollo de actividades afines de extensión, podría emplearse como un grupo de evaluación de la capacidad del ICTA para tener acceso a lo último en tecnologías de producción, poscosecha y procesamiento de alimentos, al igual que de los medios operativos del ICTA para conducir eficientemente investigaciones aplicadas sobre temas de suma importancia relativos al mercado, y de los enfoques que propone el Instituto para tener acceso a semillas de granos básicos de mayor rendimiento, con el fin de garantizar las necesidades de la seguridad alimentaria, las metodologías para presupuestos agrícolas y los mecanismos para la supervisión de los costos. A raíz de esta iniciativa, podría desarrollarse un mecanismo innovador y eficiente para la difusión de tecnologías, a fin de empezar a compensar la alarmante falta de personal de extensión que se ha manifestado. Este mecanismo podría incluir sistemas de costos compartidos para pagar los servicios del sector público y del privado, los servicios de certificación o de licencias técnicas, los programas de desarrollo y capacitación de personal, y el establecimiento de vínculos directos entre el sector privado y el mercado, acordes con el potencial de Guatemala.

La capacidad de los productores para satisfacer los requisitos internacionales de las medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF). Uno de los mayores obstáculos para que los productos de Guatemala ingresen a los mercados estadounidenses estriba en la capacidad de la unidad de inspección del MAGA. Tal como lo expresaron los exportadores y las organizaciones internacionales, la clasificación de Guatemala es baja en cuanto a la sanidad animal y vegetal y la inocuidad alimentaria, en comparación con sus contrapartes centroamericanas. Esta unidad de inspección debe fortalecerse para que los productos guatemaltecos cumplan con los requisitos de los Estados Unidos y la Unión Europea. Conjuntamente con el Asesor de USDA para la asistencia de cooperación del CAFTA-DR, se debe conducir una evaluación sobre la capacidad de la unidad, o actualizarla para determinar las necesidades de capacitación y mejoras operativas, a fin de velar por el cumplimiento de tales requisitos.

En coordinación con AGEXPORT u otras organizaciones interesadas del sector privado, se podría llevar a cabo una evaluación similar sobre los proveedores privados de servicios. Entre las recomendaciones que surjan de la evaluación, podrían haber opciones alternativas de apoyo por parte del sector privado para los productores interesados en obtener certificaciones sanitarias y fitosanitarias.

El suministro de seguros agrícolas (para cultivos). Con frecuencia, las condiciones climáticas provocan grandes daños en las cosechas y las fincas. Por lo general, hacen falta servicios de apoyo para reducir los riesgos, al igual que servicios de pronósticos del tiempo para cultivos que abarquen los diversos microclimas de Guatemala. Debido a estas serias limitaciones y a los obstáculos que representan tanto para los cambios que deben efectuar las empresas como para la expansión de la producción, se recomienda una evaluación de las necesidades que incluya datos meteorológicos, informes sobre daños a los cultivos y tablas comparativas para evaluar el sistema, la estructura de costos y los medios para ofrecer los servicios.

Un mejor acceso al crédito. El gobierno cuenta con dos programas dirigidos a los pequeños productores: GuateInvierte y DaCrédito. No obstante, los pequeños productores y algunos proveedores de asistencia técnica a través de los programas de los entes donantes han comunicado que el gobierno utiliza bancos comerciales para canalizar los fondos de sus programas hacia los productores. A la larga, la falta de garantías y de tasas razonables de interés no permite que estos programas sean accesibles para gran parte del mercado al que se dirigen. Se deben analizar y adaptar los programas crediticios del gobierno para los pequeños productores, con el fin de satisfacer mejor sus necesidades.

El fomento de la posición de Guatemala en cuanto a las frutas y los vegetales, mientras se estimula un crecimiento sostenible: reflexiones iniciales sobre los temas programáticos para aprovechar la consignación “Portman-Bingham” del Congreso. Al basarse en los avances del pasado y al responder a las realidades del CAFTA-DR y de la globalización, además de las crecientes y muy diferentes preferencias de los consumidores, las demandas de diferenciación de los productos y una mejor inocuidad alimentaria, Guatemala está frente a una oportunidad especial. Las demandas y los requisitos del mercado, que cambian radicalmente, requieren de una producción más especializada y sistemática, y que la atención a la poscosecha ofrezca más oportunidades a los pequeños productores y a las PyMES. Las respuestas efectivas a estas nuevas necesidades exigen un mayor grado de precisión, control e inspección y, por lo tanto, ofrecen una

oportunidad sin precedentes para establecer vínculos comerciales más directos entre los productores y los consumidores.

Guatemala ha adquirido s vínculos considerables y esenciales “de primera generación” entre los productores de frutas y vegetales y los agronegocios, y los consumidores de los Estados Unidos, la Unión Europea y Centroamérica. Sin embargo, la base de consumidores está cambiando radicalmente conforme se dispersan muchas de las actividades. Cada vez más, los competidores del CAFTA-DR desarrollan estrategias para aumentar la producción y la exportación de productos similares. Estas dinámicas no parecen haberse interiorizado estratégicamente para maximizar la necesidad que tiene Guatemala de generar salarios más remunerativos, sobre todo en el sector rural.

En consecuencia, además de la asistencia prestada a la planificación estratégica y las actividades de desarrollo de los estudios y los proyectos técnicos que se mencionaron con anterioridad, USAID, el sector privado y otros actores tienen en sus manos una oportunidad especial para ampliar la diversificación agrícola impulsada por el comercio a través de un programa de apoyo a las frutas y los vegetales de una nueva era. Las nuevas oportunidades que ofrece la diversificación del sector agropecuario impulsada por el comercio exigen que Guatemala busque y fomente más sistemáticamente las líneas de productos que respondan a las preferencias interrelacionadas de los supermercados, los agronegocios, la inocuidad alimentaria y el consumidor. En este sentido, el sistema de oferta de productos guatemaltecos presenta ciertos ejemplos interesantes (algunos de los cuales han recibido el financiamiento de los entes donantes) que han empezado a responder a estos requisitos “de segunda generación”. Una mejor comprensión de estos ejemplos y de los elementos más progresivos relacionados con las tendencias industriales que cambian drásticamente se combinan para ofrecer una nueva estructura para comenzar a interiorizar los elementos fundamentales de apoyo, con el fin de que los productores y PyMEs participen y se beneficien más ampliamente. Este nuevo marco se basaría más en el análisis del consumidor para que se desarrollen eslabonamientos “descendientes” más precisos desde el mercado, al igual que las prácticas y los sistemas tecnológicos, de administración y de procesamiento de productos que ayuden a garantizar la diferenciación de éstos. Este diseño y una cuidadosa implementación interactiva se centrarían en intentar ayudar a que Guatemala se sitúe mejor dentro de la nueva era de la industria global alimentaria. Ello requerirá de un alto grado de flexibilidad y de la interacción con una amplia variedad de innovadores de la industria y de expertos técnicos.

Se ofrecen algunos puntos relevantes complementarios para contribuir a que Guatemala llegue al siguiente nivel dentro de este esfuerzo complejo, reconociendo que se necesitará una serie de tareas adicionales. Además de los vínculos de avanzada entre el consumidor y las líneas de productos que los líderes internacionales de la industria alimentaria puedan aportar para ayudar a que Guatemala responda más sistemáticamente a las nuevas necesidades, se podrían desarrollar vínculos con AGEXPORT u otras organizaciones del sector privado y asociaciones de productores para que se establezcan más vínculos directos entre los productores y el mercado de usuarios finales y los negocios. Estos nexos son directamente complementarios para los sistemas de control de calidad que son cada vez más necesarios para institucionalizar las eficiencias en las transacciones que generan mayores ganancias a nivel del productor. Actualmente, los diversos intermediarios no logran recompensar a los productores por buscar la manera de aplicar las

mejores prácticas y, por consiguiente, los desaniman a implementar un control de calidad más costoso. La idea central es estructurar programas de certificación que hagan énfasis en la inocuidad alimentaria, en la conservación de los recursos naturales, en la producción orgánica, en el comercio justo y en la diferenciación de las áreas de producción, todo ello con el fin de reforzar la confianza del consumidor.

Además, para crear mecanismos reguladores del apoyo público que sean más eficaces, al igual que infraestructura e inversiones en bienes públicos y fomentar el interés nacional, se podría incluir un ciclo de “retroalimentación”, partiendo de las actividades programáticas hasta llegar al ámbito de las políticas públicas. De manera sistemática, podría extraerse información básica sobre los éxitos y las desventajas de la producción y el desarrollo, a fin de generar sugerencias sobre las inversiones públicas y privadas, las reformas reglamentarias y las iniciativas intersectoriales más relevantes que aumenten y amplíen las ganancias regionales y nacionales.

La función de facilitación del Comité del CAFTA-DR para el Fortalecimiento de la Capacidad Comercial. El mandato del Comité del CAFTA-DR para el Fortalecimiento de la Capacidad Comercial es ayudar a fomentar el proceso de transformación que deben enfrentar las partes del acuerdo. El Comité se encuentra en una situación ventajosa para fungir como ente facilitador entre una amplia gama de actores, tales como funcionarios del sector público (comercio, agricultura y finanzas), el sector privado y otros donantes. Para desempeñar este papel, el Comité podría desear establecer un subcomité que se centre en la promoción de la diversificación agrícola impulsada por el comercio, al ofrecer un mecanismo de coordinación/facilitación para ayudar a los países que forman parte del CAFTA-DR y a los entes donantes a movilizar el apoyo necesario para lograr su objetivo general y mantener el dinamismo requerido para su consecución. Para dar por un hecho y mantener en pie a este subcomité, se recomienda que cada una de las partes designe a un representante oficial adecuado dentro del mismo, con la autoridad suficiente para coordinar esfuerzos con los funcionarios públicos y el sector privado en el ámbito interno.

Coordinación con los entes donantes. Se necesita una cantidad considerable de apoyo técnico y financiero para el éxito del proceso de diversificación agrícola. Una coordinación más intensa entre las agencias donantes ayudará a continuar centrándose en la necesidad de aumentar el apoyo financiero y de velar por que los recursos se inviertan para lograr el máximo impacto posible en la aceleración de la diversificación agrícola impulsada por el comercio. En algunos casos, ya están en marcha procesos de coordinación entre los entes donantes dentro de un país. El Comité para el Fortalecimiento de la Capacidad Comercial, en estrecha coordinación con los funcionarios de USAID en el país, está en una posición ventajosa para facilitar esta coordinación, en apoyo a los esfuerzos de los países para diversificar sus sectores agropecuarios. Entre más puedan los gobiernos de Guatemala y de los Estados Unidos acelerar el desembolso de fondos y la implementación de programas, al igual que incidir en el diseño de los posibles programas con otros entes donantes, más pronto se podrá avanzar en el proceso de diversificación agrícola impulsada por el comercio. El plan estratégico que se mencionó con anterioridad puede utilizarse como herramienta para dirigir y forjar futuras iniciativas de asistencia.

La priorización de beneficios bajo el CAFTA-DR. Debido a la vital importancia que reviste el CAFTA-DR en la región, el apoyo de los entes donantes (previsto o probable) y la relevancia de

introducir cuanto antes las iniciativas para la diversificación rural, proponemos el establecimiento de una revisión bilateral conducida con regularidad, en conexión con la reunión anual de la Comisión del Acuerdo del CAFTA-DR.

I. BIBLIOGRAFÍA CITADA

Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional. 2003. Strategic Plan 2004-2009. Washington, D.C.

Barrios, José Miguel, y John Mellor. 2006. *Modelación de la distribución sectorial del crecimiento del empleo en el altiplano guatemalteco*. Universidad Rafael Landívar, Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente. Guatemala.

Banco Mundial. 2003. Poverty in Guatemala. Informe No. 24221-GU. Washington, D.C.

Banco Mundial. 2004. “Drivers of sustainable rural growth and poverty reduction in Central America: Guatemala Case Study.” Vol. 1. Informe No. 31191-GT. Washington, D.C.

Banco Mundial. 2007. *World Development Indicators Online*. Washington, D.C.

Carrera Cruz, Jaime. 2001. Situación actual y perspectivas de la agricultura en Guatemala. Documento Técnico No. 4. Universidad Rafael Landívar, Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente. Guatemala.

Carrera Cruz, Jaime. 2006. “Para optimizar los beneficios y reducir los perjuicios en la agricultura”. Investigación No. 1, Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES). Guatemala.

Coordinación de ONG y Cooperativas (CONGCOOP). Página de Internet de CONGCOOP. www.congcoop.org.gt, consultada en octubre del 2007.

Departamento de Estado de los Estados Unidos. Background Note: Guatemala. Página de Internet del Departamento de Estado, <http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/2045.htm>, consultada en mayo del 2007.

Fradejas, Alberto Alonso, y Susana Gauster. 2006. *Perspectivas para la agricultura familiar campesina de Guatemala en un contexto del CAFTA-DR*. Guatemala.

Cooperación Técnica Alemana (GTZ). 2006. *Hacia un acuerdo de asociación entre Centroamérica y la Unión Europea: Elementos para la definición de la estrategia de negociación*. Guatemala.

Gobierno de Guatemala, Gabinete de Desarrollo Rural. 2006. Política de desarrollo rural integral. Guatemala.

Gobierno de Guatemala. 2006. Plan Visión del País. Guatemala.

Hamilton, Sarah, y Edward F. Fischer. 2003. “Non-traditional agricultural exports in highland Guatemala: Understandings of risk and perceptions of change.” *Latin American Research Review* 38:3 (October 2003): 82-110. Austin: UTP.

Krznicaric, Roman. 2005. *The limits on pro-poor agricultural trade in Guatemala: Land, labour and political power*. Occasional paper 2005/17 for Human Development Report Office. Nueva York: PNUD.

Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA). 2004. *Política Agrícola 2004-2007*. Guatemala.

Ministerio de Economía de Guatemala. 2003. *National action plan for trade capacity building in Guatemala*. Guatemala.

Moneda, del 26 de febrero al 2 de marzo 2007. BCIE pronostica crecimiento del 5.3% durante el 2007. p. 14.

Programa Nacional de Competitividad (PRONACOM). 2005. *Agenda Nacional de Competitividad, Guatemala 2005-2015: Hacia una Guatemala próspera, solidaria y equitativa*. Guatemala.

Red Comercio y Agricultura (REDCOMAGRI). Miembros GT, El proyecto. REDCOMAGRI Página de Internet. <http://www.redcomagri.org>, consultada en febrero del 2007.

Rodas-Martini, Pablo. 2003. “Sectores agrícolas dinámicos y rezagados en Guatemala”. Washington, D.C.: Banco Mundial.

Taylor, J. Edward, Antonio Yúnez Naude, Nancy Jeserun-Clements, Andrés Huard, Marco Antonio Sánchez, Victor Manuel Álvarez, y Eduardo Baumeister. 2006. *Los Posibles efectos de la liberalización comercial en los hogares rurales centroamericanos a partir de un modelo desagregado para la economía rural: Caso de Guatemala*. Serie de Estudios Económicos y Sectoriales, RE2-06-001, enero del 2006. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Universidad Rafael Landívar (URL), Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente. 2006. *La política de desarrollo rural de Guatemala hacia el 2020*. Guatemala.

Universidad Rafael Landívar (URL), Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente and Instituto de Incidencia Ambiental (IIA). 2004. “Perfil ambiental de Guatemala: Informe sobre el estado del ambiente y bases para su evaluación sistemática.” Guatemala.

J. LISTA DE PERSONAS ENTREVISTADAS

Guatemala		
Nombre	Título	Afiliación
Sector público		
Ricardo Santa Cruz	Viceministro	Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAGA)
Ligia Ríos	Directora	Unidad de Políticas e Información Estratégica (UPIE), MAGA
Rubency Alvarado	Asesor de políticas comerciales	UPIE
Enrique Lacs	Viceministro de Integración y Comercio	Ministerio de Economía
Carlos Herrera	Viceministro de Desarrollo de las PyMES	Ministerio de Economía
Luis Oscar Estrada	Viceministro de Inversión y Competencia	Ministerio de Economía
Carlos González	Director, "Desde lo Rural"	Ministerio de Economía
Julio Corado	Asesor, Unidad de Administración de Comercio Exterior	Ministerio de Economía
Carmen María de Mejicano	Subsecretaria, Programa de Seguridad Alimentaria y Nutricional	Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SESAN)
Ronaldo Quiñones	Asesor, Unidad Técnica de Desarrollo Rural	Secretaría de Planificación y Programación Nacional (SEGEPLAN)
Mario Moscoso	Gerente general	Instituto de Ciencia y Tecnología Agrícola (ICTA)
Federico Franco	Viceministro	Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales
Juan Andrés Godoy	Asesor del CAFTA-DR	Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales
Rubén Morales	Director ejecutivo	Programa Nacional de Competitividad (PRONACOM)
Leonardo Camey	Congresista	Unión Nacional de la Esperanza (UNE)
Oscar Velázquez	Coordinador de asesores	UNE
Güido Rodas	Asesor	UNE
Julio Melgar	Asesor	UNE
Sector privado		
Fanny de Estrada	Directora ejecutiva	Asociación Guatemalteca de Exportadores (AGEXPORT)
Edgar Santizo	Coordinador ejecutivo, Comité de Arbejas Chinas	AGEXPORT
Ivan Buitrón	Coordinador, Programa de Encadenamientos Empresariales	AGEXPORT
Guillermo Díaz	Coordinador, Subcomité de Frutas y Vegetales Congelados	AGEXPORT
Rodolfo Estrada	Gerente General	C.S. Internacional – Consultores para el Desarrollo Rural
Rodolfo Castillo	Director ejecutivo	Asociación Gremial del Empresariado Rural (AGER)

Guatemala		
Nombre	Título	Afiliación
Roberto Gutiérrez	Presidente	Red Nacional de Grupos Gestores
Mariano Ventura	Empresario	Participante fundador, Plan Visión de País
Instituciones multilaterales e internacionales		
Michael Collins	Especialista del sector agropecuario	Banco Interamericano de Desarrollo (BID)
Patricia García	Funcionaria, Programa de Políticas Comerciales	GTZ
Hugo Vargas	Coordinador, asistencia técnica para la competitividad	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA)
José Carlos García	Oficial técnico, integración comercial	Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA)
ONGs, sector académico y otros		
Tomás Rosada	Director, Instituto de Estudios Económicos y Sociales	Universidad Rafael Landívar
Juventino Gálvez	Director, Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente	Universidad Rafael Landívar
Jorge Méndez	Presidente	Fundación Ágil
Mario Cuevas	Director, Unidad de Investigaciones Financieras	Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (CIEN)
Lizardo Bolaños	Coordinador económico, Programa de Apoyo Legislativo	CIEN
Susana Gauster	Coordinadora de investigaciones	Coordinación de ONGs y Cooperativas (CONGCOOP)
Alfredo Trejo	Director	Fundación SARES
Agencias del gobierno de los Estados Unidos		
Wayne R. Nilsestuen	Director de misión	USAID
James Stein	Oficial de crecimiento económico	USAID
Josefina Martínez	Economista, Oficina de Empresas, Comercio y Medio Ambiente	USAID
Daniel Orellana	Coordinador regional de MSF y FCC	USAID/USDA
Jill Kelley	Oficial ambiental de la misión	USAID
Mario El Cid	Director	Programa de Turismo de USAID
Ronny Mejía	Gerente de programas	Programa de Turismo de USAID

SECCIÓN 7: HONDURAS

ACRÓNIMOS

ACAN	Asociación Campesina Nacional
AGEXPORT	Asociación Guatemalteca de Exportadores
ALC	América Latina y el Caribe
BCH	Banco Central de Honduras
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CADERH	Centro Asesor para el Desarrollo de los Recursos Humanos
CAFTA-DR	Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos, Centroamérica y la República Dominicana
CDA	Centro de Desarrollo de Agronegocios
CNC	Comisión Nacional de Competitividad
COCOCH	Consejo Coordinador de Organizaciones Campesinas de Honduras
COHCIT	Consejo Hondureño de Ciencia y Tecnología
COHEP	Consejo Hondureño de la Empresa Privada
EANT	Exportaciones Agrícolas No Tradicionales
ERP	Estrategia para la Reducción de la Pobreza
FEDECAMARAS	Federación de Cámaras de Comercio
FENAGH	Federación Nacional de Agricultores y Ganaderos de Honduras
FHIA	Fundación Hondureña de Investigación Agrícola
FIDE	Fundación para la Inversión y Desarrollo de Exportaciones
FPX	Federación de Agroexportadores de Honduras
FUNDER	Fundación para el Desarrollo Empresarial Rural
ICC	Iniciativa de la Cuenca del Caribe
IFPRI	Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (por sus siglas en inglés)
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
IPC	Instituto Politécnico Centroamericano
IPEA	Instituto para la Investigación de Economía Aplicada
MCC	Corporación Reto del Milenio (por sus siglas en inglés)
ONG	Organización No Gubernamental
ONU/CEPAL	Comisión Económica de la ONU para América Latina y el Caribe
PESA	Programa Especial para la Seguridad Alimentaria
RED	Programa de Diversificación Económica Rural (por sus siglas en inglés)
SAG	Secretaría de Agricultura

SENASA	Servicio Nacional de Sanidad Agropecuaria de Honduras
SIC	Secretaría de Industria y Comercio
TIC	Programa de Comercio, Inversión y Competitividad de USAID (por sus siglas en inglés)
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte (también se le conoce como NAFTA, por sus siglas en inglés)
USDA	Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (por sus siglas en inglés)

SECCIÓN 7: HONDURAS

A. INTRODUCCIÓN

Con sus modernas instalaciones portuarias y su cercanía con los Estados Unidos, Honduras está en una posición ventajosa para aprovechar las oportunidades que ofrece el Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos, Centro América y la República Dominicana (CAFTA-DR) y así experimentar un crecimiento general. Sin embargo, Honduras enfrenta grandes retos para la consecución de este crecimiento. Si bien es un país de gran extensión, según los estándares de Centroamérica, sólo el 15 por ciento de sus tierras es cultivable. Más de la mitad de sus 7,2 millones de ciudadanos viven en las zonas rurales y de éstos el 70 por ciento vive en condiciones de pobreza. En Honduras se registra el segundo nivel más alto de pobreza de la región, después de Nicaragua, y su tasa de crecimiento demográfico es del 2,6 por ciento, la más alta de la región (Banco Mundial 2006). Honduras necesita realizar esfuerzos focalizados durante un período continuo para poder reducir rápidamente sus niveles de pobreza.

B. RESUMEN MACROECONÓMICO

Después de décadas de dominio militar, en 1982, la democracia se reinstauró en Honduras con la elección de Roberto Suazo Córdova, quien heredó una economía estancada como consecuencia del régimen en deterioro de la sustitución de importaciones que habían impuesto sus predecesores. A partir de 1990, se introdujeron reformas económicas estructurales que incluían una fuerte devaluación de la moneda y un aumento en los ingresos fiscales y los presupuestos. Las iniciativas de liberalización del comercio condujeron a la firma de acuerdos comerciales con México, la República Dominicana, los Estados Unidos, Canadá, la Unión Europea, Colombia, Taiwán, Panamá y Chile. También se emprendieron diversas reformas estructurales, institucionales y reglamentarias, principalmente como respuesta a los requisitos de ajustes estructurales que enfrentaba toda América Latina. En un principio, las reacciones ante estas reformas fueron positivas y, en distintos grados, se han mantenido las intervenciones a nivel macro, especialmente en lo que respecta a las políticas fiscales.

No obstante, estas intervenciones no generaron un crecimiento sostenido ni redujeron la pobreza, debido a la combinación de distintos factores, tales como la débil base institucional de Honduras, su dependencia en una cantidad reducida de productos primarios y las consecuencias de las devastadoras sequías y del huracán Mitch. En particular, no fue sino hasta el 2001, cuando Honduras negoció la Estrategia para la Reducción de la Pobreza (ERP) con el FMI, que el gasto público para combatir la pobreza comenzó a atraer una mayor atención. Bajo los términos de este acuerdo, aumentaron los servicios públicos que eran sumamente necesarios y de forma simultánea se redujo el déficit, el cual había venido aumentando paulatinamente. Siempre en el contexto de la ERP, se introdujeron diversas reformas jurídicas con el fin de reducir la pobreza rural (es decir, leyes y políticas sobre la propiedad y la emisión de títulos, sistemas alternativos de financiamiento rural, igualdad de género, productores agrícolas y seguridad alimentaria) (gobierno de Honduras 2005). Sin embargo, para fines del 2001, el déficit de Honduras alcanzó el 6,1 por ciento del PIB, más del 4,5 por ciento de la meta acordada bajo la ERP, lo cual dio como resultado el alza en las tasas de interés y una disminución en las inversiones.

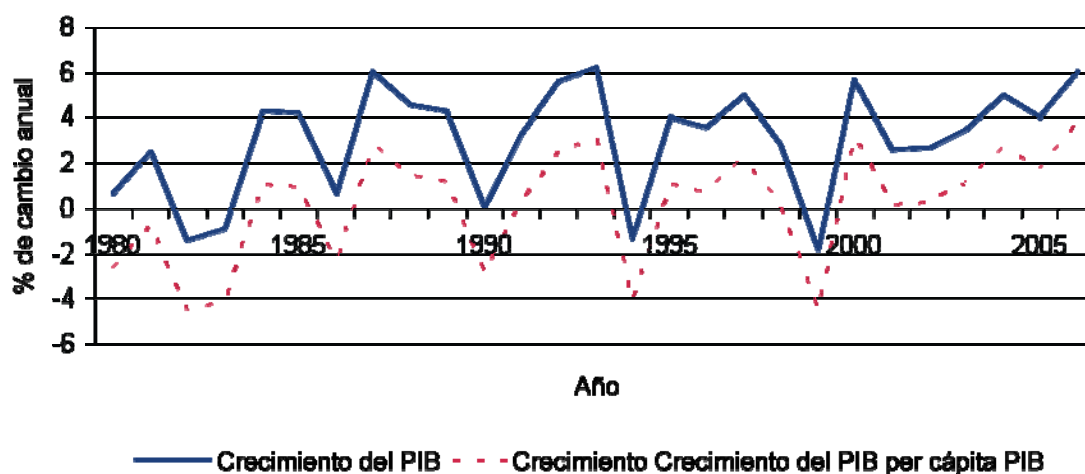
Entre el 2001 y el 2004, se introdujeron estrictos controles fiscales para mantener una política monetaria disciplinada y las reformas estructurales necesarias para lograr las metas fiscales acordadas en la ERP. Las reformas al sistema financiero se introdujeron de manera gradual e incluyeron leyes sobre la banca central, la supervisión y los seguros de depósitos.

Desde la elección del presidente Zelaya en el 2005, han surgido varios contratiempos, tal como el aumento en los subsidios gubernamentales para compensar el alza en los precios del petróleo. Como respuesta a algunos de estos obstáculos, el gobierno de Honduras solicitó una exención de la meta fijada en cuanto al déficit fiscal que ya se había venido reduciendo. Actualmente, una combinación de las tendencias existentes (una situación debilitada de las finanzas públicas, un reajuste de la política monetaria y una expansión crediticia acelerada) está generando grandes preocupaciones (La Tribuna 2007).

C. PRINCIPALES INDICADORES ECONÓMICOS

Tendencias del Producto Interno Bruto. El crecimiento de Honduras refleja el cambio en los precios de los productos básicos que tradicionalmente han representado la fuerza impulsora del crecimiento: el café y el banano. El crecimiento muestra el grave impacto de los desastres naturales en la economía (véase el Gráfico 1). A partir del año 2000, Honduras ha disfrutado de un crecimiento sostenido, el cual alcanzó el 6,05 por ciento en el 2006. Sin embargo, aún cuando las condiciones económicas se han estabilizado y han mejorado en los últimos años, el PIB per cápita ha crecido muy poco desde el 2000, a una tasa promedio del 1,88 por ciento, debido en parte al desempeño intersectorial tan complejo e imprevisto.

Gráfico 1: Crecimiento del PIB y del PIB per cápita, 1980-2005 (porcentaje anual)



Fuente: Banco Mundial 2007

El sector agropecuario se compone principalmente de la producción de cultivos primarios (el 63 por ciento), el ganado (el 11 por ciento), las aves de corral (el 8 por ciento), la silvicultura (el 8 por ciento) y el pescado (el 6 por ciento) (SAG 2006). Por lo general, el desarrollo económico estimula mejoras con un valor agregado dentro de este sector económico primario y de menor remuneración. Tal como se muestra en el Gráfico 2, la participación de la agricultura en el PIB de Honduras ha disminuido desde su nivel máximo en 1994, con más del 24 por ciento, a casi la

mitad, el 13 por ciento. Tal como se acotó anteriormente, este ha sido un cambio volátil debido a la disminución de los precios de los productos básicos, los estragos del huracán Mitch y una productividad y competitividad decrecientes a partir de finales de los años 90. En general, esta tendencia se estabilizó durante la última década, hasta el grado de haber experimentado una inesperada anomalía durante los últimos cinco años, en los cuales su contribución económica de hecho aumentó. Según se observó, desde 1998, la contribución de la industria se ha estancado y hasta ha disminuido, mientras que el sector de servicios ha crecido sólo marginalmente. Además, se han observado serias irregularidades puesto que tradicionalmente este proceso de transformación estructural estimula la “extracción” de empleos agrícolas pero, en este caso, la absorción no ha sido suficiente. También y por lo general, se le da un “empuje” al crecimiento laboral fuera del agro, debido a un mayor crecimiento del sector y la productividad, aún si disminuye su participación general con un valor agregado. No obstante, el crecimiento, con un promedio del 2,7 por ciento para los últimos 15 años, fue insuficiente para ayudar a otros sectores (Serna 2007). En términos generales, los otros sectores no han crecido lo suficiente para absorber a los trabajadores desplazados del sector agropecuario (SAG 2006). Más adelante se plantearán algunos aspectos de esta dinámica. El sector agropecuario es la principal base laboral de Honduras (emplea a 854,000 trabajadores, equivalentes al 35 por ciento de la fuerza laboral) y es el principal productor de exportaciones (este punto también se tratará más adelante).

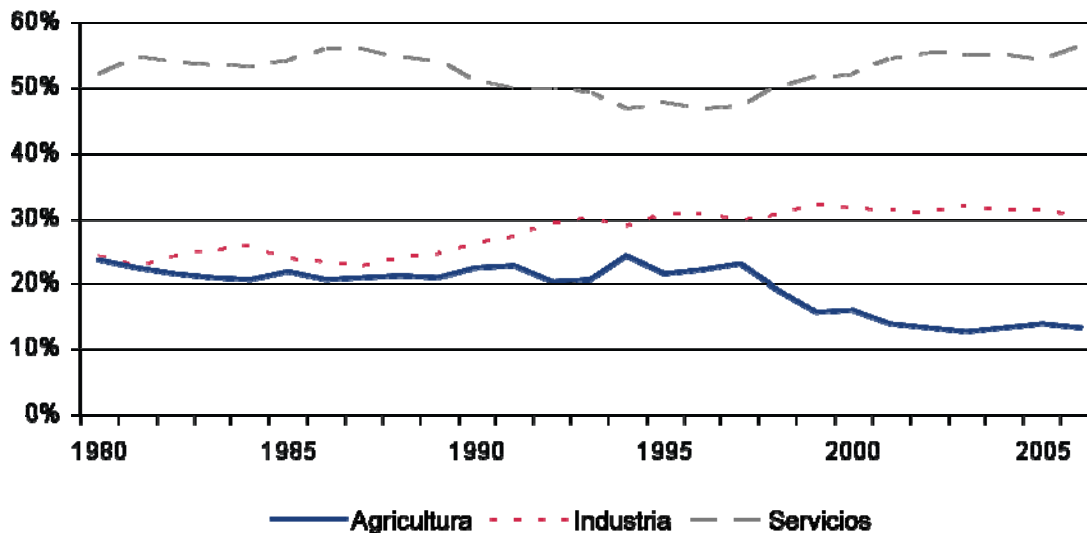
Este estudio se fundamenta en la medida tradicional de cuentas nacionales que se presenta en el Gráfico 2 para adoptar la nueva perspectiva de Honduras en torno a la agricultura¹³, la cual se ha ampliado para abarcar el procesamiento agrícola o las líneas de productos agroindustriales. En este contexto, el Gráfico 2 no plasma la importante contribución de la producción primaria combinada con el procesamiento agrícola con un valor agregado para la economía hondureña. El entorno actual, que se basa en el comercio y está en función del mercado, exige una mayor sofisticación en la venta de los productos y los insumos, al igual que en actividades relativas a la transformación de los productos, servicios de transporte y financiamiento, todo lo cual requiere de la existencia de numerosos proveedores de servicios interrelacionados y con un valor agregado. La transformación de los productos primarios da como resultado multiplicadores descendentes. En el 2005, la SAG calculó que la agricultura y la industria agropecuaria equivalían a entre el 40 y el 45 por ciento del PIB nacional (SAG y SIA 2005). Por ejemplo, en el 2005, los subsectores de alimentos, bebidas y tabaco, que dependen de los productos primarios de Honduras, generaron la mitad del crecimiento observado en el sector industrial, sin incluir las maquilas. Esos vínculos interrelacionados y multisectoriales son fundamentales para incrementar el crecimiento de Honduras y aprovechar las crecientes oportunidades comerciales.

La expansión comercial. El desempeño de Honduras en cuanto a sus exportaciones ha sido moderado, aunque con altos y bajos, principalmente por su gran dependencia en los productos básicos tradicionales y debido a sus inherentes fluctuaciones en los precios (véase el Gráfico 3). Durante los años 90, Honduras diversificó más notoriamente sus mercados de exportación e importación de productos. Por ejemplo, entre 1990 y 1992, el café y el banano representaban el 58 por ciento del total de las exportaciones del país, pero ya en el 2005 sólo representaban el 34 por ciento, sin incluir las cifras de las maquilas (BCH 2007). Primordialmente, a estos productos básicos los desplazaron las exportaciones industriales del subsector de maquilas, al igual que las

¹³ El gobierno de Honduras usa el término *agroalimentario* para indicar la producción agrícola primaria y la agroindustria.

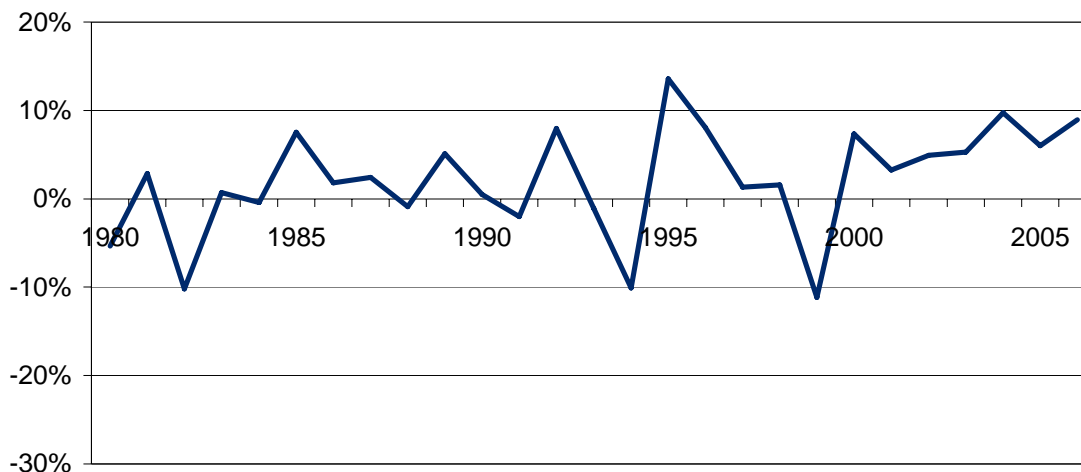
exportaciones agrícolas no tradicionales (EANT), las cuales se registran por separado y como parte de la “otra” categoría en expansión.

**Gráfico 2: Contribución sectorial, valor agregado, 1980-2005
(% del PIB, expresado en dólares corrientes)**



Fuente: Banco Mundial 2007

Gráfico 3: Exportación de bienes y servicios 1980-2005 (crecimiento porcentual anual)

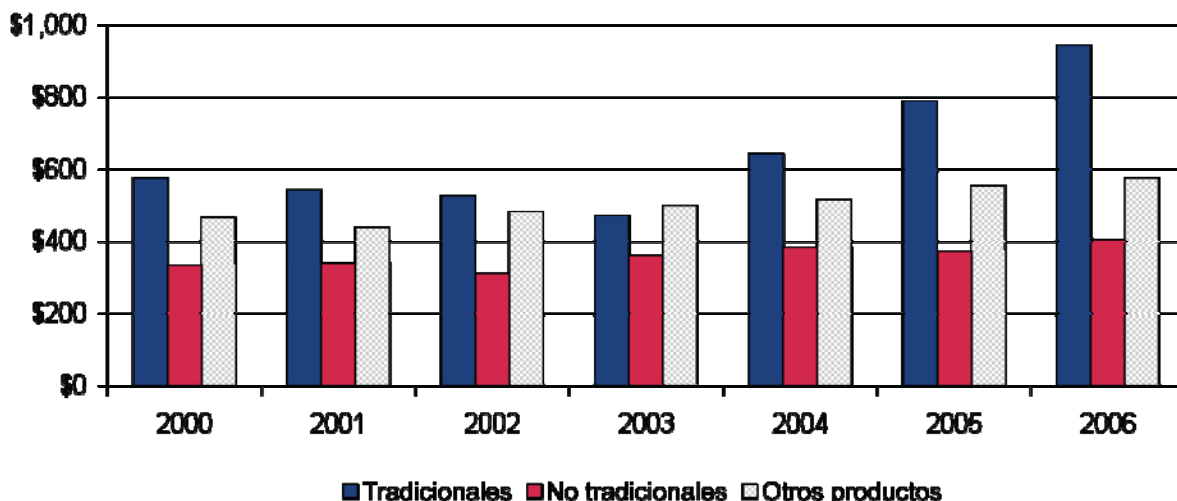


Fuente: Banco Mundial 2007

Tal como se muestra en el Gráfico 4, a pesar de un aumento en los precios del café en el 2005 y el 2006, los ingresos de las exportaciones no tradicionales y otras exportaciones han superado los de las exportaciones tradicionales. Si bien el Banco Central registra las exportaciones no tradicionales específicas, la “otra” categoría en aumento supone la expansión de exportaciones que no se cuentan en la categoría de las no tradicionales. Además, la exitosa experiencia de Honduras en ajustarse a los cambios en la industria de la maquila después del final del Acuerdo

Multifibras le ha permitido convertirse en el cuarto proveedor de productos textiles y de ropa para los Estados Unidos, después de China, México y Canadá (OTEXA 2006).

Gráfico 4: Exportaciones por sector (en millones de dólares) 2000-2005



Nota: Las exportaciones tradicionales son el banano, el café, la madera, el oro, la plata, el plomo, el zinc y el azúcar. Las exportaciones no tradicionales incluyen el camarón, la langosta, el tabaco, el melón, la sandía, la piña, el jabón y los detergentes, las manufacturas en madera y el aceite de palma. Las cifras para el período 2001-2006 son preliminares.

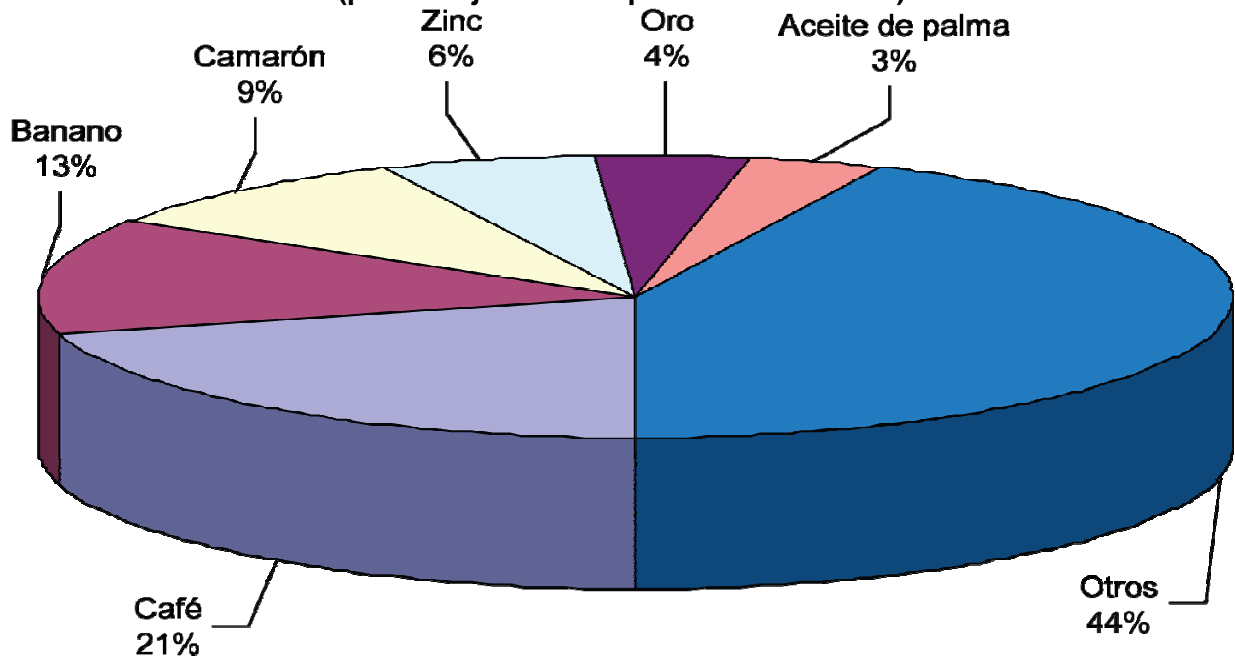
Fuente: CARANA con datos del Banco Central de Honduras

El creciente potencial del sector de exportaciones agrícolas no tradicionales requiere de un examen más detallado. Desde 1985, la variedad de este tipo de exportaciones ha crecido considerablemente, pero sólo una pequeña cantidad de productos ha logrado un crecimiento sostenido. Entre la variada lista de líneas de productos se encuentran el camarón, la piña, el melón cantalupo, la sandía, las verduras orientales, el tabaco y, más recientemente, el chile jalapeño y la tilapia. Durante los últimos 15 años, los niveles de productividad (toneladas por hectárea) de sólo 3 de los 27 cultivos de exportación de Honduras (o de cultivos potencialmente exportables) han tenido un crecimiento total del 5,0 por ciento o más, mientras que otros 12 han experimentado un crecimiento positivo de menos del 5,0 por ciento. Para el resto, la productividad disminuyó durante este período (Serna 2007). Además, cada uno de los 11 productos agrícolas o agroindustriales que se exportaron entre el 2000 y el 2004¹⁴ a los Estados Unidos perdió o apenas mantuvo su participación en el mercado global, aunque el banano, el melón y la langosta sí mostraron aumentos considerables en su participación dentro del mercado estadounidense (ídem). Una revisión exhaustiva de todos los productos agropecuarios primarios exportados hacia los Estados Unidos entre 1998 y 2004 refleja la misma tendencia. En 1998, Honduras se clasificó a nivel mundial entre los diez principales exportadores de 28 productos agrícolas hacia los Estados Unidos. Ya para el 2004, el país había perdido los niveles de producción y/o la clasificación para la mitad de estos productos (SAG y SIA 2005). En resumen, aunque algunos de estos bienes mostraron mucho potencial, éstos resultan insuficientes para estimular un crecimiento significativo, ya que sólo una pequeña cantidad ha podido mantener su competitividad.

¹⁴ Estos son el banano, el café, la piña, el melón, la sandía, la langosta, el camarón, el azúcar, el tabaco, la madera y el aceite de palma.

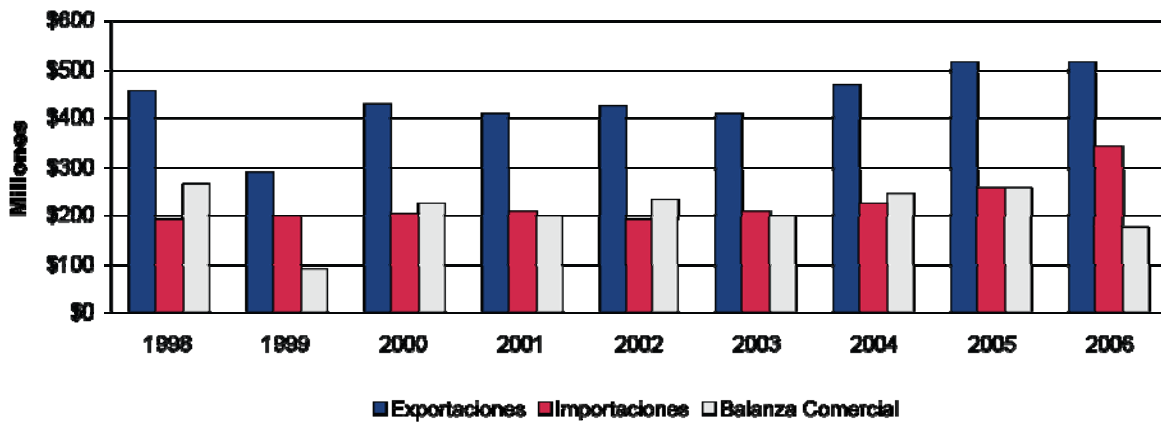
Los Estados Unidos es el principal socio comercial de Honduras puesto que recibe el 41 por ciento de sus exportaciones. A éste le siguen Centroamérica (el 24 por ciento) y la Unión Europea (el 23 por ciento). La balanza comercial de Honduras con los Estados Unidos, particularmente en el sector agropecuario, ha sido muy favorable para el país centroamericano (véase el Gráfico 6).

Gráfico 5: Exportaciones de los principales productos hondureños, 2006 (porcentaje de las exportaciones totales)



Nota: Las cifras de las exportaciones para el 2006 son preliminares
Fuente: Banco Central de Honduras, 2006

Gráfico 6: Balanza comercial agrícola de Honduras con los Estados Unidos 1998-2006 (expresada en millones de dólares)



Fuente: Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos 2006

La pobreza. A pesar de los años de grandes esfuerzos dirigidos a reducir la pobreza, Honduras sólo ha logrado mejoras mínimas. El ingreso per cápita del país, que asciende a \$1,030 dólares, es uno de los más bajos de América Latina y el Caribe. Asimismo, en el 2004, el 50,7 por ciento de su población vivía en la pobreza (Banco Mundial 2006). La gran mayoría de los hondureños que vive en condiciones de pobreza (es decir, 2,5 millones, o el 73,7 por ciento) reside en las zonas rurales y, de éstos, el 86,1 por ciento está catalogado como extremadamente pobres (ídem)¹⁵. En particular, la agricultura representa el 81 por ciento del empleo de las personas que viven en la extrema pobreza (ídem). Al reconocer las diferencias en las metodologías utilizadas para evaluar la pobreza, el Banco Mundial resumió recientemente el estado en que se encuentra Honduras: “Desde finales de los años 90, es muy probable que la pobreza urbana haya disminuido, que la pobreza rural haya aumentado y que la pobreza en general se haya reducido levemente” (ídem).

Recientemente, el IPEA/PNUD condujo una encuesta en los hogares rurales para evaluar las capacidades productivas y el crecimiento correspondiente, al igual que la dinámica de la pobreza. El estudio describe una evaluación que da mucho que pensar sobre la pobreza rural en este país, pues descubrió que entre 1998 y el 2003, la cantidad total de hondureños que vivía en la pobreza aumentó del 54 al 58 por ciento, con un incremento desproporcionado de la pobreza rural del 70 al 76 por ciento. Este aumento, aunado al crecimiento real de la población, dio como resultado que otros 740,000 hondureños se situaran por debajo de la línea de pobreza. Este aumento habría sido mayor, de no ser por una mayor emigración hacia las zonas urbanas (Paes de Barros, Carvalho y Franco 2006).

D. DINÁMICA DEL SECTOR RURAL

La pobreza rural. La desigualdad rural está cambiando en Honduras a un ritmo más rápido que en cualquier otro país de América Latina (ídem). Esto se debe en parte al alto porcentaje de la fuerza laboral activa que participa en la agricultura, a pesar de ser el sector que más rápido se ha reducido en Honduras. El descenso en los niveles de productividad, tanto de la mano de obra como de la tierra, así como los niveles más bajos de la productividad total de los factores han agravado el problema. Además, los problemas estructurales, que van desde una atención limitada a la educación hasta los ineficientes vestigios de la infraestructura de sustitución de importaciones, limitan gravemente la capacidad de Honduras para fomentar un uso más remunerativo de su base de recursos naturales.

Actualmente, al menos un miembro del 60 por ciento de los hogares rurales trabaja en el sector agropecuario y reciben más del 40 por ciento de los ingresos familiares directamente de este sector, el cual es cada vez menos lucrativo. Entre 1990 y 1997, el ingreso anual bruto por hectárea de los productores de maíz que poseían menos de cinco hectáreas de tierra fue, en

¹⁵ A pesar de que este estudio consultó a renombradas instituciones nacionales e internacionales que se dedican al tema de la pobreza rural, se descubrió que los cálculos de la pobreza y de la extrema pobreza en el sector rural de un país pueden variar dependiendo de la fuente consultada y de la metodología utilizada. Con el fin de presentar comparaciones uniformes entre los países, según se describe en los Cuadros C.1 y C.2 del Anexo C en el Volumen 1, se utilizaron datos de la ONU/CEPAL. Tal como se explica en el Volumen 1, en el 2003, el 84,8 por ciento de la población rural de Honduras vivía en la pobreza (con menos de \$2 diarios), mientras que el 69,4 por ciento de esa población vivía en condiciones de extrema pobreza (con menos de \$1 al día).

promedio, de \$251 al año, mientras que en el período entre 1998 y el 2005 el ingreso anual bruto promedio disminuyó a \$228 por hectárea (Serna 2007). Esta fuerte dependencia de un sector en decadencia representa un elemento que impide mejorar la situación nacional relativa a la pobreza, en especial porque otros sectores económicos no han absorbido un nivel suficiente del excedente de la fuerza laboral (ídem). Además, los riesgos relativos a los cambios en el uso de la tierra y la descapitalización del sector, tanto de recursos humanos como financieros, reprimen la inversión que se requiere. Los precios de los productos básicos para los principales cultivos de exportación de Honduras se han reducido en un 22,7 por ciento desde 1995 (ídem). Todos estos hechos obstaculizan los ingresos de los productores y los agronegocios, y contribuyen a limitar las inversiones.

El uso de la tierra y el impacto económico de los granos básicos en comparación con otros productos. Los granos básicos, el café, la caña de azúcar, la palma africana y el banano abarcan el 90 por ciento de las tierras cultivables de Honduras (Paes de Barros, Carvalho y Franco 2006). La mayor parte de estas tierras se utiliza para producir granos básicos, específicamente maíz (el 40 por ciento), sorgo (el 10 por ciento) y frijoles (el 5 por ciento), los cuales sólo representan el 13 por ciento del total de la producción agrícola y generan empleo con un valor agregado y multiplicadores de ventas muy limitados (Serna 2007). Por ejemplo, el maíz emplea el 29 por ciento de la fuerza laboral agropecuaria, pero sólo genera el 8 por ciento de la producción del sector (Taylor, et al 2006). Es más, la productividad de la tierra hondureña en cuanto a los granos básicos es de menos de 1,5 toneladas por hectárea; es decir, un 80 por ciento menos que el rendimiento de otros países centroamericanos y la mitad del promedio de 3 toneladas por hectárea en América Latina (Paes de Barros, Carvalho y Franco 2006).

El café, pilar tradicional de la economía nacional, aún no se ajusta a la crisis mundial que devastó a los productores de Centroamérica a finales de la década de los 90. Mientras otros países, tal como Guatemala, buscaban una estrategia para diferenciar su café e ingresar a los mercados de especialidad de alto valor, Honduras aumentó la superficie dedicada a este cultivo, el cual actualmente ocupa el 20 por ciento de las tierras cultivables, sin invertir en mejoras a la productividad o en el manejo poscosecha. Al decidir permanecer en el mercado de los productos básicos, Honduras ha perdido parte de su participación en el mercado y la oportunidad de buscar la diferenciación de marcas. Entre 1993 y 1997, y 1999 y el 2003, los productores hondureños de café asumieron la mayor parte de los precios que cualquiera de los 18 productos principales de exportación (ídem). En comparación con los granos básicos y otras exportaciones tradicionales como el café, las cadenas de producción de las exportaciones agrícolas no tradicionales generan multiplicadores con un valor agregado, tales como empleos y ventas en el sector de servicios (ídem). De forma específica, las frutas, tales como el banano, el melón y la piña, sólo abarcan el 5 por ciento de las tierras cultivables, pero generan el 20 por ciento del PIB del sector. Además, el ingreso promedio obtenido de la producción de frutas, verduras, ganado y otros productos agrícolas que no sean granos básicos, fue de dos a tres veces mayor que el de la producción de granos básicos y cereales (véase el Cuadro 1).

Cuadro 1: Ingreso promedio por actividad en Honduras

Tipo de actividad	Participación (%)	Promedio* de los Ingresos laborales
Agrícola: granos básicos, cereales y otros	51,1	39
Agrícola: horticultura y legumbres	7,0	98
Agrícola: frutas, nueces y plantas	25,1	88
Ganadería: ganado y ovejas, cabras, caballos, burros, mulas y burdéganos	9,2	150
Acuicultura: pesca, piscicultura y actividades afines	2,0	213
Otros	5,5	99

*Dólares a precios de marzo del 2003, por mes y por trabajador

Fuente: Paes de Barros, 2006

Mercados laborales rural. Entre 1998 y 2003, aumentó el empleo en el sector agropecuario. Sin embargo, a este crecimiento le acompañó una disminución del 24 por ciento en el salario promedio (Paes de Barros, Carvalho y Franco 2006). Actualmente, los salarios de los obreros agrícolas en las zonas rurales equivalen a menos de la mitad del promedio nacional (ídem).

Cuadro 2: Participación de los hogares rurales en diversas actividades económicas

Fuente	Porcentaje que percibe ingresos de cada fuente					Total
	Sin tierras/ arrendatario poco calificado	Pequeño productor, granos básicos	Comercial			
Producción			Pequeña	Mediana	Grande	
Básica	80,0%	95,8%	95,6%	97,3%	97,3%	93,2%
Ganadería	93,0%	87,5%	94,7%	95,5%	100,0%	94,1%
Cultivos tradicionales	1,0%	4,0%	25,7%	26,8%	33,0%	1,1%
Cultivos no tradicionales	1,0%	4,2%	9,7%	12,5%	16,1%	8,7%
No agrícola	1,0%	4,2%	4,4%	15,2%	28,6%	10,7%
Sueldos agrícolas	69,9%	69,0%	66,9%	68,1%	75,4%	69,9%
Sueldos no agrícolas	28,9%	31,0%	32,1%	31,0%	23,9%	29,4%
Remesas internas	60,0%	68,0%	93,8%	93,8%	93,8%	81,9%
Remesas internacionales	7,7%	14,3%	17,0%	21,1%	23,9%	16,8%
Transferencia de fondos públicos	100,0%	70,8%	93,8%	93,8%	93,8%	90,4%

Nota: La producción básica incluye el arroz, el maíz, el sorgo y el frijol. Los cultivos tradicionales son el banano, el café y el azúcar. .

Fuente: Taylor et al. 2006

Debido a la tendencia de las bajas salariales, el BID realizó una encuesta en los hogares rurales y reveló que un alto porcentaje percibe ingresos provenientes de diversas actividades (véase el Cuadro III.2). Las mismas abarcan empresas de distintos tamaños e incluyen tareas agrícolas y no agrícolas. Casi todos los habitantes de las zonas rurales participan tanto en la producción agrícola básica como en la ganadería, mientras que los productores que no poseen tierras (es

decir, los arrendatarios o los jornaleros) tienen un menor acceso a las remesas provenientes de fuentes internas o internacionales. Todos los hogares que no poseían tierras se beneficiaron de algún tipo de asistencia pública. Asimismo, los grandes productores comerciales mostraron la mayor diversidad empresarial, ya que el 16,1 por ciento recibía ingresos de cultivos no tradicionales, el cual es el porcentaje más alto de todos los grupos (Taylor et al 2006). Al tomar en consideración los ingresos más altos que se muestran en el Cuadro III.1 para la producción de cultivos no tradicionales, en comparación con los granos básicos, el 8,7 del índice de participación total que se muestra en el Cuadro III.2 para este tipo de cultivos demuestra la base existente para una mayor expansión.

La diversificación rural como medio para reducir la pobreza. Durante los últimos 20 años y particularmente en los últimos cinco, ha habido una serie de esfuerzos lentos e incongruentes para diversificar las exportaciones, primero en las maquilas y, en menor grado, los productos agrícolas no tradicionales. Si bien éstos han generado ciertos impactos positivos, la pobreza y los movimientos migratorios no han disminuido. Se necesita de un liderazgo más centrado para mejorar la productividad mediante cambios en las prácticas relativas a la mano de obra y la tierra, y estimular la búsqueda de actividades más remunerativas en el sector agropecuario, al igual que la ampliación de servicios con un valor agregado.

El estudio del Banco Mundial sobre la pobreza, citado anteriormente, concluyó que se necesitan tasas de crecimiento de al menos un 5 o 6 por ciento para reducir las desigualdades en un 10 por ciento, según se cuantifica mediante el coeficiente de Gini. El estudio también estipula que, para reducir la pobreza, un crecimiento más alto debe ir de la mano de una mayor productividad en todos los sectores, especialmente en el rural (Banco Mundial 2006). Las ventajas de este crecimiento se pueden observar en los sectores del camarón y del melón, así como en las inversiones afines, todo lo cual ha generado multiplicadores tan poderosos en la zona sur, que los niveles de pobreza han disminuido notoriamente (ídem).

Otro caso exitoso en Honduras es el de los chiles jalapeños, puesto que el país se ha convertido en un exportador líder de este producto en los Estados Unidos. Aún cuando el crecimiento del subsector de exportaciones agrícolas no tradicionales se ha estancado recientemente, se calcula que éste generó al menos 100,000 puestos de trabajo (Banco Mundial 2004). La tilapia representa otro ejemplo del éxito hondureño, ya que se previó que para el 2007 el país sería el principal exportador del pescado en los Estados Unidos. Ya en el 2004, Honduras contaba con 1,000 productores de tilapia que empleaban a 19,000 trabajadores de forma directa y a otros 50,000 indirectamente (FIDE 2004).

Sin embargo, aunque más de la mitad de las exportaciones tradicionales y no tradicionales de Honduras se ha estancado por distintas razones —tales como una posición deficiente dentro del mercado, una respuesta lenta frente a las tendencias del mercado y una competitividad débil—, algunos productos se han destacado por su una mayor productividad y competitividad, en comparación con los países vecinos. El melón, la palma africana, la caña de azúcar, la piña, el aguacate y la toronja han mostrado un importante crecimiento de su productividad; sin embargo, ello contrasta marcadamente con el estancamiento de la productividad y la volatilidad de los granos básicos (Serna 2007).

E. OPORTUNIDADES Y APOYO PARA LA DIVERSIFICACIÓN DEL SECTOR AGROPECUARIO BAJO EL CAFTA-DR

Conforme se cumple el primer aniversario de la entrada en vigor del CAFTA-DR en Honduras, es necesario fomentar las disposiciones del acuerdo de forma que facilite la diversificación del sector rural, en apoyo al crecimiento en general. En este sentido, el aumento del empleo dentro y fuera del sector, con base en la transformación de los productos y los servicios de apoyo, es algo cada vez más crucial. Aunque esta transformación no será sencilla, el CAFTA-DR y otros acuerdos comerciales ofrecen el potencial de catalizar las reformas necesarias para acelerar el crecimiento impulsado por el comercio dentro del sector rural.

El BID concluyó que los sectores rural, agropecuario y ganadero enfrentan grandes retos para poder lograr un crecimiento económico amplio y continuo bajo el CAFTA-DR. El grado de atención que recibió la liberalización económica durante los años 90 permitió que Honduras se convirtiera en una de las economías más abiertas de América Latina. Sin embargo, las reformas en sí no han sido suficientes para responder a los desafíos que plantea el crecimiento económico en el sector rural (Taylor, et al. 2006). Entre los obstáculos que se deben superar se encuentran la falta de inversión, los cambios tecnológicos lentos y limitados, los mercados concentrados de insumos y productos, y la escasa formación del capital humano (Serna 2007).

Para que Honduras pueda hacer frente a los problemas estructurales que limitan las mejoras económicas y sociales tan necesarias, es esencial establecer una perspectiva seria a largo plazo. En la siguiente sección se revisan los esfuerzos actuales relativos al crecimiento rural y la diversificación de las bases de apoyo más relevantes.

F. ESFUERZOS INTERNOS E INTERNACIONALES PARA FACILITAR LA DIVERSIFICACIÓN AGRÍCOLA

En el marco del CAFTA-DR, Honduras tiene una serie de oportunidades que se pueden y de hecho se están aprovechando. El país cuenta con una base que podría ser muy poderosa para propugnar la diversificación agrícola y rural, la cual consiste en la estructura gubernamental ya establecida, una amplia sociedad civil que incluye a las empresas del sector privado, instituciones de apoyo con un reconocimiento a nivel regional, y una comunidad de donantes que presta un alto grado de apoyo. Ahora se sabe mucho más acerca de los importantes retos y oportunidades que supone la diversificación rural y la forma en que la misma se relaciona inexorablemente con las tendencias de la pobreza rural. Sin embargo, este proceso se ha retrasado debido a las complejidades inherentes a los procesos de transformación a mediano y largo plazo, lo cual se debe lograr rápidamente, en el contexto de las realidades imperantes de la globalización. A fin de que este proceso empiece plenamente, primero deben iniciarse las estrategias y las reformas necesarias, al igual que los esfuerzos de facilitación. Para lograr una mejor comprensión y así ayudar a desarrollar y formular esta agenda, en las próximas páginas se presenta un breve análisis de los programas más relevantes dentro del sector público, la sociedad civil y los entes donantes.

El sector público. Si bien el gobierno de Zelaya respalda el CAFTA-DR —que se negoció durante el gobierno anterior—, la implementación del acuerdo no parece ser una de sus prioridades. Además, debido a que toda administración reemplaza al personal de los distintos

niveles gubernamentales, actualmente existe una cantidad insuficiente de funcionarios familiarizados con las negociaciones, o bien, capacitados en asuntos técnicos para la implementación de un tratado de libre comercio. Una de las medidas positivas del nuevo gobierno ha sido el desarrollo de una estrategia para promover las exportaciones. De forma similar al resto de los países estudiados, la Secretaría de Industria y Comercio (SIC), principal institución gubernamental encargada de las negociaciones comerciales, ha cedido la tarea de fomentar la diversificación rural a la Secretaría de Agricultura (SAG). A continuación se describen los elementos fundamentales del programa de su cartera y de las entidades gubernamentales afines.

Durante la administración anterior, se diseñó una estrategia a largo plazo para los sectores agropecuario y agroindustrial, a través de un proceso de consulta con actores de los sectores público y privado, con asistencia del BID. El resultado fue el Programa Especial para la Seguridad Alimentaria 2004-2020 (PESA), cuya visión se expresa de la siguiente forma:

Transformar la agricultura de Honduras, pasando del énfasis en los productos agrícolas primarios a una agricultura moderna que abarque la agricultura primaria [y] la transformación industrial de estos productos, al igual que los bienes de capital y los servicios, en el contexto del desarrollo sostenible y las cadenas de valor, con calidad, competitividad, economía y rentabilidad, y cuyos beneficios se distribuyan de manera equitativa en la sociedad (2004).

A pesar de que el PESA busca incorporar una política nacional, el gobierno actual lo ha utilizado como base para su Plan Estratégico Operativo para el Sector Agroalimentario (2006-2010), el cual sirve de guía al enfoque de la administración de Zelaya para el sector. El plan operativo representa el esfuerzo de este gobierno para hacer frente a la mengua que experimenta el sector agropecuario y sus consecuencias para el empleo, las oportunidades y las fuentes de sustento en las zonas rurales. Los componentes principales del plan son: la seguridad alimentaria, la transformación productiva, la reducción de la pobreza, la habilitación y la descentralización, el regionalismo y los grupos beneficiarios. Los objetivos del plan son: 1) un crecimiento anual del sector agroalimentario en al menos un 4 por ciento; 2) la reducción de la pobreza extrema en al menos dos puntos porcentuales anuales; 3) la generación de 50,000 empleos productivos por año y la reducción del subempleo rural; 4) la reducción de la desnutrición infantil, del 29 al 22 por ciento; y 5) el aumento del valor de las exportaciones en un 6 por ciento anual en términos reales (SAG 2006). El plan sólo menciona brevemente al CAFTA-DR y no especifica la forma en que los diferentes programas buscarán la consecución de los objetivos generales trazados en este tratado.

Pilares estratégicos y elementos de apoyo del PESA

Políticas macro y multisectoriales: a) políticas macroeconómicas; y b) políticas multisectoriales para el sector rural.

Transformación del sector agroindustrial: a) la competitividad y la calidad como paradigmas para desarrollar al sector; b) el desarrollo productivo y la integración de los vínculos agroindustriales; y c) la reducción de la pobreza y un mayor bienestar rural.

Reformas institucionales para el sector agroindustrial: a) alianzas institucionales comunes para el desarrollo rural; b) el papel del sector público con base en la calidad y una atención focalizada; y c) la participación del sector privado.

Fuente: SAG 2004

Asimismo, el plan presenta programas para apoyar la transformación productiva, pero en la práctica, el gobierno hace énfasis en el aumento de la producción de granos básicos. Bajo la transformación productiva, el gobierno incluye una serie de programas de apoyo para subsectores tales como los lácteos, el ganado, el cerdo, las aves de corral, la apicultura, los cítricos, la guayaba, el rambután (“mamón chino”), el lichi, la papaya, el etanol a base de azúcar, la palma africana, el cacao, el banano, el algodón, el banano orgánico, el café especial, la tilapia, los mejillones y otros mariscos (ídem). Sin embargo, el programa más notorio es el del Bono Tecnológico Productivo de Apoyo al Pequeño Productor, que posteriormente se transformó en el Plan de Prevención para Asegurar el Abastecimiento de Maíz y Sorgo 2007.

Este último, conocido como Plan Maíz, es el que más ha difundido los esfuerzos del gobierno para apoyar la producción de granos básicos. El Plan se lanzó en febrero de 2007 para contrarrestar la escasez prevista del maíz de consumo, como resultado del aumento en el uso del grano para obtener etanol. Para lograr este objetivo, el plan busca mejorar la productividad de aproximadamente 135,000 hectáreas (100,000 de maíz y 25,000 de sorgo), de tal forma que la producción total de granos se duplique en al menos 63,100 fincas durante tres ciclos de cosecha (las cifras de las hectáreas se calcularon mediante una conversión múltiple de entre 0,55 y 0,69 de manzanas a hectáreas). Asimismo, el plan utilizará diversos controles como la prohibición temporal de la exportación de maíz a Centroamérica, la reducción de las tasas de interés, la autorización de importar maíz amarillo, la contratación de técnicos, la introducción de contratos de compraventa y la ampliación de las líneas de crédito para la producción, la comercialización, el almacenamiento, la adquisición de tractores, y la instauración de sistemas riego. Se calcula que la inversión total de este plan será de \$96 millones (SAG e INA 2007).

Aunque el PESA, que es a largo plazo, y el Plan Estratégico Operativo, que es a corto y mediano plazo, apenas hacen referencia al CAFTA-DR, la SAG elaboró un documento para abordar específicamente las oportunidades y los retos del acuerdo comercial. El documento, titulado El CAFTA-DR y la Política Agroalimentaria en Honduras, plantea el papel más amplio que debe desempeñar la SAG para facilitar las mejoras estructurales y los mecanismos de apoyo necesarios para lograr avanzar bajo el CAFTA-DR (SAG y SIA 2005). Además, el documento aclara que para el gobierno, el objetivo general de los acuerdos comerciales es:

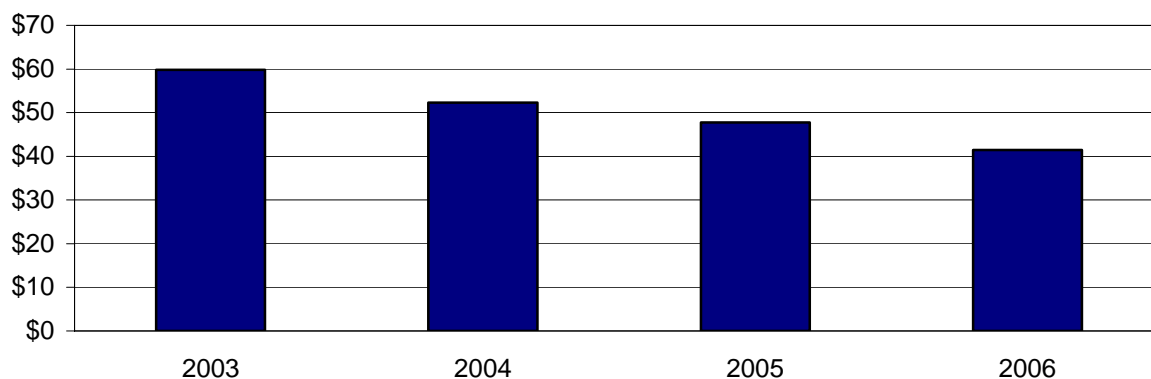
Facilitar y promover mejores niveles de desarrollo económico, social y humano para todos los hondureños mediante la ventaja que ofrece la inserción de la nación en las oportunidades económicas internacionales... con el propósito de mejorar la eficiencia y la competitividad de los sectores estratégicos, junto con la cadena de producción y comercialización, el aumento del valor agregado de los productos, el incremento del volumen total, la diversificación de las exportaciones, una mejor calidad de los productos, el aumento en los niveles de inversión y el mantenimiento de proveedores de alta calidad y precios competitivos (ídem).

El documento presenta una serie de productos con oportunidades de exportación hacia los Estados Unidos bajo el CAFTA-DR. Entre éstos se incluyen los cultivos hortícolas, las frutas y los productos procesados respectivos, los lácteos, el pescado y los crustáceos, las plantas y las flores vivas, el azúcar, el cacao, los productos alimenticios y el tabaco.

Para superar los retos del CAFTA-DR y beneficiarse de las oportunidades que ofrece el tratado, Honduras necesita mejorar su marco estratégico y la base institucional. Si bien el PESA ofrece el marco general y una estrategia nacional a mediano y largo plazo, ambos no se han promovido en un grado suficiente. Al mismo tiempo, si bien el Plan Estratégico Operativo y el boletín del CAFTA-DR descrito anteriormente son informativos, no son suficientes para responder a los rigurosos desafíos implícitos en la globalización, debido a la descapitalización que se observa en las instituciones relativas a la agricultura, el personal técnico y la infraestructura.

Mientras que Honduras ha venido enfrentando un aumento en los niveles de la pobreza rural y una mayor presión para hacer frente a los retos de la competitividad, ha disminuido la cantidad de apoyo presupuestario para ayudar a cumplir con los numerosos requisitos en función del comercio y las realidades de la productividad, pasando del 11 por ciento del presupuesto total del gobierno en 1990 al 3,5 por ciento en el 2005. El Gráfico 7 muestra las reducciones más recientes, en términos reales, en los niveles del presupuesto de la SAG.

Gráfico 7: Presupuesto de la SAG 2003-2006 (en millones de dólares corrientes)



Fuente: SAG 2007

La Secretaría de Industria y Comercio (SIC) negocia acuerdos comerciales con otros países y vela por que se cumplan los compromisos con Honduras. También se ha encomendado a la SIC facilitar la participación del país en el CAFTA-DR. Para ello, la Secretaría ha ofrecido cierto apoyo intersectorial a las pequeñas y medianas empresas al presidir, por ejemplo, el Comité de Fortalecimiento de la Capacidad Comercial y dirigir sesiones informativas sobre el CAFTA-DR. Los esfuerzos actuales de la SIC se centran en el Plan Nacional de Promoción de Exportaciones, para el cual ha cuantificado la demanda de productos hondureños en el mercado de exportación y está en proceso de concluir análisis estadísticos y explorar otras posibilidades para las exportaciones. El plazo trazado para la conclusión de este plan es finales de mayo del 2007.

En junio del 2004, la SIC presentó el Plan de Acción Nacional para el Fortalecimiento de la Capacidad Comercial, el cual destacó dos temas principales que resultan relevantes para este estudio. En primer lugar, se necesita el Programa de Desarrollo Rural del gobierno para catalizar un aumento en los ingresos y el empleo en las zonas rurales, al mejorar la productividad y tener acceso a la información de mercado. El programa se centra en una variedad de aspectos, tales como la transferencia de tecnología, la investigación de cultivos y la identificación de esfuerzos para la diversificación, un mayor acceso al capital, nuevos y mejores vínculos con el mercado,

etc. Aún cuando la labor preliminar en esta área ha sido promisoriosa, se necesitan muchos más recursos para generar un impacto de la magnitud que requiere el país (gobierno de Honduras 2003).

En segundo lugar, con respecto a las labores sanitarias y fitosanitarias que ha emprendido el Servicio Nacional de Sanidad Agropecuaria de Honduras (SENASA), dependencia de la SAG:

Es necesario modernizar los laboratorios acreditados que hacen pruebas sobre la sanidad animal y vegetal, al igual que sobre la inocuidad de los mariscos para su consumo humano. Es necesario aumentar la cantidad de laboratorios acreditados, mejorar el nivel de tecnología que se utiliza en los laboratorios y aumentar la cantidad de empleados capacitados que trabajan en los laboratorios. También es necesario que haya una estrategia más focalizada para abordar los requisitos y reunir las condiciones para ingresar a los mercados de los Estados Unidos (ídem).

La Comisión Nacional de Competitividad (CNC), que administra una secretaría técnica dentro de la Fundación para la Inversión y Desarrollo de Exportaciones (FIDE, véase las siguientes páginas), es la principal entidad nacional para el fomento de la competitividad. Esta comisión dirige el Programa Nacional de Competitividad (“Honduras compite”), que se dedica a mejorar el entorno existente para las inversiones y a promover las exportaciones. Las principales fuentes de financiamiento para los programas de la CNC son el Banco Mundial y el BID, lo cual incluye fondos especiales para actividades de preinversión (Fondo de Competitividad), el fortalecimiento de los vínculos entre las PyMEs en las cadenas competitivas de valor (Programa de Proveedores), asistencia técnica para implementar normas internacionales como el sistema de Análisis de Riesgos y de Puntos Críticos de Control —HACCP, por sus siglas en inglés (Fondo Honduras Calidad), y fondos para prestar asistencia técnica a las pequeñas y medianas empresas dedicadas a las artesanías y los muebles (Fondo Honduras Inova). La CNC ha dado prioridad a los agronegocios hondureños, al igual que a los sectores de la madera y los muebles, el turismo, el ensamblaje ligero y los servicios.

La sociedad civil. De las diversas organizaciones visitadas, las que se mencionan a continuación son las más relevantes para los objetivos de esta evaluación.

LA FIDE se creó en 1984 como parte de los esfuerzos de USAID para apoyar las respuestas del gobierno y del sector privado ante el nuevo entorno comercial que creó la ICC. La FIDE ha ampliado considerablemente su base de financiamiento y actualmente sus fondos provienen principalmente del BID y del Banco Mundial. Por su parte, USAID aumentó su financiamiento para actividades específicas, tal como un reciente estudio sobre las oportunidades de mercado para las frutas y las verduras hondureñas en El Salvador. La FIDE también administra el programa de Comercio, Inversión y Competitividad (TIC, por sus siglas en inglés), de USAID, el cual se centra en mejorar las capacidades locales para la investigación, el análisis y la formulación de políticas afines. Además de manejar este programa, entre las principales actividades de la FIDE se encuentran la promoción de inversiones, la prestación de asistencia técnica a través de la CNC y apoyo para establecer un entorno comercial propicio. La FIDE también se encarga del Registro de Exportadores, el cual reúne información como perfiles empresariales, oferta de productos y experiencias varias. Aproximadamente 600 compañías ya han utilizado este registro.

Asimismo, el Consejo Hondureño de la Empresa Privada (COHEP) se fundó en 1967 para informar y asesorar al gobierno sobre las condiciones macroeconómicas y la capacidad de las estructuras jurídicas e institucionales para fomentar la libre empresa socialmente responsable. De este modo, el COHEP desempeñó un papel crucial al orientar al gobierno acerca de diversos aspectos del sector privado durante el proceso de negociación del CAFTA-DR. El Consejo representa a todos los intereses y sectores económicos principales, e incluye a las pequeñas y medianas empresas, al igual que a las cámaras municipales de comercio con sedes fuera de Tegucigalpa. En el año 2000, se creó la FEDECAMARA, perteneciente al COHEP, con el fin de representar a todas las cámaras de comercio e industrias de Honduras. Ello ha contribuido a estimular el desarrollo necesario de las empresas y ha facilitado actividades informativas de extensión para el CAFTA-DR.

Entre los servicios del COHEP se encuentran la promoción de estrategias relativas a la competitividad empresarial, las negociaciones comerciales internacionales, el fomento de las exportaciones y la inversión, y la promoción de las asociaciones empresariales y del sector privado. El Consejo se ha interesado en el desarrollo de Honduras a largo plazo y actualmente está en proceso de establecer una visión estratégica nacional, también a largo plazo, que se ha denominado Plan Nacional 2025. Se trata de un esfuerzo innovador de alto nivel para instaurar un marco que inste a los futuros gobiernos a avanzar en las complejas reformas estructurales que se requieren.

Por su parte, y desde su fundación en los años 60, la Federación Nacional de Agricultores y Ganaderos de Honduras (FENAGH) ha fomentado activamente la modernización del sector agropecuario y es la voz del mismo dentro del COHEP. Un ejemplo de su influencia es el debate nacional entre los candidatos a la presidencia que auspició la Federación durante las últimas elecciones. La estrategia organizativa de la FENAGH destaca cuatro aspectos sumamente relevantes para este estudio: los retos y las consecuencias laborales con relación al aumento en la importación de alimentos, la limitada capacidad pública y privada, los mecanismos de supervisión o de seguimiento necesarios para evaluar y ajustar las decisiones en torno a las políticas más importantes para el sector, y la presentación de medidas prioritarias y necesarias para el sector privado, en respuesta a una mayor liberalización comercial (FENAGH 2005). En particular, el papel y los elementos del PESA también se incorporan en la estrategia de la FENAGH (ídem).

Las acciones propuestas para que el sector privado responda a la liberalización comercial se presentan en cuatro categorías, a saber: (1) una amplia agenda de políticas que incluya las de índole macroeconómica y sobre el comercio agropecuario y la seguridad jurídica; (2) políticas específicas para los sectores, entre las que están la información transparente sobre la agricultura, la innovación y la transformación tecnológica, la sanidad animal y vegetal, la inocuidad alimentaria, el financiamiento de los sectores y el desarrollo de sistemas de riego; (3) políticas multisectoriales que incluyan servicios rurales y de infraestructura, el medio ambiente y los títulos de propiedad; y (4) el fortalecimiento y la definición de la capacidad institucional, el seguimiento de las políticas y el desarrollo de los recursos humanos.

La Fundación Hondureña de Investigación Agrícola (FHIA), que establecieron USAID y el gobierno del país en 1984, llenó el vacío que había dejado la empresa *United Brands* (actualmente *Chiquita Brands* Internacional) cuando ésta dio por concluido su programa de investigaciones en Honduras. USAID inició este esfuerzo pionero al conceder a la FHIA una subvención de \$20 millones para complementar su donación inicial. Aunque el apoyo del sector privado ha sido inferior a las expectativas del gobierno y de USAID, la FHIA ha desempeñado un papel crucial mediante importantes contribuciones a la investigación y la transferencia tecnológica, y el fomento de las exportaciones de pepino, calabaza, verduras orientales, pimientos, chiles jalapeños, berenjena y banano. Asimismo, la FHIA ha trabajado con 5,815 productores vinculados al mercado de exportación con el fin de diversificar las líneas de cultivos, y ha mejorado las prácticas de producción de numerosas líneas de productos (FHIA 2006). La Fundación mantiene una de las bibliotecas y bases de datos más extensas sobre cultivos en Centroamérica. Sus servicios de laboratorio son muy reconocidos y abarcan suelos, plantas, fertilizantes, productos orgánicos, agua, metales pesados, alimentos concentrados, cultivo de tejidos de residuos de plagas, maquinaria agrícola, y análisis de plagas y de sanidad vegetal. Actualmente, la FHIA dirige diversos programas investigativos a largo plazo, los cuales se centran en el banano y el plátano, el cacao y las actividades agroforestales, la diversificación de las exportaciones y la horticultura. La Fundación también está ejecutando una iniciativa bajo el Programa de Diversificación Económica Rural de USAID, cuyo fin es ofrecer servicios técnicos para establecer sistemas agroforestales (el reemplazo de cultivos de baja productividad en las laderas) con pequeños agricultores. Finalmente, la FHIA es una de las agencias ejecutoras del programa de Capacitación de Pequeños Agricultores, que financia la Corporación Reto del Milenio (que se describe más adelante).

También, la Escuela Agrícola Panamericana (Zamorano) se fundó en 1942 con la misión de ofrecer a los latinoamericanos destrezas científicas prácticas en el campo agropecuario. El enfoque de “aprender haciendo” que aplica el Zamorano le ha ayudado a desarrollarse y a responder a los actuales desafíos del hemisferio con respecto a la competitividad global y la sostenibilidad de los recursos. Esta escuela ha ganado un amplio reconocimiento como líder regional en la producción y las ciencias agrícolas, los agronegocios, la agroindustria, la calidad y la inocuidad alimentaria, el manejo integral de plagas, el desarrollo socioeconómico y el manejo de los recursos naturales. Además de ofrecer programas de licenciatura, el Zamorano ejecuta proyectos mediante los cuales ofrece capacitación científica formal e informal a empresarios, gerentes, técnicos y agentes de extensión. Asimismo, el Zamorano ha conducido investigaciones y análisis estratégicos para el IFPRI, la CEPAL y el BID, con relación a las implicaciones del CAFTA-DR para Honduras. La institución recibe financiamiento de la Agencia Suiza para el Desarrollo, el BID y USAID.

Por otro lado, la Federación de Agroexportadores de Honduras (FPX) se fundó en 1984 y recibe financiamiento de USAID y del gobierno de Honduras. La FPX fue esencial en el aumento de las ventas de melón y camarón bajo la Iniciativa de la Cuenca del Caribe. A medida que empezó a disminuir el apoyo de USAID en 1994, el BID y algunas pequeñas subvenciones de Japón, la GTZ, la Unión Europea, Canadá y el IICA ofrecieron financiamiento posterior a la Federación. Durante este último año, la FPX ha concretado esfuerzos para fortalecer sus actividades de extensión y obtener el financiamiento de sus proyectos. En consecuencia, la Federación prevé

una nueva ronda de apoyo por parte de los Países Bajos, al igual que de la SAG y el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (USDA).

Asimismo, la Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas (CNOC), la Asociación Campesina Nacional (ACAN) y el Consejo Coordinador de Organizaciones Campesinas de Honduras (COCOCH) se encuentran entre las organizaciones más grandes de productores rurales de Honduras. Aunque parte de su membresía es coincidente, políticamente, éstas representan los extremos opuestos dentro de la variedad de percepciones sobre el CAFTA-DR. Su afiliación está compuesta por productores de granos básicos, plátano, café, caña de azúcar, ganado, yuca y cultivos hortícolas. Entre los afiliados a la ACAN se encuentran más de 13,000 productores y 340 empresas rurales, cooperativas y grupos de mujeres. La dirigencia de la organización apoya la diversificación agrícola y considera que las mejoras en la prestación de asistencia técnica, el acceso a la inteligencia de mercado, las transacciones y la intermediación, y la infraestructura rural aumentarán los beneficios del TLC. Además, el COCOCH engloba a otras 10 organizaciones miembros de productores rurales, las cuales representan aproximadamente a 340,000 productores rurales. El 45 por ciento de sus miembros produce granos básicos para el mercado. Aún cuando consideran que el aumento en las inversiones como resultado del CAFTA-DR tendrá un impacto positivo en el ámbito nacional, estas organizaciones prevén que el sector productivo sólo tendrá un impacto negativo por su falta de competitividad frente al sector agropecuario de los Estados Unidos.

La Fundación para el Desarrollo Empresarial Rural (FUNDER) se estableció hace tres años como una ONG con un enfoque innovador para el apoyo de actividades productivas dirigidas a la competitividad, la equidad y la sostenibilidad. El financiamiento de FUNDER proviene especialmente de los Países Bajos, con fondos complementarios de la Unión Europea, USDA, la GTZ, el PNUD, el gobierno y diversas organizaciones no gubernamentales internacionales. Funder ofrece asistencia técnica relativa a la organización básica, el desarrollo de planes comerciales, la formación técnica y ayuda en la comercialización inicial a empresas que muestren el potencial de crecer. Su red consta de más de 1,000 pequeños y medianos productores y empresas de productos tales como café de especialidad, yuca encerada, mango, chile tabasco y vegetales de altas altitudes, todo lo cual les permite ofrecer servicios al utilizar economías de escala. Con base en su metodología, el compromiso de los productores y la asistencia brindada, se considera que la sostenibilidad empresarial está en una fase de transición de dos a tres años de duración (FUNDER 2006).

Finalmente, el Instituto Politécnico Centroamericano (IPC) de San Pedro Sula se fundó en el 2005 a través del esfuerzo de 12 compañías privadas nacionales e internacionales. Su objetivo primordial es ofrecer capacitación técnica de calidad a la industria de la maquila. Actualmente, el IPC ofrece tres programas de capacitación con un enfoque práctico en función de la industria: fabricación de ropa, electricidad industrial y mantenimiento, y mecánica industrial y mantenimiento. El IPC muestra potencial para ofrecer capacitación sobre la agroindustria. De hecho, los dos últimos programas certificados enseñan habilidades que son pertinentes para todas las industrias. Diversas empresas importantes, tales como Gildan, la Cervecería Honduras, el Grupo Kattan, New Holland y Zip Buffalo buscan a los egresados de estos programas, los cuales atraen a una mayor cantidad de estudiantes, algunos provenientes de El Salvador y de Nicaragua.

Los entes donantes y las organizaciones internacionales. La comunidad de donantes ha sido la que más ayuda ha ofrecido al desarrollo del sector rural del país, especialmente después del huracán Mitch. Sin embargo, a pesar de décadas de asistencia, los niveles de pobreza no se han reducido considerablemente y existe un creciente consenso de que pudo haberse logrado mucho más. Algunos actores opinan que, con pocas iniciativas sostenibles, una deficiente coordinación entre los proyectos de los donantes y la falta de capacidad competitiva, esta ayuda ha provocado que el sector dependa de estos donantes. Sin embargo, todos los actores adujeron que con los modelos adecuados, la nueva era de crecimiento impulsado por el comercio y basado en la competitividad ofrecería una nueva oportunidad para reducir las limitaciones de los enfoques tradicionales de los entes donantes y diversos proyectos específicos, para así hacer frente a los problemas estructurales de Honduras. En esta sección se describen brevemente las carteras actuales de las principales agencias donantes y los programas multilaterales de préstamo en el país.

A partir de mediados de los 80, USAID contribuyó a fomentar y a establecer la industria de la maquila, el melón, el camarón y otras exportaciones agrícolas no tradicionales, así como las estructuras de apoyo correspondientes. El crecimiento de estas industrias permitió que Honduras aprovechara la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC), particularmente después de la devaluación de la moneda y otras reformas a las políticas económicas adoptadas a principios de los años 90. A pesar de que la ayuda de USAID se redujo a mediados de los 90, dieron inicio nuevos esfuerzos después del huracán Mitch (en octubre de 1998), lo que incluyó diversas actividades de microcréditos y vínculos con el mercado. En consecuencia, una cantidad considerable de pequeños y medianos productores empezaron a exportar sus bienes. Por ejemplo, bajo el proyecto del Centro de Desarrollo de Agronegocios (CDA) que se lanzó en el 2000, FINTRAC (2006) informó que el programa ofreció asistencia en tecnología de producción a 7,382 agricultores en 40 líneas de productos, lo cual generó más de \$51 millones por concepto de ventas de exportación y creó más de 4,800 nuevos puestos de trabajo en un período de cinco años. Basándose en este exitoso proyecto, se lanzó el programa de Diversificación Económica Rural (RED, por sus siglas en inglés) que también se centró en ayudar a los pequeños y medianos productores a aumentar sus exportaciones; sin embargo, en el 2006 el programa redujo su campo de acción debido a limitaciones en el financiamiento de USAID.

Las limitaciones presupuestarias también han afectado al programa de Comercio, Inversión y Competitividad diseñado para facilitar la consecución de los objetivos del CAFTA-DR mediante la prestación de asistencia a la Fundación para la Inversión y Desarrollo de Exportaciones (FIDE), a la Secretaría de Industria y Comercio y al Consejo Hondureño de la Empresa Privada (COHEP). Asimismo, el Programa Alimentos para el Progreso, cuyos fondos se dividen entre el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (Título I) y USAID (Título II), ofrece financiamiento a través de cuatro organizaciones no gubernamentales con el fin de mejorar la producción y la comercialización de alimentos, al igual que la nutrición y la salud. Como resultado de las reducciones presupuestarias y de personal, USAID no podrá seguir financiando la asistencia técnica para la diversificación agrícola, una vez que finalice el actual programa de RED, con fondos de USAID.

Bajo el Programa Alimentos para el Progreso, el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (USDA) aporta unos \$5 millones anuales a través de la SAG para financiar amplias

actividades que permitan que los pequeños y medianos productores aprovechen las oportunidades que ofrece el CAFTA-DR. Ello se logra a través de dos actividades relevantes del programa: 1) el apoyo al sector agroindustrial y a las zonas rurales mediante una serie de actividades con un impacto a corto plazo; y 2) el fortalecimiento de la capacidad del SENASA para desarrollar y aplicar normas de inocuidad alimentaria a través de una serie de actividades de apoyo.

El convenio con MCC, que se firmó en junio del 2005 por un monto de \$215 millones, constituye la iniciativa de asistencia más grande de un solo ente donante destinada a facilitar la diversificación rural. Mientras hay un presupuesto de \$125,7 millones bajo el Proyecto de Transporte para los caminos rurales que tanto se necesitan, el Proyecto de Desarrollo Rural, que cuenta con un total de \$72 millones, se centra en el aumento de la productividad y la competitividad al ofrecer capacitación sobre producción y comercialización, al mejorar el acceso al crédito y al financiar bienes públicos. El único componente que actualmente está en marcha es el de capacitación y desarrollo agrícola que ha implementado FINTRAC, en colaboración con la Fundación Hondureña de Investigación Agrícola (FHIA) y el Zamorano. Este componente ayudará a 8,200 pequeños y medianos productores de frutas y vegetales de alto valor al brindarles asistencia técnica en aspectos relativos a la producción y ofrecerles ayuda en la comercialización entre el comprador y el agricultor, con metodologías ya comprobadas en los dos programas anteriores de USAID. Se espera que esta iniciativa de cuatro años genere más de 20,000 puestos de trabajo permanentes (MCA Honduras 2006).

Bajo a su Estrategia de Asistencia al País, vigente hasta el 2010, el Banco Mundial anunció en noviembre del 2006 que sus prioridades incluirían la sostenibilidad macroeconómica, avances en el mejoramiento de la gobernabilidad, la calidad de la educación y el desempeño del servicio eléctrico. La inversión total actual del Banco es de \$393 millones destinados a Pico Bonito, Bosques Sostenibles, Productividad Rural y Forestal, Administración de la Tierra y Desarrollo Regional en el Valle de Copán. El año pasado, el Banco Mundial anunció que cancelaría la deuda de Honduras de \$1,3 mil millones con la Asociación Internacional de Fomento (AIF) y declaró que concedería otros \$1,3 mil millones en fondos.

En los próximos meses, el Banco Mundial empezará a diseñar un nuevo proyecto que se centrará en la pobreza rural. Si se armoniza con el CAFTA-DR, el mismo podría suponer una importante contribución para maximizar los beneficios del CAFTA-DR para los pobres de las zonas rurales.

El apoyo del BID al PESA representó el esfuerzo inicial fundamental que se diseñó para ayudar a enmarcar la dirección programática a mediano y largo plazo para la agenda de Honduras en función del comercio. Actualmente, el BID es el ente donante que más apoya el proceso de diversificación rural mediante su Programa de Revitalización de la Economía Rural, por un monto de \$30 millones. La meta de este programa es “revitalizar la economía rural hondureña con énfasis en el mejoramiento de la competitividad de los sectores rurales productivos, especialmente el sector agroindustrial, y por consiguiente, ayudar a reducir la pobreza” (BID 2000). Estos objetivos se están logrando mediante tres elementos de apoyo mutuo: 1) la formulación de políticas nacionales para promover el desarrollo de la economía rural; 2) el mejoramiento de la sanidad animal y vegetal, al igual que de los servicios de inocuidad

alimentaria; y 3) el mejoramiento de la inversión productiva en las zonas rurales en cuanto a servicios e infraestructura de bienes públicos.

El G16, compuesto por países donantes, bancos de desarrollo y la ONU, se estableció en 1998 después del desastre del huracán Mitch con el fin de garantizar la coordinación de las actividades de reconstrucción entre los diversos donantes y con el gobierno. Actualmente, el G16, a través de sus grupos temáticos de trabajo, continúa facilitando la comunicación entre los donantes y el sector privado y el gobierno. En este contexto, el Grupo de Trabajo Agroforestal tiene por objetivo coordinar las líneas técnicas, presupuestarias, programáticas y de políticas para los entes donantes y los programas de financiamiento. El grupo aceptó utilizar el marco del PESA para facilitar la armonización del programa. El presidente temporal del G16 es un embajador de uno de estos países y se reúne semestralmente (o según sea necesario) con el presidente de Honduras. Después de sus reuniones, a manera de resumen, se redacta un informe en el que se incluyen medidas específicas y recomendaciones. Tres representantes —uno de una organización internacional, otro de un país donante y otro de un banco multilateral— se encargan de la administración del Grupo de Trabajo Agroforestal. Actualmente, la FAO, USAID y el Banco Mundial son las agencias responsables de dirigir la secretaría técnica, conjuntamente con un consultor del IICA, el cual funge como secretario del grupo.

G. PERSPECTIVAS DE LOS GRUPOS INTERESADOS CON RESPECTO A LA DIVERSIFICACIÓN AGRÍCOLA IMPULSADA POR EL COMERCIO BAJO EL CAFTA-DR

Un elemento importante para la revisión del país lo constituyeron las reuniones con los líderes y las instituciones relevantes que evalúan sus opiniones y solicitan ideas sobre este proceso tan complejo pero indispensable de fomentar la diversificación agrícola impulsada por el comercio. Sus observaciones y el análisis anterior de las tendencias, las dinámicas y los esfuerzos nacionales e internacionales, ofrecieron el marco que guía las intervenciones estratégicas sugeridas al final de este estudio. El siguiente es un resumen de los temas más relevantes que discutieron los actores consultados.

- Fuera del ámbito gubernamental y del sector empresarial, observamos un bajo nivel de conocimiento acerca del CAFTA-DR. Durante la etapa de negociación y ratificación, se celebraron muchos debates y discusiones en torno al acuerdo; sin embargo, desde la ratificación, ha habido poca información pública disponible. En particular, los habitantes y los productores de las zonas rurales están mal informados o no lo están del todo sobre el acuerdo comercial final y los retos y las oportunidades particulares que ofrece. Por ejemplo, algunos de los grupos interesados lamentaron la forma en que el CAFTA-DR socavaría la agricultura local, debido a la ayuda y a los servicios de apoyo de los Estados Unidos a su agricultura y a los programas de subsidio que implementa, al igual que al bajo nivel de competitividad de Honduras.
- La agricultura y la agroindustria han recibido un considerable grado de atención nacional como los posibles sectores beneficiados del CAFTA-DR. Esta suposición se basa en la proximidad de Honduras con los Estados Unidos, en el éxito del melón y las verduras orientales en los mercados de ese país, y en el reciente éxito de las exportaciones de chiles y de tilapia.

- Honduras cuenta con dos centros regionales de excelencia, los cuales son fundamentales para el éxito de la diversificación rural: el Zamorano y la Fundación Hondureña de Investigación Agrícola (FHIA). El país también ha tenido la suerte de contar con una base multifacética de apoyo de los entes donantes al sector agropecuario. Las actividades de los proyectos actuales y anteriores de estas instituciones han dado como resultado una modesta cantidad de productores vinculados con éxito a los compradores, para así generar ganancias considerables. El aumento en la rentabilidad que han experimentado los productores ha garantizado la sostenibilidad a largo plazo de algunos de los esfuerzos de estos proyectos.
- Con frecuencia se hizo referencia a la agricultura como un sector que enfrenta grandes retos. Muchos actores son de la opinión de que, a menos que se introduzcan rápidamente importantes servicios de apoyo, la productividad de este sector seguirá decayendo y, en consecuencia, aumentarán la pobreza y la emigración rural. Además, son pocos y aislados los ejemplos existentes sobre las cadenas de mercado, desde el productor hasta el procesador, con un valor agregado, las cuales son esenciales para aumentar los salarios y el empleo. Esta situación contribuye a la percepción de que el CAFTA-DR genera pocos beneficios tangibles para la amplia mayoría de los productores.
- Gran parte de la discusión se centró en que debido: 1) al largo abandono que ha sufrido el sector agropecuario; 2) a los altos riesgos relacionados con las exportaciones agrícolas no tradicionales y las inversiones en los agronegocios y el procesamiento afín; 3) a la baja competitividad y los bajos niveles de productividad; y 4) a las estrategias gubernamentales en constante cambio, se requiere de un renovado esfuerzo para establecer un programa nacional público-privado/privado-público, a fin de generar el nivel adecuado y sostenido de inversiones del sector privado. La existencia de una estrategia nacional a largo plazo para este sector, el PESA (el cual se describió anteriormente, con los aspectos positivos que se observaron), distingue a Honduras de sus vecinos y las posiciones que ocupan, ya que toma como base las lecciones aprendidas de los éxitos del mercado y estimula el crecimiento general del sector agropecuario y la agroindustria. Sin embargo, no se han institucionalizado los servicios básicos de apoyo que se requieren para implementar la estrategia del PESA.
- Se suponía que el Plan Estratégico Operativo del gobierno actual se basaría en la estrategia a largo plazo del PESA para mejorar la competitividad y las cadenas de valor con un gran potencial. Si bien se están implementando numerosos proyectos que hacen énfasis en las cadenas de valor de productos específicos, con el Plan Operativo, éstos no se sitúan en un contexto estratégico para aumentar las posibilidades de mejorar la competitividad de Honduras a mediano y a largo plazo. Con el modelo actual de implementación, el Plan Operativo presta especial atención a los granos básicos y a la seguridad alimentaria. Tal como se mencionó anteriormente, diversos actores nacionales e internacionales están examinando muy de cerca esta estrategia a corto plazo, debido al grado considerable de expansión de la producción del maíz y del sorgo que ha estimulado. El consenso entre casi todos los actores, incluso entre algunos pequeños productores rurales, fue que esta iniciativa es un enfoque contraproducente para un subsector en el que Honduras no tiene una ventaja competitiva.

- Uno de los obstáculos principales identificados para el aumento de las exportaciones fue la falta de transparencia y de confianza en los sistemas imperantes de comercialización y de corretaje.
- Hubo una percepción muy notoria sobre la necesidad de dar mayor énfasis a la agenda interna de Honduras, especialmente en lo relacionado con los obstáculos estructurales que limitan la inversión y el desarrollo del sector rural.
- Ninguno de los planes existentes aborda los riesgos o las oportunidades específicas del CAFTA-DR u otros acuerdos comerciales. Asimismo, ninguna estrategia o informe establece recomendaciones sobre la forma de aumentar las dotaciones naturales y de mano de obra en Honduras para así maximizar su competitividad, mientras también se genera un crecimiento general. Este tipo de recomendación reviste especial importancia para ir moldeando el período de transición de 10 a 20 años para los productos básicos más sensibles de Honduras.
- La SAG ha mostrado lentitud en el anuncio de sus iniciativas específicas del CAFTA-DR relativas a la pobreza y a la diversificación rural. Los actores consultados coincidieron en el hecho de que Honduras enfrenta numerosos obstáculos para acelerar la diversificación rural, tales como la debilidad de sus instituciones, la falta de personal técnico capacitado y la continua reacción negativa de los miles de productores dedicados a los cultivos sensibles. El proceso se dificulta aún más debido a la débil estructura de apoyo del sector privado para promover sus exportaciones y a la atención que presta el gobierno al Plan de Prevención para Asegurar el Abastecimiento de Maíz y Sorgo.
- El G16 y su Grupo de Trabajo Agroforestal representan un interesante mecanismo de coordinación de los entes donantes para facilitar una mayor sinergia. El mecanismo hace uso del marco del PESA para revisar, elaborar estrategias y fomentar la cooperación entre los esfuerzos de apoyo de las agencias donantes. Se identificó a este grupo de trabajo como un ente facilitador de la comunicación entre las iniciativas de los donantes, pero no para la colaboración en la implementación de proyectos.
- En los últimos años, tanto los servicios de apoyo y la capacidad técnica del sector público para el sector agropecuario como la calidad del personal técnico y administrativo se han debilitado. Las actividades de apoyo de los entes donantes también han disminuido, con la notoria excepción de la MCC. Todo ello ha generado un impacto negativo en la capacidad analítica y de planificación estratégica, en la infraestructura productiva, en el acceso a la tecnología y los sistemas de conocimientos del mercado, en el acceso a los mercados financieros, en la idoneidad de las estructuras asociativas que se requieren para lograr economías de escala, y en la implementación de estructuras de las cadenas de valor para maximizar el crecimiento salarial y del empleo, mientras se facilita la sostenibilidad y el desarrollo de servicios altamente profesionales de certificación y cuarentena.

H. SUGERENCIAS PARA INTERVENCIONES ESTRATÉGICAS

Existen diversos factores que dificultan la necesidad de Honduras de reducir la pobreza a través de mayores empleos y salarios mediante cadenas intersectoriales de valor que puedan estimularse

con la diversificación agrícola impulsada por el comercio. En particular, los recientes sucesos y las fluctuaciones en los precios del maíz han limitado los enérgicos esfuerzos gubernamentales dirigidos a concretar una “agenda del CAFTA-DR” y, a la fecha, el gobierno sólo ha prestado una limitada atención estratégica y programática al acuerdo. A pesar de que el tratado incluye un período de transición de 15 a 20 años para que los productores de artículos básicos sensibles puedan generar otros productos de mayor remuneración, la experiencia de México con el TLCAN demostró que, a menos que se afronten estas complejas realidades desde un principio, con seguridad surgirán graves consecuencias sociales y económicas. A pesar de ser conscientes de la situación, existen grandes expectativas de que si el CAFTA-DR se facilita adecuadamente, el sector agropecuario y el rural estimularán mayores contribuciones.

Una amplia revisión bibliográfica (véase el Anexo A del Volumen 1) y numerosas entrevistas con los grupos interesados (véase el Anexo A del Volumen 2) revelaron que se necesitan nuevos impulsos estratégicos para ayudar a “liberar” los factores de producción relativos a la tierra y el trabajo, los cuales todavía están subutilizados, de forma tal que aumenten directamente los salarios y el empleo. Esto únicamente se podrá lograr con un gran esfuerzo que complemente directamente los objetivos compartidos que son fundamentales para el CAFTA-DR. El gobierno de los Estados Unidos (a través de USAID, MCC y USDA), otros entes donantes, las agencias de asistencia técnica, las instituciones financieras internacionales y la incipiente base de apoyo hondureña, se encuentran en una posición singular para fomentar una estrategia que permita que los productores, las empresas y los inversionistas hondureños puedan aprovechar las oportunidades que ofrece el CAFTA-DR. Sin embargo, sin el respaldo de las más altas esferas del gobierno de Honduras a un proceso de transformación del sector que durará varios años, mediante esta plataforma decisiva de lanzamiento, no se podrá lograr todo lo anterior. A continuación se ofrece una serie de actividades de apoyo e intervenciones en los proyectos, a fin de ayudar a fomentar este esfuerzo tan necesario durante el próximo año.

Un mensaje de difusión del CAFTA-DR. Existe mucha confusión acerca del CAFTA-DR, principalmente entre los pequeños y medianos productores. Seguirá aumentando esta confusión y la información errónea, a menos que se disponga de datos confiables. En un principio, la SAG había distribuido materiales informativos, pero todavía existe una verdadera necesidad de contar con materiales adicionales y de fácil comprensión. Además de los medios tradicionales de comunicación, se podrían utilizar otros mecanismos de difusión del mensaje, tales como los populares centros municipales de cómputo que administra el Consejo Hondureño de Ciencia y Tecnología (COHCIT), al igual que la red de cámaras de comercio a través de FEDECAMARA, o las asociaciones de campesinos y agricultores que constituyen la FENAGH. Los actores entrevistados coincidieron en que las historias exitosas de la vida real serían las más palpables para los productores rurales y muy posiblemente podrían inspirar un cambio en las actividades productivas. Con este fin, se podrían distribuir perfiles de los participantes en los proyectos de FINTRAC, FUNDER y el Zamorano, lo cual incluiría presupuestos y ganancias ilustrativas en la agricultura.

El compromiso con una estrategia para el sector agropecuario. El gobierno de Honduras utilizó un proceso altamente participativo que incluyó a representantes del sector privado, de productores y de la sociedad civil, y se basó en diversos análisis e investigaciones a fondo para formular su visión nacional a largo plazo: el Programa Especial para la Seguridad Alimentaria

(PESA). El mismo ha sido un mecanismo estratégico y para el fortalecimiento institucional, al igual que un medio para facilitar la estabilidad estratégica. Si se ajusta adecuadamente, el PESA tiene el potencial de seguir cumpliendo estas funciones. A su vez, el G16 ha aplicado el PESA para orientar sus inversiones, aprovechar al máximo los recursos y aumentar el impacto de los programas de los entes donantes. En este punto, la armonización y una estrategia disciplinada son cruciales para las necesidades de la competitividad y la sostenibilidad, así como para emprender un período de transición que se espera que sea productivo.

El mejoramiento de los servicios de promoción de las exportaciones. A pesar de que actualmente la Secretaría de Comercio está desarrollando una estrategia para promover las exportaciones, la estructura de apoyo para los agroexportadores hondureños es débil con respecto a la competencia en la región y a los requisitos variables del mercado. Los recientes esfuerzos de la Federación de Agroexportadores de Honduras (FPX) han logrado impulsar las inversiones para mejorar los servicios que faciliten las exportaciones. No obstante, la Federación enfrenta el reto de garantizar anualmente su propio financiamiento por parte de los entes donantes. Debido al predominio de la corrupción en los servicios de corretaje y a la cantidad de dificultades relativas a la inspección portuaria, el alcance del problema podría exceder la capacidad de la FPX. Frente a un creciente mercado competitivo, vale la pena analizar si se podría respaldar una estructura más óptima de servicios de apoyo.

Por consiguiente, se recomienda que un experto en asociaciones comerciales revise las necesidades y las oportunidades en Honduras y en Miami, y que posteriormente viaje con ciertos miembros de la FPX, la FIDE, el COHEP, la FENAGH y la Secretaría de Comercio para visitar organizaciones regionales representativas, tales como la Asociación Guatemalteca de Exportadores (AGEXPORT) de Guatemala y la Cámara Costarricense de la Industria Alimenticia. El propósito de estas actividades focalizadas sería determinar las mejores prácticas a partir de modelos exitosos de promoción de las exportaciones, de tal forma que se pueda desarrollar un modelo institucional para Honduras. Por otra parte, se podría desarrollar una estrategia para que la FIDE administre servicios para la promoción de las exportaciones (más allá de un registro de exportadores), de forma que establezca sinergias entre las actividades de promoción de las exportaciones y la inversión, y establezca vínculos entre los posibles inversionistas y las empresas exportadoras. El vacío que existe actualmente en los servicios constituye un grave impedimento para lograr ampliar más enérgicamente el crecimiento de las exportaciones.

Apoyo a los seguros agrícolas. Diversas variaciones climáticas afectan constantemente a Honduras. Estos fenómenos producen grandes daños, particularmente a las cosechas y a la infraestructura productiva. Aún sin estos riesgos, las inversiones agrícolas son particularmente arriesgadas debido a los cambios en los precios que son inherentes a los mercados internacionales. Como respuesta a estas realidades, Honduras debe apoyar las labores del BCIE relativas a un seguro agrícola, para que se pueda someter a prueba, ajustar y lanzar un sistema adecuado en un período corto de tiempo para un grupo más amplio de beneficiarios.

Servicios analíticos de apoyo. Es necesario contar con diversos servicios analíticos y de planificación. Algunos servicios analíticos de apoyo tienen un carácter de bien público, como los que emprende el Servicio de Investigación Económica del USDA. Sin embargo, Honduras

cuenta con una limitada experiencia y capacidad en este campo. Un ejemplo ilustrativo es el censo agropecuario programado para el 2007 que ofrecería información de referencia para evaluar sistemáticamente los recursos y las dotaciones de capital, el potencial de las operaciones comerciales, las necesidades percibidas de competir y obtener ganancias, y los impactos a nivel agrícola bajo al CAFTA-DR. Para ayudar a fomentar un plan de diversificación rural para Honduras, en el contexto de este acuerdo comercial, es necesario obtener un financiamiento total para el censo y ofrecer asistencia técnica en el diseño de cuestionarios y los análisis respectivos. El censo tiene el potencial de llenar el enorme vacío de conocimientos acerca del sector rural e inmobiliario, así como de documentar las próximas decisiones programáticas del gobierno de Honduras y otras instituciones interesadas.

Es fundamental que el gobierno desarrolle un enfoque más sistemático y estratégico para fijar su atención en proyectos nacionales e internacionales relativos a sus productos más competitivos. En estudios anteriores se ha identificado que entre los sectores más competitivos de Honduras se encuentran el procesamiento de quesos, el café especial, el procesamiento de frutas y vegetales y los muebles. Un análisis profundo debe incluir los costos totales de las líneas básicas de los productos y los mercados, y comparaciones con los principales competidores. Esta inteligencia de mercado permitirá que el gobierno de Honduras movilice y apoye de la manera más adecuada las respuestas de los productores y las empresas. Por ejemplo, los presupuestos agrícolas (del programa RED de USAID, entre otros) podrían servir como punto de referencia para comprender la competitividad de un producto, las preferencias del consumidor y las demandas del mercado, a fin de estimular un mayor grado de apoyo e inversión.

Un equipo de asistencia técnica, que interactúe con analistas de la SAG y del sector privado, documentaría el desarrollo de los servicios de apoyo necesarios.

Aunque se le atribuyen al SENASA algunas mejoras efectuadas, los encargados del presente estudio escucharon muchos comentarios negativos acerca de la capacidad profesional y técnica del Servicio. También se recomienda que se realice otra revisión fundamentada en las necesidades identificadas por el Coordinador Regional del USDA para el Fortalecimiento de la Capacidad Comercial y las MSF.

La promoción de sinergias para incrementar la participación en los mercados nacionales e internacionales de frutas y verduras. Los programas de USAID, el CDA y RED son de gran renombre en cuanto a la labor que han realizado para vincular a los productores locales con los proveedores. En el transcurso de cuatro años, bajo el proyecto de la MCC, 8,200 productores también se vincularán a diversas cadenas diversificadas de valor. Debido a los limitados sistemas de extensión, los beneficiarios de estos programas serán la base productiva fundamental para que Honduras compita en la creciente industria de las frutas y los vegetales. Se deberá conducir una revisión externa del enfoque del Programa de Diversificación Económica Rural para verificar su efectividad en general y para formular recomendaciones acerca de su sostenibilidad y un mayor grado de coordinación. Tanto USAID como la MCC deben exhortar a sus contratistas a emplear mecanismos rentables para la transferencia de conocimientos, y a los proveedores de servicios de extensión del sector público o privado, con el fin de aumentar el alcance del impacto de sus programas. Se debe motivar a los actores relevantes de los sectores público y privado a participar en estas actividades.

Asimismo, se debe instar al gobierno a incorporar las experiencias de USAID en el diseño de los próximos proyectos de desarrollo rural del BID y del Banco Mundial. La metodología de la USAID para estimular las mayores sinergias posibles y la sostenibilidad de los productores parece ser un elemento fundamental para aumentar la cantidad de productores competitivos. Además, con base en los ingresos netos mucho más altos de los productores diversificados y debido a la escasez de los servicios de apoyo, estos proyectos también deben diseñar medios creativos para el financiamiento de las estructuras de apoyo de segundo nivel para los productores.

Una mejor formación del capital humano mediante el acceso a la tecnología y la difusión de los conocimientos. Honduras carece de un sistema o mecanismo eficiente para aumentar la productividad de la tierra o de la mano de obra de una forma rentable. El Zamorano y la FHIA son instituciones cuyas trayectorias demuestran que pueden contribuir, si se les estimula, al mejoramiento de las líneas de productos de frutas y vegetales. Sin embargo, rara vez se ha incluido a ambas entidades en una estrategia nacional claramente definida. El país necesita desarrollar un proceso sistemático para velar por que se satisfaga la creciente necesidad de contar con capacitadores en áreas técnicas, tales como producción de alto nivel, mejores prácticas poscosecha, y sobre plagas y enfermedades, y nuevas tecnologías para el procesamiento de alimentos. También es necesario un acceso eficiente a información adecuada y el establecimiento de mecanismos de investigaciones con fines de adaptación.

A la luz de la experiencia de USAID en diversas líneas de productos, de la creciente demanda de formación técnica, y del potencial de las escuelas vocacionales, de las organizaciones no gubernamentales y de diversos consultores privados de ofrecer capacitación, al igual que un mayor interés de los entes donantes en la prestación de servicios, este momento es el oportuno para examinar el acceso a la tecnología y un sistema de difusión de los conocimientos, desde una perspectiva nacional. Se deben conducir análisis y formular recomendaciones para establecer un sistema que permita el acceso y la difusión eficaz de información sobre prácticas y tecnologías agrícolas de punta, y que desarrolle vínculos con programas internacionales de excelencia.

El fomento de las inversiones para impulsar el papel de Honduras en la industria de productos alimenticios. El aumento previsto en la diversificación agrícola —como resultado de las iniciativas de USAID, la MCC y otros esfuerzos complementarios— puede contribuir a mejorar la competitividad de Honduras. En esta etapa, es fundamental afianzar esta transformación mediante la inversión pública y privada. Una posibilidad de bajo costo es ofrecer una gira por Honduras a los líderes de la industria de frutas y vegetales, tales como la Asociación Comercializadora de Productos de los Estados Unidos, la Asociación de Frutas y Verduras Frescas y sus contrapartes europeas. Las visitas de estos representantes de alto nivel deberá ser un evento bien organizado, en el cual puedan reunirse con los líderes del gobierno y del sector privado, con funcionarios de los entes donantes, con dirigentes de centros técnicos y productores específicos. Esta iniciativa podría atraer una mayor atención internacional hacia las actividades productivas de Honduras, ofrecer orientación técnica y programática en función del mercado, y opiniones acerca del potencial agroindustrial de Honduras, al igual que generar posibles ventas, interés en la firma de contratos y, aún más importante, la obtención de inversiones complementarias.

Una mayor capacitación profesional en apoyo a la diversificación rural. La verdadera solución a largo plazo para la pobreza es un rápido crecimiento de diversos sectores económicos, con base en una mayor eficiencia como respuesta a las capacidades de los proveedores que compiten con el país, los costos de mercado y los requisitos de los consumidores. Para lograrlo, Honduras no sólo tendrá que adherirse a la estrategia más adecuada, sino que también deberá mantener su competitividad mediante una continua inversión en el capital humano. Ello ya ha rendido frutos para la industria de la maquila. Aunque se diseñó en torno al uso de mano de obra barata, la industria ha avanzado con éxito y actualmente invierte en capacitación técnica de calidad. El IPC, que se describió con anterioridad, ofrece servicios básicos de mantenimiento mecánico y de equipo, al igual que capacitación en diseño para preparar a los técnicos locales y de la región para que puedan ofrecer servicios con un valor agregado, más allá del ensamblaje del producto. El IPC ha generado una impresionante capacidad de respuesta ante las necesidades de la industria, lo cual es un requisito esencial para el crecimiento en el futuro. Conforme Honduras va respondiendo a las crecientes oportunidades en los mercados de exportación agrícola no tradicional, el IPC podría ofrecer capacitación profesional de alta calidad en las áreas de la tecnología alimentaria y la industria alimenticia, las cuales son complementarias y fundamentales para facilitar la diversificación rural. Se recomienda una revisión de las necesidades variables de la industria de contar con técnicos capacitados, y de las proyecciones relativas a las capacidades del capital humano, tanto actuales como previstas, para satisfacer las necesidades de la industria. Finalmente, se recomienda el desarrollo de un programa de acciones para poder abordar los vacíos existentes en el área de la formación profesional.

Un mejor control de la calidad. Con frecuencia, los actores consultados mencionaron la calidad del producto como un obstáculo de igual o mayor relevancia para la exportación y el acceso a los mercados. El sector agropecuario y el agroindustrial necesitan comprender mejor el valor de la calidad. Por consiguiente, cualquier actualización a la calidad de la fuerza laboral o de los productos podría difundirse adecuadamente en los mercados de exportación a los que se dirigen. Se espera que para fines del 2007, el Centro Asesor para el Desarrollo de los Recursos Humanos (CADERH) reciba su acreditación como centro de certificación laboral y de control de calidad. El CADERH ya ha empezado a trabajar con instituciones relevantes de apoyo, como la FIDE, para identificar puestos laborales estratégicos dentro de los sectores claves que certificará. El CADERH también podría tener la capacidad de evaluar la calidad de las instituciones de capacitación, a fin de velar por que los recursos se asignen a los centros que den una respuesta más sólida para contribuir a que Honduras compita mejor en una economía cada vez más globalizada. Es vital apoyar al CADERH y a otras instituciones similares, puesto que ofrecerán sellos de calidad de renombre internacional a las compañías y los productores hondureños, lo cual, a su vez, aumentará su reconocimiento en el mercado global.

El uso de la cooperación diplomática para una diversificación agrícola y seguridad alimentaria integrales. Algunas experiencias internacionales similares han demostrado que los programas de protección social pueden resultar necesarios para ayudar a facilitar la difícil transición que algunos productores deberán afrontar. Estos programas se deben diseñar de forma tal que catalicen la diversificación y minimicen la dependencia. El presidente Zelaya dio un primer paso importante para abordar una serie de problemas fundamentales relativos a la seguridad alimentaria y que algunos pequeños y medianos productores enfrentarán cuando

intenten introducir paulatinamente actividades de diversificación más remunerativas pero también de mayor riesgo bajo el CAFTA-DR. Las variedades más productivas de maíz y la asistencia técnica estructurada y focalizada que se ofrece bajo el programa *Plan Maíz*, tienen el potencial de reducir la extensión de tierras cultivables que se requería anteriormente para satisfacer las necesidades de seguridad alimentaria de las familias. El excedente de tierras podría utilizarse para actividades más remunerativas (tales como actividades agroforestales y ganaderas, y la producción de frutas y verduras) que también generan empleos con un mayor valor agregado. El gobierno de los Estados Unidos y otros entes donantes cuentan con una base considerable de recursos que podría contribuir a fomentar los esfuerzos de diversificación agrícola, de tal manera que complementen los programas del gobierno hondureño. Recomendamos firmemente el desarrollo de un esfuerzo coordinado. Con base en la experiencia de México con los subsidios para el maíz, tal como está planteado actualmente, el Plan Maíz del gobierno no tiene el potencial para facilitar una transición hacia la generación de otros cultivos.

La función de facilitación del Comité del CAFTA-DR para el Fortalecimiento de la Capacidad Comercial. El mandato del Comité del CAFTA-DR para el Fortalecimiento de la Capacidad Comercial es ayudar a fomentar el proceso de transformación que deben enfrentar las partes del acuerdo. El Comité se encuentra en una situación ventajosa para fungir como ente facilitador entre una amplia gama de actores, tales como funcionarios del sector público (comercio, agricultura y finanzas), el sector privado y otros donantes. Para desempeñar este papel, el Comité podría desear establecer un subcomité que se centre en la promoción de la diversificación agrícola impulsada por el comercio, al ofrecer un mecanismo de coordinación/facilitación para ayudar a los países que forman parte del CAFTA-DR y a los entes donantes a movilizar el apoyo necesario para lograr su objetivo general y mantener el dinamismo requerido para su consecución. Para dar por un hecho y mantener en pie a este subcomité, se recomienda que cada una de las partes designe a un representante oficial adecuado dentro del mismo, con la autoridad suficiente para coordinar esfuerzos con los funcionarios públicos y el sector privado en el ámbito interno.

Coordinación con los entes donantes. Se necesita una cantidad considerable de apoyo técnico y financiero para el éxito del proceso de diversificación agrícola. Una coordinación más intensa entre las agencias donantes ayudará a continuar centrándose en la necesidad de aumentar el apoyo financiero y de velar por que los recursos se inviertan para lograr el máximo impacto posible en la aceleración de la diversificación agrícola impulsada por el comercio. En algunos casos, ya están en marcha procesos de coordinación entre los entes donantes dentro de un país. El Comité para el Fortalecimiento de la Capacidad Comercial, en estrecha coordinación con los funcionarios de USAID en el país, está en una posición ventajosa para facilitar esta coordinación, en apoyo a los esfuerzos de los países para diversificar sus sectores agropecuarios. Entre más puedan los gobiernos de Honduras y de los Estados Unidos acelerar el desembolso de fondos y la implementación de programas, al igual que incidir en el diseño de los programas pendientes con otros entes donantes, más pronto se podrá avanzar en el proceso de diversificación agrícola impulsada por el comercio. El plan estratégico que se mencionó con anterioridad puede utilizarse como herramienta para dirigir y forjar futuras iniciativas de asistencia.

La priorización de beneficios bajo el CAFTA-DR. Debido a la vital importancia que reviste el CAFTA-DR en la región, el apoyo de los entes donantes (previsto o probable) y la relevancia de

introducir cuanto antes las iniciativas para la diversificación rural, proponemos el establecimiento de una revisión bilateral conducida con regularidad, en conexión con la reunión anual de la Comisión del Acuerdo del CAFTA-DR.

I. BIBLIOGRAFÍA CITADA

- Banco Central de Honduras (BCH). 2007. *Indicadores Económicos*. Página de Internet: <http://www.bch.hn/indicadores.php>. Tegucigalpa.
- Banco Interamericano de Desarrollo. 2000. Program for Revitalization of the Rural Economy.
- Banco Mundial. 2004. *Drivers of sustainable rural growth and poverty reduction in Central America: Honduras Case Study. Vol 1*. Informe No. 31192-HN. Washington, D.C.
- Banco Mundial. 2006. *Honduras Poverty Assessment: Attaining Poverty Reduction. Vol-II*. Informe No. 35622-HN. Washington, D.C.
- Banco Mundial. 2007. World Development Indicators Online. Washington, D.C.
- Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (ONU/CEPAL) 2006. “Social Panorama of Latin America 2006.” Documento No. LC/G.2326-P. Santiago, Chile. Diciembre.
- Cuenta Reto del Milenio (MCA) Honduras. 2006. Informe trimestral sobre las actividades realizadas durante el período entre julio y setiembre del 2006. Tegucigalpa.
- Federación Nacional de Agriculturas y Ganaderos de Honduras (FENAGH). 2005. Propuesta de acciones para apoyar el desarrollo de la agricultura de Honduras y mecanismos de seguimiento de su implementación. Tegucigalpa.
- FINTRAC Inc. 2006. Agribusiness Development Center Final Report (January 2003-March 2006). Tegucigalpa: USAID.
- Fundación para la Inversión y Desarrollo de Exportaciones (FIDE). 2004. Honduras exports. Folleto creado para la División de Exportaciones, USAID.
- Fundación Hondureña de Investigación Agrícola (FHIA). 2006. Perfil Institucional. La Lima, Cortés.
- Fundación para el Desarrollo Empresarial Rural (FUNDER). 2006. Sistematización de la metodología de desarrollo empresarial rural: Componente de agronegocios de FUNDER. Tegucigalpa.
- Gobierno de Honduras. 2003. National Plan for Trade Capacity Building. Tegucigalpa.
- Gobierno de Honduras. 2005. Poverty reduction strategy: Progress report 2004. Tegucigalpa.
- Oficina de Textiles y Confecciones (OTEXA). 2006. Datos comerciales—Importaciones y exportaciones estadounidenses de textiles y confecciones. <http://otexa.ita.doc.gov/msrpoint.htm>, consultada en abril del 2007.

Paes de Barros, Ricardo, Mirela de Carvalho y Samuel Franco. 2006. *Pobreza rural en Honduras: Magnitud y determinantes*. Tegucigalpa: PNUD.

Secretaría de Agricultura y Ganadería (SAG). 2004. Política de estado para el sector agroalimentario y el medio rural de Honduras 2004-2021. Tegucigalpa.

Secretaría de Agricultura y Ganadería (SAG). 2006. Plan estratégico operativo para el sector agroalimentario de Honduras 2006-2010. Tegucigalpa.

Secretaría de Agricultura y Ganadería (SAG). 2007. Plan de Producción de Maíz y Sorgo. Tegucigalpa.

Secretaría de Agricultura y Ganadería (SAG) y Servicio de Información Agrícola (INFOAGRO). 2005. El DR-CAFTA y la política agroalimentaria en Honduras. Tegucigalpa.

Serna, Braulio. 2007. Honduras: tendencias, desafíos y temas estratégicos del desarrollo agropecuario. Sede Subregional de la CEPAL en México. Ciudad de México: ONU.

Taylor, J. Edward, et al. 2006. *Los posibles efectos de la liberación comercial en los hogares rurales centroamericanos a partir de un modelo desagregado para la economía rural: Caso de Honduras*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C.

La Tribuna, 12 de marzo del 2007. “FMI insiste en aumento a la tarifa eléctrica y telefónica.” <http://www.latribuna.info/news/47/ARTICLE/6272/2007-03-12.html>.

J. LISTA DE PERSONAS ENTREVISTADAS

Honduras		
Nombre	Título	Afiliación
Sector público		
Héctor Hernández	Ministro	Secretaría de Agricultura y Ganadería (SAG)
Cesar Noé Pino	Asesor	SAG
Lizardo Reyes	Asesor	SAG
Guillermo Alvarado	Asesor	SAG
Roberto Villeda	Asesor	SAG
Hugo Castillo	Viceministro	Secretaría de Finanzas (SEFIN)
Mario Martínez	Director, Unidad de Política Comercial e Integración	Secretaría de Industria y Comercio (SIC)
Ricardo Arias	Viceministro	Presidencia
Virgilio Umanzor	Comisionado	Programa Nacional de Competitividad (PNC)
Roland Valenzuela	Ministro/Director	Programa Nacional de Desarrollo Rural Sostenible (PRONADERS)
Martin Ochoa	Director	MCC
Daniel Meza	Asesor agrícola	MCC
Sector privado		
Mario Canahuati	Presidente	Consejo Hondureño de la Empresa Privada (COHEP)
Armando Urtecho López	Gerente, asesoría legal	COHEP
Victoria Asfura	Directora ejecutiva	Centro de Investigaciones Económicas y Sociales (CIES/COHEP)
Roy Daniel Mendieta	Director ejecutivo	Federación de Cámaras de Comercio e Industrias (FEDECAMARAS)
Maribel Espinosa	Subdirectora ejecutiva	FEDECAMARAS
Vilma Sierra	Presidenta ejecutiva	Fundación para la Inversión y Desarrollo de Exportaciones (FIDE)
Norman García	Director	Centro de Investigación para Propuestas Económicas y Sociales (CIPRES/FIDE)
Mario Nufio	Miembro	Junta directiva, COHEP
Medardo Galindo	Gerente general	Federación de Agroexportadores de Honduras (FPX)
Santiago Ruiz	Presidente	Federación Nacional de Agricultores y Ganaderos de Honduras (FENAGH)
Instituciones multilaterales e internacionales		
Dante Mossi	Economista superior	Banco Mundial
Carlos Gallegos Kattan	Oficial de desarrollo y medio ambiente	Banco Mundial
José Villatoro	Especialista agrícola	BID
Pablo Rodas		Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE)
José Deras	Especialista agrícola	BCIE
Marco Tulio Fortín	Director	IICA

Honduras		
Nombre	Título	Afiliación
Juana Galván	Especialista regional, Unidad de Políticas y Comercio	IICA
ONGs, sector académico y otros		
Adolfo Martínez	Director	Fundación Hondureña de Investigación Agrícola
Miguel Angel Bonilla	Director ejecutivo	Fundación para el Desarrollo Empresarial Rural
Kenneth Hoadley	Rector	Escuela Agrícola Panamericana
Mario Contreras	Director general	Escuela Agrícola Panamericana
Martin Schwarz	Director	Escuela Agrícola Panamericana
Martha Ivon Romero	Directora	Centro Asesor para el Desarrollo de los Recursos Humanos (CADERH)
Lourdes Maradiaga	Gerente de operaciones	CADERH
Rigoberto Pérez	Secretario general	Consejo Coordinador de Organizaciones Campesinas de Honduras (COCOCH)
Martín Cardosa	Director General	Asociación Campesina Nacional (ACAN)
Luisa García	Jefa de educación	Instituto Politécnico Centroamericano
Emilio Murillo	Coordinador de manufacturas	Instituto Politécnico Centroamericano
Helmut Schnepf	Jefe de formación industrial	Instituto Politécnico Centroamericano
Agencias del gobierno de los Estados Unidos		
Patrick Dunn	Agregado económico	Embajada de los Estados Unidos
Peter Newman	Sección Económica	Embajada de los Estados Unidos
Jonathan Wingle	Director	MCC
Carol Elwin	Director adjunto	MCC
Ana Gómez	Especialista agrícola	USDA
Roberto Cabezas	Jefe de misión	Proyecto Manejo Integrado de Recursos Naturales (USAID/MIRA)
José Guerrero	Jefe adjunto de misión	USAID/MIRA
Peter Dickrell	Director/jefe de misión	Programa de Diversificación Económica Rural (USAID/RED)
Andrew Medicott	Director/jefe de misión	MCC/Entrenamiento y Desarrollo de Agricultores (EDA)

SECCIÓN 8: NICARAGUA

ACRÓNIMOS

ACORDAR	Alianza para la creación de Oportunidades de Desarrollo Rural a través de Relaciones Agroempresariales
ADC	Cooperación Austriaca para el Desarrollo (por sus siglas en inglés)
ALBA	Alternativa Bolivariana para América Latina y el Caribe
ALC	América Latina y el Caribe
AMCHAM	Cámara de Comercio Americana de Nicaragua
APEN	Asociación de Productores y Exportadores de Nicaragua
BANDESA	Banco Nacional de Desarrollo Agrícola
BCN	Banco Central de Nicaragua
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CADIN	Cámara de Industrias de Nicaragua
CAFTA-DR	Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos, Centroamérica y la República Dominicana
CENTROLAC	Lácteos de Centroamérica
CETREX	Centro de Trámites de las Exportaciones
CIIA	Centro Internacional de Investigación Agrícola
CIPRES	Centro para la Promoción, la Investigación y el Desarrollo Rural y Social
COSEP	Consejo Superior de la Empresa Privada
COSUDE	Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación
DGPSA	Dirección General de Protección y Sanidad Agropecuaria
DRA	Tasas directas de asistencia (por sus siglas en inglés)
EANT	Exportaciones Agrícolas no Tradicionales
EARTH	Escuela de Agricultura de la Región Tropical Húmeda
FSLN	Frente Sandinista de Liberación Nacional
FUNIDES	Fundación Nicaragüense para el Desarrollo Económico y Social
GDA	Alianza para el Desarrollo Global (por sus siglas en inglés)
ICC	Iniciativa de la Cuenca del Caribe
IDR	Instituto de Desarrollo Rural
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
INCAE	Instituto Centroamericano de Administración de Empresas
INEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
MAGFOR	Ministerio Agropecuario y Forestal
MARENA	Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales
MCA	Cuenta Reto del Milenio (por sus siglas en inglés)

MCC	Corporación Reto del Milenio (por sus siglas en inglés)
MDRI	Iniciativa Multilateral de Alivio a la Carga de la Deuda (por sus siglas en inglés)
MIFIC	Ministerio de Fomento, Industria y Comercio
MINSA	Ministerio de Salud
NICAEXPORT	Centro de Promoción de las Exportaciones de Nicaragua
OEA	Organización de Estados Americanos
OIRSA	Organismo Internacional de Sanidad Agropecuaria
ONU/CEPAL	Comisión Económica de la ONU para América Latina y el Caribe
OPS	Organización Panamericana de la Salud
PEF	Programa Económico-Financiero 2007-2010
PFID	Alianza para el Desarrollo de la Industria Alimentaria
PIB	Producto Interno Bruto
PND	Plan Nacional de Desarrollo
POA	Presupuesto Operativo Anual
PPA	Paridad del Poder Adquisitivo
PPAE	Países Pobres Altamente Endeudados
PROCAFTA	Proyecto de USAID de Apoyo a la Implementación del CAFTA-DR en Nicaragua
PRORURAL	Programa de Desarrollo Rural
TLC	Tratado de Libre Comercio
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte (también se le conoce como NAFTA, por sus siglas en inglés)
UPANIC	Unión de Productores Agropecuarios de Nicaragua
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (por sus siglas en inglés)
USDA	Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (por sus siglas en inglés)

SECCIÓN 8: NICARAGUA

A. INTRODUCCIÓN

Nicaragua se ubica en el medio de Centroamérica y goza de la cantidad más grande y diversa de tierras cultivables entre sus competidores económicos regionales. Al mismo tiempo, éste es el segundo país más pobre de la región de América Latina y el Caribe y posee el sector rural más descapitalizado de la región. En esta nueva era de crecimiento económico impulsado por el comercio, Nicaragua enfrenta oportunidades sin precedentes, pero también una serie de retos extraordinarios.

En los últimos 25 años, Nicaragua ha experimentado importantes cambios estructurales y en sus políticas gubernamentales, y ha firmado numerosos tratados bilaterales y multilaterales de libre comercio. En la economía global de hoy, la cual es cada vez más competitiva, las dotaciones de tierra del país y su mano de obra altamente productiva y de bajo costo ofrecen importantes ventajas para reducir rápidamente la pobreza mediante el fortalecimiento de las cadenas de valor y una ampliación de los vínculos intersectoriales que propician la generación de empleo y de mejores salarios. Sin embargo, en términos generales, el sector rural del país, particularmente su sector agropecuario, no está capacitado para aprovechar esta oportunidad de estimular un crecimiento más sólido y amplio.

Para comprender y responder de mejor forma a la compleja tarea de reducir la pobreza a través de la ampliación del comercio, este estudio presenta el contexto histórico macroeconómico de Nicaragua, los indicadores económicos básicos y las dinámicas del sector rural en el contexto de la diversificación agrícola impulsada por el comercio. El documento también incluye una reseña de los esfuerzos nacionales e internacionales dirigidos a fomentar la diversificación rural y las perspectivas de los actores en el ámbito nacional sobre este proceso. Con base en un análisis exhaustivo de informes e información primaria y secundaria, al igual que varias entrevistas con los actores relevantes, el estudio concluye sugiriendo una serie de intervenciones estratégicas para ayudar a que tanto los líderes nacionales de los sectores público y privado como los entes donantes logren fomentar el comercio, a fin de beneficiar a los pequeños y medianos productores y empresas, al igual que a la fuerza laboral rural correspondiente.

B. RESUMEN MACROECONÓMICO

Desde la década de los 50 hasta mediados de los 70, Nicaragua presentó una de las mayores tasas de crecimiento de los sectores agropecuarios de América Latina y el Caribe (BID 1964), al igual que el PIB de más rápido crecimiento en Centroamérica, a medida que sus sólidas exportaciones de algodón, azúcar y carne de res impulsaban la economía (Laird 1976). Sin embargo, la distribución de los ingresos continuó siendo desigual y esta expansión no se tradujo en un mayor capital social (Bathrick 1981). Como resultado del creciente descontento de la población en general, en 1978 se desató la guerra civil, mediante la cual, en 1979, el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) obtuvo el poder, después de destituir al ex presidente Anastasio Somoza Debayle. Con el FSLN en el poder, la década de los 80 presenció una mayor desintegración social y un crecimiento negativo debido a la aplicación de políticas inadecuadas, una prolongada lucha civil, una perjudicial reforma agraria y un déficit récord producido por los

gastos y la inflación, al igual que una base institucional y una estructura de apoyo debilitadas. Tras la elección de Violeta Barrios de Chamorro en 1990, se efectuaron cambios sistémicos y el establecimiento gradual de una estabilidad económica, conforme se lanzaban nuevas reformas en función del mercado. Las mismas incluyeron la privatización de empresas estatales (en el sector bancario, de energía y de telecomunicaciones) y la introducción de medidas de disciplina fiscal que condujeron a importantes recortes en el sector público. Sin embargo, como resultado de estas reducciones, el país también experimentó una disminución generalizada de los servicios gubernamentales y hubo mayor confusión en torno a las políticas aplicadas.

En el sector agropecuario —en el cual, tras tres décadas de sustitución de importaciones, se estableció la presencia estatal a todo nivel, desde la producción hasta la comercialización—, las políticas gubernamentales durante la década de los años 80 propiciaron una estructura de servicios controlada y dominante. En 1990, se lanzaron reformas fiscales muy importantes, a las que siguieron masivos reajustes institucionales en todos los sectores, particularmente en el agropecuario. Asimismo, se privatizó la institución del crédito agrícola estatal, BANDESA, mientras que los servicios de extensión del gobierno se redujeron drásticamente, dejándolos básicamente en manos del sector privado. Según un reciente estudio del Banco Mundial, “las consecuencias inmediatas de esta reorganización de la estructura del Ministerio de Agricultura para la investigación y la extensión dieron como resultado recortes de personal, pasando de 3,000 a sólo 1,000, [y] la falta de un liderazgo institucional concomitante produjo la desarticulación de este sistema”. (Banco Mundial 2007a).

Al mismo tiempo, el proceso de ajuste estructural dio paso a las importaciones comerciales y agrícolas que se habían restringido durante la época de la sustitución de importaciones. Asimismo, en promedio, los aranceles se redujeron del 43,2 por ciento en 1990 al 5,2 por ciento en el 2000 (MIFIC 2007). Además, bajo la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC), Nicaragua empezó a beneficiarse del acceso libre de impuestos de una gran cantidad de productos exportados hacia los Estados Unidos. Con el tiempo, el gobierno de Nicaragua suscribió varios acuerdos comerciales, tales como protocolos comerciales de alcance parcial con Colombia y Venezuela, y tratados de libre comercio con México, Panamá y la República Dominicana. Más recientemente, Nicaragua ha comenzado a implementar el Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos, Centro América y la República Dominicana (CAFTA-DR), el cual también incluye la participación de El Salvador, Guatemala y Honduras, y está pendiente que el tratado entre en vigor en Costa Rica. Actualmente, Nicaragua está en proceso de negociar otros tratados comerciales, específicamente con Canadá, Chile, Taiwán y la Unión Europea, así como también un acuerdo de cooperación con Venezuela, bajo la Alternativa Bolivariana para América Latina y el Caribe (ALBA) (NICAEXPORT 2007). Durante este período relativamente corto, Nicaragua se ha convertido en uno de los países de la región con una mayor apertura comercial.

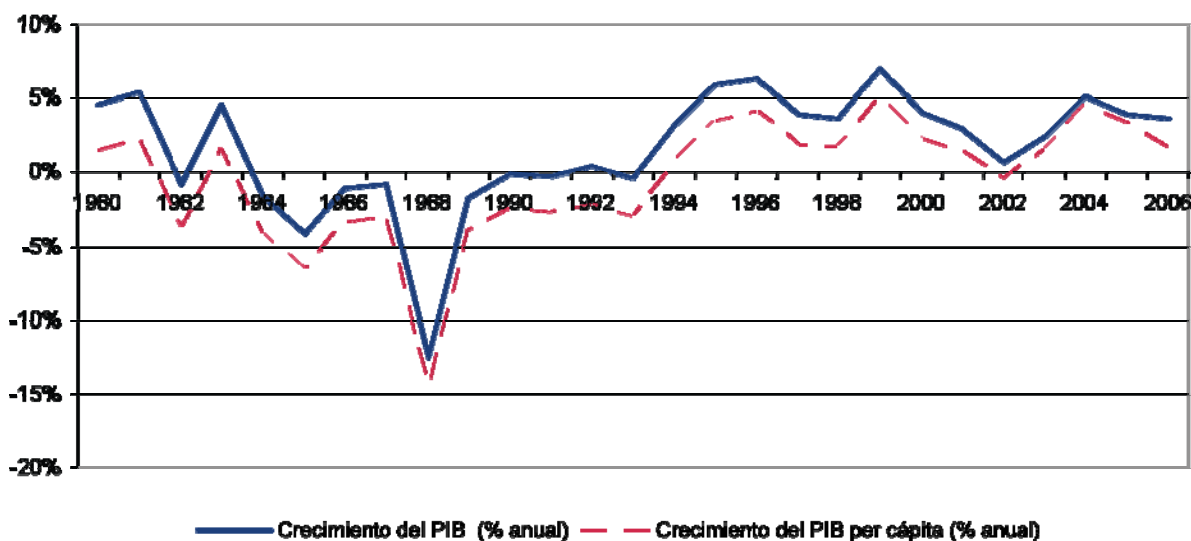
Asimismo, durante este período de inestabilidad política y económica, se mejoró el marco macroeconómico establecido. El proceso recibió el apoyo de importantes entes donantes y se incluyeron las reformas institucionales y estructurales emprendidas mediante la Comisión Presidencial de Competitividad. También, las inversiones directas extranjeras aumentaron de \$185,6 millones en el 2004 a unos \$271 millones dos años después (gobierno de Nicaragua 2007) y la nueva administración de Daniel Ortega, que asumió la presidencia en enero del 2007, ha puesto mucha atención a las reformas sociales dirigidas a los pobres, con lo cual se

suspendieron las tarifas y las cuotas en escuelas y hospitales, y se anunció el Programa Productivo Alimentario Hambre Cero¹⁶. Al mismo tiempo, se han llevado a cabo actividades de extensión dirigidas a la comunidad empresarial y se ha prestado más atención al ajuste del marco de la economía política para reducir directamente la pobreza y ampliar el crecimiento. El Programa Económico Financiero 2007-2010, que se anunció recientemente, se centra en la reducción de la pobreza y en un aumento simultáneo del crecimiento económico dentro de un entorno macroeconómico estable, mientras que al mismo tiempo se amplían los tratados de libre comercio y se fomentan las ventajas inherentes al CAFTA-DR y a otros acuerdos similares (ídem).

C. PRINCIPALES INDICADORES ECONÓMICOS

Tendencias del Producto Interno Bruto. El Gráfico 1 refleja la economía en crisis y altamente volátil que se observó en Nicaragua durante gran parte de los últimos 25 años. Durante este período, el PIB promedio sólo alcanzó un 1,68 por ciento, la cifra más baja de la región. Sin embargo, más recientemente, en comparación con otros países de América Latina, Nicaragua presenta una de las tasas más altas de inversión extranjera directa como porcentaje del PIB, debido en gran parte a los altos niveles de privatización (Harberger 2007). Estas tendencias opuestas representan importantes oportunidades de crecimiento dentro del contexto de una economía que aún se recupera de la volatilidad en su pasado inmediato.

Gráfico 1: Crecimiento del PIB y del PIB per cápita, 1980-2006 (variación porcentual anual)



Fuente: Banco Mundial 2007d

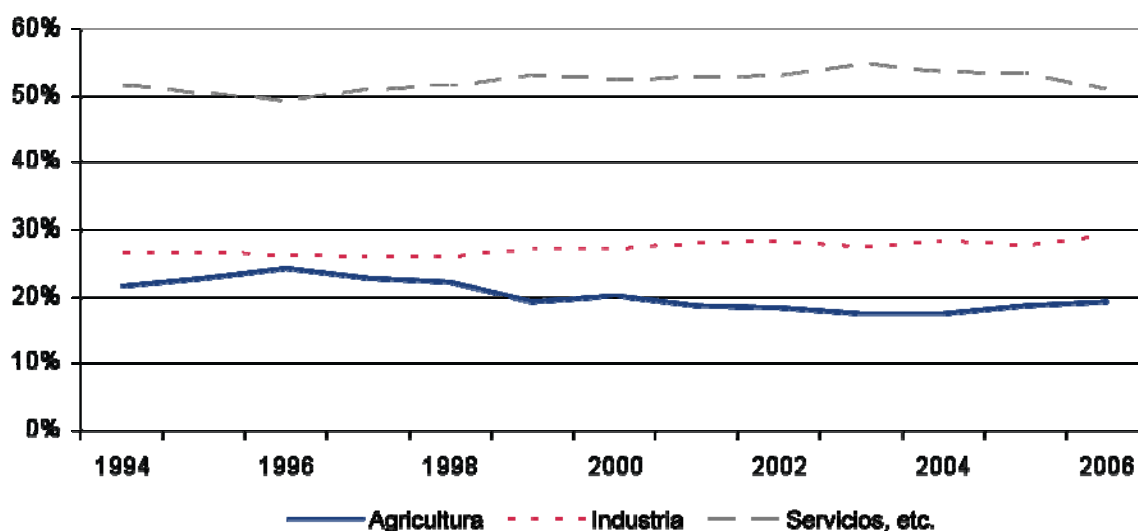
La grave desaceleración económica que se observó en la década de los 80 —desatada por la guerra civil, una serie de políticas macroeconómicas inadecuadas y choques externos adversos—

¹⁶ Se espera que este programa, que se plantea más detalladamente en las páginas siguientes, ofrezca a las familias rurales capital productivo en forma de animales de granja, semillas y equipo agrícola limitado; capacitación en nutrición, manejo y salud del ganado, y una administración agrícola integral.

no empezó a estabilizarse hasta 1990. Poco tiempo después, se introdujeron importantes reformas pero, aún así, la respuesta de la economía tardó en recobrar fuerza debido al régimen existente de sustitución de importaciones y a los desequilibrios económicos estructurales. No obstante, en 1994, el crecimiento anual del PIB superó el 3 por ciento y durante el 2006, éste, en promedio, fue de más del 4 por ciento anual. El 2002 fue el único año en el que este crecimiento alcanzó menos del 2,5 por ciento (Banco Mundial 2007d). Sin embargo, recientemente, el presidente del Banco Central anunció a la nación que el crecimiento del PIB proyectado para el 2007 sería del 3,9 por ciento en lugar del 4,2 que se había previsto originalmente.

Conforme Nicaragua va aprovechando este período de estabilidad dentro de un paradigma económico relativamente nuevo e incierto, las incipientes dinámicas intersectoriales ya ofrecen indicios importantes. El Gráfico 6.2 ilustra las recientes tendencias de los sectores.

Gráfico 2: Contribuciones de los sectores, valor agregado, 1994-2006
(% del PIB, expresado en dólares corrientes)¹⁷



Fuente: Banco Mundial 2007d

Nota: No se dispone de información anterior a 1994.

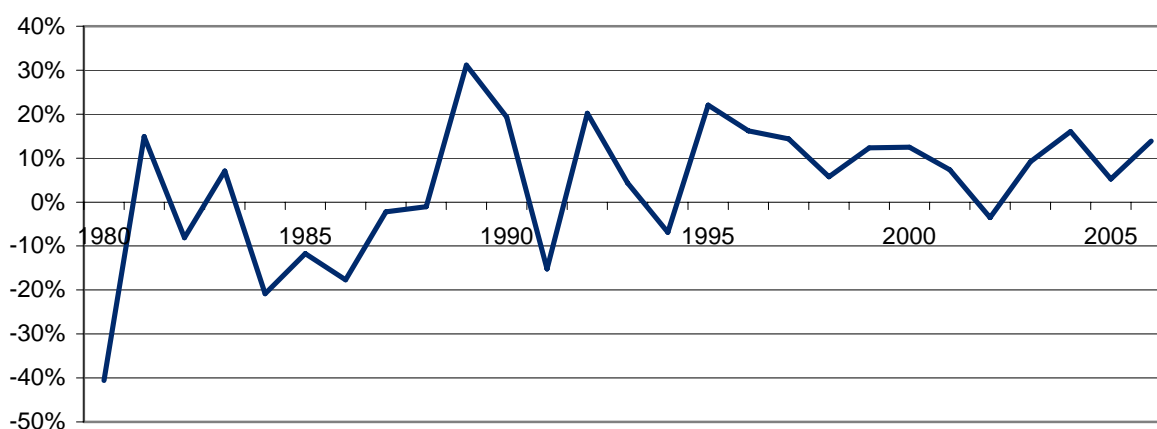
En primer lugar, si bien el sector de servicios es el más grande en Nicaragua y genera los trabajos mejor remunerados, desde el 2003, su participación en el PIB (en dólares corrientes) ha venido disminuyendo. Desde el 2000, el crecimiento del sector industrial ha sido horizontal. Paradójicamente, durante el mismo período, el porcentaje del sector agropecuario —que genera los salarios más bajos e incluye a los subsectores de productos primarios históricamente en deterioro (granos básicos y legumbres, ganado, silvicultura y productos a base de pescado)— empezó a aumentar dentro del PIB, tal como se puede observar en el Gráfico 6.2. Aunque este período es muy corto para indicar una tendencia histórica, sí se reflejan problemas estructurales que experimentaron otros países del CAFTA-DR durante un plazo más largo. No obstante, estas tendencias sectoriales no reflejan las relaciones tan importantes de la cadena de valor que vincula a los productos primarios agrícolas con subsectores industriales relevantes. Según las estadísticas

¹⁷ Los Indicadores de Desarrollo Mundial del Banco Mundial no cuentan con datos sobre las contribuciones de los sectores al PIB para el período entre 1980 y 1993, el cual corresponde a la tumultuosa época de la guerra civil.

del Banco Central, en el 2006, el sector de alimentos, bebidas y tabaco constituyó el 64 por ciento de la producción del sector industrial con un valor agregado (BCN 2007). Este crecimiento en las manufacturas y en la producción en función de la cadena de valor demuestra los importantes factores económicos multiplicadores derivados de un dinámico proceso de diversificación agrícola impulsada por el comercio. En el contexto del creciente número de tratados de libre comercio, la ampliación y la profundización de este subsector agrícola de procesamiento constituye una prioridad nacional de suma importancia.

La expansión comercial. El Gráfico 3 refleja la evolución de las tendencias dinámicas y cada vez menos volátiles en el crecimiento de las exportaciones de Nicaragua. Desde 1989, las exportaciones crecieron en un 10,3 por ciento, en promedio, lo que representa la tasa más alta de expansión de las exportaciones observada en la región durante ese período.

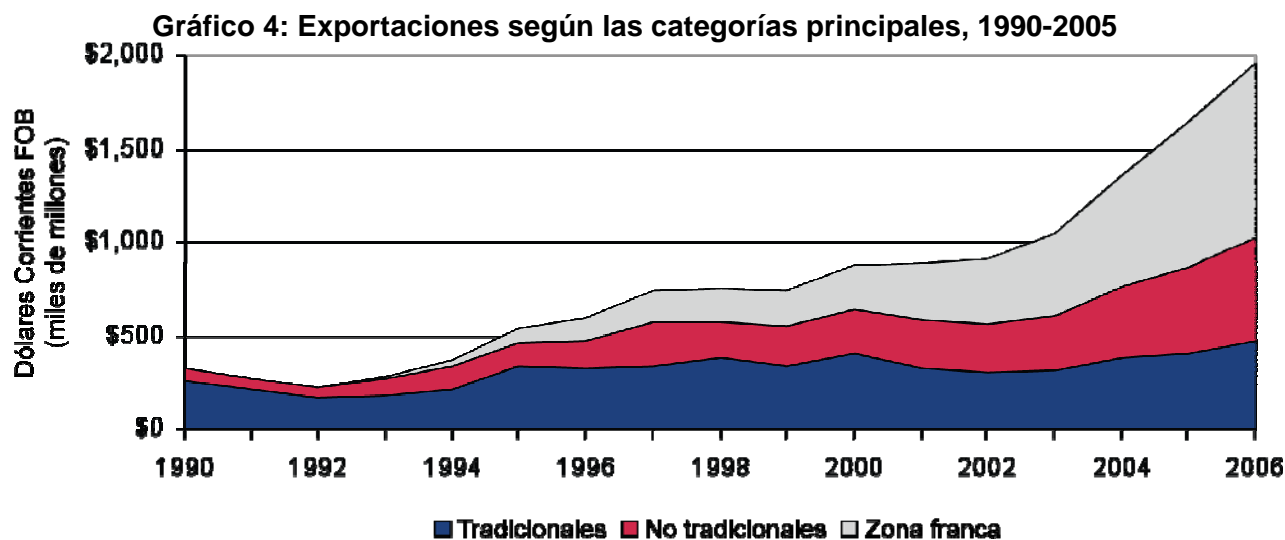
Gráfico 3: Exportación de bienes y servicios, 1980-2006 (% del crecimiento anual)



Fuente: Banco Mundial 2007d

Hasta mediados de los años 90, el desarrollo económico de Nicaragua estaba íntimamente relacionado con tres productos tradicionales de exportación: café, azúcar y ganado. Sin embargo, a medida que fue mejorando el entorno comercial y de exportación, la economía nicaragüense se estabilizó y el país incrementó y diversificó su base de exportaciones. El Gráfico 3 refleja las consecuencias de la fuerte dependencia de Nicaragua en los productos agrícolas tradicionales, los cuales están sujetos constantemente a los ajustes de la oferta y la demanda en el ámbito mundial. A mediados de los años 90, las exportaciones se diversificaron más y con ello disminuyó su sujeción a los cambios en los precios, según se observa en el gráfico en cuanto a la reducción de la volatilidad del crecimiento de las exportaciones. De hecho, en el 2006, las exportaciones nicaragüenses superaron los \$1,000 millones¹⁸ por primera vez desde 1978.

¹⁸ Las exportaciones de las zonas francas —con un valor de más de \$500 millones en el 2006— se registran de forma separada de otras exportaciones y por lo tanto no están incluidas.



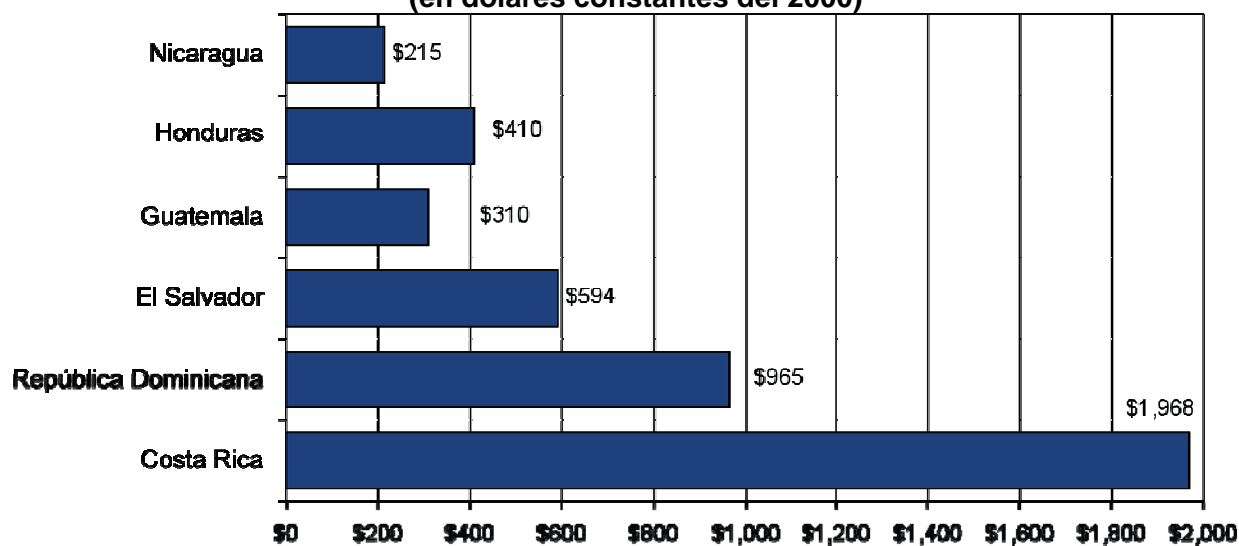
Fuente: BCN 2007, BCN 2007a, CETREX 2007, NICAEXPORT 2007

Nota: Las exportaciones tradicionales son el café, el algodón, las semillas de ajonjolí, el azúcar, la melaza, el ganado (tanto cortes cárnicos como animales vivos), los mariscos (camarones y langostas atrapados en su hábitat natural), el banano, el oro y la plata. En el 2004, por ley, el BCN dejó de dar seguimiento a las exportaciones tradicionales, por lo que no se dispuso de información desagregada de las exportaciones tradicionales y no tradicionales para ese año. Para propósitos de este gráfico, se extrapola la información para el 2004 con base en los datos del año anterior y del siguiente, junto con la información disponible sobre las exportaciones totales.

El Gráfico 4 muestra la diversificación de las exportaciones tradicionales para dar paso a las de las zonas francas y las no tradicionales. Desde 1995, el valor de las exportaciones tradicionales se ha mantenido relativamente estable, mientras que al mismo tiempo las zonas francas y las exportaciones no tradicionales han experimentado un rápido crecimiento. Para el 2002, estas dos habían superado las exportaciones tradicionales (Vodusek, et al. 2007).

Aunque estos son logros impresionantes para la importante economía exportadora, la cual se encuentra en constante evolución, un análisis posterior revela que hubo otros retos estructurales. Cuando las exportaciones del 2006 se ajustan al precio de los dólares constantes de 1994, el valor resultante de las exportaciones es de un 50 por ciento del obtenido en 1978, mientras que en términos per cápita, el valor de las mismas es de un 74 por ciento menos que en 1978 (FUNIDES 2007). También es preocupante observar que, con base en la participación per cápita, las exportaciones nicaragüenses son considerablemente menores que las de cualquier otro país de las Américas (véase el Gráfico 5), lo cual indica transacciones con un valor agregado bajo y vínculos intersectoriales limitados (Vodusek, et al. 2007).

**Gráfico 5: Promedio de las exportaciones, per cápita, países del CAFTA-DR, 2000-2005
(en dólares constantes del 2000)**



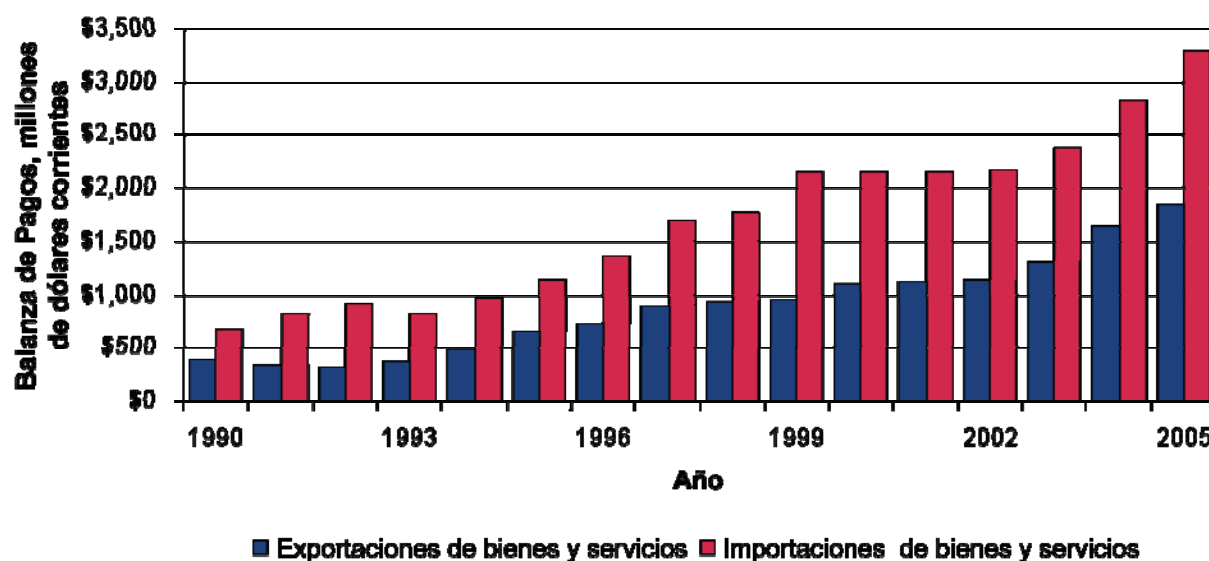
Fuente: Banco Mundial 2007d

No obstante, las tendencias recientes muestran un crecimiento en las exportaciones de los productos primarios no tradicionales y de algunos tradicionales, lo que ha generado un mayor crecimiento como respuesta al aumento de los precios al productor y más oportunidades de mano de obra intensiva con un valor agregado. Mientras que durante los años 70, los productos agropecuarios “tradicionales” constituían el 60 por ciento de la base de las exportaciones nicaragüenses, para el 2006, estos productos representaban menos del 40 por ciento, a pesar del aumento en el total de las exportaciones del sector. Las exportaciones agropecuarias no tradicionales han crecido de tal forma que en el 2006 la combinación de éstas y las tradicionales constituyó el 58 por ciento de todas las exportaciones nacionales (APEN 2007). Sin embargo, tal como se muestra en el Gráfico 4, este proceso está seriamente limitado debido a que Nicaragua depende excesivamente de la agricultura primaria, especialmente en comparación con sus competidores centroamericanos.

Esta diversificación intersectorial de las exportaciones basadas en la agricultura resulta esencial para fomentar un crecimiento estable y sostenible de las exportaciones en general. Según el Ministerio de Fomento, Industria y Comercio (MIFIC), este subsector (junto con los textiles, la ropa y los productos de madera) genera el mayor impacto económico gracias a la importante participación de las pequeñas y medianas empresas en la generación de productos manufacturados, tales como alimentos procesados y bebidas, mediante el uso de insumos de productos primarios (MIFIC 2004). De hecho, cuando las exportaciones del sector industrial se desagregan por subsector, las cuales actualmente constituyen el 21 por ciento del total nacional, el 73 por ciento es el resultado de la transformación de productos agrícolas, lo que demuestra las incipientes pero crecientes perspectivas que se encuentran en este subsector (BCN 2007a). Estas actividades intersectoriales basadas en el mercado requieren de sofisticadas tareas de producción, poscosecha y procesamiento, así como una variedad de servicios de comercialización, financiamiento y envío con un valor agregado, los cuales generan precios más altos al productor y estimulan mayores sueldos y empleos a lo largo de la cadena.

Tal como lo muestra el Gráfico 6, el déficit comercial de Nicaragua ha aumentado de manera significativa durante los últimos años, debido en parte a su mayor apertura al comercio exterior, al igual que por el rápido crecimiento de las remesas que estimulan enormemente las compras de los consumidores. En efecto, entre el 2000 y el 2005, las remesas aumentaron en un 12,4 por ciento anual y en el 2006 excedieron los \$600 millones (BCN 2007). Este creciente déficit comercial se agrava aún más debido al aumento en los precios del petróleo, la falta de otras fuentes de energía y al aumento en la demanda de la energía relacionada con el crecimiento económico. El déficit comercial ha aumentado hasta un punto tal que, desde 1997, las importaciones se han más que duplicado con respecto al aumento en los niveles de las exportaciones, según se muestra en el Gráfico 6. Desde el punto de vista regional, en el 2005 Nicaragua presentó una balanza comercial positiva con los Estados Unidos (\$561 millones), pero durante ese mismo período tuvo balanzas comerciales negativas con Centroamérica (\$413 millones), Asia (\$387 millones) y la Unión Europea (\$5 millones) (Vodusek, et al. 2007).

Gráfico 6: Tendencias en la balanza comercial 1990-2005



Fuente: Banco Mundial 2007d

La pobreza. Según un estudio sobre la pobreza que condujo el Banco Mundial en el 2003, el 45,8 por ciento de una población total de 5,2 millones (en el 2001) vivía por debajo de la línea de pobreza, mientras que el 15,1 por ciento vivía en condiciones de extrema pobreza. Esto representa una ligera mejoría con respecto a 1993, año en que el 50,3 por ciento de la población vivía en condiciones de pobreza y el 19 por ciento en la extrema pobreza (Banco Mundial 2003b). Si bien se deben reconocer estas ligeras mejorías, el crecimiento del PIB real en dólares constantes de 1994 sólo se sitúa levemente por encima del nivel observado en 1978. Esto se debe en parte a los conflictos, a las políticas contraproducentes y a la discordia política que se experimentaron en años anteriores (FUNIDES 2007). En el sector rural, la pobreza se redujo del 76,1 por ciento en 1993 al 68,5 en 1998 y al 64,3 en el 2001 (Banco Mundial 2003b). Aún así, en términos reales, el porcentaje de la pobreza rural sigue siendo más del doble que el índice observado en el sector urbano durante los mismos períodos (Banco Mundial 2007b). No obstante, según la reciente revisión de las políticas económicas que condujo el nuevo gobierno y,

con base en una amplia encuesta de hogares, en realidad, los niveles generales de pobreza aumentaron del 45,8 por ciento en el 2001 al 48,3 en el 2005 (gobierno de Nicaragua 2007). Cuando se ajustaron los ingresos con respecto a la paridad del poder adquisitivo (PPA), Nicaragua presentó en el 2001 el porcentaje más alto de población (un 80 por ciento) que ganaba menos de \$2 dólares al día¹⁹, en comparación con los resultados más recientes del resto de Centroamérica (Banco Mundial 2007b). Además, debido a la creciente desesperanza, aproximadamente el 10 por ciento de la población nicaragüense vive fuera del país y cada año, entre 20,000 y 30,000 personas más emigran principalmente hacia Costa Rica y los Estados Unidos en búsqueda de trabajo (ídem)²⁰.

D. DINÁMICA DEL SECTOR RURAL

Estas tendencias marcan la pauta para un reto especialmente abrumador: aumentar los salarios y el empleo a través de la diversificación agrícola impulsada por el comercio. Las décadas en las que predominaron las estructuras para la sustitución de importaciones y las limitadas respuestas en función de la demanda durante los últimos 25 años han dejado una profunda huella. Nicaragua ha experimentado una importante descapitalización en términos financieros, humanos, tecnológicos, institucionales y de infraestructura, debido a décadas de lucha en las zonas rurales, la titulación de tierras y una reforma y reestructuración agraria muy importante, al igual que por la ejecución de políticas inadecuadas (Vodusek, et al. 2007; FUNIDES 2007). En el sector rural existen 200,000 fincas y 100,000 empresas ganaderas (INEC 2002), con un promedio de seis personas por hogar, para un total aproximado de 1,8 millones de personas; es decir, el 34 por ciento de la población nicaragüense (MAGFOR 2007). El sector genera alrededor del 20 por ciento del PIB de la nación, emplea el mayor porcentaje de la población trabajadora (el 38 por ciento) y es fuente del 65 por ciento de las exportaciones nacionales (ídem). Aún cuando el sector agropecuario nicaragüense constituye el elemento más importante de la economía rural, en comparación con sus competidores regionales y a nivel global, la situación de las dotaciones agrícolas y laborales del país no es la más adecuada para fomentar un crecimiento nacional más sólido. El siguiente planteamiento resume algunos de los puntos más importantes que sustentan esta conclusión.

Los altos y crecientes niveles de ingresos agrícolas entre los pobres dificultan un crecimiento significativo de los salarios. Se entiende casi universalmente que el desarrollo es el resultado de un crecimiento que no depende del sector de producción primaria —el cual está dentro de la agricultura tradicional—, sino que se dirige hacia actividades con un mayor valor agregado y relacionadas con el sector manufacturero y de servicios. Según la Encuesta para la Medición de las Condiciones de Vida (LSMS, por sus siglas en inglés) que condujo el Banco

¹⁹ La población con menos de \$2 al día es el porcentaje que vive con menos de \$2.15 diarios, expresados en precios internacionales de 1993. Como resultado de las revisiones de los tipos de cambio con base a la PPA, los índices de pobreza no pueden compararse con los índices por país que se presentaron anteriormente.

²⁰ Los cálculos de la pobreza y de la pobreza extrema en un país determinado pueden variar dependiendo de la fuente y la metodología empleadas. En especial los cálculos de la pobreza rural representan un gran desafío. Para este estudio, se consultaron diversas fuentes relevantes con el fin de captar la amplia gama de renombradas instituciones nacionales e internacionales dedicadas a los estudios de la pobreza, y así poder utilizar la mayor cantidad posible de fuentes. Sin embargo, al mismo tiempo, con el propósito de presentar comparaciones estandarizadas entre los países, se escogió la información de la ONU/CEPAL, la cual se presenta en los Cuadro C.1 y C.2 del Anexo C. Tal como se observa allí, en el 2001, el porcentaje de la población rural nicaragüense que vivía en condiciones de pobreza fue del 77 por ciento, mientras que un 55,1 por ciento vivía en la extrema pobreza.

Mundial en el 2001, existen pocas fuentes de ingresos para las poblaciones pobres, de no ser por ingresos agrícolas específicos (citado en Bussolo y Niimi 2005). “En promedio, los pobres de las zonas rurales ganan el 40 por ciento de sus ingresos en el sector agropecuario, lo cual es una proporción muy alta si se considera que, una vez que el 36 por ciento se atribuye a traslados y al autoconsumo, la parte restante del ingreso que no se relaciona directamente con la agricultura es de sólo el 24 por ciento” (ídem). Ello se ha agravado aún más debido al crecimiento real del empleo dentro de este sector, a pesar de ser el menos remunerado. Así, entre el 2000 y 2003, el empleo en el sector agropecuario aumentó en un 2,6 por ciento, entre el 2003 y el 2004 en un 1,6 por ciento, y entre el 2004 y el 2005 en un 4,5 por ciento (INEC 2006). Los salarios básicos del sector agropecuario son, en promedio, los más bajos de la región, y en Nicaragua el salario promedio agrícola cubre menos del 30 por ciento de los gastos básicos de alimentación de las familias (BCN 2006). Estos salarios bajos generalizados, los menores de la región, han obstaculizado un crecimiento significativo de los salarios en el ámbito nacional.

El sector rural presenta un alto grado de concentración en los granos básicos, al igual que en cadenas de valor de bajo nivel relacionadas con éstos y con otros subsectores de exportaciones tradicionales. La mayoría de las personas pobres de las zonas rurales de Nicaragua obtiene sus ingresos de la producción agropecuaria y de la generación de productos alimenticios locales (Vodusek, et al. 2007). El 80 por ciento de las empresas agrícolas abarcan entre 0,5 y 50 manzanas²¹ y producen aproximadamente el 90 por ciento del maíz, el frijón, el sorgo y el ajonjolí del país (Taylor, et al. 2006). Aunque este gran subsector de granos básicos participa en actividades con un valor agregado comparativamente bajo (excepto en el incipiente mercado de exportación del frijón), el mismo genera una tercera parte del valor total del sector agropecuario, a pesar de los precios agrícolas directos tradicionalmente bajos (BCN 2006). Con excepción de la carne y del café de especialidad, las exportaciones tradicionales de Nicaragua no han contribuido a estimular nuevas cadenas de valor. En comparación con otros países del CAFTA-DR, Nicaragua sólo ha experimentado avances limitados para promover las exportaciones agrícolas no tradicionales (EANT), particularmente en lo que se refiere a las frutas y los vegetales, cultivos en los que sus contrapartes regionales han observado una notoria expansión (Taylor, et al. 2006). El limitado crecimiento de las exportaciones agrícolas no tradicionales es el resultado de diversos factores, entre los que se encuentran la dispersión empresarial, la gran fragmentación de las tierras, un sentido incierto de posesión y, en general, bajos niveles de productividad de la tierra. Sin embargo, recientemente, esta tendencia ha cambiado y la discusión se ha centrado en el desarrollo de cadenas de valor de las exportaciones agrícolas no tradicionales, lo cual se ha realizado con cierto éxito.

El éxito de Nicaragua en estas actividades más dinámicas se ha visto obstaculizado por los altos niveles de pobreza del país, la poca productividad industrial y los bajos niveles de tolerancia al riesgo, así como la limitada capacidad institucional pública y privada que se combinan para impedir cambios en las empresas existentes. El limitado nivel de vínculos productivos orientados al mercado se relaciona directamente con el nivel comparativamente bajo de las exportaciones per cápita. Entre el 2000 y el 2005, los países del CAFTA-DR en conjunto obtuvieron un promedio de 3,46 veces más que las exportaciones per cápita que Nicaragua (Banco Mundial 2007d).

²¹ Una manzana equivale a 0,70 hectáreas.

El surgimiento limitado de oportunidades empresariales con cadenas de valor más remunerativas. Aún cuando diversas cadenas de valor de las exportaciones agrícolas no tradicionales (EANT), como el queso, el fríjol, el melón, el ajonjolí y la cebolla, entre otros, iniciaron a mediados de los años 90, su expansión no se produjo hasta fines de esa década. Para entonces, sin embargo, sólo cuatro líneas de productos experimentaron un crecimiento continuo: el cacao, cuyo aumento se sextuplicó; el queso, que se cuadruplicó; y el fríjol y la yuca, que se duplicaron (Vodusek, et al. 2007). Aunque la lista es limitada, estos productos han generado más ingresos agrícolas para una cantidad comparativamente pequeña de pequeños agricultores, además de salarios y empleos agrícolas adicionales, y trabajos y actividades con un valor agregado.

La creciente predilección que muestran Centroamérica, México y los Estados Unidos por los frijoles nicaragüenses está generando mayores ventas y un aumento en la producción, la selección de productos y los vínculos con el embalaje agroindustrial. Asimismo, se está estimulando el desarrollo de una base para la multiplicación de semillas con mejores tecnologías y actividades relativas a la genética de plantas, con vínculos con el sector de servicios de Nicaragua. Tan sólo la producción de fríjol, que incluye la selección de productos, el procesamiento, el empaque y diversas tareas no agrícolas afines, emplea a 211,000 personas, una cifra que supera la fuerza laboral utilizada durante la temporada del café, que asciende a 200,000 personas, al igual que a la cantidad de trabajadores en el subsector ganadero (188,000). Además, desde mediados de los años 90, el subsector de productos lácteos ha aumentado su producción de yogur y quesos frescos y procesados a tasas combinadas más rápidas (sin incluir los productos con una base inicial sumamente baja) que cualquier otro producto tradicional o no tradicional en el mercado. Entre 1993 y el 2005, estas tres líneas de productos observaron un incremento promedio del 32, del 62 y del 125 por ciento, respectivamente, (ídem). Desafortunadamente, la mayoría de estos productos no tradicionales y tradicionales también son actividades con un sólido valor agregado entre los competidores directos de Nicaragua, particularmente El Salvador (ídem).

En cuanto a las exportaciones del sector manufacturero, el subsector de alimentos, bebidas y tabaco (que abarca también la carne, el pescado, el azúcar, los lácteos, los productos alimenticios industrializados, las bebidas y el tabaco) fue el más importante y mostró un crecimiento constante durante los últimos cinco años. Este subsector, que utilizó principalmente productos primarios nicaragüenses como insumos, logró generar más del 50 por ciento de la contribución del sector con un valor agregado. Desde 1993, este es el único subsector que ha generado un crecimiento continuo, con excepción de los textiles, la ropa y el cuero (BCN 2006). Los otros subsectores de la rama manufactura experimentaron grandes y prolongadas contracciones (Bussolo & Niimi 2005).

Los bajos niveles de productividad limitan la competitividad de Nicaragua. A medida que Nicaragua continúa con su apertura comercial, el crecimiento económico se relacionará con una gama más amplia de líneas de productos que estimulen vínculos intersectoriales dentro de una estructura competitiva a nivel nacional, regional e internacional. Dentro de este contexto, se deberá prestar especial atención a las dotaciones agrícolas y laborales del país, al igual que a la forma en que se emplean para lograr este crecimiento. Por ejemplo, el 80 por ciento de la tierra cultivable está destinada a la generación de granos básicos, los cuales representan el 30 por

ciento del PIB agrícola, mientras que el 20 por ciento de las tierras se dedica a los cultivos de exportación, que constituyen el 50 por ciento del PIB del sector y generan considerables vínculos intersectoriales (Banco Mundial 2003a). La base de la tierra cultivable en Nicaragua es la más grande, diversa y fértil de la región, y goza de patrones favorables de precipitación. Sin embargo, la posesión de las tierras está muy fragmentada, es muy insegura, y sus precios son los más bajos de la región. Ya se ha abordado el efecto económico de los salarios tan bajos dentro del sector agropecuario de Nicaragua. A ello debe añadirse el nivel promedio de educación básica de sólo 4,6 años y una tasa de analfabetismo del 30 por ciento, lo cual limita aún más la competitividad del país (Banco Mundial 2005).

Debido al complejo panorama del país, y en un esfuerzo por ayudar a los nicaragüenses a comprender mejor las oportunidades especiales y los retos que enfrentan, USAID/Nicaragua contrató al Profesor Arnold Harberger para que analizara las tendencias del PIB, el crecimiento económico y las realidades de la competitividad, y para que comparara los costos en la región. Su investigación atribuyó una gran importancia al mejoramiento de los niveles de productividad total de los factores, o lo que él llama, “reducciones de los costos reales”. En este análisis, el Sr. Harberger utilizó una amplia base de datos para comparar las tasas de crecimiento del PIB en 14 países de América Latina y el Caribe durante períodos de “crecimiento normal” y el resultado fue de un 6,3 por ciento. Durante el período de “alto crecimiento” de Nicaragua (1998-2006), el país experimentó un promedio de sólo el 3,8 por ciento. Además, mientras que en la región las reducciones de los costos reales durante ese mismo período fueron del 3,1 por ciento, las de Nicaragua sólo alcanzaron una cifra muy poco competitiva del 0,2 por ciento (Harberger 2007).

El Cuadro 6.1 muestra la baja productividad total de los factores en Nicaragua durante las últimas tres décadas con respecto a la región centroamericana, aunque la misma ha mejorado levemente en años recientes. Entre 1994 y el 2005, la tasa promedio de todos los sectores económicos fue del 0,03 por ciento, mientras que la de agricultura fue del -0,12 por ciento (FUNIDES 2007).

Cuadro 1: Productividad total de los factores en la región de Centroamérica

Productividad total de los factores	1971 – 1980	1981 - 1990	1991 - 2000
	Porcentajes		
Costa Rica	0.33	-0.92	1.98
El Salvador	-2.21	-2.24	0.88
Guatemala	1.73	-1.43	0.64
Honduras	1.04	-0.98	-0.89
Nicaragua	-3.58	-4.20	0.35

Fuente: Loayza, et al. 2002, citado en FUNIDES 2007

Este estudio, realizado por FUNIDES, también destaca las bajas tasas de crecimiento del sector agropecuario. A diferencia de los demás países del CAFTA-DR, hasta hace poco, el crecimiento de este sector en Nicaragua se había basado casi exclusivamente el aumento de la base de tierras de la frontera agrícola. Esta tendencia, provocada por la pobreza y los conocimientos limitados, no fomenta la modernización del sector, obstaculiza el incremento de la productividad del suelo y facilita la degradación de los recursos. La modernización del sector se relaciona con la intensificación de la tierra y una infraestructura complementaria e inversiones para mejorar la

tecnología dentro de un marco de sostenibilidad. Se incluyen algunos ejemplos que ilustran estas tendencias, en el contexto de los productos básicos prioritarios. Entre 1995 y el 2004, el café, principal producto de exportación de Nicaragua, mostró una productividad sistemáticamente decreciente en el rendimiento de las tierras y, a excepción de 1999, quedó a la zaga frente a diversos líderes de la industria, tales como Vietnam, Brasil y Colombia (ídem). Además, la producción de cultivos tradicionales, como el maíz blanco, es la más baja de Centroamérica. Por su parte, la producción de frijoles blancos se encuentra dentro del grupo intermedio de la región, mientras que la de arroz ha disminuido. Uno de los impedimentos más notorios para que Nicaragua desarrolle su potencial es la poca utilización de modernos insumos agrícolas, ya que sólo el 11 por ciento de los productores usa semillas certificadas y únicamente el 37 por ciento utiliza fertilizantes (Banco Mundial 2007b).

Las medidas desfavorables de las políticas limitan el crecimiento. Un reciente estudio sobre los resultados de diversas intervenciones de las políticas y las estructuras de mercado poco competitivas revela una predisposición negativa hacia la agricultura y contra las exportaciones, dentro de la estructura de incentivos de Nicaragua para diversos productos básicos exportables (tales como el café, la caña de azúcar, el maní, el frijol, la carne y las semillas de ajonjolí), productos básicos que compiten con los importados (el maíz, el sorgo y el frijol de soya) y productos alimenticios procesados (el azúcar, el maní y la carne). En consecuencia, estas políticas y estructuras han producido numerosas distorsiones en los precios, lo cual limita la inversión y, por lo tanto, los ingresos y el empleo. Par ilustrar sus consecuencias perjudiciales, los investigadores del estudio utilizaron una medida de proteccionismo económico denominada Tasas Directas de Asistencia (DRA, por sus siglas en inglés) y encontraron que “mientras que la agricultura en conjunto obtuvo un promedio de DRA del -7,4 por ciento durante el período entre 1991 y el 2004, todos los demás sectores no agrícolas observaron un promedio alto y positivo de DRA, de los cuales, el más alto fue la manufactura de alimentos ligeramente procesados, con un 35,6 por ciento”. (Berthelon, et al. 2006)

E. OPORTUNIDADES Y APOYO PARA LA DIVERSIFICACIÓN DEL SECTOR AGROPECUARIO BAJO EL CAFTA-DR

A medida que Nicaragua procede a la fase de implementación de sus distintos tratados de libre comercio, el país enfrenta el reto de diversificar y vincular las empresas rurales con las cadenas de suministro orientadas a la exportación. Más que cualquiera de sus competidores del CAFTA-DR, Nicaragua enfrenta el reto de acelerar la diversificación, no sólo de las exportaciones tradicionales, sino también de los cultivos no tradicionales, mediante un procesamiento con valor agregado. Esta diversificación debe aprovechar los recursos relativos a la tierra y el trabajo en Nicaragua, a través de medios que fomenten una mejor especialización de la generación de productos con base en los recursos, utilizando la mano de obra no calificada y estableciendo vínculos con los intermediarios, los servicios y el capital, mediante cadenas de valor con el sector industrial y de servicios, los cuales generan empleos especializados (Bussolo & Niimi 2005).

Para ayudar a Nicaragua a satisfacer las incipientes necesidades y responder a las oportunidades de aumentar su participación en el mercado, mientras también reduce sus riesgos, el IICA llevó a cabo un estudio dirigido a orientar estratégicamente a los productores y las empresas locales en torno a la diversificación agrícola impulsada por el comercio. Mediante varias bases de datos

comparativas, estudios de mercado, encuestas sobre productos, información acerca del costo de los productos y previsiones sobre la demanda, las opciones se clasificaron con base en sus “ventajas comparativas reveladas”. De los 81 productos que se revisaron, aproximadamente 50 se consideraron como “prometedores” y 36 de éstos “particularmente prometedores” (IICA 2004). Este estudio y otras fuentes afines sentaron las bases para ayudar a enmarcar las respuestas adecuadas que se explican en las siguientes páginas.

La diversificación de los productos tradicionales de exportación: el café de especialidad.

Debido a la creciente demanda internacional del café de calidad y de la exitosa diversificación de los mercados internacionales —que se han alejado del café de bajo costo y producido masivamente—, al igual que a la seria diferenciación de productos orientados al mercado que se realiza en Guatemala y en Costa Rica, Nicaragua se encuentra en una posición particularmente ventajosa para ampliar sus propias exportaciones de café especial. Como resultado de la asistencia prestada por USAID y el BID durante los últimos años, así como al primer lugar que en el 2002 obtuvo el país en el concurso internacional denominado “Taza de la Excelencia”, que organizó la Asociación de Cafés Especiales de América, se ha prestado una mayor atención a este recurso que, aunque es cada vez más valioso, se ha subutilizado. Actualmente, sólo el 10 por ciento del café nicaragüense se exporta a los mercados de especialidad. No obstante y por lo general, este creciente mercado ofrece precios y salarios más remunerativos debido a la producción especial y a las prácticas de poscosecha que se requieren. Al mismo tiempo, en comparación con sus competidores del resto de Centroamérica, Nicaragua posee mayor proporción de tierras productivas en las privilegiadas zonas de gran altitud (a más de 1,200 metros). Finalmente, Nicaragua y Honduras son los dos países centroamericanos que presentan los costos más bajos de producción del café (Banco Mundial 2003a). Con base en estas condiciones favorables, se pueden lograr importantes beneficios económicos mediante una mayor inversión de recursos y de tecnología para mejorar la productividad, la fermentación poscosecha, la comercialización del producto y la infraestructura.

La expansión de las exportaciones de carnes y lácteos. Nicaragua cuenta con una larga y respetada tradición en la industria ganadera, la cual actualmente abarca unas 100,000 fincas y operaciones con productos lácteos en todo el país. Aunque el país se ha mostrado lento en el mejoramiento de la sanidad animal, en el desarrollo de infraestructura para la inocuidad de los alimentos, en el cumplimiento de las normas y en la aplicación de sistemas de inspección, los mercados han aumentado su interés en este subsector, el cual ha experimentado el crecimiento más rápido durante la última década. Las exportaciones de productos lácteos, carnes y animales vivos aumentaron de \$100,2 millones en el 2000 a \$253,1 millones en el 2006 (CETREX 2007). Además, las exportaciones de queso y de leche se duplicaron entre el 2005 y el 2006 (ídem) y, según se informó, en septiembre del 2007, el MIFIC estaba negociando un incremento en el límite de sus exportaciones de queso hacia los Estados Unidos, puesto que el país centroamericano ya había alcanzado su cuota para ese año. Esta sólida expansión de las exportaciones señala un aumento en las oportunidades para generar empleos con un valor agregado y un incremento en los salarios, siempre que se puedan movilizar los servicios adecuados de apoyo y las inversiones necesarias. Por ejemplo, CENTROLAC, una empresa nicaragüense de reciente creación, está construyendo la planta lechera más moderna en Centroamérica para procesar leche ultrapasteurizada de exportación (UHT). Asimismo, la empresa nicaragüense Eskimo, con 55 años de historia y con vasta experiencia en la exportación

de sus productos lácteos, está construyendo la planta más grande en la región para la producción de queso, a fin de aprovechar el cuantioso suministro de leche en Nicaragua y la creciente demanda de consumo en Centroamérica y los Estados Unidos. La industria ganadera, y particularmente el subsector de la carne, también está en una posición ventajosa para aumentar sus exportaciones, debido a la larga historia del país en cuanto a la producción ganadera y sus abundantes dotaciones de tierras baratas en las que la industria ha podido ampliarse. Esta expansión está ocurriendo en diversos frentes, en particular con los cortes de carnes especiales y diversos tratamientos, a fin de satisfacer la creciente demanda de Wal-Mart y de los mercados de alimentos étnicos. Sin embargo, para que las ventas sean más óptimas, será necesario prestar especial atención a los niveles de productividad y de eficiencia, y al cumplimiento de los estándares de sanidad animal para garantizar la calidad de las diversas líneas de productos para los mercados de exportación.

Los frijoles rojos y los granos básicos tradicionales ofrecen oportunidades especiales. A medida que la diáspora centroamericana ha venido creciendo en los últimos años, la demanda de frijoles fuera de la región ha aumentado considerablemente y Nicaragua, con su gran fertilidad y sus variedades reconocidas, ha podido responder a esta alta demanda de frijoles rojos, negros y de otros tipos. Como resultado, este país se ha convertido en el productor de frijoles más grande de América Latina y el Caribe. Por ejemplo, en el 2004 produjo 210,6 toneladas, en tanto que su competidor más cercano, Colombia, produjo 138 toneladas (Banco Mundial 2007b). Desde entonces, las exportaciones nicaragüenses del fríjol adzuki (rojo pequeño) y de variedades comunes se han duplicado, pasando de \$18,8 millones a \$36,7 millones. La mayoría se envía a granel hacia El Salvador, donde se añade el valor agregado a través del procesamiento y su empaquetado y, desde allí, se exporta el producto final. Asimismo, entre diciembre del 2004 y diciembre del 2005, los precios del fríjol aumentaron en un 11 por ciento, una tendencia que se ha mantenido hasta ahora (IICA 2005). Estas tendencias generan oportunidades muy importantes para aumentar el valor de las exportaciones al captar internamente estas actividades con un valor agregado y al exportar directamente los productos terminados a su mercado final. Los precios directos de otros granos básicos también aumentaron. Así, en diciembre del 2005, los precios del maíz blanco incrementaron en un 12,7 por ciento, los del sorgo industrial en un 41,2 por ciento y los del arroz en un 29,1 por ciento, en comparación con los precios de diciembre del 2004 (ídem). Mediante el mejoramiento de la productividad y el incremento de los precios, el aumento de las exportaciones hacia los mercados regionales e internacionales deberá generar un mayor crecimiento de los ingresos agrícolas.

La expansión de las exportaciones regionales y las oportunidades de sustitución en el ámbito interno. La ubicación céntrica de Nicaragua en Centroamérica, sus factores subutilizados de producción y el aumento en los precios de los alimentos que se observa en la región ofrecen a este país numerosas oportunidades para aumentar sus ventas a nivel regional y competir con otros productores centroamericanos que abastecen a los consumidores nicaragüenses. En el 2004, las exportaciones tradicionales y no tradicionales de Nicaragua hacia los mercados de Centroamérica —una parte de éstas se procesó posteriormente como exportaciones de un tercer país hacia los Estados Unidos— aumentaron e incluyeron concentrados de café, productos cárnicos deshuesados, animales vivos y destazados, yogur, quesos frescos y de otros tipos, fríjol, ajonjolí, cebolla, cacao, yuca y maíz (Vodusek, et al. 2007). Los pequeños y medianos productores exportan principalmente a los mercados regionales

de Centroamérica, ya que, por ejemplo, entre 1998 y 2003, el 40 por ciento de sus exportaciones se dirigió hacia El Salvador, mientras que durante ese mismo período, el 17 por ciento se destinó a los Estados Unidos (ídem). Esta base de una demanda menos arriesgada puede ampliarse mientras que, al mismo tiempo, Nicaragua podría fomentar mayores niveles de competitividad en sus sectores básicos, a fin de incrementar las ventas en los Estados Unidos y en Europa. Asimismo, Nicaragua importa aproximadamente \$4 millones en frutas y verduras provenientes de sus países vecinos. Según el IICA, varios de estos productos hortícolas básicos —papa, cebolla amarilla, zanahoria, tomate, col, coliflor, cebolla roja, remolacha, cebolla blanca y apio, entre otros— podrían cultivarse en Nicaragua de manera rentable, reemplazando así las importaciones mediante la producción local. Esto generaría mayores ingresos para los productores y reduciría el presupuesto alimentario de las familias gracias a los costos más bajos (IICA 2004).

En toda Centroamérica, las frutas y los vegetales han generado mayores ingresos agrícolas y mejores empleos y salarios a través del fortalecimiento de los vínculos intersectoriales. Sin embargo, en comparación con sus competidores centroamericanos, Nicaragua observó la tasa inicial más lenta en cuanto a la producción y las exportaciones de este subsector. El año pasado, de los \$298 millones en exportaciones de 59 líneas de productos nicaragüenses hacia los Estados Unidos, sólo el 6 por ciento (es decir, \$20 millones) fueron frutas y verduras (diversos productos frescos, frijón, quimbombó, hierbas, cebolla y piña) (CETREX 2007). En contraste, el subsector de frutas, verduras y productos similares de Guatemala constituye el 13,5 por ciento de sus exportaciones agrícolas y genera una cantidad mucho más diversa de multiplicadores de valor agregado, desde el aumento del empleo a nivel de la producción hasta servicios de selección, transformación, empaquetado y comercialización. (Banco de Guatemala 2007).

Otra oportunidad adicional es que las frutas y los vegetales orgánicos constituyen un subsector importante y, aunque todavía está subutilizado, se encuentra experimentando una demanda sin precedentes, tanto de consumidores de los Estados Unidos como de Europa. Para que Nicaragua pueda aprovechar esta oportunidad, deberá mejorar su tecnología para la producción en invernaderos, sistemas de riego y el manejo poscosecha.

El desarrollo agroindustrial y de productos alimenticios procesados afines. Aún cuando la producción agroindustrial de exportación de El Salvador depende en gran medida de los productos primarios de Nicaragua, la reciente expansión de pequeños y medianos empresarios de alimentos y bebidas nicaragüenses que se procesan a nivel nacional demuestra un sólido potencial para el crecimiento local. Entre el 2000 y el 2006, de los 12 subsectores de productos manufacturados en Nicaragua, sólo los productos alimenticios incrementaron sus ventas, pasando a más del doble, de \$164 millones a \$334 millones. Aunque los productos de tabaco aumentaron de \$8,6 millones a \$12,6 millones, los 10 subsectores restantes experimentaron una disminución o un estancamiento en sus exportaciones (BCN 2007). Para ilustrar en detalle el potencial de Nicaragua, un estudio del MIFIC, efectuado en cooperación con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), reveló 16 líneas de productos con un potencial “muy alto”, entre las que se encuentran la yuca procesada, congelada y encerada, y los helecchos decorativos empacados, al igual que otros productos agroindustriales, tales como las frutas en conserva, los quesos y los productos cárnicos (MIFIC 2004). Si bien lo anterior demuestra un enorme potencial, el estudio

también puso de manifiesto que este subsector se caracteriza por sus bajos niveles de insumos con un valor agregado y los altos costos debido a la importación de insumos (MIFIC 2007).

F. ESFUERZOS INTERNOS E INTERNACIONALES PARA FACILITAR LA DIVERSIFICACIÓN DEL SECTOR AGROPECUARIO

Con base en el análisis de las secciones D y F (y la revisión general del Volumen 1 del presente estudio), las dotaciones de tierra y de mano de obra en Nicaragua podrían estimular los empleos y los salarios que tanto necesita la población, al igual que mayores ganancias para los productores, siempre que se fortalezcan de forma adecuada. Durante los últimos 15 años, el sector agropecuario ha respondido a las oportunidades comerciales, principalmente las que se presentaron en Centroamérica y los Estados Unidos bajo la Iniciativa de la Cuenca del Caribe y, en consecuencia, ha aumentado sus exportaciones y el PIB. Sin embargo, las causas de este crecimiento se han atribuido especialmente a una continua estabilidad económica y a la reforma de las políticas existentes, a los altos precios de los productos básicos y tradicionales de exportación, a la expansión de la frontera agrícola y a la normalidad que ahora impera, después de una guerra civil que se prolongó durante toda la década de los años 80 (Banco Mundial 2003a). Las oportunidades más asequibles se aprovechan primero, sin importar qué tan poco apoyo sistémico se haya ofrecido. Este enfoque reactivo no se puede mantener; de hecho, según lo demuestran la historia reciente y la exitosa experiencia de países como Chile y Costa Rica, las naciones deben prestar una continua atención al mejoramiento de la productividad total, a la reducción de los riesgos y a la movilización del capital. En este contexto, esta sección ofrece una reseña de los principales programas e iniciativas de las agencias gubernamentales, de la sociedad civil y de los entes donantes, los cuales son esenciales para estimular este proceso.

El sector público. El Plan Nacional de Desarrollo (PND), que se lanzó en el 2002, fue una iniciativa muy importante para ayudar a Nicaragua a implementar un esfuerzo nacional de mediano a largo plazo dirigido a reducir la pobreza, mientras también se busca la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Se prestó especial atención a la promoción del crecimiento económico, al facilitar inversiones en el sector privado y una mayor competitividad nacional, todo ello dentro del marco de una economía dirigida más hacia las exportaciones (Cromwell, et al. 2007). El proceso hizo partícipe a un equipo de planificación técnica que movilizó la Secretaría de Planificación de la Presidencia, el cual incluyó a varios expertos nacionales e internacionales de diversos sectores socioeconómicos relevantes y supuso un grado considerable de interacción entre los actores nacionales. También se prestó mucha atención a la coordinación estratégica de los entes donantes dentro de este amplio proceso, al igual que a una administración más eficaz de los gastos públicos. Con el fin de fomentar estos amplios objetivos nacionales, se desarrollaron planes para sectores específicos para el período 2005-2009.

La redacción de estos planes se integró al diálogo nacional y a los preparativos para la ratificación del CAFTA-DR. Conjuntamente con los esfuerzos de la rama ejecutiva para desarrollar el PND, la Asamblea Nacional emprendió un amplio proceso de revisión del CAFTA-DR, el cual duró un año y se centró en la competitividad de los pequeños y medianos productores y empresas. Este debate dio como resultado una Agenda Complementaria a nivel nacional, lográndose así el consenso en torno a diez temas fundamentales para mejorar la competitividad nacional bajo el CAFTA-DR. Esta agenda, designada oficialmente como el Decreto 4371, constituye un anexo de la ratificación del TLC e incluye temas tales como:

- 1) El acceso al crédito por parte de las pequeñas y medianas empresas agrícolas, industriales y agroindustriales;
- 2) La capacitación especializada y diversos programas de transferencia tecnológica para las pequeñas y medianas empresas, incluidas las fincas;
- 3) La adaptación del marco jurídico e institucional para fortalecer a las pequeñas y medianas empresas;
- 4) El fortalecimiento de los mecanismos de asociación para las pequeñas y medianas empresas;
- 5) El mejoramiento de un sistema unificado de información para la promoción de las exportaciones;
- 6) La incorporación formal de las universidades en las investigaciones y el desarrollo de procesos nacionales de producción;
- 7) La promoción de la calidad, la tecnología y la certificación de las normas afines;
- 8) El mejoramiento de la sanidad animal y vegetal, y de la inocuidad de los alimentos;
- 9) La adaptación de la infraestructura relevante para la producción y las exportaciones; y
- 10) La facilitación de la afluencia comercial y el fortalecimiento de las leyes e instituciones mercantiles (Asamblea Nacional 2005).

El gobierno actual, encabezado por Daniel Ortega, inició en enero del 2007. Durante su transición al poder, la nueva administración mostró interés en el proceso del PND y revisó el documento para evaluar las áreas complementarias con sus nuevos objetivos. De manera general, las prioridades de esta administración se concentraron en mejorar el crecimiento económico y reducir la pobreza, mantener una estabilidad macroeconómica, promover programas sociales para beneficiar a los más pobres y fomentar la estabilidad ambiental (Banco Mundial 2007b).

Más recientemente, la administración de Ortega divulgó su marco oficial de políticas, titulado “Nicaragua: Programa Económico-Financiero 2007-2010 (PEF)”, el cual ofrece el marco estratégico general para fomentar objetivos económicos, sociales, comerciales y fiscales mediante el crecimiento, la reducción de la pobreza y el comercio. El propósito central del PEF es propiciar condiciones que reduzcan significativamente la pobreza y aumenten el crecimiento macroeconómico, mediante finanzas públicas y cuentas externas sostenibles, como la fuerza nacional unificadora (gobierno de Nicaragua 2007). A continuación se resumen los principales elementos de las políticas de este objetivo central:

- 1) Ofrecer educación básica, servicios de salud, agua, seguridad alimentaria, vivienda y capacitación a los más pobres;
- 2) Aumentar la inversión pública en infraestructura productiva y políticas fiscales para el capital humano, de tal forma que se garantice la estabilidad macroeconómica y que el aumento en los gastos se respalden mediante niveles adecuados de ingresos/financiamiento;
- 3) Instituir una política monetaria que garantice la estabilidad y la confianza;
- 4) Aumentar y diversificar las exportaciones al centrarse en los mercados existentes y al facilitar nuevos mercados a través de convenios y relaciones internacionales, como los que ya existen con Venezuela a través de la ALBA, al igual que con Taiwán, el

CARICOM, Panamá, Brasil, Chile, Canadá y la Unión Europea, y fomentar la Agenda Complementaria en apoyo al CAFTA-DR; y

- 5) Dependier de la asistencia multilateral y bilateral para financiar al sector público y las necesidades de la balanza de pagos, lo cual se calcula anualmente en \$694 millones e incluye \$61 millones para asistencia presupuestaria directa de fuentes bilaterales (ídem).

El Ministerio de Fomento, Industria y Comercio de Nicaragua (MIFIC) se encarga de negociar y administrar la creciente lista de tratados de libre comercio (de conformidad con los requisitos de negociación de la Oficina del Representante Comercial de los Estados Unidos -USTR, por sus siglas en inglés). Para dar respuesta a las principales responsabilidades asumidas bajo los tratados existentes, el MIFIC presentó ante la USTR en Washington, D.C. su plan de acción denominado Plan de Implementación de los Tratados de Libre Comercio. El documento identifica ampliamente las reformas necesarias para administrar de forma efectiva las distintas reglamentaciones y los procedimientos relativos a estos acuerdos comerciales, y describe la forma en que los sectores productivos pueden aprovecharlos mejor, al igual que los pasos que se requieren para atraer una mayor inversión directa nacional y extranjera (gobierno de Nicaragua 2005). Para apoyar la participación del sector privado, particularmente de las pequeñas y medianas empresas agropecuarias y comerciales, se establecerán disposiciones especiales que faciliten la formalización de su situación jurídica, el acceso a crédito, la prestación de una infraestructura productiva, servicios de acceso al mercado, el desarrollo de mecanismos de asociación, la transferencia tecnológica, la capacitación empresarial, y los servicios de información y de extensión (MIFIC 2005). El plan también destaca la importancia de las normas fitosanitarias para plantas y animales y la inocuidad alimentaria, al igual que el programa operativo orientado al sector rural, PRORURAL. El MAGFOR se encarga de implementar tanto el plan como este último programa, los cuales se describen más detalladamente a continuación.

Tal como se señaló anteriormente, tras el lanzamiento del Plan Nacional de Desarrollo, surgió el interés de elaborar planes de acción específicos para diversos sectores y conducentes al logro de resultados reales. Este enfoque focalizado mejoraría la eficiencia y la coordinación entre las instituciones y los programas gubernamentales de Nicaragua, al igual que entre los entes donantes. Durante años, la capacidad institucional general se fragmentó cada vez más, conforme las actividades especiales atenuaban el impulso de un esfuerzo más amplio. En este contexto, la ganadería y la agricultura dentro del PND y la estrategia del programa del sector rural denominado “Política y Estrategia para el Desarrollo Rural Productivo” condujeron a que el MAGFOR creara PRORURAL, el cual estaría en funcionamiento entre el 2005 y el 2009. Los objetivos principales de este programa se dirigen a la generación de empleos y a un crecimiento económico continuo, al aumento de las exportaciones y las inversiones, a un incremento del ingreso para reducir la pobreza económica y al mejoramiento del bienestar general de la población (MAGFOR 2005).

Para lograr este objetivo, se dio prioridad a 12 áreas estratégicas, a saber:

1. Innovación tecnológica
2. Seguridad alimentaria y sanidad de plantas y animales
3. Información y comunicación para el desarrollo agrícola
4. Desarrollo de conglomerados (*clúster*)

5. Atención universal al género
6. Asociación y organización de productores
7. Tierra y comunidades indígenas
8. Manejo forestal, ambiental y de los recursos comunitarios
9. Financiamiento y otros servicios financieros
10. Agricultura comercial y silvicultura
11. Seguridad alimentaria
12. Inversión en infraestructura

Con el propósito de abordar estos puntos estratégicos, se proyectó un presupuesto de \$411 millones para un período de cinco años, de los cuales, se esperaba que 22 contrapartes de la comunidad de donantes aportaran \$211 millones. Entre éstos, los contribuyentes más grandes fueron la Unión Europea, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial, Japón y Suiza (ídem).

Dentro de esta estructura establecida, la nueva administración se ha concentrado particularmente en la rehabilitación de la economía rural y de los pequeños productores, tal como lo ha demostrado con el reciente lanzamiento del Programa Productivo Alimentario Hambre Cero. Según se previó, en un plazo de cinco años, el gobierno de Nicaragua presupuestaría \$30 millones anuales para ofrecer una vaca preñada, una cerda preñada, cinco pollos y diversas plantas de frutas y verduras, al igual que paquetes de semillas, a cada una de las 75,000 familias beneficiarias. Además, el programa presupuestó unos \$2,000 por familia para efectos de capacitación y asistencia técnica (MAGFOR 2007). Este esfuerzo tiene por objeto convertir a la granja familiar en una unidad integrada y sostenible, facilitar la integración horizontal en la economía agrícola local, y establecer y fortalecer las redes comunitarias (CIPRES 2007). Desde que el nuevo gobierno anunció el programa, éste ha sido el centro de una gran cantidad de publicidad, de debates públicos y de ceremonias de inauguración en varios departamentos de todo el país.

Uno de los bienes públicos más importantes que los gobiernos han ofrecido en apoyo a los acuerdos comerciales es una inspección nacional funcional y el servicio de certificación de las normas fitosanitarias para plantas y animales y la inocuidad alimentaria. Este servicio garantiza que se respeten las normas y los reglamentos nacionales e internacionales relativos a la sanidad animal y vegetal, y los requisitos de la inocuidad alimentaria. En Nicaragua, el Ministerio Agropecuario y Forestal (MAGFOR) asume estas actividades importantes y las delega a la Dirección General de Protección y Sanidad Agropecuaria (DGPSA) y al Ministerio de Salud (MINSAL). Bajo el Plan de Implementación de los Tratados de Libre Comercio del MIFIC, se atribuyó mucha importancia a los esfuerzos para actualizar la capacidad del personal, y para aumentar la cantidad y la calidad de los laboratorios, al igual que al establecimiento de nuevas leyes y normas de salud y fitosanitarias, la certificación de semillas y los requisitos de seguimiento (MIFIC 2005). Debido a la importancia de su mandato, el equipo visitó la Dirección General de Protección y Sanidad Agropecuaria para conversar acerca la situación de su programa y sus capacidades y, en ese sentido, examinar la situación de la ayuda prestada por el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (USDA) y el BID. Durante la visita, el Director General de la institución informó que el financiamiento de los donantes de la DGPSA

finalizaría pronto y que los fondos del gobierno nacional para cubrir los sueldos y el equipo no serían suficientes para operar de forma eficaz durante el 2008.

De este breve vistazo a la dinámica del sector público en torno a la respuesta de Nicaragua a los complejos y delicados temas relativos al comercio y la globalización —de forma que generen mayores beneficios sociales— surgen varias observaciones. Aunque se ha logrado un consenso general acerca de ciertos elementos básicos de la nueva agenda nacional y se han conceptualizado diversos planes estratégicos, parece ser que se ha avanzado muy poco en términos reales, en particular con respecto a la diversificación y las oportunidades del sector rural.

Si bien el nuevo gobierno fomenta sus planes estratégicos como respuesta a una mayor demanda y oportunidades de mercado, y con relación a los servicios básicos públicos adecuados y necesarios para respaldar la diversificación agrícola impulsada por el comercio, la impresión general es que los actuales programas gubernamentales en el país parecen estar fragmentados, lo cual genera mensajes estratégicos que carecen de claridad e instan a la incertidumbre en general. En este sentido, una reseña del Banco Mundial sobre los esfuerzos para apoyar al sector gubernamental señaló lo siguiente:

[S]e han gastado fondos considerables en la agricultura y en el desarrollo de las zonas rurales, principalmente mediante subsidios de fuentes externas. Al mismo tiempo, los gastos actuales y de capital han aumentado, pasando del 2,6 por ciento de los gastos del gobierno central en 1991 al 8,4 por ciento en el 2001. Debido a este aumento, se pasó de unos \$11 millones en 1991 a \$79 millones en el 2001; es decir, del 0,7 al 2,3 por ciento del PIB. A pesar de esta inversión pública, no se ha logrado un auge importante en la producción agrícola competitiva. ¿Por qué? Existen dos razones principales. La primera es la incoherencia del sistema general de incentivos para un país que ha adoptado la apertura comercial y su integración en el mercado global... y segundo, la forma en que los gastos públicos se manejan hace que la eficacia en términos de costos sea prácticamente imposible. La naturaleza errática del financiamiento (cuya variación anual pasó de más del 157 por ciento a -32 por ciento) ha menoscabado una planificación adecuada y una implementación eficiente... [L]os programas no están coordinados, envían señales e incentivos contradictorios a los diversos agentes económicos y carecen de una supervisión sistemática y de datos para su evaluación. En general, los proyectos han estado en función de los donantes más que en los grupos a los que van dirigidos, debido principalmente a la falta de una estrategia coherente de desarrollo rural. (Banco Mundial 2003a).

La sociedad civil. Aunque de forma incipiente, Nicaragua posee una importante base de apoyo del sector privado, conformada por asociaciones y organizaciones comerciales y de productores. Sin embargo, debido al prolongado período de intranquilidad y a los constantes cambios en el marco de las políticas internas, esta base deberá fortalecerse considerablemente, en comparación con la de sus competidores centroamericanos. No obstante, en el ínterin, estas organizaciones ofrecen una plataforma crucial para promover un cambio sustancial, tanto institucional como económico. A continuación se discuten algunas de las principales instituciones y sus funciones.

El Centro de Promoción de las Exportaciones de Nicaragua (NICAEXPORT) inició sus actividades en 1992 y cuatro años después se estableció formalmente como organización sin fines de lucro. Este centro, estructurado de forma tal que permite una amplia interacción con importantes instituciones públicas y privadas, se encuentra en una posición ventajosa para facilitar las exportaciones y aumentar la competitividad a través de los servicios que ofrece, mientras ayuda a incidir en las decisiones de las políticas públicas y una agenda reglamentaria más amplia. Aunque los miembros pagan cuotas y cargos por los servicios prestados, NICAEXPORT también recibe el apoyo de varios donantes. Actualmente, la asistencia proviene de Holanda, la cual facilita actividades más amplias con la Unión Europea. Entre los servicios principales que presta este ente se encuentran:

- 1) El Sistema de Inteligencia Competitiva, el cual ofrece información relativa a las líneas de productos, los requisitos de acceso al comercio y a los mercados, inteligencia de mercado y otros datos especializados.
- 2) Un centro “Trade Point” que forma parte de una red internacional con sucursales en 90 países, el cual ofrece servicios personalizados relativos a las exportaciones, estudios previos de factibilidad, perfiles de productos, información sobre la estructura de costos y otros datos importantes acerca del comercio.
- 3) Servicios dirigidos al desarrollo de empresas para ayudar a fortalecer las asociaciones, prestar asistencia a las pequeñas y medianas empresas en el desarrollo de proyectos, ofrecer capacitación focalizada y brindar servicios integrales de asistencia al proceso de las exportaciones.

De acuerdo con NICAEXPORT, las áreas de mayor crecimiento en las exportaciones nicaragüenses son en el sector agrícola, el ganadero y el agroindustrial (NICAEXPORT 2007).

Por su parte, el Consejo Superior de la Empresa Privada (COSEP) es el principal grupo de promoción empresarial del país y está compuesto por 11 asociaciones empresariales, entre las que se encuentra la Asociación de Productores y Exportadores de Nicaragua (APEN) y la Unión de Productores Agropecuarios de Nicaragua (UPANIC). El COSEP se fundó en 1972 con el objetivo primordial de unir al sector privado y ofrecer servicios que de forma similar demande toda la gama de actores de este sector. Entre estos servicios se incluyen estudios especiales, seminarios, asistencia técnica, intercambio de información y otras actividades dirigidas a abordar los retos más importantes que enfrenta el sector privado de Nicaragua. Para propósitos de este análisis, es importante mencionar el estudio que condujo el COSEP, con la asistencia técnica del Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (INCAE), para desarrollar un acuerdo nacional entre el gobierno y el sector privado que “permitiera la creación de los recursos necesarios para eliminar la pobreza en Nicaragua... [al] aumentar la producción, incrementar las inversiones y crear empleos que reduzcan la pobreza”. (COSEP 2007)

Diversos grupos de trabajo conformados por funcionarios de alto nivel y representantes del COSEP se reunieron bajo el auspicio del vicepresidente Jaime Morales para definir la agenda en torno a los temas prioritarios de desarrollo, denominados ejes. Éstos incluyeron las áreas de energía e infraestructura, agricultura y ganadería, pesca y silvicultura, turismo y zonas francas, la costa atlántica y finanzas. Tras las deliberaciones posteriores de alto nivel que se llevaron a cabo durante la conferencia conjunta sobre “Ejes de Desarrollo”, los respectivos grupos de trabajo

presentaron varios sub-ejes acordados (turismo, industria y manufactura, ganadería, café, procesamiento industrial de alimentos, pescados y acuicultura, maní, caña de azúcar y la costa atlántica), al igual que cuatro sub-ejes transversales (energía, infraestructura, educación técnica especializada y temas sociales) (ídem). En esta reunión se logró un acuerdo y posteriormente, en octubre, se celebró otra reunión. Se han programado otras reuniones similares, a medida que los grupos de trabajo continúan identificando y analizando los retos de desarrollo en sus respectivos ejes y se discuten las soluciones con el sector público.

Asimismo, ProNicaragua, que se estableció en el 2002, es la agencia que promueve las inversiones públicas y privadas en el ámbito nacional. Su misión es generar crecimiento económico y crear empleos mediante la atracción de inversiones extranjeras directas. ProNicaragua busca la consecución de su misión al ofrecer a los posibles inversionistas visitas personalizadas y servicios de información sobre inversiones, al igual que al facilitar servicios y entrevistas con funcionarios gubernamentales relevantes. Se han identificado oportunidades de inversión en las ramas de textiles y ropa, turismo, centros de atención telefónica, producción de bombillos, agronegocios, actividades forestales y energía. Entre las oportunidades que surgen, se hace énfasis en la inversión en los agronegocios y las actividades forestales, al igual que en los lácteos, la carne y la acuicultura. Asimismo, se presta especial atención a la generación de cadenas de valor que fomenten el crecimiento (ProNicaragua 2007 y 2007a). Actualmente, ProNicaragua explora la posibilidad de inversiones en el procesamiento agroindustrial y de alimentos en las zonas francas (ProNicaragua 2007).

Por su parte, la Asociación de Productores y Exportadores de Nicaragua (APEN) se estableció en 1991 con ayuda de USAID. Al principio, la APEN se centraba en la producción y la exportación de productos no tradicionales, pero con el fin de obtener oportunidades para nuevos productos, posteriormente, amplió su campo de acción para incluir el café y los productos cárnicos. La APEN ayuda a los pequeños, medianos y grandes productores a aumentar sus exportaciones; representa los intereses del sector para establecer normas claras y facilitar el acceso a mercados competitivos, promueve el establecimiento de cadenas productivas de valor y mecanismos de exportación, y fomenta la formación de *clústers* para garantizar el acceso a mercados distantes (APEN 2007). Para lograr estos objetivos, a solicitud de sus miembros, la APEN ofrece numerosos servicios mediante el pago de una cuota. Entre éstos se encuentran servicios de refrigeración en el aeropuerto de Managua para frutas y verduras percederas, puntos de acopio de productos en áreas estratégicas, servicios de crédito en el denominado “Libro Rojo” (*Red Book Credit Service*), con el fin de atraer compradores de los 630 productos enumerados en éste; listados diarios de precios hortícolas en los mercados nacionales y centroamericanos, sistemas de análisis microbiológicos para alimentos y productos, y representación en diversas ferias internacionales de productos, al igual que cursos especiales, tales como contabilidad de costos para pequeñas y medianas empresas, procedimientos de exportación hacia Europa y normas técnicas para los mercados étnicos, entre otros.

También, la Unión de Productores Agropecuarios de Nicaragua (UPANIC) está constituida por 11 asociaciones de productores regionales y de productos básicos que actualmente cuentan con un total de 30,000 miembros. La UPANIC se fundó en 1979 y ha desarrollado una visión centrada en el fortalecimiento de las capacidades de las comunidades agrícolas para trabajar en el contexto de la globalización mediante los nuevos tratados de libre comercio y sus afiliados en

Centroamérica. La UPANIC busca establecer la competitividad a nivel del productor en los mercados locales, regionales e internacionales, a través de líneas de productos variados y de alta calidad (UPANIC 2007). La organización participó activamente en el proceso de negociación del CAFTA-DR y actualmente es parte de las negociaciones de nuevos acuerdos comerciales con Panamá, Taiwán y la Unión Europea. Entre los servicios que ofrece la UPANIC se encuentran el procesamiento, el secado y el almacenamiento de semillas; la elaboración de planes empresariales, la movilización de sistemas más efectivos para la transferencia tecnológica, y el seguimiento a los cambios jurídicos y reglamentarios, al igual que asesoría al respecto (ídem).

La Cámara de la Industria de Nicaragua (CADIN) se creó originalmente en 1957 y posteriormente se reformó en 1964. Sus objetivos actuales se centran en el desarrollo de pequeñas y medianas empresas y en el aumento de la competitividad de sus miembros (CADIN 2007). En el marco de este estudio, resulta de particular importancia el plan de acción propuesto por la CADIN para el sector industrial, que actualmente está en revisión y que se centra en un mayor apoyo al gran potencial de Nicaragua en las cadenas de valor del café, la carne, el ajonjolí, el frijol, el cuero (incluso el calzado) y los biocombustibles, al igual que de la caña de azúcar, los lácteos, los granos básicos (a excepción del frijol), las frutas y los vegetales, las actividades agroforestales y los productos de madera (ídem).

Finalmente, Agropecuaria LAFISE se formó en el 2005 como filial del Grupo LAFISE (Servicios Financieros Latinoamericanos), una renombrada empresa bancaria de inversiones que se creó en 1985. Mediante la aplicación de un enfoque innovador, Agropecuaria LAFISE logró vincular servicios relevantes de apoyo con la producción y la comercialización con cadenas de valor, las cuales contribuyeron a que los pequeños y medianos productores nicaragüenses lograran dar respuesta a la creciente demanda de los compradores de líneas de productos básicos en Centroamérica y los Estados Unidos. Este modelo, que inicialmente lanzó el Plan Nacional de Desarrollo del gobierno de Nicaragua para reducir la pobreza, ofreció una respuesta integral del sector privado a las dificultades tradicionales que enfrentaban los pequeños y medianos productores con respecto a las economías de escala, las diferencias en los precios de los productos, el acceso limitado a mejores tecnologías, la escasez de oportunidades productivas con un valor agregado y los servicios ineficientes de crédito y de comercialización. A través de las 48 sucursales en Nicaragua vinculadas a BANCENTRO, se ofrecieron fondos para los insumos de la producción prevista según los planes actuales de las empresas agrícolas. Los servicios de almacenamiento y de transformación de los productos no se introdujeron hasta que se llevara a cabo un verdadero proceso de comercialización a través de las oficinas de Agropecuaria LAFISE en Centroamérica, Panamá, México, la República Dominicana, Venezuela y los Estados Unidos. LAFISE también brinda asistencia técnica a través de asociaciones locales y grupos de apoyo. Entre las líneas promisorias de productos que responden a las necesidades del mercado se encuentran el frijol rojo, el cacao, la yuca, los quesos, la pitahaya y el quequisque (Agropecuaria LAFISE 2006). Debido al éxito inicial y a las reacciones positivas que ha generado, actualmente, Agropecuaria LAFISE colabora con la APEN para introducir este mismo sistema, a fin de ampliar la participación de los productores.

Los entes donantes y las organizaciones internacionales. El sector rural de Nicaragua depende en gran medida del financiamiento y del apoyo de los donantes internacionales y de las

organizaciones no gubernamentales que ofrecen capacitación y servicios a las poblaciones pobres de las zonas rurales, al igual que financiamiento a programas sociales y gubernamentales.

El Banco Interamericano de Desarrollo. Actualmente, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) es el principal ente donante en Nicaragua, con una cartera de préstamos para proyectos que asciende a \$800 millones. Aproximadamente el 50 por ciento de estos proyectos están en ejecución. El Banco Central de Nicaragua informó que en el 2006, el BID suministró \$123,7 millones en préstamos (BCN 2007). Sus actividades se centran principalmente en el desarrollo del sector rural y sus programas abarcan desde apoyo al sector público y a las instituciones financieras, educativas y de salud, hasta mejoras en la infraestructura y asistencia técnica a los productores agrícolas.

Entre éstos, el Programa de Reactivación de la Producción Rural es quizás el más importante. Con un valor total de \$60 millones, el programa inició en el 2003 y se centra en el aumento de la productividad de las actividades agrícolas de los agronegocios a través de la transferencia de tecnología, la capacitación para adquirir habilidades técnicas y administrativas, la promoción de una producción ambientalmente sostenible y las inversiones en infraestructura. El programa en sí depende primordialmente del Instituto de Desarrollo Rural (IDR) y de su financiamiento total. A la fecha, se han desembolsado \$48 millones para este fin. El proyecto, de cinco años de duración, es la tercera fase de una iniciativa de 15 años por volver a impulsar el desarrollo del sector rural después de la guerra civil del país y de las agitaciones políticas de los años 80.

Además de esta iniciativa, el BID financia el Programa Socioambiental y de Desarrollo Forestal II, a través del MARENA. El mismo inició en el 2001 con préstamos por un total de casi \$32 millones y su objetivo es mejorar las condiciones socioeconómicas y los medios de sustento de los residentes de las zonas prioritarias de las cuencas hidrográficas, a través de la promoción de un manejo sostenible de los recursos, la prevención y la reducción de desastres naturales y el fortalecimiento de las capacidades institucionales. Bajo el primer componente, este programa promueve metodologías para una producción rentable y sostenible en las fincas de diversas zonas focalizadas.

Aunque en menor grado pero también de gran importancia, el BID presta apoyo directo al Ministerio Agropecuario y Forestal (MAGFOR) para fortalecer los servicios de sanidad para plantas y animales, con el fin de mejorar la competitividad y lograr cumplir con los estándares internacionales para la producción de exportación. Este proyecto de \$7,3 millones dio inicio en el 2004 y está dirigido a evitar y a erradicar plagas y enfermedades, al igual que a modernizar los controles y los marcos jurídicos relativos a la inocuidad de los alimentos. Además, el BID está apoyando a las micro y pequeñas empresas rurales mediante varios programas que se centran en las microfinanzas, la producción de ropa de algodón orgánico, el desarrollo de soluciones para una energía renovable, el apoyo a los pequeños ganaderos, la promoción de la cría de ovejas en las zonas áridas, la producción y la comercialización de tubérculos y raíces, y el desarrollo de empresas turísticas.

El Banco Mundial. Entre el 2001 y 2006, el Banco Mundial otorgó a Nicaragua \$497 millones en préstamos para el desarrollo a través de la Asociación Internacional de Fomento (AIF). Durante los primeros cuatro años de este período, los desembolsos aumentaron de \$62,8 millones

en el 2001 a \$126,1 millones en el 2004. Sin embargo, en el 2005 y el 2006 el financiamiento se redujo a \$63,2 y \$61,2 millones, respectivamente (Banco Mundial 2007c). Actualmente, el Banco está ejecutando 11 proyectos en Nicaragua, con un compromiso total de \$214,6 millones (ídem).

La cartera general de los proyectos actuales trasciende toda una variedad de intervenciones para el desarrollo. Existen seis programas que se centran específicamente en el desarrollo económico del sector rural, con un valor total de \$140,6 millones. Entre éstos, el Banco está invirtiendo \$60 millones en la rehabilitación de caminos rurales, \$32,6 millones en el mejoramiento de los sistemas de derechos de propiedad y de administración de tierras, \$16 millones para apoyar los servicios y la generación de energía sostenible en las zonas rurales, \$12 millones para fortalecer la formulación de políticas agrícolas y el acceso a mejores tecnologías agropecuarias, y \$7 millones para crear incentivos para préstamos privados a las PyMEs y las familias productivas de bajos ingresos (ídem). Otro proyecto, que originalmente se valoró en \$17 millones, pretendía promover la competitividad para una mejor integración en los mercados internacionales; sin embargo, el mismo se canceló y los fondos se destinaron al financiamiento de la emergencia que surgió en septiembre del 2007, a raíz de los daños causados por el huracán Félix. Actualmente, existe un proyecto similar que se está negociando como parte de la Estrategia de Asistencia al País 2008-2012, el cual coincide en gran parte con las prioridades del gobierno y la estrategia que está desarrollando para reducir la pobreza.

El Banco Mundial también ha prestado un considerable grado de apoyo a la reducción de la deuda del gobierno central de Nicaragua, al condonar, entre el 2001 y el 2005, un promedio anual de \$8,9 millones. Posteriormente, en el 2006, el Banco condonó una deuda de \$981,9 millones en el marco de los PPAE y la Iniciativa para el Alivio de la Deuda Multilateral (IADM) (BCN 2007).

USAID/Nicaragua. De conformidad con su objetivo estratégico de libertad económica, actualmente, la Oficina de Comercio y Agronegocios de USAID/Nicaragua administra un proyecto activo y tres iniciativas de la Alianza para el Desarrollo Global (GDA). El contrato activo, PROCAFTA, colabora con las autoridades comerciales de Nicaragua para que se cumpla y se logren todos los beneficios del Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos, Centro América y la República Dominicana (CAFTA-DR). Por su parte, las iniciativas de la GDA se dirigen al fomento de los negocios de las pequeñas y medianas empresas (Technoserve/Agora), las artesanías de exportación (Fundación AMBOS) y las cadenas de valor de los agronegocios (Technoserve/CRS). USAID también promueve una mejor administración agrocomercial y el acceso al mercado a través de la Alianza para el Desarrollo de la Industria Alimentaria (PFID), al igual que programas sanitarios y fitosanitarios mediante iniciativas específicas y apoyo a la DGPSA, en colaboración con el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos.

La Corporación Reto del Milenio / Cuenta Reto del Milenio. En julio del 2005, Nicaragua firmó un convenio con la Corporación Reto del Milenio (MCC, por sus siglas en inglés) por un monto de \$175 millones para un período de cinco años, centrándose estratégicamente en los departamentos de León y Chinandega. De conformidad con el enfoque principal de la MCC, se eligieron estos dos departamentos debido al potencial de crecimiento que muestran, al igual que por el ambiente propicio existente para aprovechar las intervenciones y las actividades ya

planificadas. Los proyectos reciben el financiamiento de la Cuenta Reto del Milenio (MCA, por sus siglas en inglés) en tres áreas decisivas en torno a la regularización de la propiedad, el desarrollo de las empresas rurales y la infraestructura de transporte. Se espera que estos proyectos reduzcan los costos del transporte y mejoren el acceso a los mercados para las comunidades rurales; que aumenten los salarios y las ganancias derivadas de las empresas agrícolas y afines en la región, y que contribuyan al aumento de la inversión mediante el fortalecimiento de los derechos de propiedad.

Las actividades de la MCA están en su segundo año de ejecución y han logrado ciertos avances en estas áreas. Tanto el proyecto de títulos de propiedad como el de infraestructura de transporte se encuentran en las primeras etapas de implementación y se han emprendido diversas actividades básicas, aunque la mayoría de los esfuerzos todavía se encuentran en sus fases de planificación o de ejecución inicial. El componente de las empresas rurales ya ha empezado a trabajar con diversos grupos de agricultores y productores para desarrollar e implementar más de 1,000 nuevos planes comerciales. Asimismo, ya se ha adjudicado el proyecto del *clúster* ganadero de actividades empresariales rurales a un socio ejecutor, mientras que el proyecto del *clúster* agrícola está actualmente en la etapa de adquisición de servicios. Aún está pendiente un tercer proyecto que se centrará en el manejo forestal y de las cuencas hidrográficas.

La MCC ha previsto que, durante la vigencia del convenio, se desembolsarán \$175 millones. No obstante, durante su primer año, la MCA sólo desembolsó \$6,28 millones de los \$20,4 millones proyectados y, a setiembre del 2007, sólo había invertido \$3,4 millones de los \$41,3 millones calculados para todo el año (MCC 2007).

El Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. El IICA cuenta con una sólida presencia en Nicaragua y es uno de los socios más relevantes de los donantes y del gobierno para la promoción de la innovación agrícola y el desarrollo del sector rural. Durante el gobierno anterior, el IICA participó activamente en el desarrollo y en la implementación de una agenda nacional de cooperación técnica. Ello incluyó la búsqueda de un nuevo rumbo para la agricultura y el sector rural en la economía, la promoción de los agronegocios y del comercio en el sector agropecuario, y el fortalecimiento de los controles sanitarios y fitosanitarios. Otras áreas de interés para el IICA han sido la promoción del manejo sostenible de los recursos naturales, el desarrollo de las comunidades rurales, con la descentralización como aspecto central, y la promoción de tecnologías e innovación agrícolas.

En Nicaragua, el IICA mantiene relaciones con diversas organizaciones internacionales y regionales, tales como USAID, USDA, la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE), el gobierno de Finlandia, la Cooperación Austriaca para el Desarrollo (ADC), la OEA y la OPS. El IICA también trabaja con varias organizaciones de productores y del sector privado para promover el comercio agrícola y un mayor entendimiento de la agricultura entre la sociedad en general, lo cual incluye acuerdos con la Cámara de Comercio Americana (AMCHAM), la Asociación de Productores y Exportadores de Nicaragua (APEN) y NICAEXPORT. Finalmente, el IICA desempeñó un papel importante en la implementación y el establecimiento del Programa de Desarrollo Rural (PRORURAL) del Ministerio Agropecuario y Forestal (MAGFOR) (IICA 2006).

Otros entes donantes bilaterales y multilaterales. Además de estos actores relevantes, existen otros donantes que ofrecen un grado considerable de financiamiento para el desarrollo agrícola y rural. En promedio, entre el 2001 y el 2006, diversos donantes bilaterales como Alemania, Dinamarca, Japón, los Países Bajos, Suecia y Suiza ofrecieron conjuntamente \$10 millones o más como ayuda oficial al desarrollo. Sin embargo, en setiembre de 2007, el gobierno de Suecia, un importante donante que durante el período 2001-2006 facilitó un promedio de \$29,5 millones en este tipo de ayuda, anunció que se retiraría permanentemente de Nicaragua. Diversos organismos multilaterales, tales como el PNUD, el Programa Mundial de Alimentos y UNICEF, también desempeñan un papel muy importante en la prestación de ayuda al desarrollo, al igual que la Unión Europea, la cual facilitó \$51,8 millones en el 2006 y, en promedio, \$42,8 millones entre el 2001 y el 2006 (BCN 2007).

Finalmente, es importante mencionar al Club de París, un grupo informal de naciones acreedoras que han trabajado conjuntamente para condonar una gran cantidad de la deuda externa de Nicaragua y para coordinar el financiamiento de los entes donantes en torno a las prioridades nacionales del gobierno. Entre el 2001 y el 2006, este grupo perdonó un total de \$1,85 mil millones de la deuda oficial del país. Asimismo, en el 2003 y el 2004 se efectuaron esfuerzos excepcionales, ya que se condonaron \$397,9 millones y \$1,29 mil millones, respectivamente (ídem). El Club de París también ha sido decisivo en el apoyo prestado al gobierno de Nicaragua para armonizar los esfuerzos de los entes donantes, y ha establecido una mesa redonda con aquellos donantes que ofrecen un respaldo presupuestario compartido al Ministerio de Agricultura y al gobierno central. La mesa coordina la focalización y la ejecución de los proyectos en el país y si bien la dirigen activamente los donantes participantes, en colaboración con el gobierno de Nicaragua, diversas agencias estadounidenses de ayuda al exterior, tales como USAID, USDA y MCC, tienen representación y participan en la toma de decisiones, aunque no ofrecen asistencia financiera al fondo conjunto establecido.

G. PERSPECTIVAS DE LOS GRUPOS INTERESADOS CON RESPECTO A LA DIVERSIFICACIÓN AGRÍCOLA IMPULSADA POR EL COMERCIO BAJO EL CAFTA-DR

Una exhaustiva revisión bibliográfica y las entrevistas realizadas con diversos actores en Washington, D.C. y en Nicaragua documentaron la reseña anterior sobre la dinámica macroeconómica e institucional y los esfuerzos nacionales e internacionales para la diversificación agrícola que actualmente se llevan a cabo en Nicaragua. Para fines de este estudio, se efectuaron más de 65 entrevistas en este país con representantes de diversas agencias gubernamentales, pequeños, medianos y grandes productores; organizaciones empresariales y de productores, organismos internacionales, organizaciones no gubernamentales, y otros grupos de la sociedad civil y el sector académico para evaluar sus diferencias en torno a la transformación económica mediante la diversificación agrícola impulsada por el comercio (para observar una lista detallada véase la Sección J).

Se escogió a los sujetos relevantes de información de acuerdo a la orientación que ofrecieron USAID, diversas instituciones financieras internacionales y otros organismos internacionales, tal como el IICA, al igual que según las recomendaciones de los propios actores. Las entrevistas con los grupos interesados destacaron diversas percepciones existentes en torno al CAFTA-DR y otras actividades para la diversificación rural. Si se analizan colectivamente, estas perspectivas señalan la necesidad de efectuar intervenciones audaces, estratégicamente focalizadas y

afianzadas mutuamente, según los lineamientos propuestos en la Sección H de esta revisión. Las percepciones de los actores se presentan en dos categorías generales: 1) el potencial percibido y 2) los retos estructurales.

El potencial percibido

- La percepción generalizada de los actores es que para lograr el crecimiento económico del sector rural se necesitan urgentemente estructuras de apoyo a la diversificación rural con base en la competitividad. Existe un consenso general de que esta tarea debe emprenderse a través de los beneficios de una productividad en función del mercado, vinculada a la incipiente agroindustria y a los nexos intersectoriales que generan mejores salarios y más empleos.
- Muchos de los actores manifestaron su firme opinión sobre el hecho de que el desarrollo social y económico en Nicaragua está íntimamente relacionado con las ricas dotaciones de tierra y mano de obra del país, las cuales no se están utilizando a plenitud y deben ser más competitivas.
- Se discutieron varias posibilidades promisorias de crecimiento, entre las que se encuentran la expansión de las exportaciones de las zonas francas, la incipiente demanda de fríjol, del café de especialidad, de diversos productos lácteos y cárnicos, y de las crecientes líneas de frutas y verduras, al igual que el potencial intersectorial para la producción orgánica y el procesamiento.
- Varios empresarios dedicados a los agronegocios señalaron la fuerte demanda regional e internacional de productos de alta calidad y en grandes cantidades (particularmente de frutas y verduras, pero también de lácteos y carnes), y de la poca capacidad dentro de los mercados nicaragüenses para satisfacer esta demanda, por lo que con demasiada frecuencia los contenedores no pueden llenarse.
- A todo nivel (desde pequeños hasta grandes), los productores, los agronegocios y otras empresas similares están respondiendo decididamente ante estas nuevas oportunidades comerciales, y muchos otros observan con interés y están listos para emprender con éxito diversas iniciativas. Las personas entrevistadas expresaron sistemáticamente que esta “nueva” actividad es el medio más adecuado para generar mejores medios de sustento para sus familias y las comunidades.
- En los niveles gerenciales intermedios de todas las instituciones de apoyo de los sectores público y privado que se consultaron, se observó un alto grado de motivación profesional, un realismo sensato y un arraigado sentido de su misión de ayudar a los nicaragüenses a enfrentar los retos que plantea la apertura comercial.

Una cantidad limitada de instituciones públicas y privadas puede ofrecer algunos de los servicios esenciales para responder a los retos del crecimiento. Si bien estas organizaciones están mejorando su coordinación y pueden ubicarse en el “primer escalón” para dar una respuesta, su situación, en el mejor de los casos, es precaria y existe la urgente necesidad de desarrollar una

base institucional más sólida que aborde las necesidades de los productores y los empresarios, según las oportunidades que ofrece la globalización.

Los retos estructurales

- Los pequeños y medianos productores han demostrado una sólida ética y capacidad laboral, pero también enfrentan grandes limitaciones en cuanto a sus destrezas empresariales, su aislamiento geográfico y el acceso restringido al financiamiento, entre otras cosas.
- El entorno comercial de Nicaragua se encuentra empañado y es confuso debido a la falta de un marco institucional claro y de un mensaje unificado, al igual que por la ausencia de políticas gubernamentales coherentes, todo lo cual limita las inversiones y aumenta los riesgos. Los actores entrevistados citaron varios puntos que representan un obstáculo, tales como el tiempo requerido para cumplir con todos los requisitos oficiales, graves problemas con relación a los registros y los títulos de propiedad, y una mayor cantidad de reglamentos y barreras no arancelarias afines en diversos tratados de libre comercio.
- Existe una falta de estructuras institucionales básicas y de apoyo. Debido a las consecuencias de la grave descapitalización del sector rural y de la poca atención que se ha prestado a la productividad y a los requisitos de la competitividad, los nicaragüenses enfrentan grandes limitaciones estructurales. Estas debilidades se derivan del déficit existente en la infraestructura básica de las vías de acceso al mercado (éste fue uno de los impedimentos que más se mencionó), así como otros tipos de infraestructura productiva como los sistemas de riego, el almacenamiento en cámaras frigoríficas, los servicios públicos y privados relativos a las nuevas tecnologías y los sistemas de información, el acceso a fondos complementarios, la tenencia de tierras, los servicios de mercado y las destrezas administrativas. Un tema que recibió especial atención durante las sesiones se relaciona con la necesidad de mejorar las estructuras de asociatividad para fortalecer la capacidad de los pequeños y medianos productores de hacer frente a las economías de escala mediante el procesamiento, la comercialización y el envío de productos de forma colectiva, sin lo cual no podrían satisfacer eficazmente las demandas del mercado y llenar los contenedores de exportación.
- Los bajos niveles de desarrollo y de adopción de nuevas tecnologías. En el marco de los niveles extremadamente bajos de productividad de Nicaragua y de un entorno comercial cada vez más competitivo, los servicios para la generación de tecnología e información son fundamentales para abordar las deficiencias de la productividad total de los factores y reducir el riesgo en general. En este contexto, existe la urgente necesidad de mejorar las tecnologías predominantes en la producción de granos básicos, a fin de beneficiarse del aumento en los precios de los productos básicos, mientras se satisfacen las necesidades de la seguridad alimentaria. En particular, el sector de las exportaciones agrícolas no tradicionales —que aunque incipiente es muy decisivo— debe experimentar una serie de mejoras en cuanto a los sistemas de riego y los invernaderos, la producción orgánica y los sistemas de certificación, la tecnologías de poscosecha, las ciencias alimentarias y el procesamiento de alimentos; las ciencias agropecuarias y de lácteos, y los sistemas de administración agrícola, entre otros.

- También se citó con frecuencia el reto que representa la falta de capacidad de respuesta institucional dentro de los niveles más críticos de los sectores público y privado. En parte, esta situación se debe a la amplia descapitalización del sector rural, a la divisibilidad política en todo el país y a las complejidades inherentes a una serie de temas estructurales políticamente delicados. Los dos problemas estructurales que se citaron con mayor frecuencia fueron la falta de continuidad de los programas y la cantidad limitada de personal técnico en las instituciones del sector público. Debido a esta falta de continuidad, no se responde a los requisitos del mercado, los cuales cambian constantemente, ni se aborda el aumento de la competitividad o el mejoramiento de las estructuras de los costos correspondientes. Es necesario movilizar, mantener y aumentar los esfuerzos de los sectores público y privado, los cuales no deben experimentar mayores modificaciones programáticas frente a los cambios en el liderazgo político y en las prioridades de los entes donantes. En particular, se observaron estas tendencias inoportunas en el MAGFOR, ya que su capacidad institucional se ha visto gravemente debilitada en los últimos años. Uno de los principales indicadores del debilitamiento de su capacidad es que este ministerio depende demasiado de la ayuda de los entes donantes para llevar a cabo sus actividades programáticas.
- La DGPSA juega un papel fundamental en la prestación de servicios públicos agrícolas y es esencial para facilitar el acceso de las exportaciones nicaragüenses a los mercados internacionales. Según algunos expertos, el personal que ocupa puestos relevantes no ha demostrado el conocimiento ni la capacidad técnica suficiente en estas áreas. Además, ninguno de los actores entrevistados tenía conocimiento del déficit en el presupuesto operativo del 2008 que se expone en la Sección F.
- La falta de implementación de la Agenda Complementaria. Con este marco, se pretendía ayudar a los nicaragüenses, especialmente a los pequeños y medianos productores y empresas, a participar en el CAFTA-DR a través de estructuras jurídicas de apoyo que fomentaran su participación y facilitaran su acceso. Aunque la Asamblea Nacional aprobó esta agenda como Anexo al CAFTA-DR, su avance no ha sido congruente con respecto a los nuevos reglamentos, leyes y programas de apoyo que se necesitan con suma urgencia.
- Existe una limitada capacidad institucional a nivel gremial y de las asociaciones en el sector privado. Estos grupos ofrecen apoyo y servicios esenciales a los productores y las empresas, y deben profundizar su conocimiento sobre las tendencias globales y la realidad de la competitividad de sus productos básicos y las oportunidades cambiantes que existen para las diversas líneas de productos. Para ser competitivos en el mercado global, estos grupos también deben desarrollar sus capacidades, a fin de que sus miembros comprendan sus propias estructuras de costos de producción y busquen el establecimiento de alianzas rentables. Igualmente, estos actores deben fortalecer sus capacidades administrativas y negociación, ya que estas organizaciones buscan cada vez más la mejor forma de competir y crecer.
- La base del capital humano del sector rural nicaragüense se ha reducido notoriamente. En reiteradas ocasiones, esta percepción se manifestó en distintos niveles institucionales relevantes. A nivel agrícola, la productividad de la mano de obra es baja debido al limitado conocimiento avanzado y a las pocas destrezas técnicas prácticas que existen, especialmente

en áreas importantes relativas a la administración, la industria y el comercio. Se informó que el MAGFOR enfrenta grandes limitaciones a nivel técnico y administrativo, particularmente fuera de la capital, y que el MIFIC no cuenta con el capital humano suficiente para hacer frente a los retos crecientes y altamente especializados que imponen los tratados de libre comercio vigentes. Además, se han agravado las complejidades presentes en el aumento de un crecimiento en función del comercio debido a la escasez de los conocimientos analíticos y técnicos necesarios para desarrollar programas públicos adecuados y mejorar un entorno propicio para la inversión.

- La materialización de estrategias nacionales adecuadas para fomentar una reducción sostenida de la pobreza ha sido muy lenta, especialmente en el marco del crecimiento en función de las exportaciones y la diversificación rural. Sin embargo, se ha prestado cierta atención a los esfuerzos del gobierno anterior para introducir un proceso de planificación que trascendiera los cambios de administración, de conformidad con la Constitución. En este sentido, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) fue un medio innovador para que Nicaragua abordara los Objetivos de Desarrollo del Milenio durante varios años. Si bien todavía permanecen algunos elementos importantes del PND y de PRORURAL, el actual gobierno ha anunciado diversas iniciativas que parecen desviar recursos de los esfuerzos iniciales que ya estaban en ejecución. Según distintos sujetos de información, aparentemente se han puesto en marcha nuevos esfuerzos para una planificación estratégica nacional. Para muchos actores, aunque el proceso sea promisorio, las demoras para establecer un marco de políticas claras para fomentar el desarrollo del sector privado y el rural es algo preocupante, ya que consideran que su ausencia contribuye a un ambiente de confusión en torno a estas políticas dentro de un sector tan importante.

H. SUGERENCIAS PARA INTERVENCIONES ESTRATÉGICAS

Después del análisis anterior y de las amplias perspectivas que se obtuvieron de los actores nicaragüenses, resulta evidente que a pesar de que Nicaragua tiene en sus manos una gran oportunidad, también debe enfrentar retos de considerable magnitud. La situación actual puede empezar a abordarse al aprovechar la base conformada por la tierra y la mano de obra nicaragüense, actualmente subutilizada, y al diversificar la producción agrícola y las oportunidades con un valor agregado que surgen de la ampliación de los acuerdos comerciales. Afortunadamente, el país se encuentra en una posición ventajosa para aprovechar las oportunidades de un marco macroeconómico estabilizador y los TLC complementarios. Sin embargo, para beneficiarse de forma sostenible, Nicaragua debe centrar su atención y recibir más ayuda para aumentar y diversificar la producción de sus exportaciones agrícolas no tradicionales y los productos tradicionales diferenciados, al vincularlos con el sector agroindustrial y de servicios afines. Debido a que el proceso de transformación de este sector constituye la base del crecimiento y del bienestar de Nicaragua, deberán tomarse medidas estratégicas y generar cambios fundamentales para alejarse de las décadas en las que imperó una agricultura de sustitución de importaciones impulsada por la producción, la cual ha generado estos efectos tan limitados, particularmente para una gran cantidad de productores de granos básicos. Para poder competir de manera efectiva en el mercado global, Nicaragua deberá reponerse de tres décadas de descapitalización y politización del sector rural, así como de la estructura institucional y un modo de pensar que prevalece desde la “época antigua”. La situación de Nicaragua es particularmente urgente, ya que el país se ha quedado muy rezagado en diversa áreas de

importancia, en comparación con sus contrapartes del CAFTA-DR. La superación de estos retos de forma que se reduzca la pobreza rural requerirá de una estructura de apoyo particularmente innovadora, convincente y multifacética, para que los pequeños y medianos productores puedan contribuir activamente al bienestar nacional y puedan generar mayores impactos económicos positivos.

A la luz de la estructura vigente y las conclusiones que se obtuvieron en el Volumen 1, a continuación se ofrecen diversas intervenciones estratégicas para ayudar a orientar a los encargados de la formulación políticas gubernamentales y sus contrapartes (USAID, los dirigentes del sector privado, los organismos gubernamentales de los Estados Unidos y otros entes donantes). Las intervenciones que se sugieren pretenden promover el diálogo y fomentar una respuesta estructural focalizada para los próximos dos o tres años, que es un período crucial para establecer un marco de apoyo adecuado. Sin embargo, los expertos nicaragüenses sugieren que esta transformación del sector rural requerirá de 10 a 15 años de expansión y concentración continuas para poder incrementar las inversiones, reducir los riesgos y desarrollar el potencial de crecimiento de los pequeños y medianos productores.

El fortalecimiento de la planificación estratégica y la capacidad de programación. El gobierno de Nicaragua está emprendiendo importantes actividades de planificación estratégica para fomentar el crecimiento bajo los numerosos tratados de libre comercio y demás acuerdos que ha negociado. Los entes donantes y los actores más relevantes de los sectores público y privado ser refirieron a la extraordinaria importancia de estas actividades, al igual que de la complejidad y la urgencia inherentes a las mismas. Asimismo, se hizo hincapié en la limitación de los recursos humanos, en las respuestas fragmentadas del gobierno de Nicaragua, del sector privado y de los entes donantes; y en la ausencia de una plataforma institucional adecuada y estratégica para lanzar el programa nacional requerido. En este contexto, y dependiendo de los compromisos con las políticas, será necesario contar con un apoyo continuo y focalizado. Aún cuando en las conversaciones con los actores no se mencionó directamente ninguna actividad específica de planificación por parte del gobierno de Nicaragua, surgieron continuamente cinco temas prioritarios interrelacionados para la consideración del gobierno de Nicaragua y de los entes donantes.

1. *Promover la competitividad y el crecimiento económico en función del comercio.*

Mediante el uso de información a nivel nacional y de diversos estudios, un grupo asesor altamente capacitado, posiblemente dentro de la Secretaría Técnica de la Presidencia, debe elaborar un mensaje nacional que ofrezca las bases estratégicas y un marco para las respuestas y las intervenciones programática que fomenten aún más las oportunidades que podrían derivarse del crecimiento impulsado por el comercio, si éste se respalda de forma adecuada. Este esfuerzo también podría comenzar a estimular un mensaje nacional adecuado y los ajustes institucionales necesarios para estimular con mayor responsabilidad un marco programático de apoyo que promueva mecanismos de respaldo mutuo entre el sector público y privado, tanto en el ámbito nacional como local, mientras que, al mismo tiempo, se fomenta un mayor grado de inversión de los entes donantes, al igual que más coordinación.

2. *Fomentar el programa nacional agroindustrial.* Con base en los estudios disponibles, al igual que en investigaciones focalizadas adicionales y la interacción con el sector privado —posiblemente para incluir también a las empresas internacionales— los actores relevantes deben fomentar el incipiente sector agroindustrial mediante el desarrollo de respuestas adecuadas. Para emprender esta actividad, es esencial que se fomente un entorno propicio para la consecución de actividades de producción y procesamiento con un valor agregado a través de un apoyo operativo y de las políticas, al igual que de incentivos a la inversión y el fortalecimiento de capacidades, a fin de generar una amplia participación. Un pequeño equipo que trabaje conjuntamente con el MIFIC, el MAGFOR y el COSEP podría encargarse de esta tarea.
3. *Propugnar estrategias para una diversificación rural a nivel nacional.* Para facilitar un mayor bienestar de los hogares, será sumamente importante plantear y promover una estrategia coherente y multifacética que empiece a establecer una perspectiva nacional y un rumbo adecuado hacia la diversificación rural nacional. Algunas de las opciones para fomentar ciertas áreas prioritarias que se explican en la Sección E y en otros estudios recientes podrían ayudar a fijar la atención en este punto. Esta iniciativa podría incluir esfuerzos de apoyo mutuo para:
 - a) Ampliar las zonas francas, a fin de incluir las plantas de procesamiento agroindustrial.
 - b) Utilizar el “Bono Productivo” del gobierno de Nicaragua para hacer frente de forma directa a la seguridad alimentaria en los hogares a nivel de los productores, al ofrecer variedades de granos básicos con un mayor rendimiento, lo cual posiblemente liberaría las tierras cultivables para utilizarlas en actividades agrícolas o ganaderas más remunerativas.
 - c) Mejorar la productividad de los cultivos tradicionales básicos de alimentos, cuyos precios están experimentando altos niveles sin precedentes.
 - d) Ampliar las exportaciones hacia el creciente mercado centroamericano, en particular las que presentan mayores multiplicadores económicos; es decir, los lácteos, las frutas y los vegetales, el café especial y el cacao, mediante criterios en función del mercado y algunos de los servicios de apoyo que aquí se mencionan.
 - e) Demostrar más oportunidades de empleo agrícola y no agrícola, a medida que van surtiendo efecto los multiplicadores de los trabajos relativos a la agroindustria.
 - f) Explorar las oportunidades de producción y de empleo en el sector forestal, especialmente en cuanto a las actividades de procesamiento de madera con un valor agregado.
 - g) Desarrollar un programa de protección social, según se requiera.

Es posible que sean necesarias otras medidas de apoyo, principalmente para desarrollar mecanismos adecuados de apoyo institucional que una comisión nacional de alto nivel podría facilitar, con el fin de estimular la visión y la estructura del programa, y forjar los compromisos nacionales y de los entes donantes en las áreas programáticas más relevantes. Un pequeño grupo que trabajaría con expertos nacionales e internacionales, y con actores del sector privado —dirigido por el Banco Central Nicaragua y en

coordinación con el MIFIC y el MAGFOR— podría iniciar los esfuerzos necesarios al respecto.

4. *Establecer una capacidad permanente de planificación y de análisis sobre el sector agropecuario dentro del MAGFOR.* Debido a la transformación que se requiere en el sector rural a consecuencia de la globalización, es de suma importancia mejorar la capacidad de análisis y de planificación de las políticas, al igual que de la prestación de servicios dentro del MAGFOR. A pesar de que el personal actual del Departamento de Políticas de este ministerio trabaja arduamente y es muy hábil, el mismo resulta inadecuado para ofrecer estos servicios esenciales de apoyo institucional y para impulsar el marco más propicio para las políticas. Esa deficiencia limitará enormemente la capacidad de Nicaragua para desarrollar opciones más óptimas de políticas, estrategias y prioridades de inversión. El fortalecimiento de la capacidad del MAGFOR para formular políticas también contribuiría a facilitar y a coordinar de mejor forma la estructura de apoyo que se requiere para fomentar el crecimiento impulsado por el comercio y generar la máxima participación posible. Un pequeño grupo permanente de expertos técnicos podría encargarse de este servicio de apoyo, a la par de la generación de conocimiento especializado en aquellas áreas en las que Nicaragua no tenga una capacidad adecuada.
5. *Crear y ofrecer apoyo a un renombrado grupo independiente de expertos en el sector rural.* Nicaragua necesita con urgencia un mecanismo neutro de extensión e investigación aplicada que conduzca y difunda sistemáticamente estudios rurales centrados en una serie de temas importantes que aún no se han abordado. Estos temas podrían incluir la dinámica del sector, la cual cambia en respuesta a las diversas opciones de los programas, las políticas y el comercio; respuestas dentro y fuera del agro frente a las intervenciones propuestas orientadas al mercado; costos comparativos de producción con los países productores competidores; y un seguimiento longitudinal de las dinámicas agrícolas y comunitarias, con el fin de recomendar posibles opciones reglamentarias y de políticas. Este centro también haría presentaciones públicas importantes, elaboraría resúmenes sencillos sobre las políticas, organizaría conferencias regionales para abordar diversos asuntos sectoriales, y llevaría a cabo intercambios con base en temas específicos para estimular el diálogo sobre las mejores prácticas entre los principales grupos interesados. Esto podría realizarse conforme a una revisión de los acuerdos institucionales nacionales, posiblemente con la ayuda inicial de las agencias extranjeras.

El fomento de la generación de tecnologías que respondan al mercado y un sistema de difusión de información. El actual “sistema” para la generación de tecnologías y la difusión de información incluye diversos enfoques. El mismo abarca desde sistemas altamente avanzados del sector privado para producir azúcar y maní y que compitan internacionalmente, hasta LAFISE, que ofrece asistencia tecnológica básica, al igual que el MAGFOR y las intervenciones de los proyectos que financian los entes donantes. A excepción de los frijoles rojos, Nicaragua ha experimentado una disminución en la producción de granos básicos, en comparación con el resto de la región. Desafortunadamente, a excepción de uno de los tres productos principales de exportación, los niveles de productividad de estas líneas de productos y de otros nuevos reflejan posibilidades limitadas de competitividad. Al mismo tiempo, las nuevas destrezas con relación al riego por goteo, los sistemas de producción y de manejo de cultivos no tradicionales en

expansión y del sector de lácteos y de carnes, el manejo integrado de plagas y diversas prácticas administrativas agrícolas básicas constituyen algunas de las áreas técnicas más esenciales pero también las más deficientes. Para satisfacer los requisitos y las oportunidades actuales, se deben fortalecer algunos servicios de bienes públicos, tales como los sistemas de certificación de semillas para que se multipliquen dentro del sector privado, punto en el cual Nicaragua se encuentra en una posición particularmente ventajosa. Al mismo tiempo, podría ser necesario desarrollar iniciativas creativas que faciliten la expansión de importantes vínculos con los productores agrocomerciales, al igual que servicios complementarios de apoyo a cargo de las ONGs más adecuadas. Los servicios correspondientes de extensión, tales como la formación de formadores, cursos cortos sobre temas específicos, apoyo básico a los programas educativos vocacionales, programas de certificación de calidad de los servicios de las ONGs y los proveedores del sector privado, guías de capacitación sobre las mejores prácticas y otros servicios afines son medios factibles para abordar esta enorme necesidad nacional. Asimismo, debido a la falta de capacidades locales, se podría movilizar a un equipo internacional experimentado para que conduzca una cuidadosa revisión y trabaje conjuntamente con los líderes nacionales más relevantes de subsectores específicos. El equipo deberá estar familiarizado con los centros internacionales de investigación agrícola (CIIA), la producción industrial de productos básicos y el manejo de sistemas de información comercial. A través de una interacción muy cercana con los líderes nacionales, posteriormente, este equipo propondría y diseñaría una estrategia adecuada para un programa nacional que podría servir como documento de diseño para el posible financiamiento de los entes donantes.

La rehabilitación y el establecimiento de caminos rurales de acceso al mercado y los centros de producción. Los problemas que se expresaron generalmente fueron la calidad y la cantidad insuficientes, y el limitado acceso rural a los centros de abastecimiento y el mercado. Los vínculos entre los productores y la industria están seriamente limitados debido a la ausencia de servicios de calidad y a los costos extremadamente elevados del transporte, ya que muchos de los actores aseveraron que éstos son los más altos de la región. A pesar de que el Banco Mundial, el BID y la Cuenta Reto del Milenio están efectuando inversiones considerables en esta área, fue evidente que se necesita una mayor participación nacional y ayuda de los entes donantes para aprovechar la base productiva de Nicaragua, actualmente subutilizada.

El fomento de la asociatividad para conectar a los pequeños y medianos productores con los mercados y los servicios. Excepto en una limitada cantidad de casos, los pequeños y medianos productores no han logrado mantener sus nexos con el mercado, aún con la limitada asistencia de los entes donantes. A pesar de que algunas iniciativas impulsadas por el sector privado, tal como LAFISE, son promisorias, se requieren de planes institucionales más amplios para responder a las realidades y las necesidades de las economías de escala, y al aumento en los riesgos que supone la exportación.

Para abordar este problema, muchos países, incluso Nicaragua, están desarrollando agrupaciones de grandes y pequeños productores y agronegocios de productos específicos. Los denominados “conglomerados” (clústers) se están transformando en el medio operativo mediante el que los pequeños y medianos productores pueden cumplir con los requisitos de producción a gran escala de los contratos. Estos conglomerados y otros enfoques similares responden a las exigencias del mercado y pueden estimular servicios esenciales de apoyo para numerosas empresas con base en

la simple realidad del beneficio mutuo. Por ejemplo, en la República Dominicana se observó una notable reducción de los costos de transacción para los productores y márgenes de mercado mucho mejores, gracias a los conglomerados existentes en el país.

Además, el hecho de asociar a productores con intereses comerciales en común estimula un aumento en la generación de productos de mayor calidad y un acceso más eficiente a la tecnología y a otros servicios de apoyo, tales como los caminos secundarios. Estas relaciones también podrían utilizarse para tener acceso a los gobiernos locales y presionarlos para que centren su atención en una infraestructura básica de apoyo. También podrían aprovecharse los vínculos complementarios con las cámaras locales de comercio para facilitar nexos territoriales más amplios y lograr los objetivos nacionales. En base a la experiencia inicial de Nicaragua con las iniciativas de apoyo del Banco Mundial y del BID, y posiblemente a través de giras de estudio a otros países, podría conducirse una evaluación para analizar la forma de focalizar el apoyo para lograr resultados de alto impacto y estructuras sostenibles. El resultado de este esfuerzo podría ser una importante actividad de apoyo por parte de los entes donantes y que genere un impacto significativo.

La búsqueda de oportunidades en la generación y la exportación de productos orgánicos.

En los Estados Unidos, la demanda de frutas y vegetales orgánicos está creciendo en un 20 por ciento anual, mientras que en Europa se han observado niveles aún más altos. Las lecherías de California no pueden satisfacer la demanda de leche orgánica con su producción interna ya que su sistema industrializado no es adecuado para la certificación orgánica. De este modo, la producción orgánica ofrece un medio particularmente atractivo para la diversificación rural impulsada por el mercado y con ello se podrían generar más ganancias. Debido a su ubicación central, a sus extensas tierras cultivables y al valor relativamente bajo de los terrenos, del agua y de los salarios, al igual que a su limitada “modernización” agrícola, los sistemas de producción “naturalmente orgánica” de Nicaragua podrían movilizarse, certificarse y formalizarse de una forma relativamente fácil. Aunque en reiteradas ocasiones se mencionaron las posibilidades de numerosas líneas de productos, la producción a pequeña y mediana escala todavía es hipotética, aún cuando ya estén en proceso los esfuerzos de inversión directa extranjera en este campo.

Por consiguiente, y bajo este atractivo entorno, podría celebrarse una actividad de promoción nacional cuidadosamente planificada y auspiciada por el gobierno y el sector privado de Nicaragua, con líderes de la industria de los Estados Unidos y de Europa, con el fin de evaluar el potencial para establecer alianzas iniciales a partir de las cuales puedan desarrollarse líneas de productos que se adapten a las necesidades existentes. Esta actividad, que podría adquirir notoriedad, podría servir como un enfoque creativo para lograr que una de las principales ventajas comparativas del país, que actualmente se encuentra enormemente subutilizada, sea competitiva. A partir de esta actividad, se podrían establecer alianzas estratégicas y realizar estudios de seguimiento, lo cual podría conducir al diseño de un proyecto adecuado de apoyo.

El fortalecimiento de la base del capital humano del sector. En el contexto de un mundo cada vez más competitivo y de los niveles tan bajos de producción en Nicaragua, resulta esencial que se efectúen mejoras específicas a una amplia gama de niveles estratégicos y operativos. Se propone prestar atención a tres de esos niveles: títulos de postgrado/capacitación especializada, capacitación universitaria y capacitación vocacional.

1. *Títulos de postgrado/capacitación especializada.* Para ayudar a que Nicaragua avance de manera más dinámica en esta nueva era, es necesario que se actualicen los niveles de "segunda generación" de maestrías y doctorados. La ahora "madura" primera generación de participantes en programas educativos auspiciados por USAID ya se ha retirado o está a punto de hacerlo, y Nicaragua presenta debilidades específicas en áreas tales como el comercio internacional, la economía agrícola, tecnologías poscosecha y alimentarias, el manejo integral de plagas, sistemas de información, y la producción hortícola y de frutas. Si bien el Zamorano (la Escuela Agrícola Panamericana) de Honduras y la EARTH (Escuela de Agricultura de la Región Tropical Húmeda) de Costa Rica pueden y de hecho ofrecen sus conocimientos especializados, también se sugiere prestar apoyo a la obtención de títulos de postgrado en el reconocido sistema universitario estadounidense conocido como "*land grant*" (dotación de terrenos), al recomendar al menos a 10 estudiantes anualmente. Además, debido a la vital importancia de las disciplinas agrocomerciales aplicadas, también se debe prestar apoyo a los estudiantes para que asistan a programas como el de maestría en agronegocios del INCAE.
2. *Preparación universitaria.* Aunque algunas universidades privadas también ofrecen capacitación, la Universidad Nacional Agrícola es la principal institución encargada de titular estudiantes para el mercado laboral del sector rural nicaragüense. Sin embargo, debido a los cambios que se producen en el mercado laboral, se requiere efectuar ajustes en los planes de estudio para permitir que los estudiantes graduados resuelvan los numerosos problemas técnicos y analíticos, los cuales van desde los retos que enfrenta el productor hasta el acceso al mercado global. Se recomienda que el personal de alto nivel del Zamorano y de alguna universidad estadounidense que pertenezca al sistema de dotación de terrenos revisen ampliamente el plan de estudios para incluir una interacción con el sector privado y así evaluar la demanda existente. Esta revisión generaría un plan de estudios propuesto que podría satisfacer las necesidades de esta nueva era.
3. *Educación vocacional.* Nicaragua no cuenta con centros de capacitación vocacional para preparar eficientemente a sus técnicos. Esta es una deficiencia que se identificó en varias ocasiones durante el presente estudio. Por ello, es necesaria la conducción de una revisión del tema con la asistencia de los entes donantes, ya que podría estimular el desarrollo de una propuesta para obtener financiamiento externo.

Una mayor sensibilización y comprensión acerca de los requisitos reglamentarios del CAFTA-DR. Hasta ahora, se ha ofrecido muy poca información acerca de los requisitos y los servicios reglamentarios, jurídicos y de inspección altamente técnicos (que van desde el cumplimiento de las normas técnicas hasta los derechos de propiedad intelectual) que se necesitan para fomentar la inversión y las exportaciones bajo el CAFTA-DR. A pesar de que se han establecido leyes y sistemas reglamentarios iniciales, existe una constante preocupación debido a que aún no existen los niveles adecuados de destrezas y los presupuestos para que estos sistemas sean operativos. Para "institucionalizar" estos servicios básicos, deben identificarse y fortalecerse diversos elementos que son decisivos.

Por ejemplo, actualmente, los importantes servicios de inspección sanitaria animal y vegetal que ofrece la DGPSA, se financian con ayuda de USDA y del BID. Sin embargo, la DGPSA ha informado que el financiamiento vencerá en el 2008, lo cual pone en un grave peligro el futuro de estos servicios esenciales. Algunos actores indican que la capacidad técnica de este servicio también se ha debilitado debido, en parte, a la renovación del personal que experimenta la institución. Es evidente que, debido al papel tan fundamental de estos servicios para apoyar la producción y las exportaciones, este asunto requerirá de una atención y rectificación inmediatas. Para poder ofrecer a las autoridades nicaragüenses (y posiblemente a los entes donantes) el mejor marco para comprender cuál es la capacidad necesaria para ofrecer y prestar servicios esenciales, se recomienda que USDA y USAID evalúen esta unidad, a fin de valorar los sistemas operativos y manuales, el personal técnico, las necesidades de los laboratorios y la verdadera capacidad institucional en el contexto que se prevé en torno a un aumento de las necesidades.

Un aspecto adicional pero relacionado con lo anterior es el fomento de la Agenda Complementaria, que es el programa que aprobó el órgano legislativo para establecer un marco jurídico de servicios gubernamentales para respaldar el crecimiento de Nicaragua bajo el CAFTA-DR. La Agenda Complementaria se aprobó como anexo del tratado y describe una estructura integral, desde aspectos sobre el cumplimiento de los reglamentos laborales hasta un aumento de la competitividad nacional. Aunque este fue un esfuerzo multipartidista que contó con un amplio apoyo cuando se aprobó, el actual entorno político y una agenda complementaria más compleja que se base en este análisis pueden requerir de diferentes enfoques para impulsar este importante esfuerzo nacional que ha estado estancado durante mucho tiempo.

La facilitación del acceso a los servicios financieros de apoyo. En reiteradas ocasiones durante este estudio, se mencionó el acceso limitado al capital como un grave obstáculo para el crecimiento, particularmente en las discusiones sobre las inversiones a nivel agrícola que se necesitarían para facilitar la diversificación rural. Al mismo tiempo, debido al mayor interés sectorial y a la creciente demanda crediticia, con base principalmente en el aumento de las exportaciones y el auge de los precios de los productos básicos, durante los últimos años ha sido posible disponer de nuevas fuentes de financiamiento y de servicios financieros. Evidentemente, aunque este es un problema muy importante, especialmente cuando los desembolsos crediticios más grandes se basan en derechos de propiedad no existentes, las estructuras como las que emplea Agropecuaria LAFISE muestran un gran potencial. Este entorno cada vez más positivo se propicia aún más gracias a la existencia de vínculos adicionales entre los productores y los compradores de empresas extranjeras, tales como los que se establecieron entre Starbucks y Nestlé con grupos numerosos de productores de café y de cacao, respectivamente. De igual forma, las nuevas iniciativas multisectoriales, tal como la Alianza para la Creación de Oportunidades de Desarrollo Rural a través de Relaciones Agroempresariales (ACORDAR), de USAID/CRS, y otros proyectos que financian los entes donantes para promover los conglomerados (*clústers*) también ofrecen opciones y oportunidades muy atractivas. Estos enfoques identifican y funcionan mediante grupos muy bien seleccionados y consolidados, ofrecen asistencia técnica y acceso a mercados mejor remunerados, y reducen los riesgos y los gastos administrativos a través de las economías de escala. Estas exitosas experiencias deben comprenderse y presentarse de mejor forma para que la comunidad financiera y bancaria tenga presente su potencial para lograr el éxito y obtener ganancias.

Una mayor coordinación y focalización de los entes donantes. Tal como se mencionó anteriormente, el gobierno de Nicaragua depende de la ayuda de diversos donantes en el sector rural y se espera que esta situación vaya en aumento. Al mismo tiempo, aunque por lo general los ministerios gubernamentales agradecen la ayuda de los entes donantes, existe una creciente opinión de que los recursos deben centrarse en las prioridades del país dentro de un marco estratégico nacional. También parece evidente que es necesario prestar más atención a la elaboración de estrategias y fortalecer la nueva base de apoyo institucional en el marco de la globalización y los distintos tratados de libre comercio. Además, tanto el gobierno de Nicaragua como los actores del sector privado expresaron su preocupación por las actividades de los entes donantes con respecto a los compromisos limitados a largo plazo, al período reducido de implementación y a la limitada sostenibilidad de las actividades y los resultados de los proyectos, una vez que se retira el financiamiento. Según diversas fuentes, en muchos casos, bajo estos bien intencionados esfuerzos, se crearon dependencias malsanas, cuando la capacidad de competitividad e independencia nacional más bien debía haberse intensificado. Debido a la vital importancia de los recursos de los entes donantes, es posible la generación de ganancias y un mayor rendimiento si se concentran y se coordinan de mejor forma todos estos esfuerzos.

La función de facilitación del Comité del CAFTA-DR para el Fortalecimiento de la Capacidad Comercial. El mandato del Comité del CAFTA-DR para el Fortalecimiento de la Capacidad Comercial es ayudar a fomentar el proceso de transformación que deben enfrentar las partes del acuerdo. El Comité se encuentra en una situación ventajosa para fungir como ente facilitador entre una amplia gama de actores, tales como funcionarios del sector público (comercio, agricultura y finanzas), el sector privado y otros donantes. Para desempeñar este papel, el Comité podría desear establecer un subcomité que se centre en la promoción de la diversificación agrícola impulsada por el comercio, al ofrecer un mecanismo de coordinación/facilitación para ayudar a los países que forman parte del CAFTA-DR y a los entes donantes a movilizar el apoyo necesario para lograr su objetivo general y mantener el dinamismo requerido para su consecución. Para ayudar a mantener este subcomité, se recomienda que cada una de las partes designe a un representante oficial adecuado dentro del mismo, con la autoridad suficiente para coordinar esfuerzos con los funcionarios públicos y el sector privado en el ámbito interno.

Coordinación con los entes donantes. Se necesita una cantidad considerable de apoyo técnico y financiero para el éxito del proceso de diversificación agrícola. Una coordinación más intensa entre las agencias donantes ayudará a continuar centrándose en la necesidad de aumentar el apoyo financiero y de velar por que los recursos se inviertan para lograr el máximo impacto posible en la aceleración de la diversificación agrícola impulsada por el comercio. En algunos casos, ya están en marcha procesos de coordinación entre los entes donantes dentro de un país. El Comité para el Fortalecimiento de la Capacidad Comercial, en estrecha coordinación con los funcionarios de USAID en el país, está en una posición ventajosa para facilitar esta coordinación, en apoyo a los esfuerzos de los países para diversificar sus sectores agropecuarios. Entre más puedan los gobiernos de Nicaragua y de los Estados Unidos acelerar el desembolso de fondos y la implementación de programas, al igual que incidir en el diseño de programas con las instituciones financieras multilaterales, más pronto se podrá avanzar en el proceso de diversificación agrícola impulsada por el comercio. El plan estratégico que se mencionó con

anterioridad puede utilizarse como herramienta para dirigir y forjar futuras iniciativas de asistencia.

La priorización de beneficios bajo el CAFTA-DR. Debido a la vital importancia que reviste el CAFTA-DR en la región, el apoyo de los entes donantes (previsto o probable) y la relevancia de introducir cuanto antes las iniciativas para la diversificación rural, proponemos el establecimiento de una revisión bilateral conducida con regularidad, en conexión con la reunión anual de la Comisión del Acuerdo del CAFTA-DR.

I. BIBLIOGRAFÍA CITADA

Agropecuaria LAFISE. 2006. *A La Fija*. Managua, Nicaragua.

Asamblea Nacional de la Republica de Nicaragua. 2005. *Decreto: De Aprobación del Tratado de Libre Comercio Centroamericano/Estados Unidos de América-Republica Dominicana (CAFTA-DR)*. Managua, Nicaragua.

Asociación de Productores y Exportadores de Nicaragua (APEN). 2007. Página de Internet. <http://www.apen.org.ni/>.

Banco Central de Nicaragua (BCN). 2007. *Anuario de Estadísticas Económicas 2001-2006*. Managua, Nicaragua.

Banco Central de Nicaragua (BCN). 2007a. Página de Internet. <http://www.bcn.gob.ni/>

Banco de Guatemala. 2007. Página de Internet. <http://www.banguat.gob.gt/>.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID). 1964. *Agricultural Development in Latin America*. Washington, D.C.

Banco Mundial. 2003a. *Agriculture in Nicaragua: Promoting Competitiveness and Stimulating Broad-Based Growth*. Banco Mundial: Washington, D.C.

Banco Mundial. 2003b. “Nicaragua, Reporte de Pobreza: Aumentando el bienestar y reduciendo la Vulnerabilidad.” Informe No. 26128-NI, 23 de diciembre del 2003. Banco Mundial: Washington, D.C.

Banco Mundial. 2007a. “Agricultural Innovation System Assessment for Poverty Reduction in Nicaragua.” Documento del Proyecto de Tecnología Agrícola Fase II (PTA-II). Banco Mundial: Washington, D.C.

Banco Mundial. 2007b. “Evaluación de la Pobreza en Nicaragua” Informe No. 39736 - NI. Managua, Nicaragua: Banco Mundial.

Banco Mundial. 2007c. “Nicaragua – Projects and Programs: Active Projects.” <http://web.worldbank.org/external/default/main?menuPK=287232&pagePK=141155&piPK=141124&theSitePK=258689>, consultado el 11 de octubre del 2007.

Banco Mundial. 2007d. *World Development Indicators Online*. Washington, D.C.

Bathrick, David. 1981. *Agricultural Credit for Small Farm Development: Policies and Practices*. Westview Press: Boulder, Colorado.

Berthelon, Matias, Diana Kruger, y Diana Saavedra. 2006. “Distortions to Agricultural Incentives in Nicaragua”. Documento investigativo del Banco Mundial “Distortions to Agricultural Incentives”.

Bussolo, Maurizio y Yoko, Niimi. 2005. “Do the Poor Benefit from Regional Trade Pacts? An Illustration from the Central American Free Trade Agreement in Nicaragua”. Documento elaborado para la octava Conferencia Anual sobre Análisis Económicos Globales, junio del 2005, Lubeck, Alemania.

Cámara de Industrias de Nicaragua (CADIN). 2007. Página de Internet. <http://www.cadin.org.ni/>.

Centro de Trámites de Exportaciones (CETREX). 2007. Página de Internet. <http://www.cetrex.gob.ni/>.

Centro para la Promoción, la Investigación y el Desarrollo Rural y Social (CIPRES). 2007. “Programa Productivo Alimentario”. Cuadernos de CIPRES No. 28. Managua, Nicaragua.

Consejo Superior de la Empresa Privada (COSEP). 2007. “Ejes de Desarrollo”. Managua, Nicaragua.

Corporación Reto del Milenio. 2007. “Nicaragua – Compact-Eligible Country Report, September 2007”. Washington, D.C.

Cromwell, Elizabeth, Cecilia Luttrell, Andrew Shepherd y Steve Wiggins. 2005. “Poverty Reduction Strategies and the Rural Productive Sectors: Insights from Malawi, Nicaragua, and Vietnam.” Overseas Development Institute. Londres, Reino Unido.

FUNIDES. 2007. *Evolución Económica Nicaragüense 1978-2006*. Managua, Nicaragua.

Gobierno de Nicaragua 2007. “Programa Económico-Financiero 2007-2010”. Managua, Nicaragua.

Gobierno de Nicaragua 2005. Managua, Nicaragua. “Plan de Implementación de los Tratados de Libre Comercio”. Managua, Nicaragua.

Harberger, Arnold. 2007. “The Nicaraguan Economy: Situation and Prospects.” USAID/Nicaragua: Managua, Nicaragua.

Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). 2004. “Estudio de las Exportaciones y Sustitución de Importaciones Agropecuarios de Nicaragua”. Managua, Nicaragua.

Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). 2005. “Informe Anual 2005”. Managua, Nicaragua.

Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). 2006. “Informe Anual 2006”. Managua, Nicaragua.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC). 2002. “Tercer Censo Nacional Agropecuario (III CENAGRO)”. Managua, Nicaragua.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. 2006. “Informe General sobre Encuesta de Hogares, Para Medición del Empleo Noviembre 2005”. Managua, Nicaragua.

Laird, Larry K. 1976. “The Impact of Nicaragua’s Agricultural Revolution 1940-1950.” In Steffen W. Schmidt y Helen Hoyt Schmidt, editores, *Latin America: Rural Life and Agrarian Problems*. Actas de la Conferencia NALAS de 1976, Universidad Estatal de Iowa.

Ministerio Agropecuario y Forestal (MAGFOR). 2005. “PRORURAL Nicaragua: Documento de Políticas y Estrategias”. Managua, Nicaragua.

Ministerio Agropecuario y Forestal (MAGFOR). 2007. Página de Internet. <http://www.magfor.gob.ni/>.

Ministerio de Fomento Industria y Comercio (MIFIC). 2004. “Estudio de Oferta Exportable Real y Potencial de Nicaragua”. Managua, Nicaragua.

Ministerio de Fomento Industria y Comercio (MIFIC). 2005. “Plan de Implementación de los Tratados de Libre Comercio”. Managua, Nicaragua.

Ministerio de Fomento Industria y Comercio (MIFIC). 2007. “Política Comercial Externa de Nicaragua 2007-2012”. Managua, Nicaragua.

NICAEXPORT. 2007. Página de Internet. <http://www.nicaexport.com.ni/>.

ProNicaragua. 2007. Entrevista con Mario España y Vinitisia Leyton (9/5/2007) Managua, Nicaragua.

ProNicaragua. 2007a. Página de Internet. <http://www.pronicaragua.org.ni/>.

Taylor, J. Edward, Antonio Yúnez Naude y Nancy Jesurun Clements. 2006. “[Los Posibles Efectos de la Liberación Comercial en los Hogares Rurales Centroamericanos a partir de un Modelo Desagregado para la Economía Rural.](#)” Estudio sectorial y económico. Instituto Interamericano de Desarrollo: Washington, D.C.

Unión de Productores Agropecuarios de Nicaragua (UPANIC). 2007a. Página de Internet. <http://www.upanic.org.ni/>

Vodusek, Ziga, Erick Zeballos, Jaime Granados, y Alberto Barreix. 2007. “Nicaragua: Inserción Internacional en Beneficio de la Mayoría”. Borrador, Documento de Trabajo INTAL/ITD. Instituto Interamericano de Desarrollo: Washington, D.C.

J. LISTA DE PERSONAS ENTREVISTADAS

Nicaragua		
Nombre	Título	Afiliación
Sector público		
Humberto Argüello	Director, Comisión Nacional de Promoción de Exportaciones	Ministerio de Fomento, Industria y Comercio (MIFIC)
Roberto Brenes	Director ejecutivo	Centro de Exportaciones e Inversiones (NICAEXPORT)
Lastenia Enríquez	Gerente, relaciones comerciales	NICAEXPORT
Silvio Ortiz	Gerente, desarrollo empresarial	NICAEXPORT
Sonia Somarraba	Directora general, comercio exterior	MIFIC
Jesús Bermúdez	Director, aplicación de tratados	MIFIC
Arturo Solórzano	Director, desarrollo industrial	MIFIC
Pedro Blandón	Coordinador nacional de políticas industriales (consultor del PNUD)	MIFIC
Vinnitsia Leytón	Gerente, promoción de inversión agrocomercial y forestal	PRONicaragua
Mario España	Gerente, promoción de inversión en manufacturas	PRONicaragua
Guillermo Ibarra	Director general	Dirección General de Protección y Sanidad Agropecuaria (DGPSA)
Donald Picado	Jefe, Departamento de Inspecciones Agrícolas	(DGPSA)
Claudia Tijerino	Director, cooperación externa	Ministerio Agropecuario y Forestal (MAGFOR)
Julio Castillo	Director general de políticas	MAGFOR
Orlando Solórzano	Ministro	MIFIC
Azucena Castillo	Representante (ALN) Ex ministra	Asamblea Nacional de Nicaragua MIFIC (Administración de Enrique Bolaños)
Arlene de Franco	Ex gerente Directora, recursos naturales	Comisión Presidencial de Competitividad (Administración de Enrique Bolaños) MIFIC (Administración de Enrique Bolaños)
Henry Pedroza	Director de investigaciones	Instituto Nicaragüense de Tecnología Agropecuaria (INTA)
Sector privado		
Ana Cecilia Vega	Directora ejecutiva	Cámara de Industrias de Nicaragua (CADIN)
Enrique Zamora	Gerente general Presidente	Agropecuaria LAFISE Asociación de Productores y Exportadores de Nicaragua
Jorge Brenes	General Manager	Asociación de Productores y Exportadores de Nicaragua
Donald Tuckler	Secretario ejecutivo	Asociación Nicaragüense de Avicultores y Productores de Alimentos (ANAPA)
Mario Amador	Presidente Gerente general	Cámara de Industrias de Nicaragua Comité Nacional de Productores de Azúcar de Nicaragua

Nicaragua		
Nombre	Título	Afiliación
Mario Salvo Horvilleur	Director técnico corporativo Ex ministro	Eskimo, S.A. MAGFOR (Administración de Enrique Bolaños)
Jorge Medina	Asistente de la Dirección Técnica	Eskimo, S.A.
Wilfredo Severino Escobar	Presidente	Asociación de Productores de Santa Lucía (ASOPROL)
Efraín García Mendoza	Gerente general	ASOPROL
Alfredo Marín	Director ejecutivo	Industrial San Martín (procesadora de carne)
Gabriel Solórzano	Presidente	FINDESA
Roberto Bendaña	Productor de café, empresario y especialista en competitividad	
Manuel Alvarez Solórzano	Vicepresidente Presidente	Unión de Productores Agropecuarios de Nicaragua (UPANIC) Asociación Nacional de Productores de Sorgo (ANPROSOR)
Felipe Arguello	Director ejecutivo	UPANIC
Fernando Mansell	Presidente	Asociación Nacional de Arroceros de Nicaragua (ANAR)
Francisco Vargas García	Secretario ejecutivo	ANPROSOR
Instituciones multilaterales e internacionales		
Carlos Siezar	Especialista en el sector privado	Banco Mundial
Jaime Cofre	Especialista sectorial	Banco Interamericano de Desarrollo
Carmen Alvarado	Oficial de programas para Centroamérica	Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE)
ONGs, sector académico y otros		
Luís Alaniz	Economista	Fundación Nicaragüense para el Desarrollo Económico y Social (FUNIDES)
Yessenia Téllez	Economista	FUNIDES
Gerardo Escudero	Representante en Nicaragua	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA)
Pedro Cussianovich	Especialista en agricultura orgánica	IICA
Roberto Rondón	Consultor de bioenergía	IICA
Rafael Salazar	Representante nacional	Universidad Estatal de Michigan
Karla Schiebel	Directora de mercadeo	Escuela de Negocios INCAE
Felipe Pérez	Profesor	Escuela de Negocios INCAE
Verónica Solís	Directora, programas ejecutivos	Escuela de Negocios INCAE
James Johnson	Consultor de agronegocios	
Jefferson Shriver	Subdirector	Catholic Relief Services
Telémaco Talavera	Presidente Presidente	Universidad Nacional Agraria (UNA) Consejo Nacional de Universidades
Maritza Obando	Consultora	Proyecto Red de Innovación Agrícola (IICA/COSUDE)
Diana Saavedra	Especialista en políticas	IICA

Nicaragua		
Nombre	Título	Afiliación
Agencias del gobierno de los Estados Unidos		
Steven Fondriest	Jefe, Oficina de Comercio y Agronegocios	USAID/Nicaragua
Tim O'Hare	Economista superior	USAID/Nicaragua
Adriana Moreno Blanco	Representante nacional de MFEWS	USAID/Proyecto MFEWS
Carlos Vega	Coordinador del país - Nicaragua	USAID/Programa de Comercio Regional CAFTA-DR
Carlos Bravo	Jefe de misión	USAID/Proyecto PROCAFTA
Margarita Cruz	Asesora superior de comercio	USAID/ Proyecto PROCAFTA
David Krzywda	Oficial económico	Embajada de los Estados Unidos
Naomi C. Fellows	Oficial económica	Embajada de los Estados Unidos
Ervin Leiva	Especialista agrícola	Departamento de Agricultura de los Estados Unidos – Servicio Agrícola Externo
Eddy A. Jerez	Subdirector residente	Corporación Reto del Milenio