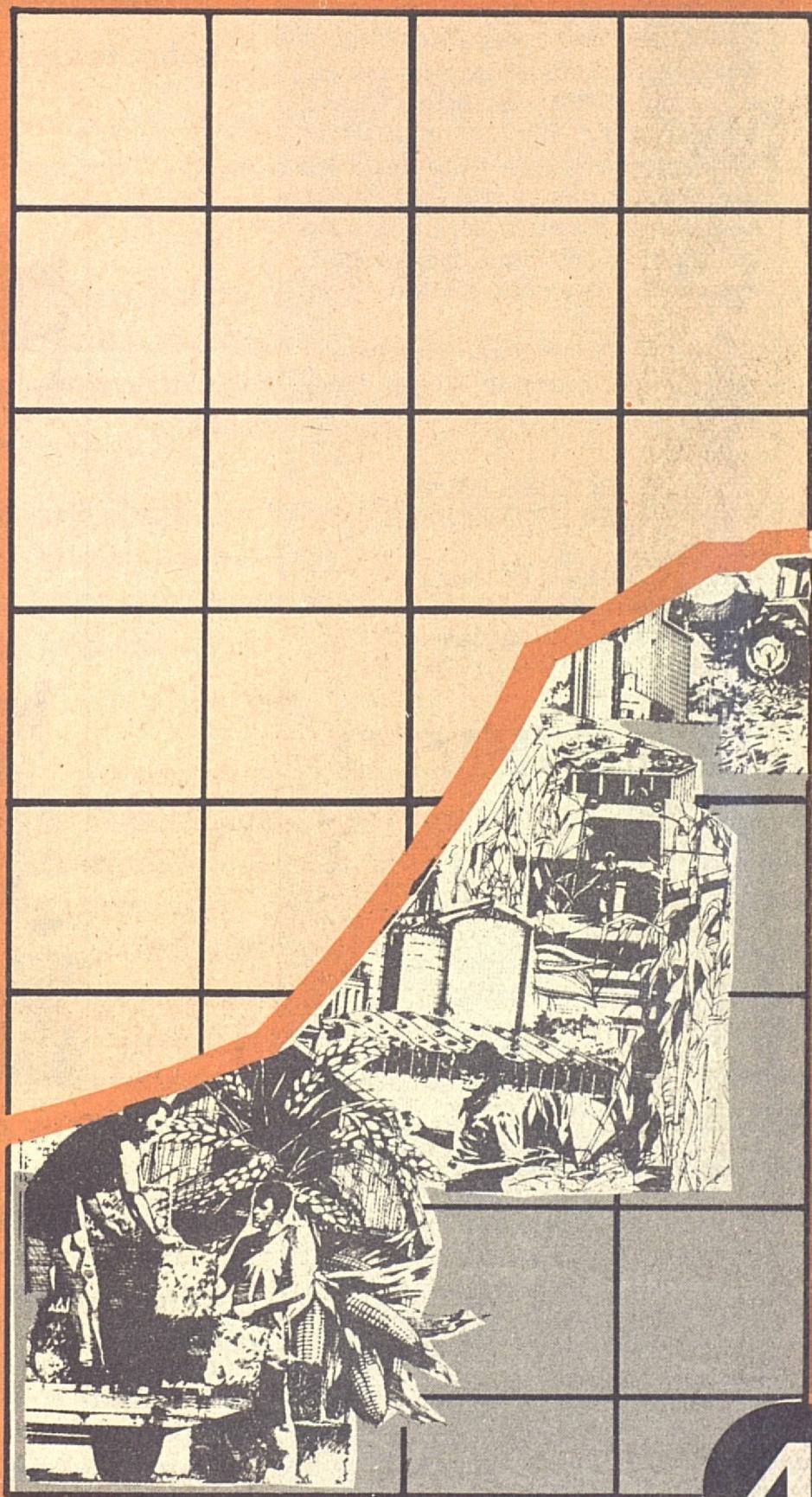


- incidencia del programa de ajuste estructural sobre la agricultura y la seguridad alimentaria
- reseña de leyes

¿es compatible
el ajuste
estructural
con la seguridad
alimentaria?



MOMENTO

Es una publicación periódica del Departamento de Investigaciones de la Asociación de Invesatigación y Estudios Sociales (ASIES).

Las opiniones vertidas en sus páginas son las de los autores y no expresan necesariamente las de la Asociación.

Se deja constancia que debido a la imposibilidad de atender a todos los lectores que envían sus comentarios y efectúan preguntas a nuestra sección TRIBUNA ABIERTA, nos reservamos el derecho de publicar los comentarios y responder a las preguntas que, a nuestro juicio, sean de mayor interés para todos y estén más relacionadas con los temas tratados en la revista.

Se autoriza la reproducción total o parcial del contenido, siempre que se cite la fuente. SE SOLICITA CANJE.

SUSCRIPCIONES Y
CORRESPONDENCIA

10 Calle 7-60, Zona 9
Apartado Postal 1005A
Guatemala, Centro América
Teléfonos: 347178 y 347179

MOMENTO

AÑO V No. 4 - 1990

DIRECCION:

Irma Raquel Zelaya
Arnoldo Kuestermann
Miguel Ángel Balcárcel
(Coordinador)

AUTORES

(Seminario ASIES/ CADESA)
Editor:
Guillermo Scheel O.

EDICION:

PRO "MOMENTO"

MOMENTO

Creación nombre y concepto:
Miguel Ángel Balcárcel

DISEÑO Y LOGOTIPO:
Manuel Corleto

IMPRESION:

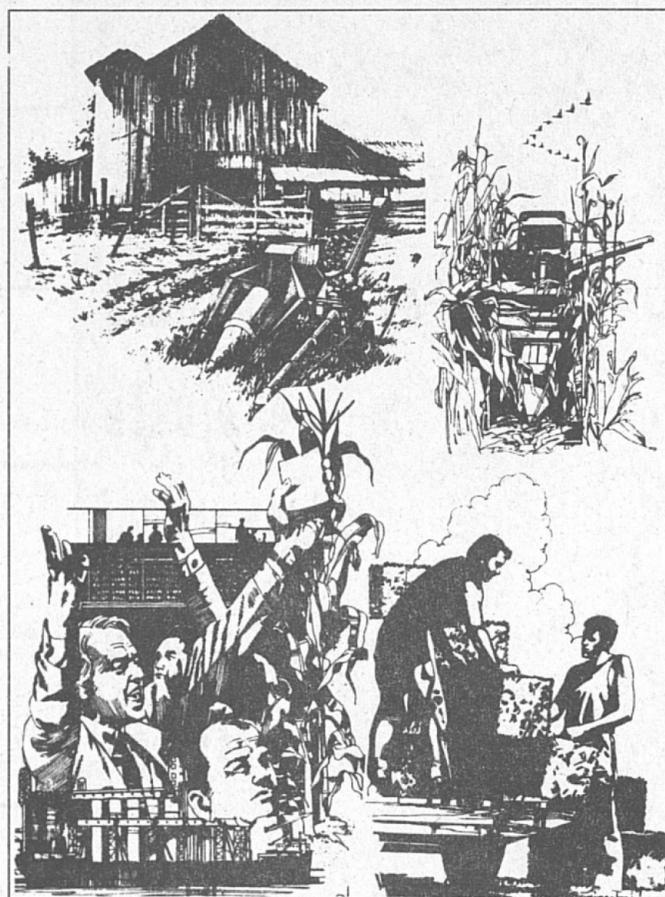
Centro Impresor Piedra Santa

en este número:

1 un momento por favor



2 incidencia del programa de ajuste estructural sobre la agricultura y la seguridad alimentaria



11 reseña de leyes

La Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES) de Guatemala, surgida en 1979 y fundada en 1982, es una entidad de carácter privado, de servicio, cultural y no lucrativa, formada por personas interesadas en la reflexión, análisis e investigación científica de la realidad nacional, con el objeto de estimular el interés general para la búsqueda y realización de soluciones concretas a la problemática atinente al país, inspirada en el principio de la participación ciudadana.

un momento, por favor

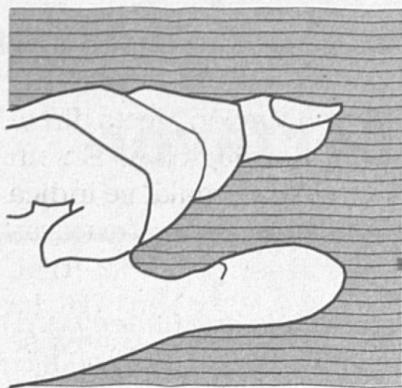
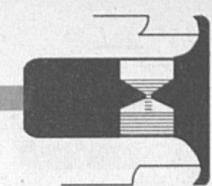
Tomando en cuenta la importancia que tienen para el desarrollo económico y social las políticas macroeconómicas adoptadas por las autoridades del país, se celebró en esta ciudad, del 19 al 21 de marzo del año en curso, un importante seminario denominado: "Guatemala: Políticas Macroeconómicas y su Impacto en la Agricultura y la Seguridad Alimentaria", promovido conjuntamente por ASIES y el Consejo de Acción de Apoyo al Desarrollo Económico y Social de Centroamérica (CADESCA).

Como su título lo indica, en el encuentro se examinaron los principales efectos que sobre el sector agrícola y la seguridad alimentaria podrá tener la nueva estrategia de desarrollo que se impulsa en el país.

El seminario contó con la participación de profesionales nacionales y funcionarios de CADESCA, cuyas exposiciones sirvieron de base para la discusión de los diferentes temas en las tres mesas de trabajo en que se integraron los participantes.

MOMENTO presenta en este número, un resumen de los aspectos de mayor importancia de las exposiciones realizadas sobre el Programa de Ajuste Estructural (PAE), el sector agrícola y sobre la seguridad alimentaria. Además, se recogen las conclusiones de las mesas de trabajo sobre los efectos del ajuste en este último tema. Para ello, el resumen se ha dividido en tres grandes partes: a) el Programa de Ajuste Estructural, sus características, potencialidades, medidas de política ya adoptadas y el programa de ajuste sectorial Agropecuario (PASA); b) la seguridad alimentaria y el PAE que incluye un análisis sobre la situación actual de la agricultura en el país, y c) las conclusiones, en las cuales se recogen las medidas complementarias que tendrían que adoptarse para reducir el costo de ajuste, teniendo siempre en mente la seguridad alimentaria.

En la sección de Reseña de Leyes publicamos las correspondientes al mes de febrero de 1990.



Sobre la agricultura y la seguridad alimentaria

(incidencia del programa de ajuste estructural)

I. EL PROGRAMA DE AJUSTE ESTRUCTURAL (PAE)

A. CONSIDERACIONES GENERALES

Estos programas, promovidos por el Banco Mundial (BIRF), consideran que la actual crisis económica de los países en desarrollo tiene carácter estructural, debido básicamente a crecientes desequilibrios en su comercio exterior, en el movimiento de capitales y en sus finanzas públicas. Además, mientras se deterioraban los indicadores económicos de estos países, como fruto de los desequilibrios indicados, ocurrían profundas transformaciones en la economía y comercio mundiales, determinando para los países en desarrollo la necesidad no sólo de estabilizar sus economías, sino de realizar los esfuerzos necesarios para insertarse en las nuevas corrientes económicas, comerciales y financieras internacionales.^{1/}

Uno de los efectos más importantes de la crisis en los países en desarrollo, especialmente en los latinoamericanos, es la sensible escasez de divisas, no lográndose atender los compromisos de la deuda externa (amortización del capital más intereses), ni las sostenidas necesidades de importación por la estructura productiva existente. De esa manera, se cuestiona en la actualidad el

modelo de sustitución de importaciones, que generó una producción industrial fuertemente subsidiada e ineficiente, y que, entre otros efectos, inhibió el desarrollo del sector agropecuario. Por otra parte, la inadecuada intervención del Estado en la producción, en la comercialización, en el mercado laboral y en el sector financiero, coadyuvó también a la ineficiente asignación de los recursos.

El Programa se propone modernizar la economía, hacerla eficiente y eliminar las distorsiones existentes, liberalizándose los mecanismos de precios para corregir las disparidades de los precios relativos, tanto internos como de éstos con los del exterior, reforzando los vínculos con la economía mundial mediante la apertura comercial total.

El Programa requiere de seis estrategias macroeconómicas, de las cuales solamente la primera se refiere a la demanda y las demás a la oferta, a saber: el manejo de la demanda agregada; reasignación de los recursos; incrementos del ahorro externo; aumento del ahorro interno; racionalización del uso de los recursos y desarticulación de los obstáculos al desarrollo del capital. Estas grandes estrategias deben implementarse con políticas económicas y otras medidas relacionadas con los precios, la política fiscal, monetaria, de comercio, reformas institucionales y una política orientada a la tenencia y uso de la tierra.

1. La eficiencia y el comercio internacional

Los PAE postulan que el mecanismo de precios internacionales debiera definir las formas de inserción de las economías de los

países en desarrollo al mercado mundial. Para el efecto, el Banco Mundial propone para los países centroamericanos un arancel del 20% y la eliminación de las cuotas de exportación e importación.

Sin embargo, el arancel del 20% resultaría insuficiente para darle competitividad a la producción local, y, en el caso de la agricultura, debe considerarse la diferencia abismal que en materia de tecnología existe entre los productores locales y los de los países industrializados; el alto grado de protección que esos países prestan a su producción e ingresos, así como el carácter oligopólico del mercado mundial de productos agrícolas que ellos mismos controlan.

Los precios internacionales no reflejan la eficiencia de la producción ni el costo de oportunidad de los recursos, y aunque así fuera, cada país debe tener sus propios objetivos en materia de desarrollo, sobre todo en el caso de la seguridad alimentaria. Por tanto, el arancel del 20% que contemplan los PAE para los países centroamericanos, no permitiría lograr un nivel de competencia entre los agricultores de unos y otros países.

2. El impacto en la agricultura y la seguridad alimentaria

El PAE da mayor importancia a la agricultura en el proceso de crecimiento, orientándola a la exportación y profundizando la dependencia del país de los mercados internacionales. Para ello, la racionalidad del mercado requiere que se eliminen las distorsiones de los precios relativos, lo que implica liberar, o por lo menos aumentar la tasa de interés, los precios de los insumos y en general, de todos los bienes y servicios. Todo esto tiende a elevar los costos de producción, lo que aunado a la liberalización del comercio exterior, implicaría la sustitución interna por importaciones. Los más afectados serían los pequeños y medianos productores de alimentos.

Por otra parte, la devaluación afecta directamente los costos de producción. En un estudio reciente sobre Guatemala, se indica que una devaluación del 100%, implica alzas en los costos de producción del arroz, frijol, maíz y trigo del 19.0, 9.4, 19.2 y 18.7%. La situación para el pequeño productor se agrava si se considera la rigidez que muestran los precios que recibe al vender la producción.

3. Las perspectivas de la agroexportación

La agroexportación ha perdido su dinámica de crecimiento, pero deberán mantenerse sus niveles de producción y expandirlos si es posible, a la par que se desarrolla una estructura agroexportadora moderna. La baja elasticidad de la demanda de los productos tradicionales y las políticas proteccionistas que tienen los países industrializados, no permite esperar mayores exportaciones vía la devaluación de la moneda. Debe tomarse en cuenta también que no todos los productores exportan directamente, y que las empresas exportadoras absorben una parte importante de los beneficios derivados de la devaluación y como la producción exportable tiene un alto componente importado, la devaluación afecta directamente los costos de producción. En el caso del algodón, café y caña de azúcar, se estima también para el caso de Guatemala, que una devaluación del 100% afecta los costos en un 52, 41 y 16 por ciento, respectivamente.

4. Las exportaciones no tradicionales

La promoción de la exportación no tradicional tiene por objeto aumentar el número de productos exportables, reducir la dependencia del país de pocos productos de exportación, aprovechar las ventajas naturales (carácter tropical del país y mano de obra barata), aumentar el empleo agrícola y

1/ Este tema fue abordado en "Tribuna Abierta" del MOMENTO No. 10 de 1989 (N.E).

generar una dinámica inversionista en el sector agropecuario que tienda a su modernización. Sin embargo, conviene cuestionar algunos supuestos y condiciones del Programa.

- Insistir en una política de exportar materias primas, significa negar de nuevo la posibilidad de industrializar al país y obtener un valor agregado mayor.
- Establecer una estructura nueva de producción requiere la inversión de recursos financieros considerables para el establecimiento de las plantaciones, capacitación, adopción de tecnología, comercialización etcétera, y dada la escasez de recursos locales y de fuentes internacionales de financiamiento, la asignación de esos recursos a nuevas actividades y el apoyo que deberá prestarse a la agroexportación, implicará una reducción drástica del crédito destinado a la producción de alimentos.
- La agroexportación tradicional continuará siendo importante, pero la tendencia es a desarticularla para dar paso a actividades más dinámicas, lo que significará profundizar la irracionalidad que se da al uso de la biomasa agrícola, perder lo que ha costado tantos años aprender, como es el manejo de la agroexportación, su avance tecnológico, las cuantiosas inversiones realizadas y la agroindustria.
- El Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional están promoviendo la adopción de los programas de ajuste en 36 países en desarrollo, y el mercado principal, los Estados Unidos, es sumamente reducido para los productos agrícolas no tradicionales. Un estudio reciente elaborado en Honduras sobre este mercado, concluye que de 28 productos estudiados, solamente el cacao tiene un mercado mayor de los US\$3,000.0 millones, y cinco productos tienen un mercado mayor de los US\$100.0 millones, entre ellos el de

flores (US\$317.0 millones) y la pimienta negra (US\$200.0 millones). Estos productos los exportan varios países de América Latina, y los países industrializados están tratando de producirlos o sustituirlos mediante la biotecnología.

- En el caso del mercado norteamericano, la estrategia está basada en 18 productos, cuya producción requiere de una tecnología cara, que deberá importarse, agravando la dependencia tecnológica del país. Además, requerirá de grandes inversiones, tanto por parte de los empresarios como del Estado, que no necesariamente significarán rentabilidad. Este problema se resuelve en los países industrializados mediante subsidios a la producción.
- La lógica del nuevo modelo de crecimiento indica que con las divisas generadas por la exportación, principalmente la no tradicional, se importarán los alimentos que no puedan producirse en el país en condiciones competitivas. Sin embargo, se han señalado algunas de las razones que permiten cuestionar que como resultado del Programa, se establezcan flujos constantes y crecientes de divisas. Por otro lado, el modelo no es coherente con el problema del desempleo en las dimensiones que ha alcanzado en el país, y menos si se agravara en el futuro.
- La acción del sector público se reduciría a prestar los servicios que el mercado no puede suplir, tales como el riego para pequeños productores, pero se tendería al abandono de los grandes proyectos de riego que están actualmente en estudio, y que afectarían probablemente la tenencia de la tierra. La tasa de interés dejaría de ser subsidiada para los pequeños productores, y se reducirían los programas de extensión y transferencia de tecnología, así como de comercialización.

B. PROGRAMA DE AJUSTE SECTORIAL AGROPECUARIO (PASA)

Estos programas dan un énfasis especial al papel futuro de la agricultura de los países en desarrollo, en donde constituye el principal sector productivo y la única respuesta viable para reemplazar el modelo de sustitución de importaciones, para lo cual se propone una mayor relación con el mercado mundial por medio del desarrollo de las exportaciones agrícolas no tradicionales.

La agricultura debe, por tanto, coadyuvar a resolver los problemas de la balanza de pagos, y para que logre un nivel de eficiencia mayor, los mecanismos de mercado deberán establecer los precios relativos de equilibrio, permitiendo así una asignación adecuada de los recursos. En última instancia, serán los precios internacionales los que definen la inserción de la agricultura y de la economía en general, al mercado mundial. Esto significa, por un lado, que los subsidios a la tasa de interés, los precios de los insumos y demás bienes deberán ser eliminados y por el otro, que la participación del Estado como ente regulador y como oferente y demandante de bienes y servicios, se reducirá.

En lo que se refiere a la agroexportación, se reconocen las perspectivas poco favorables que presenta el mercado mundial para los próximos años, por lo que este sector deberá expandirse hasta donde sea posible y desarrollar a la par, una agricultura de exportación alternativa. La agroexportación ya no será, en el futuro, el eje dinámico del crecimiento económico.

En resumen, se procura superar la deficiencia tradicional de la agroexportación, para generar divisas suficientes para cubrir la deuda externa y satisfacer las necesidades crecientes de divisas de la estructura productiva, para lo cual deberán promoverse las exportaciones agrícolas no tradicionales.

Las ventajas comparativas del país, especialmente su carácter tropical y la mano de obra barata, deberán aprovecharse para

diversificar a la agricultura y darle un carácter empresarial que le permita una eficiencia mayor y, por consiguiente, mayores volúmenes de producción, de exportación y de ocupación.

En lo que respecta a la seguridad alimentaria, se considera que la expansión de las exportaciones no tradicionales, especialmente, permitirán a los países importar los faltantes de alimentos, particularmente de aquellos en los cuales no sean competitivos.

C. PRINCIPALES MEDIDAS ADOPTADAS DENTRO DEL PROGRAMA DE AJUSTE ESTRUCTURAL

El ajuste estructural puede concebirse como sinónimo de modernización de la economía. En el caso latinoamericano, el ajuste es también una reacción al modelo de crecimiento seguido por la región en los últimos 20 años, que asigna al Estado un papel decisivo en la promoción del desarrollo económico y social; ahora se plantea una nueva política, que hace descansar esta tarea en la iniciativa privada y la fuerzas del mercado.

Si el ajuste estructural es sinónimo de modernización de la economía, el gobierno actual ha dado pasos decisivos en este sentido. El Programa no discute si el tamaño del gobierno debe ser grande o pequeño, en relación a las potencialidades y necesidades de los países, pero sí señala que el déficit fiscal es perjudicial. En el caso de Guatemala, la relación entre déficit y PIB se ha reducido de 3.4% en 1984 a 1.5% en 1986, 0.5 en 1987, 1.1% en 1988 y para 1989 se incrementó al 3.7% con un monto de Q.819.6 millones. Los indicadores anteriores incluyen las donaciones de AID como un ingreso corriente, pero si se consideran como ingresos de capital, aumentarían por ejemplo, en 1986, a 1.9 y en 1987 a 1.3%. Sin embargo, debe observarse que en 1989 el indicador, de cualquier manera, aumenta

significativamente. Asimismo, se considera que al déficit fiscal habría que agregar las pérdidas cambiarias del Banco de Guatemala, que prácticamente habían desaparecido en 1988, pero que en 1989 reaparecen.

En los últimos meses, las pérdidas cambiarias se originaron en el subsidio que se daba al tipo de cambio para la importación de combustibles, Q.3.22 por US\$1.00; en el mantenimiento del tipo de cambio de la fecha de apertura de las cartas de crédito de importación hasta su liquidación y, garantizando a los exportadores que los anticipos por exportaciones que ingresaron, se convertirían a moneda nacional al tipo de cambio vigente en la fecha de su liquidación. Estas decisiones en materia de política cambiaria implicaron una monetización importante aunque debe indicarse que el Banco de Guatemala recientemente dejó sin efecto esas medidas, con lo cual fueron suprimidas esas fuentes de monetización interna.

El banco central ha reducido el financiamiento del déficit fiscal, e inclusive, en 1986 y 1987, el endeudamiento neto del gobierno fue negativo, es decir, que el Banco captó más recursos del gobierno que los que le proporcionó. Para 1990 ha resuelto no conceder financiamiento adicional al gobierno, o sea que lo que se le dará será igual a lo que amortizará.

Debe señalarse también que la modernización de la economía implica que todos los agentes económicos que utilizan servicios, deben pagar por ello, y en ese caso, el gobierno, cuando utilice crédito deberá pagar por el mismo, como cualquier otro agente económico. Antes de 1985, pagaba al Banco de Guatemala, en promedio, el 2.5% anual en concepto de intereses y comisiones por el crédito que el Banco le otorgaba, pero ya en 1986 la tasa aumentó al 9.0% anual, porque se estimó que era la tasa de mercado en ese entonces. En todo caso, la nueva orientación de la política financiera tiende a que el gobierno pague el costo de mercado por los recursos que reciba de la banca central.

Otra medida importante para la modernización de la economía es la reducción de los aranceles que establece el Decreto 214-90, que tiende a reducir la protección a la industria para promover su eficiencia y hacerla competitiva dentro y fuera del país. Esto facilitará el ingreso de Guatemala al GATT, cuyas negociaciones están bastante encaminadas.

El PAE tiene un sesgo hacia las exportaciones, al desarrollo hacia afuera. Con ese propósito, el impuesto a las exportaciones establecido en 1986 ha venido reduciéndose y en junio de 1990 desaparecerá. Si se quiere exportar más, las exportaciones deberán ser cada vez más competitivas.

En lo que se refiere al campo financiero, la modernización de la economía requiere que el gobierno intervenga lo menos posible y que sea el mercado el que decida la asignación de los recursos y su costo. Con ese propósito, la Junta Monetaria liberalizó las tasas de interés bancarias en agosto de 1989 y el tipo de cambio en noviembre de 1989. Asimismo, para que los bancos puedan actuar con mayor flexibilidad, la Junta dispuso que, sin autorización previa, puedan efectuarse depósitos interbancarios, de un banco que tenga recursos a otro que los necesite. También ahora la Junta Monetaria parece más dispuesta para aprobar el ingreso de nuevos bancos, inclusive bancos del exterior, con el objeto de promover mayor competencia en el campo financiero.

La Bolsa de Valores es otro de los avances en el campo financiero. Ya está funcionando y aunque el volumen de sus operaciones es todavía reducido, constituye un instrumento indispensable para la evolución del sistema financiero y de la economía. En esa línea, el Congreso aprobó que todos los papeles y títulos que emita cualquier sociedad anónima y cuya emisión y negociación se hagan a través de la Bolsa, tengan los mismos incentivos de los valores públicos.

Entre las medidas que se han adoptado o están próximas a concretarse puede men-

cionarse la creación de una Comisión Nacional de Comercio Exterior (CONACOEX), la Ventanilla Unica y se estudia la creación del Fondo de Exportaciones (FODEX). Además, se está negociando el ingreso al GATT y se promulgó la Ley de Fomento de las Exportaciones y de Maquila, así como la de Zonas Francas. Todo esto repercute favorablemente en las exportaciones y constituye un esfuerzo importante para la modernización de la economía.

En lo que respecta a la privatización de empresas públicas, AVIATECA ya es una empresa mixta, aunque debe tenerse presente que no basta con que una empresa se privatice o se transforme en mixta, sino que debe quitársele el monopolio. También se habla de la liquidación de INDECA, FLOMERCA y de la posibilidad de vender GUA-TEL para pagar con el producto de la venta la deuda del INDE.

Sin embargo, es necesario señalar que la adopción precipitada de algunas de esas medidas, deja la impresión de que no son parte de un programa global, coherente y gradual. En el caso del tipo de cambio, por ejemplo, hubiera sido mejor implementar previamente algunas acciones que tendieran a la efectividad de la medida, como que el Banco de Guatemala hubiera contado con disponibilidad en divisas para evitar fluctuaciones erráticas, drásticas y muy frecuentes del precio de las mismas.

Conviene también señalar que no debe restarse importancia a algunas medidas y campos que son decisivos para el crecimiento y desarrollo del país, como el mercado común centroamericano, la agricultura y otros.

II. LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y EL PROGRAMA DE AJUSTE

A. LA SITUACION ACTUAL DE LA AGRICULTURA

El crecimiento de la agricultura se ha reducido en los últimos años. Los precios de los principales productos de exportación, que representaron en 1985 el 67.2% del valor total exportado, han bajado; algunos de estos productos están sujetos a cuotas, y el desarrollo de la biotecnología y de productos alternativos, y la protección que los países industrializados dan a su agricultura, han reducido la demanda y los precios. Todo parece indicar que el país empieza a desvincularse del mercado internacional a través de sus principales productos y sugiere la necesidad de buscar nuevas opciones e iniciar un ciclo de diversificación. Por su parte, el mercado común centroamericano se ha reducido y sus perspectivas son inciertas.

La vulnerabilidad de las exportaciones y la alta dependencia de bienes importados de la economía, ha contribuido a hacer más severo el proceso de recesión económica, con los consiguientes problemas de balanza de pagos, déficit fiscal, el desempleo y otros.

En lo que se refiere a las variables internas de la economía, se estima que cerca del 62.0% de la población económicamente activa está desempleada, debido principalmente al receso de la agricultura, y a la multiplicación de los minifundios y los campesinos sin tierra. Esta situación origina grandes emigraciones de campesinos a las áreas urbanas y situaciones generalizadas de extrema pobreza.

La contracción del mercado interno se evidencia por dos vías: la reducción de los niveles de rentabilidad de los productores de granos básicos, causada por el incremento del precio de los insumos importados, y la poca variación registrada en el precio de los granos, especialmente a nivel de los productores. Adicionalmente, debe considerarse el

desestímulo que representan las donaciones de alimentos del exterior, que se canalizan en forma inadecuada y se revierten en competencia encubierta para la producción interna, al ser comercializados a precios menores.

Por otro lado, el poder adquisitivo de la población se ha reducido, porque los salarios y otras remuneraciones no guardan correspondencia con los niveles de inflación y se agrava con la política macroeconómica, especialmente la monetaria y fiscal, que tiende a favorecer a la agroexportación. Como resultado, la producción de alimentos se está debilitando, lo que aumentará las importaciones de estos bienes y la dependencia alimentaria del exterior.

El sector público agrícola, por su parte, ha sufrido un proceso progresivo de deterioro en su capacidad operativa, lo que unido a la ausencia de un sistema de planificación agrícola, limita la capacidad del Estado para cumplir su responsabilidad de promover la agricultura.

El proceso de transición hacia la democracia requiere atender las demandas sociales largamente postergadas, para lo cual no se cuenta con los recursos suficientes ni con un Sector Público Agrícola eficiente que contribuya en los esfuerzos que se hagan en ese sentido. De cualquier manera, estos aspectos deberán tomarse en cuenta en los objetivos, estrategias, políticas, programas y proyectos que se adopten para la superación de la crisis. Entre ellos pueden mencionarse la generación masiva de empleo, rearticulación de la producción agrícola nacional al mercado internacional, en forma tal que guarde un equilibrio con la producción interna, haciendo énfasis en la seguridad alimentaria y el mejoramiento de la inequitativa distribución de la tierra.

B. ESTRATEGIAS Y POLITICAS AGRICOLAS

Entre 1945 y 1954 la política agrícola tuvo como punto fundamental la reforma agraria y el desarrollo del mercado interno. Posteriormente, hasta 1981, la política se fundamenta en el desarrollo del mercado externo, el mantenimiento de las estructuras de tenencia y distribución de la tierra, la extracción de excedentes de la agricultura para ser invertidos en la industria y en el área urbana, la poca participación del gobierno en la conducción de la agroexportación y su intervención preferente en la producción campesina, especialmente del minifundio.

Entre 1955 y 1981 la agricultura creció a partir de la modernización y diversificación del sector y el auge de la economía mundial, que aumentó la demanda y los precios de los principales productos de exportación. La producción para el mercado interno, especialmente alimentos, fue apoyada con el propósito de mantener los índices de consumo alimenticio entre los campesinos y asalariados en general. En este período pueden distinguirse tres subperíodos importantes: 1955-70, 1971-75 y de 1976-1981.

En el primer período se apoyó la agroexportación y se iniciaron las actividades gubernamentales en materia de investigación y extensión agrícolas; además, se crearon instancias crediticias para la pequeña agricultura y en materia agraria se inició la ejecución de proyectos de colonización de tierras y la organización de algunas cooperativas agrícolas.

De 1971 a 1975 se implementó el único Plan Nacional de Desarrollo que ha ejecutado el gobierno, fortaleciéndose las tendencias del subperíodo anterior y creándose el Sector Público Agrícola para la atención de los pequeños y medianos agricultores, con las siguientes instituciones y dependencias: el Instituto de Ciencia y Tecnología Agrícola (ICTA) para la investigación; la Dirección

General de Servicios Agrícolas (DIGESA) para la extensión, sanidad agropecuaria y riego; el Banco Nacional de Desarrollo Agrícola (BAN-DESA) para el crédito, el Instituto Nacional de Comercialización Agrícola (INDECA) para la estabilización de precios de granos básicos; el Instituto Nacional Forestal (INAFOR) para la forestación; el Instituto Nacional de Transformación Agraria (INTA) para la colonización de tierras y la Unidad Sectorial de Planificación Agrícola para la planificación operativa.

Estas instituciones y dependencias promovieron el desarrollo de la agricultura campesina, y sus resultados se vieron limitados, entre otros factores, por no tomar en cuenta la cuestión étnico-cultural de esa población. Sin embargo, la producción para consumo interno alcanzó tasas altas de crecimiento.

Entre 1982 y 1985 se evidenció la crisis económica derivada de una agricultura orientada al mercado externo, en proceso de desinserción de dicho mercado. El ingreso de divisas se redujo, los problemas de la balanza de pagos se agudizaron, al igual que el déficit fiscal, la inflación y el desempleo. Algunos agroexportadores cambiaron de cultivo, dedicándose a producir para el mercado interno.

A partir del segundo semestre de 1986, el gobierno puso en vigencia el Programa de Reordenamiento Económico y Social de Corto Plazo, con el propósito de contener y revertir el deterioro de la producción que se venía operando desde principios de la década, y reordenar y estabilizar la economía. Para el efecto, se implementaron políticas de coyuntura con énfasis en el ajuste de la economía de acuerdo a recomendaciones de los organismos financieros internacionales, habiéndose revertido la tendencia negativa de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) y lográndose una relativa estabilidad de precios y en el tipo de cambio, la que nuevamente se perdió en los últimos meses de 1989.

Sin embargo, debe considerarse que tanto

en el pasado como en la actualidad se formulan políticas macroeconómicas para corregir los desequilibrios, pero no se toman en cuenta los impactos sectoriales de las mismas. Por ejemplo, se busca mejorar la balanza de pagos, que requiere la promoción de la agroexportación. Esto es positivo y favorable a la agricultura, pero no se miden los efectos que las políticas que se implementen para lograr ese objetivo puedan tener sobre la seguridad alimentaria y la economía campesina. Al respecto, es preciso medir los impactos de esas políticas para que en el mediano y largo plazo los costos no sean mayores que los beneficios.

En consecuencia, la política macroeconómica en materia agrícola debe promover el riego, la diversificación, la agroindustria, el aprovechamiento racional y la conservación de los recursos naturales renovables, la seguridad alimentaria y una mejor utilización de la tierra a partir de políticas y acciones como las siguientes:

- Abaratamiento de los precios de los insumos y equipo agrícola y aumento de los precios al productor, y en la medida de lo posible, baja de precios al consumidor, así como un uso más eficiente de la cadena de intermediación en la comercialización, a efecto de reducir la diferencia entre el precio que se paga al productor y el que paga el consumidor final.
- Aumentar la inversión agrícola por medio de la masificación y flexibilización del crédito, con la participación de todo el sistema bancario, estableciendo para el efecto, tasas de encaje preferenciales, líneas de redescuento, fondos de garantía, fideicomisos, etc. Para estimular la demanda de crédito, deberá promoverse la actividad de preinversión en el sector.
- Los productores que utilicen riego, que cooperen en los programas de seguridad alimentaria, en la diversificación y en la agroindustria, debieran de gozar

de exenciones de impuestos, los que tengan tierras ociosas debieran pagar impuestos en forma progresiva respecto a la ociosidad de la tierra, generando con ello un alto costo social. Debiera entonces, corregirse este sesgo en contra de la agricultura y definir políticas que incluyan elementos y objetivos como los señalados anteriormente.

III. CONCLUSIONES

- 1) La seguridad alimentaria no es necesariamente incompatible con el Programa de Ajuste Estructural, pero este programa privilegia la generación de divisas sobre la producción interna de alimentos, cuyos efectos recesivos sobre la demanda agudizan los problemas del desempleo y subempleo y el deterioro de los ingresos de la población, lo que a su vez incide negativamente en la demanda efectiva de bienes alimentarios.
- 2) La seguridad alimentaria no debe ser solamente un objetivo del desarrollo sino **elemento fundamental**. Contribuye a lograr la estabilidad y la paz social y, por tanto, es un requisito para promover la inversión y el crecimiento económico, por lo que debe convertirse en el eje dinámico de la estrategia económica.
- 3) Existe una estrecha relación entre educación, salud y seguridad alimentaria, sectores que son afectados por la política de reducción del presupuesto público, que postula el modelo de ajuste estructural.
- 4) El alza de precios de los bienes y servicios, especialmente de los bienes de consumo básico, tiene efectos negativos y permanentes sobre la seguridad alimentaria, y se considera que esta situación tenderá a ser más grave en el futuro, de no tomarse ahora las medidas adecuadas.
- 5) Es necesario establecer un Programa de Seguridad Alimentaria a mediano plazo, con la participación de los secto-

res público y privado, que garantice la producción interna de alimentos y asegure el acceso a dichos bienes de la población. La importación de alimentos que se produzcan localmente, solamente deberá realizarse para resolver problemas coyunturales y transitorios de precios y abastecimiento.

- 6) En relación a los salarios, deberá establecerse una política salarial que permita que los salarios guarden relación con la productividad de la mano de obra y con el costo de vida. Asimismo, que coadyuve a conciliar los intereses de empresarios y trabajadores.
- 7) El alza de la tasa de interés aumentará los costos de producción de la agricultura, por lo que deberán autorizarse líneas de crédito a tasas preferenciales para que la producción nacional no se realice en condiciones de desventaja en relación a la de otros países con tasas de interés más bajas y subsidiados por el Estado. Asimismo, es conveniente eliminar los cargos y gastos que aumentan el costo del crédito, como los timbres fiscales, las comisiones bancarias, gastos legales, etc. En el caso de los pequeños productores, BANDESA debe evitar un aumento excesivo de las tasas de interés de los créditos y, de ser necesario, renegociar las cláusulas correspondientes de los contratos de los fideicomisos que administra. Conviene también flexibilizar el régimen de garantías porque una tasa más alta compensa los riesgos de recuperación de los créditos.
- 8) Los productores de alimentos deberán producir por lo menos en condiciones similares a las de los agricultores de los países industrializados que producen y exportan alimentos.
- 9) El tipo de cambio no deberá utilizarse para promover las exportaciones, para lo cual el Banco de Guatemala deberá contar con una disponibilidad suficiente de divisas que le permita intervenir en el mercado y evitar tendencias espe-

culativas que lo eleven en forma artificial. Asimismo, es conveniente asegurar los mecanismos necesarios para que los beneficios cambiarios lleguen a todos los productores dedicados a la producción para la exportación, independiente de su tamaño, así como el ingreso de las divisas correspondientes.

- 10) Debe promoverse la participación del sector privado en la ejecución de obras y prestación de servicios que tradicionalmente han estado en manos del Estado, así como la cooperación de las ONGs en la ejecución de los diversos

proyectos y programas que lleva a cabo el Sector Público Agrícola, en materia de desarrollo agrícola y rural.

- 11) La exportación es una variable clave en la reactivación de la economía, por lo que deberán impulsarse programas tendientes a estimularlas en el corto plazo, que incluyan incentivos a la producción, crédito, formación y crecimiento de empresas comercializadoras, promoción de la inversión extranjera, adopción de tecnología, agilización de los mecanismos institucionales y administrativos, medios de transporte e infraestructura.

RESEÑA DE LAS PRINCIPALES LEYES Y ACUERDOS DE PARTICULAR IMPORTANCIA PARA LA ACTIVIDAD ECONOMICA DEL PAIS

Período: Febrero

Año: 1990

Acuerdo No. 011-90 Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación 01/febrero

Determinar el valor de la madera en pie por especie, de conformidad con la tabla que se menciona y que regirá bajo la responsabilidad de la Dirección General de Bosques y Vida Silvestre (DIGEBOS) para el 1er. semestre de 1990, a efecto de poder exigir de toda persona individual o jurídica a la que se conceda licencia forestal, el pago de la tasa equivalente al diez por ciento (10%) del valor de la misma.

Resolución JM-32-90 Junta Monetaria 02/febrero

Modificación del Numeral 1 del Punto I "Operaciones de Compra y Venta de Divisas" de la Resolución JM-208-89, en el sentido de que las compras de divisas que se generen por actividades de toda clase efectuadas en el país y por la comercialización de bienes

producidos y servicios prestados en Guatemala, serán atendidas en el Mercado Bancario, salvo las previstas en el Artículo 1 del Decreto No. 26-88 del Congreso de la República, que serán atendidas en el Mercado Oficial y las operaciones de ese tipo que se efectúen con los países del área centroamericana conforme a los convenios de pago vigentes. También se modifica el inciso 4.2 "Liquidación de Importaciones y Exportaciones" del Numeral 4 (Operaciones con Centroamérica), indicando que las importaciones y exportaciones con los países del área centroamericana se liquidarán conforme a los convenios especiales de pago vigentes, según Resoluciones Nos. JM-144-86, JM-21-87, JM-25-87 y JM-13-88 y aquellos que en el futuro celebre el Banco de Guatemala. En estos casos, los tipos de cambio de referencia del Mercado Bancario para estas operaciones serán los que aplique el Banco de Guatemala en la fecha de recepción de la solicitud de pago respectiva; no obstante, en ausencia de convenios de pago estas operaciones se liquidarán en el Mercado Bancario.

Acuerdo No. 185-90
Ministerio de Finanzas Públicas
05/febrero

Se autoriza al Ministerio de Finanzas Públicas para que conforme los términos y condiciones del Convenio de Préstamo, Decreto No. 49-89, a suscribirse entre la Empresa Guatemalteca de Telecomunicaciones (GUATEL) y el Fondo de Cooperación Económica de Ultramar (OEFC) del Gobierno de Japón, emita una garantía hasta por una suma de cinco millones ochocientos setenta y cinco mil yenes (Y 5,875.000.00) destinado al financiamiento parcial del proyecto "Ampliación Telefónica Digital para el área metropolitana de la ciudad de Guatemala".

Decreto No. 3-90
Congreso de la República
05/febrero

Reforma al artículo 7 del Decreto No. 99-70 del Congreso de la República, que contiene la Ley Orgánica del Banco Nacional de Desarrollo Agrícola -BANDESA-, con el objeto de mejorar las relaciones con sus trabajadores ayudándolos a satisfacer sus necesidades habitacionales y elevar su nivel de vida.

Decreto No. 5-90
Congreso de la República
09/febrero

Se declara Área Protegida la "Reserva Maya" del Departamento de El Petén, el área ubicada en los municipios de Melchor de Mencos, Flores, San José, San Andrés y La Libertad, con una superficie aproximada de un millón de hectáreas. Tendrá la categoría de manejo de "Reserva de la biósfera" y se zonificará en Áreas Núcleo, Áreas Culturales, Áreas de Usos Múltiples y Áreas de Recuperación.

Acuerdo No. 970-90
Ministerio de Finanzas Públicas
16/febrero

Se derogan los Acuerdos Nos. 349-86, 499-88, 550-88 y 907-88 debido a que sus disposiciones son incongruentes con lo establecido en el Decreto No. 81-89 que reestructuró y limitó en el tiempo la concesión del subsidio otorgado al Transporte Público Urbano.

Acuerdo No. 209-90
Ministerio de Trabajo y Previsión Social
20/febrero

Modificase el Artículo 1o. del Acuerdo No. 734-87 que fija a las Comisiones Paritarias de Salarios Mínimos los términos de 30 a 60 días para que rindan sus informes a la Comisión Nacional de Salario: 30 días cuando se trate del reajuste de un salario mínimo vigente, y de 60 días cuando se fije por primera vez un salario mínimo para una actividad económica.

Decreto No. 6-90
Congreso de la República
20/febrero

Se aprueba el Protocolo al Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano y Otras Instancias Políticas, suscrito por el Gobierno de la República de Guatemala el 15/09/89.

Resolución JM-43-90
Junta Monetaria
22/febrero

Modificación del Numeral 3 (Operaciones de Mercado Abierto) del Apartado A (Medidas de Política Monetaria) del Punto I de la Resolución JM-51-89 de la Junta Monetaria, en el sentido de que el Banco de Guatemala

reconocerá, de acuerdo a su política de mercado abierto, un diferencial sobre la tasa de interés de tales valores, el cual estará en función directa del plazo de la inversión, a fin de que devenguen las siguientes tasas nominales:

Garantía de Recompra	Tasa de Interés Anual
A 30 días	24.00 %
A 60 días	24.25 %
A 90 días	24.50 %

Además, se autoriza a los bancos del sistema y a las sociedades financieras para realizar operaciones de mercado abierto por cuenta del Banco de Guatemala, cuyos recursos captados serán trasladados diariamente en un 100% a esta institución. El Banco de Guatemala reconocerá a las instituciones una comisión por administración, por una sola vez en cada colocación, de 0.25% cuando el plazo de las colocaciones sea a 30 días; 0.50% a 60 días y 0.75% a 90 días.

Resolución JM-44-90
Junta Monetaria
22/febrero

Modificación del Numeral 2 (Tipos de Compra y Venta de Divisas en el Mercado Bancario) del Punto I de la Resolución JM-208-89, señalando fundamentalmente que con base en el reporte diario que los bancos contratados y habilitados envían al Banco de Guatemala sobre sus operaciones de compra y venta de divisas dentro del Mercado Bancario, éste calculará semanalmente, de viernes a jueves, el promedio ponderado del tipo de compra y venta de divisas de los bancos del sistema. A estos dos promedios ponderados se le calculará la media aritmética, a la cual se le adicionarán dos puntos porcentuales hacia arriba y dos hacia abajo para establecer el mínimo y máximo de la compra y venta de

divisas en el Mercado Bancario, los cuales serán utilizados en las operaciones de la semana siguiente.

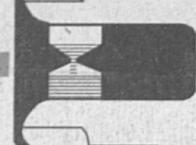
Resolución JM-45-90
Junta Monetaria
22/febrero

Se modifica el Numeral I (Crédito del Banco de Guatemala al Sector Público) del apartado B (Medidas de Política Crediticia) del Punto I de la Resolución JM-51-89 de la Junta Monetaria, autorizando al Banco de Guatemala a adquirir Bonos del Tesoro y Letras de Tesorería durante 1990. Asimismo, se autoriza al Banco de Guatemala para que otorgue crédito al resto del Sector Público para ese mismo período.

Resolución JM-46-90
Junta Monetaria
22/febrero

Modificar el inciso 4.1 del Numeral 4 (Tasas de Redescuento) del Apartado B (Medidas de Política Crediticia) del Punto I de la Resolución JM-51-89 de la Junta Monetaria, estableciendo una tasa general de redescuento para créditos con recursos internos, la cual será igual a las tasas que el Banco de Guatemala aplique en sus operaciones de mercado abierto de valores. Estas tasas serán las siguientes:

Plazo	Tasa anual de Redescuento
A 30 días	24.00 %
A 60 días	24.25 %
A 90 días	24.50 %



Acuerdo No. 186-90
Ministerio de Finanzas Públicas
27/febrero

Se faculta a los Ministros de Finanzas Públicas y de Agricultura, Ganadería y Alimentación, para suscribir con el Banco Nacional de Desarrollo Agrícola -BANDESA- la correspondiente Escritura Pública para ampliar el patrimonio fideicometido en la cantidad de CUATRO MILLONES DE QUETZALES (Q.4.000,000.00), con el objeto de otorgar asistencia crediticia a los Programas de Mini-riego en las regiones II, III, IV y VII. El patrimonio neto de este Fondo de Fideicomiso asciende a SEIS MILLONES TREINTA Y SIETE MIL CIENTO DIECISEIS QUETZALES

CON CINCUENTA Y SIETE CENTAVOS (Q. 6.037,116.57).

Acuerdo No. 6-90
Ministerio de Finanzas Públicas
28/febrero

Acuérdase que los "marchamos que las autoridades aduaneras utilizan para garantizar seguridad en las mercancías en tráfico internacional, tendrán un valor de CINCUENTA QUETZALES (Q.50.00) la unidad, monto destinado a recuperar los costos de adquisición y administración en la Dirección General de Aduanas.

- la necesidad de reestructuración de los organismos de integración centroamericana en el marco de cooperación internacional
- tribuna abierta
- reseña de leyes



Asociación de Investigación y Estudios Sociales
 Apartado Postal 1,005 A
 Ciudad Guatemala,
 Guatemala, C.A.

PORTE
 PAGADO

VIA AEREA // VIA AIR MAIL — IMPRESO —

Publicación registrada en la Dirección General de Correos de Guatemala, como correspondencia de segunda clase, bajo el No. 2670.

AÑO 5 No.4 1990 ASOCIACION DE INVESTIGACION Y ESTUDIOS SOCIALES

- incidencia del programa de ajuste estructural sobre la agricultura y la seguridad alimentaria
- reseña de leyes

¿es compatible
 el ajuste
 estructural
 con la seguridad
 alimentaria?

