



RE2-04-016

**Serie de Estudios  
Económicos y Sectoriales**

**CAFTA Y  
LA ECONOMÍA RURAL  
DE CENTROAMÉRICA:  
MARCO CONCEPTUAL  
PARA RECOMENDACIONES  
DE POLÍTICAS Y PROGRAMAS**

**RESUMEN Y CONCLUSIONES  
DEL ESTUDIO**

Estudio original en inglés en:  
<http://www.iadb.org/regions/re2/cafta.pdf>



**Jessica Todd  
Paul Winters  
Diego Arias**

Diciembre de 2004

**REGIÓN II**

**Banco Interamericano de Desarrollo**

Este documento de discusión no es una publicación oficial del Banco Interamericano de Desarrollo. Su propósito es servir como base para la discusión de aspectos importantes de política económica respecto al programa del Banco en la Región. Las opiniones y conclusiones contenidas en este documento pueden no necesariamente coincidir con las políticas y opiniones del BID, su Directorio o sus países miembros.

Debido al uso de datos normalizados de otras instituciones multilaterales, las cifras presentadas pueden diferir de datos nacionales esencialmente por diferencias en definiciones, convenciones estadísticas y métodos de compilación.

## **PREFACIO**

Los potenciales beneficios netos del CAFTA han estado en el centro de los debates sobre desarrollo económico e integración en la América Central, así como la distribución de estos beneficios entre los distintos sectores de la economía y los estratos sociales de los países. El propósito de la asistencia técnica del Banco a América Central ha sido colaborar en el diseño de políticas que maximicen los beneficios netos totales y que al mismo tiempo mejoren el nivel de bienestar de la población de menores ingresos, la cual en su mayoría reside en áreas rurales. El objetivo de este estudio es desarrollar un marco conceptual para la identificación de políticas que logren integrar ambos criterios. Es importante destacar que el CAFTA todavía no ha sido ratificado por los congresos de los países que conforman el acuerdo. El estudio asume que los países ratificarán el acuerdo vigente sin mayores modificaciones.

Los autores de este estudio son: Jessica Todd, candidata de PhD del Departamento de Economía de American University, Washington, DC ([jessica.todd@american.edu](mailto:jessica.todd@american.edu)); Paul Winters, Profesor del Departamento de Economía de American University, Washington, DC ([winters@american.edu](mailto:winters@american.edu)); y Diego Arias, Economista de Recursos Naturales de la División de Medio Ambiente y Recursos Naturales de la Región II del Banco Interamericano de Desarrollo ([diegoari@iadb.org](mailto:diegoari@iadb.org)). Robert Kaplan (CHF/RE2/EN2), Paul Trapido (RE2/EN2), Norberto Quezada (consultor), Carolyn Roberts y Paolo Giordano (INT) y participantes del seminario realizado en Octubre 2004 en el Banco Interamericano de Desarrollo, proveyeron insumos valiosos durante la elaboración del estudio.

Silvia Echeverría (RE2/EN2) estuvo a cargo de la preparación de este documento.

**Miguel Martínez**

Gerente

Departamento Regional de Operaciones II

Istmo Centroamericano, México, Haití y República Dominicana

Washington, DC, diciembre de 2004

## Índice

<b>I.</b>	<b>RESPONDIENDO ANTE EL CAFTA .....</b>	<b>1</b>
	A. Las Políticas y Programas Actuales en el Sector Agrícola de Centroamérica ..	1
	B. Recomendaciones de Política y Programas .....	4
<b>II.</b>	<b>RESUMEN DE LOS RESULTADOS PRINCIPALES .....</b>	<b>8</b>

## RESUMEN EJECUTIVO

Representantes de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua (los “CA-5”), y los Estados Unidos, firmaron el Tratado de Libre Comercio Centro Americano (conocido como CAFTA<sup>1</sup>) el 28 de Mayo del 2004. La propuesta del tratado se encuentra en proceso de aprobación de las asambleas legislativas de cada uno de los países signatarios. El CAFTA consolidará los acuerdos comerciales ya establecidos, tales como la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC) y expandirá las oportunidades hacia uno de los mercados más grande del mundo. Como tal, representa un importante y lógico paso hacia la reestructuración de las economías del CA-5 para incrementar su crecimiento y reducir la pobreza.

El debate político en los países se ha centrado en los posibles efectos del CAFTA sobre las economías rurales del CA-5 y el sector agrícola en particular. Este requerirá de un período de ajuste más largo para poder facilitar su transición. Las economías rurales en el CA-5 siguen siendo sumamente importantes, ya que la agricultura e industrias a fines aún representan una buena parte del PIB, proveen una proporción significativa del total de exportaciones y emplean un gran porcentaje de la población económicamente activa. El impacto sobre los hogares de bajos recursos en el área rural, quienes producen granos básicos para generar sus ingresos y para auto-consumo, es de particular interés debido a que uno de los efectos esperados del acuerdo es la caída del precio de los granos básicos en el mercado doméstico.

Los datos existentes sobre los ingresos de los hogares rurales sugieren que existen varias alternativas para mejorar el bienestar social y la superación de la pobreza de estos hogares; alternativas que incluyen los productos agrícolas, pero también actividades no-agrícolas asalariadas o a cuenta propia. Las políticas que se diseñen para hacer frente a los impactos del CAFTA sobre la economía rural deben considerar todas las alternativas de generación de ingresos. No es necesariamente el caso que en respuesta al CAFTA, los hogares que producen bienes agrícolas necesitan transformar su producción de granos básicos a exportaciones no-tradicionales para mejorar sus ingresos. Para muchos hogares, especialmente aquellos que producen en tierras marginales, podría ser mejor transferir más recursos, especialmente la mano de obra, a actividades no-agrícolas. Por lo tanto, la dinámica de los mercados laborales en áreas rurales, incluyendo los efectos de una mejor conectividad con ciudades y pueblos secundarios, necesita ser analizada e incorporada dentro de las estrategias de transición de los países.

La vasta literatura desarrollada entorno al NAFTA antes y después de su implementación, provee una gran cantidad de información sobre las cuáles se podrían basar la formulación

---

<sup>1</sup> CAFTA significa Tratado de Libre Comercio entre América Central y los Estados Unidos de América. Favor notar que después de haberse escrito este documento en Junio del 2004, el CAFTA se amplió para incluir a la República Dominicana, por lo tanto ahora se conoce como DR-CAFTA. Este documento no hace referencia a la República Dominicana, a pesar de que muchas de las reflexiones presentadas en el documento son relevantes para el país.

de políticas al CAFTA. Las expectativas para México eran que el comercio y las exportaciones de productos agrícolas en los cuales México tenía una ventaja comparada incrementaría, en tanto que la producción de productos agrícolas que competían con importaciones de más bajo costo, disminuiría. Los analistas también esperaban una mejora general en la productividad agrícola en la medida en que las fuerzas del mercado asignaban los recursos de manera más eficiente. Específicamente, los estudios predecían que los productores mejicanos de frutas y verduras se beneficiarían del NAFTA, mientras que los productores de granos básicos (especialmente el maíz) sufrirían pérdidas como resultado de la caída en los precios de sus cultivos. Los resultados que se han podido verificar en México luego de diez años del NAFTA arrojan lecciones importantes para los CA-5. Entre estas se encuentran:

1. La experiencia en modelar y predecir los efectos de la liberación comercial indica que existe mucho espacio para mejorar. El hecho que las políticas de liberalización comercial no ocurren de manera aislada de otros cambios a la economía, enfatiza la necesidad de una metodología más detallada para desagregar los efectos. Datos longitudinales detallados sobre producción, ingresos, empleo, migración e inversiones mejoraría la capacidad de los investigadores para evaluar los acuerdos comerciales.
2. Las predicciones desarrolladas con respecto a los efectos del NAFTA indican que el nivel de desagregación en modelos estándar de Equilibrio General Computado (CGE por sus siglas en inglés) no es suficiente para determinar los efectos de los tratados de libre comercio en sectores específicos, especialmente sobre el sector agrícola. Los resultados del NAFTA comprobaron que las predicciones sobre una drástica reducción en la producción de granos básicos debido a la caída en los precios domésticos presentada en los modelos CGE, fueron incorrectas. Esto sugiere que la metodología no modela el sector agrícola de manera adecuada y en especial, no reconoce que muchas regiones de las áreas rurales no están integradas al resto de la economía.
3. Aún con las debilidades detectadas para predecir los efectos del NAFTA, el modelo CGE es aún una herramienta muy útil para determinar posibles efectos del CAFTA. Los análisis deberían de realizarse para cada uno de los países para ayudar a identificar otros cambios que deberían de acompañar la implementación del acuerdo comercial. Una mejor estimación de los efectos del acuerdo a nivel de cada uno de los países permitirá que las políticas realmente apoyen en la transición al nuevo régimen comercial.
4. La experiencia de México indica que se requieren más políticas y programas de apoyo a la transición para alcanzar la mayor cantidad de beneficios posibles de la liberalización comercial. Estas políticas y programas de apoyo deben de incluir asistencia técnica para los agricultores en transición hacia nuevos cultivos y actividades, y asistencia para acceder a mercados y cumplir con los requisitos de exportación.

5. La experiencia con los programas de transferencias de ingreso, como PROCAMPO muestra que no se puede esperar que dichas transferencias por sí solas incentiven a los agricultores a que cambien su producción de granos básicos hacia productos de mayor valor agregado. Para productores de granos básicos de pequeña escala, los pagos, aunque importantes para la reducción de la pobreza, fueron por sí solos insuficientes para incentivar a los agricultores a cambiar de la producción de granos básicos. En realidad, en muchas áreas cubiertas por el programa, la producción de granos básicos incrementó debido al aislamiento de las zonas rurales y los conocimientos relativos de los agricultores beneficiarios en la producción de granos básicos.

Algunos han expresado inquietudes relativas a que si bien el CAFTA ofrecerá muchas oportunidades para el CA-5 a través de un acceso garantizado al mercado de los EE.UU., no todos ganarán. Al igual que con el NAFTA, aunque el CAFTA afectará a todos los sectores de las economías del CA-5, son los efectos en el sector agrícola y, dentro de este sector, los efectos sobre los productores de bienes de importación, que han generado la mayor inquietud. Los estudios disponibles sobre los efectos potenciales de la liberación comercial en general, y específicamente del CAFTA, destacan algunos aspectos importantes que se deberían de tomar en cuenta al desarrollar políticas y programas (incluyendo proyectos apoyados por el BID) para ayudar a ajustarse a los cambios que resulten del CAFTA. Estos incluyen:

1. CAFTA puede proveer nuevas oportunidades para las comunidades rurales, asegurar un mejor acceso al mercado de los EE.UU., promover la integración regional y atraer inversiones extranjeras directas hacia las áreas rurales. Sin embargo, estos efectos positivos no ocurrirán sin los ajustes apropiados a las políticas y programas rurales. En este entorno de especial importancia es la infraestructura, para reducir los costos de transacción, y las políticas y programas para ayudar a facilitar el acceso a los mercados de EE.UU. a través del cumplimiento de las normas fito-zoosanitarias del este mercado.
2. Los cambios que ocurrirán dentro del CA-5 impondrán algunas pérdidas, y los ajustes tomarán tiempo. EL CA-5 necesita estar preparado para manejar el proceso de ajuste, incluyendo alguna forma de asistencia para aquellos sectores que sufran pérdidas en su nivel de bienestar como resultado de la transición hacia el CAFTA. El sector que estará más en riesgo será el de los agricultores de pequeña escala que producen productos de importación y otros hogares pobres en el área rural que proveen mano de obra para empresas no-competitivas. Ellos necesitarán asistencia durante la transición que incluya alguna forma de apoyo a los ingresos, y/o asistencia técnica para poder lograr hacer la necesaria transición hacia una mayor apertura de la economía rural. Aunque algunos alegan que el CA-5 podría no tener suficientes recursos fiscales para financiar tales programas, se necesita de un análisis más detallado de los apoyos al sector agropecuario para poder llegar esta conclusión. Por ejemplo, el análisis presentado en este documento sugiere que actualmente Costa Rica dedica una buena cantidad de recursos (más de US\$280 millones anuales) hacia el sector agrícola y podría escoger usar estos recursos de una manera más focalizada.

3. La asistencia para la transición en las áreas rurales debería enfocarse no solo en actividades agrícolas, sino que también debería incluir actividades no-agrícolas. Mientras que la agricultura sigue siendo un componente necesario para el crecimiento de la economía rural del CA-5, no es la única opción para los hogares rurales, como tampoco es suficiente para asegurar la vitalidad de la economía rural. Muchas más actividades económicas tienen el potencial de proveer empleo e ingresos en las áreas rurales, y algunas ya se han convertido en una parte significativa de los ingresos familiares.

La meta principal de las políticas y programas de transición debería ser la de maximizar el bienestar social de los hogares pobres, a la vez que se minimizan las pérdidas, haciendo énfasis especial en los agricultores de bajos ingresos y de pequeña escala. De la experiencia del NAFTA y del análisis del CAFTA, las opciones de políticas para alcanzar estas metas incluyen: i) prevenir el deterioro del nivel de bienestar de los productores de granos básicos de escasos recursos y de pequeña escala, proveyéndoles una combinación de apoyos al ingreso durante el período de liberalización, junto con asistencia técnica en la producción de cultivos de exportación de mayor valor agregado y otras actividades; ii) asegurando un ambiente macro estable y competitivo; iii) facilitando el crecimiento de la economía rural a través de inversiones en infraestructura rural (incluyendo carreteras, telecomunicaciones, energía eléctrica e irrigación); iv) proporcionando asistencia para acceder a mercados de exportación, especialmente para el cumplimiento de los requisitos fito-zoosanitarios; y v) priorizando el manejo de valiosos recursos naturales, que incluyen agua y recursos marinos, de manera de asegurar la sostenibilidad de la producción y de los niveles de exportación correspondientes.

Las políticas y programas sugeridos dentro de este documento ayudarán a los países del CA-5 a maximizar los beneficios sobre el bienestar de los hogares rurales, mientras que se minimizan las pérdidas del CAFTA. Sin embargo, el NAFTA demostró que un acuerdo de libre comercio puede únicamente proveer oportunidades para el crecimiento y desarrollo, no las garantiza. Para poder cosechar los beneficios del comercio, cada país deberá responder activamente a los cambios que resultan del acuerdo. Probablemente, muchas de estas acciones deberían de ser tomadas con o sin el CAFTA, y por lo tanto no es de sorprenderse que muchos programas de desarrollo que ya están siendo financiados por el BID y otros, están bien situados para ayudar a los países. Esto debería de facilitar el abordaje de las tareas que se avecinan, sin embargo es necesario realizar más trabajo analítico para informar el debate político en los países y apoyar a la formulación de políticas en el diseño de medidas efectivas para poder incrementar las posibilidades de lograr los beneficios. La mayoría de estas acciones deberían de tomarse independientemente si el CAFTA es ratificado o no (el CAFTA únicamente provee plazos determinados en productos específicos para un proceso que de todas formas debería de ocurrir para poder lograr una mayor competitividad) y por lo tanto, los gobiernos del CA-5 deberían de abordar de inmediato estos retos y oportunidades a través de políticas y programas unilaterales y regionales.

## I. RESPONDIENDO ANTE EL CAFTA

A pesar de que el CA-5 ha realizado reformas comerciales unilaterales, el CAFTA impone cambios graduales para muchos sectores previamente protegidos. Para poder aprovechar las oportunidades ofrecidas por el CAFTA, y al mismo tiempo mitigar o evitar pérdidas sin añadir cargas fiscales, los países del CA-5 necesitarán modificar o algunas de las políticas y programas actuales, especialmente, aquellas relacionadas al sector agropecuario y al desarrollo rural. Asimismo, al hacer tales cambios, los países del CA-5 podrán aprovechar del apoyo financiero nuevo o existente de donantes y Bancos Multilaterales de Desarrollo. Este capítulo presenta sugerencias de política y de programas que medien los impactos esperados del CAFTA en las economías rurales. Las políticas y programas agrícolas actuales son discutidos brevemente, seguido de una reflexión sobre recomendaciones específicas de políticas y de programas.

### A. Las Políticas y Programas Actuales en el Sector Agrícola de Centroamérica

Para poder entender de mejor manera las políticas y programas en el CA-5 y su relación con el CAFTA, una descripción cuantitativa y cualitativa de la estructura de apoyos agrícolas es un punto de partida ideal. Con ese objetivo, se llevó a cabo un primer análisis de los apoyos agrícolas de Costa Rica, usando la metodología de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE)<sup>2</sup> para estimar los apoyos fiscales y de precio a los productores agropecuarios. Actualmente, el Banco está llevando a cabo un análisis similar en el resto de los países del CA-5.

El apoyo total al sector agrícola de Costa Rica para el año 2003 fue de aproximadamente US\$282 millones, de los cuales un 70% (US\$195 millones) son subsidios a los precios (transferencias de consumidores a productores) y un 30% (US\$87 millones) apoyos fiscales (transferencia de contribuyentes a productores). Durante los últimos cuatro años (2000-2003), los productores agrícolas recibieron un total de US\$970 millones en apoyos agrícolas los cuales fueron pagados por consumidores y contribuyentes. El apoyo total al sector agrícola fue calculado como la sumatoria de apoyos al productor y de apoyos generales, vía servicios (servicios agrícolas generales que no pueden ser asignados a ningún producto agrícola en particular; i.e. investigación, información, promoción, etc.).

Sin embargo, para poder analizar productos específicos, nos tenemos que concentrar en el análisis del apoyo al productor (apoyos fiscales y de precio que pueden ser asignados a productos agrícolas específicos), dejando por fuera el análisis de apoyo general vía servicios. Un reconocido indicador del apoyo al productor es el Estimado al Apoyo al Productor (o PSE por sus siglas en inglés). El análisis del PSE sigue la metodología de la OCDE (ver casilla I-I para una explicación del estimado) y es calculado a continuación para cultivos agrícolas selectos. A continuación del análisis del PSE se encuentran estimados los apoyos de precio y fiscales que componen el PSE.

---

<sup>2</sup> Para una descripción detallada de la metodología, por favor ir al sitio: <http://www.oecd.org/dataoecd/33/48/32361345.pdf>

El Cuadro I-1 presenta un resumen de los PSE para Costa Rica para los años 2000-2003 de aquellos productos agropecuarios que estarán enfrentando una baja en los aranceles bajo CAFTA. Los productores de papas recibieron el apoyo más alto como porcentaje del valor total de la producción a precios de mercado en 2003, y este apoyo ha venido aumentando desde el 2000. En el 2003, el apoyo al productor de papas representaba el 70% del valor bruto de su producción en precios actuales.

**Casilla I-1. Estimados de Apoyos Agrícolas**

Para el análisis de apoyos agrícolas, se utilizó la metodología de la OCDE. Desde la edición de 1999 del reporte en *Políticas Agrícolas de los países OCDE - Monitoreo y Evaluación*, las medidas totales de políticas agrícolas han sido agrupadas en tres categorías principales: transferencias a productores individuales (PSE), transferencias a consumidores individuales (CSE) y transferencias a servicios agrícolas generales para el sector en su totalidad (GSSE). El estimado más relevante es:

Estimado de Apoyo al Productor (PSE): Es un indicador de valor monetario anual de transferencias brutas de los consumidores y contribuyentes para apoyar a los productores agrícolas, medidos al nivel de puerta de la finca, surgiendo de medidas de política que apoyan la agricultura, sin importar su naturaleza, objetivos o impactos sobre la producción agrícola o ingresos. El PSE mide el apoyo que surge de las políticas dirigidas a la agricultura, relativas a un comparador sin programa, por ejemplo, cuando los productores están sujetos únicamente a políticas generales (incluyendo políticas económicas, sociales, ambientales y tributarias) del país. Se puede especificar el PSE como una cifra en dólares o como porcentaje del valor de la producción. En el Cuadro V-I, el PSE se expresa como porcentaje del valor de producción de la cosecha a precios del mercado.

**Cuadro I-1. Estimados de Apoyos al Productor para el sector Agrícola de Costa Rica (\*)**

Producto	2000	2001	2002	2003
	%PSE	%PSE	%PSE	%PSE
Arroz	36	32	52	45
Papas	12	32	74	70
Cebollas	28	48	24	10
Maíz Blanco	39	35	38	30
Frijoles	27	6	18	9
Res	7	11	10	12
Cerdo	30	24	47	49
Pollo	8	7	11	4
Huevos	40	36	47	63
Productos Lácteos	31	32	48	46
Palma Africana	-1	-1	-19	-30

(\*) PSE y CSE estimados son mostrados en este Cuadro como porcentaje del valor de la cosecha a precios del Mercado.

Fuente: Stewart, Rigoberto, 2004.

El Cuadro I-2 ofrece un resumen de los estimados de apoyos a los precios, calculados a precios de mercado, para los mismos productos del Cuadro I-1. Este estimado de apoyo

de precios refleja la diferencia en monto US\$ total entre el valor de la producción de un producto determinado calculado tomando precios locales (precio de finca) y el valor de la producción del mismo producto calculado tomando precios internacionales<sup>3</sup>. Un valor positivo, como es el caso presentado aquí, cuantifica el monto total que los productores agropecuarios costarricenses reciben por cada producto por encima de lo que recibirían si el producto se vendiese a precios de mercado internacional. Productores de arroz, cerdo, huevos y productos lácteos recibieron el nivel de apoyos de precio más alto (medido anualmente) al nivel de finca. Esto significa, por ejemplo, que consumidores de productos lácteos de Costa Rica pagaron durante 2003, US\$91 millones por encima de lo que hubiesen pagado si los productores vendiesen a precios internacionales. En 2003, casi la mitad de los apoyos de precios fueron a productores de lácteos. El caso de la Palma Africana es un caso interesante, ya que los productores están recibiendo un precio local que está por debajo del precio internacional. Esto debido a que el 80% de la producción está en manos de compañías aceiteras integradas, disminuyendo entonces el poder de negociación de productores independientes que deben vender por debajo del precio internacional.

**Cuadro I-2. Estimados de Apoyo de Precios (a precios de mercado) para la Agricultura en Costa Rica por Producto (US\$)**

<b>Producto</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>
<b>Arroz</b>	25.129.649	16.389.523	22.279.027	18.868.422
<b>Papas</b>	2.354.067	7.628.779	21.538.244	12.263.721
<b>Cebollas</b>	1.904.407	3.088.529	2.204.387	902.037
<b>Maíz Blanco</b>	1.834.488	1.115.861	903.745	764.014
<b>Frijoles</b>	2.601.385	598.289	1.490.062	752.051
<b>Res</b>	10.122.400	14.667.257	11.367.908	15.094.154
<b>Cerdo</b>	13.904.920	12.122.232	25.194.262	28.812.177
<b>Pollo</b>	7.881.935	6.987.823	11.167.583	3.782.598
<b>Huevos</b>	16.060.530	18.230.463	19.648.967	32.936.757
<b>Productos Lácteos</b>	56.369.611	62.727.648	95.374.076	91.506.983
<b>Palma Africana</b>	-211.710	-208.439	-5.812.361	-10.275.012
<b>TOTAL</b>	137.951.682	143.347.966	205.355.901	195.407.901

Fuente: Stewart, Rigoberto, 2004.

Del total de los apoyos recibidos por productores agropecuarios de los contribuyentes de Costa Rica en el 2003 (transferencias fiscales), aproximadamente US\$57 millones (o un 65%) fueron subsidios para uso de insumos, tasas de interés subsidiadas para préstamos y condonación de deudas. Estos subsidios han crecido durante los últimos años. Del 2000 al 2003 han aumentado por un 35%, desde US\$42 millones hasta el nivel actual de US\$57 millones. Esto significa que existe una oportunidad para el gobierno de facilitar la transición competitiva del sector sin agregar al gasto fiscal si se considera la reasignación de estos US\$57 millones (en el 2003) a programas de transición y/o

<sup>3</sup> El precio internacional es determinado por el precio de costo de flete y seguro (CIF por sus siglas en inglés) de ese producto. El precio CIF es el costo de comprar ese producto en el mercado internacional y enviarlo a Costa Rica. También puede ser interpretado como el precio que un consumidor en Costa Rica paga en el puerto local antes de importar el producto al país.

compensación para apoyar a los pequeños productores hacia una producción de cultivos y actividades más rentables y de mayor valor agregado.

Asimismo, los consumidores en Costa Rica transfieren un monto significativo de recursos a través del pago de precios de productos agropecuarios más elevados causado por los apoyos de precios a productores. El hecho que hay un beneficio potencial significativo para los consumidores a través de la eliminación del apoyo de precio a los productores agropecuarios sugiere que estrategias pueden ser desarrolladas dentro del contexto político-económico para: i) apoyar a productores agropecuarios para enfrentar la reducción en los apoyos de precio al productor; y ii) reestructurar las transferencias actuales de contribuyentes a productores para hacer que los apoyos fiscales sean más efectivos en apoyar la transición del sector agropecuario.

Estos resultados de Costa Rica resaltan la importancia de reevaluar las políticas y programas agrícolas antes de la implementación del CAFTA en cada uno de los países de CA-5. También es importante notar que las políticas y programas agrícolas no solamente deben considerar el nivel de apoyo o el tipo de instrumento de política (cantidad), sino que también deben considerar el desarrollo de las instituciones que manejan las políticas y programas al sector rural. Programas de apoyo agrícola que distorsionan mercados pueden limitar los incentivos para un cambio hacia cultivos de mayor valor agregado y así reducir los beneficios potenciales del CAFTA. El CAFTA entonces, provee una oportunidad para cambiar las políticas y programas de apoyo agrícola a los productores de manera de aumentar la eficiencia para llegar a los beneficiarios meta y al mismo tiempo, remover distorsiones del mercado.

## **B. Recomendaciones de Política y Programas**

La discusión anterior destaca las áreas bajo las cuales los países del CA-5 podrían actuar para ajustar sus políticas y programas, de manera de poder tomar ventaja del tratado comercial. La meta principal de cualquier cambio de política debería ser maximizar las ganancias de bienestar de los hogares y al mismo tiempo minimizar las pérdidas, especialmente para los agricultores de escasos recursos y de pequeña escala. Las alternativas de como pueden ayudar las políticas a alcanzar esta meta, se detallan a continuación:

- a. Prevenir el deterioro de bienestar de los productores de granos básicos de escasos recursos y de pequeña escala, proporcionándoles una combinación de apoyo a sus ingresos durante el período de liberalización, junto con asistencia técnica para la producción de cultivos de exportación de alto valor agregado y otras actividades;
- b. Creando un macro ambiente estable y competitivo;
- c. Facilitando el crecimiento económico rural a través de inversiones en infraestructura rural;
- d. Proporcionando asistencia para acceder a los mercados de exportación y en particular para cumplir con los requisitos fito-zoosanitarios de dicho mercado, y;

- e. Priorizando el manejo de recursos naturales valiosos, incluyendo los recursos marinos, para asegurar la sostenibilidad de la producción y los niveles de exportación correspondientes.

El cambio más grande causado por el CAFTA será la eliminación de la protección a los granos básicos, que comprenden una gran parte del total de las actividades agrícolas. Se espera que esto traiga grandes ganancias de bienestar a los consumidores, especialmente para los hogares pobres, al reducir el precio de los alimentos. Sin embargo, la caída de los precios se espera que también cause algunas pérdidas especialmente en el corto plazo, para aquel sector de la población que cuentan en el precio de estos cultivos para sus ingresos. A pesar de que la evidencia de México sugiere que los pronósticos de una reducción dramática en la producción de granos básicos no tuvieron fundamento, esto se debe en gran parte a que México introdujo un programa focalizado de apoyo a los ingresos familiares (PROCAMPO) para reemplazar los subsidios generalizados de apoyo a los precios y para asistir a los agricultores de subsistencia, y porque muchos hogares rurales no estaban integrados al mercado nacional. Esto los podría proteger de reducciones en los precios domésticos de granos básicos pero también limita su capacidad de aprovechar las nuevas oportunidades. De todas formas, la reducción en la producción de granos básicos afectará una parte significativa de los hogares rurales. Los términos del acuerdo permiten reducciones graduales de los aranceles e incremento de las cuotas de los cultivos sensibles para cada país, muchas veces con períodos de gracia de 8 a 10 años (durante los cuales no hay cambios en la protección). Esto está diseñado para proveer a los productores el tiempo suficiente para ajustarse a los cambios en los precios. Se usó esta estrategia en México bajo el NAFTA, aunque la reducción de los aranceles en cultivos sensibles ocurrió durante un período más corto de tiempo (15 años vs. 20 años). En México, la postergación en la reducción de los aranceles para cultivos sensibles fue acompañada por la eliminación de los subsidios distorsionantes a la producción y por su reemplazo con un programa de compensación, PROCAMPO. Los datos muestran que los grandes productores de granos básicos mexicanos pudieron hacer la transición hacia otros cultivos, mientras que los productores de pequeña escala en su mayoría no lo hicieron. Entre las barreras que pudieron haber enfrentado los productores de pequeña escala para hacer la transición hacia otros cultivos, se encuentran que aún con el apoyo de ingresos (PROCAMPO), los pequeños productores no tuvieron suficiente capital para adoptar nuevos cultivos, y también que México ofrecía muy poca asistencia técnica para hacer la transición hacia cultivos alternos.

Se ha argumentado que en el CA-5 no existe suficiente financiamiento para apoyar un programa de compensación del tamaño de PROCAMPO, lo que probablemente explica el por qué se negociaron períodos más largos de la reducción de aranceles para cultivos sensibles dentro del tratado. El estudio argumenta que se necesita de un análisis más detallado de los presupuestos y apoyos agrícolas que hoy en día existen en el CA-5 para proporcionar resultados concluyentes, sin embargo, el análisis de Costa Rica, en la sección anterior, sugiere que actualmente se están dedicando anualmente recursos sustanciales (más de US\$280 millones) para apoyar al sector agrícola. Asimismo, el programa PROCAMPO no necesariamente debería ser usado como modelo para programas de compensación para el CA-5. A pesar de que el PROCAMPO ayudó a limitar las pérdidas de los productores, para un gran segmento de la población no pudo

promover la transición hacia actividades más productivas. Debido a que el bienestar social de los productores más pobres es de mayor preocupación, puede ser que programas de compensación más pequeños y más focalizados sean más apropiados para apoyar a aquellos que son más vulnerables a los efectos del CAFTA y que tienen la menor cantidad de recursos para ajustar su producción. La experiencia de México sugiere que estos programas de compensación deberían estar unidos con programas de asistencia técnica y educativa para apoyar a los productores a hacer la transición a cultivos y actividades de mayor valor agregado. Parte del apoyo al ingreso podría estar ligado a la adopción de tecnologías tendientes a reducir costos. Estas políticas no solamente ayudarán directamente a los productores de pequeña escala, sino como fue discutido anteriormente, el desarrollo de cultivos que requieran de más mano de obra y de mayor valor agregado, pueden generar empleos adicionales en el área rural, agregando a los beneficios del CAFTA.

Otro asunto importante de política en vista del CAFTA, es la necesidad de mayores inversiones en infraestructura rural (carreteras, comunicaciones, educación, salud). La experiencia de los estados sureños de Chiapas, Guerrero y Oaxaca en México, ilustran cómo los beneficios de un tratado comercial pueden ser limitados dado una mala infraestructura e integración con el resto del país y al mundo. La integración física provee incentivos para que las áreas rurales se conviertan en actores activos de la economía nacional y mundial. Las áreas rurales no podrán capitalizar la producción de los cultivos de exportación sin acceso a los mercados de exportación. Asimismo, sin una adecuada integración física con el resto del país o sin las vías de comunicación al mundo exterior, es muy difícil expandir las actividades no-agrícolas. De hecho, el rol crítico que juega la infraestructura en el desarrollo de las áreas rurales esta bien documentada y no se puede enfatizar lo suficiente. A pesar de que la construcción de carreteras, líneas telefónicas, escuelas, hospitales y otros tipos de infraestructura social y física puede reducir los aspectos económicos de la pobreza, el proceso también puede reducir el aislamiento social, la marginalización y otros aspectos de la pobreza. Sin embargo, a pesar de estos beneficios, es importante notar que mientras que la infraestructura rural es necesaria para el desarrollo de regiones marginales, esto no es suficiente. Sin apoyo adicional bajo la forma de asistencia técnica e inversiones en actividades productivas y en el manejo de recursos naturales, la infraestructura podría conllevar a que las familias dejen las áreas rurales en lugar de prosperar dentro de ellas, y aún moverse más lejos dentro del espacio rural hacia las áreas de las fronteras, causando un mayor deterioro de los recursos naturales. También, como mencionado anteriormente, llevaría a una integración del mercado local y nacional de granos básicos, resultando en precios más bajos para productores de estos cultivos.

El hecho de que tantos de los productores agrícolas del CA-5 sean de pequeña escala, presenta una serie de retos en el acceso a los mercados de exportación. Las transacciones requeridas son muy diferentes a las de vender a un mercado local y muchos productores tienen poca experiencia en esta área. Como se mencionó anteriormente, obtener acceso al mercado de los EE.UU. requiere el cumplimiento de muchas medidas sanitarias y fito-zoosanitarias, y la documentación apropiada de todo el proceso de producción. A pesar de que algunas de estas restricciones no son necesariamente nuevas, si lo serán para aquellos productores que son nuevos al sub-sector. Por lo tanto, además de la asistencia a

la transición, los países deberán crear políticas y programas que apoyen a los productores en cumplir con los requisitos de exportación/importación y fortalecer los sistemas nacionales de cumplimiento de normas fito-zoosanitarias del mercado de los EE.UU.

En cuanto a posibles áreas de intervención, la experiencia mejicana ilustra la necesidad de mejoras en infraestructura social y de comunicaciones de cara a la liberalización comercial. Una mala infraestructura limita el acceso a mercados de exportación, lo cual impide la transmisión de beneficios de la liberalización comercial a las áreas rurales. Políticas y programas que tratan con estas limitaciones pueden proveer muchos beneficios a las áreas rurales, aunque se debe proceder con cautela. La mejora de carreteras provee una ampliación en el acceso a los mercados urbanos domésticos y de exportación, aumenta los incentivos para el incremento en la productividad y para el cambio hacia productos de mayor valor agregado. Sin embargo, una mejor infraestructura de transporte y comunicación funciona en ambos sentidos y puede facilitar los impactos negativos del CAFTA en productores de granos básicos a través de la reducción de precios a nivel de la finca. La evidencia de México sugiere que muchas de las predicciones sobre los efectos negativos fueron en realidad menores porque los productores no estaban integrados con los mercados nacionales dado su aislamiento económico. Así, a medida que la integración de las áreas rurales es mayor, habrá una mayor probabilidad de que los cambios de precios causados por el CAFTA sean transmitidos a los pequeños productores de granos básicos, acarreando los impactos negativos temidos por los críticos del CAFTA. Esto no es una razón para evitar la inversión en infraestructura rural, pero sí sugiere que las inversiones en infraestructura rural en zonas que enfrentan una liberalización comercial y un aumento en la competencia deben ser acompañadas por inversiones complementarias para mejorar la productividad y las oportunidades de negocios.

Finalmente, en las reflexiones sobre los efectos del CAFTA, se ha hecho énfasis en la importancia del medio ambiente y otros recursos naturales de CA-5. Por ejemplo, la industria de pesca marina podría contribuir al crecimiento de las exportaciones, sin embargo este sector actualmente está sufriendo debido a la sobre explotación de los inventarios de peces y al deterioro de los hábitat acuáticos<sup>4</sup>. Asimismo, el manejo adecuado de los recursos naturales de la región tales como los recursos acuíferos son vitales para el desarrollo del turismo y la sostenibilidad de otros cultivos de exportación. Las estrategias, las políticas, y los planes de manejo de los recursos hídricos a nivel nacional y regional deberán ser apoyados para poder coordinar e incrementar la efectividad, eficiencia, sostenibilidad y productividad en el uso del recurso agua. El CA-5 no podrá obtener las ganancias completas del CAFTA a menos que manejen aquellos recursos en los cuales verdaderamente tienen una ventaja competitiva. Como se pudo ver en el NAFTA, un tratado de libre comercio únicamente puede proveer oportunidades de crecimiento y desarrollo, pero no las garantiza. Los países deben responder activamente y de forma sostenida a los cambios que emergen del acuerdo para poder aumentar la probabilidad de alcanzar los beneficios.

---

<sup>4</sup> CIDA Red de Asesores en la Silvicultura (<http://www.rcfa-cfan.org/english/issues.6.html>); USAID, 2002 (<http://islamabad.usembassy.gov/www02090605.html>).

Para asegurar que los beneficios del acuerdo fluyan hacia las áreas rurales y sean distribuidos ampliamente a lo largo de los hogares rurales, especialmente a los hogares rurales pobres, es crucial monitorear y evaluar los efectos del acuerdo sobre los hogares rurales. Esto requiere establecer una línea de base pre-CAFTA que incluya una gama de información de nivel agregado de uso de insumos, producción agrícola y exportación, así como datos detallados a nivel de hogares acerca de los ingresos familiares y empleos. En la actualidad, únicamente las encuestas de hogares a nivel nacional para El Salvador, Guatemala y Nicaragua incluyen alguna información acerca de las actividades agrícolas de los hogares rurales. Actualmente, Honduras está en el proceso de realizar una encuesta de hogares a nivel nacional que también incluye un módulo agrícola. Junto con las estadísticas nacionales sobre actividades agrícolas y no-agrícolas, los datos a nivel de hogares con detalles sobre producción agrícola, son clave para monitorear y evaluar los efectos del CAFTA. Después de una encuesta inicial de línea de base antes de la implementación del CAFTA; cada uno de los países del CA-5 debería de continuar con un sistema regular de encuestas de hogares que incluyan módulos agrícolas para los hogares rurales. Más aún, la recolección de datos debería de ser comprehensiva y consistente con los requisitos de los modelos de CGE, permitiendo así una mejor simulación de los escenarios de ajuste *ex-ante* y para una mejor evaluación de políticas de intervención *ex-post*. Esta recolección regular de datos podrá ser utilizada para entender los cambios en las actividades económicas de los hogares y en su ingreso total, y permitir la evaluación de políticas y programas implementados en cada país, así como identificar políticas y programas que deberían ser implementados para responder ante el CAFTA.

## II. RESUMEN DE LOS RESULTADOS PRINCIPALES

El propósito de este documento es identificar repuestas de política al CAFTA que maximizan los beneficios netos del acuerdo para zonas rurales y aseguren que esos beneficios sean distribuidos en una forma equitativa para que el bienestar de la población rural de escasos recursos se mejore como resultado del acuerdo. Para poder identificar políticas adecuadas, este documento considera la economía rural de CA-5 en la actualidad para entender las condiciones al inicio del CAFTA. Esto es seguido por una revisión de la literatura relacionada al NAFTA y a la economía rural para que las lecciones de esa experiencia puedan ser aprendidas, y por una revisión de los estudios preliminares sobre el efecto del CAFTA en la economía rural para determinar cuales son las predicciones que se están haciendo sobre el impacto potencial del CAFTA. Basado en estas revisiones y en un análisis preliminar de las políticas y programas agrícolas en Centroamérica, usando Costa Rica como ejemplo, se presentan algunas recomendaciones de política y programas. Estas son las siguientes:

1. *Predicciones con respecto a productores de granos básicos:* Predicciones que el CAFTA conducirá a una reducción en los precios de granos básicos, a una pronunciada caída en la producción de granos básicos y a un efecto negativo en el bienestar de los productores de granos básicos de escasos recursos, parece ser infundada. La evidencia de México y del NAFTA sugiere que a causa de los altos costos de transacción, reducciones en el precio de granos básicos no alcanzaron a las comunidades marginales donde estos cultivos son producidos. Contrario a las

expectativas, después de diez años del comienzo de la implantación del NAFTA, la producción de granos básicos ha aumentado. Predicciones similares para el CAFTA pueden no ser correctas. Es probable que los precios de granos básicos declinen, pero el efecto total en la producción de granos básicos y en los hogares rurales probablemente estará limitado por la continuación de altos costos de transacción en áreas rurales.

2. *Infraestructura rural y acciones complementarias:* La infraestructura rural parece ser crítica para traer los beneficios de la liberalización comercial a las áreas rurales, a través de la reducción de los costos de transacción y el mejoramiento del acceso a los mercados de exportación. Sin embargo, la inversión en infraestructura solamente y sin intervenciones complementarias, tiene el potencial de empeorar los efectos del CAFTA a causa del aumento en el impacto negativo en productores de granos básicos. Los proyectos diseñados para mejorar la infraestructura rural deben considerar acciones que no solamente provean acceso a la infraestructura, sino que también apoyen a los hogares rurales en aprovechar dicho acceso.
3. *Compensando a los perdedores:* El programa PROCAMPO parece haber sido útil en reducir los efectos de ingreso del NAFTA en hogares rurales productores de granos básicos. Sin embargo, parece haber sido menos exitoso en apoyar a pequeños productores a hacer la transición fuera de granos básicos hacia cultivos de mayor valor agregado y otras actividades. A pesar de que es poco probable que el financiamiento de un programa de tal magnitud esté disponible en el CA-5, evidencia preliminar de Costa Rica sugiere que puede haber espacio para ajustar sustancialmente la política agrícola y dicho ajuste de políticas distorsionantes liberaría fondos significativos. Estos fondos podrían ser orientados a compensar hogares de escasos recursos que podrían ser afectados negativamente por el CAFTA, pero también deberían asegurar el apoyo a la transición al nuevo régimen comercial.
4. *Asistencia amplia a la transición:* En general, las reflexiones sobre el CAFTA se tienden a focalizar en el cambio de productores de granos básicos a la producción de cultivos de exportación de alto valor agregado. En muchos casos esto puede ser apropiado, pero también puede ser que el mejor camino para reducir la pobreza rural para un hogar en particular sea a través de otras actividades generadoras de ingreso, como actividades rurales no-agrícolas o producción para el mercado doméstico. Apoyar a los hogares rurales en la transición hacia otros productos debe incluir una amplia gama de opciones y no debe haber enfocarse únicamente en la promoción de exportaciones agropecuarias.
5. *Acceso al mercado de exportación agropecuaria:* Para aquellos hogares rurales que se encuentran en una posición de aprovechar los mercados de exportación, es crucial que el gobierno apalanque estas iniciativas. Eso requiere que el gobierno fomente un ámbito macro competitivo, especialmente en relación a la política de tasa de cambio real. Más aún, mientras un número de acciones directas pueden ser

tomadas para mejorar el acceso al mercado, un área crucial es en el cumplimiento de las normas fito-zoosanitarias de los Estados Unidos.

6. *Capacidad del BID:* A pesar de que una revisión detallada de los proyectos del BID en ejecución y en preparación se encuentra más allá del objetivo de este documento, una revisión inicial de los proyectos del BID sugiere que hay recursos financieros considerables en proyectos existentes y proyectos en preparación para responder al CAFTA en el corto plazo. El grupo de préstamos del BID dirigidos al sector rural es amplio e incluye, entre otras áreas: agricultura; infraestructura rural para agua potable, irrigación y saneamiento; manejo de recursos naturales; proyectos regionales/territoriales de desarrollo sostenible; caminos rurales y electrificación rural; como también proyectos de desarrollo social como salud, educación, y en particular, Fondos de Inversión Social (FIS). Cuando este documento fue escrito, una revisión inicial de un sub-grupo de proyectos dirigidos a las zonas rurales en CA-5 incluían unos US\$650 millones, de los cuales US\$450 millones (casi un 70%) permanecía aún sin desembolsar. Para asegurarse que estos fondos son utilizados para apoyar a mejorar los efectos del CAFTA, es necesario desarrollar un diálogo permanente entre CA\_5 y el BID.