

NACIONES UNIDAS

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



RESTRINGIDO
E/CN.12/CCE/SC.6/5
FAO/CAIS/64/7
22 de octubre de 1964
ORIGINAL; ESPAÑOL



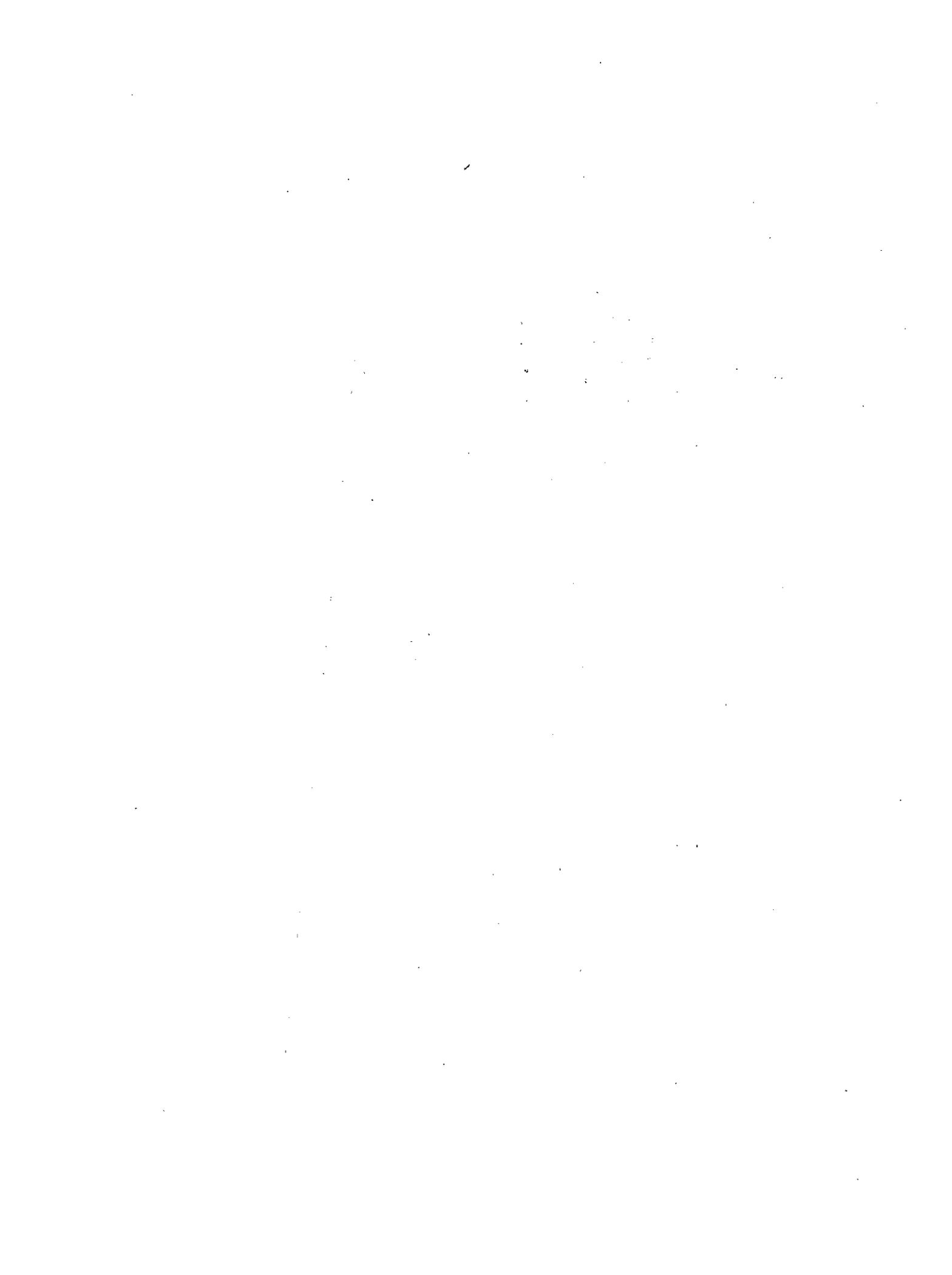
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA
COMITE DE COOPERACION ECONOMICA
DEL ISTMO CENTROAMERICANO
SUBCOMITE CENTROAMERICANO DE
DESARROLLO ECONOMICO AGROPECUARIO

Primera reunión
San José, Costa Rica, 28 de octubre de 1964



ESTADO ACTUAL DE LA PRODUCCION Y EL MERCADO
DE GRANOS EN CENTROAMERICA

Documento elaborado conjuntamente por la secretaría de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO)



INDICE

	<u>Página</u>
1. El mercado de granos	1
a) La oferta de granos	2
b) El comercio exterior de granos	6
c) Características de la demanda de granos	11
d) Las necesidades futuras de granos	15
e) Los programas de fomento de la producción	17
2. La comercialización de granos	24
a) Consideraciones generales	24
b) Principales características de los sistemas de mercadeo	27
3. La acción gubernamental en el comercio de granos	33
a) La política de comercio al nivel nacional	33
b) La coordinación regional de precios y abastecimientos	34
c) Situación actual de los programas de compras de granos y de los proyectos de construcción de nuevas instalaciones de almacenamiento	42
d) Evaluación de los programas regionales	47

1. El mercado de granos en Centroamérica

La producción y comercialización de los granos (maíz, frijol, arroz y sorgo) constituyen uno de los rubros de mayor importancia en la economía agrícola y en la estructura del consumo de la población de Centroamérica.

Las cosechas de esos productos representan alrededor del 60 por ciento del valor de la producción agrícola destinada al consumo interno y más del 20 por ciento del total de la producción del sector.

Las cifras anteriores con ser altamente significativas no revelan, sin embargo, hasta qué punto el cultivo de granos constituye casi exclusivamente la única producción de interés y la fuente principal de ingresos monetarios para el grueso de la agricultura de subsistencia y los pequeños agricultores.

En términos de su significación en la composición del consumo y de las dietas alimenticias, baste mencionar que el gasto en granos de los grupos de población de bajo nivel de ingreso suele absorber más del 40 por ciento de sus ingresos medios^{1/} y que constituyen su principal fuente de calorías y proteínas.^{2/}

En estas circunstancias, el mejoramiento de la producción y abastecimiento de granos representa una de las premisas fundamentales de la política agrícola de los países centroamericanos y a ello se debe que los gobiernos hayan realizado muy diversos esfuerzos al nivel nacional y centroamericano en beneficio del fomento de esta producción y a procurar una corriente fluida de suministros y el mantenimiento de existencias y niveles de precios adecuados.

1/ Véase CEPAL, El abastecimiento de granos en Centroamérica y Panamá (E/CN.12/CCE/119), 1958.

2/ En las zonas rurales los granos generan entre el 57 y el 88 por ciento de las calorías y entre el 64 y el 95 por ciento de los ya intrínsecamente bajos niveles de consumo de proteínas que ingiere la población, mientras en los centros urbanos los porcentajes varían del 52 al 71 por ciento en el primer caso y del 53 al 84 por ciento en el segundo.

A pesar de ésto, la escasez crónica de abastecimientos de granos observada en Centroamérica desde principios de la década de los cincuenta no ha podido ser contrarrestada en magnitud apreciable. Como resultado principal del lento crecimiento de la producción, el de las disponibilidades de granos ha quedado por debajo del ritmo de crecimiento demográfico. Así, entre los trienios 1951-1953 y 1960-1962, mientras la población aumentaba a razón del 3,3 por ciento anual, las disponibilidades totales de granos sólo crecían a una tasa del 1,2 por ciento, determinando una caída del 17 por ciento en la oferta interna por habitante (véase el cuadro 1).^{3/} Al mismo tiempo, ha tenido lugar un cambio en la estructura del consumo de granos, aumentando la proporción correspondiente al arroz y al maíz, y descendiendo principalmente los abastecimientos de frijol que constituyen la principal fuente de proteínas de la población centroamericana.

a) La oferta de granos

El valor de la producción de granos en Centroamérica (medido a precios de 1954-1956), registró un promedio anual de 171 millones de dólares en el trienio 1960-62, que representa un ritmo de crecimiento del 1 por ciento anual respecto a los niveles que prevalecían a principios de la década de los años cincuenta.^{4/} Este crecimiento lento puede atribuirse, en

^{3/} Es probable que las estadísticas continuas en que está basada esta estimación exageren un tanto el deterioro de los abastecimientos de granos por habitante. De cualquier manera, todo parece indicar, en el mejor de los casos, la presencia de una persistente tendencia al estancamiento de las disponibilidades de granos en el conjunto del área centroamericana.

^{4/} Las cifras anteriores ocultan tendencias divergentes en la producción de los granos. En el caso del maíz y el arroz las tasas de crecimiento han fluctuado alrededor del 1,3 por ciento anual en promedio, mientras las correspondientes a frijol y sorgo muestran un ligero deterioro en el período 1951-53 a 1960-62. También existen tendencias de distinto signo en la evolución de las cosechas en los países centroamericanos. La producción de granos crece con cierto dinamismo en Costa Rica y Honduras, elevándose 43 y 33 por ciento, respectivamente. Guatemala ocupa una posición intermedia, con una expansión en el valor de las cosechas del 11 por ciento. En cambio, en Nicaragua, y en particular en El Salvador, la situación es bastante desfavorable, registrándose descensos absolutos del 8 y del 18 por ciento, respectivamente. (Véanse los cuadros 1 y 2 para mayores detalles).

Cuadro 1

CENTROAMERICA: PRODUCCION Y DISPONIBILIDADES DE GRANOS, ^{a/} 1951-53 Y 1960-62

País	Disponibilidades					Producción		
	Totales (Miles de dólares) ^{b/}		Tasa anual de creci- miento (Porcientos)	Por habitante (Dólares) ^{b/}		Total (Miles de dólares) ^{b/}		Tasa anual de creci- miento (Porcientos)
	1951-53	1960-62		1951-53	1960-62	1951-53	1960-62	
Costa Rica	12 058	18 334	4,7	14,2	14,7	13 616	19 533	4,1
El Salvador	34 488	31 093	- 1,1	22,8	12,2	33 078	27 286	- 2,1
Guatemala	51 199	57 608	1,3	17,2	14,9	52 825	58 597	1,1
Honduras	28 976	35 651	2,4	19,9	18,8	30 880	41 208	3,3
Nicaragua	21 918	23 689	0,9	19,4	16,3	26 461	24 430	- 0,9
Centroamérica	<u>148 639</u>	<u>166 375</u>	1,2	17,7	15,1	<u>156 850</u>	<u>171 054</u>	1,0

Fuente: CEPAL, con base en estadísticas oficiales

^{a/} Incluye maíz, arroz, frijol y sorgo^{b/} A precios medios de mayoreo de 1954-56

Cuadro 2

CENTROAMERICA: VOLUMEN FISICO DE LA PRODUCCION Y LAS DISPONIBILIDADES DE GRANOS, 1951-53 Y 1960-62

(Toneladas)

País	Maíz		Frijol		Arroz		Sorgo	
	Producción	Disponibilidades	Producción	Disponibilidades	Producción	Disponibilidades	Producción	Disponibilidades
<u>Costa Rica</u>								
1951-1953	57 874	52 181	13 956	11 158	23 449	21 389
1960-1962	79 661	75 465	19 131	17 271	35 935	34 000
<u>El Salvador</u>								
1951-1953	169 263	179 471	34 309	35 786	16 135	15 910	82 350	84 484
1960-1962	157 766	172 951	10 367	21 621	12 300	13 232	92 600	91 845
<u>Guatemala</u>								
1951-1953	456 138	446 337	25 919	23 976	6 256	5 305	12 400	11 634
1960-1962	508 000	506 256	31 266	27 726	8 500	7 812
<u>Honduras</u>								
1951-1953	207 975	199 552	22 298	18 657	10 935	9 878	46 624	44 780
1960-1962	276 333	249 035	35 900	20 794	13 267	13 419	51 967	52 105
<u>Nicaragua</u>								
1951-1953	120 844	108 733	26 710	23 732	24 997	12 604	51 315	50 904
1960-1962	113 700	112 394	25 433	22 266	21 900	22 074	46 033	45 394
<u>Centroamérica</u>								
1951-1953	1 012 094	986 274	123 192	113 767	81 772	65 753	192 689	191 802
1960-1962	1 135 460	1 116 101	122 097	109 738	91 902	90 537	190 600	189 344

Fuentes: CEPAL, con base en estadísticas oficiales y elaboraciones propias.

general, a la evolución desfavorable de los rendimientos unitarios. Ello guarda estrecha relación con las formas básicas de organización de la agricultura que subsisten en las fincas de tamaño medio y pequeño, cuyas características económicas y administrativas dificultan la implantación de métodos de explotación más eficientes.^{5/}

La producción de granos apenas empieza a ser --marginamente-- una actividad propia del segmento de agricultura comercial, predominando todavía la producción del sector de economía de subsistencia. En estas circunstancias, ha resultado extremadamente difícil introducir mejoras técnicas en los métodos de cultivo en los pequeños predios agrícolas, cuyo tamaño y capacidad económicas han excluido en la práctica la posibilidad de extender en escala apreciable el uso de semillas mejoradas, la fertilización o la utilización de equipos, métodos que exigen de una organización adecuada e inversiones previas en la preparación de las tierras.

La expansión de la producción de granos se ha realizado hasta ahora fundamentalmente merced a la ampliación de la superficie cultivada y ha tendido a crecer a un ritmo (1,3 por ciento anual en promedio) ligeramente superior al de la producción. Continúa así persistiendo la tendencia de largo plazo hacia el deterioro de los rendimientos que viene afectando al sector agrícola de subsistencia,^{6/} como resultado de un complejo juego de factores a los que se han venido a sumar la pérdida de fertilidad de las zonas

^{5/} De acuerdo con los datos censales disponibles, entre el 30 y el 50 por ciento de la producción de maíz en Guatemala, Costa Rica y Honduras, proviene de fincas menores de cuatro hectáreas, variando esos porcentajes entre el 35 y el 57 por ciento en el caso del frijol, y entre 23 y 57 por ciento en el del arroz. Véase CEPAL, op. cit. págs. 63 y 66.

^{6/} En el período 1951-53 a 1960-62, los rendimientos por hectárea se redujeron en cerca del 1 por ciento en el maíz, en 10 por ciento en frijol y en 17 por ciento en sorgo. La única excepción a esa tendencia la constituye el arroz --cuya producción ha propendido a organizarse en fincas de mayor tamaño y con métodos técnicos relativamente avanzados --que registró una mejoría en los rendimientos de aproximadamente un 17 por ciento. Sin embargo, conviene destacar que si, en general, la productividad por unidad de superficie ha tendido a bajar o a estancarse en el conjunto de Centroamérica, ha habido países en los que se han logrado avances de cierta importancia. Tal es el caso del cultivo del maíz en Costa Rica y Honduras; el del frijol, en Guatemala y Costa Rica; y el del arroz, en casi todos los países de la región.

cultivadas tradicionalmente --por falta de rotación de cultivos, fertilización o erosión--, la incorporación de tierras marginales de baja productividad y el desplazamiento del cultivo de granos por el de productos de exportación, y de algodón particularmente.^{7/}

Para comprender debidamente el fenómeno anterior conviene destacar que la evolución de los rendimientos contrasta con la experiencia de otros países, y que esos rendimientos han tendido a establecerse a niveles comparativamente reducidos. Por ejemplo, la producción de maíz fluctúa alrededor de los 800 kilogramos por hectárea frente a 950 en México, 1 890 en Argentina y 2 140 en Chile, y en situación similar se encuentran los demás granos. Mientras en Centroamérica los rendimientos de ese producto tendieron a descender en el transcurso de la última década, en Argentina se elevaron entre un 20 y un 25 por ciento, en Chile entre un 35 y un 40 por ciento y en México de un 25 a un 30 por ciento.

Como resultado de la falta de dinamismo de la producción de granos, los ajustes frente a la evolución de la demanda han llevado a una reducción o estancamiento del consumo medio por habitante, a una tendencia hacia la disminución de los excedentes exportables fuera del área y a una mayor dependencia de abastecimientos regionales para cubrir las necesidades de las zonas o países deficitarios dentro de Centroamérica. Además, dentro de amplias fluctuaciones, se ha acrecentado la participación de los suministros del exterior en la oferta centroamericana de granos, particularmente en los casos del arroz y del maíz.

b) El comercio exterior de granos

El comercio exterior de granos ha tendido a crecer con bastante rapidez, en el período 1951-1962, merced principalmente a la influencia de la consolidación del mercado común centroamericano y a la insuficiencia de la oferta interna de algunos países para crecer a ritmos que hubieran permitido mantener o acrecentar el grado de autoabastecimiento nacional.

Las importaciones totales de granos se elevaron de un promedio de 2,5 millones de dólares en 1951-53 a 7,7 millones en 1960-62, en tanto que las exportaciones lo hacían de 6 a 7 millones de dólares en el mismo período.^{8/}

^{7/} La expansión acelerada de las superficies dedicadas al cultivo del algodón, que pasaron de 76 641 a 206 448 hectáreas de 1951-53 a 1960-62, en parte ha significado el desplazamiento de algunos productos tradicionales, como el maíz, que se cultivaba en zonas de clima tropical seco.

^{8/} La evaluación de las cifras anteriores se realizó a precios constantes de mayo de 1954-56

De esta manera la balanza comercial de granos ha pasado de una posición de superávit a una de déficit en poco más de una década. Conviene, sin embargo, distinguir el comportamiento del comercio intrarregional del que tiene lugar con terceros países. En el primer caso, el movimiento de importaciones y exportaciones de granos se eleva, con fluctuaciones relativamente pequeñas, desde un nivel de 2,7 millones de dólares en 1951 a 7,6 millones en 1963; las exportaciones al resto del mundo, después de alcanzar cifras de 1,5 millones de dólares en 1951 y 1952 y de cerca de 7 millones en 1953, descienden bruscamente hasta casi desaparecer en los años subsecuentes, para recuperarse a partir de 1960 a niveles ligeramente inferiores a los que prevalecen en los tres primeros años de la década de los cincuenta. En cambio, las importaciones de ese origen, aparte de demostrar fluctuaciones más o menos marcadas y de sentido inverso a las de la producción, muestran una tendencia general ascendente que las ha hecho pasar de niveles muy bajos a principios de los años cincuenta a cifras de 1,4 y 4,1 millones de dólares en 1961 y 1962. (Véase el cuadro 3.)

Los cambios descritos en el conjunto del comercio exterior de granos de Centroamérica constituyen el resultado neto de la evolución registrada en cada uno de los países. El Salvador ha duplicado con creces sus importaciones de granos entre 1951-53 y 1960-62; en Nicaragua, las exportaciones de granos se redujeron rápidamente, dando por resultado que el saldo neto de su intercambio casi desapareciera, después de haber alcanzado un nivel de 3,7 millones de dólares en 1951-53. En cambio, Honduras, merced a los estímulos creados por la zona de integración, ha cuadruplicado sus saldos netos en el intercambio de granos en el mismo período.

De hecho, el factor dinámico en el comercio exterior de granos en Centroamérica ha sido dado por las transacciones realizadas entre los países centroamericanos. En efecto, la liberalización de parte de las trabas al intercambio ha determinado un crecimiento medio anual del 9,9 por ciento de esas corrientes de comercio, que ha pasado de 2,7 millones de dólares (a precios de 1954-56) a 7,6 millones entre 1961 y 1962.

/Las principales

Las principales corrientes del comercio de granos se localizan entre El Salvador y Honduras. El primero de esos países absorbió entre 1960-62 cerca del 88 por ciento del valor de las importaciones procedentes de la región. Por su parte, Honduras, abastece alrededor del 72 por ciento de ese comercio, seguido por Nicaragua --cuya participación ha venido creciendo recientemente-- con algo más del 11 por ciento.

Diversas circunstancias explican ese fenómeno. En primer lugar, cabe señalar la posición deficitaria tradicional de El Salvador derivada principalmente de la escasez relativa de tierras aptas para el cultivo de granos, en tanto que Honduras ha venido ensanchando las áreas de cultivo con miras a cubrir la nueva demanda creada por el mercado regional. En segundo término, el comercio de granos entre Honduras y El Salvador tiene lugar bajo un régimen de libre comercio irrestricto mientras buena parte de las transacciones que se realizan en otros países centroamericanos están sujetas a distintas restricciones que han limitado en la práctica su volumen.^{9/} Por último, cabe señalar que existe un alto grado de autosuficiencia nacional en algunos países de la región que limita las necesidades de suministros o exportaciones de pequeños déficit o excedentes de la producción nacional respecto a los requerimientos de la demanda efectiva. Sin embargo, es de suponer que con la liberalización total del intercambio de granos prevista en los tratados de integración, y con la implantación de programas de fomento y especialización regionales, los patrones actuales de comercio no sólo tenderán a modificarse, sino a elevar, además, las transacciones intercentroamericanas.

Sobre el particular conviene insistir en que la experiencia de los últimos años señala claramente una tendencia que ha afectado al comercio de todos los granos en ese sentido. Así, el intercambio regional de maíz ha pasado de 5 500 toneladas en 1957 a 32 000 en 1962;^{10/} el del arroz ha venido creciendo con gran rapidez: en una década se sextuplicó y entre

^{9/} Los regímenes de excepción al libre comercio de granos entre los países centroamericanos comprenden la fijación de cuotas básicas y el abastecimiento de controles a la importación, a la exportación o ambos. Para un análisis más detallado de esos regímenes, véase El mercado común de productos agropecuarios en Centroamérica. (E/CN.12/CCE/SC.6/4).

^{10/} El crecimiento del volumen intercentroamericano de transacciones de maíz aunque con tendencia ascendente, ha registrado fluctuaciones anuales importantes como resultado de la política de importaciones de fuera del área adoptada por algunos gobiernos y las propias variaciones en la producción dentro de cada país. (Véase nuevamente el cuadro 3.)

Cuadro 3

CENTROAMERICA: COMERCIO EXTERIOR DE GRANOS, 1951 a 1962

(Toneladas)

E/CN.12/CCE/SC.6/5

FAO/CAIS/64/7

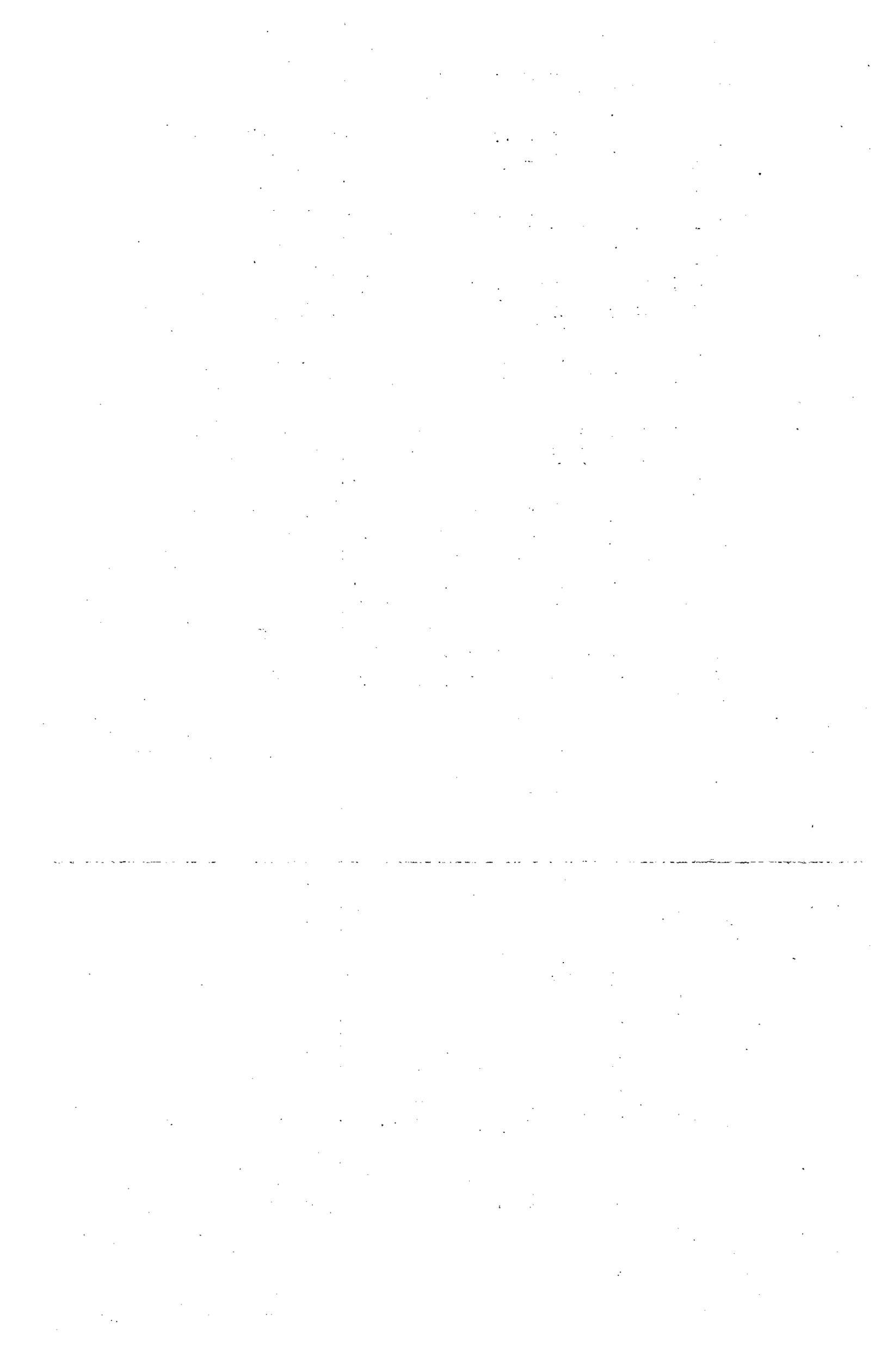
Pág. 9

Año	Maíz			Frijol			Arroz			Sorgo ^{a/}			Total (Miles de dólares) ^{b/}		
	Exportación Total	Importación		Exportación Total	Importación		Exportación Total	Importación		Exportación Total	Importación		Exportaciones Total	Importaciones	
		Intrarregionales	Total		Intrarregionales	Total		Intrarregionales	Total		Intrarregionales	Total			
1951	17 560	16 359	16 296	2 289	1 459	1 447	8 668	3 143	1 889	1 109	5 245	5 245	4 186	2 993	2 715
1952	14 476	11 791	11 685	5 385	4 379	4 367	5 098	328	296	1 924	1 228	1 221	3 739	2 174	2 151
1953	20 023	10 572	10 480	6 198	3 468	3 448	22 332	262	262	730	2 394	2 385	8 963	1 951	1 937
1954	10 420	23 742	19 884	5 164	4 963	4 947	12 462	7 341	6 635	380	2 064	2 242	4 723	5 089	3 957
1955	3 818	78 464	2 922	2 679	8 875	2 596	3 860	15 079	3 075	926	642	642	1 811	12 905	1 512
1956	12 771	57 124	12 718	7 562	16 465	6 947	578	15 827	578	744	135	946	2 897	12 344	2 790
1957	5 661	5 544	5 493	9 120	10 580	8 048	2 945	9 307	2 041	878	988	992	3 016	4 694	3 603
1958	19 894	26 956	14 023	8 963	8 021	7 275	1 594	14 066	1 594	261	2 227	2 225	4 297	7 496	3 301
1959	31 964	37 140	31 929	11 299	13 398	10 357	3 548	14 302	3 545	1 427	4 174	4 156	6 251	10 869	6 251
1960	30 412	20 823	20 166	15 531	9 358	9 339	2 614	5 790	2 606	640	2 386	2 393	6 617	5 314	4 543
1961	23 979	16 609	12 563	13 360	12 737	12 676	3 885	8 064	3 803	2 653	3 576	3 660	5 991	6 126	4 770
1962	42 457	64 821	33 006	17 359	17 385	16 681	5 908	8 317	4 826	1 022	1 068	1 117	8 923	11 742	7 613
1951-53 ^{c/}	20 039	12 907	12 820	4 624	3 102	3 087	12 032	1 244	816	1 254	2 956	2 956	5 629	2 373	2 268
1960-62 ^{c/}	32 282	34 084	21 911	15 417	13 160	12 899	4 136	7 457	3 750	1 438	2 343	2 390	7 177	7 727	5 642

Fuente: CEPAL con base en estadísticas oficiales

^{a/} Incluye solamente a El Salvador, Honduras y Nicaragua.^{b/} A precios de mayoreo de 1954-56.^{c/} Promedio anual

/1960 y 1962



1960 y 1962 se duplicó, pasando de 2 600 a 4 800 toneladas.^{11/} Un fenómeno similar se observa en las transacciones regionales de frijol, cuyo comercio regional se cuadruplicó en el período 1951-53 a 1960-62, y se duplicó entre 1957 y 1962.

En resumen, dentro de las limitaciones impuestas por las características del crecimiento de la producción de granos, el comercio interamericano ha creado estímulos significativos a la expansión de los cultivos y, paralelamente, ha propiciado el autoabastecimiento regional. En este sentido, la eliminación de las barreras al comercio que existían con anterioridad al movimiento de integración, han permitido compensar en buena medida los déficit de algunos países que, de otra suerte, probablemente habrían tenido que satisfacerse con importaciones de terceros países; y a la vez, se ha provisto de mercado para los excedentes de producción localizados en otras zonas.

c) Características de la demanda de granos

Por las estadísticas sobre producción y comercio exterior, pueden evaluarse con cierta aproximación las disponibilidades brutas de granos para consumo de la población. Existen factores que impiden precisar los niveles de consumo, entre los que destacan: la elevada proporción de las disponibilidades de granos que autoconsumen los productores sin formar parte de las transacciones monetarias, la imprecisión de las estadísticas continuas sobre producción que, en algunos casos, difieren sustancialmente de las cifras censales recogidas recientemente;^{12/} la falta de información sobre la

^{11/} El grueso de las importaciones de arroz abastecidas con producción regional se canalizan hacia El Salvador y Honduras, en tanto que las provenientes de terceros países se dirigen principalmente hacia Costa Rica y Guatemala.

^{12/} La situación en los países que han realizado recientemente censos agropecuarios es la siguiente: En el caso del maíz las estadísticas continuas señalan una producción 59 por ciento mayor en El Salvador e inferior en 24 y 16 por ciento en Costa Rica y Nicaragua, respectivamente. Para el frijol la producción señalada por las estadísticas continuas es 30 por ciento mayor en El Salvador, 20 por ciento mayor en Nicaragua y 48 por ciento inferior en Costa Rica. Las cifras de producción de arroz derivadas de ambas fuentes son parecidas en El Salvador y Nicaragua, pero las resultantes de las estadísticas continuas son 26 por ciento inferiores a las del censo en Costa Rica.

producción utilizada como forraje y semilla,^{13/} y las pérdidas que tienen lugar en el proceso de almacenaje y comercialización.^{14/}

Con las limitaciones anotadas, las disponibilidades para consumo de la población, como se ha indicado, muestran una persistente tendencia al deterioro o al estancamiento. El descenso relativo de las disponibilidades brutas afecta con diferente intensidad a las distintas clases de granos. El maíz, que representa dos tercios de la oferta interna de esos productos, creció a un ritmo del 1,4 por ciento anual, decayendo las disponibilidades por habitante del mismo en 13,6 por ciento en el período 1951-53 y 1960-62. En el caso del frijol, la oferta para consumo de la población descendió a un ritmo de 0,4 por ciento anual, dando lugar a una reducción importante del consumo medio por habitante (26 por ciento). La evolución de los abastecimientos internos de sorgo no muestra tendencia definida, habiéndose mantenido aproximadamente en los mismos niveles las disponibilidades totales desde principios del período señalado. La única excepción a esa tendencia al deterioro de los niveles de consumo es el arroz, cuyas disponibilidades han crecido a una tasa superior a la de la población (3,8 por ciento), gracias, sin embargo, a un aumento considerable de las importaciones de fuera de la región y a una disminución de los excedentes que solían exportarse con anterioridad. (Véanse nuevamente los cuadros 1 y 3.)

Por otro lado, el comportamiento del consumo no registra la misma evolución en todos los países centroamericanos. En Costa Rica, las disponibilidades de granos se han elevado a un ritmo superior al de la población (4,8 por ciento anual), en El Salvador se han reducido en términos absolutos y en el resto de Centroamérica han crecido con ritmos inferiores al de la población.

^{13/} Se estima que entre 10 y 15 por ciento de la producción se destina como semilla y para alimentación del ganado en las propias fincas en todos los países, con excepción de Nicaragua, país en el que la cifra correspondiente se eleva hasta 33 por ciento.

^{14/} Las estimaciones sobre pérdidas por almacenamiento rural representan un mínimo de 2,5 por ciento de la producción en Costa Rica y un máximo de 12 por ciento en Nicaragua.

De esta manera las disponibilidades brutas por habitante se han reducido de 117,4 a 101,5 kilogramos en el caso del maíz y de 13,5 a 10 kilogramos en el caso del frijol, registrando el consumo de arroz un ligero aumento de 7,8 a 8,2 kilogramos en el período de 1951-53 a 1960-62. (Véase el cuadro 4.) Ello reviste particular gravedad porque el consumo de granos constituye uno de los principales componentes de la alimentación de la población centroamericana, y porque la tendencia a su estancamiento ha tenido lugar en niveles relativamente bajos de consumo por habitante: las disponibilidades medias de maíz per cápita en Centroamérica son alrededor de 12 por ciento inferiores a las de México ligeramente más bajas que el promedio latinoamericano (102,7 kilogramos). La situación es menos favorable respecto al frijol y el arroz, cuyo promedio en América Latina es 30 por ciento superior en el primer caso y más de cuatro veces mayor en el segundo.

En las condiciones expuestas, parece válido sostener que el incremento en la demanda de granos ha estado determinado fundamentalmente por el crecimiento demográfico y en menor medida por la demanda derivada para forrajes y otros preparados industriales. Esta última ha venido creciendo rápidamente en los últimos años y representa alrededor del 17 por ciento de la producción neta de la región. ^{15/}

En otros términos, la experiencia de más de diez años revela que el consumo de granos no se ha visto afectado apreciablemente por las fluctuaciones en el nivel de ingresos. Por lo que hace a la influencia del nivel de precios, aunque no se dispone de información estadística suficiente, las cifras disponibles no acusan, por un lado, tendencias hacia una elevación significativa de los precios de los granos respecto

^{15/} Como ejemplo ilustrativo puede señalarse que en El Salvador el procesamiento de maíz, sorgo, grancilla y pulimento de arroz en la elaboración de alimentos para aves y ganado se elevó de 5 700 a 9 800 toneladas entre 1961 y 1963.

Cuadro 4

CENTROAMERICA: DISPONIBILIDADES DE GRANOS POR HABITANTE, 1951-53 Y 1960-62

(Kilogramos)

País	Maíz		Frijol		Arroz		Sorgo	
	1951-53	1960-62	1951-53	1960-62	1951-53	1960-62	1951-53	1960-62
Costa Rica	61,2	60,2	13,1	13,8	25,1	27,2	-	-
El Salvador	90,4	68,2	18,0	8,5	8,0	5,2	42,5	36,1
Guatemala	149,7	130,7	8,0	7,2	1,8	2,0	3,9	-
Honduras	137,4	131,6	12,8	11,0	6,8	7,1	30,8	27,5
Nicaragua	96,4	77,4	21,0	15,3	11,2	15,2	45,1	31,7
Centroamérica	<u>117,4</u>	<u>101,5</u>	<u>13,5</u>	<u>10,0</u>	<u>7,8</u>	<u>8,2</u>	-	-

Fuente: CEPAL con base en estadísticas oficiales.

al nivel general de precios o al de los productos alimenticios en general. Sin embargo, la estabilidad de la demanda de granos frente a fluctuaciones de corto plazo en sus precios, hace suponer que ésta se caracteriza también por una baja elasticidad respecto a las variaciones de los precios. ^{16/}

En las circunstancias anteriores, el estancamiento o descenso de las disponibilidades por habitante que muestran las estadísticas continuas podrían explicarse, en parte, por la existencia de un proceso de sustitución de esos granos por otro tipo de alimentos. En particular, el rápido proceso de emigración del campo a la ciudad, que ha determinado un crecimiento relativo de la población de los centros urbanos, ha dado origen probablemente a modificaciones relativamente importantes en la estructura de la dieta alimenticia media. Por ejemplo, las disponibilidades de trigo, sustituto muy cercano del maíz y otros granos, han venido aumentando su participación en el consumo de cereales, pasando de 16,3 a 19,3 kilogramos por habitante entre 1951-53 y 1960-62. En el caso de las zonas rurales, algunas observaciones y datos parciales sugieren también la presencia de un cierto grado de sustitución de los granos por tubérculos como la yuca y frutas tropicales (plátano y otras) que se dan con relativa abundancia en las zonas de agricultura de subsistencia.

d) Las necesidades futuras de granos

El problema de los granos en Centroamérica reside, pues, esencialmente en la insuficiencia del crecimiento de la oferta interna, que hasta ahora se ha resuelto a través de la compresión del consumo, la disminución de los excedentes exportables y cierto aumento de las importaciones de terceros países.

^{16/} Véase El abastecimiento de granos en Centroamérica y Panamá
(E/CN.12/CCE/119)

En el futuro, será preciso principalmente ampliar los niveles de producción mediante el ensanchamiento de las superficies cultivadas y el aumento general de los rendimientos medios. De continuar prevaleciendo las condiciones que han caracterizado al último decenio, muy probablemente se gestarán importantes presiones sobre la balanza de pagos para satisfacer el incremento vegetativo de los requerimientos de granos. Sobre el particular, debe observarse que tanto la reducción de las exportaciones como la compresión del consumo han descendido a un punto que les impide continuar fungiendo como mecanismos adicionales de ajuste en los próximos años. Se precisa por consiguiente concretar los esfuerzos requeridos para alcanzar en un período más o menos breve el nivel de autoabastecimiento regional necesario. Teniendo presentes las características y la evolución de la demanda en los últimos años, podría comenzarse por la cuantificación de los requerimientos mínimos de granos a base de una proyección del crecimiento de la población y una hipótesis (o meta) sobre los niveles de las disponibilidades brutas por habitante que habrían de satisfacerse al finalizar el período de la estimación.

De acuerdo con las proyecciones elaboradas sobre estas bases para el período 1960-70^{17/} y puesto que no han variado en lo fundamental las tendencias del mercado de granos en Centroamérica, el probable crecimiento de la demanda al finalizar esta década requeriría alcanzar los siguientes niveles de abastecimiento: 1,4 millones de toneladas de maíz; 148 000 toneladas de frijol; 123 000 toneladas de arroz, y 290 000 toneladas de sorgo. Las cifras anteriores, estimadas sobre bases extremadamente conservadoras,^{18/} significan que en lo que resta de la década habrían de satisfacerse incrementos en las disponibilidades brutas del 27,4 por ciento en

17/ Véase Los granos básicos en Centroamérica y Panamá (SIECA/IFE/IV/DT.1)

18/ Los supuestos básicos en que descansan las proyecciones consisten en: a) que la población centroamericana alcanzaría una cifra de 15,0 millones de habitantes en 1970; b) que se mantendrían en 1970 los niveles de consumo de maíz, arroz y sorgo registrados en el trienio 1958-60 y c) que el consumo de frijol por habitante rebasaría ligeramente la mitad del nivel recomendado por los expertos en nutrición de la FAO.

el caso del maíz, del 34,6 por ciento en el del frijol, de 35,9 por ciento en el del arroz y del 53,4 en el del sorgo, con respecto a los niveles que prevalecían en el trienio 1960-62. Como puede apreciarse a primera vista, el sólo mantenimiento del consumo medio en los casos del maíz y el arroz, acompañado de modestos incrementos en las disponibilidades de frijol y sorgo, supone en la práctica esfuerzos considerables inmediatos para dotar de mayor flexibilidad al crecimiento de la producción interna si se mantiene el propósito de conservar dentro de límites restringidos el crecimiento de las importaciones de fuera del área.

A fin de precisar la naturaleza y magnitud de los esfuerzos que supone el cumplimiento de esos objetivos con referencia a 1960-62, se han tomado algunas cifras de las proyecciones de la producción elaboradas por la FAO. ^{19/} En maíz, la producción regional tendría que aumentar en un 25,4 por ciento, recurriendo a la apertura de 120 000 hectáreas de nuevas tierras --que representan un 8,7 por ciento de las áreas cultivadas-- y al mejoramiento de los rendimientos en más de 290 000 hectáreas actualmente en cultivo. Para el frijol habría que aumentar las superficies en 23 500 hectáreas (10,4 por ciento de la tierra dedicada a ese cultivo) y aumentar la productividad de 59 000 hectáreas. En el caso del arroz, los esfuerzos comprenderían la roturación de cerca de 15 000 hectáreas y el mejoramiento de otras 26 000. Por último, en sorgo se sembrarían aproximadamente 52 000 hectáreas de nuevas tierras y se mejorarían los rendimientos en 42 000.

e) Los programas de fomento de la producción

En conjunto, los programas de fomento de la producción de granos en Centroamérica que se derivan de las consideraciones anteriores y que están respaldadas en una serie de estudios sobre las posibilidades de ampliación de superficies y mejoramiento de los rendimientos en cada país, significan en la práctica la realización de esfuerzos sistemáticos y de proporciones considerables si han de detenerse a mediano plazo las tendencias al deterioro de la dieta de la población de la región. De esta manera,

^{19/} Véase nuevamente Los granos básicos en Centroamérica y Panamá (SIECA/IFE/IV/DT.1).

el conjunto de los países centroamericanos debieran elevar su producción respecto a 1960-62 en cerca de 448 000 toneladas adicionales de granos, correspondiendo el 87 por ciento a maíz y sorgo, algo más del 6 por ciento a frijol y el resto al arroz. Implica todo ello, a su vez, la elevación de los rendimientos unitarios en aproximadamente 310 000 hectáreas cultivadas con granos, y la ampliación de la superficie en 210 000 hectáreas donde también habrían de obtenerse rendimientos superiores a los promedios actuales.

Para precisar los esfuerzos que entrañaría el cumplimiento de esos objetivos, puede señalarse con carácter estimativo que habría necesidad de influir en los métodos de producción de entre 150 000 y 230 000 ^{20/} fincas que cultivan en conjunto más de medio millón de hectáreas. En otros términos, entre 1965 y 1970, los programas de extensión agrícola y crédito supervisado o dirigido tendrían que abarcar cada año de 25 000 a 40 000 nuevas fincas en las que se introducirían prácticas de fertilización, semillas mejoradas, uso de pesticidas y otros métodos de mejoramiento de los sistemas tradicionales de cultivo.

Por otro lado, en el resto de las zonas productoras de granos en Centroamérica cabría iniciar programas adicionales tendientes a mantener los niveles de productividad por hectárea, evitando deterioros debidos a pérdidas de fertilidad por erosión o deficiencias en los métodos habituales de cultivo. Así, además de los programas descritos con anterioridad, habría que vigilar 1,6 millones de hectáreas para evitar reducciones en los rendimientos medios que invalidaran el cumplimiento de las metas mínimas recomendadas para 1970.

Cabe insistir que las metas que tentativamente se han cuantificado se elaboraron dentro de límites extremadamente conservadores y apenas suficientes para mantener las disponibilidades de maíz, arroz, y sorgo a los niveles registrados en 1958-60, por habitante, añadiéndose un pequeño aumento al consumo medio de frijol y estimándose saldos de granos susceptibles de exportación a terceros países que no exceden, en conjunto, la cifra de 5 000 toneladas anuales.

Aunque algunas de las cifras y estimaciones de este documento se apoyan en informaciones parciales o en bases estadísticas no siempre sólidas,

^{20/} Siempre y cuando se mantenga aproximadamente la actual estructura de la tenencia de la tierra y de la producción por tamaño de fincas.

ello no afecta la validez de los planteamientos que se hacen. Es evidente, en cualquier caso, que los países centroamericanos deberían conocer con el mayor detalle los problemas que afectan a la agricultura de granos e iniciar una serie de trabajos que profundizaría en la investigación de los problemas planteados para orientar adecuadamente los programas de fomento y coordinación de esfuerzos que habrán de iniciarse en el futuro.

En este sentido, cabría otorgar una alta prioridad a las investigaciones tendientes a precisar con mayor aproximación las extensiones requeridas para ampliar las superficies cultivadas con granos y los medios de lograr una elevación general de los rendimientos. Como ya se ha visto en las proyecciones preliminares, el problema no consiste en escoger uno u otro procedimiento en forma exclusiva, sino en determinar la forma de dividir los esfuerzos y recursos entre ambos objetivos desde un punto de vista realista. La decisión que en definitiva se adopte habrá de repercutir sustantivamente en las formas, mecanismos y procedimientos de la política económica que entrará en juego a fin de procurar el cumplimiento de los programas correspondientes. El tipo y énfasis de la orientación de los recursos de inversión varían sustancialmente en uno y otro casos. La apertura de tierras exige fundamentalmente la formación de un capital básico que permita la explotación de las nuevas superficies. La elevación de los rendimientos implica, en cambio, mayor demanda de recursos para la formación de capital en maquinaria y equipo y producción de insumos agrícolas y para financiar programas de experimentación, extensión y capacitación, y una organización administrativa también diferente.

Es evidente que no puede determinarse a priori la importancia relativa que deba señalarse a cada uno de esos aspectos, porque depende de la disponibilidad de recursos, de los costos de la inversión alternativos, de las reservas de nuevas tierras, del grado de congestionamiento de la población rural en zonas de baja fertilidad, y de la capacidad de ejecución de proyectos y programas de los distintos órganos de la administración pública, y de otros factores igualmente importantes que varían grandemente en las distintas zonas del Istmo Centroamericano.

De lo anterior se desprende que aunque la proyección de las necesidades de nueva producción no sean ambiciosos, en términos del crecimiento explosivo de la población centroamericana, el cumplimiento de programas como los esbozados requiere trabajos de magnitud desusada que exigirían de una amplia coordinación y unificación de los esfuerzos que se vienen realizando a nivel nacional y centroamericano por diversos organismos.

Conviene por ello estudiar muy detenidamente durante la próxima reunión del Subcomité de Desarrollo Agropecuario todas estas cuestiones, de importancia capital para el desarrollo de la agricultura y para el fortalecimiento del proceso de integración en el mercado común centroamericano. En particular, la estructuración de una política regional de fomento que comprenda tanto los aspectos de producción como los de la comercialización de granos con el doble propósito de coordinar y unificar las medidas que se han venido adoptando en forma aislada y de ofrecer garantías sólidas que lleven, en la práctica, a la ejecución de los programas en consonancia con las prioridades y metas que establezcan los gobiernos mancomunadamente.

Una de las principales dificultades para el mejoramiento de la agricultura de granos se debe al doble carácter de las metas que se fijan para el sector. De un lado, se requiere aumentar los niveles de producción y los rendimientos; y de otro, mejorar y acrecentar los ingresos de un número muy considerable de agricultores que constituyen el grueso de la población rural que forman parte de la agricultura de subsistencia. No bastaría, en consecuencia, lograr aumentos de la producción mediante la organización de nuevas fincas en las que se utilizasen técnicas avanzadas, con superficies y recursos adecuados a los métodos modernos de cultivo, si ello implicara mantener al margen de los beneficios del desarrollo económico a los principales núcleos de población campesina.

De aquí que puedan plantearse serias interrogantes sobre la posibilidad real de cumplir las proyecciones de la producción descritas en el breve lapso de cinco años; al juzgar su viabilidad deberán tenerse en cuenta dos hechos importantes: a) que en el curso de los últimos años han tenido lugar aumentos apreciables en la producción de algunos granos --arroz y frijol-- en la mayor parte de los países de la región, (hecho que reduce, en cierta medida, la magnitud de los esfuerzos que tendrían que realizarse en ese aspecto en lo que resta de la década); y b) es de esperar que muchos de los programas llevados a cabo por los gobiernos y la iniciativa privada que se han orientado a mejorar las condiciones básicas de funcionamiento de la agricultura tradicional en Centroamérica, empiecen a fructificar, manifestándose

en una aceleración de los ritmos de crecimiento que fueron usuales durante los últimos diez años. De hecho, los planes nacionales y los trabajos conjuntos realizados en torno al programa de integración económica han dado impulso a una serie de actividades que, con distintas finalidades y orientaciones, han convergido hacia la creación de obras de infraestructura y de mecanismos de organización y administración que constituyen un prerrequisito para ejecutar en escalas adecuadas los programas de fomento de la producción de granos y de otros productos del sector agropecuario. Destacan entre ellos, la apertura de nuevas tierras como resultado de los programas gubernamentales de colonización o de la acción de los propios agricultores privados;^{21/} el mejoramiento y ampliación de la red de caminos troncales y secundarios en las zonas tradicionalmente agrícolas y en nuevas regiones; la iniciación en escala comercial de la producción de semillas mejoradas^{22/} y de fertilizantes y pesticidas. Por su parte, los servicios de extensión agrícola que mantienen los países, aunque en modesta escala todavía, han venido aumentando adecuadamente su radio de acción; y se han establecido, singularmente en los últimos años, nuevas líneas de crédito a los pequeños agricultores.^{23/} En el campo de la integración regional, la liberalización del comercio y los programas de regulación de los precios e indirectamente del intercambio, han conducido a acrecentar los estímulos a los productores centroamericanos y a disminuir el grado de dependencia de los abastecimientos del exterior. Asimismo se han logrado establecer paulatinamente precios homogéneos de garantía para algunos granos, e iniciar nuevos proyectos orientados

^{21/} Tomando como punto de referencia el incremento de las superficies cultivadas entre el trienio 1958-60 y el de 1960-62, la apertura de tierras dedicadas a los granos aumentó en 27 500 hectáreas, correspondiendo el 86 por ciento al maíz, y el resto al frijol.

^{22/} En fechas recientes ha venido creciendo la importación, producción y distribución de semillas mejoradas y paralelamente se han emprendido trabajos de experimentación con distintas variedades a fin de empezar la reproducción en escalas relativamente importantes. Así, en la actualidad alrededor del 5 por ciento de la semilla de maíz utilizada en las siembras corresponde a variedades mejoradas, y en algunos países más del 50 por ciento del arroz se cultiva también con semilla mejorada.

^{23/} En 1962, representaron del 6 al 7 por ciento del crédito total otorgado a la agricultura y ganadería en Centroamérica (Véase Análisis de algunas actividades de la política agropecuaria en los países centroamericanos (E/CN.12/CCE/SC.6/3; FAO/CAIS/64/8)). Sin embargo, en algunos casos no han podido utilizarse todas las líneas de crédito en virtud de la existencia de trabas legales --como las originadas por la falta de títulos de propiedad-- y otros problemas de carácter administrativo.

a mejorar y ampliar las instalaciones de almacenaje y a extender la red de agencias de compra.

Se deduce de lo anterior que las tareas a que se enfrentan los países centroamericanos para fortalecer la agricultura de granos en su actual etapa de desarrollo comprenden dos aspectos esenciales: a) la continuación y ampliación de los programas que se han venido realizando para mejorar el funcionamiento y lo que podría calificarse de la infraestructura económica del sector agrícola de subsistencia, y b) la coordinación de los diversos programas que vienen teniendo efecto tanto al nivel nacional como al centroamericano, para concretar claramente prioridades y objetivos. Por lo que se refiere al fomento de la producción de granos, son muy numerosos los organismos que tienen a su cargo distintas fases o aspectos de los programas; la experiencia reciente demuestra, sin embargo, que no siempre actúan dentro de un marco de referencia común. Ello se traduce con frecuencia en pérdidas o en una reducida eficiencia de los recursos humanos y financieros utilizados. Los servicios de experimentación y de extensión no guardan, en algunos casos, los vínculos que serían necesarios para favorecer la rápida aplicación de los resultados de las investigaciones o para reconocer orientaciones divergentes en cuanto a la calificación de las principales necesidades que deben cubrirse en los distintos países de Centroamérica. En situación similar se encuentran con frecuencia las relaciones entre los programas de crédito, los servicios de extensión y los programas de fomento y estabilización de precios. Sobre este último aspecto conviene insistir en el hecho, bien probado en la práctica, de la insuficiencia de la asistencia técnica o financiera para estimular a los agricultores a aumentar la producción. Es indispensable proporcionarles incentivos adicionales a través de una política adecuada de precios y de compras estatales. La existencia de niveles de precios insuficientes en épocas de cosecha, que no guarden relación con determinados costos de los insumos que deban adquirir los agricultores o que no puedan hacerse llegar con efectividad a los mismos, puede reducir considerablemente los efectos de los programas de mejoramiento técnico de la producción de granos. En el mismo sentido, podrían anticiparse muy limitadas

/repercusiones

repercusiones de la política de precios que opere en ausencia o con independencia de los sistemas de crédito y de extensión agrícola, o también de la apertura de nuevas líneas de financiamiento que no vayan acompañadas de supervisión técnica y de un aumento en las disponibilidades --y un mejoramiento en la distribución-- de los insumos físicos necesarios para la tecnificación de las labores agrícolas (herramientas, fertilizantes y semillas).

Aparte de esos y otros factores que es indispensable considerar y coordinar en la ejecución de los programas de fomento a la producción de granos, en el caso de Centroamérica habría que vincular, además, los planes nacionales de desarrollo en un esfuerzo común que propiciara la aceleración de los ritmos de producción e integración económica. Es indudable que cualquier alternativa que ponga el énfasis en lograr un alto grado de autarquía nacional, significaría incurrir en costos más elevados, y en el desaprovechamiento de las ventajas que ofrece el aumento y diversificación del intercambio regional y de las que se derivarían de alcanzar un cierto nivel de especialización entre los países.

En resumen, la coordinación y canalización de los esfuerzos dentro de pautas y orientaciones comunes puede elevar considerablemente la eficacia de los diversos programas de fomento de granos y conducir, en un plazo relativamente breve, a reducir los períodos de maduración de las inversiones y de cuantos recursos se han venido destinando a mejorar las condiciones de funcionamiento de este sector de la agricultura. Es esta clase de programas la que podría confirmar el hecho, frecuentemente comprobado en forma experimental en algunos países, y en otros, llevado a la práctica en amplia escala, de que la introducción de pequeñas modificaciones en los rudimentarios sistemas de explotación que prevalecen en el área, son potencialmente capaces de producir resultados sorprendentes. Para ello, sin embargo, se requiere de una acción persistente que en forma integral tienda a dotar a los campesinos de la capacitación técnica y de los elementos mínimos de carácter económico y de otra índole, necesarios para llevar a cabo los mejoramientos indispensables en los métodos de cultivo.

2. La comercialización de granos.

a) Consideraciones generales

Uno de los aspectos menos atendidos en la elaboración de los programas y de la política de fomento agrícola es el relacionado con el mejoramiento de los sistemas de comercialización y en particular de los establecidos para manejar la producción de consumo interno.

La experiencia de Centroamérica en materia de mercadeo de granos ha puesto de manifiesto la interdependencia que existe entre el desarrollo y eficacia del sector intermediario, el desarrollo del segmento productor de granos y las condiciones de precios y calidad de los productos que recibe el consumidor final.

Desde el punto de vista de la producción, la ineficiencia de un sistema comercial equivale a dejar sin protección a los agricultores frente a las fluctuaciones estacionales de los precios y los márgenes de comercialización. En estas condiciones, resulta extremadamente difícil --particularmente en el caso de los pequeños y medianos agricultores que carecen de recursos financieros para posponer o distribuir a lo largo del año sus ventas--^{24/} regularizar y elevar la corriente de ingresos que reciben los productores, requisito indispensable para la introducción de sistemas de cultivo más modernos y eficientes. En otros términos --y éste es el caso de muchos productores de granos en Centroamérica-- el agricultor no cuenta con los recursos estables necesarios para atender las recomendaciones de los servicios de extensión agrícola, adquirir insumos (como fertilizantes y pesticidas) en forma regular, o contratar créditos para aumentar su producción o iniciar mejoramientos en las instalaciones y métodos de cultivo.^{25/}

^{24/} En Centroamérica de un número total cercano a 780 000 fincas, alrededor del 90 por ciento corresponden a tamaños familiares o subfamiliares, donde predomina el cultivo de granos. De acuerdo con algunas encuestas efectuadas recientemente (véase, Encuestas Socioeconómicas en Zonas Agrícolas Seleccionadas de los Países Centroamericanos, (FAO/CAIS/64/4)), el ingreso de los pequeños agricultores proviene de un 60 a un 90 por ciento de la venta de productos agrícolas que corresponden en una parte muy elevada a granos.

^{25/} Estas mismas circunstancias tienden a propiciar que las agencias de crédito desplacen sus operaciones hacia otros cultivos o clases de agricultores que ofrecen mayores garantías de recuperación.

Los precios de los granos afectan marcadamente, por otro lado, los ingresos reales del grueso de la población consumidora. Como se indicó anteriormente, la composición de la dieta alimenticia media en Centroamérica se basa, acaso exageradamente, en el consumo de granos que aportan entre el 57 y el 88 por ciento de las calorías y del 64 al 95 por ciento de la reducida ingesta de proteínas; una proporción importante de los ingresos de la población del Istmo Centroamericano es pues, directa o indirectamente afectada por los niveles y las fluctuaciones del precio de los granos. Resulta de interés primordial, por lo tanto, mejorar el funcionamiento del sector intermediano, puesto que, en la medida en que sus costos de operación y márgenes de distribución sean mayores, resultarán menores los precios y estímulos que reciba el productor y el ingreso real de los consumidores.

La reducción de la carga que representan los costos excesivos del sector de intermediarios en otras actividades constituye, sin embargo, apenas una primera fase del problema. De hecho, la ejecución de programas estatales que tiendan a reducir las fluctuaciones en los precios o ampliar el capital básico del sector, tiene cierta influencia en la creación de condiciones competitivas en el mercado de granos. Sin embargo, se requiere implantar adicionalmente otras medidas para modificar y mejorar los sistemas de organización y funcionamiento del sector intermediano en todo lo que pueda constituir obstáculo para el desarrollo del sector agropecuario.

La estructura actual de los sistemas de mercadeo de granos no es la adecuada para llevar a cabo el tipo de actividades y transformaciones que los gobiernos han planeado para atacar el rezago persistente del sector de la agricultura productor de artículos para consumo interno o para estimular el comercio intercentroamericano y el proceso de integración económica al que va aparejado.

Visto desde otro ángulo, la solución del problema requiere la modificación de la mecánica tradicional de operación del sector intermediano de granos --que pasivamente ha tratado de ajustarse a las condiciones del mercado-- para transformarlo en un agente activo capaz de crear nuevos mecanismos y prácticas comerciales que faciliten la ejecución de los programas directamente enfocados al fomento de la producción. Por ejemplo, es mucho

/lo que se

lo que se podría ganar con el fortalecimiento de los sistemas de compra estatales que sirven de respaldo a la política de estabilización de precios, tanto en términos del sostenimiento de los niveles de ingreso que perciben los agricultores, cuanto en el de mejorar su posición competitiva frente a los comerciantes locales y en el de crear las condiciones que les permitan mejorar sus sistemas tradicionales de operación. Asimismo, la apertura de nuevos canales de distribución de insumos básicos, a precios adecuados, podría contribuir significativamente a facilitar la ejecución de los programas de asistencia técnica, crédito o de mejoramiento de los sistemas de cultivo. Por último, para no entrar en otros casos, el establecimiento de precios y cotizaciones homogéneas, basado en sistemas uniformes de normas de calidad, especificaciones, contratos y prácticas comerciales, no sólo haría más expeditas y menos costosas las transacciones, sino que eliminaría, muchas de las imperfecciones del mercado que crean un ambiente de incertidumbre para el productor de granos.

Conforme a esta concepción, la propia mecánica del funcionamiento del sector intermediario generaría estímulos adicionales a los productores de granos para introducir mejoras técnicas u orientar su actividad productiva hacia los cultivos y variedades en que se ofrezcan mejores garantías de mercado y precios más o menos permanentes; podría incorporarse así paulatinamente al sector intermediario en una serie de actividades complementarias de los esfuerzos generales de fomento y desarrollo de la producción y los abastecimientos de granos en la región.

En torno a las cuestiones apuntadas, se han venido poniendo en práctica una serie de programas a niveles nacional o regional y realizado investigaciones. Los estudios de carácter regional han tendido fundamentalmente a precisar la naturaleza de las medidas de política económica que facilitasen el establecimiento del libre comercio de granos, a implantar relaciones estables y de beneficio mutuo entre las zonas abastecedoras y los centros de consumo que se desarrollarían a través de mecanismos de comercialización eficientes y con bajos costos de operación. Al mismo tiempo, se han iniciado trabajos sobre la estructura regional de los precios que están íntimamente relacionados con el diseño de una política de abastecimientos para

/regularizar

regularizar el intercambio de granos entre los países centroamericanos, mediante una estrecha coordinación de los programas nacionales de sustentación de precios al productor y del control de los márgenes de comercialización al nivel de mayoreo y de menudeo.^{26/}

Se ha tratado, a través de esos esfuerzos, de configurar el primer programa regional destinado a integrar la producción y el proceso de mercadeo de algunos productos agrícolas básicos dentro del marco general de referencia constituido por los objetivos del desarrollo económico del mercado común centroamericano. Conviene ahora intentar una somera evaluación de los avances logrados, teniendo como punto de referencia las características específicas del mercado de granos en Centroamérica y la solución de algunos problemas, que se plantean con carácter perentorio al acercarse el momento establecido en el Tratado General de Integración para instaurar un régimen de libre comercio de granos entre todos los países de la región.

b) Principales características de los sistemas de mercadeo

1) La producción comercializada. El predominio de la población rural en los países centroamericanos y la existencia de amplios sectores de la población campesina que sólo parcialmente están incorporados a la economía de mercado, influyen notablemente en los volúmenes de granos que llegan a los canales comerciales. De las cosechas anuales se ha estimado que en épocas normales se comercializa, como promedio en la región, entre el 40 y 50 por ciento de la producción del maíz, del 50 al 60 por ciento de la correspondiente al frijol y alrededor del 70 por ciento en el caso del arroz.^{27/}

Las diferencias en la proporción de las cosechas comercializadas de los distintos países centroamericanos no sólo obedecen a la particular distribución de la población o a la importancia relativa de la agricultura de

26/ Véase: Coordinación de los precios de sustentación en el mercado integrado de granos en Centroamérica (Informe preliminar) (SIECA/IFE-V/DT.3)

27/ Las cifras anteriores varían considerablemente entre unos países y otros. Así, la fracción comercializada de granos varió en el trienio 1958-60 entre un 62 por ciento en Costa Rica, un 30 por ciento en Honduras y un 23 por ciento en El Salvador. Véase Los granos básicos en Centroamérica y Panamá (SIECA/IFE-IV/DT.1)

los sistemas vigentes. En consecuencia, sería aconsejable estudiar con cierto detalle estos problemas en coordinación con el Subcomité de Transporte del Istmo Centroamericano a fin de presentar a los gobiernos algunos elementos de juicio que incorporen las necesidades concretas del sector agrícola.

iii) La demanda de granos para uso industrial. Uno de los factores que ha influido favorablemente en el crecimiento del volumen de granos comercializados, está constituido por el rápido desarrollo de las industrias elaboradoras de alimentos para animales, particularmente los destinados a la avicultura, que absorben cantidades crecientes de granos y que representan en promedio alrededor del 12 por ciento del maíz y sorgo comercializado en Centroamérica.^{30/}

En el futuro inmediato es de esperar que continúe manifestándose una evolución rápidamente ascendente en esas industrias como reflejo del importante impulso que están recibiendo la tecnificación y el desarrollo de las actividades relacionadas con la ganadería y la avicultura. Ello a su vez incidirá en una demanda creciente de granos, cuyos incrementos se han estimado en una cifra próxima a las 100 000 toneladas para el período 1962-1970, correspondiendo alrededor del 60 por ciento a maíz y el resto a sorgo.

iv) Características del sector intermediario. Los dos elementos característicos de la estructura del sector comercial de granos en Centroamérica son: 1) el elevado número de intermediarios y 2) la multiplicidad de canales a través de los cuales se hacen llegar los abastecimientos a los consumidores finales.^{31/}

Dentro del grupo más común de intermediarios figuran los pequeños comerciantes locales, los propios transportistas de granos, los agricultores-comerciantes, los comerciantes en mayor escala de los principales centros urbanos, los organismos gubernamentales de estabilización de precios y los distribuidores al detalle en las ciudades. A través de los pequeños comerciantes locales se comercializa todavía una parte sustancial de los granos que abastecen a la población, a pesar de que operan en escalas muy reducidas y no cuentan por lo general con instalaciones adecuadas de almacenaje y equipos para

^{30/} Los porcentajes varían considerablemente entre los distintos países de la región, representando entre el 35 y el 40 por ciento en El Salvador, alrededor del 17 por ciento en Costa Rica y del 5 al 10 por ciento en el resto del área.

^{31/} Véase, Los granos básicos en Centroamérica y Panamá, Op. cit., Cap. IV.

el tratamiento de granos. No obstante, a pesar de sus deficientes métodos de trabajo, de sus altos costos y de los elevados márgenes de comercialización que trasladan a agricultores y consumidores, ese tipo de comerciantes desempeña funciones importantes, tanto por lo que respecta a la concentración y distribución primaria de las cosechas como porque constituye una vasta red de abastecimiento de insumos y herramientas agrícolas y una fuente de financiamiento de las operaciones corrientes de los pequeños agricultores. En fechas recientes ha venido cobrando gran importancia la actividad de los transportistas que se desplazan durante las épocas de cosecha a las zonas de producción para adquirir los granos sea directamente de los agricultores o de los comerciantes locales.

Este sistema ha simplificado al pequeño agricultor la tarea de trasladar su cosecha a los centros de demanda más próximos y, a pesar de que se realiza frecuentemente en forma desordenada, en algunos casos ha repercutido en mejores precios al agricultor en virtud de que favorece la posición competitiva de éste frente al sector intermediario al abrirle nuevas posibilidades de colocación de sus cosechas.

El elevado número de intermediarios que interviene en el mercado de granos determina a su vez una gran variedad de canales comerciales distintos, a través de los cuales se cumple el proceso de abastecimiento de los mercados. En el caso del maíz, sorgo y frijol existen catorce canales principales de comercialización en los que intervienen distintos intermediarios, y siete en el comercio del arroz.

De todo lo anotado sobre el sector de intermediarios, del carácter estacional y aleatorio de la producción de granos y de la insuficiencia de las instalaciones de almacenaje y existencias de regulación, resultan comúnmente las fuertes fluctuaciones, tanto al nivel de mayoreo como al detalle, de los precios mensuales. Los programas de estabilización de precios han reducido en alguna medida esas oscilaciones, pero distan de tener todavía, salvo en algunos países, suficiente amplitud y capacidad de operación.

A título ilustrativo cabe señalar algunas cifras sobre las fluctuaciones medias anuales de los precios de algunos granos en 1957-1961. Las cotizaciones al mayoreo del maíz oscilaron entre un máximo de 24 dólares por

/tonelada y

tonelada y un mínimo de 13 dólares en Costa Rica; entre 40 y 28 dólares en El Salvador; entre 48 y 21 dólares en Guatemala y entre 98 y 45 dólares en Honduras.^{32/} Por lo que hace a otros granos, la situación es de carácter similar, registrándose variaciones incluso más acusadas. El menor rango de variación de los precios que se observa en Costa Rica y El Salvador, obedece principalmente a la penetración y eficacia de los programas de estabilización y compras estatales que se mantuvieron en operación durante el período señalado.

La situación descrita hasta aquí sobre las fluctuaciones de los precios implica, en términos generales, mayores riesgos para los intermediarios que tienden a protegerse recurriendo a la elevación de los márgenes de comercialización, hecho que, con otros factores, tiende a mantener anormalmente altos los costos de distribución que se trasladan a los agricultores y consumidores.

Si bien como norma general prevalecen márgenes y utilidades de comercio bastante elevados^{33/}, subsisten asimismo marcadas diferencias regionales que alteran las relaciones de precios y costos entre los diferentes países e incluso entre zonas distintas de un mismo país. Algunos estudios realizados en la región^{34/} indican que, una vez descontados los costos normales de transporte, almacenaje y empaque, los márgenes netos de los intermediarios oscilan entre 9 y 46 dólares por tonelada de maíz comercializado, entre 57 y 72 dólares en el frijol y de 11 a 49 dólares en el arroz (se incluyen en este caso los márgenes correspondientes a comercialización propiamente dicha y a procesamiento).

De las circunstancias descritas pueden deducirse los beneficios que podrían obtener consumidores y productores de la atenuación de las fluctuaciones de los precios o de la reducción de los costos actuales de distribución.

^{32/} No se dispuso de información sobre los precios al mayoreo en Nicaragua. Sin embargo, a juzgar por las variaciones de los precios al menudeo que registraron diferencias medias de casi 61 dólares por tonelada en el mismo período, la situación no debe diferir sustancialmente de la que prevalece en otros países.

^{33/} Véase nuevamente: Los granos básicos en Centroamérica y Panamá, Op. cit.

^{34/} En algunos casos investigados las tasas de utilidades respecto al monto del capital invertido alcanzan cifras que fluctúan del 50 al 85 por ciento.

Puede estimarse que los pequeños agricultores de algunas zonas llegarían a percibir un ingreso adicional de más del 25 por ciento si pudiesen reducirse las utilidades del sector intermediario a los niveles de los países centroamericanos de organización comercial más avanzada. De la misma manera, bastaría generalizar los límites de variación de las cotizaciones de Costa Rica para reducir en la región las oscilaciones estacionales de los precios medios de los granos entre un 40 y un 70 por ciento.

3. La acción gubernamental en el comercio de granos

a) La política de comercio al nivel nacional

El principal objetivo perseguido por las políticas de comercialización de los gobiernos centroamericanos ha sido la regularización de las corrientes de abastecimiento, con el propósito de lograr un mayor equilibrio de la oferta y la demanda a lo largo del año. Se ha procurado, a simismo, mejorar la "eficiencia" de las operaciones de los intermediarios y proteger simultáneamente los intereses del agricultor y del consumidor de granos.

Con esos propósitos se han creado organismos^{35/} que tienen por función esencial intervenir en los mercados llevando a cabo compras marginales y fijando precios mínimos de garantía en respaldo de la política de regularización de precios y abastecimientos. Aunque dichos organismos tienen atribuciones similares, el alcance de sus programas difiere; sin embargo, en lo que se refiere a la cuantía de sus compras, y en relación con las distintas clases de granos sujetas a regulación. Así, el monto de las adquisiciones del Consejo Nacional de la Producción de Costa Rica representaron en el período 1957-61 el 20 por ciento del volumen total de granos comercializados; en El Salvador ascendieron a cerca del 10 por ciento; al 3,3 por ciento en Nicaragua y al 1,5 y 0,1 por ciento en Honduras y Guatemala, respectivamente. Por otro lado, el alcance de los programas de fijación de precios de garantía comprende los cuatro principales granos (frijol, maíz, arroz y sorgo) en el caso de Costa Rica; se ha extendido al maíz y al frijol en Nicaragua, y en el resto de

^{35/} El Consejo Nacional de Producción (CNP) de Costa Rica; el Instituto Regulador de Abastecimientos (IRA) de El Salvador; el Instituto de Fomento a la Producción (INFOP) en Guatemala; el Banco Nacional de Fomento (BANAFOM) de Honduras y el Instituto Nacional de Comercio Exterior e Interior (INCEI) de Nicaragua.

los países sólo ha abarcado en forma regular al comercio de maíz y, ocasionalmente, al de frijol y arroz.

La amplitud de los programas ha tenido un efecto directamente proporcional a la reducción de las fluctuaciones estacionales de los precios. Como se ha visto, en Costa Rica se han reducido esas oscilaciones al mínimo y en los otros países la influencia de los programas de estabilización ha sido comparativamente menor.

Diversos factores explican las limitaciones de algunos programas de estabilización. Unos se relacionan con deficiencias en la infraestructura de las inversiones, como la falta de capacidad de almacenamiento y de equipos o centros de compra distribuidos adecuadamente en las zonas de producción otros se refieren a la escasez de recursos financieros y de crédito que impide a algunos organismos de estabilización extender sus operaciones en la magnitud y dirección adecuadas.

Pueden señalarse además una serie de fallas en la coordinación de las políticas relacionadas con la producción y distribución de granos, como serían los trastornos ocasionados por las importaciones de fuera de la región que, en algunas ocasiones, han recargado excesivamente las posibilidades de almacenaje o la capacidad de absorción del mercado. En otros casos, la falta de uniformidad de los programas de los distintos países centroamericanos ha determinado movimientos exagerados de granos en las épocas de cosecha que han afectado la capacidad de regulación de los países importadores. Por último, el desarrollo precario de los sistemas de crédito a la producción se traduce frecuentemente en prácticas improcedentes (como la celebración de contratos de compra anteriores a la cosecha) que tienden a marginar a los pequeños agricultores de los beneficios de los sistemas de precios de garantía.

Con todo, se han registrado avances significativos en la regulación de las corrientes de abastecimiento de granos y la creación de los órganos de estabilización de precios, unida con la ampliación de los programas de fomento, representan los primeros pasos de una política enfocada al estímulo del desarrollo ordenado del intercambio y de la producción de granos.

b) La coordinación regional de precios y abastecimientos

La consolidación del mercado común centroamericano requiere una coordinación adecuada de los organismos que intervienen en los mercados nacionales de
/granos

granos para facilitar y regular los cambios de los sistemas tradicionales de comercio durante el período de transición hacia el establecimiento del régimen del libre intercambio que habrá de quedar consolidado en el futuro próximo.

Con esos propósitos, los organismos nacionales de fomento y estabilización de precios han venido realizando reuniones periódicas con la colaboración de la SIECA con el fin de sentar las bases de una política regional de sustentación de precios y de intervención en el mercado de granos. Como resultado de ellas se han preparado diversos documentos e investigaciones que tienden a establecer un programa de trabajo al que corresponden los puntos siguientes:

1) Programa regional de instalaciones de almacenaje. En la cuarta reunión de los organismos de Fomento y Estabilización de Precios, celebrada en San Salvador en diciembre de 1961, se solicitó de algunos organismos internacionales (la CEPAL y la FAO de las Naciones Unidas) un estudio para el establecimiento de una red de almacenes con capacidad suficiente para que los países centroamericanos puedan coordinar los programas de estabilización de los precios de granos en el ámbito regional.

En la siguiente reunión, celebrada en Costa Rica en octubre de 1962, se presentó un análisis preliminar elaborado por los organismos internacionales mencionados con la colaboración de la SIECA y el BCIE, además de la de los institutos de fomento y estabilización de precios y de otros organismos de las administraciones públicas de Centroamérica. En la siguiente reunión celebrada en Guatemala (mayo de 1963) se presentó el estudio,

Los granos básicos en Centroamérica y Panamá (SIECA/IFE-IV/DT.1 y 2), y se discutieron, además, las estimaciones de las necesidades mínimas de almacenaje de granos referidas a las proyecciones de la demanda de 1970 para garantizar una regulación eficiente de precios y abastecimientos en cada uno de los mercados nacionales, aprobándose un programa regional de construcción y ampliación de las instalaciones correspondientes.^{36/}

^{36/} Algunos países manifestaron el propósito de ampliar sus proyectos sobre los requerimientos mínimos establecidos, solicitando que los mismos se incluyeran en el programa regional.

De acuerdo con el programa aprobado, la capacidad actual de almacenaje se ampliaría en unas 104 000 toneladas (equivalentes en maíz) para 1970, de las cuales alrededor del 60 por ciento correspondería a proyectos inmediatos de construcción y el resto se empezaría a realizar a fines de la presente década, de acuerdo con las necesidades que fueren surgiendo del aumento de los volúmenes comercializados.

Por lo que hace a la distribución del programa por países, Honduras, Guatemala y Nicaragua --que presentan las mayores necesidades-- absorberán alrededor del 90 por ciento del incremento proyectado en la capacidad de almacenamiento. El primero de esos países ampliaría sus instalaciones en cerca de 13 400 toneladas; Guatemala, en 43 800 toneladas y Nicaragua, en algo más de 33 000 toneladas. En el caso de Costa Rica, los incrementos de capacidad se han calculado provisionalmente a un nivel de 13 900 toneladas. Se estima que en El Salvador existen instalaciones suficientes por lo que no se justificaría de momento la iniciación de nuevos proyectos. En la fase inmediata de construcción, se proyecta llevar a cabo en Guatemala construcciones que absorberían entre el 50 y el 70 por ciento del incremento total de su capacidad; en Honduras comprenderían la casi totalidad de las adiciones estimadas; en Nicaragua, alrededor del 44 por ciento y en Costa Rica entre el 30 y el 65 por ciento.

El costo total del programa se ha estimado en una cantidad que fluctúa entre 7 y 10 millones de dólares en instalaciones; a ello habría que agregar de 2,5 a 4 millones para la ampliación de los fondos revolventes con que se financiarían las compras anuales de granos. Tomando en cuenta que los programas conjuntos de compras de granos ascenderían de 8 a 9 millones de dólares al finalizar la década de los años sesenta, el funcionamiento del nuevo plan exigiría de un financiamiento total que oscilaría entre los 15 y los 19 millones de dólares. Como se examinará más adelante, los países centroamericanos han iniciado gestiones para la obtención de créditos externos que cubran los requerimientos de inversión en instalaciones. Por lo que hace a las fuentes de financiamiento relacionadas con la formación de los fondos de compra, convendría estudiar --a la vista de las circunstancias propias de cada país-- la posibilidad de obtener líneas de crédito o de redescuento de los bancos centrales como se ha venido haciendo con buenos resultados en Costa Rica, Nicaragua y El Salvador, o recurrir a otras fuentes, incluyendo la contratación de préstamos del exterior.

ii) Sistemas uniformes de comercialización. Dentro de las líneas de acción adoptadas por los organismos de fomento y estabilización de granos para simplificar y hacer más expeditas las transacciones comerciales, pueden señalarse el establecimiento de sistemas uniformes de clasificación de granos y la adopción de un sistema único de contratos para las transacciones en que intervengan dichos organismos.

Los primeros trabajos técnicos relacionados con la fijación de criterios uniformes de clasificación tuvieron lugar durante la reunión celebrada en Tegucigalpa en junio de 1959, que se completaron posteriormente en la reunión de San Pedro Sula (febrero de 1963), con la aprobación de dos tipos de normas para el maíz, el frijol y el arroz.^{37/} Las primeras --a las que se denominó CAP (Centroamérica y Panamá)-- servirán para tipificar la clasificación en las transacciones que se lleven a cabo con los agricultores, y las segundas (CAP-C) se aplicarán a las celebradas entre los organismos de estabilización y los comerciantes privados.^{38/}

También se ha avanzado en el establecimiento de sistemas uniformes para la clasificación de los granos. En la reunión técnica de San José de Costa Rica (octubre de 1962), se firmó un acuerdo regional sobre los procedimientos uniformes que aplicarían los organismos de fomento y estabilización de precios para la clasificación física del maíz, habiendo quedado pendientes los relativos a otros granos.^{39/} Por último, los organismos mencionados adoptaron, en mayo de 1963, un sistema uniforme de contratos para facilitar la compraventa de granos y evitar los problemas que podrían surgir en la apreciación y aplicación de las relaciones contractuales.^{40/}

37/ Véase Informe de la Reunión de los Organismos de Fomento y Estabilización de Precios (SIECA/II-RT-IFE/D.3)

38/ En el caso del arroz, las normas CAP se refieren al grano con cáscara y las CAP-C al grano-oro.

39/ Véase, Informe de la Reunión de Organismos de Estabilización de Precios (SIECA/RT-ROE/D.4), octubre de 1962.

40/ Véase, Informe de la Reunión de Organismos de Estabilización de Precios (SIECA/IFE-IV/D.6), mayo de 1963.

Se han dado, pues, una serie de pasos para perfeccionar las relaciones comerciales y facilitar la coordinación de las políticas de precios de garantía que, cuando se implanten normas uniformes de comparabilidad, estimularán la competencia al nivel nacional y regional en función de las calidades del grano que se produzca o comercialice, y beneficiarán tanto a los agricultores más eficientes como al consumidor final.

iii) La coordinación regional de precios. Uno de los aspectos que se ha estudiado con mayor interés en las reuniones de los organismos de estabilización de precios ha sido la creación de un sistema coordinado de precios de los granos básicos en el ámbito regional.

Los objetivos del sistema pueden dividirse, grosso modo, en tres clases. La función de los precios en la regulación de las corrientes regionales del intercambio de granos viene en primer lugar. Ello se relaciona tanto con la fijación y revisión periódica de precios homogéneos en todos los países centroamericanos, (que paulatinamente tienden a eliminar las diferencias regionales que distorsionan y obstaculizan la normalización de las transacciones entre países) como con la creación de condiciones propicias a la completa liberalización del intercambio regional. Con lo anterior, --que significaría, en la práctica, un mejoramiento en los sistemas de comercialización de granos-- se pretende que la política de precios influya también en ese mejoramiento a través de la creación de un clima de mayor competencia, derivado de la fijación de márgenes de utilidad y precios más o menos uniformes que tienda a reducir los costos y elevar la eficiencia de los sistemas tradicionales de mercadeo.

En segundo lugar, la nueva política de precios desempeñaría la doble tarea de: 1) procurar la elevación y estabilización de los ingresos de los agricultores merced a la fijación de cotizaciones mínimas de garantía respaldadas con operaciones directas de compra en el mercado; y 2) la de evitar alzas exageradas en los precios al detalle que lesionen los niveles de consumo y el poder de compra de la población.

Por último se considera que el nuevo sistema de precios debe guardar una estrecha correspondencia y complementaridad con los programas regionales de fomento de la producción de granos y otros artículos del sector

/agropecuario

agropecuario. Aparte de los problemas que ya se han mencionado, conven-
dría estudiar las formas de coordinar la política de fomento avícola y ga-
nadero con una de precios de granos a largo plazo (en particular del maíz
y del sorgo) que favorezca la expansión de la producción, principalmente
de la carne, huevos y leche, con vistas a suplir las deficiencias más no-
tables advertidas en el consumo medio centroamericano de esos productos.

Las consideraciones anteriores ponen claramente de manifiesto la na-
turaleza de las transformaciones que habrán de introducirse gradualmente
en las normas tradicionales que han regido la política de precios al nivel
nacional. Investigaciones realizadas recientemente^{41/} señalan la presen-
cia de diferencias pronunciadas entre las políticas de precios estableci-
das por los distintos países de la región. Esas diferencias son de dis-
tinta naturaleza y se refieren, por un lado, a la cobertura de los progra-
mas en cuanto a los granos amparados con precios de garantía y a los nive-
les de estos últimos --tanto en las capitales como en otras zonas-- y, por
otro, a la cuantía y métodos de compra utilizados, y la continuidad de la
política de precios y de venta de los organismos estatales encargados de
ponerla en práctica.

No obstante las diferencias apuntadas, en los últimos años se han lo-
grado avances importantes en la coordinación y estructuración de una polí-
tica regional de precios para el maíz.^{42/} En cuanto al resto de los granos,
Costa Rica ha establecido precios de garantía para frijol, arroz y sorgo;
Nicaragua para el frijol y el arroz. Por su parte, Guatemala --indirecta-
mente, a través de acuerdos celebrados con la industria sobre los precios
mínimos de adquisición-- y Honduras tienen en funcionamiento programas de
sustentación de precios del arroz. El Salvador suspendió temporalmente su
programa de precios oficiales (año agrícola 1963/64), pero espera reanudar-
lo para el ciclo 1964/65.

41/ Véase, Coordinación de los precios de sustentación en el mercado inte-
grado de granos en Centroamérica (FAO/SIECA/IFE-V/D.T.3), agosto de
1963, y Los granos básicos en Centroamérica y Panamá, op. cit.

42/ Véase, Acta Número Uno de la Comisión Coordinadora de Mercadeo y Esta-
bilización de Precios de Centroamérica y Panamá (SIECA), Guatemala,
febrero de 1964.

En una segunda etapa de los programas de precios, se ha planteado extender la coordinación regional al arroz y al frijol, para incorporar posteriormente el sorgo. En este sentido, a solicitud de la Comisión de Mercadeo y Estabilización de Precios de Centroamérica y Panamá, varias organizaciones internacionales han iniciado un estudio conjunto orientado a investigar los costos de producción, y los márgenes de comercialización y de procesamiento del arroz para precisar las bases de un sistema uniforme de precios similar al del maíz.

Cabe señalar, sin embargo, que la ampliación de la cobertura de los programas de sustentación de precios exige, como requisito previo, la ejecución de los proyectos mencionados de expansión de la capacidad de almacenaje, así como la incorporación de mayores recursos para cubrir el ensanchamiento de los programas de compras y los costos de administración y distribución que llevarían aparejados.

Aparte de otras cuestiones, convendría que se discutiesen dentro de la agenda futura de negociaciones, las bases para definir una política de precios de los granos, de largo plazo, que comprendiesen aspectos como los relativos al fomento de la producción y los rendimientos, la relación de los precios internos con los del mercado internacional y la probable evolución de las necesidades del consumo y de los ingresos de los agricultores. Ello implicaría la fijación previa de metas de producción y la localización de las áreas de siembra dentro de un programa regional de expansión de los cultivos de granos que se incorporase en los planes nacionales de desarrollo agrícola.

iv) Otros aspectos de la coordinación regional. Además de los planes de coordinación y mejoramiento de los sistemas de mercadeo en Centroamérica, se han emprendido otras actividades, entre las que destacan los programas conjuntos de intercambio de información y experiencias, y los de entrenamiento de personal en técnicas de mercadeo y almacenaje.

Más importante que lo anterior, desde el punto de vista de la coordinación futura de la acción de los gobiernos en la fijación de precios de sustentación y la regulación de las corrientes del intercambio, ha sido la

/creación,

creación, en 1963, de la Comisión Coordinadora de Mercadeo y Estabilización de Precios de Centroamérica y Panamá.^{43/} La formación de este nuevo organismo regional responde a la necesidad de promover con carácter activo y permanente la aplicación de las medidas y recomendaciones acordadas en materia de precios y comercialización de granos, así como la de formular a corto plazo los programas orientados a facilitar el establecimiento del régimen de libre comercio irrestricto en la región. En este sentido, las atribuciones de la Comisión comprenden la coordinación de las políticas y los programas nacionales de sustentación de precios, el establecimiento o modificación de las normas de calidad, y otras cuestiones relacionadas con los diversos aspectos del proceso de comercialización de granos en la región.

La Comisión Coordinadora, se reunió por primera vez en febrero del año en curso, y se dedicó principalmente a la celebración de acuerdos sobre la fijación de precios homogéneos de sustentación del maíz y otros granos que normarían los contratos de compras de los organismos de estabilización durante el período 1964/65, así como al estudio de los problemas de financiamiento de los programas nacionales de adquisición y manejo de granos.

Dada la importancia de las funciones de regulación de precios y del comercio de granos, y la eficacia de los esfuerzos realizados --primero en las reuniones periódicas de los Institutos de Fomento y Estabilización, y en la actualidad por la nueva Comisión Coordinadora-- parece conveniente que el Subcomité de Desarrollo Agropecuario estudie detenidamente los programas de trabajo elaborados por este último organismo para sugerir las fórmulas que faciliten su aplicación al nivel nacional y al centroamericano. Asimismo, convendría estudiar la posibilidad de ampliar las atribuciones concedidas inicialmente a la Comisión Coordinadora, facultándola a establecer recomendaciones y a elaborar programas relacionados con la regulación del comercio de granos que se efectúa con países de fuera del área, hasta ahora al margen de los acuerdos generales sobre el intercambio de esos productos.

^{43/} La resolución fue adoptada en la reunión de los Institutos de Fomento y Estabilización de Precios, celebrada en San Salvador en septiembre de 1966 (véase, Informe de la Reunión, SIECA, San Salvador, 6 de septiembre de 1963).

c) Situación actual de los programas de compras de granos y de los proyectos de construcción de nuevas instalaciones de almacenamiento

Se presenta a continuación un breve análisis descriptivo por países de la evolución reciente de los programas de precios y compras de granos acordados en las reuniones de los Institutos de Fomento y Estabilización y de la Comisión Coordinadora de Mercadeo.

i) Costa Rica. El Consejo Nacional de Producción (CNP) ha proseguido su política de compras de granos a niveles que han permitido sostener con efectividad la estabilización de los precios recibidos por el productor y los cubiertos por el consumidor en los principales mercados del país.

Además de los cuatro granos básicos, se han llevado a efecto programas de sustentación de precios para el ajonjolí y el maíz. En las temporadas 1962/63 y 1963/64, se han adquirido en el mercado interno 24 700 y 36 600 toneladas de granos, respectivamente, con un valor estimado de 3,4 y 5,0 millones de dólares. Las cantidades indicadas representan un aumento de 38,8 y 105,6 por ciento con respecto a las compras medias realizadas en el período 1957-61 de 17 800 toneladas.

En las compras de granos, el CNP ha adoptado las normas de clasificación GAP y ha puesto en práctica los precios de sustentación del maíz acordados en las reuniones de organismos de fomento y estabilización de precios. Por vez primera, se ha reducido un tanto el precio de compra fijado al arroz nacional como medida tendiente a atenuar las diferencias existentes en los niveles de precios que predominan en el resto del área centroamericana.^{44/} Por otra parte, el gobierno espera formular su política futura de precios en cuanto disponga de los antecedentes del estudio específico que realizan varios organismos internacionales (SIECA, FAO y CEPAL) sobre la producción y comercio del arroz en el área centroamericana.

Por lo que se refiere a los precios de garantía del frijol, también son más elevados que los del resto de los países centroamericanos; todavía no se adoptan, como en el caso del arroz, medidas tendientes a reducir las diferencias regionales que faciliten el libre comercio.

44/ Véase: Coordinación de los precios de sustentación en el mercado integrado de granos en Centroamérica, op. cit.

En la actualidad el CNP cuenta con 42 agencias de compra distribuidas en las zonas de producción y 64 expendios detallistas en las principales ciudades del país.^{45/} A través de dichos centros se ha logrado una amplia cobertura geográfica de los programas de compra y venta de granos, y de otros productos alimenticios esenciales.

En cuanto al programa regional de construcción y ampliación de plantas almacenadoras de granos, el CNP ha gestionado ante el Banco Centroamericano de Integración Económica el otorgamiento de créditos para realizar los estudios de factibilidad y preinversión que preceden a la concesión de los recursos financieros que se destinarían a la construcción de las facilidades de almacenaje y compra de equipos que se instalarán en Costa Rica, de acuerdo con ese programa.

ii) El Salvador. La labor de sustentación de precios al agricultor desarrollada por el Instituto Regulador de Abastecimientos (IRA), se ha circunscrito casi exclusivamente al maíz. Después del CNP de Costa Rica, es este el organismo estatal que ha adquirido relativamente mayores cantidades de maíz en la región. Las compras alcanzaron un promedio de 10 600 toneladas en el quinquenio 1957-61, habiendo descendido a 7 200 toneladas, con un valor de 568 000 dólares, en 1962. Además de las compras internas, el IRA ha efectuado adquisiciones de granos (maíz, arroz y frijol) fuera de la región para estabilizar los precios internos en las épocas de escasez. Las importaciones realizadas, en particular las de maíz, durante la temporada 1962/63 fueron considerablemente elevadas (alrededor de 12 400 toneladas) en relación con las disponibilidades internas, a las que se vinieron a sumar las compras provenientes de Honduras al amparo de los convenios de libre comercio de granos celebrados entre ambos países. En estas circunstancias, una parte importante del grano almacenado por el IRA no pudo colocarse en el mercado nacional durante la temporada 1962/63. Se suspendieron temporalmente, como consecuencia, los programas de compras internas, que empezarán a reanudarse en este año en forma limitada a grupos

45/ Véase Análisis de algunas actividades de la política agropecuaria en los países centroamericanos (E/CN.12/CCE/SC.6/3; FAO/CAIS/64/8).

de pequeños agricultores con los que se han celebrado contratos previos, disponiéndose de un fondo cercano a los 500 000 dólares. También se darán servicios de almacenes generales de depósito^{46/} y tratamiento de granos a particulares, que podrán así obtener créditos pignoratícios de las instituciones bancarias del país. Con base en el programa de compras se espera adquirir de los agricultores nacionales alrededor de 7 400 toneladas de maíz y ciertas cantidades de frijol en el ciclo agrícola 1964/65, a los precios establecidos coordinadamente con los demás países de la región.

Aun cuando el IRA tiene capacidad de almacenamiento suficiente para cubrir las necesidades de los programas de sustentación de precios de los granos básicos, ha iniciado un plan de construcción de pequeñas plantas almacenadoras ubicadas en ciertas áreas productoras para ser utilizadas principalmente por pequeños agricultores asociados en cooperativas o asociaciones locales.

Fuera de lo indicado, el IRA tiene proyectada la apertura de nuevos expendios que se sumarán a los 13 existentes, para mejorar su sistema de regulación de los precios de venta al público, y se piensan abrir nuevas agencias de compra en las áreas de producción de mayor importancia que, en ciertos casos, funcionarían también como expendios reguladores de los precios al consumidor.

iii) Guatemala. Aunque el Instituto Nacional de Fomento de la Producción (INFOP) tendrá que ampliar sus instalaciones de almacenaje para llevar adelante los programas regionales de sustentación de precios de los granos básicos, en la actualidad no se ha utilizado toda la capacidad disponible para esos propósitos. Durante el período 1957-61, solamente se adquirieron en promedio 300 toneladas anuales de maíz, habiéndose reducido las compras en los años subsecuentes. La situación es distinta por lo que hace al arroz con cáscara y al trigo. En estos casos, aunque no se ha operado directamente con los agricultores, se ha dispuesto de fondos (1,2 millones de dólares en 1962/63) para financiar las compras que realizan las industrias

^{46/} La capacidad puesta a disposición del sector privado por estos servicios asciende a cerca de 10 000 toneladas.

elaboradoras de acuerdo con las cotizaciones mínimas establecidas por el INFOP. Así, una proporción importante de la capacidad de almacenamiento disponible se ha venido utilizando para dar servicio al sector privado y para manejar las importaciones que provienen de países de fuera del área. La aplicación de las normas de clasificación y tipificación de granos (CAP) no tiene todavía aceptación en Guatemala debido en parte a que se fijan precios únicos que no permiten deducciones por calidad al sistema indirecto de sustentación de precios seguido en los casos del arroz y del trigo.

En cuanto al programa regional de construcción y ampliación de graneros, el INFOP ha obtenido un préstamo del Banco Centroamericano de Integración Económica para financiar los proyectos de factibilidad y preinversión correspondientes.

Además de lo indicado, el gobierno está estudiando diversas alternativas para reforzar en el futuro la política estatal de sustentación y estabilización de los precios de los alimentos básicos, incluyendo la posibilidad de crear un organismo especializado en estas funciones.

iv) Honduras. En este país, los programas de sustentación de precios de los granos del Banco Nacional de Fomento (BANAFOM) alcanzaron un volumen de compras de 1 600 toneladas como promedio en el quinquenio 1957-61. Las adquisiciones, circunscritas al maíz y arroz principalmente, ascendieron a cerca de 436 toneladas en 1962/63 con un valor cercano a 48 500 dólares, y en la temporada 1963/64 crecieron con gran rapidez hasta alcanzar 3 082 toneladas, con un valor aproximado de 183 000 dólares.

En esa última temporada, se puso en práctica el sistema de precios de sustentación aprobado en las últimas reuniones regionales con base en las normas de clasificación CAP, y además se empezaron a aplicar internamente --con buenos resultados-- en los distintos centros de compra del país, los procedimientos uniformes de fijación de precios de garantía al productor.^{47/} Como resultado de la ampliación de los programas y de la aplicación de los métodos regionales de comercialización, pudo regularse

47/ Véanse: Informe de la Reunión (SIECA/IFE-V/7) y Coordinación de los precios de sustentación en el mercado integrado de granos en Centroamérica, op. cit.

con mucha mayor eficacia el movimiento de exportaciones dirigido a El Salvador, reduciéndose las presiones que habitualmente sufría el mercado de este último país durante los períodos de cosecha.

Las mayores compras de granos efectuadas por el BANAFOM en la última temporada fueron financiadas con base en fondos propios (50 000 dólares) y con una línea de crédito del Banco Interamericano de Desarrollo que permitió disponer de 150 000 dólares adicionales. De acuerdo con las condiciones del préstamo, estos últimos recursos se cubrirán con cuotas parciales en un lapso de 4 años. Fuera de lo indicado, se dieron facilidades de almacenaje a particulares en los silos del Banco, expidiéndose, además, bonos de prenda que permiten la obtención de crédito pignoraticio.

El BANAFOM puso también en práctica experimentalmente, por un período corto, en 1964, la instalación de agencias de venta al público con el objeto de estabilizar precios al nivel del consumidor. En la actualidad se estudia la posibilidad de abrir expendios permanentes en la capital y otros puntos del país, en vista de los satisfactorios resultados obtenidos.

Por lo que toca al programa de construcciones de plantas para almacenar granos aprobado en las reuniones de Organismos de Fomento y Estabilización de Precios, y respaldado luego por la primera reunión de Ministros de Agricultura,^{48/} cabe señalar que el gobierno de Honduras ha recibido una oferta de financiamiento de los estudios de preinversión del Banco Centroamericano de Integración Económica.

v) Nicaragua. Durante 1961/62 y 1962/63 el Instituto Nacional de Comercio Exterior e Interior (INCEI) realizó compras de maíz y frijol, principalmente, por 5 400 y 880 toneladas, con valor de 423 700 y 57 700 dólares, respectivamente, de acuerdo con los programas de sustentación de precios. Ello representa un aumento considerable respecto al promedio de compras efectuado en el quinquenio 1957-61, que ascendió a 2 500 toneladas anuales. Además de lo indicado, el INCEI efectúa otros tipos de operaciones, ya sea de importación de granos (4 000 y 3 700 toneladas en los últimos dos años) o de compra de café y algodón en el mercado nacional.

48/ Véase: Informe de la Reunión (SIECA/RMA-I/33) 1964.

El programa de construcción de instalaciones para almacenar granos está más avanzado que en el resto de la región. En efecto, el gobierno de Nicaragua ha obtenido un préstamo del Banco de Exportaciones e Importaciones (EXIMBANK) de poco más de 1,2 millones de dólares para financiar los estudios de ingeniería y la compra de materiales y equipo para la primera fase del programa de construcciones, con base en un estudio de factibilidad realizado previamente.^{49/} En estos proyectos se incluyen las dos plantas principales de almacenamiento que habrían de construirse en Nicaragua de acuerdo con el programa regional de sustentación de precios. Así quedará eliminado en breve el obstáculo más importante que limitaba la magnitud de la acción estatal en materia de estabilización de precios y adquisición de granos.

El INCEI cuenta con financiamiento suficiente otorgado a través del Banco Central para los programas anuales de sustentación de precios, y con una red de agencias compradoras en áreas de producción, que en la actualidad llega a 23, de las cuales alrededor de 15 funcionan también como expendios vendedores para la regulación de precios al por mayor y al detalle, y el resto sólo al por mayor. El número de agencias ha ido en constante aumento durante los últimos años, llegando a un total de 16 en 1962/63.

d) Evaluación de los programas regionales

Los estudios básicos para estructurar un programa regional destinado a dotar a los países centroamericanos de una red adecuada de graneros que les permita llevar a cabo la política común de sustentación y estabilización de precios dentro del ámbito del mercado común, se elaboraron durante 1962 y fueron presentados en mayo de 1963 a la reunión de organismos de fomento y estabilización de precios^{50/} efectuada en Guatemala, donde se acordó un plan de acción multilateral al respecto.

Como se ha descrito anteriormente, estos programas se encuentran en la etapa de elaboración de los estudios específicos de factibilidad en Costa Rica, Guatemala y Honduras con base en el financiamiento otorgado por el

^{49/} EXIMBANK, A.R. Graf, The Feasibility of Establishing a National Grain Storage in Nicaragua, 1962.

^{50/} Véase: Informe del Relator (SIECA/IFE-IVD.6), 1963 y Los granos básicos en Centroamérica y Panamá, op. cit.

Banco Centroamericano de Integración Económica; en Nicaragua se cuenta ya con una línea de crédito externo para iniciar los estudios de ingeniería y construcción de las obras. Se espera que los estudios específicos de preinversión en los tres primeros países puedan finalizarse a comienzos de 1965. En estas circunstancias, de contarse con las líneas de crédito externo para comenzar las construcciones en ese mismo año, se podría disponer a comienzos de 1966 con una capacidad de almacenamiento suficiente para normalizar las corrientes de comercio intrarregional una vez establecido el régimen de libre comercio de granos.

En la actualidad existen sistemas más o menos adecuados para financiar los programas estatales de granos. En todos los países los bancos centrales otorgan préstamos directos a los institutos de estabilización, con excepción de Honduras donde la Ley Orgánica del BANAFOM le ha impedido hasta ahora implantar una modalidad de crédito similar. Por otro lado, la cuantía de los recursos financieros parecen haber sido adecuados en Costa Rica y El Salvador. En Nicaragua, el factor limitante a los programas de compra de granos más que el financiamiento ha estado constituido por la escasa capacidad de almacenaje. Respecto a Honduras, el financiamiento ha sido por lo general insuficiente, debido a la ausencia de líneas de crédito al BANAFOM y a la prelación que se ha dado a las diversas operaciones de crédito a particulares realizada por este organismo; por otro lado, en Guatemala, el INFOP no ha contado siempre con respaldo presupuestario para cubrir pérdidas circunstanciales en que pudiera incurrir como resultado de las actividades normales de regulación de precios mediante compras directas. De ahí que en este país la mayor parte de los fondos disponibles se han utilizado preferentemente para financiar, por la vía de crédito, las operaciones de compra del sector industrial que elabora el trigo y el arroz.

En todo caso, sería aconsejable estudiar con mayor detenimiento las posibilidades de allegar nuevas fuentes de recursos a los institutos de estabilización, así como las relacionadas con el establecimiento de un orden de prioridad en las operaciones que efectúan para dar mayor impulso a las actividades de compra directa a los pequeños productores de granos.

Cabe señalar, desde otro punto de vista, que los organismos citados han dado pasos importantes en el establecimiento de servicios propios de los almacenes

generales de depósito, como complemento de los programas de estabilización de precios de los granos. En este aspecto, convendría también estudiar algunos procedimientos que extendieran a las cooperativas o asociaciones de pequeños agricultores, y a los productores en general, los beneficios del crédito y almacenaje que proporcionan esos servicios y que hasta ahora han sido utilizados casi exclusivamente por los intermediarios.

En lo relativo a los resultados de la coordinación regional de precios, se han dado pasos significativos en el establecimiento de un sistema homogéneo de precios de compra en el caso del maíz que representa cerca del 70 por ciento de la producción comercializada de la región. La situación es menos favorable en los otros granos, subsistiendo, como se ha indicado, diferencias importantes en los niveles de precios oficiales y de mercado; y, en algunos países, insuficiente capacidad de almacenamiento para incorporarlos a los programas regulares de compra.

En cuanto a la regulación de los precios de venta de los granos adquiridos por los órganos estatales, no se ha intentado todavía establecer sistemas de coordinación regional. Convendría, en consecuencia, iniciar cuanto antes los estudios que sirviesen de base a la elaboración de programas que llevasen a la eliminación gradual de las disparidades existentes. De otra manera podría darse lugar a la aparición de trastornos indeseables en las corrientes de comercio al entrar en vigor el régimen de libre intercambio de granos.

Se ha avanzado, finalmente, en la formación o ampliación de las redes de agencias de compra en las principales zonas de producción, y en algunos países se tiene el proyecto de organizar expendios de granos para regular las fluctuaciones estacionales de los precios al consumidor. Por la enorme influencia que ejercen sobre el funcionamiento de los sistemas de mercadeo y de regulación de precios, convendrá acelerar la ejecución y ampliar los programas descritos.