

CATALOGADO

Distr.
RESTRINGIDA

LC/MEX/R.181
25 de octubre de 1989

ORIGINAL: ESPAÑOL

C E P A L

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

CENTROAMERICA Y LA POLITICA DE SUBSIDIOS

BIBLIOTECA NACIONES UNIDAS MEXICO

Documento elaborado por el consultor Alfredo Harvey. Las opiniones en él expresadas son de la exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

89-10-231

INDICE

	<u>Página</u>
Introducción	1
I. Crisis y producción alimentaria	3
1. Antecedentes	3
2. La pobreza rural y urbana	4
3. El papel de la agricultura	7
4. La política sobre los granos básicos	12
II. La política de subsidios como instrumento de desarrollo	16
1. El fomento de la producción de granos	16
2. El fomento de la producción de leche	19

INTRODUCCIÓN

Los problemas que enfrentan los países centroamericanos debido a la crisis económica, la deuda externa, el debilitamiento del proceso de integración económica y los conflictos armados internos han repercutido en un marcado deterioro de las condiciones de vida de los habitantes de la región. Esto, a su vez, ha sido causa de que amplias capas de la población sufran desnutrición, miseria, marginación y analfabetismo.

Ante la necesidad de buscar formas de corregir o al menos atenuar estos problemas, se ha creído prudente sugerir algunas ideas encaminadas a fomentar la producción de maíz, frijol, arroz y sorgo. Estos granos constituyen el principal alimento de la población centroamericana y son esenciales para garantizar su seguridad alimentaria.

La crisis económica por la que atraviesa Centroamérica impide a los gobiernos financiar por sí solos los programas de fomento de la producción y de comercialización de granos. Para llevar adelante dicha tarea, se considera necesaria y urgente la colaboración de los países desarrollados, sobre todo si se toma en cuenta que la pobreza y la desnutrición han llegado a límites verdaderamente alarmantes.

I. CRISIS Y PRODUCCION ALIMENTARIA

1. Antecedentes

Hace casi treinta años, los gobiernos de los cinco países centroamericanos llegaron a la conclusión de que, para superar su situación de marcada dependencia y alcanzar niveles adecuados de crecimiento económico, era imprescindible buscar la integración de sus economías. Con ese propósito suscribieron en 1960 el Tratado General de Integración Económica. Este instrumento estaba destinado a lograr el libre comercio de productos originarios de la subregión, y a establecer una tarifa arancelaria común aplicable a los productos originarios de terceros países.

Al amparo de dicho tratado, los cinco países aprovecharon las oportunidades que les ofrecía su mercado ampliado para modernizarse, impulsar la industrialización, movilizar los recursos agrícolas, aprovechar las ventajas del comercio internacional y otros. De esta manera se inició una etapa en que sus economías se expandieron a tasas elevadas de crecimiento y que se extendió hasta finales del decenio de 1970.

A principios de los años setenta, el Mercado Común, a que había dado lugar la firma del Tratado General de Integración Económica, empezó a resquebrajarse y durante el presente decenio los problemas se acrecentaron debido a la severa crisis económica. La atención de los gobiernos de la región se centró así en el área financiera, donde se manifiestan con mayor vigor los efectos de la crisis, y abandonaron a su suerte a los sectores productivos, que han debido enfrentar la pérdida de importancia relativa de las inversiones y la disminución del gasto corriente.

El menor ritmo de crecimiento de las economías repercutió en un aumento del desempleo abierto y disfrazado y, en algunos casos, en un marcado descenso del producto generado por habitante. A ello deben agregarse las tensiones políticas y sociales que han quebrantado la paz en algunos países, y han derivado en serias confrontaciones. No obstante, cabe destacar las iniciativas y esfuerzos en pro de la paz que se realizan desde el segundo semestre de 1989.

El endeudamiento externo también ha hecho presa de todos los países y la fuga de capitales ha contribuido a debilitar el balance de pagos, con las consiguientes repercusiones sobre el aparato productivo y la inversión.

Los conflictos internos, por una parte, y el deterioro de la relación de precios del intercambio, por otra, han afectado en forma negativa el volumen de las exportaciones y el ingreso de divisas, y esto, a su vez, se ha reflejado de manera desfavorable en las finanzas públicas.

2. La pobreza rural y urbana

Los fenómenos descritos contribuyeron a acentuar la miseria y la marginación ya existentes antes de la puesta en funcionamiento del Mercado Común Centroamericano, las cuales se intentaba precisamente corregir con ese instrumento de integración. Estudios llevados a cabo por la CEPAL en años recientes revelan que la mayor parte de la población de los países centroamericanos era pobre en 1980. Más de la mitad de los 22.6 millones de habitantes con que contaba el Istmo Centroamericano en ese año era "pobre" (5.1 millones no satisfacían sus necesidades básicas y 8.5 millones sufrían de pobreza extrema), y de esa proporción, dos tercios correspondían a población de las zonas rurales. ^{1/}

La crisis económica y los problemas de la deuda externa acentuaron las deficientes condiciones de vida de la gran mayoría de la población. Pese a los cambios positivos experimentados por las economías centroamericanas hasta el término del decenio pasado, a principios de 1980 la estructura de distribución del ingreso era sumamente desigual. El 20% más pobre de la población de los seis países del Istmo Centroamericano percibía menos del 4% del ingreso en tanto que, en el otro extremo, el 20% más rico absorbía el 57% del ingreso. ^{2/} (Véase el cuadro 1.) También eran grandes las diferencias entre los ingresos altos y bajos, y entre los que percibían los habitantes de las ciudades y los del campo. (Véase el cuadro 2.)

Los niveles de ingreso y su distribución se han menoscabado durante el presente decenio. Así lo indican investigaciones recientes del Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (INCAP). Por ejemplo, en Guatemala, El Salvador, Honduras, y Nicaragua serios problemas de morbi-mortalidad y desnutrición proteínico-energética afectan principalmente a la población infantil. La principal causa de muerte de la población en general son las

^{1/} Véase, CEPAL, Satisfacción de las necesidades básicas de la población del Istmo Centroamericano (E/CEPAL/MEX/1983/L.32), noviembre de 1983.

^{2/} Ibidem.

Cuadro 1

ISTIMO CENTROAMERICANO: ESTRUCTURA PROBABLE DE LA DISTRIBUCION DEL
INGRESO Y NIVELES DE INGRESO POR HABITANTE, 1980

Estratos	Porcentajes de participación	Ingreso por habitante (dólares de 1970)
20% más pobre	3.7	90.1
30% bajo la mediana	11.7	192.6
30% sobre la mediana	27.2	450.1
20% más rico	57.4	1 422.6

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

Cuadro 2

ISTMO CENTROAMERICANO: DESIGUALDAD EN EL INGRESO FAMILIAR
POR PAISES, 1980

(Indices)^{a/}

	Total	No satis- facción	Pobreza extrema		
			Total	Satisfacción Medios	Altos
Costa Rica	100.0	275.0	850.9	...	2 187.3 ^{b/}
Urbano	100.0	254.9	846.9	...	2 272.3 ^{b/}
Rural	100.0	265.7	730.3	...	1 670.9 ^{b/}
Guatemala	100.0	207.0	494.0	...	1 111.5
Urbano	100.0	222.7	668.5	...	1 446.3
Rural	100.0	163.0	306.0	...	518.6
Honduras	100.0	182.7	566.0	...	1 262.3 ^{b/}
Urbano	100.0	224.8	722.2	...	...
Rural	100.0	172.2	320.6	...	...
Nicaragua	100.0	...	...	...	...
Urbano	100.0	193.5	496.5	364.3	1 653.5
Rural	100.0	...	...	...	...

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

a/ Número promedio de las familias en extrema pobreza = 100.0.

b/ Corresponde al 10% más alto.

enfermedades gastrointestinales y de los menores de cinco años las diarreicas, las que afectan las vías respiratorias y las que se previenen por medio de vacunación. Por otro lado, las tasas de mortalidad infantil son, en esos países, aproximadamente siete veces mayores que en los Estados Unidos, y las tasas de mortalidad de niños de uno a cuatro años exceden 15 y 20 veces las de aquel país. 3/

De acuerdo también con el INCAP, en los cuatro países mencionados, la proporción de niños menores de cinco años con retardo en talla por desnutrición (abajo de -2 D.E. de la población de referencia OMS/NCNS) fluctuaba entre 45% y 50%.

En los otros dos países del Istmo Centroamericano se aprecia una incidencia menor de morbi-mortalidad y desnutrición. En Panamá y Costa Rica predominan enfermedades crónicas y degenerativas, así como accidentes; las principales causas de muerte de la población en general son las enfermedades cardiovasculares y los neoplasmas. En esos países, las tasas de mortalidad infantil son 2.4 y 1.6 veces, respectivamente, más altas que en los Estados Unidos, y las tasas de mortalidad en niños de uno a cuatro años exceden 6 y 1.4 veces, respectivamente, las de ese país. Los retardos en talla en niños menores de cinco años debidos a desnutrición, ascienden a 20% en Costa Rica y a 25% en Panamá.

3. El papel de la agricultura

El sector agropecuario contribuyó de manera importante al desarrollo económico de la región hasta finales de los años setenta, si bien prevaleció la pobreza en el campo y las ciudades. En el presente decenio, en cambio, ingresa a una etapa de estancamiento que pone en entredicho su capacidad de abastecer a la sociedad de los alimentos necesarios.

La crisis económica ha hecho aflorar las enormes contradicciones existentes. Los recursos productivos están concentrados en pocas manos, en tanto que una enorme masa de agricultores minifundistas, que son los que cultivan los alimentos de la canasta básica, dependen de una producción raquítica que los mantiene en condiciones de infrasubsistencia.

3/ Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (INCAP), Análisis de la situación alimentaria nutricional en Centroamérica y Panamá, resumen ejecutivo, mimeo, Guatemala, junio de 1989.

En 1970, las empresas pequeñas y medianas dedicadas a la producción de alimentos representaban 94% y sólo disponían del 9% de la tierra cuyo potencial económico era además bajo. Por otro lado, el 84% de los 4 millones de hectáreas de alto potencial de la región lo explotaban empresas multifamiliares dedicadas a la exportación. ^{4/}

Las empresas pequeñas y medianas producen entre 68% y 96% de los granos básicos (excepto arroz), entre 70% y 73% de tubérculos y entre 46% y 65% de las frutas. Además, se estima que un 70% del hato porcino, un 60% de las existencias de aves y un 40% del hato vacuno se encuentran en este tipo de fincas. ^{5/}

La asignación de recursos ha favorecido al sector agroexportador, en detrimento del dedicado a los productos de consumo interno. Así, la superficie cultivada y la producción de granos básicos, que había crecido a tasas aceptables hasta finales del decenio pasado, se encuentra estancada o, en el mejor de los casos, crece con lentitud.

Ha disminuido la superficie sembrada de granos destinados al consumo interno en las zonas aptas para cultivos anuales, pero se ha incrementado en las tierras marginales, incluso en las de vocación forestal o en las aisladas de los centros de consumo. Este hecho, unido a la poca disponibilidad de recursos técnicos y financieros, ha empobrecido a los campesinos dedicados a esta actividad y, por otra parte, en los últimos años ha obligado a los países de la región a recurrir, cada vez en mayor magnitud, a la importación de alimentos, sin que por ello se haya logrado evitar el deterioro de la dieta de los estratos de población de bajo ingreso. Además, ello ha causado que se reduzca todavía más el escaso comercio intracentroamericano de granos básicos, lo que, sumado a otros factores recesivos, ha conducido al estancamiento de la integración agrícola regional.

En algunas zonas de Centroamérica, el cultivo de arroz se lleva a cabo con un alto nivel de tecnificación; se emplean semillas mejoradas, fertilizantes e insecticidas, riego, y las tareas están mecanizadas. Dos tercios de la producción se concentra en Costa Rica y Nicaragua. Tanto el volumen producido en la región como la productividad, evolucionaron en forma muy positiva hasta el quinquenio 1965-1969; en el período 1970-1974, se registró un descenso de 6.2% seguido de tasas de incrementos de 5.8% y 5.6%

^{4/} Véase, CEPAL, Satisfacción de las necesidades..., op. cit.

^{5/} Ibíd., pág. 45.

en los quinquenios siguientes. En el cuatrienio 1985-1988, la tasa volvió a ser negativa (-0.4%). (Véase el cuadro 3.)

En Guatemala se concentra 40% de la producción de frijol. En el resto de los países, los rendimientos actuales son similares a los obtenidos a principios de los años cincuenta, sólo superados en contadas ocasiones. Es decir, en términos relativos la producción se halla en franca declinación, con tasas que no llegan ni remotamente a la unidad.

Guatemala produce el 48% del maíz cultivado en la región. Le sigue El Salvador (21%) y Honduras (17%). Nicaragua y Costa Rica lo producen en menor escala, debido a que en ambos es mayor el consumo de arroz. La producción de maíz creció como la de arroz a tasas elevadas hasta fines de los años sesenta; luego disminuyó su ritmo, salvo en el período 1980-1984 en el cual se incrementó 3.9%. (Véase de nuevo el cuadro 2.)

Los principales productores de sorgo en Centroamérica son Nicaragua (33%), El Salvador (27%) y Guatemala (23%). La producción de este cereal también se expandió hasta finalizar el decenio de los años sesenta, salvo en El Salvador, donde se prolongó por otro decenio más. Durante los dos últimos quinquenios la producción de sorgo permaneció casi estancada.

La disponibilidad interna de alimentos por habitante es cada vez más reducida. Durante el cuatrienio 1985-1988, la producción de arroz por habitante en Centroamérica llegó a 12.4 kilogramos, en tanto que en el quinquenio 1960-1964 había sido de 13.3 kilogramos; la de frijol aumentó de 9.9 kilogramos a 16.9 kilogramos, entre ambos periodos; la de maíz se situó en 99.8 kilogramos anuales por habitante entre 1985 y 1988, frente a 104.4 kilogramos en 1960-1964, y la de sorgo descendió a 16.2 kilogramos como promedio anual en 1985-1988, frente a 23.1 kilogramos en 1960-1964. (Véase el cuadro 4.)

Por país, la situación presenta caracteres iguales o más dramáticos, con excepción del arroz en Honduras y el maíz en El Salvador y Guatemala; la producción de frijol por habitante mejoró bastante en Costa Rica, y lo mismo ocurrió con la de sorgo en ese país y en Nicaragua.

La situación es pues motivo de seria preocupación. El consumo aparente de granos ha descendido en los últimos veinte o treinta años o, en el mejor de los casos, se ha mantenido al mismo nivel. Ello implica que se han agravado las carencias nutricionales que antes de 1960 ya sufrían amplias capas de la población. Para satisfacer los requerimientos de los estratos

Cuadro 3

CENTROAMERICA: PRODUCCION DE GRANOS
(Promedios anuales en miles de toneladas)

	1950	1950- 1954	1955- 1959	1960- 1964	1965- 1969	1970- 1974	1975- 1979	1980- 1984	1985- 1988
Arroz	<u>97.5</u>	<u>106.9</u>	<u>117.1</u>	<u>159.2</u>	<u>249.3</u>	<u>180.6</u>	<u>239.6</u>	<u>314.4</u>	<u>307.5</u>
Costa Rica	32.9	27.7	39.3	64.3	88.8	63.1	118.4	137.3	121.9
El Salvador	14.6	16.6	14.9	23.5	56.8	28.5	33.3	35.4	38.0
Guatemala	8.5	9.9	11.4	16.1	20.0	16.4	14.9	26.9	33.3
Honduras	17.9	18.2	21.0	11.5	7.5	17.7	22.0	32.7	33.0
Nicaragua	23.6	34.5	30.5	43.8	76.2	54.9	51.0	82.1	81.3
Frijol	<u>99.4</u>	<u>100.2</u>	<u>112.8</u>	<u>159.0</u>	<u>197.9</u>	<u>194.0</u>	<u>212.7</u>	<u>247.0</u>	<u>261.3</u>
Costa Rica	2.6	3.4	15.4	17.9	16.0	12.0	14.0	15.1	27.9
El Salvador	30.8	22.9	13.8	16.5	19.5	32.7	40.5	41.3	37.5
Guatemala	23.8	25.0	27.0	40.0	57.1	63.6	61.4	90.6	101.2
Honduras	23.5	22.4	29.2	46.9	56.3	49.2	44.4	49.6	42.3
Nicaragua	18.7	26.5	27.4	37.7	48.9	36.5	52.4	50.4	52.5
Maíz	<u>970.1</u>	<u>951.5</u>	<u>1 016.2</u>	<u>1 247.0</u>	<u>1 508.4</u>	<u>1 714.9</u>	<u>1 823.3</u>	<u>2 210.0</u>	<u>2 482.3</u>
Costa Rica	23.7	21.7	59.8	60.3	82.0	64.0	80.8	95.5	115.5
El Salvador	200.0	181.2	158.3	199.1	242.8	347.1	438.2	482.4	524.6
Guatemala	436.8	423.8	442.5	563.0	648.9	766.0	746.5	1 037.2	1 193.4
Honduras	207.1	211.5	236.4	279.8	335.5	356.6	359.3	394.9	415.8
Nicaragua	102.5	113.3	119.2	144.8	199.2	181.2	198.6	200.0	233.1
Sorgo	<u>171.6</u>	<u>210.7</u>	<u>208.8</u>	<u>276.5</u>	<u>346.9</u>	<u>300.5</u>	<u>390.4</u>	<u>379.1</u>	<u>401.9</u>
Costa Rica	-	-	3.1	7.8	11.0	12.7	35.6	35.8	39.9
El Salvador	77.5	99.0	100.0	86.7	116.1	147.4	160.9	132.7	107.7
Guatemala	...	13.0	11.6	86.7	116.1	46.7	80.4	82.4	94.4
Honduras	49.4	48.9	50.0	50.0	47.8	49.2	48.0	46.0	26.8
Nicaragua	44.7	49.8	44.1	45.3	55.9	44.5	65.5	82.2	133.1

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales y de compendios estadísticos de la SIECA.

Cuadro 4

CENTROAMERICA: PRODUCCION DE GRANOS POR HABITANTE

(Kilogramos)

	1960- 1964	1965- 1969	1970- 1974	1975- 1979	1980- 1984	1985- 1988
<u>Arroz</u>	<u>13.3</u>	<u>17.9</u>	<u>11.2</u>	<u>12.8</u>	<u>14.5</u>	<u>12.4</u>
Costa Rica	48.3	56.2	34.6	56.7	57.0	45.2
El Salvador	8.6	17.6	7.5	7.6	7.0	6.5
Guatemala	3.8	4.1	3.0	2.3	3.7	4.0
Honduras	5.5	3.1	6.3	6.6	8.3	7.2
Nicaragua	27.5	40.8	25.1	20.0	27.7	23.6
<u>Frijol</u>	<u>16.9</u>	<u>14.2</u>	<u>12.0</u>	<u>11.4</u>	<u>11.4</u>	<u>9.9</u>
Costa Rica	17.8	13.7	32.8	28.9	34.1	23.7
El Salvador	6.0	6.0	8.6	9.2	8.1	7.1
Guatemala	9.5	11.8	11.5	9.6	12.4	10.9
Honduras	22.5	23.1	17.5	13.4	12.5	10.8
Nicaragua	23.7	26.2	16.7	20.6	17.0	14.6
<u>Maíz</u>	<u>104.4</u>	<u>108.2</u>	<u>106.0</u>	<u>97.4</u>	<u>101.7</u>	<u>99.8</u>
Costa Rica	45.3	51.9	35.1	38.7	39.7	42.8
El Salvador	72.6	75.2	91.3	99.7	94.8	90.1
Guatemala	134.1	134.3	138.1	117.2	141.7	143.5
Honduras	134.4	137.8	126.7	108.1	99.8	90.7
Nicaragua	90.9	106.7	82.7	78.0	67.5	67.7
<u>Sorgo</u>	<u>23.1</u>	<u>24.9</u>	<u>18.6</u>	<u>20.9</u>	<u>17.4</u>	<u>16.2</u>
Costa Rica	5.9	7.0	7.0	17.1	14.9	14.8
El Salvador	31.6	36.0	38.8	36.6	26.1	18.5
Guatemala	20.6	24.0	8.4	12.6	11.3	11.3
Honduras	24.0	19.6	17.5	14.5	11.6	5.8
Nicaragua	28.4	29.9	20.3	25.7	27.8	38.7

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales y de compendios estadísticos de la SIECA.

medios y altos se ha recurrido a la importación de alimentos cuando éstos podrían producirse internamente, dada la disponibilidad de recursos para ello. Conviene, por lo tanto, profundizar en el análisis de mecanismos destinados a remover los obstáculos que impiden incrementar en la región la producción de alimentos, para lo cual hay capacidad según se probó en el pasado.

4. La política sobre los granos básicos

Los rasgos esenciales de la política de intercambio de los productos agropecuarios se definieron en el Tratado General de Integración Económica, al fijarse las bases para liberalizar el comercio regional, establecer regímenes transitorios de excepción y equiparar los aranceles a la importación de artículos procedentes de otros países. Con ese instrumento, alrededor de 65% de las fracciones arancelarias que comprenden productos agropecuarios quedó liberado multilateralmente de las restricciones que impedían su libre intercambio en Centroamérica. Además, acuerdos por pares de países, incluidos en el Anexo A del Tratado, conceden libre comercio parcial a otro grupo importante de rubros. ^{6/}

Antes de establecerse el Mercado Común Centroamericano, los países de la región habían creado sendos organismos para el fomento de la producción de granos básicos. ^{7/} Estos tenían, además, la misión de manejar la política de regulación de la comercialización de granos, mediante la fijación de precios de garantía al productor, así como la de establecer centros de acopio y silos o bodegas para el almacenamiento de los productos adquiridos bajo el sistema de intervención marginal en la comercialización.

Los mencionados organismos funcionaron con eficiencia relativa, en unos países mejor que en otros. Su labor se vio fortalecida cuando los gobiernos consideraron necesario llevar a cabo una política regional de comercialización de granos, que permitiera no sólo la regulación interna de

^{6/} Véase, CEPAL, "El Mercado Común de productos agropecuarios en Centroamérica", Boletín económico de América Latina, Vol. X, No. 1, Santiago de Chile, marzo de 1965.

^{7/} El de origen más remoto es el Consejo Nacional de Producción, creado hace 40 años. A él se le unieron más tarde, el Instituto Regulador de Abastecimientos de El Salvador, la Empresa Nacional de Abastecimientos de Nicaragua, el Instituto Hondureño de Mercadeo Agrícola, y el Instituto de Mercadeo Agrícola de Guatemala, los cuales cambiaron de nombre al transcurrir el tiempo, salvo los dos primeros que conservan sus nombres originales.

esa actividad, sino establecer un mecanismo que coordinara la que llevaban a cabo los organismos nacionales en el ámbito regional, con miras a facilitar el libre comercio de tales productos. A ese efecto se creó la Comisión Coordinadora de Mercadeo y Estabilización de Precios, la cual, al establecerse el Mercado Común Centroamericano, pasó a formar parte integrante de la estructura orgánica de éste en octubre de 1965, al suscribirse el Protocolo Especial sobre Granos (Protocolo de Limón).

La Comisión operó con éxito durante los primeros años. Se establecieron los mecanismos destinados a facilitar el flujo de granos entre los países miembros; se determinaron los precios de comercialización con base en estudios sobre costos de transporte y se aprobaron las normas de calidad a que debía someterse el intercambio, entre las cuales se incluían los niveles de tolerancia en materia de grano dañado o quebrado, impurezas, humedad y otros.

A los pocos años de suscrito el Tratado General de Integración Económica empezaron a presentarse los primeros síntomas de debilitamiento progresivo de la política de coordinación de precios y abastecimientos en Centroamérica. En primer lugar, los gobiernos no cumplieron los compromisos de los documentos de integración al no apoyar con el vigor necesario a ciertos órganos subregionales. La Comisión Coordinadora de Mercadeo y Estabilización de Precios de Centroamérica enfrentó diversos problemas. Entre ellos destaca la resistencia de los propios países y de los organismos nacionales a su labor coordinadora, pues los primeros no hacían respetar los acuerdos dentro de sus fronteras, y los segundos buscaban la forma de eludir las responsabilidades contraídas en el seno de la Comisión.

En segundo término, los gobiernos que suscribieron el Tratado General de Integración Económica no proporcionaban a los organismos nacionales los recursos necesarios para llevar a cabo con eficiencia sus actividades. Este aspecto se había destacado como vital para la integración en las disposiciones del Protocolo de Limón. La falta de recursos impedía que los organismos nacionales cumplieran con los objetivos preestablecidos. Esto limitaba la acción del organismo regional.

En tercer lugar, el libre flujo de granos se vio entorpecido por el incumplimiento de las normas de calidad y la intervención de autoridades nacionales ajenas al manejo de la política de comercialización.

Por último, los organismos nacionales trataban de obtener los recursos financieros que les negaban sus gobiernos mediante compras de granos realizadas fuera del área centroamericana, su posterior venta en el mercado interno a precios superiores a los de importación, o por medio de donaciones provenientes de terceros países. Estas últimas proporcionaron y constituyen, ahora con mayor razón, alivio financiero para estos organismos. Sin embargo, establecen una competencia desleal para los productores, pues en la medida en que se importan granos, vía compra o donaciones del exterior, se deja de adquirir parte de la producción nacional.

Como la función reguladora del organismo regional consistía en promover la colocación de los excedentes de producción de unos países en aquellos que tenían faltantes, las adquisiciones de fuera del área dificultaban el flujo intrarregional de granos e impedían regular las compras provenientes del exterior. Tales acciones obstaculizaban la coordinación regional de las políticas de regulación de precios y abastecimientos.

Durante el período en que la producción se expandió, la función de dicho organismo era importante para canalizar el comercio intrarregional de granos. Sin embargo, al disminuir el dinamismo de la producción, en gran parte por falta de incentivos --resultado a su vez de la política contraproducente del manejo de las compras externas y de las donaciones--, declinó la importancia de la función de fomento y regulación de los organismos nacionales y perdieron prestigio en forma gradual, ante la masa de campesinos. Para éstos, los llamados organismos de fomento, lejos de cumplir con el mandato para el cual fueron creados, compiten con los propios productores en el abastecimiento de granos. Por otra parte, el comercio interregional de granos, objetivo central del Protocolo de Limón, ha quedado reducido a compraventas esporádicas entre algunos países de la región.

La situación de los organismos de fomento y regulación de precios no puede ser más lamentable. Antaño recurrían a importaciones para complementar la producción y satisfacer la demanda interna. En la actualidad se afanan en conseguir donaciones, en especie, de los países industrializados para obtener los recursos que les permitan sobrevivir.

En síntesis, se han abandonado los propósitos del Tratado General de coordinar las actividades en materia agropecuaria, con el fin de utilizar de manera más racional los recursos humanos, técnicos y económicos; diseñar políticas, programas y proyectos de producción de granos e implantar programas de crédito, investigación, extensión, educación y capacitación en materia agropecuaria.

II. LA POLITICA DE SUBSIDIOS COMO INSTRUMENTO DE DESARROLLO

1. El fomento de la producción de granos

Se ha probado que en Centroamérica no puede haber fomento de la producción sin una participación activa del Estado. Durante la etapa de intervención estatal en la regulación del mercado de productos básicos, la producción de granos se realizaba en condiciones bastante satisfactorias. Esta cubría gran parte de las necesidades internas; en los casos que no lo hacía se recurría a excedentes generados en otros países de la subregión. En la actualidad, la actividad reguladora del Estado casi ha desaparecido; en consecuencia, se desarticuló la producción y se acrecentó la dependencia de las importaciones.

Para retornar al crecimiento económico en países donde tiene tanta preponderancia el sector agropecuario, se considera necesario volver a establecer una política de fomento de la producción y de estabilización de precios bajo la égida del Estado, pero con nuevas pautas que eviten se repitan errores anteriores. En las circunstancias presentes, la participación de los gobiernos adquiere particular relevancia porque no sólo se trata de apoyar a los pequeños agricultores en su tarea cotidiana de producir sus alimentos, sino de contribuir a dar empleo a la población desocupada que se hacina en las ciudades y forma verdaderos cinturones de miseria.

Convendría, por lo tanto, establecer programas ad hoc dirigidos a movilizar el sector agrícola mediante la participación directa de los propios agricultores y la utilización más racional de los recursos humanos, técnicos y económicos. El papel del Estado sería coordinarlos y fortalecerlos mediante crédito suficiente y a tasas razonables de interés y aportando semillas mejoradas, fertilizantes e insecticidas, asistencia técnica e investigación.

Una política de fomento a la producción de granos y de estabilización de precios constituye un prerrequisito esencial para combatir la pobreza y la marginación en el campo, y es un elemento clave para satisfacer la demanda interna de estos productos. Además, resultaría la manera más efectiva de llevar a cabo una política regional de comercialización, y de dar nuevo impulso a los organismos nacionales de fomento de la producción y de estabilización de precios.

Una política de esa naturaleza, que pretenda modificar el status quo y atenuar la marginación, difícilmente podrá llevarse a cabo sin subsidios gubernamentales. Sólo con un apoyo de ese tipo, ofreciéndoles precios remunerativos por sus productos, se podrá motivar a los agricultores para que vuelvan a cultivar sus parcelas.

Los países centroamericanos han recurrido en mucho menor cuantía que México a la política de subsidios para cerrar la brecha entre ricos y pobres. Lo hacen, en parte, a través de los organismos de estabilización de precios al fijar los precios mínimos de garantía, los cuales no llegan normalmente a los productores --lo que sería en realidad uno de los objetivos centrales de una política de precios mínimos--, ya que los beneficiarios son por lo general los intermediarios, comerciantes o transportistas. Incluso en la actualidad esas funciones las cumplen los organismos en forma muy disminuida, ya que las restricciones presupuestarias frenan su labor.

La participación de los gobiernos centroamericanos en esta gigantesca labor podría realizarse mediante el establecimiento de programas de fomento de la producción de granos y de estabilización de precios, destinados a apoyar a los pequeños y medianos agricultores que son quienes se dedican al cultivo de estos productos. Tales programas, para ponerse en práctica, deberían contar de antemano con subsidios gubernamentales que permitan pagar al productor precios mínimos fijados sobre la base de análisis de los costos de producción. Esto significa, en primer lugar, que el Estado deberá garantizar a los productores precios remunerativos por sus productos. En segundo término, se deberán establecer, en las principales zonas productoras, centros de acopio de los productos, de manera que los precios fijados beneficien precisamente a los productores y no, como sucede en la actualidad, a los intermediarios. En tercer lugar, será preciso construir los silos y bodegas necesarios para almacenar los productos y permitir así que la capacidad de compra del Estado sea ilimitada; de otra manera no podrían tener efectividad el precio fijado ni la capacidad de compra de la entidad gubernamental encargada de ello. Por último, será necesario establecer normas de calidad y premiar con mejores precios su cumplimiento, en lugar de castigar los precios cuando no se cumplan las normas.

Los cuatro puntos arriba mencionados se consideran fundamentales para que pueda tener resultados positivos un programa de fomento de la producción.

Deberían, por lo tanto, considerarse de manera prioritaria al definir la asignación de recursos.

La complementación lógica de los programas de fomento de la producción y de estabilización de precios a nivel nacional es la coordinación a nivel centroamericano. Ello significa que los países deberían comprometerse a llevar a cabo una política de comercialización entre ellos que permita a los que cuenten con excedentes de granos colocarlos en aquellos que presenten déficit. Para ello será prioritario reestructurar y fortalecer la Comisión Coordinadora de Comercialización y Estabilización de Precios de Centroamérica, con todos sus mecanismos, para garantizar el libre flujo de granos entre los países del área. Para que la Comisión funcione de manera eficaz se requiere crear mecanismos de intercambio de información entre los Estados miembros, así como formular reglamentos precisos en todos los campos de su actividad.

Por otra parte, es preciso eliminar todas las trabas que se opongan al cumplimiento de los acuerdos que adopte la Comisión, y sobre todo emitir disposiciones que restrinjan, a sus propias atribuciones, la actividad de autoridades aduaneras, hacendarias, agrícolas, de planificación y de otros organismos autónomos para que no entorpezcan, como en la actualidad, el comercio intrarregional de granos.

El fomento de la producción de granos y su comercialización en el ámbito centroamericano sólo podrá llevarse a cabo mediante la aplicación de una política regional de importación de estos productos, que sólo recurra a las compras de granos de terceros países cuando se requiera complementar la producción centroamericana, y de ninguna manera en sustitución de ésta. Para ello será necesario que los gobiernos de la región se comprometan a coordinar, de manera estrecha, sus políticas de comercio exterior con el fin de sólo recibir donaciones y recurrir a las importaciones de granos de fuera de la región cuando no puedan compensar sus déficit con producción de países centroamericanos. En este aspecto, convendría conversar con los países donantes para convencerlos de que su ayuda tendría mayor impacto y repercusiones más favorables si la otorgasen en efectivo, ya que los programas de fomento de la producción no podrán tener éxito mientras existan donaciones en especie.

No hay duda de que la implantación de programas destinados al fomento de la producción de granos requiere de recursos que los países de la región no

disponen. Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que existe un ambiente propicio en el orbe para ayudar a los países centroamericanos a conquistar nuevos espacios en el sendero del desarrollo económico. Dentro de ese espíritu de colaboración se deben plantear las necesidades de la región en materia de recursos para organizar las tareas que deberían emprenderse. Estas incluyen los fondos necesarios para adquirir los productos, los destinados a costear los gastos del proceso de comercialización y de estabilización de precios, los que se utilicen en montar la maquinaria técnica y administrativa para manejar tales programas y los que se inviertan en ampliar la capacidad instalada de almacenamiento de que se dispone en la actualidad en la región. No se debe perder de vista que todos los países cuentan, en mayor o menor escala, con la experiencia para manejar tales programas; para implantarlos sólo falta decisión política y los recursos financieros necesarios.

Es probable que se requiera dar capacitación adicional al personal técnico y administrativo que opera los diversos eslabones de la cadena de producción y comercialización. Al efecto, podría explorarse la posibilidad de contar con la cooperación de México, que posee amplia experiencia y una estructura dedicada a esas actividades. La Compañía Exportadora e Importadora Mexicana nació como un organismo regulador de precios y abastecimientos al estilo de los organismos similares que existen en Centroamérica; evolucionó hasta convertirse en dependencia estatal que no sólo regula el mercado de productos básicos, mediante la fijación de precios mínimos de garantía, y tiene el monopolio de la importación de granos básicos, sino que se ocupa de aplicar la política de subsidios a la cadena alimentaria, así como de administrar una amplia gama de otros apoyos gubernamentales. La Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO) cuenta en la actualidad, además de la empresa matriz, con dos empresas almacenadoras, dos de transformación industrial, un fondo de financiamiento para las industrias pequeña y mediana y un fideicomiso. De todas ellas, los organismos de fomento de la producción y estabilización de precios de Centroamérica podrían obtener valiosas enseñanzas.

2. El fomento de la producción de leche

La situación en lo que respecta a la leche es muy parecida a la de los granos básicos. Por una parte, la producción no puede expandirse en la medida de lo deseable por restricciones de la demanda, pues amplias capas de la población no están en posibilidades de adquirir este producto vital debido a su extrema pobreza. Por la otra, la ayuda internacional para que esta población tenga acceso al producto consiste, en parte, en leche en polvo, la cual viene a competir con la producción interna. Las repercusiones de ello se traducen en el estancamiento de las zonas productoras de leche y en el encarecimiento del producto.

En algunos países existen plantas pasteurizadoras del Estado que elaboran diversos productos lácteos, los cuales son adquiridos por los estratos de la población de altos y medios ingresos. Sin embargo, la mayoría de la población no tiene acceso a ellos, por lo que los principales problemas de desnutrición proteínico-energética se presentan en los estratos de bajos ingresos.

Se requiere que el Estado acuda en auxilio de la población infantil que sufre de tales carencias. Para ello se deberían estructurar programas destinados a dotar de leche a bajo costo a los niños menores de doce años que presenten deficiencias nutricionales. Un programa de esta naturaleza permitiría, por una parte, fomentar la producción de leche y ampliar su consumo, con lo cual se estaría atacando frontalmente la desnutrición infantil. El Estado debería otorgar el subsidio correspondiente mediante la cooperación internacional. Sin embargo, sería preciso que las donaciones que al presente se envían en especie, sean otorgadas en el futuro en dinero efectivo, el cual se destinaría a estructurar los programas correspondientes.