

UNITED STATES AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT
AGENCIA PARA EL DESARROLLO INTERNACIONAL (E.U.A.)



USAID / GUATEMALA

PA-111-111
... 1987

Oficina de Desarrollo Rural
Informe No. 28

INFORME DEL GRUPO DE TRABAJO
DE LA MISION AGRICOLA PARA GUATEMALA

Junio 1987

INFORME DEL GRUPO DE TRABAJO
DE LA MISION AGRICOLA PARA GUATEMALA

MIEMBROS

RICHARD O. WHEELER, JEFE

JOSEPH J. BORGATTI

DONALD R. FIESTER

ROLAND M. KEMP

JAMES O. MORGAN

GERALD E. PECK

J. B. PENN

ARTHUR L. QUINN

PREPARADO PARA

LA MISION USAID/GUATEMALA

BAJO CONTRATO NO. 520-0000-C-00-7275-00

FOR

ECONOMIC PERSPECTIVES, INC.

6708 WHITTIER AVENUE

MCLEAN, VIRGINIA 22101

703-734-8787.

JUNIO 1987

a'

PROLOGO

Después de muchos años de gobiernos militares, Guatemala volvió al régimen democrático en 1986. El nuevo gobierno, confrontado de inmediato con serios problemas económicos de solución prolongada, inició acciones para estabilizar la economía nacional y establecer las bases para un nuevo crecimiento. El sector agrícola, que es uno de los más importantes en la economía del país, es decisivo en los esfuerzos para facilitar la recuperación económica.

Desde el cambio de gobierno, las relaciones entre Guatemala y los Estados Unidos han mejorado ostensiblemente. Como resultado, la Misión AID piensa ampliar sus esfuerzos de ayuda para el desarrollo y apoyar la recuperación económica. Más aún, en meses recientes, han tenido lugar cambios importantes en el personal de la Misión AID en Guatemala, incluyendo la llegada de un nuevo Director. Con la convergencia de todos estos acontecimientos, se consideró que esta época era especialmente propicia para revisar la situación agrícola y alimentaria, así como la asistencia agrícola que la Misión AID brinda a Guatemala.

El Grupo de Trabajo de la Misión Agrícola, compuesto por miembros del sector privado de los Estados Unidos, fue invitado a realizar una visita por la Misión AID en Guatemala, con la anuencia del Gobierno de Guatemala y del sector privado. Se le pidió al Grupo de Trabajo evaluar el comportamiento actual y proyecciones futuras del sistema agrícola y alimentario, revisar las políticas y programas que más le afectan y sugerir mecanismos para mejorar la producción agrícola y el sistema de mercadeo. Además, se le solicitó al Grupo de Trabajo ayudar en el inicio de un proceso que facilitará el diálogo público-privado constante sobre asuntos agrícolas y mejorará el intercambio entre los sectores público y privado y la Misión AID.

La primera fase del programa del Grupo de Trabajo comenzó el 29 de marzo de 1987 y terminó el 10 de abril, con reuniones informativas y pláticas de recomendaciones preliminares con el Ministro de Agricultura, Rodolfo Estrada Hurtarte, con representantes del sector privado y con personeros del gobierno

de los Estados Unidos. Durante las dos semanas de estar en Guatemala, los miembros del Grupo de Trabajo viajaron extensivamente, visitando diversas áreas eminentemente agrícolas. El Grupo de Trabajo visitó también a numerosas personas participantes en varios aspectos del sistema agrícola y alimentario, incluyendo agricultores de toda índole, procesadores, distribuidores, exportadores, banqueros, proveedores de insumos y funcionarios de gobierno de los diferentes ministerios y oficinas.

Este informe presenta las observaciones y conclusiones del Grupo de Trabajo y sus recomendaciones de iniciativas de políticas y programas para alcanzar un desarrollo y crecimiento más rápido y eficiente en Guatemala. Presenta más específicamente las recomendaciones e iniciativas de políticas que anteriormente fueran comunicadas al Ministro de Agricultura, a los grupos del sector privado y a la Misión AID.

El Grupo de Trabajo espera que estas sugerencias sean de ayuda para Guatemala para abordar la enorme tarea de mejorar el sistema agrícola y alimentario. También se espera que sean de ayuda para los Estados Unidos en el diseño de programas y políticas para prestar asistencia a Guatemala en esa actividad.

El Grupo de Trabajo agradece la excelente colaboración de las numerosas personas del sector privado y oficiales del gobierno de Guatemala que brindaron su tiempo y esfuerzo en esta actividad. Asimismo agradece a la Embajada Norteamericana en Guatemala y al personal de la Misión AID por el apoyo decisivo prestado, lo que facilitó grandemente el desempeño de su trabajo.

Miembros del Grupo de Trabajo

Dr. Richardo O. Wheeler (Jefe, Grupo de Trabajo)

Asesor Internacional en Agroindustrias. Dr. Wheeler fue el Presidente fundador y Ejecutivo Principal de la Winrock International desde 1975-85; ha impartido clases de economía agrícola en las universidades de los Estados Unidos; ha servido en el departamento de Agricultura de los E. U. A. (USDA), y como asesor del sector de agroindustrias.

Mr. Joseph J. Borgatti (Inversiones en Agroindustrias)

Asesor, Nueva York. Anterior Vice Presidente del City Bank y Presidente del ADELA Investment Company. El señor Borgatti cuenta con más de 30 años de experiencia en la banca y desarrollo de negocios en Latinoamérica.

Mr. Donald Fiester (Agricultura Tropical)

Asesor, Falls Church, Virginia. Desempeñó varios cargos en la AID y agencias precursoras en Latinoamérica y en Africa. el señor Fiester cuenta con amplia experiencia en el desarrollo agrícola internacional.

Mr. Ronald Kemp (Producción de Cultivos y Mercadeo)

Presidente, Roland Kemp y Asociados, San Francisco, California. El señor Kemp ha trabajado durante muchos años en los Estados Unidos y en países del extranjero dirigiendo las operaciones de producción y distribución de verduras y frutas.

- d'

Mr. James Morgan (Administración y Uso de Recursos)

Director Ejecutivo, Rodale Institute, Emmaus, Pennsylvania. Anterior Presidente de la National-American Wholesale Grocers Association (Asociación Nacional Americana de Mayoristas de Abarrotes), miembro de delegaciones de asesoría al extranjero en distribución alimentaria.

Mr. J. B. Penn (Políticas Económicas, Planificación y Comercio)

Presidente, Economic Perspectives, Inc., McLean, Virginia. Anteriormente dirigía la Agencia de Investigaciones en Economía del USDA y trabajó como Economista Principal del Consejo Presidencial de Asesores en Economía.

Mr. Arthur L. Quinn (Inversiones en Agroindustrias)

Abogado, Washington, D. C. El señor Quinn cuenta con amplia experiencia en prestar asesoría sobre inversiones internacionales y asuntos de política inversionista, especialmente en los países en vías de desarrollo.

Mr. Gerald Peck (Distribución de Alimentos)

Consultor de Sistemas de Alimentos. Reston, Virginia: Ex-presidente de la Asociación de Abarroteros de Ventas al por mayor National - American, miembro de delegaciones asesoras del exterior en distribución de alimentos.

J.

INFORME DEL GRUPO DE TRABAJO
DE LA MISION AGRICOLA PARA GUATEMALA

CONTENIDO

RESUMEN.....	i
INTRODUCCION.....	1
CLIMA ECONOMICO Y SOCIAL ACTUAL.....	2
SITUACION ACTUAL DE AGRICULTURA Y ALIMENTACION	6
CULTIVOS, GANADERIA Y RECURSOS NATURALES.....	13
Productos Básicos de Alimentación	
Cultivos de Exportación Tradicionales	
Cultivos de Exportación No Tradicionales	
Ganadería	
Diversificación, Medio Ambiente y Tenencia de la Tierra	
FINANZAS AGRICOLAS.....	22
Crédito	
Capital de Inversión	
INVESTIGACION Y EXTENSION AGRICOLA.....	33
DISTRIBUCION DE ALIMENTOS.....	41
APENDICE I	Glosario de Abreviaturas
APENDICE II	Comparación de Características de Mercados de Frutas y Hortalizas en los Estados Unidos
APENDICE III	Sistemas de Distribución de Alimentos

INFORME DEL GRUPO DE TRABAJO
DE LA MISION AGRICOLA PARA GUATEMALA

RESUMEN

Con la anuencia del gobierno guatemalteco y del sector privado, el Grupo de Trabajo fue invitado por la Misión AID para venir a Guatemala. Se le solicitó al Grupo de Trabajo evaluar el comportamiento actual y futuro del sector agrícola y alimentario, revisar las políticas y programas actuales que más le afectan y evaluar los programas en ejecución de la Misión AID en el país. Se debía prestar atención específica al papel que desempeña el sector privado y de la libre empresa en el desarrollo de la economía agrícola y alimentaria.

Los ocho miembros del Grupo de Trabajo son todos del sector privado. Cada uno es un especialista en un área particular y la mayoría de ellos tienen amplia experiencia internacional. De hecho, algunos miembros de dicho grupo habían vivido y trabajado en Guatemala y sus numerosas relaciones fueron de gran ayuda para el trabajo.

El Grupo de Trabajo pasó dos semanas en Guatemala. Durante ese tiempo se conocieron a docenas de personas representativas de los muy diversos elementos del sector privado, así como muchas organizaciones del sector público. Se viajó extensamente por el país y se obtuvieron impresiones de primera mano desde el Altiplano hasta la Costa. Fue muy impresionante la viabilidad económica del país y el gran potencial del sector agrícola y alimentario.

En todas las reuniones y viajes, todo el mundo fue de lo más colaborador y paciente. El Grupo de Trabajo agradece toda la ayuda que le fue prestada y expresa su reconocimiento a cada una de las personas.

Importancia de la Agricultura

Nos impactó la gran importancia que tiene la agricultura para Guatemala, tanto para su actividad global económica como para la vida política del país. Es el sector decisivo para el crecimiento económico futuro del país y para mejorar el nivel de vida de los guatemaltecos. Es también el punto focal para la tranquilidad política continua y el proceso democrático.

La actividad agrícola constituye más de un 25 por ciento del producto nacional bruto del país, dos tercios de las divisas y proporciona empleo a seis de cada diez guatemaltecos. Desafortunadamente, la mayor parte de la población que está todavía comprometida en la producción de alimentos vive a nivel de subsistencia. Su bienestar, así como el de los pobladores de los centros urbanos y de las actividades no agrícolas, se ve afectado enormemente por el ritmo del desarrollo de la agricultura y de los sistemas alimentarios.

En nuestra evaluación, enfocamos varias áreas distintas que creemos que son fundamentales para el progreso agrícola y económico. Estas se discuten en las secciones siguientes, junto con nuestras recomendaciones.

Política Económica General

Por su importancia en la economía, la agricultura se ve fuertemente afectada por políticas macroeconómicas. Reconocemos que la administración de Cerezo fue confrontada por una economía profundamente problemática al asumir el poder en enero de 1986. También reconocemos que esta administración actuó rápidamente con medidas audaces y a veces políticamente difíciles para estabilizar la situación y establecer el escenario para el futuro crecimiento económico. Los resultados de esas acciones han sido constructivos; por ejemplo, la tasa de inflación se ha desacelerado y la contracción económica se detuvo.

Se tendrán que tomar medidas difíciles adicionales en las semanas y meses venideros. Nosotros recomendaríamos que se tomen las medidas necesarias tan pronto como fuera posible, especialmente en lo relativo a la unificación de la tasa cambiaria. Una tasa única flotante eliminaría distorsiones económicas y también reduciría la necesidad de un control especial en las transacciones comerciales, fuente de preocupación considerable entre el sector privado y el gobierno.

Aunque es deseable mantener un equilibrio en el presupuesto fiscal, debe aumentarse en el futuro el gasto público para ciertos propósitos. Se necesita una mayor inversión productiva en las áreas de transporte, infraestructura, investigación y educación. Los gastos efectuados con este propósito evitarían desembolsos mucho mayores en el futuro. Más aún, parece que existe una gran oportunidad para financiar dichos desembolsos con fondos provenientes de recaudaciones fiscales. A pesar de que siempre existe resistencia a los impuestos, las funciones legítimas de un gobierno deben llevarse a cabo. El incremento en la eficiencia de la recaudación de impuestos ya legislados proporcionaría las utilidades adicionales que tanto se necesitan en esta época.

Existen medidas adicionales de políticas macroeconómicas que se han identificado y programado para su ejecución. Aunque algunas vayan a ser impopulares políticamente hablando, recomendaríamos que el programa planificado se continúe para beneficio a largo plazo de todos los sectores de la economía.

Políticas del Sector Agrícola

La economía agrícola continúa siendo acosada por grandes dificultades en dos de sus componentes principales: el sector de exportación comercial tradicional y el sector nacional de subsistencia. El sector de exportación sufre por factores externos adversos, así como por problemas internos. Los mercados mundiales de algunos productos básicos, en especial el café, el algodón el azúcar y el cardamomo, se mantienen en un receso económico reduciendo

do grandemente las utilidades de exportación. Al mismo tiempo, los costos nacionales de producción aumentan, reduciendo la rentabilidad para la mayoría de los productores locales. Se espera que las ventas de exportación de cultivos tradicionales sean considerablemente más bajas este año, representando un porcentaje mucho menor de las divisas. Las repercusiones se sentirán a lo largo de este año y también mucho después.

La respuesta de la política del gobierno al deterioro del sector comercial de exportación es estimular la diversificación, fomentando una variedad mucho más amplia de productos agrícolas que serían fácilmente recibidos en el mercado exterior. Aunque recomendamos firmemente la ampliación de la base de la producción comercial agregando productos agrícolas no tradicionales, sugerimos que se consideren cuidadosamente los siguientes factores:

- Dar mayor atención al desarrollo del acceso al mercado para los nuevos productos, al mismo tiempo que se desarrollen tecnologías de producción. Con demasiada frecuencia el acceso al mercado se encuentra restringido, pero sólo después de haber desarrollado a plenitud el sistema de cultivos y de haber ampliado la producción.
- La diversificación mediante cultivos de exportación no tradicional ha estimulado un alto nivel de expectativas entre los pequeños y medianos agricultores y continuará haciéndolo. Los productores de frutas y hortalizas destinadas para programas de exportación deben conocer completamente los riesgos y oportunidades antes de hacer nuevas y grandes inversiones.

Algunas de las restricciones más importantes para la ampliación de la producción agrícola no tradicional que tienen que ser tratadas son:

- La provisión de servicios de apoyo agrícola apropiados para los pequeños agricultores es compleja y está más allá de la capacidad de las instituciones existentes;
- La insuficiencia de tierras bajo riego en las principales áreas agrícolas para permitir que la producción alcance las exigencias del mercado durante la estación seca;
- La concentración de residuos químicos en el suelo y agua que contaminan el producto impidiendo su exportación;
- La concentración de nemátodos y enfermedades que reducen el rendimiento de la mayoría de los cultivos frutícolas y hortícolas; y
- El sistema inadecuado de recolección y entrega del producto en la mayoría de áreas agrícolas del Altiplano.

Parte del apoyo para hacer frente a estos obstáculos puede venir del sector privado. Sin embargo, el sector público debe estar consciente de estos problemas y tomar medidas para complementar los esfuerzos del sector privado.

Los granos básicos, (maíz, frijol y arroz) continúan siendo el soporte dietético de la vasta mayoría de la población y de una población en proceso muy rápido de crecimiento. La tasa de crecimiento anual de aproximadamente un tres por ciento está entre las más aceleradas del mundo. Para el año 2000, sólo dentro de 13 años, si no hay ningún mejoramiento en la dieta promedio, se necesitará casi el 50 por ciento más de alimentos para apenas llenar las necesidades de esa crecida población. Esta proyección no permite realizar ningún mejoramiento considerable que debería acompañar el crecimiento económico y de los ingresos. Únicamente se puede esperar que las grandes presiones sobre la tierra y el sector agrícola se intensifiquen en años venideros.

El comportamiento reciente del sector de granos básicos es algo decepcionante. Los rendimientos no han mejorado significativamente con el tiempo, ni tampoco la producción total. Cuando se contrastan con la tendencia del crecimiento de la población, el resultado es una disponibilidad per cápita decreciente.

La presencia del gobierno en este sector es amplia. Intenta mejorar los ingresos de los agricultores y estabilizar los precios al consumidor mediante la compra de productos básicos, el almacenamiento y actividades de ventas y la regulación estricta de las importaciones y exportaciones. Además, los controles de los precios al consumidor continúan vigentes para algunos artículos (como aceites vegetales) afectando adversamente los incentivos para la producción.

Creemos que la actual política de precios no es ni muy efectiva ni hace uso eficiente de los escasos recursos fiscales. Sugerimos que el comportamiento del sector a largo plazo del sector con una política menos intervencionista y con mayor participación del sector privado. Además, otros objetivos tales como el mantenimiento de reservas de seguridad alimentaria y distribución de alimentos entre los consumidores más pobres podrían alcanzarse más efectivamente con una política distinta. El Grupo de Trabajo recomienda firmemente evaluar nuevamente la actual política de precios y considerar propuestas alternas. Una de estas propuestas podría incluir: la privatización (venta o arrendamiento al sector privado) de las instalaciones de almacenamiento del Instituto Nacional de Comercialización Agrícola (INDECA) para operaciones comerciales, incluyendo la emisión de recibos de bodega; el establecimiento de un mercado nacional para granos y otros productos con un mejor sistema de divulgación de información de mercados; y el funcionamiento de la estabilización de precios por medio de la compra-venta de recibos de bodega.

Finanzas Agrícolas

Nuestras conclusiones generales acerca de las finanzas agrícolas son que las necesidades de capital e inversión a largo plazo no pueden ser satisfechas

por las instituciones existentes, y debe crearse nuevos canales de inversión en el sector privado. Las necesidades a corto y mediano plazo pueden manejarlas las instituciones existentes con fondos actuales, pero es urgente mejorar el sistema de entrega.

Crédito

El sistema de concesión de créditos a corto y mediano plazo para los pequeños y medianos prestatarios debe reorganizarse y reorientarse con respecto a la ley bancaria y los procedimientos crediticios.

Encontramos que hay exceso de liquidez en el sistema bancario nacional (privado y público) y en las líneas de crédito de las agencias internacionales. Sin embargo, no se dispone del crédito y capital apropiados para las necesidades del prestatario en las formas requeridas, en el momento adecuado, a plazos apropiados, o a tasas atractivas para cualquiera de los grupos de prestatarios.

Las principales deficiencias en el sistema de entrega son de tipo legal y de procedimiento. La ley monetaria limita severamente los préstamos en base a un porcentaje de capital y reservas. Además, los requisitos para el registro de la documentación son costosos y largos. Los límites sobre préstamos individuales no se ajustan al tamaño de las compañías de hoy. Los requerimientos de garantías para préstamos a mediano plazo son tan altos que excluyen a prestatarios dignos de crédito, quienes pudieran calificar bien si hubiera criterios más orientados hacia el análisis de proyectos y menos hacia la garantía. El requisito de contabilidad en base a efectivo en vez de gastos acumulados es otro obstáculo, porque obliga a los gerentes a ser demasiado conservadores en el cálculo de su capacidad para otorgar préstamos.

En cuanto a procedimientos hay demasiadas medidas involucradas en la concesión de créditos. Los formularios son demasiado complejos y la información necesaria está más allá de la capacidad de los pequeños prestatarios. Hay rigidez con respecto a las tasas de interés; algunos préstamos a mediano plazo provenientes de agencias internacionales a "tasas del mercado" no contienen estipulaciones para efectuar reducciones cuando las tasas internas caen. Asimismo, no hay cláusula para establecer tasas de interés más altas como incentivo para hacer préstamos a más de un año plazo.

Una institución en particular — BANDESA tan importante para el servicio a pequeños agricultores en áreas rurales — necesita urgentemente reorganizar su estructura administrativa, de procedimientos y cartera para mejorar su efectividad al servir a sus clientes.

El Grupo de Trabajo recomienda lo siguiente:

- Que el sistema bancario sea modernizado. Esto comprende la revisión de las leyes bancarias y de los sistemas contables/informativos requeridos para hacerlos más adecuados a las necesidades financieras actuales del país.
- Que BANDESA se reorganice y se rehabilite. Debe revisarse su política comercial y definir a quien intenta servir, en base a las condiciones de hoy en día. Su capacidad técnica para evaluar, estructurar y supervisar préstamos necesita mejorarse sustancialmente. Además, debe acoplarse efectivamente al Instituto de Ciencias y Tecnología Agrícola (ICTA) y a otras agencias de investigación, con respecto a sus políticas y prioridades. Finalmente, la cartera morosa de BANDESA debe rehabilitarse por medio de un programa urgente, que cuente con un equipo de profesionales con recursos apropiados.
- Que se lleve a cabo un examen de los procedimientos y condiciones de concesión de préstamos de la Misión AID. Esta revisión debe

ser realizada por banqueros profesionales, comenzando desde el punto de vista de los prestatarios y siendo lo suficientemente amplia como para que abarque indagaciones sobre las características no contempladas por los préstamos de AID (o de cualquier otro sector del sistema crediticio de la nación), cuya adopción pudiera mejorar la efectividad no sólo de los préstamos de la AID, sino de todo el sistema. Esta evaluación incluiría una comparación de las características de los préstamos de otras agencias; la factibilidad de un seguro contra riesgos; y el mérito de un sistema de mercados de futuro en el que importadores y exportadores pudieran compensar sus costos y utilidades.

Inversiones

No hay capital disponible para efectuar inversiones a largo plazo para la agricultura de Guatemala. Aunque han habido unos cuantos casos recientes de compras de grandes extensiones de terrenos e instalaciones por parte de los agricultores existentes, lo hicieron con recursos personales lo que parece ser más la excepción que la regla. Prácticamente no existen en el país recursos institucionales para inversión y capital de arranque. Aunque las financieras están facultadas para hacer inversiones de capital, raramente lo hacen porque consideran que los riesgos son demasiado grandes.

Es muy necesario el capital de inversión para facilitar la expansión de la producción de ciertos productos agrícolas, especialmente los no tradicionales, y para reponer plantas de procesamiento y equipos gastados. Puesto que la comunidad financiera existente o es incapaz o no está dispuesta a proporcionar capital de trabajo, debería crearse nuevas instituciones que proporcionen los fondos que se necesitan.

Se han realizado estudios y presentado recomendaciones referentes a la creación de tales organizaciones intermediarias para otros países en vías de desarrollo. Sin embargo, aún no se ha alcanzado un diseño adecuado; más aún, puede que sea difícil establecer en Guatemala una entidad independiente, de carácter inversionista (aunque esta propuesta no deber a descartarse). El

Grupo de Trabajo sugiere a considerar un enfoque regional que abarcaría varios países para la formación de un fondo de capital de arranque de riesgo diversificado.

Este fondo tendría que ser suficientemente grande para financiar los servicios administrativos especializados de una casa bancaria internacional de inversiones, que proporcionaría el factor confianza necesario para atraer fondos de agencias internacionales. El fondo, a su vez, proveería capital a una entidad guatemalteca como medio de canalizar las inversiones hacia proyectos nacionales apropiados.

En cualquier caso, la organización debería estar lo más libre posible del control gubernamental y estaría manejada por productores del sector privado para su beneficio. Se estimularía a varios donantes, además de la Misión AID, para que contribuyeran con capital para ese fondo. El Grupo de Trabajo recomienda firmemente que se haga una investigación con la asistencia de la Misión AID para establecer un fondo de capital de arranque que sirva a Guatemala.

Comercio

Los mercados tradicionales para productos agrícolas guatemaltecos los constituyen los países vecinos, especialmente El Salvador, Honduras, México, los Estados Unidos, y también Europa (en grado creciente) y el Medio Oriente (para algunos cultivos especializados). Los productos tradicionales de exportación (café, tabaco, algodón, azúcar y carne), con excepción del banano, han sufrido recientemente declinaciones debido a una variedad de factores del mercado. Por esta razón se está concediendo importancia nacional al fomento de cultivos de exportación no tradicional. Sin embargo, las condiciones para algunos productos no tradicionales son tan volátiles como para las exportaciones tradicionales. Por ejemplo, los precios del cardamomo, que tuvieron un alza en 1985, bajaron ahora por abundancia mundial del producto, mientras que el hule y los camarones continúan siendo rentables.

El sector de producción agrícola de exportación de Guatemala, tanto en los productos tradicionales como en los no tradicionales, se enfrenta a numerosas restricciones de producción y comercialización que incluyen: crédito y capital de inversión insuficientes; tasa de cambio fluctuante; incertidumbre entre productores, prestamistas e inversionistas sobre las políticas del gobierno, especialmente en lo que respecta a la tenencia de la tierra; falta de información y destreza de mercadeo; ineficiencias reglamentarias gubernamentales; limitaciones de transporte; y barreras no arancelarias en los países importadores, especialmente los Estados Unidos.

Las recomendaciones del Grupo de Trabajo son las siguientes:

- Que el gobierno rápidamente unifique las tasas de cambio y deje que el mercado las determine.
- Que el gobierno provea al sector privado, con la ayuda de la Misión AID, información actualizada sobre mercadeo para productos tradicionales y no tradicionales, como perfiles de oportunidades de mercado para productos específicos.
- Que se preste atención al logro de una mayor eficiencia en la producción y calidad de producto para mantener la cuota de mercado de las exportaciones tradicionales.
- Que se encuentren métodos para mejorar la operación de la "ventanilla única" recientemente establecida y para reducir el papeleo en importaciones y exportaciones.
- Que conjuntamente con las recomendaciones del estudio de la Oficina Regional de la AID para Centro América y Panamá (ROCAP), deberían buscarse propuestas prácticas para resolver las restricciones de transporte.

- Que con la asistencia de la Misión AID, las barreras no arancelarias a las exportaciones guatemaltecas hacia los Estados Unidos sean examinadas y de ser factible eliminadas.

Investigación y Extensión

Las empresas agrícolas, ya sean grandes o muy pequeñas, demandan que se organicen y lleven a cabo esfuerzos de investigación y extensión como un sistema de trabajo estrechamente integrado. Esto requiere un enlace continuo, formal e informal, entre los sectores público y privado. No es suficiente el producir solamente; la producción debe cubrir las demandas del mercado a precios rentables donde el producto tenga ventajas competitivas en los mercados nacional y de exportación. Se necesitan personas bien adiestradas e instalaciones adecuadas, tanto en la investigación como en la extensión, para que trabajando junto con los productores, procesadores y exportadores, pueda fortalecer y hacer más eficaz el sistema.

Varias instituciones participan en la investigación aplicada y en actividades de extensión. Estas incluyen oficinas gubernamentales, el sector privado y varias universidades. La extensión es realizada principalmente por la Dirección General de Servicios Agrícolas (DIGESA), la Dirección General de Servicios Pecuarios (DIGESEPE) y la Asociación Nacional del Café (ANACAFE).

Hemos analizado de cerca estas instituciones y creemos que los problemas principales del sistema actual de investigación y extensión comprenden lo siguiente:

- Es necesario identificar productos que gocen de ventajas comparativas en los mercados nacional e internacional para ayudar a establecer prioridades en programas de investigación y transferencia de tecnología.

- Las oficinas de investigación generalmente son débiles, mal organizadas y operan por debajo de su capacidad. Consecuentemente, su habilidad para generar recomendaciones razonables ha disminuido mucho. Los fondos para investigación agrícola se han visto reducidos enormemente en años recientes, a tal punto que casi son inexistentes en muchas áreas de producción. El número de especialistas capacitados en investigación ha declinado significativamente.
- El programa de transferencia de tecnología no alcanza a suficientes productores con recomendaciones de producción modernas. Además, los vínculos con los investigadores y agroindustriales son malos o inexistentes.

El Grupo de Trabajo recomienda que la investigación y la transferencia de información se enfoquen desde dos ángulos simultáneamente, para que se fomente la producción y el comercio moderno mediante:

- El aumento de la eficiencia, la productividad por área, la calidad y la competencia de los principales productos alimenticios y las exportaciones tradicionales;
- El desarrollo de oportunidades para el mercadeo de nuevos productos en donde Guatemala tenga ventajas comparativas en el comercio mundial.

Para hacer ésto, el Grupo de Trabajo recomienda lo siguiente:

- Aumentar en buena medida el apoyo financiero del gobierno y del sector privado para investigación y extensión;
- Modernizar las instituciones existentes de investigación y extensión y desarrollar vínculos más estrechos con el sector privado;

Crear una fundación privada para el desarrollo que financie la ampliación de la investigación en áreas críticas, que coloque más expertos en las instituciones existentes, que capacite especialistas y que mejore la efectividad de la extensión en áreas en donde Guatemala tenga ventajas comparativas económicas y ecológicas, y con la oportunidad de ampliar los ingresos y las fuentes de empleo en el campo.

Producción Animal

El sector guatemalteco de producción animal se caracteriza por: una industria de ganado vacuno potencialmente importante para las exportaciones agropecuarias; un sistema relativamente importante para la producción lechera basado en ganado de doble propósito; una creciente industria avícola; un sistema pequeño y generalmente poco comercial de producción porcina; y un sistema de producción ovina y caprina al que se dedican primordialmente los pequeños agricultores.

La producción actual de ganado vacuno de engorde no llena suficientemente las necesidades internas del país ni las oportunidades de exportación. Esto es resultado de la sequía, de programas inadecuados de alimentación del ganado y del traslado de ganado en pie hacia países vecinos. Sin embargo, para llenar las necesidades nacionales de carne de res se debería aumentar el número de reses y obtener un mayor rendimiento por cabeza.

El sector lechero tampoco es adecuado para satisfacer las necesidades nacionales. No sólo es insuficiente su producción, sino que la calidad del producto generalmente no es aceptable conforme a normas sanitarias y de nutrición. Igual que en el sector del ganado vacuno, se necesita incrementar el número de cabezas de ganado y obtener una mayor producción de leche por vaca.

Los medianos y pequeños productores son la fuente más probable para lograr un incremento en la producción de lácteos y de carne. Sin embargo, la

mayor restricción para la expansión de la producción es la falta de suficiente capital. Para ayudar a llenar la necesidad de capital, sugerimos que se dé consideración inmediata a la formación de un Fondo Ganadero similar a los desarrollados en Colombia y Honduras.

La nutrición deficiente es el principal factor limitante de los rendimientos. Esto puede mejorarse por medio de una mayor disponibilidad de alimentos nutritivos con un alto contenido de energía y proteínas. No obstante, para ésto se tiene que contar con sistemas más modernos de producción de alimentos. Para lograrlo sugerimos dar atención prioritaria a la investigación para identificar las tecnologías que mejoren los forrajes y pastos.

La creciente industria avícola está concentrada en un pequeño número de productores. Sus problemas no están relacionados a la tecnología, sino más bien comprender la política de precios y la disponibilidad de alimentos de engorde. Con algunas mejoras en el sistema nacional de almacenamiento de granos se podría aliviar hasta cierto punto los problemas de los alimentos de engorde, pero se necesita realizar cambios en sus políticas para obtener un mejoramiento general.

Las mejoras en los sistemas de producción ovina y caprina pueden ser de gran impacto entre los pequeños productores y tal vez también en la población rural desposeída de tierras. Las industrias artesanales tradicionales que se basan en tejer lana pueden ser medios importantes para el desarrollo económico. Actualmente una pequeña fundación intenta mejorar la cantidad y la calidad de lana producida y procesada. Esta iniciativa debe observarse muy de cerca y si tuviera éxito considerarla como modelo para otros esfuerzos similares. Además, sugerimos que se obtenga asistencia técnica para la producción ovina y caprina de una fuente apropiada, tal como en el programa de pequeños rumiantes "Collaborative Research Support Program" (CRSP) de la Universidad de California en Davis.

Distribución y Comercialización de Alimentos

Hemos examinado el actual sistema para trasladar los productos alimenticios de la finca al consumidor y hemos sugerido formas para mejorar su eficiencia. El objetivo es proporcionar a todos los consumidores al más bajo costo, una amplia variedad de productos alimenticios de buena calidad.

La distribución de alimentos en Guatemala la realiza la empresa privada en forma competitiva. Sin embargo, existen barreras institucionales para lograr una mayor eficiencia, tales como la distribución exclusiva de ciertos productos, transacciones múltiples, venta de un sólo producto, escasez de caminos de acceso y una sociedad diversa con múltiples fuentes de suministro de alimentos. El gran número de camioneros mayoristas, distribuidores y minoristas agregan costo al sistema. El consumidor guatemalteco paga por todas estas ineficiencias del sistema en la forma de costo de los alimentos y en la calidad y disponibilidad poco constantes.

A medida que el desarrollo económico propicie una mayor competencia, se puede mejorar el sistema. Los procesos de mejoramiento pueden expeditarse mediante la educación, información de mercados, adiestramiento y nueva tecnología. El Grupo de Trabajo recomienda lo siguiente:

- Que se desarrollen asociaciones comerciales por clase de servicio para cada segmento industrial, tales como agricultores, transportistas, procesadores, vendedores al por mayor y detallistas. Estas asociaciones proporcionarían a sus miembros los servicios de investigación, educación, tecnología, capacitación administrativa e intercambio de información.
- Que estas asociaciones desarrollen un tamaño, conformación y calidad estándar de los productos y promuevan la aceptación de dichos estándares.

- Que estas asociaciones patrocinen y promuevan la información de mercados sobre precios y disponibilidad del producto, la demanda del mismo y la disponibilidad de transporte y tarifas.
- Que estas asociaciones estudien y adapten para Guatemala el servicio completo al por mayor, venta al detalle y prácticas de transporte.
- Que se desarrolle por todo el país un sistema adecuado de centros de acopio de productos agrícolas.

INTRODUCCION

Guatemala cuenta con la economía más grande de Centro América, con un producto nacional bruto (PNB) de cerca de US\$9 mil millones. Es el país de mayor población de los países centroamericanos y el tercero en superficie, siendo un poco más pequeño que Honduras y Nicaragua. Su economía está basada en la agricultura, contribuyendo hasta el 26 por ciento del PNB, el 60 por ciento del empleo y dos tercios de las divisas procedentes de exportaciones.

Su clima variado y su amplia distribución de buenos suelos permiten la siembra de una variedad de productos agrícolas que incluye café, cultivos tropicales y frutas y hortalizas de alto valor en clima templado. El país tiene algunos depósitos de petróleo y de níquel, así como un potencial hidroeléctrico sustancial.

Los productos tradicionales y de mayor exportación son café, algodón, azúcar, cardamomo, bananos, fármacos y una pequeña cantidad de petróleo. La fabricación se estima en 16 por ciento del PNB y se centra en el procesamiento de alimentos y producción de bebidas, tabaco, textiles y artículos de cuero. La mayoría de las exportaciones no agrícolas se comercian con otros países centroamericanos. En general, los Estados Unidos constituyen el socio comercial mayor de Guatemala, estimándose sus exportaciones en un 36 por ciento y sus importaciones en un 37 por ciento.

La población se calcula en 8.2 millones con un crecimiento anual del casi tres por ciento, muy por arriba de la tasa de crecimiento promedio mundial. Más de tres quintas partes de la población está en las áreas rurales, pero la migración a las ciudades es relativamente rápida. Cerca de la mitad de sus habitantes son indígenas descendientes de las civilizaciones maya-quiché, con una limitada asimilación socioeconómica. Únicamente una quinta parte de la población indígena habla español y el resto se comunica por medio de 23 dialectos indígenas diferentes. La población indígena está concentrada en poblaciones dispersadas por toda la zona del Altiplano Occidental.

Guatemala ocupa un área de cerca de 108,900 kilómetros cuadrados. Su topografía es escarpada — casi la mitad es montañosa — con acceso a los océanos Atlántico y Pacífico.

Después de un período casi continuo de regímenes militares durante los últimos 30 años, el país retornó recientemente a un gobierno civil. Se eligió libremente una Asamblea Constituyente en 1984 y se elaboró una nueva constitución. Hubo elecciones generales a finales de 1985. El Sr. Vinicio Cerezo fue electo Presidente y su partido Demócrata-Cristiano obtuvo el 51 por ciento de la mayoría del Congreso. Asumió el nuevo gobierno el 14 de enero de 1986.

CLIMA ECONOMICO Y SOCIAL ACTUAL

En las dos décadas anteriores a 1980, Guatemala gozaba de un crecimiento constante y relativamente rápido en su economía. Los precios eran favorables para sus exportaciones principales, las exportaciones de manufacturas hacia el Mercado Común Centro Americano (MCCA) eran importantes y el flujo de inversiones y financiamiento extranjeros era constante. Los bajos déficits fiscales relativos, la expansión monetaria moderada y las políticas salariales flexibles contribuyeron a la existencia de tasas moderadas de inflación, a una pequeña acumulación de deuda externa y a exportaciones competitivas. La moneda (el Quetzal) se mantenía en paridad con el dólar estadounidense (de hecho, desde 1926).

Sin embargo, los beneficios de las favorables condiciones económicas no fueron distribuidos ampliamente. Una alta concentración de ingresos con impuestos bajos resultó en una participación pública muy limitada de los servicios básicos, perpetuando las disparidades de ingresos.

El período de constante crecimiento terminó abruptamente en 1980-1981 con el establecimiento de una recesión global y regional, así como con el surgimiento de problemas políticos internos que impidieron a los sectores

privado y público hacer inversiones en la economía. Con el deterioro de las condiciones económicas externas, las políticas macroeconómicas se volvieron más inciertas y menos conducentes al crecimiento y el PNB declinó. Los precios bajos para productos de exportación (particularmente del café hasta 1986) y los altos precios de importación empeoraron los términos de comercio y redujeron los volúmenes comerciales, los que a su vez redujeron las utilidades de los impuestos. Los disturbios políticos y económicos en Guatemala y en el resto de Centro América, junto con el deterioro del MCCA, bajaron las exportaciones, aceleraron la fuga de capitales y redujeron agudamente la inversión doméstica y extranjera, así como el financiamiento externo. Los ajustes insuficientes o fuera de tiempo a las políticas económicas, particularmente las tasas de cambio y de impuestos, contribuyeron al deterioro global.

Esta situación llevó a una sobre-valoración significativa de la moneda y a la institución de un sistema complejo de tasas de cambio en noviembre de 1984 (hasta junio de 1986). Un mercado triple de divisas permitió alguna flexibilidad por medio de la legalización de la tasa paralela y el establecimiento de una subasta para importaciones prioritarias, pero la tasa oficial se mantuvo en paridad con el dólar estadounidense. Numerosas modificaciones subsiguientes aumentaron las complejidades haciendo crecer las distorsiones y estimulando la fuga de capitales.

La situación económica se deterioró más en 1985. El PNB real declinó y la inflación (que raramente excedió del dos por ciento antes de 1980) subió al 31.5 por ciento. La tasa de cambio paralela subió de Q1.45 a Q3.80 a finales de 1985. La deuda total externa alcanzó los US\$2.6 mil millones al final del año, aproximadamente el 200 por ciento del valor de las exportaciones anuales. El PNB declinó en la primera mitad de 1980 a una tasa anual del 1.4 por ciento, comparado con tasas anuales de crecimiento de casi el seis por ciento durante 1980. El PNB agrícola, que crecía al 3.2 por ciento anualmente de 1975 a 1980, declinó a un 0.6 por ciento anual. El PNB real per cápita en 1985 era un 18 por ciento más bajo que en 1980, y el consumo per cápita se niveló a lo que era en 1975.

Así fue la situación que enfrentó el gobierno recientemente electo del Presidente Cerezo cuando asumió sus funciones en enero de 1986. Rápidamente promulgó unas reformas a corto plazo que se implantaron en junio de 1986, con la intención de estabilizar la economía y construir el escenario para la recuperación económica. Ese programa incluyó medidas para simplificar el sistema múltiple de tasa de cambio monetario y facilitar una eventual reunificación de la misma, reducir el déficit fiscal, restringir la expansión crediticia y quitar la mayoría de controles de precio sobre artículos de consumo. Subsiguientemente, se agregaron medidas para promover las exportaciones y las inversiones. A comienzos de 1987 hubo indicaciones de que el programa estaba dando resultados: se redujo la inflación a la mitad o más; la moneda se estabilizó en menos de Q3.00 por un dólar estadounidense; los primeros objetivos monetarios de esos seis meses se alcanzaron; y el crecimiento real del FNB fue de cero en lugar de declinar.

Después de anunciar el paquete de medidas a corto plazo, el gobierno agregó otras medidas durante el resto de 1986 y también formuló un programa a mediano plazo para reiniciar el crecimiento por parte del sector privado. Los planes incluyeron la unificación total y la determinación de la tasa de cambio por el mercado en 1987, el mantenimiento de un déficit fiscal realista, precios estables por medio de restrictivas políticas monetarias continuadas y reformas estructurales para mejorar los incentivos a las inversiones y exportaciones. Además, las metas fueron de alcanzar completamente los objetivos del presupuesto nacional de inversiones y mantener tasas de interés positivas.

Más allá de los problemas inmediatos, el país se enfrenta a serios problemas estructurales de solución prolongada: baja inversión; débil movilización de recursos; fuerte dependencia de pocas exportaciones primarias y de un Mercado Común Centro Americano declinante; y una muy amplia disparidad en las condiciones sociales y de ingreso, especialmente entre las poblaciones rural y urbana.

Tanto la inversión doméstica como extranjera a corto y a largo plazo continúa afectada por la incertidumbre. La incertidumbre política en la región afecta la inversión extranjera, mientras que una actitud de "esperar y ver" hacia el nuevo gobierno afecta la inversión doméstica del sector privado. Hay señales de que el clima comercial doméstico está mejorando, con una mayor confianza del inversionista en el manejo de la política económica.

Existe un largo historial de la distribución desigual de la riqueza del país y de compartir el progreso económico. Los grupos indígenas del Altiplano han experimentado la mayor pobreza y falta de oportunidades económicas. Aproximadamente un tercio de la población del país vive en pequeñas parcelas agrícolas con tenencia insegura, principalmente en el densamente poblado Altiplano Occidental, y tiene acceso limitado a una nutrición balanceada, así como servicios de educación y salud, aún en las necesidades básicas. Pocos gobiernos anteriores se han comprometido realmente a resolver este problema. Los niveles de vida de la gente de bajos ingresos han bajado aún más con la declinación económica de los años recientes, lo que es una amenaza potencial para la estabilidad política y para la seguridad del país.

Un elemento importante en la actual situación social es el problema de la tierra. La tenencia de la tierra continúa caracterizándose por amplias disparidades y los grupos carentes de ella aumentan ahora su demanda de tierras. El gobierno está respondiendo con la compra de algunas fincas de propiedad privada y entablado juicio hipotecario sobre propiedades usadas como garantía de préstamos en mora, para su venta a grupos organizados y ayudando a reorganizar algunos asentamientos establecidos para convertirlos en organizaciones más efectivas. Sobre todo, el Ministro de Agricultura está poniendo énfasis en la asistencia a los pequeños y medianos agricultores. Sin embargo, el asunto de la disponibilidad de tierras y su propiedad continúa siendo un tema grave y potencialmente volátil.

SITUACION ACTUAL DE AGRICULTURA Y ALIMENTACION

El sector agrícola continúa siendo el soporte de la economía. Contribuye típicamente a un cuarto del P.B, a más de dos tercios de los ingresos de divisas y al empleo de más de la mitad de la mano de obra.

Guatemala cuenta con un área total de 10.8 millones de hectáreas de las cuales el 29 por ciento es tierra de labranza, el 39 por ciento son bosques y el resto se ocupa para otros usos. De las 3.1 millones de hectáreas de tierra agrícola, el 42 por ciento está con cultivos anuales, el 15 por ciento está con cultivos permanentes y el 42 por ciento está con pastos permanentes. El sector agrícola se caracteriza por una amplia diversidad regional y una distribución en tamaño de fincas altamente desigual — un gran número de pequeñas fincas y muy pocas fincas grandes.

El escarpado Altiplano Occidental tiene alturas que fluctúan entre los 1,500 y 3,400 metros sobre el nivel del mar, y se extiende por más de 2.1 millones de hectáreas. Cerca de un tercio de dicha área está ocupada por fincas privadas con el resto en bosques, pastos no mejorados y tierra árida. La mitad del área de las fincas privadas está cultivada y la otra mitad tiene pastos y bosques. Hasta un tercio de la tierra cultivada está sujeta a erosión y requiere extensas terrazas agrícolas y prácticas apropiadas de cultivo. Sólo una décima parte de las tierras es adecuada para cultivación intensa, incluyendo una pequeña fracción de tierra bajo riego. Esta área produce principalmente maíz, frijol y trigo, pero también es adecuada para la producción de hortalizas y frutas de clima templado.

Otra área principal agrícola está en la Costa del Pacífico, donde se producen cultivos de exportación (caña de azúcar, algodón, ajonjolí), maíz, sorgo y soya bajo condiciones de alta tecnología, así como ganado. Más allá de este lugar está la Boca Costa que se caracteriza por ricos suelos volcánicos y generalmente abundante lluvia. Las alturas menores están sembradas con hule, las intermedias con macadamia y café y las laderas altas con cardamomo.

Las áreas menos cultivadas están en la región norte en donde el acceso es difícil, pero el potencial de expansión es grande. Las laderas del norte del Altiplano y las planicies de tierras bajas del norte de Izabal y el Petén han sido el foco de la mayoría de expansión de tierra cultivable en las dos décadas pasadas, pero todavía una gran parte del área cultivable queda sin usarse.

La estructura agrícola está altamente inclinada hacia las pequeñas fincas. Tres quintas partes de todas las fincas abarcan menos de 1.4 hectáreas y son sólo el cuatro por ciento de la tierra agrícola. Estas tierras son de fertilidad moderada, utilizan un bajo nivel tecnológico, producen a nivel de subsistencia y tienen insuficiente acceso a asistencia técnica y crediticia. En contraste, las fincas de más de 44 hectáreas comprenden el dos por ciento del número total, pero ocupan dos terceras partes de la tierra.

La producción del sector agrícola guatemalteco es también muy diverso. Son de categoría primordial los cultivos de alimentos principalmente para consumo doméstico (maíz, frijol, arroz y sorgo — los granos básicos). Otro sector lo constituyen los productos de exportación tradicional (café, algodón, bananos, carne y azúcar) junto con el cardamomo y el ajonjolí que ahora son industrias estables. Una categoría relativamente nueva — los cultivos de exportación no tradicional — consiste principalmente en frutas y hortalizas. El sector ganadero está compuesto por un subsector relativamente estable de reses y marranos, una declinante industria lechera y una industria avícola en rápido crecimiento.

La agricultura de Guatemala creció relativamente rápido durante la década de 1970 pero declinó durante el período 1980-85. Esto ocurrió mayormente por la producción reducida de cultivos de exportación (principalmente algodón). La producción de granos básicos ha aumentado muy lentamente en los últimos diez años, no lo suficientemente rápido en relación con el ritmo de crecimiento de la población. La producción promedio per cápita en los últimos tres años fue menos del promedio de la de 1977-79. La mayoría del aumento en la producción total resultó de la expansión del área sembrada más que de cualquier avance importante en los rendimientos. De

hecho, los rendimientos demuestran poca tendencia ascendente en los últimos diez años. La situación es similar para el trigo, el área cultivada ha disminuido y el requerimiento anual de importación está aumentando.

El sector tradicional de cultivos para exportación asimismo ha sido abatido por dificultades. Los precios del café, después de unos cuantos años de mantenerse en niveles muy favorables, recientemente han tenido una declinación aguda. La producción reciente ha sido alrededor de 2.6 millones de sacos procedentes de 260,000 hectáreas, con sólo 340,000 sacos requeridos para consumo interno. Hay almacenados como 180,000 sacos. Debido a la caída de precios, la captación de divisas procedentes de exportaciones probablemente será otra vez más baja en 1987.

El mercado mundial del azúcar ha sido seriamente deprimido durante varios años, afectando grandemente la captación de divisas procedentes de exportaciones. Más aún, el acceso al privilegiado mercado estadounidense se ha ido reduciendo continuamente. Sin embargo, un aumento moderado reciente en los precios mundiales ha estimulado las plantaciones de caña de azúcar en más del diez por ciento. Se espera que la producción de azúcar alcance las 664,000 toneladas métricas. El consumo nacional requiere 285,000 toneladas, dejando el excedente para exportación (del cual sólo 421,000 toneladas van al mercado estadounidense). La reserva almacenada es alrededor de 150,000 toneladas.

En tanto la industria guatemalteca de azúcar ha experimentado reducciones severas en la captación de divisas procedentes de exportaciones desde el último ciclo alto de precios, especialmente desde 1981, la captación de divisas podría mejorar en el próximo año o dos, junto con cualquier fortalecimiento posterior en los precios del mercado mundial. Sin embargo, la perspectiva a largo plazo del mercado de edulcorantes, especialmente los jarabes de maíz con alto contenido de fructosa y edulcorantes no-calóricos que todavía están captando porcentajes más grandes del mercado total, sugiere que el mercado mundial del azúcar será atractivo y rentable sólo para los productores más eficientes.

La industria del algodón ha sido especialmente golpeada, tanto por los precios mundiales extremadamente bajos como por los costos rápidamente en alza (asociados a control de plagas y uso de mano de obra). La producción ha caído drásticamente y como consecuencia también las exportaciones y captación de divisas. Con la reducción en la producción mundial del año pasado, los precios han subido algo, lo cual probablemente estimulará otra vez a las grandes plantaciones guatemaltecas. La producción podría sobrepasar a las 25,000 toneladas métricas del requerimiento nacional en 45,000 toneladas, disponibles para exportación.

Guatemala es la mayor productora y exportadora de cardamomo en el mundo. La producción se acerca a las 7,000 toneladas procedentes de 32,000 hectáreas. Las exportaciones alcanzan las 6,500 toneladas valoradas en más de US\$30 millones. Sin embargo, la producción de los países competidores ha bajado mucho los precios, reduciendo las ganancias y desestimulando las plantaciones, especialmente de los pequeños productores.

La industria bananera ha permanecido relativamente estable durante años recientes. Las plantaciones comprenden cerca de 8,100 hectáreas con una producción aproximada de 425,000 toneladas. Las exportaciones se acercan a las 330,000 toneladas. Se espera que la producción en 1987 aumente ligeramente.

En general, las perspectivas a plazo más largo para las exportaciones agrícolas tradicionales no son muy prometedoras. Mientras se espera que los precios del mercado mundial a corto plazo fortalezcan el algodón, el azúcar y el cardamomo, las perspectivas a más largo plazo para estos productos no son especialmente estimulantes. El pronóstico es parecido para las otras exportaciones tradicionales debido tanto a factores del mercado externo como a la eficiencia del sector productivo guatemalteco, con relación a otros productores mundiales.

La categoría de productos agrícolas de exportación no tradicional ha generado interés considerable en años recientes, especialmente mientras los mercados de productos tradicionales se deterioraron y la necesidad de la diversificación se mostró más obvia. No obstante, los cultivos no tradicionales (excluyendo el cardamomo y el ajonjolí) todavía constituyen menos del cinco por ciento de las divisas totales procedentes de exportaciones.

Los que van a la cabeza en volúmen y valor en esta categoría son las hortalizas, particularmente el brócoli fresco y congelado, la coliflor y la arveja China para exportación. La producción de frutas no tropicales, principalmente manzanas y fresas, ha aumentado con la introducción de tecnología mejorada. A pesar de esto, las exportaciones de frutas tropicales continúan restringidas por la cuarentena contra las moscas e insectos de la fruta. Los cultivos en viveros, mayormente flores y plantas ornamentales, han vuelto artículos de exportación de creciente importancia. Otros productos en esta categoría incluyen miel, nueces, especias y semillas de flores.

En general, las exportaciones agrícolas no tradicionales y algunos cultivos sustitutos de importación (por ejemplo, maíz y sorgo) tienen buenas y razonables perspectivas para la expansión de la producción y crecientes ganancias por ingreso de divisas. Sin embargo, es necesario alcanzar un grado de crecimiento mayor en las exportaciones no tradicionales para que se conviertan en una proporción importante de las divisas totales procedentes de exportaciones. Las exportaciones con perspectivas razonables a largo plazo incluyen frutas y hortalizas tropicales, plantas ornamentales, camarones y hule, así como sustitutos de aceites comestibles actualmente importados (soya y ajonjolí). También las perspectivas favorables abarcan las frutas de clima templado (manzanas, duraznos, ciruelas) y hortalizas (lechugas, coliflores, brócoli y ejotes) que crecen en el Altiplano Occidental, aunque la calidad de las frutas debe mejorarse para entrar en los mercados internacionales.

Algunos cultivos no tradicionales han sido producidos por años en pequeñas cantidades para el mercado nacional. Los métodos de cultivar y los estándares de calidad han mejorado con la nueva tecnología. Numerosos pequeños agricultores producen ahora cultivos no tradicionales para

exportación a través de compañías o cooperativas. Los cultivos de valor relativo más alto (las frutas y hortalizas) están desplazando a los tradicionales del maíz, frijol y guineo. Los productos de los grandes agricultores, como el melón y las frutas de plantaciones, están sustituyendo en cierto grado a las exportaciones tradicionales (como el algodón).

La industria de la ganadería parece seguir contrayéndose, con una declinación en los hatos de ganado vacuno y la transformación de los pastos a otros cultivos. Las condiciones económicas generales, las tasas de cambio de moneda y los controles de precios, han resultado en aparentes traslados informales de ganado hacia países vecinos. Además, la escasa precipitación pluvial del año pasado dañó los pastos y redujo la capacidad de pastoreo. El suministro reducido de reses y la inflación han colocado los precios al por menor al nivel inalcanzable para un gran segmento de la población.

Asimismo, las divisas por exportación de carne de res se redujeron. Con un suministro doméstico reducido en 1986, el gobierno de Guatemala prohibió las exportaciones durante parte del año. Menos de un tercio del volumen del año anterior se exportó y el país nuevamente no pudo llenar su cuota en los Estados Unidos. Se espera que la producción y las exportaciones sean ligeramente más altas en 1987, pero no se espera todavía que las exportaciones excedan los dos tercios del nivel de 1984.

La existencia porcina nacional ha permanecido relativamente estable durante los años recientes, tal vez excediendo ligeramente un millón de animales. La producción ha crecido un poco y se espera que suba otra vez este año. No se esperan exportaciones.

La producción avícola ha crecido muy rápidamente en años recientes y se ha vuelto la principal fuente de proteínas en la dieta, sustituyendo en gran medida al ganado vacuno, en parte porque el precio es más bajo. Esta industria floreció con incentivos de gobiernos anteriores (importaciones de concentrados libres de impuestos y conversiones de cambio de moneda favorables). Esto cesó a finales de 1985 subiendo los costos, los cuales se pasan a los consumidores. No obstante, se espera que la producción crezca nuevamente este año.

La situación alimentaria general y la condición nutricional de la población son muy variadas y continúan siendo una seria preocupación. Cerca de un tercio de todas las familias viven en extrema pobreza, principalmente en las áreas rurales, y otro tercio vive en pobreza moderada. Se estima que el 80 por ciento de todos los niños menores de cinco años sufren algún nivel de desnutrición. Más aún, los niveles de ingresos y de nutrición se han deteriorado en años recientes.

A comienzos de la década de 1980, con ingresos declinantes y tasas de inflación en alza, se impuso un control de precios sobre algunos 450 artículos de consumo, incluyendo los alimentos básicos, en un intento por proteger a la población de muy escasos recursos. Pero estos controles resultaron ser de dudoso valor para ese propósito y la mayoría fue eliminada, excepto unos cuantos artículos básicos.

La alimentación continúa demandando la mayor porción del ingreso disponible per cápita de la población. De hecho, una gran parte de la población vive a nivel de subsistencia, completamente fuera de la economía de mercado. Los costos de los alimentos continúan siendo muy influenciados por los costos del transporte de la finca al consumidor y por los costos de la materia prima en sí. Aunque en general se hace mayor énfasis en producir más y mejor, el alcanzar un grado elevado de eficiencia en el procesamiento de alimentos y su distribución constituye un potencial considerable para reducir los gastos familiares de alimentación y para mejorar su nutrición. Asimismo, es necesario mejorar la educación en sanidad básica, nutrición y control de enfermedades, para que se logre el beneficio verdadero proveniente del incremento del suministro de alimentos.

CULTIVOS, GANADERIA Y RECURSOS NATURALES

Productos Básicos de Alimentación

Durante la primera mitad de la década de 1980, la producción doméstica de cultivos alimenticios para consumo interno (granos básicos: frijol, maíz y arroz junto con trigo y caña de azúcar) creció a una tasa similar a la de los cinco años anteriores. Esto se debió en gran parte al sustituto del maíz por el algodón en las grandes fincas, con el resultado de que cerca del 30 por ciento de la producción total de maíz se obtuvo por sistemas mecanizados y de alta tecnología de producción. Políticas económicas intervencionistas, incluyendo una combinación de tarifas, controles de importación y sustentación de precios, mantuvieron los precios al productor y al consumidor bastante por encima de los niveles internacionales.

Al contrario de los primeros cinco años de la década de 1980, los últimos dos años se caracterizaron por el estancamiento y declinación de la producción de los artículos básicos de alimentación. No está claro hasta donde esto se debió a precipitación pluvial por debajo del promedio, a la incertidumbre de los precios debido a medidas del nuevo gobierno, y enfrentamientos entre el gobierno, sindicatos y organizaciones de producción y comercialización.

Aunque la presencia de gobierno en el agro y en los alimentos básicos no es tan concentrada como en otros países de la región, desempeña sin embargo un papel importante. Una revisión rápida de la participación del gobierno (muy aparte de políticas monetarias, fiscales, de cambio y de crédito) afectando directamente al sector agrícola revela: regulación de precios por medio del establecimiento de precios topes tanto para los productos de consumo al por menor como a ciertos insumos para la producción; precios de sustentación a los agricultores y estabilización de los precios al consumidor; reglamentos para importación y exportación de productos agrícolas específicos; tarifas y conversiones de cambio de moneda que influyan en el uso de insumos

(fertilizantes, pesticidas, semillas, etc.) y salarios mínimos para tipos específicos de trabajo; uso apropiado de la tierra por medio de impuestos sobre tierras ociosas y reglamentos requiriendo la siembra de granos básicos en fincas de ciertas dimensiones; investigación agrícola para cultivos y ganado específicos y asistencia técnica a grupos específicos de agricultores, y varias otras áreas que directa o indirectamente afectan el comportamiento del sector agrícola.

El Instituto Nacional de Comercialización Agrícola (INDECA) es la entidad semi-autónoma del gobierno responsable de realizar el mercadeo y operaciones relacionadas con la estabilización de precios y administración de insumos. Más específicamente, está encargada de la compra, almacenamiento, venta e importación/exportación de granos básicos para lograr el apoyo del gobierno a los precios, su estabilidad y otros objetivos. En muchos casos los objetivos que se intentan alcanzar son contradictorios y sus recursos para llevar a cabo funciones importantes son limitados.

Un examen de las actividades de INDECA en relación con el sector de granos básicos sugiere que tiene poca efectividad a pesar del considerable costo anual, tanto de las operaciones como de las actividades de compra-venta. Mientras que está encargada de sustentar los precios del productor (por la compra de suficientes cantidades para mantener los precios del mercado por encima del mínimo garantizado), sus fondos anuales para este propósito dependen de las asignaciones de la Junta Monetaria más que de su relación con la cantidad de cultivos, los niveles de precio y aspectos de mercadeo. Una evaluación detallada sugiere lo siguiente en política de precios del gobierno y actividades de INDECA: hacen poco por estimular la producción de granos básicos; en la realidad pueden afectar adversamente a pequeños agricultores quienes son los compradores netos de granos básicos; y son de valor dudoso para estabilizar los precios al productor, mientras que no estabilizan los precios al consumidor.

En vista de todos los análisis que establecen que los objetivos y finalidades son contradictorios y que los resultados son muy poco positivos o contraproducentes, parecería necesaria hacer una revisión completa de la política de precios de granos básicos y de las actividades de INDECA.

El Grupo de Trabajo recomienda:

- o Que el gobierno busque asistencia en la formulación de una política de precios a largo plazo para artículos básicos de alimentación, así como el desarrollo de una estrategia asociada para su ejecución.
- o Que se revise y se considere el papel de INDECA en términos de una política de precios a largo plazo y políticas de exportación/importación.
- o Que el gobierno busque identificar todas las políticas sectoriales que afectan la agricultura, revise su efectividad y desarrolle una estrategia coherente para asegurar su consistencia.
- o Que el gobierno proceda a eliminar todos los precios topes tan rápido que sea práctico para evitar la distorsión de incentivos para mayor producción de alimentos.
- o Como parte de la revisión global de políticas, que haga un examen de la factibilidad de deshacerse de las instalaciones de bodegas de INDECA (que las venda o dé en arrendamiento al sector privado) para su operación como instalaciones comerciales; que facilite la creación de un mercado nacional de compra/venta de facturas de productos almacenados y que se esfuerce por alcanzar los objetivos de apoyo a través de la compra/venta de estas facturas por INDECA u otra entidad apropiada.

Cultivos de Exportación Tradicional

La dependencia marcada de la captación de divisas del país, procedentes de unas cuantas exportaciones tradicionales, y el deterioro de esos mercados, subrayan la necesidad de ampliar la base de la exportación agrícola. La diversificación y el énfasis en cultivos no tradicionales constituyen valiosos objetivos. Sin embargo, el tiempo requerido para lograr éxitos en el desarrollo de un programa importante podría resultar largo. Por lo tanto, los cultivos tradicionales no deben descuidarse. Los esfuerzos deberían redoblararse para encontrar maneras de hacer los ajustes necesarios para mejorar la eficiencia y competencia de las industrias existentes.

El Grupo de Trabajo recomienda:

- o Que se lleve a cabo una evaluación general, junto con los sectores público y privado, sobre perspectivas del mercado mundial a largo plazo para los productos de exportación tradicional. Basándose en estos resultados, que se establezcan prioridades para los productos y que se desarrollen estrategias para mejorar la eficiencia de producción y mercadeo y la competencia de la industria de artículos de primera necesidad.
- o Que se revisen aquellas políticas de gobierno (tasa de cambio, impuestos de exportación, etc.) que impactan en las exportaciones tradicionales con atención especial a los impactos que afectan adversamente su competencia en mercados internacionales. (La situación del banano puede ser especialmente instructiva.)
- o Que se revisen los esfuerzos públicos y privados de investigación y extensión agrícola y se evalúen las necesidades, en coordinación con las estrategias a largo plazo que se están desarrollando.

Cultivos de Exportación No Tradicional

Los cultivos de exportación no tradicional más importantes — el cardamomo y el ajonjolí — se han convertido en industrias bien establecidas en Guatemala. A través del tiempo la industria cardamomera de Guatemala ha captado una cuota importante del mercado mundial. Sin embargo, la producción se ha promovido y expandido en varios otros países y el principal competidor, la India, continúa trabajando para mejorar sus rendimientos. El resultado es que el mercado mundial está ahora saturado y los precios han caído precipitadamente. La industria en Guatemala tiene la ventaja de ser razonablemente estable (y supuestamente eficiente) y bien podría ser capaz de florecer después de que muchas de las inversiones de nuevos proyectos en otras partes fracasen y que los precios vuelvan a subir a niveles suficientemente altos para cubrir los costos.

El caso del cardamomo tal vez proporcione una lección informativa, en cuanto a una fuerte promoción e inversión en la producción de un artículo, cuya demanda internacional puede ser precaria. Las oportunidades que se describen como "ventanas de mercados" a menudo pueden ser o muy limitadas o demasiado superficiales y requerir investigaciones muy a fondo antes que se tome la decisión de invertir. Estas consideraciones sobresalen especialmente ahora, dado el énfasis que tiene el desarrollo de productos de exportación no tradicional.

Guatemala llena muchos de los requisitos necesarios para desarrollar cultivos de exportación no tradicional, incluyendo buenas tierras, amplia variedad de condiciones climáticas, proximidad razonable al mercado de los Estados Unidos y generalmente la mejor mano de obra de la región CBI. Entre los productos más importantes de exportación no tradicional están las hortalizas como el brócoli, la coliflor, la lechuga y el apio, todos dignos de una seria consideración. Algunos de éstos se exportan frescos, concentrados, enlatados o congelados. Parece que hay interés local considerable de inversionistas en identificar oportunidades para producir y procesar este tipo

de productos. Sin embargo, debería darse seria consideración a la situación del mercado, al comparar la inversión en el producto fresco con la del producto congelado o enlatado. Algunos factores a considerarse se presentan en el Apéndice II.

Es importante no confundir el "valor agregado" del procesamiento con el "costo agregado". La energía, el transporte y generalmente la mayoría de insumos que se requieren para el congelamiento, empaque, almacenaje y transporte de los productos congelados de Guatemala, son renglones que tienen un mayor costo aquí que en los Estados Unidos. El costo de la materia prima para estos productos en los Estados Unidos es bajo, y los precios que reciben los productores están frecuentemente por debajo de los costos de producción. Sin embargo, el productor tiene márgenes más altos en el producto fresco de calidad, con el residuo del suministro proporcionándose al sistema de procesamiento.

También hay considerable interés en la diversificación entre algunos productores de azúcar y algodón. Sin embargo, hasta que la erradicación de la mosca de la fruta tenga éxito, existe una oportunidad limitada para ampliar la gama de productos de fruta tropical para su exportación. La amplia variedad de los productos potenciales de primera necesidad que pueden producirse y exportarse sin la erradicación de ese insecto debería explotarse. Es digna de consideración una meta nacional de aumentar las exportaciones actuales no tradicionales desde el cinco por ciento de las divisas totales procedentes de exportación al 20 o 30 por ciento.

Un número creciente de pequeños agricultores sin experiencia previa en técnicas de exportación está ahora produciendo cultivos de exportación no tradicional con ese fin. Parece que existe un considerable potencial para la expansión de estas oportunidades con el apoyo organizativo adecuado. Un sistema de producción/mercadeo que utilice a pequeños agricultores como productores contratistas puede resultar de mucho éxito o un gran fracaso. Guatemala tiene ejemplos de las dos situaciones que deberían estudiarse para obtener las valiosas lecciones que ofrecen.

El Grupo de Trabajo recomienda:

- o Que se desarrolle una estrategia global en cooperación con los sectores público y privado, para lograr la expansión de las exportaciones de cultivos no tradicionales. Existen numerosas posibilidades, pero con recursos limitados para apoyar el desarrollo necesario de actividades, debe establecerse prioridades y enfocarse los recursos disponibles sobre los cultivos más prometedores.
- o Que se desarrolle un sistema mejorado de información sobre la demanda de mercados internacionales para informar efectivamente al sector privado sobre las oportunidades del mercado internacional. Esta información debería incluir estimaciones del suministro internacional a corto y largo plazo, así como la situación y perspectiva de la oferta y la demanda.
- o Con la asistencia del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (USDA) y USAID, deberían catalogarse las barreras no arancelarias a las exportaciones guatemaltecas a los Estados Unidos y desarrollarse una estrategia específica para intentar eliminarlas de ser factible.
- o Aunque las cooperativas pueden ser una institución importante para obtener acceso/crecimiento del mercado para los pequeños agricultores, deberían explorarse otras estructuras comerciales privadas que organicen la producción y el mercado de cultivos de exportación no tradicional. Tal vez podría utilizarse una forma modificada del Fondo Ganadero descrito en la sección ganadera que aparece a continuación.

Ganadería

Se estima que Guatemala tiene cerca de dos millones de cabezas de res y 500,000 cabezas de ganado lechero o de doble propósito. La mayoría del ganado de res se concentra en la Costa Sur y en la Franja Transversal del Norte.

Los datos estadísticos del sector ganadero son escasos y de calidad dudosa. No obstante, estos datos y otras observaciones sugieren que aproximadamente el 90 por ciento de los ganaderos tiene menos de 15 cabezas, lo que constituye un tercio del ganado nacional. Otro cinco por ciento de los ganaderos cuenta con 15 a 100 cabezas cada uno, y son propietarios de otro tercio de la población ganadera. El restante cinco por ciento de los ganaderos cuenta con más de 100 cabezas cada uno y el tercio restante del ganado nacional.

Las publicaciones de índices de producción indican que hay potencial sustancial para aumentar esa producción. Sin embargo, estas estimaciones son del promedio de toda la ganadería nacional, y las tasas de producción varían ampliamente entre los diferentes ganaderos. Para ganaderos más grandes, las tasas de producción probablemente excedan a las de cualquier otra región de Centro América. Los problemas de estos ganaderos comerciales, que ya utilizan técnicas mejoradas, están constituidos por las restricciones del mercado y las tasas de cambio. No tomando en cuenta el tamaño de la operación, todos los ganaderos se ven ante el gran problema de la nutrición animal inadecuada en los lugares de pastoreo durante la estación seca, restricción importante para mejorar las tasas de producción nacional. Además, las áreas de suelos no fértiles producen forrajes de bajo valor nutritivo. Las consecuencias incluyen tasas de reproducción de menos del 50 por ciento y tasas de lento crecimiento resultando en la necesidad de cuatro o cinco años para que los animales alcancen el peso que exige el mercado.

En las áreas de suelos más fértiles, la creciente competencia en el uso de la tierra, posibilidades mejoradas de mercadeo y potenciales generales para mayor producción, indican que el crecimiento en producción se logrará por medio de sistemas y prácticas de producción más intensivas. La atención debe

enfocarse a la selección de variedades de pastos de alto valor nutritivo que puedan soportar un concentrado pastoreo y que resistan la maleza. Con el tiempo estas áreas fértiles tendrán un potencial más alto para aumentar la producción lechera. A medida que aumente el número de animales por unidad de área, habrá una mayor incidencia de enfermedades y parasitismo asociados a sistemas de producción intensivos, lo que requerirá mejorar las prácticas zootécnicas.

A diferencia del sector ganadero, el sector lechero nunca ha sido comercialmente fuerte y actualmente está decayendo. Los controles de precios sobre la leche junto con los productos importados, se han combinado para reducir la muy frágil industria nacional. El volumen de leche líquida producida domésticamente que entre a las plantas procesadoras ha disminuído en un diez por ciento en los últimos tres años. Las importaciones comerciales de lácteos y de donaciones han crecido de un 25 por ciento a más del 40 por ciento del consumo nacional en los dos años pasados.

La intervención directa del gobierno en el control de precios de la leche pasteurizada está distorsionando seriamente el mercado. Menos del 35 por ciento de la leche se vende ahora a plantas pasteurizadas porque es mucho más rentable vender leche cruda, generalmente diluída, directamente al consumidor. Una cantidad considerable de leche líquida se convierte en queso y en otros lácteos fabricados. Sin embargo, esta conversión a queso no es mal uso de la leche en el campo o entre los consumidores de pocos ingresos. Debido a una combinación de costumbres dietéticas, a la intolerancia a la lactosa y a bajos ingresos, la mayoría de los guatemaltecos no consume leche líquida pero sí quesos. No obstante, a medida que las urbanizaciones y los ingresos crecen, así paralelamente lo sucederá con la demanda de leche líquida.

Las importaciones de productos lácteos no sólo han aumentado, sino que parecen ser un factor importante en la declinación del sector productivo. No se espera que la industria lechera doméstica pueda sobrevivir ante las importaciones no restringidas de productos con altos subsidios. Los expertos de confianza en el mercado lechero sugieren que hay una fuga significativa de productos lácteos provenientes de donaciones hacia canales comerciales.

No existe una entidad oficial que controle y evalúe el impacto de las importaciones o de los precios en la industria lechera. Además, no existen normas ni grados oficialmente vigentes y, consecuentemente, hay pocas diferencias de precios de mercado para los productos de diferentes calidades.

La capacidad de procesamiento de leche es adecuada para abastecer un volumen de ventas considerablemente mayor que el actual. La capacidad estimada es de 40,000 litros por hora y la utilización actual es de menos de la mitad de esa cantidad.

El gobierno ha designado el desarrollo de la industria lechera doméstica como una de las prioridades agropecuarias nacionales. No obstante, para lograr un desarrollo exitoso debe definirse una estrategia que tome en cuenta: (1) el efecto de los productos importados subsidiados sobre la rentabilidad de la industria doméstica; (2) las distorsiones por intervenciones en los precios sobre la calidad y cantidad de leche líquida disponible en el mercado; (3) la identificación del punto donde se espera que ocurra un crecimiento, para que se preste atención al sector productivo; y (4) la reducción de restricciones de capital.

A pesar que la tecnología y el capital no constituyen las restricciones principales para los grandes ganaderos, no es el caso generalmente para más del 90 por ciento de los productores que tienen menos de 100 vacas. Será necesario contar con capital y tecnología mejorada para que los productores más pequeños obtengan una mayor producción con más eficiencia. Un ejemplo valioso lo constituye el éxito que alcanzó en Colombia una base ganadera fuerte entre los pequeños productores. Un elemento clave para ésto fue la formación de un Fondo Ganadero, cuyo modelo ha sido adaptado y ejecutado en Honduras.

En general, el concepto del Fondo involucra actividades privadas y públicas y utiliza un método de capitalización inicial similar al del sistema cooperativo de crédito agropecuario en los Estados Unidos. El Fondo es una empresa lucrativa y las ganancias son distribuidas entre sus accionistas.

Proporciona material genético, ganado de pastoreo, crédito a los productores y asistencia técnica correspondiente. También brinda la oportunidad para un mejor acercamiento al desarrollo de los sectores lechero y bovino. Reúne a los productores con un interés propio como accionistas con la asistencia crediticia y técnica enfocada hacia las necesidades identificadas por los mismos productores.

El potencial de producción de porcinos en Guatemala no ha recibido mucha atención para su desarrollo. Lo mismo puede decirse de los pequeños rumiantes (ovinos y caprinos). Estas especies pueden ser importantes para alcanzar un aumento sustancial en los ingresos agropecuarios y para apoyar a ciertas industrias caseras.

La industria avícola, como es el caso en la mayoría de países en vías de desarrollo, es creciente y cuenta con un sistema de producción de alta tecnología. Este crecimiento está muy relacionado con los aspectos macroeconómicos de cambio de divisas. Hasta finales de 1985, la industria avícola gozó de la libre importación para granos de engorde y de una tasa preferencial de intercambio para todas las importaciones. Aunque se han eliminado en general estos subsidios y los precios nacionales han aumentado sustancialmente, el consumo nacional ha sido poco afectado. Aunque la industria tenía una fuerte influencia negativa fiscal, este no es necesariamente el caso de otras especies ganaderas que se pueden producir con alimentos producidos localmente.

El Grupo de Trabajo recomienda:

- o Que se preste atención especial a la expansión de la producción nacional de carne y leche de los pequeños y medianos productores. Como medio para alcanzar este objetivo, debería investigarse el establecimiento de Fondos Ganaderos. La experiencia reciente en Honduras con la formación de un Fondo debería estudiarse para identificar los problemas que podrían presentarse.

- o Que se ponga en conocimiento del gobierno la situación actual del uso ilimitado y generalmente no controlado de las importaciones de productos lácteos subsidiados, y que se examine su impacto sobre el desarrollo de una industria lechera viable nacional. Además, que se identifiquen medios que minimicen la competencia de productos lácteos provenientes de donaciones con productos comerciales en el mercado para el consumidor.
- o Que se haga una evaluación del papel potencial de los porcinos y pequeños rumiantes como parte de la estrategia nacional para el desarrollo de la ganadería.
- o Que se enfoque la asistencia técnica a nivel de finca principalmente para mejorar la nutrición animal, a través de mejoras de pastos y forrajes.

Diversificación, Medio Ambiente y Tenencia de la Tierra

A medida que Guatemala amplie su producción por medio de rendimientos mejorados, expansión de sus fronteras agrícolas, aumento en riego y otras medidas, los problemas de la erosión y contaminación resultantes del aumento en el uso de fertilizantes químicos, pesticidas y otros insumos harán más presión sobre el medio ambiente. Esta perspectiva es particularmente molesta en vista de la ya fuerte erosión y acumulación de contaminantes químicos que amenazan alcanzar niveles que obstaculizarán la entrada de los productos guatemaltecos a los mercados de los Estados Unidos.

Aunque la diversificación de la producción es de alta prioridad para el gobierno, no está claro si comprende la ampliación del número de productos disponibles para exportación o el alejamiento de la producción de monocultivos hacia un enfoque más complejo de sistemas agrícolas, o ambos.

El aumento obvio en los ingresos de quienes han logrado éxitos con los cultivos de exportación no tradicional está fomentando esquemas de diversificación de avance rápido. Sin embargo, este procedimiento a menudo resulta en una inversión mal dirigida de recursos muy escasos si se realiza sin planificación y asistencia técnica adecuadas. Estos resultados son con frecuencia desastrosos para el agricultor de menor escala que se ve tentado a arriesgar más en su intento por lograr un éxito más rápido.

Un beneficio menos obvio pero importante de la diversificación de cultivos es la supuesta (y algo verificada) mejora proveniente de un mayor consumo racional de hortalizas y frutas frescas. Los beneficios nutricionales pueden ser una parte importante del proceso educativo de la transferencia tecnológica.

Hay otro tipo de diversificación que se ha extendido pero todavía no ha sido ampliamente reconocida y que podría ser sumamente importante para la rentabilidad y sostenimiento a más largo plazo del pequeño agricultor y de las áreas rurales en general. Esta clase de diversificación es la estructuración cuidadosa de un sistema que comprende animales y cultivos, con un ingreso en efectivo comparativamente bueno proveniente de animales, o que comprende cultivos de árboles para leña, postes o madera para aserraderos (así como control de erosión en tierras marginales) con cultivos alimenticios y de fibras.

Una evaluación reciente de las fincas pequeñas en el Altiplano Occidental (Región I) indicó que un 90 por ciento incluye algunos animales en sus sistemas de producción. Sin embargo, muchos esfuerzos de asistencia en todo el país han ignorado las oportunidades que estos animales proporcionan en obtener ingresos en efectivo potencialmente más altos, una mayor provisión de fertilizante orgánico y uso de pasto en rotación con cultivos para mejorar los suelos y su conservación.

También el Instituto Nacional Forestal (INAFOR) ha experimentado con pequeñas áreas de siembra intensiva de variedades nacionales e importadas de árboles de rápido crecimiento para producir leña. La selección entre 150 variedades ha producido 15 que parecen ser las más adecuadas para Guatemala. Especialmente prometedor es un esquema para el uso de una variedad local (Alnus acuminata) que fija nitrógeno y puede usarse en sistemas de siembra ancha y cultivos de campo. Se ha desarrollado un mercado rentable para usar el follaje como abono verde, el cual se mezcla con estiércol de pollos incorporándolo a los suelos.

La tendencia a diversificar hacia una más amplia variedad de cultivos y/o cultivos y animales aumenta las necesidades de información de los agricultores acerca del mejor manejo de su nuevo y "más complejo" sistema. Muchos agricultores están ya cultivando con éxito en esta forma, sirviendo como buenos modelos para su emulación. Existen ya en Guatemala muchas prácticas que son importantes para desarrollar alternativas que sustituyan insumos químicos de alto precio y potencialmente contaminantes. Por ejemplo, la siembra intercalada con maíz de una variedad de arveja que florece, llamada Choreque, produjo una dramática mejora en los rendimientos y calidad de suelos en el área cerca de Patzún (lugares de latitudes relativamente elevadas, de poca lluvia y escasa materia orgánica en los suelos). Una leguminosa (Canavalia ensiformis o "jackbean") ha demostrado habilidad de crecer durante los cinco o seis meses de la estación seca a más de 600 metros de altura en las áreas del Altiplano Oriental propensas a la sequía, proporcionando una importante fuente de nitrógeno, plantas pequeñas y retención de humedad disponible en el perfil superior de los suelos. A niveles más bajos de altura, el "velvetbean" o frijol de abono se muestra especialmente prometedor porque es excelente forraje para animales. Tales prácticas y sistemas ofrecen una auténtica promesa para sistemas de producción más rentables y de conservación de recursos.

En el control biológico de plagas o manejo integrado de plagas (MIP), el ICTA ha dirigido trabajos sobre insectos benéficos en su estación experimental de Chimaltenango con algún éxito. Es prometedora una mayor cooperación entre el creciente número de especialistas del MIP y el crecimiento de la investigación sobre el MIP en otras partes de Centro América para superar

algunos problemas de plagas asociados con la producción de hortalizas, sin el peligro de contaminación por pesticidas del producto, la tierra y las aguas.

Quizás el asunto más sensible de la estabilidad política y social que enfrenta la nación lo constituya la tenencia de la tierra. Tiene también implicaciones económicas serias, puesto que condiciona el ambiente de negocios y la confianza del sector privado para ampliar inversiones en la agricultura y en cualquier otro campo de la economía. Los propietarios de la tierra, sean grandes o pequeños, al igual que el gobierno no desean que se desarrolle una situación similar a la de los países vecinos. Su solución en una democracia comprende el respeto a los derechos y responsabilidades de la propiedad privada y también compartir la riqueza económica y oportunidades entre todos los ciudadanos. Se están tomando acciones ahora que puedan eventualmente llevar a una solución aceptable o bien pueden requerirse otras. En todo caso, el factor más importante es buscar un diálogo continuo entre todas las partes afectadas hasta que se encuentren soluciones aceptables.

El Grupo de Trabajo Recomienda:

- o Que se lleve a cabo una evaluación que abarca una visión global de los efectos de la diversificación -- sobre el medio ambiente, conservación de suelos, contaminación química, utilización del agua, ingresos agrícolas, nutrición humana, etc. -- para permitir el desarrollo de programas que tomen totalmente en cuenta todos esos factores.
- o Que se preste especial atención a la factibilidad de sistemas de diversificación que sean especialmente adecuados para la agricultura de recursos limitados.
- o Que todas las partes se comprometan de buena fe a mantener un diálogo para encontrar medios aceptables que resuelvan el aspecto de la tenencia de la tierra, y tan pronto como sea posible, eliminar el factor disuasivo de inversión y crecimiento de la agricultura para beneficio de todos los guatemaltecos.

FINANZAS AGRICOLAS

El Grupo de Trabajo intentó determinar las necesidades financieras — para crédito a corto y mediano plazo y para capital de inversión a más largo plazo — del sistema agrícola y de alimentación. Además, prestó atención especial al sistema de entrega del crédito y del capital para determinar hasta qué punto llenaba las necesidades de los usuarios y que mejoras se necesitaban.

Crédito

Para el pequeño agricultor, la necesidad básica es tener acceso al crédito en cualquier forma. El problema más frecuente que puede tener el agricultor que cuenta con algún capital puede ser el de obtener crédito a mediano plazo para mejoras y ampliaciones con amortizaciones con fondos provenientes de varios cultivos en vez de uno solo. Para otros, tales como los procesadores que contemplan grandes expansiones en donde el beneficio se realizará a más largo plazo, la necesidad no es sólo de capital a mediano o largo plazo, sino tal vez la de capital de acciones (participación en los riesgos).

La disponibilidad de fondos para crédito de fuentes extranjeras y nacionales no parece ser una restricción. De hecho, los bancos gozan de demasiada liquidez. En tanto que los depósitos crecieron (hasta el 22 por ciento el año pasado), los préstamos aumentaron relativamente poco. Esto se ha explicado como una demanda frágil proveniente de la falta de confianza en los planes y políticas del gobierno. Pero una razón igualmente importante es probablemente los procedimientos engorrosos del sistema de préstamos en sí.

El sistema bancario privado se comprende de dieciséis bancos que generalmente son fuertes y rentables. El sistema financiero se caracteriza mayormente por complejos financieros en donde banco, financiera y compañía aseguradora están ligados junto con los accionistas y directores comunes. Como grupo tienden a buscar el mismo negocio sin mucha especialización por

sector o región. Para los bancos el negocio principal son los préstamos a corto plazo, bien garantizados y refinanciados para un grupo pequeño de individuos y compañías. Las financieras enfocan básicamente en las necesidades a mediano plazo de los mismos clientes. La mayoría de los bancos conceden pocos préstamos directamente para la agricultura y usualmente a grandes compañías. Por ejemplo, el mayor banco del sistema tiene sólo el 20 por ciento de sus préstamos colocados en actividades relacionadas con la agricultura.

Además de otras pocas instituciones en el sistema financiero, los exportadores en ciertas industrias también proporcionan valiosos servicios financieros y técnicos. Las compañías de tabaco, por ejemplo, trabajan con 1,800 pequeños agricultores, la mayoría de los cuales no son propietarios de las tierras que trabajan. Las compañías arreglan el financiamiento para producción y mejoras de campo y equipo, y proporcionan servicios de extensión y arreglos de mercadeo incluyendo garantías de precios al sembrar el cultivo. Proporcionan un paquete de asistencia agrícola muy comprensivo e integrado. Tales arreglos podrían ser ejemplos útiles en otras áreas, especialmente en la producción de productos no tradicionales.

La institución principal que presta a la agricultura es BANDESA, que tiene serias dificultades. Es ampliamente percibida como una fuente de favoritismo, una burocracia enorme y muy flojo en el cobro de préstamos morosos. Tiene 69 oficinas y 1,200 empleados, la mitad de los cuales trabajan en la oficina central en la ciudad capital. Sus costos administrativos exceden Q11 millones para una cartera de Q120 millones, de la cual la mitad está en mora.

BANDESA no carece de recursos financieros. Dos ejemplos son suficientes: (1) tiene acceso a un préstamo agroindustrial de US\$1.5 millones de AID por vía del Banco Central pero ha sido incapaz de encontrar clientes en dos años; y (2) la gerencia indica una disponibilidad de Q100 millones para prestar, con Q60 millones planificados para este año, pero todavía tiene que desarrollar un plan efectivo de mercadeo, y una gran parte de los fondos han sido redepositados en la ciudad de Guatemala.

BANDESA no goza de una fuerte reputación para proporcionar servicios a clientes. Los pequeños agricultores encuentran prácticamente imposibilitados de obtener crédito aún cuando esté garantizado por una gran compañía como la Tabacalera Nacional (British American Tobacco). Aún las grandes compañías encuentran dificultades en trabajar con este Banco. Los cheques girados sobre sus agencias en las áreas rurales con frecuencia deben llevarse a la capital para hacérselos efectivo. Los reglamentos a menudo varían de agencia en agencia y hasta hace poco las negociaciones sobre préstamos relativamente pequeños (Q5,000) tenían que tramitarse en la ciudad capital. El resultado es que BANDESA proporciona menos del 10 por ciento del financiamiento requerido por la agricultura, una industria compuesta por miles de pequeños agricultores.

Un profesional competente y respetado fue nombrado para ser gerente de BANDESA y se han tomado varias medidas correctivas. Sin embargo, parece que los problemas comprenden fundamentalmente la forma en que el Banco está organizado y administrado. Sus dificultades requieren la urgente revisión de su principal misión y la re-evaluación de hasta qué grado ayuda directamente al pequeño agricultor. Podría ser más útil como proveedor mayorista de créditos para intermediarios tales como cooperativas, exportadores y proveedores de insumos, quienes pueden alcanzar eficazmente al agricultor pequeño. Por su importancia para los créditos rurales y los pequeños agricultores, urgentemente requiere reorganización de su estructura gerencial, procedimientos y cartera.

La ley bancaria es anticuada, altamente inflexible y tan restrictiva que es probable que tenga más que ver con las restricciones sobre los préstamos agrícolas a mediano plazo que la supuesta naturaleza conservadora de los bancos. Por ejemplo, un prestatario puede calificar para un préstamo de AID, pero se encuentra con que a su banco no le está permitido prestar la cantidad total, forzando así al prestatario a negociar y cumplir requisitos de más de un banco. El sistema bancario confía grandemente en las garantías, poniendo más atención a éstas que a la factibilidad de los proyectos. El instrumento principal de crédito es un préstamo a un año, refinanciable que se opera satisfactoriamente a menos que la liquidez del sistema bancario decline.

Cuando los préstamos se canalizan a través del Banco Central, la garantía y la documentación requeridas son considerables. Los agricultores informan que necesitan contar con un tiempo anticipado de seis a nueve meses para obtener préstamos a través del sistema nacional bancario.

Los pequeños agricultores que pueden proporcionar garantía y cumplir los requisitos de papelería están todavía en desventaja. Los valuadores del Banco usualmente asignan un valor bajo a la propiedad de los agricultores (digamos 75 por ciento del valor de mercado) y luego los bancos prestan sólo hasta el 50 por ciento (según los reglamentos del Banco) de esa valuación. Los pequeños agricultores sin garantía simplemente no pueden obtener crédito, a menos que hayan disponibles programas especiales; pero aún así los requerimientos burocráticos son frecuentemente tan engorrosos que hacen inefectivos a los programas. Sobre todo, existen demasiados pasos que comprenden la obtención de crédito, los formularios son muy complejos y la información requerida está más allá de las capacidades de los pequeños prestatarios.

Para que el sector agrícola obtenga fondos adecuados, el sistema de entrega de créditos requiere renovarse y reorientarse con relación a las leyes bancarias, procedimientos y protección contra riesgos. La ley también puede limitar los préstamos como porcentaje de capital y reservas y los requisitos de los documentos son también costosos y largos. Los límites sobre la cantidad de préstamos individuales no son realistas para el tamaño de las compañías de hoy. Los requisitos de garantía sobre préstamos a mediano plazo son tan altos que excluyen a muchos valiosos prestatarios quienes podrían calificar bien si se pusiera más confianza en el análisis de proyectos y menos en la garantía. Asimismo, el uso requerido de contabilidad en base a efectivo en vez de gastos acumulados obliga a los gerentes a ser sumamente conservadores en el cálculo de su capacidad para otorgar préstamos.

Capital de Inversión

No hay disponible capital para inversión en la agricultura a largo plazo. Aunque varias financieras están capacitadas para hacer inversiones de capital, raramente lo hacen porque consideran que los riesgos son muy grandes. Sin embargo, se necesita urgentemente capital de inversión para facilitar la expansión de ciertos productos, especialmente los no tradicionales, y para reponer plantas de procesamiento y equipos viejos. Las instituciones existentes no han cumplido esta función, mayormente porque no fueron diseñadas y estructuradas para tratar con los riesgos inherentes al hacer inversiones de capital sobre una base minoritaria.

Por causa del tamaño relativamente pequeño del mercado de Guatemala y por el alto grado de incertidumbre que existe, no está claro si se puede obtener la clase de gerencia sofisticada requerida para seleccionar los proyectos correctos, estructurarlos financieramente y llevarlos a cabo. Quizá no pueda establecerse sólo para Guatemala una entidad autofinanciable de capital privado, siendo más adecuado un enfoque regional. Esto facilitaría la diversificación de riesgos y la operación con una base de capital más amplia sobre un área mayor, lo que a su vez atraería una gerencia especializada de una de las firmas bancarias internacionales. Tal acercamiento podría proporcionar el factor de confianza necesario para atraer fondos en suficientes cantidades, de una variedad de firmas bancarias de inversión internacionales y de agencias internacionales que busquen ayudar al desarrollo económico de la región.

El Grupo de Trabajo recomienda:

- o Que se revisen y modernicen las leyes bancarias, así como los sistemas contables y de información, por medio de los cuales opera el sistema bancario, para capacitar a los bancos para llenar más adecuadamente las necesidades financieras actuales del país.

- o Que se analice completamente a BANDESA, con énfasis especial en su misión y propósitos originales, es decir, a quién intenta servir y cómo puede hacerlo mejor. Su capacidad técnica para evaluar, estructurar y controlar los préstamos debería mejorarse mucho. También debería estar efectivamente ligada al ICTA y a otras agencias del gobierno en cuanto a políticas y prioridades. Finalmente, la cartera morosa de BANDESA debería rehabilitarse por medio de un programa urgente, con un cuadro de profesionales que cuente con los recursos apropiados.

- o Que se examinen los procedimientos de préstamo y condiciones de la AID por parte de banqueros profesionales, empezando desde el punto de vista del prestatario. Esta revisión debería incluir indagaciones sobre características no presentes en préstamos de AID (o en cualquier parte del sistema de crédito formal de la nación), que pudieran mejorar la efectividad no sólo de los préstamos de AID, sino también de todo el sistema. Esta evaluación incluiría la comparación de características de préstamos de otras agencias; la utilidad de un seguro contra riesgos; y el mérito de un sistema futuro de intercambio en donde importadores y exportadores pudieran cubrir costos y ganancias de cultivos.

- o Que se preste atención a las necesidades de capital de inversión a largo plazo, especialmente a la factibilidad de establecer un fondo de capital "semilla" para Guatemala, teniendo en mente un acercamiento regional tanto para la diversificación y manejo de riesgos, como para la provisión de los fondos adecuados. La organización debería estar lo más libre posible del control gubernamental y ser manejada por productores del sector privado para su beneficio.

INVESTIGACION Y EXTENSION AGRICOLA

En el mundo competitivo de hoy, es más importante que nunca contar con un sistema efectivo de investigación y transferencia de tecnología. Debe apoyar metas y objetivos nacionales al mismo tiempo de ser sensible a las demandas de productos y de calidad del mercado. El sistema debe enfocar la solución de los problemas de los agricultores para satisfacer las necesidades nacionales de alimentos y fibras, aprovechar las oportunidades de expansión del sector privado y aumentar la capacidad de los productores, procesadores y exportadores para competir eficazmente con otros países.

La investigación debe desarrollar nuevas soluciones para los problemas de los productores que luego son difundidas a los pequeños y medianos agricultores en una forma comprensible, oportuna y financiable. La extensión debe ayudar a los agricultores conocer lo que el mercado necesita y saber producirlo. Al mismo tiempo, debe comunicar los nuevos problemas emergentes a las instituciones de investigación para resolverlos. Un programa eficiente de investigación debe desarrollar vínculos firmes con los Centros Internacionales de Investigación y con agencias de otros países que trabajan con problemas similares. La germoplasma desarrollada por estos Centros, utilizando personal altamente capacitado y gran cantidad del germoplasma, no puede duplicarse en cada país en vías de desarrollo.

Con el crecimiento de información sobre investigación, una agencia moderna de investigación debe mantener una buena biblioteca para capacitar a sus científicos para que dirijan la experiencia de otros investigadores hacia la solución de problemas. Una comprensión profunda de la investigación realizada en otras partes prevendrá la repetición costosa e inútil en cada país.

Guatemala tiene varias instituciones de investigación y transferencia de tecnología, incluyendo ICTA, ANACAFE, las Universidades del Valle, San Carlos y Rafael Landívar, además de instituciones regionales como INCAP e ICAITI.

Los servicios de extensión son realizados principalmente por DIGESA, DIGESEPE y varias agencias del sector privado. Asimismo, varios grupos de agricultores, exportadores y procesadores llevan a cabo o contratan servicios de investigación y extensión en productos específicos.

El Grupo de Trabajo examinó estas instituciones en términos de su capacidad y programas, vínculos con agencias y grupos de transferencia de información, grado de colaboración con Centros Internacionales que trabajan en productos de alimentos básicos específicos y su relación con el sector privado nacional. Las instituciones también fueron evaluados sobre la base de su contribución hacia el uso, potencial de desarrollo y conservación de los recursos humanos y naturales de Guatemala.

Tradicionalmente, Guatemala se ha concentrado mucho en la repetición de los resultados de investigaciones aplicadas de otros países, más bien que desarrollar su propia capacidad nacional. En muchos casos ésto ha demostrado ser beneficioso. No obstante, esta práctica también puede colocar a Guatemala años atrás de otros países en la aplicación de nuevas tecnologías. Con una competencia fuerte de los mercados internacionales, la adopción lenta de nuevos métodos de producción de bajo costo o de las nuevas variedades que tienen mayor atractivo para el comercio de exportación, puede resultar en pérdidas de oportunidades de mercado. El Grupo de Trabajo encontró poca evidencia de que haya habido cualquier cambio importante en este acercamiento para conseguir nueva tecnología. Sin embargo, es la base del sector privado, especialmente en aquellos cultivos sobre los que las instituciones de gobierno no están llevando a cabo investigaciones. Esto se evidencia en el café, la mayoría de las hortalizas, el hule y hasta cierto grado en el azúcar y algunas frutas.

Un problema serio es que Guatemala no tiene una política coherente de investigación, extensión y desarrollo de productos. Las agencias de investigación y extensión generalmente no son las mismas. Como resultado, la investigación ha sido llevada a cabo sobre algunos cultivos y ganado, en tanto que se ha ignorado otras oportunidades con potencial para aumentar el empleo e ingresos rurales, así como para captar mayores divisas.

El servicio de extensión está trabajando en un área geográfica mucho más extensa de la que cubre el ICTA. En algunas áreas, la investigación ha trabajado sobre un cultivo, mientras que el servicio de extensión ha aconsejado a los agricultores sobre otro, los préstamos bancarios sobre otro y el sector privado ha desarrollado otro más aún. El Grupo de Trabajo recogió varios ejemplos de este problema: (1) El servicio de extensión ha promovido la producción de maíz con técnicas de riego, mientras que los estudios económicos indican que no es rentable producirlo en competencia con el maíz cultivado sin riego; (2) con un excelente mercado internacional para sus productos, varias plantas procesadoras de alimentos operan en menos del 15 por ciento de su capacidad actual, debido a un suministro inadecuado de materia prima; (3) el sector privado desarrolló el cardamomo y la arveja china como exportaciones principales con poca o ninguna asistencia de los servicios nacionales de investigación y extensión; y (4) aunque el hule es un producto de exportación principal, casi no existe material de investigación sobre este cultivo en Guatemala. Si esta situación no cambia rápidamente y no se desarrollan variedades de mucho mayor rendimiento, resistentes a la roya, las nuevas variedades de alto rendimiento desarrolladas en Malasia pueden socavar en breve la posición competitiva de los productores guatemaltecos.

Parece que la investigación agrícola no haya gozado jamás de una prioridad muy alta en Guatemala, aunque los agricultores y el sector privado conozcan su valor. Como consecuencia, el gobierno proporciona apoyo financiero muy limitado al sistema de investigación y extensión. En 1979, cuando el apoyo a la investigación y extensión estaba en su punto máximo, el apoyo financiero para el ICTA era todavía menos de la quinta parte de los que recibieron otros países latinoamericanos para sus instituciones de investigación. Fuimos informados que los gastos salariales del ICTA fueron alrededor del 25 por ciento de su presupuesto total en 1980-81, siendo ahora de casi el 75 por ciento. Este importante giro refleja una reducción en gastos no salariales y obviamente reduce la capacidad del personal para dirigir investigaciones significativas. En la mayoría de sistemas viables de investigación, los sueldos generalmente no exceden del 60 por ciento del presupuesto total. El

presupuesto actual combinado del gobierno y del sector privado para investigaciones es probablemente menos de US\$7 millones, o sea el 0.6 por ciento de las divisas anuales actualmente generado por el sector. Esto no se considera adecuado para llenar las necesidades de este importante sector.

Parece que ha habido un rápido deterioro en la capacidad técnica de las instituciones de investigación y extensión del sector público en los últimos cinco años. Hay muchos menos especialistas en la materia (patólogos, entomólogos, etc.) en las oficinas de investigación del sector público que hace sólo unos cuantos años. Como ejemplo, el ICTA tenía seis técnicos M.S. o Ph.D. trabajando en el maíz hace cuatro años, y ahora sólo hay uno. Según informes, DIGESA no tiene ni un profesional a nivel M.S. adiestrado en metodología de extensión entre su personal. También se observa que los sueldos de todos los ingenieros agrónomos, M.S. y Ph.D son los mismos ahora, lo que difícilmente lleve a la promoción de personal en estas instituciones o ayude a mantener a los especialistas actuales. También esto limita la cantidad del contacto efectivo que ICTA o DIGESA puedan tener con los Centros Internacionales de Investigación o con profesionales principales en otros países.

Desafortunadamente, los problemas de personal no se limitan a las instituciones gubernamentales. ANACAFE, la oficina privada principal de desarrollo del café, no tiene especialistas con capacitación avanzada en la materia. Como comparación, Malasia, con el doble de población de Guatemala y con un presupuesto de US\$58 millones, tiene más de 60 Ph.D. trabajando exclusivamente en el hule, y alrededor de 20 estudiantes adicionales que se encuentran actualmente cursando estudios para Ph.D. en los Estados Unidos y Europa.

La mayoría de transferencia de tecnología en Guatemala se lleva a cabo individualmente. Esto es costoso y contraproducente. Cuesta de US\$15,000 a US\$20,000 anualmente mantener una oficina de extensión operando a toda su capacidad en el campo. Con la introducción en 1986 de guías agrícolas, es evidente una mejora en la eficiencia. Sin embargo, será extremadamente difícil y costoso para DIGESA alcanzar a todas las fincas pequeñas y medianas si sigue utilizando el sistema actual.

ANACAFE ha logrado progresos considerables trabajando con grupos y desarrollando diferentes paquetes tecnológicos para agricultores que tienen acceso a diferentes niveles de crédito. Posiblemente algunas técnicas que ANACAFE ha desarrollado tendrían potencial para que DIGESA las usara como un modelo alternativo del sistema actual. Asimismo, debería revisarse el trabajo del Proyecto de Educación Básica Rural, que operó en los últimos años de la década de 1970, y que utilizó la radio para la divulgación de información. La radio no se usa hoy en día como método principal de transferencia de información.

Los vínculos entre investigación, extensión y mercado parecen ser muy débiles. Los investigadores y agentes de extensión tienen pocos conocimientos sobre control de calidad y empaque de productos y sobre "ventanas de mercado" para productos de exportación perecederos. Tampoco conocen los puntos fuertes y débiles de los países proveedores competidores. Si Guatemala va a ampliar sus exportaciones, es necesario conocer el mercado y los requerimientos del consumidor y desarrollar sistemas de producción que puedan llenar o sobrepasar los de sus competidores. A la fecha parece ser que la coordinación entre las organizaciones públicas y privadas es insuficiente para cumplir este reto.

El Grupo de Trabajo notó que los laboratorios de suelos, patología, entomología y química de la mayoría de las oficinas de los sectores público y privado (posiblemente con excepción de los de una o dos universidades además de INCAP e ICAITI), son anticuados y no pueden cumplir los requisitos de un sector moderno de producción agrícola. La mayoría fueron construidos hace 20 años, nunca estuvieron totalmente equipados y desde entonces han tenido poca actualización.

Parece que no hay publicaciones que informan resultados de investigación al público interesado. Los resultados de investigación del ICTA sólo se presentan en informes anuales no muy conducentes para su utilización. Debe desarrollarse algunos medios para presentar nuevos descubrimientos en forma tal que el servicio de extensión pueda usarlos para informar eficazmente a los agricultores.

Las instalaciones bibliotecarias de las instituciones públicas, así como aquellas de las asociaciones de productores (café, azúcar, algodón, hule y cardamomo) son inadecuadas para sustentar buenos programas de investigación y extensión. Sin un acceso adecuado a los descubrimientos disponibles de investigación mundial, ocurrirá una duplicación innecesaria.

Después de revisar cuidadosamente las agencias tanto públicas como privadas de investigación y extensión, el Grupo de Trabajo ha encontrado que los problemas principales posiblemente residen en lo siguiente:

- o La carencia de una política consistente sobre qué productos tienen ventaja comparativa en los mercados nacional y extranjero para que el trabajo de investigación y extensión pueda enfocarse mejor.
- o La reducción significativa de financiamiento para investigación durante los últimos cinco años y la casi inexistencia de fondos para muchas áreas importantes de producción.
- o La existencia de agencias de investigación débiles y generalmente mal organizadas que operan por debajo de su capacidad y que son incapaces de dar respuesta a las necesidades de los agricultores y del sector comercial privado. Generalmente, la habilidad de proporcionar buenas recomendaciones ha disminuído grandemente en los últimos cinco años.
- o La declinación aguda en el número de profesionales capacitados en investigación y el escaso número de especialistas en extensión que trabajan en los sectores público y privado.
- o El fracaso del programa de extensión para alcanzar suficientes productores con recomendaciones modernas sobre producción. Los vínculos de servicio de extensión para los investigadores y agroindustriales son deficientes o inexistentes.

El Grupo de Trabajo sugiere un doble enfoque que abarque tanto la investigación como la extensión, para promover la producción y comercio moderno en la agricultura. Lo primero es aumentar la eficiencia, la productividad, la calidad y la competencia de los cultivos principales de alimentos y de exportación tradicional. Se ha notado que la producción de cultivos básicos de alimentación no mantiene el ritmo del crecimiento de la población. Asimismo, la productividad (rendimiento por hectárea) de maíz, frijol, arroz y otros granos no crece tan rápido como en otros países latinoamericanos. Los rendimientos de maíz por hectárea en El Salvador, por ejemplo, son el doble de los de Guatemala y se cultiva principalmente en suelos menos productivos.

Igualmente, la producción de cultivos de exportación tradicional está muy por debajo de la de otros países del hemisferio. En algunos casos, los costos de producción son más altos que los de la competencia en un tiempo cuando los precios mundiales para muchas exportaciones tradicionales han disminuido significativamente. Al mismo tiempo, nuevas plagas y enfermedades han entrado al país en la última década, resultando en costos de producción más altos. Los métodos de control actuales aumentarán grandemente la contaminación ambiental, tal vez afectando futuras exportaciones, ya que los países consumidores tienen restricciones sobre los productos importados que contienen residuos de pesticidas. Esto también afecta la calidad de vida de los guatemaltecos, ya que aparecen residuos en la carne, la leche, los cultivos básicos de alimentación, las frutas y hortalizas.

El segundo enfoque identifica y, por medio de la investigación y extensión, amplía las posibles oportunidades de exportación de nuevos productos, para las que Guatemala pueda desarrollar una ventaja comparativa en el comercio mundial. Pocos países en vías de desarrollo tienen la diversidad de clima, mano de obra rural conciente, conocimientos empresariales y ubicación geográfica tan ventajosas que tiene Guatemala. Hay muchas oportunidades para ampliar la producción de una gran variedad de productos frescos y procesados.

Sin embargo, no hay una estrategia coordinada de gobierno sobre qué cultivos deberían cosecharse, la provisión de la tecnología para producirlos eficientemente o la calidad de producto requerida para satisfacer las demandas del mercado. Como resultado, Guatemala se va quedando atrás de otros países latinoamericanos en esta área tan importante.

Es necesario desarrollar relaciones estrechas y continuas de trabajo entre los sectores privado y público, con respecto a la identificación de nuevas oportunidades, el desarrollo de la tecnología requerida y la obtención de los fondos para inversión. A la fecha, este vínculo no está totalmente desarrollado y ni el gobierno ni el sector privado lo está empujando agresivamente. Deben desarrollarse relaciones entre las organizaciones y sus operaciones para cumplir con este importante papel.

Para cumplir el reto actual de mejorar el sistema de investigación y extensión a un ritmo que vaya a brindarle a Guatemala ingresos significativos en el futuro cercano, será necesario realizar esfuerzos extraordinarios y desarrollar nuevas iniciativas. Se requerirá contar con formas de estructuración en las que se puedan invertir recursos públicos adicionales y el sector privado pueda participar en un mayor grado.

El Grupo de Trabajo recomienda:

- o Que establezca una fundación nacional de ciencia y tecnología agrícola para fortalecer el sistema de investigación y extensión del país. La fundación debería manejarla y controlarla una junta directiva privada e independiente. La fundación puede apoyar a las oficinas públicas y también a organizaciones privadas tales como la Universidad del Valle.
- o Que logre una mayor inversión pública en instituciones de investigación y extensión pero, en general, no para la creación de más divisiones, sucursales u otras estructuras burocráticas.

DISTRIBUCION DE ALIMENTOS

El sistema de distribución de alimentos en Guatemala es una combinación empresarial de los sectores público y privado. Existe alguna competencia en el sistema, pero no tan penetrante como se requiere para alcanzar un costo mínimo de operación. Las barreras institucionales tienden a impedir una competencia eficaz, tales como las franquicias exclusivas de distribución y comercialización de un solo producto, junto con un sistema de transacciones y manejo múltiples. No se efectúan economías de escala. Han evolucionado múltiples niveles de distribución para llenar las necesidades especiales, pero ésto agrega costo al sistema.

La mayoría de los factores necesarios para desarrollar un sistema eficiente de distribución de alimentos existe y opera en alguna forma. La competencia mejorará gradualmente el sistema. Sin embargo, el proceso puede acelerarse con un tremendo beneficio para los consumidores, estimulando una competencia más vigorosa y eliminando las barreras institucionales para alcanzar una mayor eficiencia en el sistema.

Es importante que el progreso hacia un sistema completo de distribución de servicios sea la meta final de los sectores público y privado. Esto significaría proporcionar al consumidor tiendas convenientemente ubicadas, que tengan todos los productos alimenticios y relacionados, para minimizar el tiempo y costo de conseguirlos por parte del consumidor. Al igual que el consumidor, las diferentes tiendas de minoristas deben tener fuentes competitivas de servicio completo para productos alimenticios y relacionados que minimicen el tiempo y costo para su abastecimiento.

Cada transacción, negociación y manejo físico agrega costo al sistema y finalmente aumenta la factura de alimentos del consumidor. Puede eliminarse la duplicación ajena a medida que los cambios en la estructura social, el crecimiento de la población y el desarrollo económico aumenten la presión para obtener un sistema más competitivo y eficiente.

Los mercados públicos son claramente costosos e ineficientes, aunque el intercambio social es importante para algunos compradores y vendedores. El cambio debe ser sensible y deliberado. Es mejor permitir que la competencia proporcione las alternativas de bajo costo y conveniencia, y dejar que el cambio sea empujado por el mercado.

Muchos consumidores en Guatemala pagan más por el valor agregado del procesamiento, mercadeo y distribución de los productos alimenticios, que por el valor neto del producto en sí. Por lo tanto, en términos de costos al consumidor, la eficiencia del sistema pos-cosecha es por lo menos tan importante como la eficiencia de producción. Además, las tiendas de venta al detalle de alimentos en Guatemala, como en todo el mundo, se encargan de las necesidades de los consumidores no relacionadas con alimentos. Esto incrementa considerablemente la importancia del sistema de distribución de alimentos.

El movimiento actual del producto de la finca al consumidor aparece en el Cuadro I del Apéndice III. No se pudo obtener el número de operadores representados en cada casilla del cuadro, ni fue posible cuantificar cada movimiento en base a porcentajes. El Cuadro II muestra el sistema en la mayoría de naciones occidentales desarrolladas. Ilustra una meta apropiada de largo alcance de distribución de servicio completo en Guatemala. La evolución del sistema en el Cuadro I al del Cuadro II se hace sencillamente reduciendo el número de transacciones y manejos y agregando distribuidores de servicio completo. Los consumidores pueden llenar todas sus necesidades alimentarias en una de las tiendas competidoras. Las tiendas y restaurantes pueden conseguir todos sus suministros de una de las fuentes competidoras.

Si diez detallistas tratan directamente con diez proveedores, los consumidores pagan por 100 transacciones. Si esos diez proveedores despachan su producto hacia un centro de distribución y éste manda cargas combinadas a cada uno de los diez detallistas, los consumidores pagan sólo por 20 transacciones, una reducción del 80 por ciento.

Debería considerarse la creación de agencias en el sector privado para proveer a cada segmento del sistema de distribución de alimentos, de

adiestramiento gerencial, servicios educativos y de información, capacitación en servicio, servicios técnicos y foros para intercambio de experiencia e ideas. La Cámara de Comercio podría agregar estos servicios operativos a su importante función de representación ante el gobierno, pero existen restricciones. La Cámara encontraría difícil darle prioridad a los servicios de operación. Su incentivo es hacia los grandes operadores y, como todos los miembros pagan las mismas obligaciones no importando el tamaño, financiar esos servicios le sería dificultoso.

Las asociaciones u otras organizaciones que sí asumen la responsabilidad de los servicios de cooperación deben alcanzar o influenciar a todos los operadores de la industria —venta al detalle, venta al por mayor, transporte y procesamiento. Podría ser una federación con divisiones para servir a cada segmento de la industria o una serie de asociaciones independientes que sirvan a cada sector separado de la industria. Podría ser una estructura cooperativista. Cualquiera que fuera su estructura, los líderes industriales deben crear estatutos, solicitar membresía, establecer una fórmula de financiamiento, retener el personal profesional y proporcionar liderazgo.

Existen modelos por todo el mundo para tales asociaciones de servicios de operaciones. Los Estados Unidos está cerca y tiene excelentes asociaciones. En el Brasil, se organizó hace cinco años una asociación de mayoristas (ABAD) y tiene un programa de intercambio con la Asociación Nacional - Americana de Abarroteros Mayoristas en los Estados Unidos. En Costa Rica, la Cadena de Detallistas, una gran cooperativa de pequeños detallistas, ha tenido éxito en promover las operaciones de su membresía.

Los operadores individuales no contribuirán ni tiempo ni dinero a una organización sin esperar un retorno a su inversión. Los organizadores deben tener claramente definidos sus propósitos y servicios y motivar a sus miembros para compartir el compromiso de mejorar su segmento industrial, así como la propia operación de ellos.

Otro paso necesario es establecer un sistema de información sobre la disponibilidad, precio y demanda del mercado de los productos. Asimismo, se necesita contar con información sobre la disponibilidad de camiones y sus tarifas. Estas necesidades fueron expresadas tanto por distribuidores como por agricultores. Se informó que dicha información fue publicada diariamente hace algunos años, pero que luego fue descontinuada. Sin dicha información, los pequeños agricultores no tienen guía sobre qué sembrar o criar y los distribuidores no pueden anticiparse a qué comprar y promover.

Los mismos líderes de la industria que pueden organizar los grupos de servicios operativos pueden proporcionar el consenso sobre la información específica de mercado que se necesita; cómo puede recopilarse y por quién debe divulgarse. Debería ser difundida por radio tan frecuentemente como fuera posible y publicarse en los periódicos.

Se necesitan normas de tamaño, color, conformación y calidad de frutas y hortalizas frescas para prevenir el desperdicio y promover su mercado. "Calidad de exportación" es un término muy conocido en Guatemala, así que la clasificación no es un concepto nuevo. Los guatemaltecos merecen consistencia y selección en el producto, al igual que los clientes de exportación. En la actualidad, las bolsas o cajas del producto contienen toda clase de tamaño y calidad mezcladas. La clasificación por grados la hacen los detallistas o los consumidores. El desperdicio es transportado y luego acumulado al punto en que su manejo es muy caro.

Los operadores que venden a consumidores pueden determinar las especificaciones de grados, pero no pueden imponer normas sobre el sistema de distribución. La aplicación de estándares debería ser hecha por las asociaciones o grupos que se mencionaron anteriormente, junto con la Cámara de Comercio y autoridades públicas de Guatemala.

Se necesitan contar con centros de acopio de productos provenientes de fincas medianas y pequeñas. Pueden ser tan simples como los tinglados para productos traídos sobre las espaldas de los agricultores ó, cuando las circunstancias así lo permitieran, podrían equiparse con frigoríficos y/o

instalaciones de selección y clasificación. También, el empaque de granos, frutas y hortalizas puede ser manejado en los centros de acopio que podrían ser operados por cooperativas de agricultores para asegurar el acceso y ecuanimidad para todos.

Es importante hacer notar que la Ciudad de Guatemala está instalando un nuevo mercado terminal al sur de la misma. Se conocerá como la Central Mayorista de Abastecimiento de la Ciudad de Guatemala (CEMA) y tendrá una red de aproximadamente 30 centros de acopio por todo el país. Sería preferible que estos centros fueran operados por agricultores, pero puede ser necesario que lo manejen las municipalidades locales o el gobierno.

El sector privado debería establecer centros de acopio que puedan servir a CEMA y a otros compradores al mismo tiempo. Para evitar la duplicación, el diseño y ubicación de los centros de acopio debería coordinarse con la Municipalidad de Guatemala.

La sanidad es un serio problema en el sistema de distribución de alimentos. Es lo más evidente en los mercados públicos y la terminal. La carencia de sanidad y un manejo no adecuado de los productos son los contribuyentes principales al desperdicio que aumenta el costo a los consumidores. La falta de sanidad genera los brotes de enfermedades y otros peligros a la salud. Los contaminantes, aunque no son siempre tan graves como la leche adulterada con agua contaminada, constituyen un alto costo sobre la salud, energía y productividad de la población expuesta.

Se presentan excusas tales como los inspectores de sanidad puedan ser sobornados, así que el trabajo es imposible. Sin embargo, la sanidad depende de una actitud positiva por parte de cada persona del sistema de distribución. Si la jefatura no tolera condiciones insalubres, la gente que maneja los alimentos aprenderá pronto a hacerlo adecuadamente y a enorgullecerse por ello. La sanidad es responsabilidad directa de la persona de más alta categoría en cada puesto. Los administradores municipales de

mercados públicos pueden exigirse a que se instale cualquier vendedor que viole las buenas prácticas sanitarias, pero no lo harán si la gente que controla a estos administradores no se preocupa por ello. Lo mismo se aplica a las operaciones del sector privado.

Las asociaciones recomendadas anteriormente podrían asumir el liderazgo en una campaña educativa que promueve buenas prácticas sanitarias. El gobierno y el sector privado deben aceptar la responsabilidad conjunta de esta actividad educativa, así como para establecer las multas que sean necesarias. Es un área de interés común.

El Grupo de Trabajo recomienda:

- o Que se preste especial atención a la identificación de las ineficiencias en la distribución de alimentos al transportar los productos desde la finca hasta el consumidor y que se diseñe una estrategia dirigida a corregir los problemas más importantes para obtener una mayor eficiencia.
- o Que se obtenga la asistencia técnica necesaria para proveer capacitación en administración en general y en ramas específicas, así como servicios educativos a todos los que están involucrados en los servicios de distribución.
- o Que se diseñe e implemente un sistema de información del mercado para mejorar las operaciones competitivas del sistema de distribución.

APENDICE I. GLOSARIO DE ABREVIATURAS

ANACAFE	Asociación Nacional del Café
BANDESA	Banco Nacional de Desarrollo Agrícola
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
CENMA	Central Mayorista de Abastecimiento de la Ciudad de Guatemala
DIGESA	Dirección General de Servicios Agrícolas
DIGESEPE	Dirección General de Servicios Pecuarios
MCCA	Mercado Común Centroamericano
ICTA	Instituto de Ciencia y Tecnología Agrícola
INAFOR	Instituto Nacional Forestal
INDECA	Instituto Nacional de Comercialización Agrícola
ROCAP	Oficina Regional de Centroamerica y Panamá de la AID

3320R

- 47'

APENDICE II. COMPARACION DE CARACTERISTICAS DE MERCADOS

DE FRUTAS Y HORTALIZAS DE LOS ESTADOS UNIDOS

Características

Productos Frescos

Productos Enlatados y
Congelados

Estructura
de Proveedores
del Mercado

Cultivadores/embarcadores numerosos muy fragmentado con pequeños y medianos, que venden el 80% de su producción directamente a supermercados. El otro 20% es vendido por intermediarios a través de mercados regionales terminales. Identificación limitada de marcas al por menor sin publicidad directa al consumidor.

Sumamente estructurados con 10 compañías dominando más del 90% del mercado total. Sopas Campbell, Hunts, Heinz, Green Giant, Pillsbury, Kraft, Libbys, Del Monte, Delgaty y Castle y Cook. Venta directa a tiendas al por menor y casas al por mayor con gran cantidad de personal nacional de ventas. Identificación de marcas en grande para ventas al por menor apoyadas por publicidad directa al consumidor, la mayoría en tiempo de primera en TV.

Características
del Proveedor

Mayoría de compañías privadas con amplia gama de habilidades comerciales (desde deficiente hasta aceptable) en gerencia, agricultura y mercadeo. Alto porcentaje de operaciones débiles sub-financiadas con costoso capital de trabajo de préstamos bancarios y agencias de gobierno. Asociaciones frágiles regionales de agricultores sin impacto político efectivo sobre asuntos de políticas a niveles estatal y nacional.

Compañías de propiedad pública con operaciones altamente centralizadas con habilidades técnicas, gerenciales y de mercadeo. Generalmente bien financiadas por capital interno, con financiamiento bancario limitado a tasas de mercado de primera. Fuertes esfuerzos de cabildeo, bien financiados a niveles nacional y estatal.

Características**Productos Frescos****Productos Enlatados y Congelados**

Base de Capital de Inversión

Baja base de capital a proporción de ventas. Inversiones en su mayoría en tierra cultivable, maquinaria agrícola, lugares de empaque, instalaciones de refrigeración y capital de trabajo de ciclo corto para costos agrícolas y materiales de empaque.

Alto coeficiente de capital: instalaciones para procesamiento, plantas fabricantes de latas y cartones, bodegas, flota de camiones, flota de carros para ventas y gran capital de trabajo. Requerimientos para préstamos agrícolas, materiales de empaque y grandes inventarios de productos terminados.

Crecimiento del Mercado

Expansión dentro de mercados de ventas directas al consumidor e institucionales. Apoyados por disponibilidad durante todo el año de fuentes nacionales y de importación e información creciente al público sobre los beneficios para la salud de los productos frescos. La información del consumidor es su mayoría está apoyada por oficinas públicas, con gasto limitado por parte de grupos de agricultores/embarcadores. Compra del consumidor empujada por promociones de tiendas al por menor, en su mayoría por anuncios en periódicos.

Declinación en la categoría de enlatados con crecimiento modesto en productos congelados. Competencia intensa entre los procesadores "Big Ten" para mantener su participación en un mercado declinante y proteger la posición de sus marcas y espacio en los estantes de abarroterías. Compra del consumidor es empujada por TV nacional. Anuncio de marcas por los "Big Ten" para proteger sus inversiones razonables en el desarrollo del reconocimiento del consumidor de marcas.

Acceso a Canales de Mercado

Altas tarifas para entrada y salida del proveedor en productos individuales, principalmente debido a gran número de agricultores tomando decisiones sobre cultivos, y al movimiento geográfico de lugares de origen dictado por condiciones de estacionalidad de climas y por proveedores extranjeros.

Contraídos por el dominio de los procesadores "Big Ten". Requerimiento de grandes entradas de capital con declinación aguda en el número de firmas medianas y pequeñas durante los últimos 10 años. Muchos han tenido que salir del negocio por la

Características

Productos Frescos

Productos Enlatados y
Congelados

intensa competencia de precios en un mercado declinante y otros (las operaciones más eficientes) han sido adquiridas por alguno de los "Big Ten" para aventajar sus posiciones de mercado de marcas. Esto limita los canales de mercado a los "Big Ten" o a las operaciones relativamente frágiles independientes.

Fluctuaciones
de Precios
del Mercado

Altamente volátiles debido a condiciones de suministro escaso y en exceso, y a oscilaciones grandes estacionales en el costo del transporte de suministros nacionales y del extranjero. El Costo nacional del transporte de productos frescos no está reglamentado y tiene gran impacto sobre los precios al por mayor. Precios al por menor de muchos productos tendrán oscilaciones anuales altas y bajas por sobre 150% y aún variaciones más altas cuando los lugares de origen son principalmente extranjeros.

Precios rígidos al por menor y al por mayor dictados por el dominio de alto volumen de los "Big Ten", en productos de bajo margen. Precios al por menor declinarán en 10-15% por cortos períodos cuando los productos de marca sean promovidos. Los costos de transporte nacionales están reglamentados sin variación de temporada en este elemento de costo.

3339R

50



