Proyecto NEPAI

Núcleo Especial para Análisis e Implementacion
Nicaragua Economic Policy Analysis & Implementation

MIFIN / MEDE

NICARAGUA: DESREGULACION DE LOS MERCADOS DE GRANOS BASICOS

Documento Elaborado por Eugenio Figueroa B

Preparado bajo Contrato USAID #524-0339-C-00-4015-00
Abril 1995
Managua, Nicaragua

INFORME FINAL
(VERSION PRELIMINAR)

NICARAGUA : DESREGULACION DE LOS MERCADOS DE GRANOS BASICOS

EUGENIO FIGUEROA B.[1]

ABRIL 1995

---

[1] Profesor del Departamento de Economía, y Director del Centro de Economia de los Recursos Naturales y el Medio Ambiente, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Universidad deChile (e-mail efiguero@econo_1 facea uchile cl, fax (562) 634-7342) Este trabajo se benefició del aporte de muchas personas que contribuyeron generosamente con su tiempo y su capacidad Se agradece a Ruth Ramirez (ENABAS), Carmen Vega (MAG), Orlando Siu (Prog Agric CONAGRO/BID/PNUD), Dino Siervo (USAID), José Lois (BID), Alfredo Guzmán (ENABAS), Briant Rudert (USAID) y Nelson Aguilera (P Univ Católica de Chile) Un muy especial reconocimiento se hace a Mario Tello y Robert Maushammer del Proyecto NEPAI, y a Duty Greene del Programa Agrícola CONAGRO/BID/PNUD

b

NICARAGUA:
DESREGULACION DE LOS MERCADOS DE GRANOS BASICOS

EUGENIO FIGUEROA B
ABRIL 1995

1. INTRODUCCION

Este documento constituye el Informe Final (Versión Preliminar) del trabajo de consultoría realizado por el consultor para CARANA CORPORATION bajo el contrato de asistencia tecnica de USAID/Nicaragua N° 524-0339-C-00-4015-00

La consultoría se realizó entre octubre de 1994 y abril de 1995 El consultor trabajó en Nicaragua entre el 31 de octubre y el 11 de noviembre de 1994, apoyado por el equipo técnico y administrativo del Proyecto NEPAI, adscrito al Gabinete del Ministerio de Economía y Desarrollo Realizó numerosas entrevistas con oficiales de gobierno, profesionales y técnicos de distintos ministerios, oficiales de organismos y agencias internacionales, empresarios y representantes del sector privado, dirgentes gremiales de diversas organizaciones, etc

Con la colaboración de dos ayudantes, los economistas Luis Figueroa D y Carlos Olguín P , el consultor realizó en Santiago de Chile, el trabajo estdístico y de análisis económico para el diagnóstico de la situción de la regulación en los mercados de granos básicos del país, así como para la elaboración de una proposición preliminar de posibles líneas de politica recomendables en virtud del diagnóstico realizado

Entre el 29 de enero y el 4 de febrero de 1995 el consultor viajó nuevamente a Nicaragua, donde presentó el Informe Preliminar de su trabajo, y con el apoyo del equipo técnico y administrativo del Proyecto NEPAI realizó reuniones de análisis y discusiones técnicas con profesionales del Ministerio de Agricultura, AID, Ministerio de Finanzas y Ministerio de Economía y Desarrollo Además, realizó entrevistas con personeros y oficiales de gobierno, profesionales y técnicos de agencias oficiales y de organismos internacionales

A partir de la evidencia obtenida en el segundo viaje a Nicaragua, entre febrero y abril de 1995 se elaboró la forma definitiva del presente documento en Santiago de Chile Este será ´presentado en Managua durante el mes de mayo próximo

2. LOS GRANOS BASICOS EN NICARAGUA

2.1 Agricultura y Granos Básicos

La agricultura constituye el sector más importante de la economia nicaraguense, siendo responsable por la generación de una cuarta parte (25%) del producto geográfico bruto (PGB) del país, aportando cuatro quintas partes (80%) de sus ingresos por exportaciones y dando empleo a un tercio (33%) de su población económicamente activa (BID, 1993)

Nicaragua no sólo es el país de Centroamérica con la mayor extensión territorial, sino que también el menos densamente poblado, ya que sus 13,1 millones de hectáreas de superficie total se encuentran ocupados por una población de 4,2 millones de personas (Cuadro 1) De su superficie total, 1,3 millones de hectáreas se encuentran cubiertas de agua, y de los restantes 11,8 millones de hectáreas de tierra, 5,1 por ciento se encuentra bajo cultivos anuales y perennes, 35,7 por ciento bajo pasturas, mientras que el 59,2 por ciento restante se encuentra cubierto de bosques o se destina a otros usos

De los 5,6 millones de hectáreas de suelos arables del país, alrededor del 64 por ciento es de propiedad privada, en tanto que el otro 36 por ciento constituye el sector agrario reformado De este último sector, sólo un tercio (33%) son propietarios individuales, y el resto son cooperativas Del total de tierras arables 21 por ciento se encuentra en propiedades privadas (grandes) de una extensión mayor a 140 hectáreas, y 44 por ciento en propiedades privadas (medianas y pequeñas) de menos de 140 hectáreas (USAID, 1994)

El producto agropecuario ha representado históricamente alrededor de un cuarto del producto interno bruto total de la economía (PIB), mientras que el componente agrícola del producto agropecuario total ha sido de entre 60 y 65 por ciento, y el componente pecuario de entre 33 y 39 por ciento (Cuadro 2) En 1993, 49 por ciento del valor agregado del subsector agrícola correspondió a productos de exportación, 37 por ciento a granos básicos y 14 por ciento a otros productos Por otra parte, del valor agregado total del subsector pecuario 76 por ciento fue generado por la ganadería bovina, 20 por ciento por la producción avícola y 4 por ciento por la porcina

CUADRO 1

CENTROAMERICA ESTRUCTURA TERRITORIAL, DE AREA CULTIVABLE, DEMOGRAFICA Y DE PRODUCCION DE GRANOS BASICOS, POR PAIS

(%)

	Territorio (1991)	Area Cultivable (1991)	Población Total (1993)	Población Rural (1993)	Producción de granos basicos (1993)
Centroamérica	100 0	100 0	100 0	100 0	100 0
Costa Rica	12 4	5 7	11 4	10 6	7 3
El Salvador	5 1	11 3	19 6	18 5	23 3
Guatemala	26 4	28 1	35 5	38 9	36 8
Honduras	27 1	32 1	18 9	20 3	18 0
Nicaragua	29 0	22 1	14 5	11 7	14 6

Fuente CEPAL, 1994

Se distinguen cuatro tipos básicos de productores agrícolas en Nicaragua En primer lugar, los productores de granos para la alimentación humana, como maíz blanco, arroz y frijoles La gran mayoría de estos productores son pequeños agricultores y campesinos, que siembran y cosechan para el autoconsumo, vendiendo sus excedentes de producción En el caso del arroz, este tipo de productores se encuentran entre los que cultivan el grano en las tierras altas, ya que los productores de arroz bajo riego son fundamentalmente grandes productores En segundo lugar, los productores de granos para la alimentación animal, como el sorgo y los frijoles soya para la producción de concentrados avícolas, que corresponden a grandes agricultores En tercer lugar, los productores de cultivos de exportación como café, en el que se encuentran tanto grandes como pequeños productores, sésamo, en el que predominan los pequeños productores, y algodón y bananos, en los que predominan los grandes productores Por último, los ganaderos, caracterizados por un amplio rango de pequeños así como de grandes productores

CUADRO 2

NICARAGUA

PRODUCTO INTERNO BRUTO TOTAL, AGROPECUARIO, AGRICOLA Y PECUARIO

(MILLONES C$ DE 1980)

AÑO	PIB TOTAL (1)	COMPOSICION PIB AGROPEC				PARTICIPACION PIB AGROPEC			
		PIB AGROPEC (2)	PARTICIP (1)/(2)	PIB AGRICOLA (4)	PIB PECUARIO (5)	PIB RESTO (6)	PIB AGRIC (4)/(2)	PIB PECUAR (5)/(2)	PIB RESTO (6)/(2)
			(%)				(%)	(%)	(%)
1981-84	22 192	5 478	24,7	---					
1985-87	21 273	4 827	22,7	---					
1988-90	18 249	4 358	23,9	2 815	1 436	107	64,6	33,0	2,4
1991-93	18 078	4 396	24,3	2 669	1 575	152	60,7	35,8	3,5
1990	18 113	4 478	24,7	2 887	1 491	100	64,4	33,3	2,3
1991	18 070	4 304	23,8	2 742	1 439	123	63,7	33,4	2,9
1992	18 148	4 430	24,4	2 727	1 565	138	61,6	35,3	3,1
1993	18 017	4 455	24,7	2 537	1 722	196	56,9	38,7	4,4

Cifras preliminares para 1993

Fuente Banco Central de Nicaragua (BCN)

2.2. Importancia de los Granos Básicos

La importancia de los granos básicos para Nicaragua se evidencia no sólo en el hecho de que estos cultivos representan algo más del 20 por ciento del total del valor agregado generado por su sector agrícola, sino que también por que ellos constituyen parte fundamental de la dieta nicaraguense (frijoles, maíz blanco y arroz), y especialmente de la de la población campesina pobre que los produce para su autoconsumo Asimismo, el sorgo constituye la base de granos de los concentrados alimenticios para la industria avícola nacional

La significación de los granos básicos para un país eminentemente agrícola como Nicaragua queda reflejada también en la alta proporción del área cultivada total que se destina a su producción En efecto, un promedio anual de 71 por ciento del total del área cultivada del país se dedicó a producir granos básicos durante las últimas tres temporadas agrícolas Asimismo, la superficie sembrada de granos básicos aumentó de 568 millones de manzanas en la temporada 1991/92 a 636 millones de manzanas en la temporada 1993/94 (Cuadro 3)

CUADRO 3

NICARAGUA AREA CULTIVADA TOTAL Y POR TIPO DE CULTIVO

(Miles de Mzs)

	1991/92	%	1992/93	%	1993/94	%
TOTAL	823,6	100	763,4	100	872,0	100
TRADIC	252,0	31	203,0	27	204,7	23
NO TRADIC			12,8	2	22,3	3
SOYA	4,0	0	4,5	1	9,5	1
GRANOS BASICOS	567,6	69	543,1	71	635,5	73

Fuente Castillo , 1994

Por otra parte, un país con las necesidades sociales de Nicaragua, que requiere con urgencia reactivar su economía para proveer trabajo, alimentación, salud, vivienda y educación a una población que mayoritariamente se encuentra en situación de pobreza, debe apoyar el fortalecimiento y desarrolllo acelerado de aquellos sectores que ofrecen mayores ventajas relativas para aportar a un rápido crecimiento de la actividad económica nacional En efecto, en 1993 más del 50 por ciento de los nicaraguenses se encontraban bajo la linea de pobreza y alrededor del 20 por ciento era indigente (Banco Mundial, 1993)

Debido a su alta tasa de crecimiento demográfico de 2,9-3,2 por ciento anual, a que exhibe la mas baja productividad del sector de granos básicos de la región centroamericana, y a que su economía todavía presenta una limitada capacidad para generar trabajo y reducir los altos niveles de desempleo existentes, Nicaragua presenta uno de los problemas más serios de seguridad alimentaria en el hemisferio Esta severa inseguridad alimentaria se caracteriza por una continua caída en la disponibilidad y consumo per cápita de alimentos durante los últimos 15 años, y en la creciente inhabilidad del país para cubrir sus déficits alimentarios mediante importaciones, debido a las dificultades de balanza de pagos que enfrenta (USAID, 1994) Asimismo, la disponibilidad per capita de granos básicos ha sido variable en los últimos diez años, y en 1992 la disponibilidad total para cada nicaragüense de los tres granos escenciales de su dieta - maíz, frijoles y arroz - era menor que hace una década (Cuadro 4)

De esta forma, el sector agrícola y particularmente el sector de gransos básicos, ofrecen al país una clara oportunidad para fortalecer su actividad, crear empleos, producir alimentos y generar exportaciones, debido a la probada vocación agroproductiva de sus suelos y su clima, y las reconocidas ventajas comparativas de que goza en variadas áreas de la producción agrícola Su dotación relativa de recursos naturales, sus menores costos relativos de los factores de producción y su ubicación respecto de los grandes centros de consumo internacionales constituyen ventajas evidentes que hacen del sector agroproductivo en general, y del sector de granos básicos en particular, los candidatos preferentes para liderar el crecimiento económico del país en el corto y mediano plazo

CUADRO 4

NICARAGUA INDICE DE OFERTA PER CAPITA DE GRANOS BASICOS

(1980-82 = 100)

Año	Arroz	Maiz	Frijoles
1980-82	100	100	100
1983	88	128	132
1984	91	115	136
1985	95	139	110
1986	90	101	106
1987	95	96	92
1988	52	85	79
1989	59	113	99
1990	75	95	102
1992	74	90	100

Fuente PAN

2.3. Características Generales de los Granos Básicos

2.3.1. Ciclos de cultivo

Para los cultivos anuales, como los granos básicos, se distinguen tres ciclos productivos principales en Nicaragua Son conocidos como "primera", "postrera" y "apante"

La primera corresponde al primer período de cultivo, que comienza con las lluvias del mes de mayo y termina con la cosecha que tiene lugar alrededor del mes de la "canícula", que corresponde a un período de 30 días de sequía que ocurre en la mitad de la estación lluviosa (julio/agosto) El segundo período de cultivo es la "postrera", que tiene su siembra en agosto y su cosecha en noviembre y diciembre El apante es el tercer ciclo de cultivo que ocurre en diciembre en la parte oriental de las montañas centrales

La mayor parte del maíz se produce en el ciclo de primera, mientras que el grueso de la producción de frijoles y sorgo ocurre en el ciclo de postrera En el ciclo de apante se producen casi exclusivamente frijoles

2.3.2. Maíz

El maíz ocupa practicamente la mitad (49%) del total de tierras dedicadas al cultivo de granos básicos (Cuadro 5) El maíz blanco se produce para el consumo humano, mientras que el maíz amarillo, de aptitud preferente para la alimentación animal, practicamente no se produce en Nicaragua

El maíz es un grano de producción básicamente campesina, cerca del 80 por ciento del maíz blanco es cultivado por pequeños productores en el ciclo de primera El mayor consumo del grano es en la forma de tortillas (75%), utilizandose también en la producción de nacatamales y bebidas refrescantes preparadas con azucar El maíz amarillo no es apto para producir harina utilizable en la producción de tortillas

CUADRO 5

NICARAGUA PARTICIPACION POR RUBRO EN EL AREA CULTIVADA DE GRANOS BASICOS

(Miles de Mzs)

RUBROS	1991/92	%	1992/93	%	1993/94	%
TOTAL	567,6	100	543,1	100	635,5	100
ARROZ	81,2	14	88,1	16	81,0	13
FRIJOL	135,7	24	130,0	24	164,3	26
MAIZ	282,2	50	250,0	46	312,8	49
SORGO	68,5	12	75,0	14	77,4	12

Fuente Castillo,1994

La producción de maíz ha crecido en forma persistente en los ultimos años, desde 236 mil toneladas métricas en 1991, a 250 mil en 1992, y a más de 300 mil toneladas métricas en 1993 (USAID, 1994)

La producción nacional de maíz se concentra en más del 72 por ciento en las regiones I, V y VI, que aportan con 24, 19 y 29 por ciento de la producció total, respectivamente Entre 1990 y 1992, los redimientos de maíz fueron de 1,22 toneladas/hectárea en promedio, que se comparan desfavorablemente con los rendimientos centroamericanos de 2 toneladas/hectárea y estadounidenses de 7,46 toneladas/hectárea

La deficientes condiciones técnicas en que se realiza en cultivo conducen a cosechas sobremaduras del grano, las que sumadas a otros factores provocan pérdidas de producción calculadas en alrededor del 20 por ciento Asimismo, el sistema campesino tradicional de secado y almacenaje, conocido como "tusa sobre trojas", ocasiona mermas post-cosecha del orden del 15-20 por ciento entre los pequeños agricultores, por efecto de la humedad excesiva y la depredación por roedores (Castillo, 1994)

A diferencia del maíz amarillo que es un bien ampliamente transado en los mercados internacionales, el maiz blanco constituye un producto básicamente no transable, que no se comercia ni está disponible en los mercados internacionales De esta manera, eventualmente pueden ocurrir importaciones de maíz blanco desde los países centroamericanos vecinos Algunas importaciones de maíz amarillo se han realizado en los últimos años desde EE UU , México y Viet Nam (USAID,1994)

2.3.3. Frijol

La produción de frijol abarca aproximadamente la cuarta parte (26%) de la superficie total de tierra dedicada a los granos básicos en Nicaragua (Cuadro 5) Practicamente todo el frijol (99%) es producido por pequeños y medianos productores durante el ciclo de postrera, que generalmente sigue al primer ciclo en que se ha cultivado maíz Junto al maíz, el frijol constituye el otro componente principal de la dieta nacional, y así como el primero es tradicionalmente un cultivo de subsistencia, el frijol representa un cultivo generador de ingresos Esto es especialmente cierto para los pequeños productores debido al alto precio relativo de este grano, su baja perecibilidad y su adaptación al cultivo manual

El cultivo del frijol se concentra en las regiones V y VI, que aportan con alrededor del 50 por ciento de la producción total del país En los años 1990 a 1993 se han producido aproximadamente 1,39 millones de quintales de frijol al año en Nicaragua Los rendimientos promedios son de cerca de 0,62 toneladas/hectárea, que se comparan favorablemnte con los de 0,53 tonelas/hectárea para Centroamérica y desfavorablemente con los de 1,7 toneladas/hectárea que existen en EE UU y que son los más altos del mundo

Debido al deficiente manejo y las precarias condiciones de infraestructura de almacenaje que le provee el productor, el frijol muestra pérdidas post-cosecha del orden del 8 por ciento en Nicaragua (Castillo, 1994)

2.3.4. Arroz

Alrededor de un 13 a 15 por ciento del total de suelos dedicados a la producción de granos básicos se destina a la producción de arroz (Cuadro 5) Constituye un alimento considerado "superior" en la dieta nicaraguense, en el sentido que al aumentar el ingreso de las personas sustituye al maíz El consumo nacional anual de arroz es de alrededor de 100 mil toneladas métricas, de las cuales el país debe importar aproximadamente la cuarta parte

El grueso de la producción nacional de arroz se concentra en las regiones IV y V, que aportan en conjunto alrededor del 40 por ciento del total producido La producción de arroz se realiza tanto por grandes productores que lo cultivan bajo condiciones de irrigación, como por pequeños productores de las zonas altas Se estima que existen unos 100 productores de riego y alrededor de 5 mil productores de secano en el país Los productores de riego se ubican preferentemente en los Valles de Sébaco y Malacatoya, realizan dos siembras al año, de invierno y verano, y constituyen un sector productivo mucho más moderno que el de los pequeños productores de secano Sin embargo, estos productores emplean niveles variables de tecnología y mecanización, se encuentran así, algunos productores que utilizan sofisticadas tecnologías e insumos, como semillas certificadas, pesticidas de generación reciente y fumigación aérea, y otros productores con mucho menores niveles tecnológicos

Los grandes productores de arroz están organizados en la Asociación Nacional de Arroceros (ANAR), y se encuentran integrados a la cadena agroindustrial del ramo, que incorpora los aproximadamente 25 trillos arroceros que existen en el país De esta forma, estos productores realizan por si mismos las labores de prelimpieza, secado, trillado y comercialización del arroz que producen

Los pequeños productores de secano, por su parte, realizan una sola siembra al año, en la época de invierno, y utilizan básicamente tres modalidades de producción espeque, con bueyes y tecnificada No cuentan con infraestructura de tratamiento y sólo algunos están integrados a la cadena agroindustrial del rubro, por lo que en general deben contratar los servicios de secado, limpieza y trillado Tampoco cuentan con capacidad de almacenaje, por lo que la mayoría debe vender en forma inmediata durante la época de cosecha, cuando los precios se encuentran en sus niveles más bajos (Castillo, 1994)

Uno de los mayores problemas existentes en la producción de este grano son los bajos rendimientos que la caracterizan El rendimiento promedio de la producción de arroz entre 1990 y 1992 en Nicaragua fue de apenas 1,82 toneladas/hectárea, es decir, una cuarta parte más bajo que el rendimiento promedio para la región centroamericana que fue de 2,51 toneladas/hectárea, solamente algo más de la mitad del rendimiento promedio del mundo que fue de 3,52 toneladas/hectárea y menos de un tercio del mayor rendimiento mundial de 6,21 toneladas/hectárea que detenta EE UU (USAID, 1994)

2.3.5. Sorgo

El sorgo participa con aproximadamente 13 por ciento de la superficie total destinada a los granos básicos (Cuadro 5) El sorgo rojo constituye un buen sustituto del maíz amarillo y representa el grano más importante para la alimentación animal producido en Nicaragua Aunque más de las cuatro quintas partes (80%) del cultivo de sorgo es de la variedad roja para la producción de concentrados animales, preferentemente avícolas, se producen en Nicaragua cantidades significativas de sorgo blanco o "millón", sustituto del maíz blanco, destinadas al consumo humano

El sorgo es producido preferentemente por medianos y grandes productores que cultivan la variedad roja para consumo animal Estos productores cuentan con la Asociación Nacional de Productores de Sorgo (ANPROSOR) Los pequeños productores sorgueros se concentran en el cultivo de la variedad blanca para consumo humano

El volumen de producción en los ultimos años ha promediado los 1,55 millones de quintales anuales, que se concentra en las regiones II y IV, con el 47 y 23 por ciento del total producido en el país, respectivamente (Castillo, 1994)

La industria avícola del país consume actualmente alrededor de 90 mil toneladas métricas de granos forrajeros al año, y compra domésticamente 64 mil toneladas métricas de sorgo Las empressas procesadoras de concentrados animales generalmente cancelan a los productores de sorgo hasta con 90 días de plazo, con lo que financian parcialmente su actividad (USAID, 1994) Los problemas de alta concentración de tanino en el sorgo de producción doméstica hace que la industria de concentrados prefiera el maíz amarillo importado, pero tiene dificultades financieras para traerlo al país

El rendimiento promedio de la producción sorguera nicaragüense fue entre los años 1990 y 1992 de 1,77 toneladas/hectárea, lo que es casi un 30 por ciento superior al promedio mundial, pero inferior al promedio centroamericano que supera las 2,5 toneladas/hectárea

3. LOS GRANOS BASICOS EN EL CONTEXTO DE LA ECONOMIA DE NICARAGUA

Para analizar los mercados de los granos básicos en Nicaragua es necesario estudiar primeramente la evolución del contexto económico general del país durante las últimas décadas, debido a que ella explica en buena parte la actual situación de estos mercados

Después de la crisis económica de los años 1930, y durante la severa depresion que afectó a los mercados internacionales en el período que se prolongó desde entonces hasta 1945, la economía de Nicaragua pasó por una etapa de estancamiento que duró hasta el término de la Segunda Gran Guerra

A partir de 1950 el país tuvo tasas de crecimiento económico de más del 5 por ciento anual por un lapso de 25 años, y de 1,2 por ciento anual en los dos años anteriores a la revolución Sandinista de 1979 (Cuadro 6) El motor del crecimiento en el período 1950-1978 fue el sector exportador El valor de las exportaciones totales, en moneda de cada año, creció desde US$ 42 millones en 1955 a US$ 567 millones en 1979 (Medal, 1993)

CUADRO 6

NICARAGUA TASAS DE CRECIMIENTO DEL PIB REAL

1950 - 1960	5,4
1960 - 1970	6,5
1970 - 1975	5,6
1975 - 1978	1,2
1980 - 1985	0,6
1985 - 1990	(4,0)
1991	(0,7)
1992	(0,8)
1993	-1,0

Nota en 1979 la tasa de crecimiento fue negativa (-25,8%)

Fuente Banco Mundial y Banco Central de Nicaragua

Una característica central y persistente de la economía nicaraguense ha sido su alta dependencia de un reducido número de exportaciones agrícolas y agroindustriales En efecto, en los años 1960 las exportaciones agrícolas y agroindustriales representaban un 96 por ciento de las exportaciones totales del país, proporción que cayó apenas al 88 por ciento en 1979, después de dos décadas de intento de industrialización forzada y desarrollo "hacia adentro" En 1992, la participación de las exportaciones agrícolas y agroindustriales en el total exportado del país volvió a subir, alcanzando el 90 por ciento (Cuadro 7) Los principales productos exportados han sido tradicionalmente café, algodón, azúcar y carne (Cuadro 8)

CUADRO 7

NICARAGUA EVOLUCION DE LAS EXPORTACIONES AGRICOLAS Y AGROINDUSTRIALES

(US$ MILLONES)

	1960	1970	1979	1992
Exportaciones agrícolas y Agroindustriales (1)	60 5	150 3	496 5	192 6
Exportaciones Totales (2)	62 9	178 6	566 5	214 5
Participación %	96	84	88	90

Fuente Banco Central de Nicaragua

CUADRO 8

NICARAGUA ESTRUCTURA DE LAS EXPORTACIONES, 1955-1992

(%)

	1955	1960	1970	1981	1990	1992
Export Totales	100 0	100 0	100 0	100 0	100 0	100 0
Café	34 9	30 0	12 1	26 6	21 0	20 8
Algodón	42 9	26 4	25 0	24 0	11 4	12 4
Azucar	1 1	5 3	5 5	9 9	10 7	8 8
Carne	1 6	7 5	15 1	4 5	20 0	18 8
Ajonjolí	2 1	3 9	1 4	1 5	1 8	1 9
Otros	17 4	26 9	40 4	33 0	35 0	52 3

Fuente Banco Central de Nicaragua

3.1. Gobierno de Somoza

Durante el gobierno de Somoza imperaba en los mercados de granos básicos un sistema de intervencionismo indirecto, en el que el Instituto Nacional de Expotaciones e Importaciones (INCEI) tenía un rol primordialmente en la regulación y administración de las importaciones y exportaciones de productos agropecuarios del país

En lo referente a los granos básicos, el énfasis de las tareas del INCEI estaba puesto en proveer servicios de almacenamiento, secado y fumigación para los productores medianos y grandes, además de manejar los stocks de emergencia de estos granos y dar información permanente sobre los mercados internacionales de productos agrícolas (López y Spoor, 1993) Es así que durante el régimen de Somoza el INCEI nunca alcanzó a comprar más del 5-10 por ciento de la producción nacional de granos básicos (Medal, 1993 y Spoor, 1994a)

Sin embargo, existe cierto consenso respecto de que, a pesar del limitado nivel de intervención en los mercados de granos básicos y de bienes agrícolas en general, la política de precios para los granos básicos durante este período se orientó a reducir el costo de la canasta alimentaria de los sectores urbanos Como ocurrió en muchos otros países latinoamericanos, esta política con claro sesgo anti-agrario y pro-urbano se implementó con el propósito de favorecer el proceso de sustitución de importaciones, y en especial su aspecto de industrialización forzada, que requería de una fuerza laboral radicada en las ciudades

En los años 1960 y parte de los 1970 de intervencionismo indirecto y limitado se desarrolla el modelo agro-exportador que condujo a las altas producciones y exportaciones de

productos agrícolas y pecuarios en general, y de granos básicos en particular, que fueron las responsables de que a Nicaragua se le llegara a conocer como el "granero de Centroamérica" Sin embargo, en los dos últimos años del régimen de Somoza cae parcialmente el dinamísmo anterior de los sectores agroproductivos

3.2. Gobierno Sandinista

Con el advenimiento del gobierno Sandinista a fines de la década de los setenta la situación de los mercados de granos básicos cambia radicalmente, como consecuencia del cambio en el sistema económico imperante en el país En efecto, la revolución Sandinista de 1979 impone un sitema económico caracterizado por una amplia y profunda intervención del Estado en todos los sectores de la economía, basado en el modelo de sustitucion de importaciones y desarrollo hacia adentro

Al igual que en los otros países en que este modelo de desarrollo se implementó, la idea fundamental fue centralizar en la burocracia estatal gran parte de las decisiones de producción, comercialización y consumo de la economía De esta forma se pusieron en ejecución amplias políticas de fijación de precios, de distribución de variados subsidios a la producción y el consumo, de restricción a la comercialización doméstica y el comercio externo de productos y mercancias, de centralización de la banca y las actividades financieras, etc

En el contexto de los mercados de granos básicos la intervención estatal se manifestó en la implementación de la Empresa Nacional de Alimentos Básicos (ENABAS), entidad estatal que reemplazó al INCEI y que llegó a controlar practicamente el cien por ciento de los mercados de estos granos (USAID, 1994) En una perspectiva agrícola más general, el modelo Sandinista se caracterizó también por la implementación de un amplio proceso de reforma agraria

Como ocurrió en los otros países que adoptaron el modelo, también en Nicaragua el alto grado de intervencionismo produjo enormes distorsiones en la asignación de los recursos de la economía, que redundaron en ineficiencias en la producción, comercialización y consumo, pérdida de la competitividad de los productos generados domésticamente, e importantes deficiencias en el abstecimiento de productos básicos

La implementación del modelo de intervención estatal del Sandinismo durante los años 1979 a 1990 ocurrió además, en un ambiente de creciente actividad bélica y crisis económica al interior del país, y de importantes cambios político-económicos en la región latinoamericana En efecto, durante la década de los ochenta, mientras se pone en ejecución el modelo Sandinista en Nicaragua, el resto de los países latinoamericanos que habían seguido políticas económicas similares a las que intentaba implementar el Sandinismo en ese momento iniciaban un cambio radical en sus modelos de desarrollo, motivados por el agotamiento del modelo sustituidor de importaciones, el fracaso de la estrategia de desarrolo hacia adentro y la grave crisis de la deuda externa que enfrentaban, agravada por problemas de déficits fiscales y desequilibrios de balanzas de pagos

La fuerte intervención de ENABAS en los mercados de granos básicos se caracterizó por una política de precios subsidiados al consumidor y precios de garantía al productor Esta empresa llegó practicamnete a monopolizar el comercio mayorista de granos básicos del pais e intervino también en los eslabones hacia delante de la cadena distribución minorista de estos productos

Entre 1982 y 1988 se establecieron los llamados "tranques", que correspondian a zonificaciones territoriales para la comercialización de los granos básicos que impedían el libre desplazamiento de éstos entre regiones De esta manera ENABAS llegó a ejercer un poder casi monopsónico en los mercados de granos básicos de todo Nicaragua, alcanzando ya en la temporada 1981/82 una participación sin contrapeso en el acopio y manejo de la producción comercializable de estos productos (Cuadro 9)

CUADRO 9

NICARAGUA PROPORCION DE LA PRODUCCION NACIONAL DE GRANOS BASICOS ACOPIADA POR ENABAS, 1980/81-1991/92

(%)

	MAIZ	FRIJOL	ARROZ	SORGO
1980/81	13,8	31,7	21,0	57,0
1981/82	20,1	43,5	46,2	74,5
1982/83	20,2	59,4	59,9	75,2
1983/84	21,6	43,9	61,4	56,5
1984/85	26,9	24,2	55,6	54,4
1985/86	25,1	13,4	39,5	59,7
1986/87	14,8	15,7	68,1	45,5
1987/88	24,3	6,8	46,8	46,1
1988/89	13,1	9,2	15,7	29,4
1989/90	15,9	3,3	16,6	40,1
1990/91	9,7	11,4	5,5	34,9
1991/92	3,6	3,1	4,0	0,3
1992/93	1,9	1,9	0,6	0,4
1993/94	0,43	2,4	1,8	1,8

Fuente ENABAS,1994c

Mediante la promoción de la organización de cooperativas campesinas, el otorgamiento de créditos agrícolas fuertemente subsidiados y el acceso preferencial al capital de trabajo, ENABAS dominó los mercados de maíz y frijol hasta por lo menos el ciclo agrícola 1984/85 Asimismo, subsidiando el crédito a los grandes productores, reestructurándoles sus deudas y subvencionándoles sus insumos productivos,controló en gran medida los mercados del arroz hasta la cosecha 1986/87 y del sorgo industrial hasta la temporada 1988/89 (López y Spoor, 1993)

La intervención de los mercados por ENABAS, sumada al proceso de reforma agraria que se implementaba, los graves conflictos bélicos que afectaban a algunas zonas y la crisis económica que se generalizaba en el país, produjo la desarticulación y desintegración de los sistemas de comercialización previamente existentes en los mercados de granos básicos del país Además, ENABAS conformó un sistema global que intervenía ampliamente en los mercados de los granos básicos, por una parte, y en la comercialización directa de productos de primera necesidad para los consumidores, por otra De esta forma la empresa estatal se constituyó en nexo directo entre el productor y el consumidor, contribuyendo a la desintegración del sistema de comercialización rural que había predominado anteriormente en el país, y que se veia afectado por las medidas legales que restrigían su actividad y los subsidios estatales al transporte que formaban parte de la política de control de precios

En efecto, la política de precios pan-territoriales, que otorgaba importantes subsidios al transporte, fue una de las causas del desplazamiento y la eliminación de los comerciantes de la cadena tradicional de mercadeo rural del país La desaparición de este estrato de agentes comercializadores tuvo también un efecto negativo en la producción, ya que se dificultó grandemente el aprovisionamiento de insumos e implementos necesarios para las labores agroproductivas La burocracia estatal de ENABAS no era capaz de sustituir las tareas que la destrucción del sistema preexistente de comercialización iba dejando sin satisfacer El resultado fue una ostensible desarticulación del sistema de comercialización que debía permitir el flujo de mercancias, insumos y productos desde y hacia las zonas rurales de producción

Las ineficiencias que el intervencionismo imponía en la asignación y utilización de los recursos de la economía llevaron a las inevitables escaseces de oferta y problemas de aprovisionamiento en los mercados De esta manera surgieron los mercados paralelos, que en el caso de los granos básicos correspondían a canales de comercialización ajenos a los que intentaba imponer ENABAS

Se creó así un sistema de comercialización inspirado en buscar las formas más seguras y menos costosas de evadir el aparato estatal y sus controles, y no en la manera de llevar el mejor producto y al menor precio desde el productor al consumidor Esto necesariamente

produjo un sistema de comercializar los granos básicos ineficiente, proclive a la especulación y en el que no se invertía en infraestructura de procesamiento, almacenaje ni transporte

La política de intervención de ENABAS tenía un objetivo claro de apoyo y subsidio al consumidor urbano, a pesar de lo cual, intentaba ofrecer un precio de garantia al productor Sin embargo, los problemas de ineficiencia del sistema instaurado llevaron a que la distribución de alimentos se fuera deteriorando progresivamente y ENABAS tuviera cada vez mayores problemas para acopiar e intervenir en la comercializacion de los granos básicos

Lo anterior llevó a las autoridades Sandinistas a implementar diferentes reformas que intentaban superar los problemas existentes en la comercialización de granos basicos del país Es así que a principios de 1985, por ejemplo, el gobierno inicia un proceso de liberalización parcial de precios y de la comercialización Los mercados de maíz y de frijol fueron gradualmente liberalizados y los campesinos ganaron mayor acceso a los canales paralelos (no-oficiales) de mercadeo, a pesar de que ENABAS se mantuvo como la fuerza predominante en el proceso de comercialización

Según algunos analistas, la liberalización parcial de los mercados de 1985 desató la inflación que estaba latente y reprimida, provocando el incremento galopante de los precios de los años siguientes Los precios de garantía al productor lo mismo que los precios de acopio efectivamente pagados por ENABAS se incrementaron a menor ritmo que lo que lo hacía la inflación, con lo que los precios reales recibidos por los productores quedaron muy rezagados (Medal, 1988) Se incentivó así la participación en los mercados paralelos y negros, especialmente para los medianos y grandes productores, ya que los pequeños agricultores y las cooperativas estaban amarradas a la red estatal de comercialización Sin embargo, también las expectativas de los pequeños agricultores de poder participar de las ganancias de los mercados paralelos jugaron un papel En efecto, los incrementos en la producción de sorgo y maíz evidenciados después de la liberalización de 1985 parecen responder primordialmente a este efecto de expectativas

La liberalización de 1985 alcanzó preferentemente a los granos básicos de producción fundamentalmente campesina - maíz y frijol -, ya que los mercados de granos típicamente producidos por agricultores medianos y grandes - arroz y sorgo - se mantuvieron bajo control estatal, y los cultivos de exportación como el maní, el ajonjolí y el frijol soya permanecieron bajo el monopólio comercializador del gobierno Asimismo, la mayor parte de los "tranques", o zonas de confinamiento geográfico para el mercadeo de un producto, fueron eliminados, aunque algunos permanecieron hasta 1988

En 1988-1990 el gobierno Sandinista implementó una nueva liberalización de los mercados, esta vez de mayor amplitud Se persiguió entonces que ENABAS dejara su rol de

ente regulador supremo para convertirse en "un agente más " de un mercado libre de granos básicos A esta empresa estatal le fue asignada una función más comercial para competir con el sector privado

A partir de estas reformas ENABAS comienza a perder preeminencia en los mercados de granos básicos, especialmente en el de los frijoles De esta manera, a comienzos de 1990 los mercados domésticos de granos básicos estaban liberalizados y desregulados en su mayor parte Sin embargo, los cultivos de exportación seguían bajo control estatal

Aunque en el papel ENABAS se comportaba como "un agente más" que competía con los agentes privados en los mercados de granos básicos, en la realidad operaba con una flota de transporte altamente subsidiada y, además, tenía acceso al crédito también subsidiado del Banco Nacional del Desarrollo (BANADES) Asimismo, para los productores de granos básicos el crédito, los insumos productivos e incluso, muchas veces, la misma venta de sus productos quedó todavía en manos del Estado

Asimismo, el control que ENABAS mantenía sobre las importaciones del gobierno y las donaciones extranjeras le otorgaban todavía una importante influencia en los mercados de granos básicos Es así que 1988, y a pesar de la reforma en curso, ENABAS participó con casi el 62 por ciento de la oferta bruta total de arroz, alrededor del 23 por ciento de la de maíz, y practicamente el 39 por ciento de la de frijol (López y Spoor, 1993)

A pesar de lo parcial y limitada que fue la liberalización de 1985, y de la ventajosa posición con que competía ENABAS con el resto de los agentes comercializadores después de la reforma de 1988, en algunos casos se rearticuló, aunque parcialmente, la cadena de comercialización rural tradicional Sin embargo, nunca llegó a reconstituirse completamente el sistema de comercialización existente antes de 1979, particularmente en lo relacionado con la comercialización de "doble vía", es decir, aquella que saca productos agrícolas de las zonas rurales, e ingresa a ellas insumos productivos y productos de consumo

Estas reformas liberalizadoras ocurren en un contexto de profundas distorsiones en todo el sistema económico del país, afectado por un estado de guerra interna y graves problemas de abastecimiento, que redundan en una hiperinflación descontrolada A pesar de que parte de las mayores distorsiones en los precios fueron reducidas con las medidas de liberalización y las políticas monetarias, fiscales y crediticias más consistentes y prudentes implementadas en esos años, el Frente Sandinista de Liberación Nacional perdió las elecciones de febrero de 1990

3.3. Gobierno de la UNO

Después de su victoria en las elecciones, el nuevo gobierno de la UNO que toma el poder en 1990 debe iniciar un proceso de profundas reformas en Nicaragua En este proceso de reformas se mezclan, por necesidad de las circunstancias, un urgente plan de estabilización económica, destinado a alinear las más importantes variables macroeconómicas de una economía fuera de control, un indispensable esfuerzo de pacificación y reconstrucción, requerido por la situación de guerra interna que había azotado por años al país, y, un inevitable ajuste estructural de la economía, necesario para realizar la transición desde un sistema centralmente planificado y orientado hacia adentro a uno de libre mercado y orientado hacia el mundo

Debido a las condiciones en que había heredado la economía nacional del gobierno Sandinista, la entrante administración de la UNO debió dedicar los tres primeros años de gobierno a estabilizar el funcionamiento del sistema económico Como resultado de las políticas de estabilizació y ajuste implementadas, la inflación fue controlada, alcanzando un mínimo de 3,9 por ciento en 1992, record para la década, mientras que el mismo año el PGB creció por primera vez en nueve años, alcanzando un 0,8 por ciento (CEPAL, 1993)

Respecto de los mercados de granos básicos, el gobierno de la UNO continuó, extendió y profundizó la liberalización que venia implementando desde 1985 y 1988 el régimen Sandinista Aplicó una amplia estrategia de liberalización en todo el subsector de granos básicos, que se describe en las secciones de más adelante, y que tuvo como objetivos centrales la desregulación de los mercados de estos granos, por una parte, y la rearticulación de los sistemas de comercialización de estos productos, por otra

4. REGULACION EN LOS MERCADOS DE GRANOS BASICOS DE NICARAGUA

Para el propósito central de este trabajo, resulta fundamental determinar el actual estado de las regulaciones en los mercados de granos básicos del país

El análisis realizado en las secciones anteriores sobre la evolución ocurrida en las últimas décadas en los mercados de granos básicos permite entender que las políticas de regulación implementadas en estos mercados por las distintas autoridades económicas han tenido cambios dramáticos en los años recientes Del mismo análisis resulta evidente también, que para comprender el grado de regulación actualmente existente en los mercados de granos básicos del país se requiere estudiar el contexto general de la desregulación y desintervención de la economía nicaraguense ocurridas en los últimos años

4.1. Liberalización Económica y Comercial

Al iniciar su mandato en 1990, el actual gobierno de la UNO debió encarar en forma urgente la difícil situación económica por la que atravezaba el país a consecuencia de los graves desequilibrios macroeconómicos heredados del régimen anterior Estos desequilibrios fundamentales correspondían a un proceso de hiperinflación desatada, un tipo de cambio severamente desalineado hacia la sobrevaloración y una pesada mochila de deuda externa de US$ 10 mil millones, equivalente a 33 veces el valor de las exportaciones totales del país (Medal, 1993)

El gobierno formuló entonces una estrategia de estabilización macroeconómica y de reforma de la economía El proceso que implementó la estrategia siguió los lineamientos típicos de los programas de ajuste estructural diseñados y promovidos por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) en otros países de la región

4.1.1. Estrategia de estabilización

Los elementos centrales de la estrategia de estabilización fueron una adecuado manejo de los agregados monetarios y una armonización del tipo de cambio con las verdaderas condiciones y posibilidades de la economía y su sector externo En 1990 el gobierno introdujo una nueva unidad monetaria, el córdoba oro, a la que fijó una paridad unitaria con el dolar estadounidense El córdoba oro fue utilizado al comienzo solamente como unidad de cuenta, sin embargo gradualmente reemplazó a la moneda anterior - el córdoba - que había sido creado sólo dos años antes por el gobierno Sandinista En marzo de 1991 se convirtieron los antiguos córdobas en córdobas oro, a una tasa de 5 millones de la vieja moneda por un córdoba oro Con esto se puso término a un período de varios meses en que circularon las dos monedas

Para eliminar la sobrevaloración de los tipos de cambio heredada del gobierno Sandinista, en mayo de 1990 el BCN devaluó en 100 por ciento la tipo de cambio del mercado paralelo y en 50 por ciento el tipo de cambio oficial Posteriormente forzó una convergencia gradual de estas tasas de cambio hasta llegar en tres meses a su virtual unificación de agosto del mismo año En marzo de 1991, se devaluó nuevamente el tipo de cambio pasando de C$1 por US$ 1 a C$5 por US$ 1 En forma paralela ocurrió la conversión antes mencionada de los viejos córdobas en córdobas oro

Utilizando el nuevo tipo de cambio como ancla nominal y restringiendo la cantidad de dinero circulante, a través de cambiar el financiamiento del déficit fiscal vía emisiones monetarias por su completo financiamiento vía recursos externos, la estrategia de estabilización de la autoridad dió resultados, poniendo un brusco final a la hiperinflación (Cuadro 10)

El BCN continuó desde entonces con una política monetaria cautelosa, orientada a mantener la estabilidad en los precios y el tipo de cambio Los agregados monetarios se mantuvieron bajo control, eliminando el crédito que financiaba al gasto público deficitario y alimentaba la inflación, controlando el crédito doméstico de acuerdo al crecimiento real de la demanda por activos financieros de la economía, manteniendo tasas de interés positivas y restringiendo el crédito del BCN a las instituciones financieras De esta forma, se mantuvo controlado el nivel general de precio de la economía y se pudo mantener el tipo de cambio hasta enero de 1993, en que se adoptó una nueva devaluación que dejó el tipo de cambio en C$ 6 por US$ 1 Desde entonces la autoridad monetaria ha seguido fiel a los propósitos estabilizadores de su política monetaria y cambiaria

CUADRO 10

NICARAGUA TIPOS DE CAMBIO E INFLACION, 1990,1991

	TASA DE CAMBIO OFICIAL	TASA DE CAMBIO MERCADO NEGRO	TASA DE INFLACION
1990	(C$/US$)	(C$/US$)	(%)
Enero	42 779	54 823	25,9
Febrero	46 380	66 571	14,7
Marzo	46 380	101 750	15,0
Abril	53 289	130 333	36,2
Mayo	114 516	248 065	116,4
Junio	239 500	307 167	100,6
Julio	418 387	515 484	86,4
Agosto	720 645	788 871	82,5
Septiembre	1 070 333	1 177 667	58,8
Octubre	1 377 419	1 464 839	30,5
Noviembre	1 745 000	1 835 333	33,0
Diciembre	2 404 839	2 571 935	47,5
1991			
Enero	3 453 548	3 681 613	5,19
Febrero	4 694 643	5 557 143	41,98
Marzo	5	4,87	261,15
Abril	5	5,07	20,29
Mayo	5	5,17	-6,39
Junio	5	5,15	-7,06
Julio	5	5,19	0,88
Agosto	5	5,20	-1,72
Septiembre	5	5,24	1,24
Octubre	5	5,25	5,9
Noviembre	5	5,21	0,95
Diciembre	5	5,29	-0,1

Fuente Banco Central de Nicaragua

4 1.2. Ajuste estructural

Las políticas de estabilización descritas han estado en íntima relación y forman parte también de la estrategia de ajuste etructural de la economía en que se ha empeñado el gobierno de la Presidenta Chamorro El ajuste estructural ha tendido a provocar una reasignación de los recursos de la economía de modo de explotar las ventajas comparativas de que goza el pais Para esto se ha buscado la apertura de la economía, se ha realizado una amplia liberalización comercial, se ha disminuído el tamaño del aparato público y se ha impulsado una liberalización financiera

4.1.2.1. Liberalización financiera

Los objetivos de la liberalización financiera del gobierno de la UNO fueron corregir las graves distorsiones en las tasas de interes, los incentivos al ahorro y las capacidades de la economía para financiar inversión, con que habia recibido el país del gobierno Sandinista En efecto, en el contexto de la acelerada expansión del crédito nominal ocurrida en la década de los ochenta, y a consecuencia del agudo proceso inflacionario que afectaba a la economía, las tasas de interés reales activas y pasivas resultaron negativas (Cuadro 11) La profundización del proceso, como resultado de la hiperinflación, condujo a una acentuada represión financiera en el país (Medal, 1993) Esta represión financiera se presentó en la economía nicaraguense con todos sus síntomas característicos tasas de interés reales negativas, sobrevaluación del tipo de cambio y controles de precios y salarios

Entre los precios relativos que distorsionó gravemente el intervencionismo estatal de los años 1980 se encontraban el precio de los recursos para financiar inversión (la tasa de interés) y el precio de las divisas extranjeras (el tipo de cambio) Esto, sumado a la estatización y reducción del sistema financiero del país, produjo los efectos negativos conocidos sobre el crecimiento de la economía y el desarrollo de Nicaragua en esos años

Con el diagnóstico y los propósitos de política enunciados, el gobierno de la UNO centró su estrategia de liberalización financiera del país en dos ejes principales a) la modificación de la política crediticia previamente existente, lo que implicaba fundamentalmente la liberalización de las tasa de interés, y , b) la reforma institucional del sistema financiero previamente existente, lo que significaba autorizar el funcionamiento de la banca privada nuevamente en el país, redefinir el rol de la banca estatal dentro de la nueva institucionalidad financiera, y diseñar y aplicar normas que garanticen la solvencia y estabilidad de la nueva institucionalidad financiera

CUADRO 11

CENTROAMERICA TASAS REALES DE INTERESES

%

	1991	1990	1991	1992
		Activas		
Costa Rica	14,5	11,0	12,3	14,2
El Salvador	2,0	(1,6)	5,0	0,1
Guatemala	(1 6)	(27,8)	9,1	11,4
Honduras	5,9	(3,5)	(5,2)	14,9
Nicaragua	(5,2)	(22,0)	19,4	20,3
		Pasivas		
Costa Rica	12,3	5,3	2,9	5,2
El Salvador	(1,0)	(1,1)	3,3	5,0
Guatemala	(4,2)	(29,7)	1,0	2,0
Honduras	(1,0)	(10,8)	(16,5)	6,6
Nicaragua	(5,7)	(25,1)	13,4	13,0

Fuente Consejo Monetario Centroamericano

4.1.2.1.a. Política crediticia

En el contexto de cambios en la política crediticia, en 1990 el gobierno implementó medidas tendientes a revertir la negatividad de las tasas de interés activas y pasivas, redujo el rango de las tasas de interés activas y estableció tasas pasivas anuales para los depósitos en córdobas oro, continuando con tasas mensuales para los depósitos en córdobas viejos

En 1991 la autoridad fijó mínimos para las tasas de interés tanto activas como pasivas La tasa de interés pasiva mínima fue fijada en 8 por ciento anual para los depósitos con libreta y en 12 por ciento anual para los depósitos a plazo La tasa de interés activa mínima, por su parte, se fijó en 14 por ciento para operaciones de corto plazo, y en 18 por ciento para operaciones de largo plazo

Estas medidas de liberalización parcial de las tasas de interés, sumadas a la detención de la inflación que producían las políticas de estabilización ya analizadas, lograron tasas de interés positivas en 1991 y 1992 y la reversión de la represión financiera de los 1980 (Cuadro 11)

En marzo de 1992 el gobierno decidió profundizar el proceso de liberalización de las tasas de interés activas y pasivas Se eliminó el piso de las tasas pasivas, determinandose que el BCN fijara tasas referenciales "no mandatorias" para depósitos a 30 dias El 20 de abril del mismo año, el Banco Central comunicó la liberalización de las tasas de interés para los créditos financiados con recursos propios de la banca comercial o con préstamos externos no avalados por el BCN Para los créditos financiados con recursos del Banco Central las tasas de interés quedaron determinadas por la política de redescuento La tasa de interés a cobrar para créditos de exportación financiados con recursos del BCN sería la LIBOR más un margen financiero que se establecería mediante un mecanismo de licitación Para créditos destinados a actividades agropecuarias se fijó una tasa especial de redescuento Asimismo, para créditos otorgados con fondos propios en córdobas, los bancos quedaban autorizados a aplicar formulas de reajustabilidad de valor, en cuyo caso no pueden aplicar tasas de interés variable Para créditos de corto y largo plazo otorgados con fondos del BCN, no habrá claúsula de mantenimiento de valor y la tasa de interés será variable y sujeta a revisión cada seis meses

La política de liberalización finaciera del actual gobierno excluye explícitamente el financiamiento inflacionario del crédito, a través de emisiones inorgánicas de dinero, lo que implica que la capacidad crediticia del sistema financiero queda determinada por la recuperación de cartera, el ahorro público y la disponibilidad de recursos externos (Medal, 1993)

4.1.2.1.b. Reforma institucional del sistema financiero

En el contexto de la reforma institucional del sistema financiero, la autoridad avanzó rápidamente en otorgar autorización para la reinstalación de la banca privada en el pais Asimismo, en términos de redefinir el papel de la banca estatal aún existen al interior del gobierno posiciones encontradas entre quienes abogan por su mayor reducción posible, e idealmente su extinción, y quienes postulan que una nueva y eficiente banca estatal de desarrollo tiene un importante papel que jugar en la nueva institucionalidad financiera Obviamente, esta última opción requeriría una profunda reforma de las previas estructuras de la banca pública

Respecto de buscar normas que garanticen la solvencia del sistema, se han producido algunos avances y algunas definiciones que tienden a garantizar la competitividad y eficiencia del sistema Con tal propósito, en febrero de 1992 se realizó la liquidación o fusión del Banco Inmobiliario, se disolvió CORFIN, y también en febrero de 1992 el FNI comenzó a operar como un banco de segundo piso

4.1.2.2. Liberalización comercial

Como se señaló más arriba, la política de ajuste estructural aplicada por el gobierno de la UNO al asumir el poder en 1990 buscaba volver a hacer congruentes la asignación y el uso de los recursos productivos de Nicaragua con sus ventajas comparativas La restructuración del sistema económico del país intentaba readecuar las potencialidades productivas de su base de recursos, incluída su población, de modo de aumentar la proporción de bienes transables en el total de su producto interno bruto y lograr reinsertar la economía nicaraguense en los mercados regionales y mundiales

La realidad histórica del país indica que los bienes transables de su economia siempre han provenido mayoritariamente de sus sectores primarios, específicamente de su sector agropecuario Ademas, dentro de los subsectores agrícolas los de granos básicos constituyen algunos de los con mayores posibilidades en una estrategia de apertura comercial y desarrollo hacia afuera

Por lo anterior, la liberalización comercial implementada entre 1991 y 1993 por el gobierno de la Presidenta Chamorro, como parte de su estrategia de ajuste global de la economía, debió necesariamente incorporar, entre varios otros, dos elementos centrales a) una reducción de los niveles de proteccionismo que imperaban en la economía, lo cual requería fundamentalmente de una fuerte desgravación arancelaria, y, b) una restructuración de los mercados de los granos básicos, lo que requería desregular los mercados y rearticular los sistemas de comercialización de estos productos en el país

4.1.2.2.a. Desgravación arancelaria

En realidad la altamente proteccionista y frondosa estructura arancelaria de Nicaragua provenía desde los años 1960 en que se implementó el modelo de sustitución de importaciones y la integración subregional

Es en este contexto que Nicaragua suscribe en 1958 el Convenio de Equiparación de Gravámenes a la Importación, que aplicaba tarífas específica y ad valorem a las importaciones proveniente de terceros países Once años más tarde, y debido a los problemas de balanza de pagos que los afectaban, los distintos países acordaron en el Protocolo de San José de 1969 imponer un gravamen adicional del 30 por ciento

La estructuras de comercio regional y de protección frente a terceros países que determinaron estos acuerdos comerciales se tradujeron, por una parte, en la liberación del comercio al interior de la región centroamericana y, por otra, en altos niveles de aranceles ad valorem de los países centroamericanos respecto del resto del mundo (Cuadro 12) Además del alto nivel de los aranceles promedios, existía una enorme dispersión dentro de estas estructuras arancelarias, ya que las tasas nominales de protección iban del 9 al 350 por ciento

CUADRO 12

CENTROAMERICA ARANCELES AD-VALOREM,

(%)

	Media No Ponderada	Media Ponderada
Costa Rica	51,5	36,6
El Salvador	47,6	25,4
Guatemala	50,1	26,2
Honduras	41,2	26,2
Nicaragua	54,4	35,8

Fuente BID

Ante la evidencia del fracaso a que les había llevado el excesivo proteccionismo de su mercado común, en enero de 1986 los países de la subregión firmaron el Convenio sobre Régimen Aduanero Centroamericano Este acuerdo cambió la codificación preexistente por una nueva basada en la nomenclatura de Bruselas, sólo mantuvo los aranceles ad valorem, eliminando todas las tarifas específicas, eliminó también la sobretasa del 30 por ciento que se había incorporado en el Protocolo de San José, redujo la tasa de protección nominal promedio previa y disminuyó considerablemente la dispersión de los aranceles, estableciendo un rango de protecciones nominales de entre 1 y 100 por ciento Paralelamente al tratado finalizó la vigencia del Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial que había sido parte fundamental en la arquitectura del mercado común subregional casi veinte años atrás

Por los niveles de las protecciones que imponía, así como por las diferenciaciones de aranceles para las distintas categorías de bienes importados que establecía, la estructura arancelaria resultante del acuerdo (Cuadro 13) tenía un marcado sesgo antiexportador para el sector de manufacturas, tal como el que tenía la del acuerdo de 1958 (Banco Mundial, 1989)

CUADRO 13

NICARAGUA ESTRUCTURA DE LOS ARANCELES , 1987
%

	Media	Desviación Estandar
Economia Global	21,3	20,9
Agricultura	19 1	18,7
Minería	7,2	4,3
Manufactura	21,7	21,1
Bienes de Consumo	32 6	24,3
Bienes Intermedios	13,7	13,4
Bienes de Capital	15,5	16,9

Fuente Banco Mundial

Cuatro años más tarde, en la reunión de San Salvador de 1990, los paises de la región pactaron el Arancel Uniforme Centroamericano, que disminuía considerablemente los grados de protección previos, pues les fijaba un techo de 20 por ciento y un piso de 5 por ciento, con franjas intermedias de 10 y 15 por ciento

Sin embargo, tiempo antes de la reunión de San Salvador, tanto Nicaragua como los otros socios del mercado común venían desde 1990 realizando rebajas arancelarias unilateralmente al Convenio Centroamericano En efecto, como parte de su programa de ajuste estructural de la economía, el gobierno de la UNO había iniciado en agosto de 1990 una reforma unilateral de su estructura de protección comercial, a través de una fuerte disminución de las tarifas a la importación y del Impuesto Selectivo al Consumo (ISC) (Cuadro 14) Esta reforma se extendió posteriormente hasta 1993 De esta forma la tasa de protección nominal promedio para la economía cayó consistentemente de 43,2 por ciento en enero de 1990 a 15,2 por ciento en diciembre de 1991 y a 14,8 por ciento en septiembre de 1992 (Medal, 1993 y MEDE, 1993) Para el sector agropecuario, la caída de la protección nominal promedio en las mismas fechas fue de 31,7 por ciento a 13,3 y 13,2 por ciento (Clemens, 1994) (Cuadro 15)

CUADRO 14

NICARAGUA MODIFICACIÓN PROTECCIÓN NOMINAL E ISC EN 1990

	Protección Nominal				ISC	
	Anterior		Posterior			
	Pond	No P	Pond	No P	Anterior	Posterior
Economia Total	27	50	12	23	10%-40%	Exento
Ind Manuf	31	51	14	24	41%-60%	10%
Bienes Consumo	41	83	19	39	61% o mas	20%
Bienes Intermed	20	28	9,6	12,7		
Bienes de Capital	20	28	9,6	12,7		

Fuente Medal, 1993

CUADRO 15

NICARAGUA PROTECCION NOMINAL

	1/1990	12/1991	9/1992	8/1993
Total economía	43,2	15,2	14,8	19,0
Sector agropecuario	31,7	13,3	13,2	21,4
Alimentos	51,2	16,1	15,7	31,0

Fuente MEDE ,1993

El 1 de marzo de 1993 entraron en vigencia el Sistema Arancelario Centroamericano (SAC) y algunas modificaciones al Derecho Arancelario a la Importación (DAI), aprobado por el Consejo Arancelario Aduanero Centroamericano el 9 de enero del año anterior El SAC implicó un ligero aumento en las tasas de protección nominal, de modo que en agosto de 1993, la tasa de protección nominal promedio para el conjunto de la economía se elevó a 19 por ciento, y para los sectores agropecuario y de alimentos se elevó a 21,4 y 31 por ciento, respectivamente (Cuadro 15)

Un aspecto interesante del SAC es que modificó la mayor protección relativa que la estructura arancelaria del Convenio sobre Régimen Aduanero Centroamericano de 1986 daba a los bienes finales respecto de los bienes intermedios y de capital En el arancel común de 1986, las importaciones competitivas de bienes intermedios y de capital tenían un arancel de entre 10 y 30 por ciento, mientras que las de bienes finales tenían unos de entre 35 y 90 por ciento (Medal, 1993) El SAC no sólo disminuyó este diferencial de aranceles que gravaba relativamente más a las importaciones de bienes finales, sino que tambien redujo la dispersión arancelaria de la previa estructura tarifaria de 1986

De acuerdo al SAC, los gravámenes comerciales de Nicaragua están actualmente compuestos por el Impuesto de Timbres Fiscales (ITF) y los ya mencionados Derecho Arancelario de Importación (DAI) e Impuesto Selectivo al Consumo (ISC), el que en la práctica constituye un derecho a la importación Los productos con origen en la subregion centroamericana están en su mayoría libres de todo gravamen, aunque un grupo reducido de fracciones arancelarias están gravadas con el ISC y el ITF Además, el acuerdo arancelario subregional le permite a Nicaragua mantener los niveles máximos de ISC hasta el 31 de diciembre de 1999, debiendo mantener la "preferencia centroamericana", que la obliga a recaudar dicho gravamen sin distingo de la procedencia de los productos

La actual estructura arancelaria establece niveles maximos para los derechos de internación, de 20 por ciento para el DAI, 15 por ciento para el ISC y 5 por ciento para el ITF, llegando por tanto a un techo arancelario total de 40 por ciento Sin embargo, casi el 75 por ciento de las fracciones arancelarias está excento del ISC, por lo cual el techo tarifario para esta mayoría de fracciones arancelarias del SAC es de 20 por ciento La política de desgravación arancelaria pretende reducir a sólo un 13 por ciento la proporción del total de productos gravados con el DAI, es decir, aproximadamente 750 fracciones arancelarias (Siu , Rose y Greene, 1994) Por otra parte, el nivel de gravamen mínimo para Nicaragua está fijado en 10 por ciento, que se descompone en 5 por ciento de ITF y 5 por ciento de DAI

En un trabajo reciente, Berlinski (1995) analiza el régimen arancelario actualmente vigente en Nicaragua así como su transición esperada hasta el año 2000 A mediados de 1994, el arancel legal computado, -- conformado por la suma del DAI, el ITF y el Arancel Temporal de Importación (ATI) --, comprendía 5 831 items de la nomenclatura arancelaria del Sistema Armonizado Como se muestra en el Cuadro 16, el arancel computado para el total de la economía era de 17,5 por ciento en promedio y mostraba una dispersión del 110 por ciento, que se considera elevada a pesar del reducido número de niveles o rangos arancelarios El rango arancelario de hasta el 10 por ciento concentra más de la mitad (51,2%) del total de items considerados, mientras que el rango arancelario de 10 a 20 por ciento concentra casi una cuarta parte de ellos (22,3%) El arancel computado para el sector agrícola resulta ser en promedio de 18,6 por ciento, levemente superior al calculado para el total de la economía (17,5%) Sin embargo, la dispersión del 40 por ciento que muestra la estructura arancelaria que grava al sector agrícola es mucho menor que la dispersión evidenciada para la economía en su conjunto (110%) Asimismo, para el caso de la agricultura la mayor concentración de los items afectados se encuentra en el rango arancelario de entre 10 y 20 por ciento, con casi un 45 por ciento del

total de ítems, y no en el rango de hasta 10 por ciento como ocurre para el total de la economía El primer rango arancelario, de hasta 10 por ciento, concentra sólo un 28,2 por ciento en el caso de la agricultura (Cuadro 16)

Para el sector de la minería, el arancel computado es en promedio de 12,2 por ciento, mientras que para el sector industrial alcanza a 17,5 por ciento La estructura arancelaria para la minería tiene una dispercion igual a la de la agricultura (40%), mientras que la de la industria es igual a la dispersión para toda la economía (110%) Además, la cantidad de ítems afectos en el sector industrial representa una proporción muy alta (89,9%) del total de ítems gravados por la actual estructura arancelaria del país Para el caso de la minería en cambio, el número de ítems afectos alcanza a sólo 118, o el 2 por ciento de todos los ítems afectos (Cuadro 16)

Actualmente se encuentra en proceso una racionalización de la estructura arancelaria programada hasta el año 2000, con modificaciones anuales (excepto en 1998) a partir de mediados de 1995 El Cuadro 16 presenta las estimaciones de la estructura arancelaria para los años 1996 y 2000 que implica el proceso de racionalización en marcha Se observa que las características estructurales identificadas para mediados de 1994 se mantienen, aunque los niveles promedio se reducen (Berlinski, 1995)

Para el año 2000 el arancel de toda la economía resulta ser en promedio igual a 15,9 por ciento, lo que representa una caída del 9,1 por ciento desde el nivel de 17,5 por ciento de 1994 Se mantiene para entonces, sin embargo, la elevada dispersión de la estructura arancelaria imperante en 1994 (de 110 por ciento) La concentración del 74 por ciento de los ítems afectos en los rangos arancelarios bajo el 20 por ciento imperante en 1994 se eleva al 75 por ciento en el año 2000 (Cuadro 16)

En el caso de la agricultura, el arancel promedio se reduce en un punto porcentual, cayendo desde el nivel de 18,6 por ciento de 1994 a uno de 17,6 por ciento en el año 2000, ello significa un reducción del 5,3 por ciento En el sector agrícola se evidencia además, un aumento de la concentración de la estructura arancelaria hacia los niveles arancelarios más bajos, mientras que en 1994 un 5 por ciento de los ítems se ve afecto a aranceles sobre el 30 por ciento y un 73 por ciento se ve afecto a aranceles inferiores al 20 por ciento, para el año 2000 el 100 por ciento de los ítems estará afecto a aranceles inferiores al 30 por ciento y un 75,3 por ciento a aranceles bajo el 20 por ciento (Cuadro 16)

CUADRO 16

NICARAGUA: ARANCEL AGREGADO* POR SECTORES; 1994, 1996 y 2000

Rango Arancelario	Total			Agricultura			Mineria			Industria		
	1994	1996	2000	1994	1996	2000	1994	1996	2000	1994	1996	2000
0-10	51 2	51 2	51 6	28 2	28 2	28 4	72 0	72 0	72 0	52 8	52 8	53 2
10 1-20	23 1	23 3	27 4	44 8	44 8	46 9	20 3	20 3	20 3	21 2	21 4	25 8
20 1-30	17 0	17 8	20 4	21 9	22 1	24 8	7 6	7 6	7 6	16 8	17 6	20 3
30 1-40	8 3	7 4	0 3	5 3	5 0					8 8	7 7	0 3
40 1-50	0 1	0 1	0 1							0 1	0 1	0 1
50 1 y más	0 3	0 3	0 3							0 3	0 3	0 3
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Items	5831	5831	5831	476	476	476	118	118	118	5237	5237	5237
Media	17 5	17 1	15 9	18 6	18 3	17 6	12 2	12 2	12 2	17 5	17 1	15 8
D S	19 1	18 7	18 0	7 7	7 0	5 8	4 5	4 5	4 5	20 0	19 6	18 8
Dispersión	1 1	1 1	1 1	0 4	0 4	0 3	0 4	0 4	0 4	1 1	1 2	1 2

(*) Arancel computado = DAI + ATP + ITF

Fuente Berlinski, 1995

De todo este análisis resulta evidente que la desgravación arancelaria ocurrida en los últimos años en Nicaragua y Centroamérica ha derribado en buena parte la muralla proteccionista que había levantado en torno de la economía nacional y regional la implementación de la política de sustitución de importaciones y desarrollo hacia adentro en la década de los setenta

El desmantelamiento del sistema proteccionista existente hasta comienzos de la presente década se caracteriza por una clara reducción de la enorme dispersión arancelaria que existía previamente y la marcada disminución de las tasas de protección preexistentes, especialmente en los bienes finales que tradicionalmente habían recibido gravámenes mayores que los que se le imponían a los bienes intermedios y de capital

La política de liberalización comercial implementada por el gobierno de la UNO tuvo además del componente de desgravación arancelaria otro de simplificación y agilización generalizadas de los mecanismos del comercio externo En efecto, se impulsó decididamente una estrategia de eliminación de los abundantes obstáculos y frondosas regulaciones burocráticas que existían previamente para realizar cualquier operación de comercio exterior en Nicaragua De esata manera, son escasas las restricciones al comercio actualmente en vigencia Entre las relacionadas con la agricultura, cabe mencionar la exigencia de licencia previa para importaciones de granos básicos desde Costa Rica, así como para productos lácteos, embutidos y otros productos que tengan restricciones en Costa Rica para ser exportados desde Nicaragua, el requisito de permiso de importación previa del MEDE para importaciones de café desde Costa Rica, la imposición de ocho requisitos a la importación de papas desde Guatemala, la exigencia de permiso del MAG a la importación de plantas, productos y subproductos de origen vegetal, y la autorización previa del Ministro y Vice-Ministro del MEDE para la importacion e azucar (Berlinski, 1995) Aunque es teóricamente posible que estas restricciones pudieran haberse transformado el un instrumento relevante de protección en Nicaragua (Berlinski, 1995), existe la impresión generalizada entre los productores y comerciantes del pais de que el comercio agrícola es actualmente muy expedito y que, en la práctica, la comercialización transfronteriza regional está completamente liberalizada

En los últimos años, también se eliminaron las restricciones y prohibiciones previas para la adquisición de divisas, lo que a veces complicaba grandemente las operaciones de comercio externo

La implementación de todas estas medidas de liberalización comercial en los ultimos años ha permitido que el sector privado volviera a ser el principal responsable y protagonista del comercio externo del pais, y que Nicaragua sea actualmente uno de los países menos proteccionistas del mundo en materia de comercio exterior (Siu, Rose y Greene, 1994)

4.1.2.2.b. Restructuración de los mercados de granos básicos

Como se indicó en la sección 2 2 de más arriba, las grandes ineficiencias creadas en los mercados de granos básicos del país, así como el deterioro progresivo del sistema de comercialización de estos granos a nivel nacional obligaron al gobierno Sandinista a implementar las reformas de los años 1985, primero, y 1988-90 después

Aunque estas reformas surten algunos efectos, especialmente en reducir en alguna medida el rol casi monopsónico que había llegado a tener ENABAS, la verdad es que el gobierno de la UNO accede al poder en circunstancias que los mercados de granos básicos funcionan en un marco de gran intervención estatal y que la comercialización de estos granos se encuentra desarticulada Lo anterior obliga al nuevo gobierno a una urgente estrategia de restructuración de los mercados de granos básicos

Como se señaló anteriormente en la sección 2 3 , al hacerse cargo del país el gobierno de la UNO extendió y profundizó aceleradamente la liberalización que venía implementando el gobierno Sandinista desde los años 1985 y 1988 La liberalización de estos mercados se profundiza con miras a restructurarlos a través de la implementación de dos líneas de política desregulación de los mercados y rearticulación de los sistemas de comercialización Es con fines analíticos que aquí se presentan separadamente estas dos líneas de política que sigue el gobierno de la UNO, sin embargo, en la práctica ellas constituyen elementos tan relacionados e interconectados de una estrategia única de restructuración de los mercados de granos básicos del país, que a veces se confunden y su separación puede hasta llegar a parecer casi forzada

4.1.2.2 b 1. Desregulación de los mercados de granos básicos

Se tratan aquí como medidas de desregulacion de los mercados de granos básicos aquellas implementadas con el propósito de afectar en forma directa los precios relativos de los granos producidos y comercializados domésticamente o transados externamente Se diferencian así de aquellas medidas destinadas a mejorar el funcionamiento de los mecanismos para el mercadeo nacional o el comercio internacional de los granos básicos, que se tratan en la sección siguiente Es claro que ambos tipos de medidas se afectan mutuamente y muchas veces tienen roles cruzados en el proceso de liberalización y restructuración de los mercados bajo análisis

4.1.2.2.b.1.a. Eliminación de los Precios de Garantía

La fijación de precios de garantía al productor constituye la medida regulatoria más clásica de las que se utilizaron en Nicaragua para intervenir los mercados de granos básicos en la década de los 1980 y, sin duda, la más universalmente empleada en las experiencias intervencionistas en todo el mundo

La racionalidad para fijar precios de garantía a los productores era asegurar un margen de utilidades considerado por la autoridad burocrática como "razonable" Es decir, a partir de ciertos niveles de costos de producción, aceptados por la autoridad como "representativos" de las condiciones de producción en el país, se determinaba un cierto márgen de ganancias De esta forma se llegaba al precio que la autoridad garantizaba que pagaría a los productores de granos

Como se mencionó anteriormente, junto con esta racionalidad para determinar precios de garantía, que supuestamente asegurarían un "adecuado" margen de rentabilidad a los productores, existía en el modelo de desarrollo hacia adentro un compromiso con el desenvolvimiento de los sectores urbanos que debían proveer la mano de obra para la industria que eventualmente florecería, impulsada por los mayores ingresos medios provenientes de una activa redistribución de la riqueza Este compromiso sesgaba la determinación burocratica de

precios hacia los consumidores urbanos, en el sentido de tender a reducir el costo de la canasta alimenticia en los centros poblados

Desafortunadamente, no existe una información de precios completa y confiable en Nicaragua Asimismo, la información de precios a nivel de productores agrícolas - de los llamados "precios al portón de la finca" - es muy escasa, ya que la poca información disponible se concentra en precios a nivel de mayoreo o al detalle (Spoor, 1994a, Weiss, 1993 y Hernández, 1993)

Sin embargo, existen estudios que han demostrado que en la década de los 1980 los precios de garantía fijados por la autoridad para los granos básicos fueron en su mayoría bajos, en relación tanto con su poder de compra de bienes de consumo en los mercados paralelos del país, como con los precios que prevalecían para los granos básicos en los mercados internacionales (Spoor, 1994a, 1994b y 1993)

Al asumir el gobierno de la UNO, mantuvo los precios de garantía para los granos básicos durante su primera temporada agrícola - la de 1990/91 -, estableciéndo precios de garantía comparables a los que prevalecían en el resto de Centroamérica en ese entonces En la cosecha de primera de esa temporada los precios de mercado cayeron por debajo de los precios de garantía, por lo que ENABAS todavía compró cantidades significativas de granos Los menores precios del mercado parecen haber tenido su explicación en el manejo de algunas donaciones recibidas, la disminución de la "prima a la ilegalidad" que predominaba bajo el sistema de mercadeo controlado del gobierno Sandinista y el aumento de la oferta (López y Spoor, 1993)

Sin embargo, durante su segundo año en el poder el gobierno de la UNO, enfrentado a las graves distorsiones existentes en estos mercados y los déficits fiscales que provocaba la política de precios de garantía, determinó en agosto de 1991 poner término al sistema de garantizar precios a los productores agrícolas (Medal, 1993, López y Spoor, 1993)

4.1.2.2.b.1.b. Desgravación del mercado externo de granos básicos

Como se señaló en la sección 3 1 2 2 a de más arriba, a partir de 1990 el gobierno de la UNO había iniciado una política de decidida desgravación arancelaria, primero de tipo unilateral y después convenida con los demás países de la subregión Es así que en materias agrícolas, en julio de 1991, los países centroamericanos acordaron la implantación del libre comercio de granos básicos al interior de sus fronteras comunes(con la sola excepción del maíz amarillo en el caso de Costa Rica)(López y Spoor, 1993) Asimismo, acordaron eliminar todos los sistemas de fijación y control de precios en estos mercados, armonizar las políticas de tratamiento a las donaciones, así como aquellas relativas a las restricciones no-arancelarias al comercio con terceros países Diciembre de 1992 fue la fecha acordada para la entrada en vigencia de estos compromisos

4.1.2.2.b.1.c. Implementación de bandas de precios en granos básicos

Como parte de los acuerdos para la liberalización del comercio de granos básicos en los países de la región, se decidió la implementación de un sistema de bandas de precios para arroz, maíz y sorgo En Nicaragua las bandas de precios entraron en vigencia a partir de marzo de 1992 (Medal 1993) Los restantes países centroamericanos, con la sola excepción de Costa Rica, también establecieron el sistema de bandas de precios El Salvador lo hizo en 1990, Honduras a fines de 1991, mientras que Guatemala las implementó en agosto de 1992 (Paz, 1994)

En prácticamente todos los lugares en que se han aplicado las bandas de precios, su justificación declarada ha sido amortiguar las grandes variaciones de precios que tienen las mercancías agrícolas en los mercados internacionales Estas grandes variaciones de precios se deben fundamentalmente a la altas inelasticidades precio de las ofertas y demandas agrícolas en el corto plazo, así como a la sensibilidad de las producciones agrícolas a los fenómenos climáticos

Asimismo, los mercados internacionales de muchas mercancías agrícolas son de tipo excedentario, y por lo tanto a menudo son influidos fuertemente por las políticas de subsidios agrícolas en las economías desarrolladas, ocasionándose importantes fluctuaciones de precios en períodos cortos de tiempo

Quienes argumentan a favor de la utilización de las bandas de precios señalan que la alta volatilidad de los precios en los mercados internacionales puede ser muy dañina si se transmite directamente a los mercados domésticos, especialmente en aquellos que se han visto afectados por procesos de liberalización recientes En efecto, es muy posible que se justifique proteger de volatilidades extremas en los precios a un sector que transita por una etapa de ajuste estructural Esto puede ser especialmente válido para sectores de economías en desarrollo que se encuentren en etapas de transición

La volatilidad de los precios de frontera ha sido una preocupación recurrente de los diseñadores de políticas agrícolas Dado que la volatilidad es una característica de muchos mercados, la cuestión es decidir cuál es la política correcta para enfrentarla Pareciera existir consenso sobre que, en general, no parece apropiado diseñar políticas de precios en respuesta a las fluctuaciones de corto plazo de los precios en los mercados internacionales (Tsakok, 1990)

En este sentido, en su concepción teórica las bandas de precios tienden a eliminar la volatilidad de los precios en el corto plazo, pero permiten que los mercados domésticos absorban las tendecias de largo plazo que experimentan los precios en los mercados externos

Los detractores del uso de las bandas de precios se manifiestan en oposición especialmente porque ellas pueden ser, y han sido, utilizadas como mecanismos para realizar proteccionismo indebido de los mercados Por otro lado hay países, como Colombia, que incluso han implementado el sistema con la intención declarada de protegerse del proteccionismo y las distorsiones impuetas por los países desarrollados (FAO, 1994)

Una crítica más fundamental a estos esquemas estabilizadores de precios ha cuestionado sus beneficios netos, una vez que se consideran no sólo los efectos de producción sino que también los de ingreso y consumo (Newbery y Stiglitz, 1981) Esto, porque, el análisis tradicional de los beneficios y costos de la estabilización de precios ha olvidado que, por una parte, sus efectos distributivos pueden ser perjudiciales para los productores y, por otra, que sus costos pueden ser mayores debido a los cambios en el comportamiento de los productores ante la imposición de esquemas estabilizadores de precios encarece los costos de operación de los stocks reguladores

La bandas de precios utilizadas en Nicaragua y el resto de centroamérica siguen el modelo de las implementadas en Chile desde la década pasada La metodología para determinar los precios mínimo y máximo de la banda para un producto consiste en tomar los precios CIF en dólares norteamericanos de los últimos sesenta meses del producto en un mercado internacional de referencia, transformandolos después a precios en dólares constantes del último mes incluido, para posteriormente ordenarlos de mayor a menor Una vez eliminados de dicho arreglo los 15 precios más altos y los 15 precios más bajos, los valores extremos superior e inferior de los precios no eliminados constituyen los precios "techo" y "piso" de la banda, respectivamente

Las bandas de precios para los distintos productos operan con un arancel variable, de modo que para el caso de que el precio CIF de importación caiga por debajo del "piso" de la banda se aplica el arancel variable para hacer volver el precio de importación a la banda Contrariamente, si el precio supera el "techo" de la banda se reduce el arancel variable, facilitando así la internación de producto al país

Con el propósito de guardar conformidad con los compromisos del GATT, la Resolución sobre el Sistema de Bandas de Precios de Importación Armonizado estableció un límite de 20 por ciento para el arancel básico a los granos, y un máximo de 45 por ciento para el arancel básico más el adicional de la banda El mínimo arancel es de 5 por ciento en este caso

Un aspecto importante de cualquier banda de precios se refiere a su período de vigencia En Nicaragua es entre el 31 de agosto y el 30 de septiembre El plazo máximo para anunciar la banda es el 31 de marzo, antes de la principal cosecha del año

Un aspecto muy importante para la adecuada implementación de las bandas de precios es contar con un mercado internacional de un producto de similares características al cual se le está determinando la banda de precio, para que sirva de mercado de referencia Esta es una de las razones por las cuales no se pensó en implementar un banda de precios para el frijol en la región centroamericana En efecto, no existe un mercado internacional que provea un precio de referencia adecuado

Asimismo, el frijol se encuentra en general en condiciones de autosuficiencia de abastecimiento a nivel de la región, lo que constituye otra razón para no incorporarlo al sistema de bandas de precios, ya que éste tiene justificación en situaciones de déficits de abastecimiento

4.1.2.2.b.2. Rearticulación de la comercializacion de granos básicos

Como se señaló al comienzo de esta sección, la liberalización comercial que forma parte del ajuste estructural de la economía nicaraguense impulsado por el gobierno de la Presidenta Chamorro contempla la restructuración de los mercados de granos básicos del país Esta restructuración de mercados incluía, a su vez, la desregulación de los mercados de granos básicos - analizada en la subsección precedente-, así como la rearticulación de los sistemas de comercialización de estos productos

Al acceder al gobierno la actual administración debió enfrentarse a la práctica desarticulación del sistema y la infraestructura de comercialización de los granos básicos en Nicaragua El poder casi monopsónico que ENABAS había mantenido por años habia sido reducido parcialmente con las reformas implementadas por el gobierno Sandinista a partir de 1985 Sin embargo, esta empresa estatal seguía teniendo un rol preponderante y rector en la comercialización de los granos básicos en todo el país, y continuaba siendo el unico agente que operaba en la comercialización externa de estos productos

En los últimos años del gobierno Sandinista, los problemas de fianciamiento fiscal derivaron en la incapacidad de ENABAS para seguir monopolizando el mercadeo de granos en la misma medida que lo había hecho en años anteriores Esto, sumado a la profundización de la liberalización implementada por el gobierno a partir de 1988, hizo reaparecer incipientemente algunos de los agentes que habían existido en el sistema de comercialización de granos básicos en el país hasta 1979 Asimismo, se instauraron algunos canales informales y semiformales, con distintos grados de legitimación oficial, que permitieron mercadear los productos en ausencia de la anterior capacidad de ENABAS y en una situación en que prevalecían gran parte de las restricciones burocráticas a la comercialización

Sin embargo, en 1989 la comercialización de los granos básicos de Nicaragua seguía estando fundamentalmente intervenida, y se había concentrado en manos del Estado la infraestructura de transporte, tratamiento y acopio de granos del país Al asumir el gobierno de la UNO se encaró a la tarea de rearticular un sistema de comercialización en que el papel central estuviera en manos del sector privado Ello no sólo requería la generación de las condiciones propicias y los incentivos adecuados para que el sector privado comenzara a jugar el papel que le competía en la estructura de mercadeo, sino que también la obligada reducción del rol de ENABAS

Es así que durante los primeros tiempos ENABAS quedó fundamentalmente encargada del manejo de las donaciones alimentarias, que formaban parte de la política antiinflacionaria que se implementaba (Spoor, 1994b) A pesar de ello, ENABAS todavía intervino en forma importante en los mercados de granos el año 1990, superando el 39 por ciento de la oferta bruta total de arroz, el 27 por ciento de la de maíz y alcanzando al 13 por ciento de la de frijol (López y Spoor, 1993) En esta primera cosecha agrícola durante el gobierno de la UNO, ENABAS todavía intervino estableciendo precios de garantía a niveles comparables con los de los demás

países centroamericanos, y comprando cantidades significativas gracias al financiamiento del Banco Central de Nicaragua (BCN)

A partir de entonces, el rol de ENABAS como ente rector de la comercialización de granos del país fue reducido drásticamente, de modo que para la temporada agrícola de 1991/92 ya había perdido una gran parte del importante papel que había jugado durante la década de los años 1980 Es así, que para la segunda temporada agrícola bajo el mandato de la UNO, la de 1991/92, la intervención de ENABAS se redujo a niveles mínimos

La política de desmantelar el rol interventor de ENABAS continuó a través de disminuir en forma importante su tamaño, reduciendo considerablemente su personal y privatizando el parque vehicular, en un acuerdo pactado con los choferes que dejaban la empresa El numero de trabajadores se redujo de 2 185 a comienzos de 1990 a 250 en octubre de 1994, lo que representa una disminución de casi el 90 por ciento (ENABAS, 1994a y1994b) Asimísmo, entre mayo de 1990 y marzo de 1992 se cerraron 44 expresiones mayorístas (ENABAS, 1994b) La reducción de ENABAS persiste hasta hoy día, motivada por la decisión del gobierno de privatizar la empresa dentro del período de su actual mandato (Medal, 1992 y ENABAS, 1992)

Otro elemento importante de la politica de granos básicos del gobierno de la UNO ha sido la reducción de los créditos de producción En efecto, ya en la temporada 1991/92 se produjo un drástica disminución de los montos prestados así como del número de clientes atendidos La misma política continuó en la temporada 1992/93 La importante caída en la disponibilidad crediticia para la producción de granos no se tradujo, sin embargo, en una caída proporcional en las producciones de estos granos Esto indicaría que este tipo de créditos llegó en realidad a constituirse durante el gobierno Sandinista más en una forma de subsidio o transferencia para el consumo que un verdadero insumo para la producción

La incipiente reaparición de los canales tradicionales de comercialización rural, que tuvo lugar después de las reformas liberalizadoras de 1985 y 1988 del gobierno Sandinista, cobró fuerza con las que implementó a partir de 1990 el gobierno de la UNO En efecto, nuevos agentes se incorporaron a la actividad de los mercados rurales, algunos pertenecientes a los antiguos comerciantes de las zonas agroproductivas, y otros correspondientes a empresarios emergentes, de origen generalmente urbano, y muchas veces desplazados de su anteriores ocupaciones públicas por el proceso de reducción del aparato estatal del país Empezaron a operar también empresas comercializadoras de insumos agrícolas (Rappacholi/MacGregor, Servicios Guardián, etc) y bancos privados vinculados al capital agro-industrial y los sectores agro-exportadores (algodón, café, azúcar y ganado) Asimismo, al retirarse ENABAS de los mercados de arroz y sorgo, los productores de estos granos se incorporaron activamente a estos mercados, especialmente los grandes productores con capacidad de procesamiento (trillos y balanceadores) (López y Spoor, 1993)

4.1.3. Resultado del Proceso de Desregulación en los Mercados de Granos Básicos

De las secciones anteriores se concluye que a partir de 1990 Nicaragua ha transitado un camino de profundas transformaciones en el funcionamiento de su sistema económico y de marcado ajuste en su estructura productiva y de asignación de recursos

En lo que respecta a los mercados de granos básicos, se concluye que la liberalización y desregulación de estos mercados ha constituído parte fundamental de la estrategia de ajuste estructural del actual gobierno, que las ha impulsado con decisión El desmantelamiento de los obicuos y profundos sistemas de intervención estatal en estos mercados ha sido practicamente completo La desregulación de los sistemas de precios administrados ha sido también practicamente total La liberalización del comercio externo de granos básicos ha sido casi completa con respecto a los países de la región centroamericana Aunque persiste algún grado de protección respecto de los mercados de granos básicos del resto del mundo, este es muy moderado en relación al que prevaleció en la décadas anteriores

En definitiva, se puede concluir que los mercados de granos básicos de Nicaragua se encuentran liberalizados en la práctica, que las regulaciones actualmente existentes para estos mercados son muy escasas y que las condiciones están dadas para que los agentes económicos participen casi en completa libertad de un mercado que se regula fundamentalmente por las condiciones de oferta y demanda

Esta conclusión es crucial para los propósitos de este trabajo, porque indica que los problemas existentes actualmente en los mercados de granos básicos de Nicaragua no son precisamente de regulación Es decir, la desregulación de estos mercados no es el problema central de la actual situación, por lo que las ganancias en eficiencia, productividad y competitividad deben buscarse en otras áreas

5. LOS MERCADOS DE GRANOS BASICOS DE NICARAGUA EN LA ACTUALIDAD

En la sección 4 se analizó la regulación en los mercados de granos basicos de Nicaragua, concluyendo que ellos se encuentran prácticamente desregulados en la actualidad, por lo que los mejoramientos en eficiencia, productividad y competitividad en estos mercados deben buscarse a futuro en áreas distintas de la de desregulación Para identificar dichas posibles áreas se hace necesario analizar más en detalle cúales han sido los efectos que el proceso de liberalización y desregulación de la economia ha tenido sobre estos mercados A partir de allí, se pueden determinar cúal es el estado actual del sector, la comercialización doméstica y el comercio externo de los granos básicos, y cúales son sus mayores problemas hoy en dia Entonces se hace posible identificar las politicas que pudieran ser más adecuadas para solucionar dichos problemas e incentivar la actividad y el desarrollo del sector

5.1. Producción de Granos Básicos

Como ha ocurrido habitualmente en este tipo de experiencias en todo el mundo, la liberalización y desregulación de la economia nicaragüense introdujo un fuerte dinamismo en la producción de granos básicos Para el período 1990-94 se evidencia un marcado aumento en la tasa de crecimiento anual de la producción de granos básicos en su conjunto, que alcanzó en promedio a 11,3 por ciento para el período, comparado con el 3,7 por ciento del período 1979-90 (Cuadro 17) Los productos que responden mayormente resultan ser frijol y arroz, el primero aumenta su tasa de crecimiento anual promedio desde una del 9 por ciento durante el período Sandinista a una del 16,6 por ciento para los años 1990-94, mientras que el segundo lo hace desde una del 1,9 por ciento a otra de 16,6 por ciento en el mismo tiempo Por otro lado, la producción de sorgo pasa de tener una tasa de crecimiento anual promedio de 1,6 por ciento a otra de 10,4 por ciento (Cuadro 17)

CUADRO 17

NICARAGUA : CRECIMIENTO Y PARTICIPACION DE LA PRODUCCION DE GRANOS BASICOS; 1979-1994

	Total	Maíz		Frijol		Arroz		Sorgo	
	Crec	Crec	Part	Crec	Part	Crec	Part	Crec	Part
1979-90	3 7%	5 3%	48 9%	9%	10 7%	1 9%	18 1%	1 6%	22 3%
1990-94	11 3%	9 6%	48 2%	16 6%	13 3%	12 5%	20 7%	10 4%	17 7%

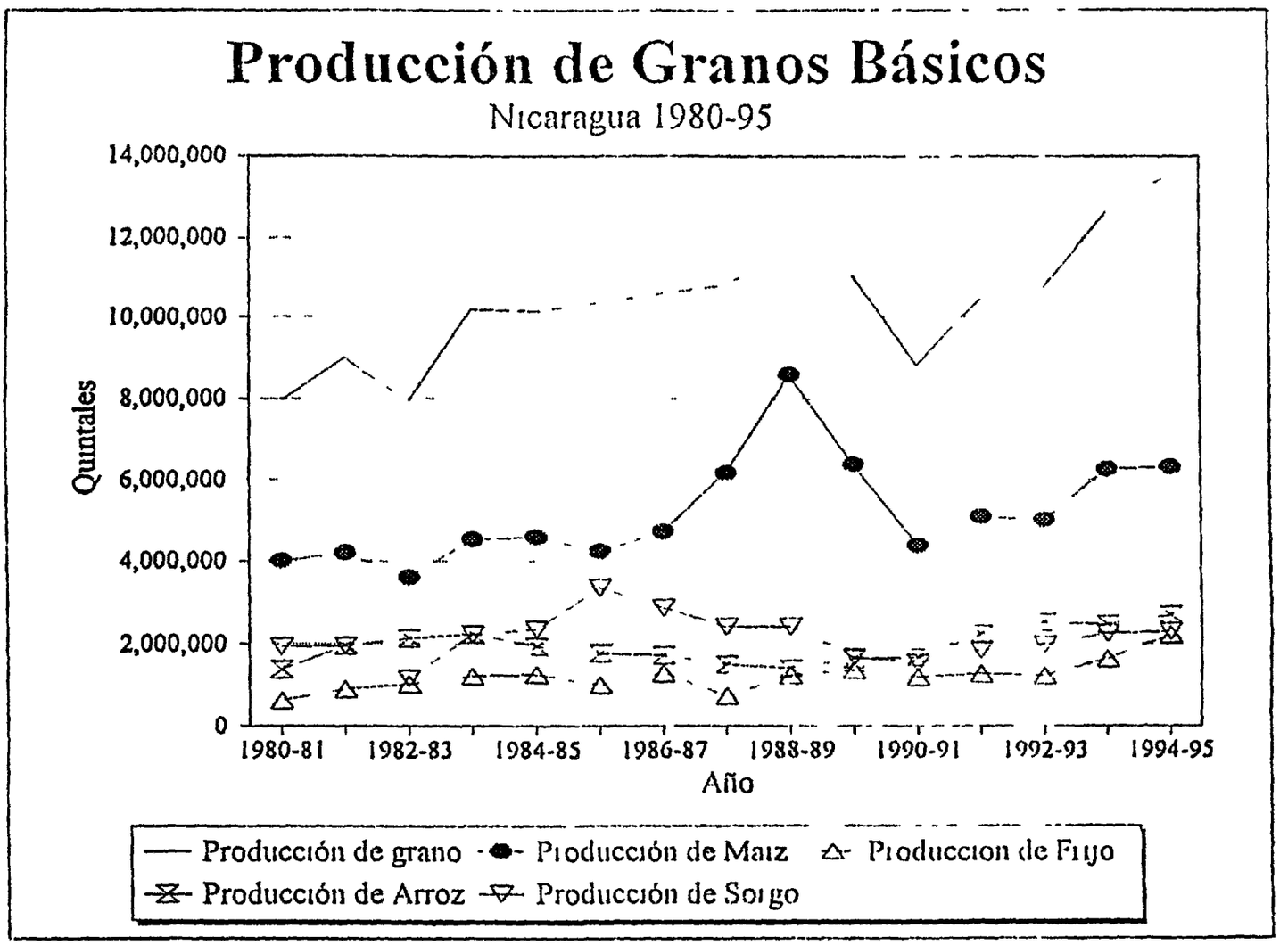
Estas respuestas en la producción de los granos básicos determinaron que para la temporada 1994-95 la producción total de granos alcanzara un record histórico de 13,5 millones de quintales En la misma temporada, la producción de maíz se elevó a 6,3 millones de quintales, también un record histórico, al igual que los alcanzados con las producciones de frijol y arroz, que se elevaron a 2,2 y 2,7 millones de quintales, respectivamente La produccion de sorgo llegó a los 2,3 millones (Cuadro 18 y Gráfico 1)

CUADRO 18

	Producción de granos básicos (quintales)					Rendimiento de granos básicos (quintales por manzana)				
	Total	Maiz	Frijol	Arroz	Sorgo	Total	Maiz	Frijol	Arroz	Sorgo
80-81	7936306	3995306	624681	1376800	1939519	18 7	17 3	8 1	29 8	28
81 82	9003033	4199715	904918	1947000	1951400	16 7	14 3	8 4	33	24 6
82 83	7927269	3602600	1030081	2134000	1160588	17 5	15 4	10 5	33 8	20 7
83 84	10200033	4516600	1226100	2233033	2224200	19 5	17	9 7	35 3	33 2
84-85	10138600	4581200	1259800	1942900	2354400	19 7	16 9	10 7	35 5	32 5
85 86	10369400	4241600	1007800	1773700	3346300	23 1	22 5	9 8	34 9	31 3
86 87	10588700	4703600	1290000	1725000	2869200	19 5	20 9	9 1	31	24 4
87-88	10811372	6160859	740067	1502400	2408046	20 7	23 6	7 7	27 4	22
88 89	11613000	6571900	1228200	1405900	2407000	18 7	20 6	8	24 9	25 8
89 90	11040100	6370200	1360200	1629400	1680300	18	19 5	9	24 8	23 5
90-91	8804090	4375000	1200000	1683689	1545400	16 9	17 5	8	28 9	24 1
91-92	10445740	5079600	1275600	2240840	1849700	18 4	18	9 4	27 6	27
92-93	10738200	5000000	1235000	2518000	1985200	19 8	20	9 5	28 6	26 5
93 94	12614599	6258000	1643000	2468600	2247000	19 8	20	10	30 5	29
94-95	13509500	6300000	2215000	2698500	2296000	20 5	20	10 4	30 7	29 8

Fuente MAG

GRAFICO 1

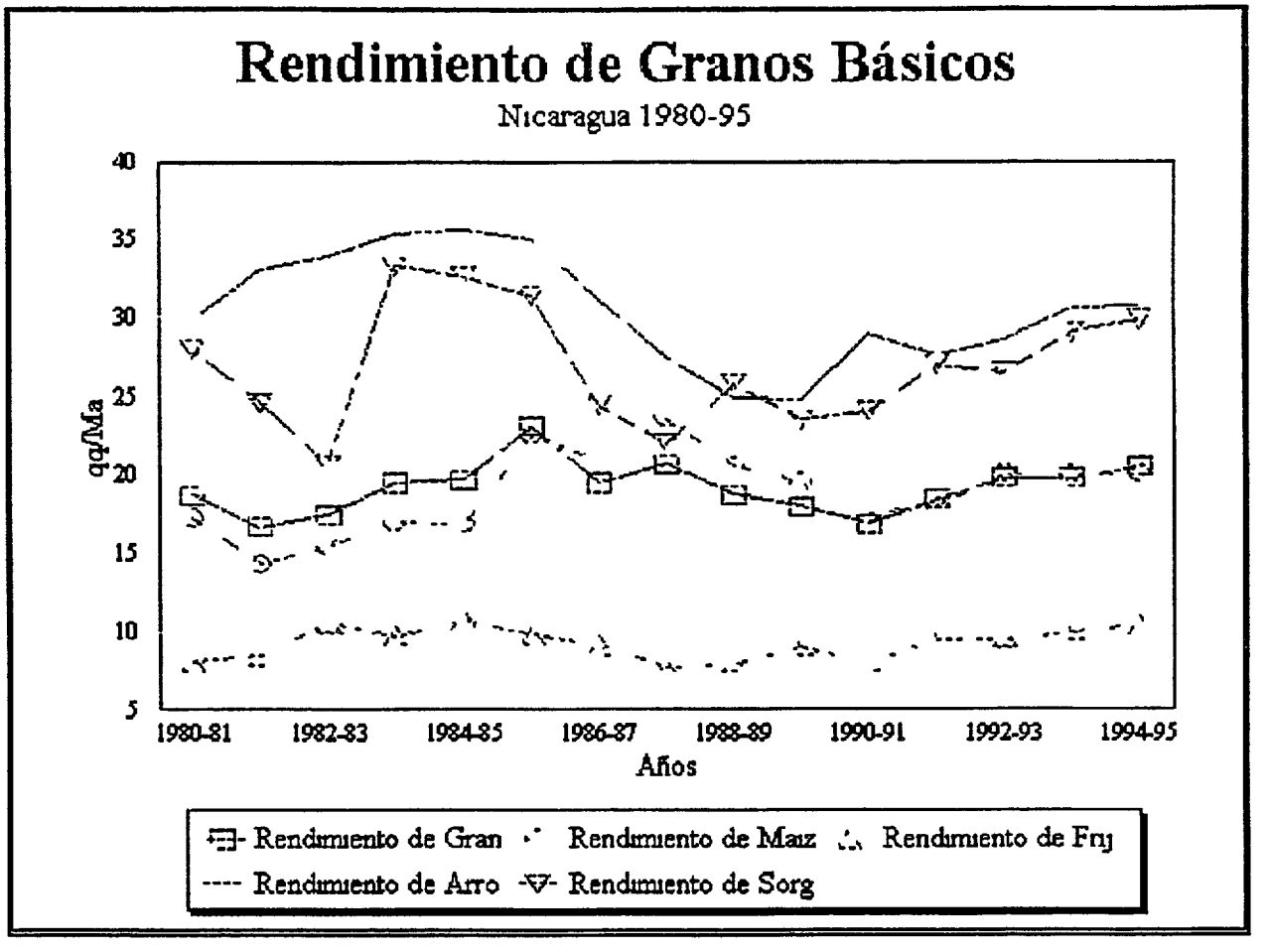

Producción de Granos Básicos
Nicaragua 1980-95
14,000,000
12,000,000
10,000,000
8,000,000
6,000,000
4,000,000
2,000,000
0
Quintales
1980-81
1982-83
1984-85
1986-87
1988-89
1990-91
1992-93
1994-95
Año
Producción de grano
Producción de Maiz
Producción de Frijo
Producción de Arroz
Producción de Sorgo

Los rendimientos para la temporada 1994-95 fueron de 20 quintales/manzana para maíz, 10,4 quintales/manzana para frijol, 30,7 quintales/manzana para arroz y 29,8 quintales/manzana para sorgo Aunque ninguno de estos rendimientos constituye un record para Nicaragua, es interesante observar que durante las cuatro temporadas del período de desregulación de los mercados - 1991/92 a 1994/95 - se aprecia un aumento sostenido, aunque no muy marcado, de los rendimientos en cada uno de los cuatro granos básicos (Cuadro 18 y Gráfico 2)

Debido a la distinta intensidad de la respuesta en las producciones de los diversos granos básicos se produce durante los últimos años un cambio en las participaciones relativas de estos productos en el total de la producción Aumentan las proporciones en que participan el arroz - de 18,1 a 20,7 por ciento -, y el frijol - de 10,7 a 13,3 por ciento Estos aumentos de participación ocurren a expensas de la del sorgo, que disminuye su participacion de 22,3 por ciento a 17,7 por ciento La participación relativa del maíz en el total de la producción de granos básicos se mantiene en alrededor del 48 por ciento (Cuadro 17)

Resulta evidente entonces que la desregulación de los mercados producida en los últimos años en Nicaragua ha dinamizado de manera significativa la productividad y produccion en el sector de granos básicos del país Esto replica la experiencia vivida en muchas otras partes, y que demuestra la capacidad de reacción y respuesta de los agricultores a los estímulos económicos Las altas tasas de respuesta de la producción en los últimos años volvieron a colocar a Nicaragua como el país centroamericano con mayores tasas de crecimiento anual en los granos básicos, posición que habia perdido durante la segunda mitad de la década de los 1980 (Cuadro 19)

GRAFICO 2


Rendimiento de Granos Básicos
Nicaragua 1980-95
qq/Ma
40
35
30
25
20
15
10
5
1980-81
1982-83
1984-85
1986-87
1988-89
1990-91
1992-93
1994-95
Años
Rendimiento de Gran
Rendimiento de Maiz
Rendimiento de Frij
Rendimiento de Arro
Rendimiento de Sorg

CUADRO 19

CENTROAMERICA· TASAS DE CRECIMIENTO ANUALES PROMEDIO EN LA PRODUCCION DE GRANOS BASICOS, 1980-84, 1985-89 Y 1990-92

(%)

	1980-84	1985-89	1990-92
Centroamérica	3,6	0,2	2,2
Costa Rica	5,7	-5,0	-2,7
El Salvador	-0,2	1,7	3,5
Guatemala	3,3	0,3	1,1
Honduras	3,9	2,9	2,6
Nicaragua	7,4	1,7	10,7

Fuente CEPAL, 1994 y MAG

5.2. Dependencia Alimentaria en Granos Básicos

Las proyecciones de la disponibilidad per cápita de alimentos de Nicaragua hasta el año 2000 son bastante sombrías Mientras que se prevé un modesto aumento en la disponibilidad energética alimentaria, el promedio esperado es de 1 523 calorías/persona/día, lo que resulta ser sustancialmente menor que el requerimiento mínimo de 2 167 calorías/persona/día El déficit existente de 450 calorías/persona/día indica que sólo el 80 por ciento de los requerimientos nutricionales de la población están cubiertos (USAID, 1994)

Esta situación apunta a la importancia que para el país tiene la evolución de su capacidad de generar una mayor disponibilidad de alimentos en el corto plazo, ya sea a través de aumentar su propia producción o incrementar sus importaciones, si no quiere seguir dependiendo de las donaciones alimentarias externas

Los consumos aparentes anuales per cápita de arroz y de frijol se mantienee en los años recientes practicamente a los mismos niveles que exhibían hace dos décadas, es decir en alrededor de 51 y 36 libras/persona/año, respectivamente, mientras que el consumo aparente anual per cápita de maíz es considerablemente menor, siendo de 119 libras/persona/año recientemente contra 197 libras/persona/año en el período 1972-1975 (Cuadro 20)

CUADRO 20

NICARAGUA CONSUMO APARENTE ANUAL PER CAPITA DE GRANOS BASICOS,1972-1991

(LIBRAS/PERSONA/AÑO)

	1972-75	1976-78	1980-82	1985-89	1990	1991
Arroz	50,8	40,3	65,1	62,8	60,0	50,7
Frijol	35,9	39,7	46,0	32,2	36,1	35,8
Maiz	197,0	181,0	174,0	146,5	130,8	119,1

Fuente Mendoza, 1992

El consumo aparente anual de granos básicos en Nicaragua ha sido estimado para 1993 en 2,2 millones de quintales de arroz, 1,3 millones de quintales de frijol, 5,9 millones de quintales de maíz y 1,5 millones de quintales de sorgo (Castillo, 1994)(Cuadro 21)

CUADRO 21

NICARAGUA CONSUMO APARENTE DE GRANOS BASICOS, 1991, 1992 Y 1993

(MILES DE QUINTALES)

	1991	1992	1993
Arroz	1 980	2 040	2 160
Frijol	1 260	1 577	1 291
Maiz	4 800	4 759	5 836
Sorgo	1 300	1 430	1 495

Fuente Castillo, 1994

Como se analizó en la sección anterior, han habido algunos aumentos considerables en la producción de granos en los últimos años, esto debe haber influído positivamente en la disponibilidad para el consumo nacional, la que estuvo conformada además, por las importaciones y donaciones externas Las importaciones de granos básicos han sido variables en los últimos años, sin embargo, los volúmenes anuales importados de maíz y arroz han sido en promedio considerablemente mayores en el período 1990-1992 que el período 1979-1989, mientras que los de frijol han sido aproximadamente un 35 por ciento menores (Cuadro 22 y Gráfico 3)

CUADRO 22

NICARAGUA IMPORTACIONES DE GRANOS BASICOS, 1979-1992

(miles de toneladas)

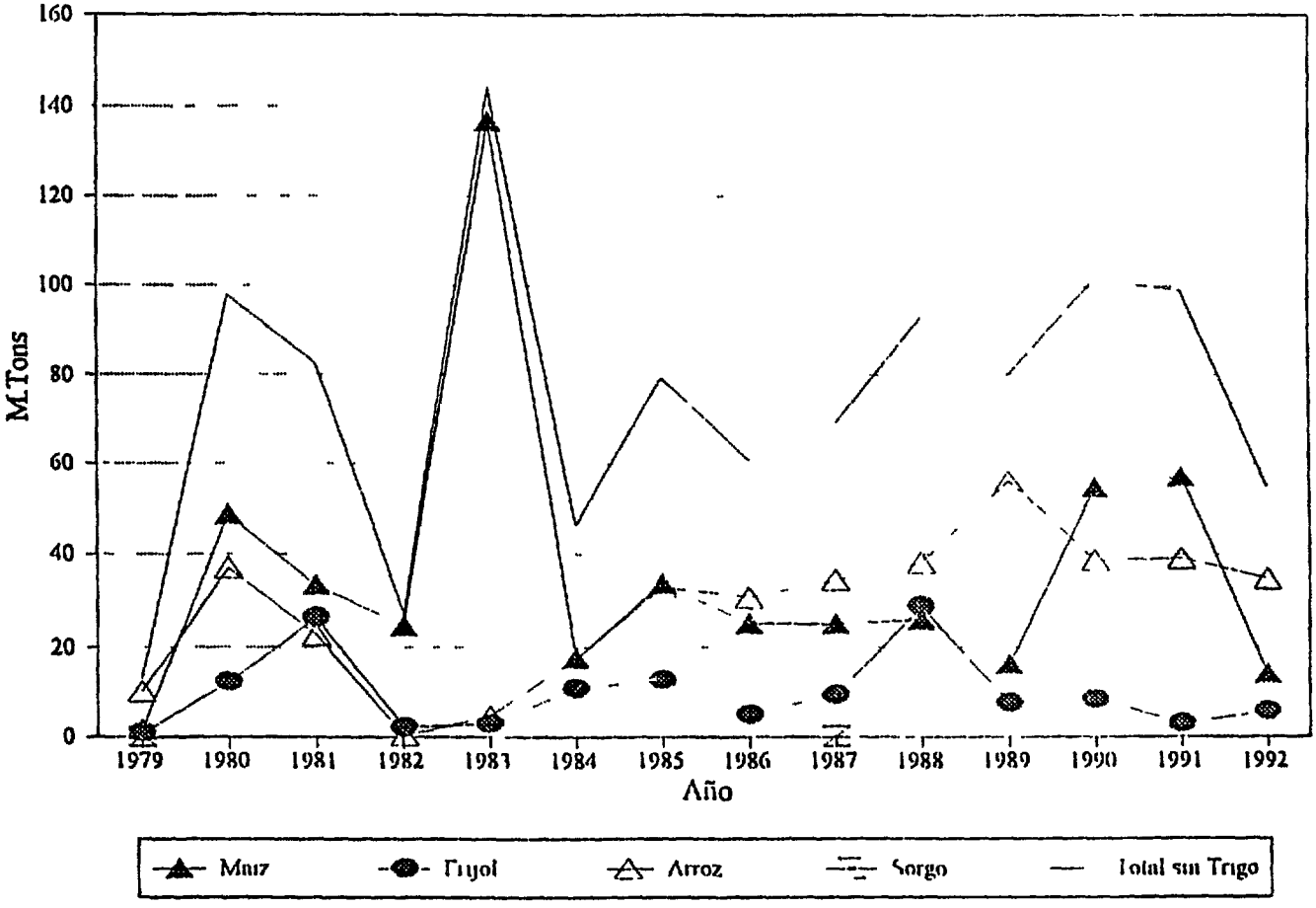
	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	79-89	90-92
Maíz	1 7	48.5	33 4	24 6	136 6	17 6	33 7	25 1	25	26	16.3	54 6	57	14	33 1	41 9
Frijol	1	12.3	26.5	2.2	2.9	10 8	12.8	5	9 3	28 8	7 6	8 4	3	5 7	10 8	5 7
Arroz	10 2	37 1	22.7	0 2	4 7	17 6	32.9	30 7	34.5	38 1	56.1	38 7	39 2	34 8	25 9	37 6
Sorgo	0 1								0 1							
Total s/Trigo	13	97 9	82 6	27	144 2	46	79 4	60 8	68 9	92.9	80	101 7	99 2	54.5	72.1	85 1
Total c/Trigo	39 9	150.3	128 4	67 5	213 3	181 7	124 8	126 9	133 9	177 9	146 5	165 5	189 2	130 6	135 6	161.8

Fuente: BCN

GRAFICO 3

Importaciones de Granos Básicos

Nicaragua 1980-95



Cuando se analiza la estructura de la disponibilidad de granos básicos de Nicaragua se observa que para el caso del arroz en el período 1991-1993, más de un tercio (35,2%) de la disponibilidad de cada año estuvo representado por importaciones Esto constituye un grado preocupante de dependencia externa en este cereal, especialmente si se consideraN las restricciones de recursos que enfrenta el país para solventar grandes volúmenes de importaciones Sin embargo la dependencia externa en la disponibilidad de frijol es mucho menor, alcanzando a sólo 7,8 por ciento en esos años, mientras que para maíz y sorgo llega nada más que a 4,7 y 0,3 por ciento respectivamente (Cuadro 23)

CUADRO 23

NICARAGUA IMPORTACIONES DE GRANOS BASICOS Y GRADO DE DEPENDENCIA, PROMEDIOS 1991-93

(Miles de Quintales)

Productos	Importaciones (1)	Disponibilidad (2)	Grado de Dependencia (1)/ (2)
Arroz	1 006,8	2 861,5	35,2
Frijol	109,7	1 402,7	7,8
Maíz	259,5	5 466,4	4,7
Sorgo	6,0	1 857,9	0,3
Total	1 382	11 588,6	11,9

Fuente Castillo, 1994

Se aprecia entonces, que a pesar de las mayores producciones en los últimos años, todavía existe en Nicaragua un cierto grado de dependencia externa en la disponibilidad doméstica de maíz y frijol y, más aún, un grado preocupante de dependencia externa en arroz

5.3. Comercio Externo de Granos Básicos

Como se analizó más arriba, el gobierno de la Presidenta Chamorro ha implementado una amplia política de liberalización del comercio externo de los granos básicos En términos generales, en la actualidad existe plena libertad para comerciar granos básicos dentro de las fronteras de la subregión centroamericana, y con respecto al resto del mundo se aplica el sistema de bandas de precio para maíz, arroz y sorgo

Para analizar la evolución del comercio internacional de granos basicos de Nicaragua en los años recientes es indispensable revisar primeramente los niveles de protección resultantes de la imposición de la estructura arancelaria vigente y de la aplicación de las bandas de precio

Los estudios existentes en Nicaragua sobre niveles de protección no son del todo confiables, principalmente por la escasa confiabilidad de los datos que han debido emplear en razón de la reducida disponibilidad de información existente en el país Sin embargo, los estudios recientes de Siu, Rose y Greene (1994) y de Paz (1994) proveen algunos indicios valiosos para dar una idea general de la situación

El primero de estos trabajos calcula la tasa de protección nominal bruta (TPNB) y la tasa de protección nominal neta (TPNN) que tuvieron los granos básicos en Nicaragua respecto de los países centroamericanos y de los EE UU, en los años 1991, 1992 y 1993 La TPNN incluye el efecto de la distorsión que introducen los aranceles y demás barreras tarifarias y no-tarifarias entre el precio doméstico y el precio externo relevante en cada caso, mientras que la TPNB incorpora adicionalmente el efecto distorsionador de la tasa de cambio vigente La TPNB de los cuatro granos básicos respecto de los EE UU resulta ser positiva para cada uno de los cuatro años, con la sóla excepción del maíz en el año 1993 Contrariamente, la TPNB respecto de los países de la región es negativa para cada uno de los productos y para cada uno de los años Sin embargo, los rangos de variación son bastantes amplios entre productos y entre años (Cuadro 24)

Por ejemplo, las TPNBs respecto de EE UU para el arroz fueron de 8,4 por ciento en 1991, 9 por ciento en 1992 y -30,8 por ciento en 1993 La desprotección del año 1993 se produce fundamentalmente por la disminución de los precios domésticos respecto de los precios de exportación en EE UU (Siu, Rose y Greene, 1994) Para el caso del maíz, la TPNB respecto del país del norte fue de 13,4 por ciento en 1991, 31,4 por ciento en 1992 y 25,4 por ciento en 1993 (Cuadro 24)

Las TPNBs negativas respecto de los países centroamericanos son resultado preferentemente de los altos costos de transporte que deben enfrentar las importaciones de productos hasta el punto de comparación (Managua) y que determinan el precio CIF relevante para el cálculo de la protección existente

CUADRO 24

NICARAGUA PROTECCION NOMINAL BRUTA Y NETA PARA GRANOS BASICOS, RESPECTO DE PAISES CENTROAMERICANOS Y LOS E E U U 1991-1993

(%)

		1991					1992					1993				
		GUAT	EL SALV	COSTA RICA	HOND	EE UU	GUAT	EL SALV	COSTA RICA	HOND	EE UU	GUAT	EL SALV	COSTA RICA	HOND	EE UU
Protección Nominal Bruta	Maíz			22 2	33.5	13 4			21 0	15 5	31 4			22 0	13 0	25 4
	Arroz		20 8	-	-35 5	8 4	-	-5 8	-	-31 6	9 0	-	-8 7	-	36 0	30 8
	Frijol	-		9 0	-1 0	-		-	-48 0	-26 1	-			-53 0	-4 0	-
	Sorgo	-12 1			-14 0	25 0	-1 1	-		10 2	40 0	12 9		-	-18 9	32 0
Protección Nominal Neta	Maíz	-		31 0	-41 0	1 0	-	-	34 0	30 0	9 0	-		-34 5	28 0	5 0
	Arroz	-	28 5	-	-42 5	-4 0	-	22 0	-	-43 0	-9 0		8 7	-	-36 0	30 8
	Frijol	-	-	-19 0	-26 0				-57 0	-39 0				3 0	20 0	
	Sorgo	22 0			24 0	11 0	-18 0			25 0	16 0	27 0			33 0	10 0

Fuente Siu Rose y Greene (1994)

La reversión del signo que sufren las TPNNs para el maíz y el arroz en relación con sus equivalentes TPNBs respecto de los EE UU se explica fundamentalmente por la sobrevaloración de las tasas de cambio, la que habría llegado a niveles del 20 por ciento

Por otra parte, es interesante estudiar los niveles de protección existentes en virtud de la aplicación de las bandas de precios Aparentemente, la información disponible sobre protecciones nominales en los países centroamericanos indicaría que no se han producido aumentos de protección luego de la implementación de las bandas de precios Una posible excepción podría ser la del arroz en Nicaragua, ya que los aumentos de aranceles para este producto coincide con el aumento en los niveles de protección (Paz, 1994)

Se considera muy corta todavía la experiencia con el sistema de bandas de precios para poder hacer una evaluación adecuada de su funcionamiento hasta la fecha En todo caso, en el comienzo de la década de los 1990 los precios internacionales de los granos básicos han mostrado una mucho menor volatilidad que la que exhibieron en el último lustro de la década anterior Por esto, los precios internacionales se movieron esos años dentro de las bandas de precios, salvo una fugaz alza en los precios del sorgo a comienzos de 1992 (Gráficos 4, 5 y 6)

GRAFICO 4

BANDA DE PRECIOS DE MAIZ, 1989-93

(precios FOB en US$)

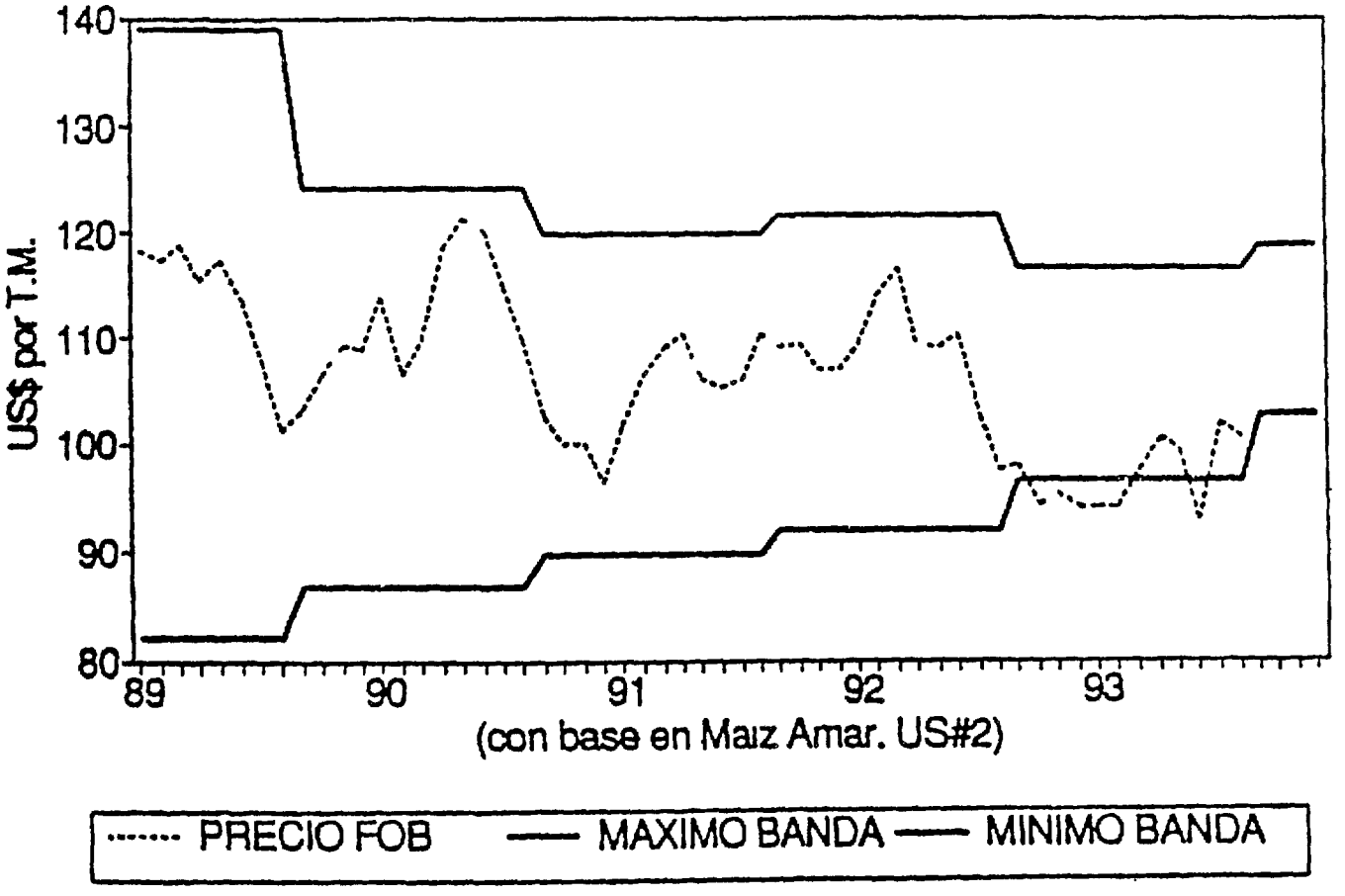


GRAFICO 5

BANDA DE PRECIOS DE ARROZ, 1989-93

(precios FOB en US$)

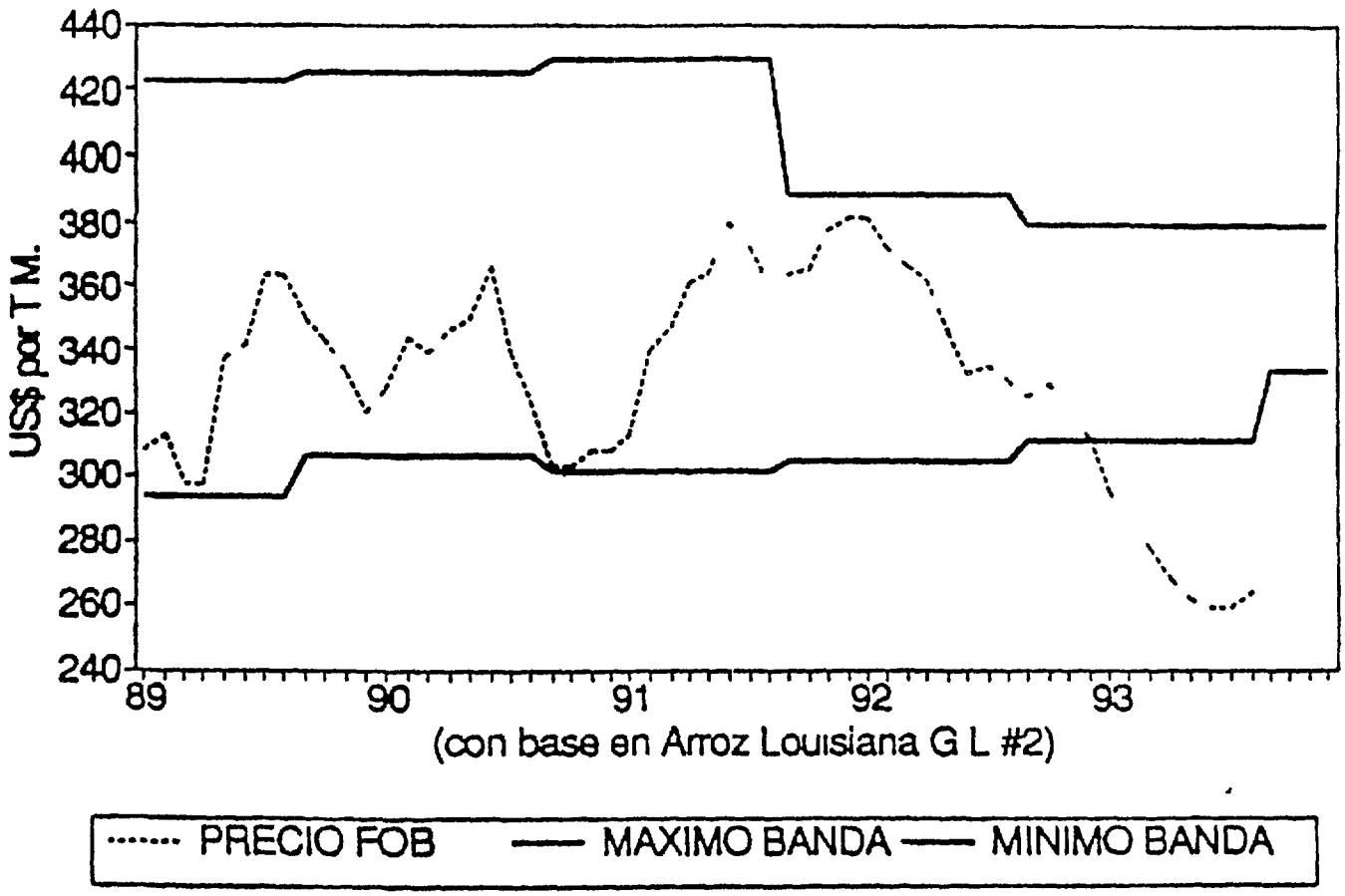
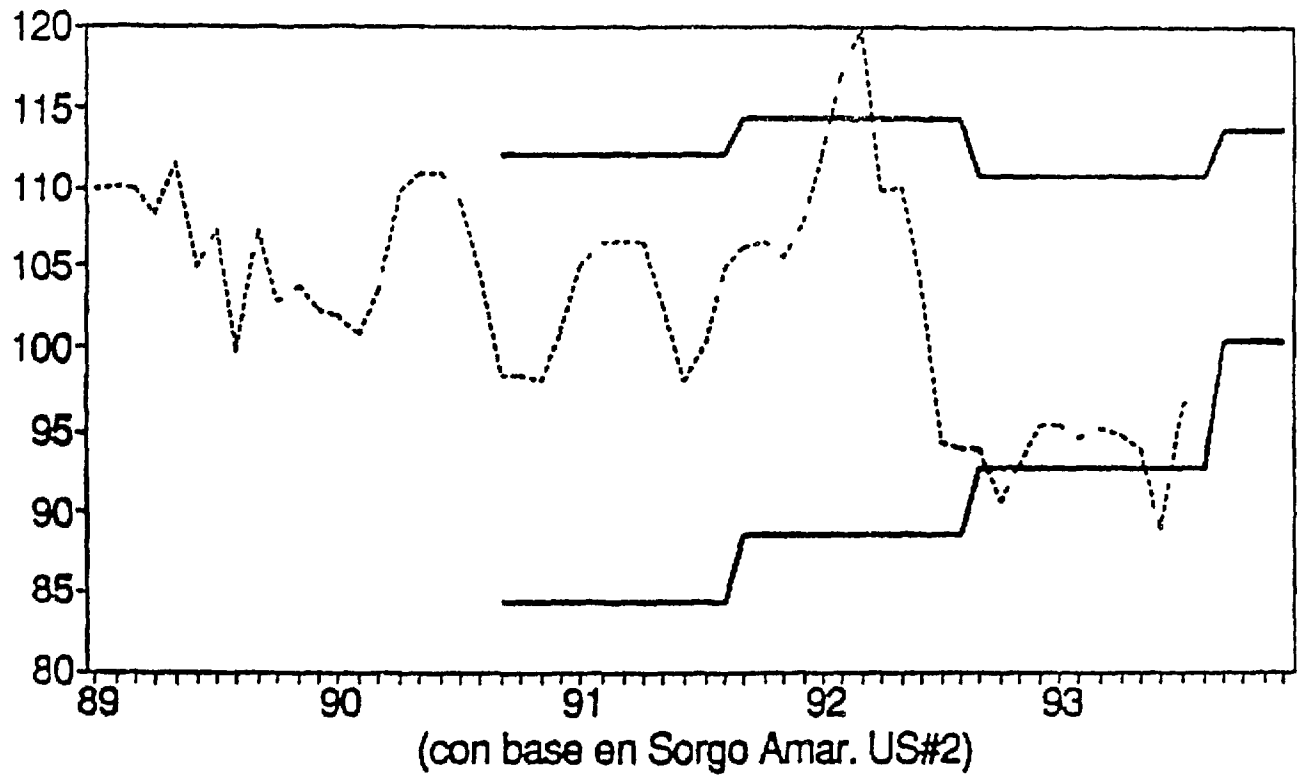


GRAFICO 6

ANDA DE PRECIOS DE SORGO, 1989-93

(precios FOB en US$)



(con base en Sorgo Amar. US#2)

PRECIO FOB — MAXIMO BANDA — MINIMO BANDA

Sólo a partir de fines de 1992 se debieron aplicar aranceles adicionales para contrarrestar las caídas de los precios en los mercados internacionales, especialmente en el caso del arroz (Cuadro 25)

CUADRO 25

NICARAGUA ARANCELES ADICIONALES DE BANDAS DE PRECIOS, 1992-93

(% sobre CIF)

		Maíz	Arroz	Sorgo
1992	Enero	0,0	0,0	0,0
	Febrero	0,0	0,0	(1,8)
	Marzo	0,0	0,0	(3,9)
	Abril	0,0	0,0	0,0
	Mayo	0,0	0,0	0,0
	Junio	0,0	0,0	0,0
	Julio	0,0	0,0	0,0
	Agosto	0,0	0,0	0,0
	Septiembre	0,0	0,0	0,0
	Octubre	1,7	0,0	0,0
	Noviembre	1,0	0,0	0,0
	Diciembre	2,0	0,0	0,0
1993	Enero	2,0	5,0	0,0
	Febrero	2,0	7,7	0,0
	Marzo	0,0	10,7	0,0
	Abril	0,0	14,5	0,0
	Mayo	0,0	16,7	0,0
	Junio	3,0	17,8	3,6
	Julio	0,0	17,8	0,0
	Agosto	0,0	15,9	0,0

Nota Aranceles adicionales derivados de la comparación entre precios CIF de importacion y los niveles mínimos (o máximos) de la banda en términos CIF

Fuente Paz, 1994

Paz (1994) calculó los aranceles "teóricos" o que debieron haberse impuesto en los años 1992-93 de acuerdo a los precios de los productos en los mercados domésticos y en los mercados de referencia definidos en la Resolución sobre el Sistema de Bandas de Precios a las Importaciones Armonizado Además, reportó los aranceles "efectivos" o comunicados a las aduanas por la entidad nacional administradora de las bandas de precio en cada país, y los aranceles "cobrados" que calculó a partir de los montos recolectados y de los valores CIF registrados en las pólizas de importación de los embarques efectivamente realizados en cada trimestre De este estudio son interesantes dos conclusiones Primero, que los aranceles adicionales "efectivos" que se establecieron en Nicaragua, Guatemala y El Salvador para el maíz guardan una relación cercana con los aranceles "teóricos" Sin embargo, también se evidencia que en 1992-93 se establecieron aranceles injustificadamente altos para el sistema de bandas de precios en el caso del maíz y el arroz en Honduras y del arroz en El Salvador (Cuadros 26 y 27)

Segundo, se detectan diferencias entre los aranceles "efectivos" y los "cobrados", que son especialmente significativas en el caso de Nicaragua y Guatemala (Cuadros 25 y 26) Estas diferencias tienen su origen en las donaciones e importaciones concesionales de granos básicos que ingresan a los países con exoneración arancelaria La mayor parte de estas importaciones concesionales ingresan a los canales normales de comercialización de granos y compiten con la producción nacional, por lo que Paz (1994) concluye que estas importaciones exoneradas de aranceles erosionan los intentos de estabilización perseguidos en las bandas de precios Aunque la conclusión debe calificarse, ya que sólo es válida para un mercado sin exceso de demanda, es interesante de tener en cuenta

En su estudio Paz (1994) además estima las protecciones nominales implícitas en la estructura arancelaria vigente para el arroz y el maíz que están dentro del sistema de bandas de precios Las protecciones calculadas para el caso del arroz en Nicaragua indican que estas habrían subido en los años 1992 y 1993 respecto de las existentes en 1991 (Cuadro 28) Estos altos niveles de protección resultan de los aranceles que serían injustificadamente altos para esos años como se había señalado anteriormente

La comparación de los niveles de protección calculados por los estudios de Siu, Rose y Greene (1994) y Paz (1994) pone de relive dos aspectos interesantes de tener en cuenta al intentar sacar conclusiones sobre el actual nivel de proteción existente en los mercados de granos básicos del país Primero, las diferencias en las cifras de los dos trabajos son bastante significativas, lo que posiblemente apunta a las antes comentadas deficiencias en la información estadística disponible Esto, a su vez, hace recomendable tomar con cautela los números, y considerarlos como cifras indicativas más que como magnitudes exactas Segundo, a pesar de las diferencias indicadas, ambos estudios tienden a mostrar protecciones nominales positivas o negativas para los distintos productos que se encuentran en un rango de entre 10 y 40 por ciento, y bastante variables de un año a otro

CUADRO 26

NICARAGUA ARANCELES A LA IMPORTACIÓN DE MAÍZ, 1992-93
(%)

		El Salvador		Guatemala		Honduras		Nicaragua	
	Arancel Teórico	Arancel Establecido	Arancel Cobrado	Arancel Establecido	Arancel Cobrado	Arancel Establecido	Arancel Cobrado	Arancel Establecido	Arancel Cobrado
1992									
I Trim	20 0	20 0	20,0		1,8	15,0			
- II Trim	20,0	20,0	15,0		4,4	15,0		15,0	0,1
- III Trim	20,0	20,0	20,0	20,0	9,7	15,0/34,9		15,08,7	
- IV Trim	21,0/22,0	20,0	20,0	20,0	6,4	32,7/36,0		16,20,0	
1993									
- I Trim	20,0/22,0	20,0		20,4		31,6/32,7		18,814,1	
- II Trim	20,0/23,0	20,0		20,0		31,6		21,516,7	
- III Trim	20,0					25,0/34,9			

Nota: Arancel teórico resulta del cálculo hecho por el autor con base en los precios de los productos y mercados de referencia definidos en la Resolución sobre el Sistema de Bandas de Precio Armonizado, el arancel establecido es el comunicado por la entidad nacional administradora de las bandas a la Aduana, y el arancel cobrado resulta de los montos de impuestos y de los valores CIF registrados en las pólizas de importación de los embarques realizados en el trimestre correspondiente El arancel básico es de 20%

Fuente: Paz, 1994

Cuadro 27
Nicaragua Aranceles a la importación de arroz, 1992-93

		El Salvador		Guatemala		Honduras		Nicaragua	
	Arancel Teórico	Arancel Establecido	Arancel Cobrado	Arancel Establecido	Arancel Cobrado	Arancel Establecido	Arancel Cobrado	Arancel Establecido	Arancel Cobrado
1992									
- I Trim	20 0	18 8	18 3		0 0	20 0/23 5			
- II Trim	20 0	37 1	30 8		2 9	20 0/34 8		20 0	12 0
- III Trim	20 0	45 0	40 0	20 0	9 3	25 0/43 6		23 6	19 6
- IV Trim	20 0	43 0	34 2	20 0		45 1		23 3	18 8
1993									
- I Trim	25 0/30 7	40 0	31 2	22 0		45 1		29 2	27 0
- II Trim	34 5/37 8	44 0		31 1		45 1		32 5	26 6
- III Trim	35 9/37 8					45 1			

Nota Arancel teórico resulta del cálculo hecho por el autor con base en los precios de los productos y mercados de referencia definidos en la Resolución sobre el Sistema de Bandas de Precio Armonizado, el arancel establecido es el comunicado por la entidad nacional administradora de las bandas a la Aduana, y el arancel cobrado resulta de los montos de impuestos y de los valores CIF registrados en las pólizas de importación de los embarques realizados en el trimestre correspondiente El arancel básico es de 20%
Fuente Paz, 1994

CUADRO 28

CENTRO AMÉRICA PROTECCIONES NOMINALES IMPLÍCITAS, 1989-92

(porcentajes CIF)

	Arroz				Maiz		
	Costa Rica	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Costa Rica	Guatemala	Honduras
1989							
I Trim	5,7	12,4	79,0		7,3	-16,2	28,2
II Trim	-0,7	3,7	76,3		8,2	7,2	65,5
III Trim	-4,3		64,0		16,2	21,6	193,9
IV Trim	4,4		82,6		10,5	4,9	72,7
1990							
I Trim	0,9	-3,2	45,8		24,0	17,1	42,2
II Trim	-6,7	-6,6	-15,5		19,6	11,8	-9,2
III Trim	16,7	18,8	5,9		39,1	-0,3	13,8
IV Trim	23,6	55,3	19,1		40,6	0,5	-5,7
1991							
I Trim	4,6	44,4	29,9	17,4	21,3	-19,4	28,9
II Trim	-9,3	30,6	26,1	-2,2	9,7	-4,3	72,6
III Trim	18,1	17,3	43,3	-8,0	2,3	5,1	60,5
IV Trim	10,3	9,2	35,2	2,1	11,1	-15,2	10,0
1992							
I Trim	8,5	16,1	33,4	10,5	28,8	-21,0	-4,6
II Trim	21,6	28,5	29,7	22,2	38,6	-1,2	0,7
III Trim	22,8	19,9	32,0	24,3	44,9	12,5	43,1
IV Trim	24,6	18,4	32,8	23,0	48,5	-2,3	7,8
1993							
I Trim	35,9			19,2	45,9		7,3
II Trim				26,7			20,6
III Trim				32,8			
IV Trim							

Fuente Paz, 1994

Aunque la información disponible sobre la protección actualmente existente en los mercados de granos básicos adolece de los problemas analizados, las cifras disponibles permiten conformar una impresión global de que estos niveles no son exageradamente altos en la actualidad, especialmente si se comparan con los que existieron en épocas pasadas No parecen haber alcanzado niveles que pudieran considerarse preocupantes desde una perspectiva de eficiencia asignativa de recursos

Esto no quiere decir que la pregunta de cúanto tiempo más mantener las medidas actualmente en vigencia no sea relevante Por el contrario, la capacidad demostrada por los sectores productores de granos básicos del pais para responder a los incentivos económicos aconseja un monitoreo más fino de los niveles de protección Ello posibilitaría explotar las probadas capacidades adaptativas de estos sectores, de modo de potenciar su ajuste hacia mejores condiciones de competitividad Obviamente, lo anterior requeriría información disponible más confiable y un organismo técnico que monitoree permanentemente la situación de los mercados de granos básicos en el futuro

El análisis del comercio exterior de Nicaragua en granos básicos en los tres últimos años tiende a reforzar la conclusión anterior En efecto, los volúmenes totales de granos básicos tanto importados como exportados aumentaron fuertemente entre 1991 y 1993 (Cuadro 29) Los volúmenes exportados de frijol, que en 1993 llegaron a 84 mil quintales apuntan precisamente hacia las posibilidades que ofrece la capacidad de los sectores productivos de granos básicos de adaptarse a las nuevas condiciones

CUADRO 29

NICARAGUA COMERCIO EXTERIOR DE GRANOS BASICOS

(Miles de Qintales)

Producto	1991			1992			1993		
	Imp	Exp	Bal	Imp	Exp	Bal	Imp	Exp	Bal
Arroz	790	26	-764	965	6	-959	1272	5	-1267
Frijol	51		-51	98	60	-38	181	84	-97
Maíz	56		-56	500		-500	224	11	-213
Sorgo	5		-5	13		-13	1	18	17
Total	902	26	-876	1576	66	-1510	1678	118	-1560

Fuente Castillo, 1994

5.2. Comercialización Doméstica de Granos Básicos

Como se analizó anteriormente la restructuración de los mercados de granos básicos del país la abordó el actual gobierno a través de una estrategia combinada de liberalizacion y de rearticulación del sistema de comercialización

La redefinición de la función de ENABAS y la reducción de su presencia en el sistema de comercialización han tenido el efecto de atraer nuevos agentes comercializadores a los distintos mercados y de incentivar la rearticulación de los canales privados de comercialización en el país

Sin embargo, la rearticulación del sistema de comercialización de granos requiere de un esfuerzo sostenido para eliminar las deficiencias evidentes que aún permanecen Estas deficiencias se relacionan con la escasa infraestructura de secado, tratamiento, transporte y almacenaje de granos que existe en el país, así como a la falta de una cultura comercializadora desarrollada

Los problemas en la comercialización redundan en ineficiencias que se reflejan en los márgenes de comercialización existentes en el país No hay disponible una buena información respecto de estos márgenes de comercialización, debido a las grandes limitaciones de información disponible sobre precios Sin embargo, la escasa evidencia acumulada indica que estos márgenes tienden a ser altos, y en los últimos años los precios recibidos por los productores a la puerta de sus fincas no sería mayor a 25-40 por ciento del precio final que paga el consumidor en los mercados minoristas (López y Spoor, 1993) Del mismo modo, los márgenes de comercialización en los mercados de granos básicos a comienzos de la presente década eran en la mayoría de los casos más altos en Nicaragua que en Costa Rica, El Salvador y Honduras (Spoor, 1994b)

Hernández (1993) reporta que los márgenes de comercialización en el mercado del maíz eran en años recientes de entre 192 y 215 por ciento en Nicaragua, comparados con 52 a 77 por ciento en el resto de los países de Centramérica

Los altos márgenes de comercialización en los mercados de los granos básicos de Nicaragua estarían indicando serios problemas para los productores de granos debido a que el mercadeo estaría absorbiendo una proporción innecesaria de los gastos en alimentación de los consumidores nicaraguenses (CARANA, 1992)

En un trabajo reciente, Castillo (1994) concluye que la estacionalidad determina en forma importante los márgenes de comercialización, evidenciándose márgenes más altos en los meses más alejados de las cosechas, como era de esperarse, aunque no se reporta en qué forma se consideraron los costos de almacenaje para los períodos inter-cosechas Asimismo se concluye

que la liberalización de los mercados y la rearticulación del sistema de comercialización habrían producido un disminución de los márgenes de comercialización en entre los años 1990 y 1993 Esta reducción de márgenes habría sido marcada en el caso del frijol, en que el márgen promedio mayorista/productor de 42,6 por ciento en 1990 habría caído a 25 por ciento en 1993, en tanto que el márgen mayorista/consumidor lo habría hecho de 18,4 a 11,1 por ciento entre esos mismos años (Cuadro 30)

Cuadro 30

Nicaragua Margenes de comercialización en grano básicos 1990-1993

(%)

Producto	Mayorista/Productor				Mayorista/Consumidor			
	1990	1991	1992	1993	1990	1991	1992	1993
Arroz	26,0	19,6	15,8	28,0	22,1	18,8	24,3	17,6
Frijol	42,6	36,0	79,3	25,7	18,4	5,8	4,8	11,1
Maíz	21,6	61,7	42,3	28,0	43,5	35,5	28,0	27,5
Sorgo	20,8	38,1	5,8	8,1				

Fuente. Castillo, 1994

Las deficiencias de la red caminera del país, así como las inadecuaciones de la infraestructura de almacenaje y tratamiento de granos produce enormes pérdidas que se traducen en una comercialización ineficiente Estas ineficiencias harían de la comercialización de granos en el país una actividad comercial de alto riesgo, por lo que los agentes tomarían sus primas de seguro exigiendo altos márgenes para participar del negocio (Tijerino, 1993)

Los problemas de la red vial de Nicaragua requerirán de importantes inversiones de mediano y largo plazo Sin embargo, aunque existen también requerimientos importantes de inversión en infraestructura de tratamiento y almacenaje, aquí parecen haber importantes espacios de eficiencia que ganar aún En efecto, la capacidad existente estaría subutilizada actualmente, debido a la situación de dependencia de ENABAS que aún mantiene Aunque existen ciertos problemas respecto de la ubicación de algunas de las instalaciones, así como respecto de la adecuación técnica y condiciones operativas de algunas de ellas, la capacidad actualmente instalada sería suficiente para cubrir la mayor parte de las necesidades de almacenaje del país Sólo se requeriría un adecuado manejo y administración ya que, por ejemplo, una doble rotación de la capacidad existente permitiría almacenar 12 millones de quintales al año, lo que representa más del 85 por ciento de las necesidades del país (ENABAS, 1994a) (Cuadro 31)

CUADRO 31

NICARAGUA PRODUCCION Y CAPACIDAD DE ALMACENAMIENTO DE GRANOS BASICOS

(Miles de quintales)

REGION	PRODUCCION GRANOS BASICOS	ALMACENAMIENTO		COBERTURA	
		ESTADISTICA	REAL CON UNA ROTACION	ESTADISTICA	REAL CON UNA ROTACION
I	1 944 7	579	1 158	29 77	59 55
II	1 866 7	952	1 904	51 00	101 55
III	290 6	2 058	4 116	708 19	1 416 38
IV	1 621 0	1 185	2 370	73 10	146 21
V	2 086 7	650	1 300	31 15	62 30
VI	2 736 6	600	1 200	21 93	43,85
TOTAL	10 546 4	6 024	12 048	57 12	114 24

Fuente Castillo , 1994

La deficiencias señaladas en el manejo de la infraestructura de acopio son un sintoma de la ausencia de suficientes nuevos agentes y la falta parcial de nuevos mecanismos de operación en el sistema de comercialización de granos básicos del país, que hayan venido a reemplazar en forma completa las tareas que antaño desempenó ENABAS Esto en buena medida puede tener su explicación en las expectativas de largo plazo de los agentes económicos En efecto, a pesar de los grandes avances de los últimos años, persisten en el país tensiones sociales y grados de inseguridad poco propicios para las inversiones de mediano y largo plazo, que demandan un grádo mínimo de estabilidad y certidumbre en los horizontes relevantes de planeación de los inversionistas

La incorporación a los sistemas de comercialización de granos básicos requiere de inversiones que demoran en ser recuperadas en el tiempo, por lo que situaciones de inestabilidad o incertidumbre disminuyen la posibilidad de que nuevos agentes estén dispuestos a tomar los riesgos inherentes a incorporarse

López y Spoor (1993) concluyen que al retirarse ENABAS del mercado de granos básicos se produjo un vacío importante y que, a pesar de que la cadena comercial en zonas de producción se está reconstruyendo gradualmente con nuevos agentes, usando a veces viejos canales y estructuras de comercialización, el comercio de granos es en gran medida uno caraterizado por "poco volumen y altos márgenes" Esto sería reflejo, a su vez, de un enfoque de maximizar ganancias en el corto plazo de los agentes económicos en un negocio que ven como de "alto riesgo"

Como resultado de lo anterior, y apesar de la no despreciable rearticulación que se ha producido de los mecanismos de comercialización en los ultimos años, la inversión privada en infraestructura de comercialización de granos ha sido muy escasa La capacidad de almacenamiento privada sólo existe para el arroz, ya que la mayor parte de la producción de este grano es almacenada directamente por sus productores En adición a esto, solamente existen algunas bodegas de poca importancia alrededor del Mercado Oriental en Managua Por lo anterior, ENABAS aún mantiene el virtual monopolio sobre la infraestructura instalada para el almacenaje de granos en Nicaragua (ENABAS, 1994a)

5.4. Actuales Problemas en los Mercados de Granos Básicos

Del análisis de esta sección de estudio más detallado de la situación actual de los mercados de granos básicos se puede concluir que el proceso de estabilizacion y ajuste estructural de la economía nicaraguense en los últimos años ha inducido una favorable reacción en estos mercados, la que se ha traducido en una reactivación de la actividad sectorial, manifestada principalmente en el aumento de la producción y la productividad en los cuatro cultivos - arroz, maíz, frijol y sorgo-, en el incremento de los flujos comerciales externos de granos básicos, así como en la rearticulacion de una red de comercialización que, aunque todavia

presenta importantes deficiencias, ha sido capaz de llenar en buena medida el vacío provocado por la retirada de la maquinaria intervencionista estatal y su principal herramienta, ENABAS, del proceso de mercadeo en el país

Sin embargo, persisten algunos problemas en el sistema de comercialización de granos básicos que es importante abordar si se quieren aprovechar las potencialidades del sector para empujar la reactivación de la economía nacional En primer lugar, se mantiene un elevado grado de dependencia externa de la disponibilidad doméstica de arroz Esta podría ser reducida mediante mejoramientos en los incentivos a la producción que ofrece un mercado operando adecuadamente y, en especial, a través de mejorar los mecanismos de comercialización, reduciendo los márgenes de mercadeo y mejorando los ingresos a nivel de productor, y disminuyendo las pérdidas postcosecha

En segundo lugar, la comercialización de granos básicos en general muestra señales de ineficiencia en su funcionamiento, lo que no es de extrañar en mercados que tienen recién unos pocos años de cambiar radicalmente su estructura y forma de operación Debe pensarse en la implementación de políticas que aceleren la plena incorporación del sector privado a todas las etapas de la comercialización de los granos basicos, aumentando la competencia y la eficiencia en el manejo, tratamiento, transporte y almacenaje de estos productos

Por último, aunque la operatividad de las bandas de precios parece indicar que hasta estos momentos el mecanismo ha cumplido en buena forma su papel estabilizador de los precios y no ha conducido a una protección encubierta ni excesiva de los mercados domésticos, aparece necesario implementar un adecuado mecanismo de monitoreo y control de las bandas de precios a futuro Ello evitará que se puedan producir en adelante distorsiones que pudieran perjudicar la eficiencia y competitividad de los sectores productores de granos básicos del país

6. POLITICAS DE APOYO A LA REACTIVACION DEL SECTOR DE GRANOS BASICOS DE NICARAGUA

El detallado y extenso análisis de las secciones anteriores permitió arribar a las siguientes conclusiones fundamentales para los propósitos de este estudio

- los mercados de granos básicos de Nicaragua se encuentran liberalizados en la práctica, están afectados por muy escasas regulaciones y su funcionamiento está determinado fundamentalmente por las condiciones de oferta y demanda

- el problema más importante de los mercados de granos básicos en Nicaragua es actualmente la ineficiencia de sus sistemas de comercialización

En esta seccion se entregan algunas proposiciones de política destinadas a mejorar el funcionamiento actual de los mercados de granos básicos del país, y que apuntan fundamentalmente a incrementar la eficiencia con que ellos funcionan, para hacer posible la mejor asignación de los recursos que el país destina a estos productos

Las medidas de política que aquí se proponen no son radicales, ni tienen algún grado de espectacularidad Esto no resulta defraudante, y en realidad sólo constituye la reafirmación de que el proceso de estabilización y ajuste en los mercados de granos básicos ha sido bastante acelerado y efectivo, y va bien encaminado Por esto, lo que ahora se requiere es seguir impulsando el realineamiento de los incentivos económicos que se ha producido en el proceso, a través de reafirmar y reforzar lo hasta aquí logrado

Sin embargo, no debe caerse en el error de creer que la tarea esté en gran parte realizada, muy por el contrario, las mismas políticas aquí propuestas, así como la complejidad que representa su implementación, son pruebas de que aún queda la por recorrer la parte más ardua del camino

Dos son las áreas de política en que se proponen medidas específicas La primera, conformada por aquellas políticas que intentan mejorar el actual sistema de comercialización y la eficiencia de su funcionamiento presente La segunda, que busca aumentar la competencia existente en los mercados de granos básicos y, a través de ella, la eficiencia en la asignación de los recursos y la capacidad de los productores domésticos para competir en el concierto del comercio de la subregión centroamericana

6.1. Políticas Destinadas a Mejorar la Comercialización

6.1.1. Infraestructura de Comercialización

6.1.1.1. Instalaciones de ENABAS

Dadas las limitaciones y deficiencias existentes en la infraestructura de tratamiento y acopio de granos básicos en el país que se analizaron en las secciones anteriores, resulta evidente que uno de los fines más obvios e inmediatos que debe perseguir una política de mejoramiento del sistema de comercialización actualmente imperante en Nicaragua es una más adecuada y eficiente utilización de la actual infraestructura con que cuenta el pais

Existe una importante infraestructura de tratamiento, secado y acopio de granos de propiedad pública, que todavía permanece bajo la administración de ENABAS, y que se encuentra extendida en las distintas zonas de producción de granos Como se analizó en la sección anterior, hay evidencia de que esta infraestructura manejada técnicamente y administrada adecuadamente puede cubrir gran parte de las necesidades del sistema de comercialización de granos del país Nicaragua no puede darse el lujo de tener desaprovechada una infraestructura de esta magnitud

Para el mejor aprovechamiento de esta infraestructura debe impulsarse decididamente el traspaso de las instalaciones actualmente en poder de ENABAS al sector privado Esto, porque no existe ninguna justificación para que, en un sistema económico que busca utilizar los mecanismos del mercado para asignar eficientemente los recursos del país, se mantenga en manos del Estado la mayor parte de la capacidad de tratamiento y almacenaje de granos básicos disponible en Nicaragua Ya ha sido demostrato históricamente, en los mas diversos lugares, y bajo las mas variadas circunstancias, que el sector privado administra más eficientemente que el sector público las actividades de comercialización en un país Además, en general, cuando las actividades de comercialización de mercancías se distribuyen y dispersan en un gran número de agentes privados individuales que compiten entre ellos, aumenta no sólo la eficiciencia económica de los recursos que se destinan a la actividad, sino que también disminuyen los riesgos e incertidumbres derivados de la capacidad discrecional con que puede actuar un poder centralizado Esto último es importante de tener en cuenta actualmente en Nicaragua, cuando el país hace esfuerzos por crear un clima de adecuada estabilidad y confianza, que permita superar las inestabilidades de las últimas décadas y produzca los incentivos que movilicen la iniciativa y la productividad del sector privado

En realidad ENABAS ha venido implementando un plan de traspaso de su infraestructura al sector privado Este plan forma parte del proceso de reducción de la participación del Estado en la comercialización de granos básicos, que se estructuró en tres etapasa (ENABAS, 1994c)

Primera Etapa Mayo 1990 a marzo 1992

1) Cierre de comercializadoras y reducción de personal
2) Eliminación de precios de garantía
3) Mayor participación del sector privado
4) Eliminación de todo tipo de subsidio

Segunda Etapa Abril 1992 a julio 1994

1) Liquidar DAP's y activos subutilizados
2) Operar con un tamaño reducido
3) Trabajar con la producción campesina de granos básicos mas frijol y arroz de secano
4) Incrementar prestación de servicio a la producción
5) No comercialización de sorgo

Tercera Etapa Agosto 1994 a mayo 1996

1) Apoyar la creación de almacenes de depósito mediante la creación de sociedades anónimas
2) Crear empresas de servicio y comercialización de granos con las sucursales existentes

Las metas planteadas en este plan se han cumplido satisfactoriamente en lo relacionado con la reducción de las actividades, la estructura y el personal de la misma empresa Sin embargo, como lo reconoce la misma ENABAS, lo relacionado con la transferencia de la infraestructura al sector privado no se ha cumplido En efecto, a diciembre de 1994, ENABAS sólo había arrendado infraestructura que no utilizaba, constituída por 16 depósitos agrícolas, 28 bodegas, 2 trillos y 11 locales varios, todos los cuales sólo representan el 50 por ciento del total de instalaciones que la empresa posee a nivel nacional (ENABAS, 1994c)

La existencia de dificultades legales puede explicar, al menos parcialmente, el fracaso de ENABAS para cumplir las metas de traspaso de su infraestructura al sector privado que la misma empresa se había fijado al diseñar su estrategia para el proceso de reducción de la participación del Estado en la comercialización de granos básicos

Una parte de las dificultades legales existentes se derivan de la Ley 169 de "Disposición de Bienes del Estado y Entes Reguladores de los Servicios Públicos", dictada por la Asamblea Nacional el 2 de diciembre de 1993 En su Artículo 1, esta ley dispone que "solamente se podrá disponer de los bienes del Estado de mayor cuantía mediante autorización por ley La cuantía será fijada por la Contraloría General de la República y su aprobación debera constar en el Proyecto de Ley respectivo" De esta forma, la enajenación de instalaciones de ENABAS a

particulares estaría condicionada por la previa dictación de una ley especial para cada caso, lo que eventualmente haría muy engorroso y difícil el proceso de traspaso de las instalaciones al sector privado

Otra parte importante de las dificultades legales existentes para traspasar con mayor celeridad a los privados la infraestructura en manos de ENABAS resulta del hecho que muchas de sus inatalaciones no tienen plenamente definidos y aclarados los derechos de propiedad En efecto, una parte importante de las instalaciones de ENABAS se encuentra en una situación de posesión efectiva tal que, por ejemplo, varias personas naturales y/o jurídicas, algunas aún en vida y otras ya inexistentes, tendrían posibilidades de reclamar derechos de propiedad sobre los terrenos en que ellas se encuentran levantadas Obviamente, este tipo de situaciones hace muy complejo cualquier intento de traspaso de activos, y ofrece muy pocos incentivos a los privados que pudieran tener interés en concurrir a su adquisición

No puede dejarse de mencionar, sin embargo, que es posible que la escasa respuesta que ha habido del sector privado para tomar en arriendo las instalaciones de ENABAS se deba también en parte importante a la inadecuación técnica de la infraestructura En efecto, existen opiniones en el sentido de que buena parte de esta infraestructura se encuentra mal localizada geográficamente, es técnicamente obsoleta o se encuentra fuertemente deteriorada

A pesar de lo anterior, al analizar lo realizado por ENABAS durante los últimos años se detectan indicios de una posible falta de verdadero compromiso de la empresa con la tarea de traspasar su infraestructura al sector privado Estos indicios provienen de las declaraciones de la misma empresa respecto de su actual rol en el proceso de comercialización, que inducen a pensar que no se ha abandonado totalmente la anterior cultura de intervención de los mercados de granos básicos Por ejemplo, en un documento oficial de ENABAS de diciembre pasado se establece que "en circunstancias como las actuales, con una economía débil todavía se hace necesario mantener la función que ENABAS viene realizando" (ENABAS, 1994c) Asimismo, en un panfleto de difusión reciente se declara como uno de los tres principales objetivo de ENABAS el de "estabilizar los precios de los granos básicos" (ENABAS, 1994d) Aunque estas visiones respecto del rol de ENABAS no constituyen pruebas fehacientes de como se lleva a cabo el proceso de privatización de infraestructura al interior de la propia empresa, resulta evidente que ellas pueden fácilmente conducir a ENABAS a la conclusión de que todavía le es necesario contar con una parte sustancial de su infraestructura y, por ende, disminuir el grado de compromiso de la empresa con un eventual traspaso de sus instalaciones al sector privado

Por otra parte, en el contexto del próximo período eleccionario que vivirá Nicaragua, debe tenerse en consideración que la cultura nacional todavía imperante hace que la privatización de instalaciones relacionadas con la seguridad alimentaria se preste para levantar banderas políticas demagógicas fácilmente utilizables Esto impondría actualmente un requisito de mayor urgencia al traspaso de la infraestructura de ENABAS

La privatización de las instalaciones de ENABAS podría dar un fuerte impulso a la incorporación de nuevos agentes privados a la comercialización de granos básicos, que inyecten

capital al sistema y posibiliten mejorar su eficiencia Sin embargo, resulta a todas luces improbable que algún agente privado vaya a invertir en una instalación que no esté completamente saneada en sus derechos de propiedad

Todo lo anterior lleva a proponer los siguientes lineamientos de política en relación con la infraestructura de comercialización de granos básicos en manos de ENABAS

- fortalecer la decisión política que respalda la conclusión técnica de la necesidad de traspasar la infraestructura de ENABAS al sector privado Esto puede lograrse con una explícita renovación del respaldo de los ministerios políticos y económicos al proyecto de privatización

- dar un nuevo impulso al proceso de traspaso de la infraestructura de ENABAS que permita acelerar el proceso y lo libere, en la medida de lo posible, de la "contaminación" esperable del período eleccionario próximo

- acelerar al máximo la tramitación del decreto que desde hace meses tiene en estudio el Ministerior de Economía y Desarrolo para permitir al Registrador Público traspasar definitivamente a propiedad de ENABAS la infraestructura que actualmente maneja

- acelerar la concretación con el BID de un préstamo de US$ 70 mil que se analiza desde hace un tiempo y que permitiría realizar los estudios técnico-legales que conduzcan a aclarar la actual situación de la propiedad de alrededor de 90 activos inmuebles de ENABAS, para 23 de los cuales ya existirían agentes privados interesados en adquirirlos

- redefinir y explicitar claramente el rol que le cabrá a ENABAS en el futuro Aunque resulta evidente que ya está definido que la comercialización de los granos en el país será una actividad privada, no es menos cierto que tambien se acepta que el estado debe mantener alguna infraestructura para mantener los stocks necesarios de emergencia, al menos en el mediano plazo Esta función debe ser definida en detalle, determinándose con claridad qué niveles de seguridad quiere darse el país y en qué productos Estas definiciones permitirán determinar qué infraestructura se mantendrá bajo la administración de ENABAS

6.1.1.2. Almacenes de Depósito

Otro mecanismo que ofrece la posibilidad de acelerar y fortalecer la incorporación del sector privado al proceso de comercialización de granos básicos en Nicaragua es el establecimiento de almacenes de depósito en el país

Los almacenes de depósito mejoran el funcionamiento de la comercialización, permitiendo el almacenaje de productos en condiciones adecuadas y facilitando un sistema de depósito de valor que es aceptado como garantía de créditos De esta manera, los almacenes de depósito constituyen un instrumento muy adecuado para atacar algunos de los problemas actualmente existentes en la comercialización de granos básicos en Nicaragua Por una parte, crean infraestructura de acopio con condiciones técnicas apropiadas, que aseguran la mantención de los productos y la conservación de sus condiciones por largos periodos, lo que permite a los productores almacenar durante las épocas de bajo precio y vender en las de altos precios Por otra parte, ponen a disposición del mercado un sistema de garantía del producto físico almacenado, que permite a las instituciones del sector financiero otorgar crédito a los productores que en otras circunstancias no contaban con garantías para respaldar operaciones crediticias

La necesidad de contar con almacenes de depósito para la comercialización de granos básicos en el país ha hecho que en los últimos años hayan comenzado a operar algunos sistemas rudimentarios, que cumplen algunas de las funciones de estos instrumentos Es así que el Banco de la Producción, otros bancos comerciales y algunos comerciantes mayoristas han estado operando con almacenes de depósito, que han permitido implementar operaciones de crédito con productores de granos básicos A veces estos almacenes de depósito se han constituído en las mismas bodegas del comerciante, las que se han habilitado como almacenes de depósito Otras veces, han sido los mismos productores los que han debido encargarse de la responsabilidad técnica de mantener las condiciones del producto almacenado

Sin embargo, estos almacenes que han operado en el último tiempo, a pesar de las dificultades y limitaciones existentes, han permitido que algunos productores y comerciantes hayan recibido créditos hasta por el 80 por ciento del valor del producto mantenido en depósito A la luz de los problemas con que se realiza la comercialización de granos básicos en Nicaragua, que fueron analizados en las secciones anteriores, no cabe duda entonces de que este mecanismo de los almacenes de depósito puede inyectar un importante dinamismo a la actividad del sector de granos básicos

Afortunadamente, ya existe en Nicaragua la institucionalidad legal sucifiente para permitir la operación de almacenes de depósito en el país En efecto, un capítulo especialmente dedicado a este tipo de mecanismos en el Código de Comercio nicaraguense provee la base legal que hace posible el funcionamiento de almacenes de depósito

El rápido desarrollo de almacenes de depósito en los próximos años se encuentra muy estrechamente relacionado con la privatización de la infraestructura actualmente en manos de ENABAS En efecto, la rápida implementación del traspaso de instalaciones de ENABAS al sector privado permitiría que agentes particulares interesados en instalar almacenes de depósito ingresen a la actividad Esto es particularmente importante en Nicaragua, donde la infraestructura de ENABAS constituye un aproporción tan significativa de la infraestructura total disponible en el país

Lo anterior es avalado por la iniciativa privada que desde hace meses ha estado intentando establecer un almacén de depósito en las instalaciones de ENABAS en Masaya En este caso, se realizó la constitución de una sociedad ad hoc con el fin de establecer el almacén de depósito y se presentó la solicitud respectiva a la Superintendencia de Bancos La documentación de rigor fue aprobada por la Superintendencia, el Banco Central y el Ministerio de Economía y Desarrollo Sin embargo, después de varios meses no se ha constituido el almacén de depósito, al parecer por dos razones básicas La primera, se refiere a que, por los problemas legales más arriba mencionados, ENABAS no está en capacidad de vender a privados las instalaciones de Masaya, lo que aumenta la incertidumbre del proyecto desde la perspectiva del sector privado, especialmente en un horizonte de mediano plazo que requiere de inversiones La segunda, se refiere a que la normativa legal vigente para la constitución del almacén de depósito impone la exigencia de un depósito de capital inicial de C$ 5 millones en dinero efectivo

Actualmente ENABAS estudia la posibilidad de aumentar de 5 a 25 por ciento su participación en la sociedad que establecería el almacén de depósito en Masaya, lo que permitiría superar algunos problemas pendientes con la conformación definitiva de la sociedad Sin embargo, el requerimiento de los C$ 5 millones de depósito inicial sigue siendo la mayor dificultad para que pueda definitivamente concretarse la instalación de este almacén de depósito

La posibilidad de contar en corto tiempo con un sistema de almacenes de depósito en Nicaragua se encuentra ligada tanbién con el proyecto para establecer una bolsa de productos agrícolas en el país Esto, porque la segura y adecuada disponibilidad de los productos a transar es muy importante para el funcionamiento de los mercados spot de una bolsa de productos (ver la sección 6 1 1 3 sobre la bolsa de productos agropecuarios)

En el contexto de mejorar la comercialización de granos básicos a través de implementar almacenes de depósito se pueden sugerir las siguientes proposiciones de política

- agilizar el traspaso de las instalaciones de ENABAS a los privados siguiendo los lineamientos de política de la sección anterior En particular, estudiar la situación de las instalaciones de Masaya para acelerar su posible traspaso a la sociedad que constituiría el almacén de depósito en ellas Es probable que el sólo hecho de traspasar la propiedad de las instalaciones a la sociedad privada que crearía el almacén de depósito haga efectivamente atractivo para ella hacer el deposito inicial de C$ 5 millones que se requiere, especialmente cuando se considera que el 70 porciento de esa cantidad es rápidamente redimible como capital de operación

- otra alternativa para lograr el depósito inicial de C$ 5 millones para el almacén de depósito de Masaya es que ENABAS aumente su participación a algún porcentaje levemente inferior al 50 porciento de la sociedad, use el aval del Estado para un crédito blando o utilice recursos PL480, y se comprometa a devolver estos recursos debidamente reajustados con las utilidades de los primeros

ejercicios Debe exigirse del proyecto no sólo la rentabilidad que permita los reembolsos a que se compromete ENABAS, sino tambien que los socios privados coloquen una proporción del depósito inicial de C$ 5 millones igual a la proporción que mantengan en la sociedad

6.1.1.3. Bolsa de Productos Agrícolas

La experiencia internacional, y particularmente la latinoamericana, demuestra que las bolsas de productos agrícolas son instrumentos útiles para mejorar la eficiencia del sistema de comercialización de productos agropecuarios (Figueroa, 1990a)

Las bolsas de productos agropecuarios promueven las transacciones en forma organizada, proveen a compradores y vendedores de un lugar y de una estructura fisica y administrativa adecuada para que los distintos agentes puedan participar libre y abiertamente en la venta y compra de los productos del agro Su caracteristica más relevante es que las transacciones se realizan a través de terceros, bajo condiciones de seguridad y legalidad debidamente reglamentadas, que dan un marco de garantía a todas las partes involucradas Al mismo tiempo, las bolsas otorgan transparencia al mercado por la divulgación al público de la información de las transacciones realizadas (Figueroa y Geell, 1989)

En esencia, las bolsas de productos constituyen un mecanismo formal que hace más competitivos y transparentes los mercados de los bienes agrícolas, ofreciendo a los agentes económicos las ventajas propias de la competencia Es decir, precios formados en el libre juego de la oferta y la demanda, libre acceso de los productos a los precios de mercado, y adecuada y oportuna información para la toma de decisiones (Figueroa, 1990b)

Dadas las características de la comercialización de productos agrícolas en Nicaragua, el rol más importante que jugará la bolsa en el país será, al menos inicialmente, proveer un sistema transparente y conocido de formación de precios La adecuada difusión de estos precios al sector productor de granos será fundamental para mejorar el funcionamiento de los mercados y permitir a los pequeños agricultores contar con la información para negociar en condiciones más ventajosas la venta de sus productos Más aún, en los lugares más cercanos a los centros de operación de la bolsa se abrirán posibilidades de comercialización a los productores, incluso los pequeños, que antes no estaban disponibles

La bolsa de productos agropecuarios de Nicaragua debe ser un negocio privado, al igual que lo es en cualquier otro país Sin embargo, la experiencia en los países en desarrollo indica que el Estado puede jugar un papel muy importante para facilitar la iniciación de una bolsa (Figueroa, 1990c) En efecto, una condición básica para la creación y la supervivencia de una bolsa de productos es lograr establecer en su interior el completo equilibrio entre los poderes compradores y vendedores, de modo que ninguno pueda ejercer algún poder de negociación que perjudique al otro En sociedades en que han habido grandes convulciones sociales y

económicas es generalmente difícil conseguir este equilibrio sin la intervención del Estado, el que muchas veces es visto como una grantía de imparcialidad Es muy posible que este esa el caso de Nicaragua en la actualidad

Esto no requiere más que la presencia del Estado en el proceso de formación de la bolsa, facilitando la convocatoria de los distintos sectores que deben participar y allanando el terreno para las necesarias modificaciones legales que puedan requerirse El Estado nunca debe llegar a tener un papel administrador o rector en la bolsa, debiendo solamente reservarse la posibilidad de actuar comercialmente en ella, como un agente privado más, para las operaciones que pudieran interesarle con fines de manejo de los stocks de emergencia o de regulación de algún mercado en circunstancias especiales (Figueroa, 1990c)

Un objetivo básico de las bolsas de productos es replicar lo más exactamente posible las condiciones de un mercado competitivo, en el que los compradores y vendedores no pueden influir individualmente en la determinación de los precios y participan en igualdad de condiciones De allí que, en general, es esperable que mientras mayor sea la cobertura geográfica que logre una bolsa de productos, mayor será el número de agentes participando y mayores serán las posibilidades de que la bolsa alcance su objetivo de generar competencia (Figueroa, 1991)

La dispersión geográfica del comercio que facilita una bolsa de productos crea una condición nueva en la comercialización tradicional de productos agrícolas, porque el oferente y el demandante de un producto que se transa en la bolsa pueden estar físicamente muy distantes el uno del otro Esto no es lo habitual en la comercialización tradicional, en la que normalmente el vendedor y el comprador se reunen generalmente con el producto "a la vista", delante de ellos, para realizar la transacción

La tipificación y estandarización de los productos agrícolas permiten y facilitan el comercio a distancia que ocurre en una bolsa de productos Esto, porque una mercancía tipo "X" recibe esa clasificación si reúne, y sólo si reúne, todas las caracteristicas físicas, de apariencia, madurez, y cualquiera otras, que están reglamentadas como determinantes del tipo "X" para ese producto (Figueroa, 1991)

Una de las grandes ventajas que ofrece la comercialización a través de una bolsa de productos es que los vendedores y compradores no requieren movilizarse ellos mismos ni transportar sus mercancías para realizar sus transacciones Esto reduce considerablemente los costos de transacción, no sólo por los viajes y transportes ahorrados para un volúmen dado de producto transado, sino que también al disminuir las pérdidas de producto debido a las maniobras de carga y descarga que se evitan La relevancia de esto último se entiende con mayor claridad cuando se tiene en cuenta que el transporte es una causa importante de las pérdidas postcosecha en la agricultura Se estima que entre el 20 y el 30 por ciento de los alimentos producidos en el mundo se pierden despues de la cosecha, y que para el caso de Latinoamérica el transporte de los productos puede dar cuenta, a su vez, de entre el 20 y 30

por ciento de las pérdidas de postcosecha (Figueroa, 1991) Como se vió en las secciones anteriores, las pérdidas postcosecha son bastante elevadas para algunos productos en Nicaragua

Por lo anterior, resulta de gran importancia tener en cuenta que para un adecuado y eficiente funcionamiento de la comercialización a través de una bolsa de productos agrícolas será necesario implementar un sistema de estandarización y tipificación de mercancías agropecuarias

El proceso de formación de la bolsa de productos agrícolas en Nicaragua ha avanzado bastante Con el apoyo de ENABAS se organizó un grupo de interesados que inició las gestiones para constituir la sociedad que daría origen a la bolsa Después de un período de trabajo previo, se emitieron 100 acciones con un valor de C$ 5 mil cada una que fueron vendidas en un corto plazo Estas fueron adquiridas por personas naturales, personas jurídicas, empresas y organizaciones gremiales relacionadas con la producción agropecuaria, la actividad industrial, la comercialización de productos agrícolas, los bancos y el comercio en general Además, ya se han vendido 13 puestos de bolsa por valor de US$ 2 mil cada uno

Con los recursos así reunidos, se ha habilitado un edificio donde funcionaría la bolsa de productos Este edificio fue aportado por el Ministerio de Economía y Desarrollo y será cancelado a plazo por la propia bolsa de productos una vez que ella entre en funcionamiento Ya se cuenta con la infraestructura básica que permitiría la operación de las primeras ruedas de bolsa (salas, redes telefónicas, oficinas, pizarras, etc) Asimismo, se ha logrado establecer la infraestructura necesaria para que en el edificio de la bolsa funcione un restaurante que servirá de sitio de reunión a los productores y comerciantes interesados en operar a través de la bolsa

Desde el punto de vista de la necesaria institucionalidad legal, existe un dictamen de la Superintendencia de Bancos en el sentido de que las actuales normas del Código de Comercio de Nicaragua permiten el funcionamiento de una bolsa de productos agrícolas en el país Sin embargo, aún persiste la necesidad de elaborar el reglamento o normativa de detalle para la operación de la bolsa

Con los recursos reunidos por la venta de acciones y de puestos de bolsa además de realizarse todas las inversiones ya mencionadas en infraestructura, se han organizado actividades de capacitación para preparar el personal que será requerido para la operación de la bolsa Se ofreció un primer curso para 40 personas sobre aspectos generales de la bolsa Con ayuda del BID y el aporte de US$ 40 mil de la AID se realizó un segundo curso destinado a corredores de bolsa, y se están organizando seminarios para los socios, personal operativo de la bolsa y los empleados de los puestos de bolsa Con estos mismos recursos se están elaborando las normas de calidad para 7 productos agrícolas que serán comercializados en la bolsa

Hasta ahora, el apoyo técnico para la organización de la bolsa ha sido canalizado fundamentalmente a través del IICA, organismo que ha estado prestando colaboración con sus expertos desde Costa Rica Este apoyo técnico ha sido muy útil para las etapas hasta aquí recorridas del proceso de organización de la bolsa Sin embargo, en este momento resulta

evidente la necesidad de que la dirección ejecutiva de la bolsa busque colaboración técnica de algún organismo más directamente ligado a la operación práctica de bolsas de productos Esto, porque la puesta en marcha y la operación efectiva de la bolsa importarán grandes desafíos técnicos y administrativos que requieren significativas cuotas de experiencia en terreno para su adecuada y pronta solución

Existe interés en organismos internacionales de apoyo, como el BID y la AID, en colaborar con la definitiva puesta en marcha de la bolsa de productos agrícolas Asimísmo, parece indispensable utilizar el apoyo ofrecido por estas fuentes para provocar un mayor acercamiento de las organizaciones de pequeños productores a la bolsa de productos En este sentido, sería muy conveniente lograr una mayor integración de la UNAG a las actividades de organización y desarrollo de la bolsa, ya que hasta ahora su participación parece haberse limitado a la compra de una acción de la bolsa

La participación de las organizaciones de pequeños productores agrícolas en la bolsa de productos resulta particularmente importante, ya que este segmento de productores puede obtener grandes beneficios de incorporarse activamente a ella En efecto, la operación de las ruedas de la bolsa con información proveniente de distintas ciudades podría aportar un mecanismo para que los pequeños productores de apartados lugares, debidamente informados y apoyados por sus organizaciones de base, accedan a un mercado inmensamente más amplio que el mercado al que hasto hoy día han podido alcanzar

Con miras a mejorar la comercialización de granos básicos a través del mecanismo de la bolsa de productos agrícolas se proponen las siguientes medidas

- apoyar decididamente la puesta en marcha definitiva de la bolsa de productos agropecuarios

- dar el respaldo del gobierno a las actuales iniciativas del BID y la AID que buscan apoyar la creación de la bolsa En particular, favorecer aquellas destinadas a acercar a las organizaciones de pequeños agricultores a la bolsa También respaldar aquellas iniciativas tendientes a financiar las etapas que restan para la puesta en marcha definitiva de la bolsa, ya que los recursos actualmente disponibles no serán suficientes

- acelerar la elaboración y tramitación por parte del Ministerio de Economia y Desarrollo de la reglamentación necesaria para el funcionamiento de la bolsa

- continuar y acrecentar el apoyo de ENABAS a la formación y creación definitiva de la bolsa Especialmente importante será asegurar que la bolsa mantenga la participación de la dirección técnica y administrativa que desde ENABAS ha conducido hasta ahora el proceso de su organización, ya que perder la experiencia acumulada podría significar un serio retroceso

- dar difusión y apoyo a la bolsa de productos agropecuarios a través de los medios de comunicación de que dispone el gobierno para alcanzar a la población agrícola y rural Esto facilitará el rápido aprovechamiento por parte de los productores de granos básicos de las oportunidades que les abrirá la bolsa de productos cuando entre en operación

- apoyar a través del sistema nacional de normalización de estándares y medidas el proceso de creación de estándares y tipos para los productos agropecuarios del país Respaldar las iniciativas de los organismos internacionales que ya han ofrecido apoyo para la elaboración de las normas de calidad de algunos productos que se transarían en la bolsa

6.1.2. Crédito para la Comercialización de Granos Básicos

La evidencia de márgenes de comercialización relativamente altos en los mercados de granos básicos de Nicaragua sugiere la existencia de escases de recursos para financiar el mercadeo de estos productos básicos De esta forma, un grupo reducido de agentes que cuentan con financiamiento logra comprar a bajos precios a una gran oferta necesitada de estos recursos escasos

Hacer más accesible el crédito a los agricultores, especialmente los pequeños campesinos, puede tener un importante impacto en la eficiencia de la comercialización agrícola en Nicaragua y en los ingresos de los productores Desafortunadamente, el crédito a la agricultura, y especialmente a la pequeña agricultura, tiene los problemas de alto costo, elevado riesgo y falta de garantías que han sido ampliamente discutidos en la literatura por años

Las experiencias en años recientes de algunas organizaciones no-gubernamentales (ONGs) de diversos países que han implementado sistemas "no tradicionales" de crédito agrícola deben ser revisadas para mejorar la llegada de los medios de financiamiento a la pequeña agricultura Estas ONGs han desarrollado en zonas rurales y campesinas diversos sistemas, basados en mecanismos de control social de los fondos prestados, que han logrado tasas de recuperación equivalentes a las de los mecanismos formales operando con otros sujetos de crédito Estas experiencias dan cuenta de una capacidad de las ONG's para acceder, generar y utilizar el tipo de información necesaria para operar sistemas financieros viables en los sectores de pequeños agricultores La incapacidad de hacerse de ese tipo de información ha sido, precisamente, una de las dificultad de los mecanismos tradicionales, como los bancos y las instituciones financieras privadas, para profundizar sus servicios financieros y crediticios hasta el nivel de la pequeña agricultura

Obviamente, estas experiencias de las ONG's no son ni directa ni facilmente replicables por la banca y las instituciones financieras privadas del país, ni mucho menos por la banca de desarrollo nicaraguense Sin embargo, podrían buscarse formas colaborativas con ONGs que

permitan mejores y más seguros accesos del crédito a los agricultores, especialmente los pequeños y medianos Asimismo, los organismos tradicionales de financiamiento, que en Nicaragua sólo renacieron hace cuatro años, pueden aprender mucho de la profundización lograda por las ONG's Estas ultimas, en cambio, podrían posiblemente perfeccionar las estructuras de incentivos que crean sus servicios financieros y crediticios, a través de asimilar algunos aspectos de la forma de operar de los sistemas tradicionales

Al igual que en otros países en desarrollo, actualmente el verdadero desafío respecto del financiamiento crediticio a la pequeña agricultura en Nicaragua es encontrar mecanismos que permitan que los recursos puestos a disposición de los pequeños productores actúen de palanca para empujar lo que se ha dado en llamar la "reconversión" productiva de estos agentes Es decir, los sistemas de crédito a los pequeños productores deben ser articulados con los programas de inversión en capital humano, mejoramiento de la productividad del trabajo y elevación de las capacidades de gestión, de modo de impulsar a los pequeños productores hacia la modernización requerida para hacer economicamente viable su actividad (Figueroa, 1994a)

De esta manera, los programas crediticios y la capacitación deben conformar dos de los componentes centrales de un proceso de modernización de la pequeña agricultura, y deben estar orientados a identificar a los productores con capacidades de reconvertirse para apoyarlos decididamente Contrariamente, deben desecharse todas las prácticas que atenten contra estos objetivos, como por ejemplo, la costumbre tan usual de utilizar los créditos para disfrazar mecanismos de asistencialidad social (Figueroa, 1994b)

En efecto, cualquier sistema de acercar el crédito a los productores de granos básicos debe estar basado en consideraciones de rentabilidad y eficiencia económica Resulta inconveniente utilizar estos sistemas crediticios para subsidiar o hacer transferencias al sector rural Existe consenso actualmente sobre que los subsidios o las transferencias sociales pueden cumplir mucho más eficientemente el objetivo que persiguen cuando son canalizados a través de programas específicos y focalizados a los sectores a que realmente están destinados Por otra parte, los criterios de rentabilidad económica imponen exigencias indispensables para evitar la dañina práctica de condonar las deudas contraídas y los créditos morosos Deben evitarse estas nefastas políticas de condonación de deudas morosas que han incentivado por años, y en prácticamente todo el mundo en desarrollo, la ineficiencia y la mediocridad, creando con ello incentivos perversos para el desarrollo agrícola y rural de los países (Figueroa, 1994a y 1994b, y Aguilera 1992)

Las consideraciones anteriores son mas importantes de tener en cuenta aun, cuando se recuerda las dificultades por las que atraviesa actualmente la banca de desarrollo en Nicaragua, que la tienen sumida en un amplio e inevitable proceso de reestructuración

Existe actualmente una propuesta para estructurar un componente de crédito a los pequeños agricultores en el contexto de un proyecto de transferencia tecnológica y regularización de títulos de dominio en el sector campesino, impulsado por el Banco Mundial Este componente de crédito se implementaría como un plan piloto que, para lograr la calidad de los

servicios financieros y crediticios, incluiría el concepto de utilizar los mecanismos financieros formales -- banca e instituciones financieras privadas --, y para alcanzar la profundización esperada, los acoplaría a sistemas "no tradicionales" de manejo de la información

En el propósito de mejorar la afluencia de recursos de financiamiento al sector de granos básicos se proponen las siguientes medidas de política

- apoyar desde el gobierno el componente crediticio del proyecto de transferencia tecnológica y regularización de títulos de dominio que se encuentra estudiando el Banco Mundial

- fomentar la actividad de ONG's que hayan sido exitosas en Nicaragua u otros países en la implementación de sistemas "no tradicionales" de prestaciones de servicios financieros

- incentivar a los mecanismos formales de crédito, banca e instituciones financieras privadas, a profundizar sus servicios financieros y crediticios hacia la pequeña agricultura, a través de la asociación con ONG's con experiencias exitosas anteriores, o mediante la adopción de la tecnología y la "cultura" de acceso, generación y manejo de información de estas últimas

6.1.3. Sistemas de Información de Precios

En distintas secciones de este trabajo se ha debido abordar el problema de la deficiente información de precios que existe en Nicaragua En realidad los estudios que tratan de cuantificar algún aspecto de la actividad agrícola en Nicaragua se encuentran, en la generalidad de los casos, con el grave inconveniente de que las estadísticas son realmente muy deficientes

La insuficiente, inadecuada o inexacta información sobre los precios produce problemas económicos graves Desde luego, para estudios como éste, o para trabajos de análisis de política económica en general, se hace muy incierta la identificación e interpretación de los hechos estilizados que permiten caracterizar lo sucedido hacia atrás y proyectar políticas coherentes hacia el futuro En el contexto de las políticas para los mercados de los granos básicos, esto tiene el claro y evidente potencial de reducir la eficiencia y efectividad de las medidads de política que la autoridad diseñe y decida adoptar

En un contexto microeconómico, le sucede una cosa similar a un agricultor que opera en algún mercado de granos básicos, y que debe tomar decisiones de producción y comercialización No cuenta con información precisa, por lo que la incertidumbre de su actividad aumenta, con lo que se hace más probable que la signación final de sus recursos productivos no sea la que podría haberle aportado el mayor bienestar posible

De lo anterior se deduce que invertir en un sistema que provea una adecuada información de precios a los mercados de granos básicos es, en definitiva, invertir en eficiencia y en bienestar Con mejor información los agentes económicos individuales podrán tomar mejores decisiones de producción que irán en su propio beneficio, y la autoridad económica podrá poner en ejecución mejores políticas para incentivar la competencia en los mercados, aumentar su eficiencia y corregir sus eventuales fallas, de modo de alcanzar un mayor nivel de bienestar para el conjunto de la población nicaraguense

Existen presunciones de que la reducción del aparato estatal llevada a efecto por el actual gobierno debilitó la capacidad de algunos ministerios para generar y procesar información (Spoor, 1994a) Sin embargo, estas presunciones parecen estar basadas principalmente en la disminución de la dotación total de personal, profesional y no profesional, ocurrida en la administración pública en los últimos años, lo que obviamente no confirma por si solo tales presunciones En efecto, lo que se requeriría constatar es si en realidad antes hubo una efectiva mayor capacidad de recopilación, procesamiento, interpretacion y uso de la información de precios de los mercados de granos básicos Una rápida revisión de las estadísticas sectoriales en las últimas décadas lleva a la conclusión de que al parecer nunca ha sido buena esta información, y que tampoco parece haber un cambio notorio de esta realidad en los años más recientes

Actualmente existe en el Ministerio de Agricultura una unidad de análisis de política agrícola relacionada con el Programa Agrícola CONAGRO/BID/PNUD que está realizando un interesante trabajo tendiente a mejorar la disponibilidad de estadísticas sectoriales en Nicaragua, y en particular de los mercados de granos básicos La unidad cuenta con un reducido grupo de profesionales con capacidad para realizar análisis de política sectorial a nivel general Sin embargo, esta unidad no tiene capacidad para recopilar, procesar, generar y proveer a los mercados de toda la información que estos últimos requieren para mejorar la eficiencia de su actual funcionamiento El aporte de esta unidad, tanto a las propias autoridades del ministerio como al sector de agricultores en general, podría ser incrementado considerablemente, mediante el fortalecimiento de sus actuales capacidades para generar y procesar información, por una parte, y para realizar análisis de política, por otra

Asimismo, el Departamento de Precios y Mercados, de la Dirección General de Información y Apoyo al Productor del Ministerio de Agricultura y Ganadería, posee una unidad de procesamiento y análisis de información agropecuaria en general que está realizando un valioso efuerzo para mejorar la información disponible para el productor Especial importancia tienen las publicaciones, informes, y comunicados de prensa que este Departamento está produciendo periódicamente Por ejemplo, su revista Agricultura y Desarrolllo, se publica desde hace más de medio año, distribuyéndose gratuitamente a más de 1 500 agricultores cada mes Además de la información sobre los precios de los principles productos e insumos agrícolas, la revista provee artículos informativos sobre la situación de los diversos cultivos en el país y los mercados internacionales Mediante programas radiales diarios, este Departamento hace llegar a agricultores grandes y pequeños, ubicados hasta en los lugares más remotos del país, información reciente sobre precios de insumos y productos, enfermedades de plantas y animales,

mejoras y cambios tecnológicos, y sobre la situación y estado de los caminos y carreteras El esfuerzo de este Departamento puede ser potenciado en el futuro apoyando sus actividades y promoviendo una mayor coordinación con la unidad de análisis del Programa Agrícola CONAGRO/BID/PNUD

Como se analizó más arriba, la bolsa de productos agrícolas puede ser una herramienta de gran valor para proveer la información requerida para un funcionamiento más eficiente de los mercados de granos básicos Una vez generada esta información, mediante la utilización de medios de difusión pública es posible ponerla a disposición de los usuarios En muchos países estos sistemas han sido implementados con costos bajos (Figueroa, 1990a)

En todo caso, de la discución de más arriba debe resultar evidente que la información de precios en los mercados de granos básicos tiene algunas características de bien público cuando se disemina con el propósito de mejorar la eficiencia de estos mercados Por esto, la inversión por parte del Estado para generar y difundir esta información puede estar justificada en muchos casos Ello será especialmente cierto en mercados poco desarrollados y en países carentes de buenos canales de comunicación, circunstancias en que no estarán dados los incentivos para que el sector privado invierta en crear y difundir este tipo de información

Actualmente en Nicaragua no parecen existir las condiciones como para esperar que el sector privado desarrolle y ponga en funcionamiento un sistema de información de precios como el requerido para hacer más eficientes los mercados de granos básicos del país En realidad, los incentivos para ello no existen, por lo que se hace necesario en esta etapa considerar la manera en que el Estado puede contribuir para formar este sistema de información

Las actividades del Programa Agrícola CONAGRO/BID/PNUD y del Departamento de Información y Apoyo al Productor del Ministerio de Agricultura y Ganadería que se revisaron anteriormente, así como el esperado desarrollo de la bolsa de productos en el país, ofrecen prometedoras oportunidades para realizar una inversión pública de poca monta pero que tenga una alta productividad en términos de la mayor eficiencia que ella genere en los mercados de granos básicos

Con miras a mejorar la comercialización de granos básicos mediante la implementación de sistemas de información de precios se proponen los siguientes lineamientos de acción

- apoyar las actividades de la unidad de análisis del Programa Agrícola CONAGRO/BID/PNUD, especialmente respaldando el fortalecimiento de sus capacidades para el acopio, procesamiento y análisis de información de precios y mercados, por una parte, y para el análisis de políticas, por otra

- apoyar las actividades del Departamento de Información y Apoyo al Productor del Ministerio de Agricultura, especialmente en sus actividades para lograr financiamiento de parte de organismos internacionales de cooperación

- favorecer y fomentar una amplia coordinación entre los esfuerzos de la unidad de análisis del Programa Agrícola CONAGRO/BID/PNUD y el Departamento de Información y Apoyo al Productor del Ministerio de Agricultura

- incentivar a través de los representantes de ENABAS en la bolsa de productos agrícolas el desarrollo de un adecuado mecanismo de información en la bolsa, así como su fluida comunicación tanto con el Programa Agrícola CONAGRO/BID/PNUD, como con el Departamento de Información y Apoyo al Productor del Ministerio de Agricultura

6.2. Políticas de Incentivo a la Competitividad

6.2.1. Monitoreo de las Bandas de Precios

De acuerdo con lo concluído en las secciones anteriores, actualmente existe en Nicaragua un importante grado de apertura comercial y, en lo particularmente referido a los mercados de los granos básicos, la utilización de las bandas de precios no muestra grados de proteccionismo preocupantes Por el contrario, los niveles de protección podrían ser adecuados para permitir aislar al sector de posibles volatilidades de los precios en los mercados internacionales, especialmente durante la etapa de recuperación y ajuste estructural por la que atraviesa

Sin embargo, debe advertirse enfáticamente la necesidad de mantener una permanente vigilancia sobre el funcionamiento de las bandas de precios y las tasas de proteccion que ellas estén brindando en cada uno de los granos básicos Debe ponerse especial cuidado en no provocar un proteccionismo indeseado, que generaría nuevamente pérdidas de competitividad en un sector que ya ha pasado buena parte del ajuste que requería el cambio de modelo económico y, por lo tanto, posiblemente también haya pagado ya la parte más importante de los costos de ajustarse

El adecuado monitoreo de las bandas de precio y el constante control de los grados de protección que de ellas se derivan requieren de una capacidad técnica de análisis económico y de mercado que es bastante escasa en Nicaragua La Dirección de Análisis Económicos del Ministerior de Agricultura y Ganadería cuenta con un reducido grupo de profesionales que podría ser entrenado para potenciar su actual capacidad técnica Sin embargo, para cumplir adecuadamente las funciones de estudio de mercado y de análisis de política que con urgencia se requieren, se hace necesario, por una parte, reforzar técnicamente a este grupo profesional y, por otra, determinar claramente las prioridades de sus tareas, de modo de concentrar su trabajo en aquellas áreas de mayor trascendencia para la política agropecuaria del país

La Dirección de Análisis Económicos del MAG deberá contar entonces con un grupo profesional, pequeño pero técnicamente calificado, dedicado a analizar en forma permanente la

evolución de la situación de los mercados de granos básicos como resultado de la aplicación de las bandas de precio, e informar periódicamente a las autoridades del área económica del país para la adecuada sintonía fina en las políticas relacionadas con estas bandas de precios

Por otra parte, informaciones de los últimos meses hacen presumir que los restantes países del área Centroamericana pudieran estar considerando la posibilidad de retirarse definitivamente del sistema de bandas de precios Esta eventualidad debe ser evaluada por Nicaragua, de manera que una decisión de esta naturaleza por parte de alguno o de todos sus países vecinos no la encuentre en una situación competitiva desventajosa

Contrariamente, a la luz de estos antecedentes, así como en virtud de los acuerdos alcanzados en la Ronda Uruguay del Gatt, pareciera conveniente mantener como objetivo de política general la eliminación definitiva de todas las medidas que pudieran en el futuro, directa o indirectamente, contribuir a la pérdida de eficiencia en el sector agroproductivo o a entrabar el comercio externo de sus productos Esta pareciera ser una conveniente política de mediano y largo plazo, en un escenario regional e internacional que tiende a reducir los actuales niveles de intervencionismo y protección (Ronda Uruguay) En todo caso, una decisión definitiva a este respecto requiere de un análisis más detallado, que no sólo pondere de manera más precisa los aspectos señalados, sino que, además, considere los aspectos propios de las capacidades negociadoras presentes y futuras del país en los foros regionales e internacionales

En la perspectiva de incentivar la competitividad en los mercados de los granos básicos del país a través del adecuado monitoreo del actual sistema de bandas de precios, se proponen las siguientes líneas de política

- reforzar técnicamente la Dirección de Análisis Económicos del MAG, de modo de capacitarla para realizar el monitoreo permanente del sistema de bandas de precios en los mercados de granos básicos y para proponer las medidas de política para la sintonía fina de este sistema

- propiciar una mayor y más activa y estrecha colaboración entre la Dirección de Análisis Económicos del MAG y la unidad de análisis del Programa Agrícola CONAGRO/BID/PNUD

- establecer un mecanismo de consulta interministerial permanente entre el MAG y el MEDE que obligue a un análisis periódico de la política de bandas de precios en los mercados de granos básicos, tanto en la perspectiva de corto plazo como en la de largo plazo

6.2.2. Fortalecimiento del Sector Privado

Del análisis de las secciones anteriores queda claro que al sector privado le cabe un papel fundamental en el actual modelo de desarrollo económico escogido por Nicaragua En último término, el motor del modelo lo constituye, precisamente, el sector privado Es del sector privado que se espera que, liberado de ataduras artificiales y provisto de reglas de juego claras y no arbitrarias, de rienda suelta a su iniciativa y creatividad para obtener el mayor beneficio posible de los recursos de que dispone el país

El lubricante que permite el adecuado funcionamiento de este motor es la competencia Ella es la que hace posible que la actividad desarrollada por la iniciativa privada, y los beneficios que se derivan de ella, aporten el máximo bienestar posible desde una perspectiva social De allí la trascendencia de la competencia para el país

El análisis de las secciones de más arriba dejó en claro que al asumir el actual gobierno, hace sólo cuatro años, las condiciones de la economía nicaraguense distaban mucho de ser las propias de una economía con un aceptable grado de competencia El mismo analisis ha permitido entender los significativos avances logrados en estos cuatro años Sin embargo, queda mucho por avanzar todavía Es necesario superar aún toda una cultura desarrollada y enraizada en los diferentes sectores durante décadas de intervencionismos de diferente cuño e intensidad

En los cinco meses de esta consultoría ha sido posible constatar que al sector privado nicaragense ligado a los mercados de los granos básicos le queda todavía por recorrer parte del camino para llegar a asumir plenamente el papel que le cabe en el nuevo modelo de economía del país En efecto, ha sido posible evidenciar que en este sector todavía impera la idea generalizada de que es el gobierno el llamado a solucionar los problemas del sector Todavia las agrupaciones de productores de los distintos granos básicos esperan que el gobierno tome las medidas necesarias para proteger al sector cada vez que las cosas se ven difíciles Esta actitud es comprensible en un país en que los productores estaban acostumbrados al paternalismo estatal y a que se les asegurara una rentabilidad mínima a cada cual, aunque ello no significara otra cosa que repartir pobreza a largo plazo

A sólo cuatro años de iniciado el gran cambio de paradigma es comprensible entonce que todavía persistan remanentes de la cultura que originó una práctica de muchos años Por ello, es entendible encontrar aún una falta de comprensión en muchos empresarios agrícolas respecto del papel y la importancia que tiene la competencia para mejorar la eficiencia de la agricultura en Nicaragua O que acepten gustosos las nuevas oportunidades de exportar sus productos a los países de la región pero, al mismo tiempo, soliciten del gobierno proteccion frente al ingresos de productos desde esos mismos países O que demanden de los otros países tratamientos especiales y plazos a veces absurdos, para tener tiempo de poder ajustarse para competir en el futuro

Entre los pequeños productores persisten todavía las demandas por servicios gratuitos del Estado en actividades netamente productivas, a los que estuvieron acostumbrados por muchos

años O las exigencias de financiamiento y otras ayudas, que en el pasado constituían medidas de asistencialidad social disfrazadas de apoyos productivos

Para acelerar el proceso de ajuste del sector de granos básicos y facilitar el desarrollo de su capacidad de competir, se hace necesrio tomar medidas tendientes a fortalecer al sertor privado en su compresión del modelo Esto permitirá un mayor grado de compromiso del sector con la necesaria competencia que debe prevalecer para el adecuado funcionamiento del sistema

Algunos organismos de cooperación internacional han realizado actividades de apoyo al sector privado Por ejemplo, con fondos AID se realizaron actividades con la Unión de Productores Agrícolas de Nicaragua (UPANIC) en materias preferentemente técnicas Asimismo, el Fondo Multilateral de Inversión (FOMIN) del BID está destinado a impulsar proyectos del sector privado Diferentes ONG's han estado realizando actividades diversas con empresarios y representantes del sector privado en distintos sectores

Aunque no puede desconocerse la importancia del apoyo en materias técnico-productivas, pareciera que lo más indispensable para fortalecer al sector privado ligado a los granos básicos es, en este momento, su capacitación en gestión y administración La mayores deficiencias parecen existir en estas áreas, cruciales para facilitar el ajuste de los agentes a las nuevas condiciones de la economía en general y del sector de granos básicos en particular Esta capacitación debe ir orientada, por una parte, a que los agentes productivos comprendan la forma de operar del modelo económico, la manera en que la agricultura y el sector de granos básicos se insertan en el modelo, el papel que le cabe a los empresarios dentro de él, y la manera en que la empresa debe operar en el nuevo contexto económico local e internacional Por otra parte, la capacitación debe orientarse a que ellos se familiaricen con las técnicas básicas de gestión y administración, para que efectivamente adapten su actividad a la nueva realidad que enfrentan

Es indispensable que estos esfuerzos de fortalecimiento y capacitación del sector privado se extiendan y alcancen al sector de pequeños agricultores Las condiciones parecieran estar dadas para incorporar a este segmento de productores que, por lo demás, debiera eventualmente ser el que más justificadamente pudiera demandar apoyo del Estado para ajustarse a las nuevas condiciones Esto ha sido comprendido por los organismos internacionales de apoyo, como BID y AID, que están contemplando iniciar proyectos en esta dirección

Todo énfasis que se ponga en la importancia de capacitar al sector de pequeños productores de granos básicos para ajustarse a las nuevas condiciones es insuficiente Este segmento es el más carente de capital humano específico a la labor empresarial, la gestión y la administración de recursos. Además, muy probablemente sea el que tiene menos acceso a la información referente a la nueva estructura de la economía del país, su forma de operar y la manera en que ello afecta al funcionamiento de los mercados agrícolas y de granos básicos

Para intentar mejorar la competitividad del sector de granos básicos de Nicaragua en el actual contexto de cambios estructurales, se proponen las siguientes medidas de política tendientes a fortalecer al sector privado ligado a la actividad productiva en los mercados de estos granos.

- favorecer actividades de fortalecimiento de las capacidades de gestión y administración del sector privado de granos básicos Apoyar desde el gobierno las iniciativas de los organismos de cooperación internacional tendientes a capacitar a este sector y a mejorar su comprensión y grado de compromiso con el modelo de desarrollo escogido por el país

- impulsar decididamente la extensión de la capacitación en gestion y administración del sector privado a los pequeños agricultores y campesinos, privilegiando y apoyando toda iniciativa en esta dirección

- acelerar la utilización de recursos del FOMIN que apoyen el fortalecimiento de las actividades privadas, buscando favorecer aquellos proyectos con un componente importante de capacitación en gestión y administración, especialmente cuando ellos sean de pequeños productores

7. REFERENCIAS

Aguilar, Carlos y M Auxiliadora Espinoza, (1994) "Formación de precios en la cadena de comercialización de granos básicos (maíz y frijol) el caso de Jalapa" *Trabajos del Seminario Políticas de Comercialización de Granos Básicos en Nicaragua, Managua, junio 29*

Aguilera, N , (1992) "El Desafío de Financiar a la Pequeña Agricultura Un Problema de Difícil Solución" *Panorama Económico de la Agricultura*, Año 15, N° 85 Santiago, Chile

Banco Mundial, (1993) *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1993* Washington, D C , EE UU

Banco Mundial, (1989) *Trade Liberalization an Economic Integration in Central America* Report N° 7625 Washington, EE UU

Barricada, (1994a) "Comercio de granos un problema prioritario" *Diario Barricada, agosto 8*

Barricada, (1994b) "En los granos básicos no vale el 'laissez fair'" *Diario Barricada, agosto 8*

Barricada, (1994c) "Créditos, infraestructura y acceso a los mercados" *Diario Barricada, agosto 8*

Barricada, (1994d) "Marco legal, información y organización de mercado" *Diario Barricada, agosto 8*

BID, (1993) "Nicaragua Programa de Inversiones para el Sector Agropecuario (NI-0022), Perfil II" Enero 2

Canales, Ramón, (1994) "El Sorgo industrial en Nicaragua (situación actual, limitaciones y perpectiva)" *Trabajos del Seminario Políticas de Comercialización de Granos Básicos en Nicaragua, Managua, junio 29*

CARANA, (1992) "Nicaraguan Marketing Systems" Informe de Consultoría para USAID Arlington, EE UU

Castillo, Azucena, (1994) "Nicaragua Comercialización de Granos Básicos" *Informe Técnico de Consultoría para FAO* Mimeo Agosto Managua, Nicaragua

CEPAL, (1994) "Granos Básicos en Centroamérica Propuestas para los Pequeños Productores" *Documento CEPAL LC/MEX/R 491 (SEM 67/2)*

CEPAL, (1993) "Nicaragua Evolución Económica Durante 1992" Reporte Interno Abril Mexico

Clemens, Harry, (1994) *Competitividad de Nicaragua en la Producción Agrícola* Serie CIES/ESECA 94 1, Escuela de Economía Agrícola, UNAN Managua

Clemens, Harry, Duty Greene y Max Spoor (eds), (1994) *Mercados y Granos Básicos en Nicaragua* Escuela de Economía Agrícola (ESECA), Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua Managua, Nicaragua

CONAGRO/BID/PNUD-ESECA, (1994) "Comercialización de Granos Básicos en Nicaragua" *Mimeo Síntesis y Recomendaciones del Seminario Políticas de Comercialización de Granos Básicos en Nicaragua, Managua, junio 29*

Damiani, Octavio, (1994) "Collective Responses to Crisis Agricultural Cooperatives and Intermediaries in the Post-Sandinista Nicaragua" *Mimeo, Department of Urban Studies and Planning, MIT* Massachusetts, EE UU.

Economía y Desarrollo, (1994) "Enabas volverá a ser el 'Granero de Centroamérica'" *Revista Economía y Desarrollo, junio*

ENABAS, (1992) *Estrategia de Mediano y Corto Plazo para la Transformación de ENABAS* Empresa Nicaragüense de Alimentos Básicos Diciembre

ENABAS, (1994a) "Políticas de Comercialización de los Granos Básicos" *Mimeo* Empresa Nicaraguense de Alimentos Básicos Diciembre

ENABAS, (1994b) "Experiencia de Nicaragua sobre el Rol del Estado y las Actuales Politicas de Desregulación Comercial" Mimeo Octubre 14 Managua, Nicaragua

ENABAS, (1994c) "Informe sobre el Comportamiento de la Actividad de ENABAS en 1994 y Perspectivas a Corto Plazo" Mimeo Diciembre 06 Managua, Nicaragua

ENABAS, (1994d) *ENABAS, Empresa Nicaraguense de Alimentos Básicos* Panfleto de difusión Managua, Nicaragua

FAO, (1994) *Mecanismos de Estabilización de Precios de Productos Agrícolas Importables en América Latina* Documento FAO, COEX-53 Santiago, Chile

Figueroa, Eugenio, (1994a) "Sector Silvoagropecuario Encrucijadas y Desafíos para el Mediano y Largo Plazo" *Documento de Investigación* Departamento de Economía, Universidad de Chile Mimeo Enero Santiago, Chile

Figueroa, Eugenio, (1994b) "Infraestructura Básica y Financiamiento Otros Desafíos que Plantea el Sector Agrícola" *Chile Agrícola*, Vol XX, N° 197 Junio Santiago, Chile

Figueroa, Eugenio, (1991). "Implicancias Económicas de la Tipificación de Productos Agrícolas" *Chile Agrícola*, Vol XVI, N° 167 Mayo Santiago, Chile

Figueroa, Eugenio, (1990a) "Experiencias Comparadas de Bolsas de Productos Latinoamericanas" *Trabajos del Seminario sobre la Bolsa de Productos de Chile* CENEXI, Julio Santiago, Chile

Figueroa, Eugenio, (1990b) "Bolsa de Productos Agropecuarios Una Solución a Nuestros Problemas de Comercialización" *Chile Agrícola*, Vol XV, N° 162 Octubre Santiago, Chile

Figueroa, Eugenio, (1990c) "El Rol del Estado Frente a un Organismo Comercializador" *Trabajos del Seminario sobre la Bolsa de Productos de Chile* CENEXI, Julio Santiago, Chile

Figueroa, Eugenio y Maritza Geell, (1989) "Creación de una Bolsa de Productos Agropecuarios" *Economía y Administración*, N° 81 Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Universidad de Chile Octubre Santiago, Chile

Hernández, Julio R , (1993) "Elementos para un Sistema de Financiamiento al Pequeño Productor Vía Empresas de Comercialización" *Informe BID* Managua

López, Mario y Max Spoor, (1993) *Cambios Estructurales en el Mercado de Granos Básicos en Nicaragua* Serie CIES/ESECA 93 1, Escuela de Economía Agricola, UNAN Managua

Medal, José Luis (1988) "Política Económica y Cambio Social" Centro de Investigaciones y Asesorías Socioeconómicas (CINASE), Managua, Nicaragua

MEDE, (1993) *Bases de la Política Arancelaria de Nicaragua*, Ministerio de Economía de Nicaragua Managua, Nicaragua

Morales, Omar, (1994) "La comercialización de granos básicos por medio de cooperativas de segundo y tercer grado el caso de CECOOPSA" *Trabajos del Seminario Políticas de Comercialización de Granos Básicos en Nicaragua, Managua, junio 29*

Newbery, David M y Joseph E Stiglitz, (1981) *The Theory of Commodity Price Stabilization A Study in the Economics of Risk* Clarendon Press

Paz, Julio, (1994) "Una síntesis de la experiencia de banda de precios en Centro América" *Trabajos del Seminario Políticas de Comercialización de Granos Básicos en Nicaragua*, Junio 29 Managua, Nicaragua

Quiroz, Jorge y Alberto Valdés, (1993) "Price Bands for Agricultural Price Stabilization The Chilean Experience" *Mimeo* ILADES, Santiago, Chile

Ramos, Hugo H y Hugo, Cornelius, (1994) "Estrategias para la Modernización de la Comercialización de Granos Básicos en Nicaragua" *Estudio para Programa Agropecuario PNUD/BID/MAG* Managua

Ruben, Raúl y Jan P de Groot, (1989) *El Debate sobre la Reforma Agraria en Nicaragua* Editorial Ciencias Sociales Managua, Nicaragua

Siu, Orlando, Horacio Rose y Duty Greene, (1994) "La Protección Nominal de los Granos Básicos en Nicaragua 1991-1993" *Estudio para Programa Agrícola CONAGRO/BID/PNUD* Managua, Nicaragua

Spoor, Max, (1994a) "Notas sobre la transición intervencionismo a laissez-faire" *Trabajos del Seminario Políticas de Comercialización de Granos Básicos en Nicaragua*, Junio 29 Managua, Nicaragua

Spoor, Max, (1994b) "Structural Adjustment and Grain Markets in Nicaragua From Market Substitution to Market Development?" *Trabajos de la XVIII Conferencia de LASA en Atlanta, EE UU* , Marzo 10-13

Tsakok, Isabella, (1990) *Agricultural Price Policy* Cornell University Press Ithaca, EE UU

USAID, (1994) "Strategic Guidelines for Broadly Based Rural Economic Growth in Nicaragua" USAID/Nicaragua Managua, Nicaragua

Vega, Carmen, (1994) "Banda de Precios de Importación de Granos Basicos" *Mimeo, Ministerio de Agricultura y Ganadería, Dirección de Análisis Económico* Managua

Vila, Gonzalo S , (1994) "Informe Técnico de la Consultoría en Almacenes de Depósito para Granos Básicos" *Informe de Cooperación Técnica FAO, TCP/NIC/2356* Managua

Weiss, Kenneth, (1993) "Notas Referentes a Sistemas de Información de Precios y Mercados de Granos Básicos en Nicaragua" Informe de Consultoría para el BID Managua, Nicaragua