

PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL (PFI)

Ministerio de Agricultura y Ganadería
República de El Salvador

Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura

Banco Interamericano de Desarrollo

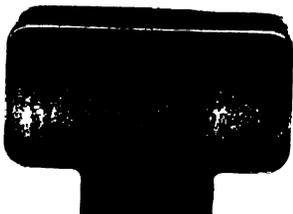
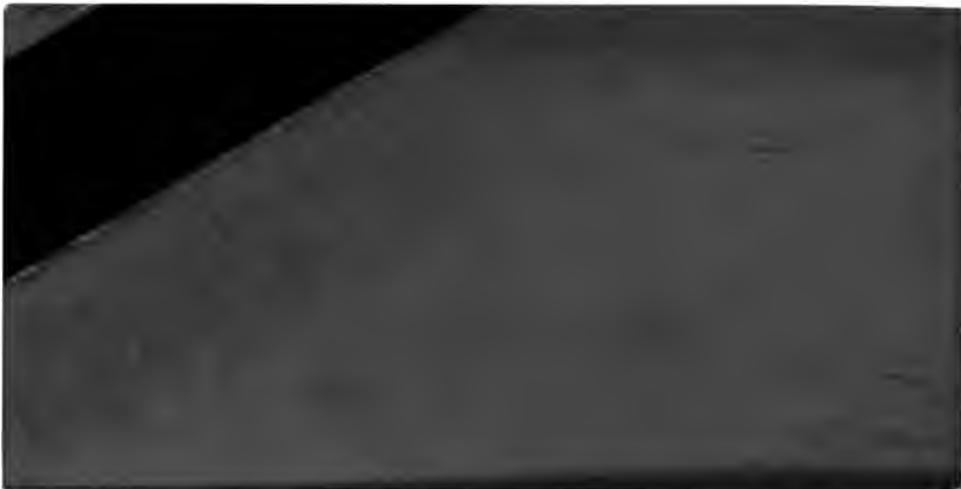


**REFLEXIONES SOBRE LA AGRICULTURA
SALVADOREÑA**

San Salvador, El Salvador
Diciembre 1993

IICA
E 34
R664prog

OFICINA DEL IICA EN EL SALVADOR



Centro Interamericano de
Documentación e
Información Agrícola
14 NOV 1994
IICA — CIDIA

IICA —

**REFLEXIONES SOBRE LA AGRICULTURA
SALVADOREÑA**

11
MCC 1000



**PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO
INSTITUCIONAL (PFI)**

**Ministerio de Agricultura y Ganadería
República de El Salvador**

**Instituto Interamericano de Cooperación para la
Agricultura -IICA-**

Banco Interamericano de Desarrollo -~~BID~~-



**REFLEXIONES SOBRE LA AGRICULTURA
SALVADOREÑA**

**José Lois Malkun
Coordinador Internacional
Proyecto PFI**

**San Salvador, El Salvador
Diciembre de 1993**

00004093

1.- Escenario Político-Institucional:

- a) A partir de mediados 1989, el nuevo Gobierno de El Salvador, presidido por el Licenciado Alfredo Cristiani, inicia un proceso de transformaciones estructurales y ajustes macroeconómicos enfocados a reorientar el desarrollo del país sobre la base de una economía social del mercado con un acento marcadamente neoliberal. Este proceso, aun dentro de un período de agudización del conflicto bélico, comienza a reflejar resultados positivos, por lo menos en el equilibrios de ciertas variables macroeconómicas durante 1990 y 1991 y en el mejoramiento de los precios reales a los productores por las nuevas políticas agrarias (efecto combinado de la liberalización del mercado de bienes con reformas arancelarias y monetarias).
- b) A partir del 16 de enero de 1992, cuando se firman los Acuerdos de Paz de Chapultepec, los ajustes económicos se complementan con otros ajustes sustantivos a la Constitución que introducen importantes cambios en los principios doctrinarios de las Fuerzas Armadas, Policía Nacional Civil el Sistema Judicial y el Sistema Electoral, entre otros. El impulso a la Reforma Agraria, la instalación de la Comisión para la Paz (COPAZ), la instalación del Foro de Concertación Económica y Social, La Comisión de la Verdad, la depuración de las Fuerzas Armadas y el desarme del FMLN y su conversión en partido político, se convierten en factores e instrumentos determinantes de conciliación entre las partes, lo que a su vez permite la incorporación de los excombatientes y zonas afectadas por el conflicto, a las nuevas estrategias desarrollistas y al proceso democrático que vive el país.
- c) El Plan de Reconstrucción Nacional, sobre el que descansa la estrategia del Gobierno para rehabilitar gran parte de la infraestructura dañada por el conflicto, comienza desde principios del año 1992, ha movilizar recursos nacionales y externos en un monto muy inferior a lo previsto pero con un impacto importante en algunas zonas y poblaciones objetivas. La apertura de los cabildos "Cabildos Abiertos" y la participación de ONG's en la ejecución de los proyectos redimensiona el esquema desarrollista a nivel regional y facilita la focalización de recursos financieros y humanos.
- d) No obstante, el problema tierra trastorna rápidamente el cumplimiento de los cuerdos, que se ven reiteradas veces interrumpidos durante gran parte del año 1992. Las transferencias de tierras a los excombatientes ya sean propiedad del Estado, las que exceden el límite constitucional de 245 hectáreas, las que estaban ocupadas durante el conflicto por tenedores no propietarios dentro de las zonas conflictivas y las determinaciones del límite predial, fijación de precios y financiamiento, se convirtieron en temas centrales de los debates, el cual cobro matiz de crisis por las nuevas ocupaciones de tierras posteriores a la firma de los acuerdos. A mediados de octubre, con la intervención de la Naciones Unidas, se concretiza finalmente una estrategia para la transferencia de las tierras (en tres fases), que define prácticamente la culminación de los compromisos de desarme y desmovilización, felizmente cumplidos el 15 de diciembre de 1992, o sea 45 días después de la fecha prevista en los Acuerdos.

2.- Marco Macroeconómico:

- a) La conducción de la política macroeconómica a partir de 1989, ha sido buena y aunque es una condición necesaria para impulsar el desarrollo del país no es una condición suficiente. Se ha tenido excesiva confianza en los efectos del ajuste pero en una perspectiva de corto plazo lo que para traducirse en un crecimiento estable y sostenido en el mediano y largo plazo, requerirá de cambios tecnológicos, organizativos, legales e institucionales mucho más profundos que los previstos, en prácticamente todas las ramas productivas, organizativas y de servicios, comenzando por el Estado en cuanto a su aparato legal-institucional.
- b) El crecimiento real del PBI entre 1989-91 (3.5%) es lento pero superior al observado en la década

- b) El crecimiento real del PBI entre 1989-91 (3.5%) es lento pero superior al observado en la década pasada. La tasa de inflación aunque se redujo en 1990 y 1991 respecto a los años anteriores (17% y 10% respectivamente), aumento en 1992 (17%-20%). El déficit fiscal se mantiene alto (5.1% del PBI en 1991) y probablemente superior en 1992. Si bien el IVA fue establecido a partir de septiembre de 1992 para sustituir el impuesto de timbre, los ingresos fiscales todavía no reflejan el aumento previsto. Además, el Gobierno ha hecho erogaciones sustanciales en el año como parte de su Programa de Reconstrucción Nacional lo que presiona a su vez el gasto público y aumenta la demanda total. La inflación esperada para 1992, por estos y otros factores (ajuste tarifa de los servicios) se estima entre 17% y 20%.
- c) Las exportaciones en 1990 (16.6% de crecimiento) fueron satisfactorio con excepción de las exportaciones de café. Pero en 1991, estas apenas aumentaron en un 3.4%, observándose la desaceleración más drástica en los productos no tradicionales. Durante 1992, la persistencia del BCR, en mantener la sobrevalorización del tipo de cambio para controlar la inflación, sigue deprimiendo al sector exportador lo que podría agravar la situación de la balanza comercial. Para el tercer trimestre de 1992 las exportaciones habían caído US\$31.9 respecto a 1991.
- d) Las importaciones en 1991 siguieron creciendo aceleradamente favorecidas por la apreciación de la tasa de cambio (8% en 1991). Al mes de agosto/92 esta ya habían superado las del año anterior en US\$193.2. Además, este crecimiento de las importaciones es congruente con el tipo de reforma que se ha dado en la estructura arancelaria (arancel máximo de 30%). El incremento más acelerado entre las categorías de las importaciones se observa en los bienes de capital y de consumo.
- e) Este comportamiento entre exportaciones e importaciones es preocupante ya que la brecha comercial sigue aumentando a un ritmo acelerado (12% en 1990/91). Las proyecciones indican que puede alcanzar el 15% para 1991/92. Esto sucede desde 1980, último año en que hubo superávit y se agudizó entre 88/89, cuando prácticamente se duplicó. Además, se debe tomar en cuenta que los ingresos de capital tenderán a reducirse en el mediano plazo por factores diversos como; el final del conflicto, las malas perspectivas de los precios de los principales renglones de exportaciones y las remesas, que ya manifiestan una contracción sustancial.
- f) El tipo de cambio se ha estado valorizando en términos reales desde 1990. Sin embargo, se considera normal una cierta valorización dentro del escenario económico que vive el país. Como corolario, es previsible una devaluación real, derivada de la inflación internacionales y la relativa libertad de los controles de cambio. Durante 1992, comenzó a observarse una devaluación nominal, pero persistió la sobrevaloración cambiaria aun en el marco de una reducción en los ingresos de divisas por las razones expuestas. Aunque no es recomendable tomar ninguna acción directa respecto al tipo de cambio y al sistema cambiario, el Banco Central de Reserva, durante el último trimestre, sigue adoptando políticas aun mas restrictivas de crédito que han restado liquidez al sistema financiero, al punto que ciertas actividades productivas y de comercio ya se ven seriamente afectadas.
- g) La reforma a la tasa de interés influyó en la valorización del tipo de cambio. Aunque en un principio estuvo fijada para garantizar tasas positivas en vez de reflejar las tasas de mercado esto fue superándose en la medida en que se afianzaba la reforma del sistema bancario. De tal manera, que las tasas (activas) se redujeron de 22% en 1990 a 17% a principios de 1992. Sin embargo, los niveles inflacionarios observados en el segundo semestre de 1992, han revertido esta tendencia llevando nuevamente las tasas a ser negativas y obligando al sistema financiero a buscar ajustes progresivos en las tasas de interés a los nuevos niveles que demanda el mercado.

- h) En cuanto a la reforma del sistema bancario (privatización) se espera concluir este proceso en 1993 aunque se han observado ciertas irregularidades en las ventas de acciones al público por parte de algunos bancos.
- i) La reforma arancelaria redujo su dispersión a un rango de 5% al 30% lo que también permitió reducir la discriminación en contra de la agricultura. Otras medidas no arancelarias fueron eliminadas aunque persisten distorsiones que favorecen a ciertas industrias importadoras de materia prima. Por ejemplo, mientras ciertos bienes industriales están protegidos con el arancel mínimo los insumos industriales están gravados con el arancel máximo.
- j) La inflación disminuyó de cerca del 30% por año en 1989 a 10% en 1991. Para 1992 se espera un repunte de la inflación con niveles superiores al 17%, pero derivado de medidas que generan un aumento en los precios una sola vez, como es el IVA. De acuerdo a ciertos análisis (Nuñez y Loerh) los cambios en los precios de los productos alimentarios no han afectado a los pobres, con relación a los precios de otros bienes. De hecho, parece que se ha detenido la tendencia previa a junio de 1989 de cambios en los precios relativos de los productos alimentarios que afectaron adversamente a los pobres. Sin embargo, se requerirán otros estudios mejor fundamentados para aceptar esta hipótesis desde el punto de vista del ingreso real de esas familias y su nivel de bienestar.
- k) Las perspectivas futuras en términos macroeconómicos estarán sujetas a las expectativas de como se manejará la relación inversión, tipo de cambio y crecimiento. El Plan de Reconstrucción Nacional implicará presión en los precios por su impacto en la demanda. Y dependerá de como la oferta interna pueda responder para mantener estable los precios. Si embargo, es importante prever también la composición de la oferta entre bienes nacionales e importados y la forma de financiamiento del Plan. Una presión mayor sobre la balanza comercial podría tener efectos contraproducentes para mantener la estabilidad macroeconómica. Esto último, requerirá de un cuidadoso manejo de la tasa de cambio la cual ha demostrado tener una alta sensibilidad con el Sector Externo en El Salvador.
- l) En general, la agudización de la brecha en la balanza comercial es un signo claro de que el tipo de cambio esta desalineado (FUSADES). No es recomendable persistir en esta tendencia ya que esta influyendo en los precios relativos de la economía favoreciendo el crecimiento de los sectores no transables. El Salvador necesitará promover sus exportaciones y sustituir eficientemente sus importaciones para lograr un crecimiento sostenido en el mediano plazo.

↓

3.- El Sector Agropecuario:

- a) El Salvador es un país predominantemente agrícola. Esto fue así durante las décadas pasadas cuando se inició un crecimiento vigoroso de la economía que descansó básicamente en su agricultura (café y algodón) y lo sigue siendo en el presente (sin algodón y con precios deprimidos del café), con muy poca diferenciación si medimos el aporte histórico del sector al PBI (25%). Además, genera el 67% de las divisas y más del 25% de los ingresos tributarios. Alrededor del 55% de la población habita en la zona rural derivando su principal fuente de ingreso de la producción y comercialización de bienes agropecuarios.
- b) El crecimiento promedio anual de la agricultura entre 1960/72, fue de 3.5% (el PBI de un 5.5%). Entre 1973/78 alcanzó un 4.4% (PBI 5.6%). A partir de 1979 y hasta 1988 la tasa de crecimiento promedio del sector fue negativa y la del PBI también. En 1989 el sector comienza a recuperarse con un ligero crecimiento de 0.5% (PBI de 1.1%) y en 1990 alcanza el nivel record de 7.4% superando el PBI que fue de 3.4%. En 1991 el sector tuvo un desempeño desfavorable. Su crecimiento se redujo a -0.03% a precios de 1962 (con un PBI de 3.5%).

- c) En casi toda la literatura agropecuaria de la década de los 70, se trata de explicar este comportamiento del sector por los efectos del conflicto armado. Si bien esto es cierto en un porcentaje importante, también lo es el hecho de que la política macroeconómica prevaleciente en ese período fue tan dañina como la guerra y en algunos casos probablemente mayor. Por ejemplo en 1985 se estimó que la protección efectiva al sector industrial era de +27% mientras que la del sector agropecuario era de -25% (Sjaastad y Rodriguez). Es probable que aun en un estado de estabilidad política en El Salvador, este comportamiento de la agricultura no hubiera sido muy diferente.
- d) Por otra parte, se argumenta que el comportamiento desfavorable de la agricultura en 1991, se explica por la caída de los precios internacionales de los principales productos de exportación y la fuerte sequía de agosto y septiembre que afectó la producción de granos básicos. No obstante, si bien esto es cierto no puede obviarse que los cambios favorables en las condiciones macroeconómicas no han sido extendidos en la misma dimensión al resto de las actividades agropecuarias, tales como tecnología, servicios, financiamiento, riego, etc. que posibiliten una mayor diversificación del sector y un crecimiento sostenido de la producción. A esto se adiciona el problema más grave que enfrenta el país y que es el manejo de sus recursos naturales. El Salvador, después de Haití, observa los niveles más críticos de deterioro ambiental en Latinoamérica (FAO).
- e) Para 1992, las condiciones climáticas vuelven a ser favorables y de acuerdo a los estimados realizados (MAG), la producción de granos básicos superará todas las anteriores, especialmente en maíz y maicillo, con un aumento de cerca de 30% con respecto a la de cualquier otro año. Este incremento, se explica, nuevamente, por el buen régimen de lluvia que ha favorecido los aumentos de producción y productividad, como por la incorporación de nuevas áreas de producción a raíz de la finalización del conflicto bélico. Es evidente que el crecimiento del sector se recuperará en este año aunque habría que analizar su comportamiento global (especialmente los renglones tradicionales y no tradicionales de exportación) y determinar su capacidad de crecer sostenidamente en el mediano y largo plazo.
- f) Sobre la productividad agropecuaria, la situación ha desmejorado considerablemente si se le compara con los años previos al conflicto, independientemente de ciertos aumentos registrados en los años 90/92. Por ejemplo, el uso de semillas mejoradas para granos básicos ha disminuido hasta un 30% promedio. Igualmente, los problemas de deterioro de los recursos naturales, el menor uso de agroquímicos y fertilizantes y la falta de una política y acciones concretas para adoptar nuevas prácticas culturales de sostenibilidad, podrían frenar las posibilidades del sector para lograr un equilibrio entre su diversificación y seguridad alimentaria. Esto, en el contexto de un país con una alta densidad poblacional y serias limitantes de recursos productivos (suelos y agua).
- g) Los precios reales al productor se comportaron en una forma diferente para cada producto principal. Los precios de la caña de azúcar aumentaron en los últimos tres años aunque estos siguen siendo fijados por el Ministerio de Economía, subsidiando así a los productores locales y encareciendo el producto al consumidor. Los precios del café y algodón han disminuido, sobre todo, debido a las fuertes declinaciones en los precios internacionales. Los precios de los granos básicos (arroz, maíz blanco, frijol y sorgo) han observado cierta estabilidad en los últimos dos años, por la aplicación de la banda de precios pero también por las importaciones concesionarias (maíz amarillo) y entrada no regulada de algunos productos de otros países de la región (arroz). Los precios de la carne de res han seguido aumentando desde 1990 hasta el segundo semestre de 1992, mientras que los precios de la carne de pollo, los huevos y la leche se mantuvieron más o menos estables hasta 1991, aunque el precio de la carne de pollo declinó en el primer semestre de 1992.
- h) Las tasas de protección efectiva en la agricultura, probablemente se han reducido un poco debido a los cambios en la estructura arancelaria sobre productos e insumos agrícolas importados. No obstante, la protección efectiva permanece positiva (cerca del 20%), para la mayoría de los productos básicos (hasta 1991). Las variaciones en los tipos de cambio reales, han compensado parcialmente la reducción en la

protección efectiva causada por los cambios en los aranceles.

- i) Las inversiones agrícolas, que se encontraban en declinación hasta 1988, comenzaron a elevarse en 1989, incrementándose un 23% en 1990. En 1991 esta tendencia disminuyó aunque es de esperarse una recuperación en 1992, por los efectos de Plan de Reconstrucción Nacional y las nuevas áreas incorporadas a la agricultura. Sin embargo, las expectativas de una inversión cercana a los 1500 millones de dólares para dicho Plan, provenientes de la asistencia financiera internacional, podrían quedar reducidas a la mitad.
- j) Ha aumentado la demanda de mano de obra en la agricultura. El empleo rural se ha ampliado en un valor estimado de 12.7 millones de días/persona entre junio/89 y junio/92.
- k) Finalmente, el futuro de la agricultura salvadoreña, dependerá de las estrategias para atraer e incrementar la inversión privada interna y externa, promover programas de inversión pública para la conservación y protección de los recursos naturales y aprovechar las ventajas de la integración regional y con terceros países. Sin embargo, el proceso de reconversión agrícola y agroindustrial, es lento y embrionario y el de integración y comercio regional, excesivamente ceremonioso, donde prevalecen todavía posiciones distanciadoras que dificultan avanzar en tan importante iniciativa. El sector empresarial, por su parte, salvo raras excepciones, sigue aferrado a sus esquemas tradicionales sin visualizar las potencialidades que ofrecen otras alternativas de producción a través de la integración de la industria y la agricultura. El TLCN introduce un nuevo elemento de preocupación en el ámbito regional y no es para menos, dado sus efectos esperados en el mediano plazo para ciertas exportaciones agropecuarias (azúcar por ejemplo) y para otras no menos importantes como generadoras de empleo (textil).

NOTA: Anexo, la matriz de resultados 89/92 y metas/93 en materia de políticas agrícolas por rubros y temas, amplía la descripción de los avances logrados y la previsiones (fuente UAP).

4.- La Estrategia Global de Desarrollo (1089-94):

El Plan Quinquenal del Gobierno de El Salvador tiene dos objetivos globales:

- a) Crear las condiciones para alcanzar un crecimiento económico robusto y sostenido.
- b) Elevar el bienestar y calidad de vida de toda su población, especialmente la que vive en extrema pobreza.

Para cumplir estos objetivos globales, se crearán condiciones para establecer un sistema de economía social de mercado donde el Estado, tendrá una función reguladora y no interventora, se regirá por el principio de subsidiaridad y la actividad privada se regirá y desarrollará manteniendo latente el principio de solidaridad, con el fin de ayudar en forma preferente a los estratos más pobres de nuestra sociedad. El plan incluye programas sociales compensatorios y programas sectoriales específicos como una forma de minimizar los costos sociales que conllevan los procesos de estabilización y ajuste económico. A su vez, la descentralización del Estado y la privatización son elementos fundamentales para cumplir con el principio de subsidiaridad.

5.- La Estrategia Económica:

La estrategia global del Plan de Desarrollo Económico del Gobierno se orienta al logro de dos objetivos fundamentales:



- a) Rescatar al país de la crisis.
- b) Iniciar el proceso de desarrollo integral sostenido del país.

El fin de la estrategia global es el establecimiento de un modelo de economía social de mercado, basado en el ejercicio de la libertad individual, el goce de la propiedad privada, y la práctica creativa de la competencia. Para ello es necesario por un lado, conjugar la existencia de un mercado eficiente que sirva de guía y mecanismo para la asignación de recursos y satisfacción de las necesidades sociales. Por otro lado, se debe contar con un Estado subsidiario, responsable y capaz de promover permanentemente la solidaridad social, para atender las necesidades de superación de los grupos más desprotegidos.

La estrategia económica contempla dos grandes líneas de acción. La primera es un programa de estabilización, y la segunda la constituye una readecuación integral de las estructuras económicas y el fortalecimiento de mecanismos que alienten el potencial competitivo e innovador de las fuerzas económicas.

La estrategia económica del Gobierno de El Salvador está sustentada por cuatro postulados básicos: la desregulación del mercado, la privatización de la economía, la apertura del mercado y la disciplina monetaria y fiscal.

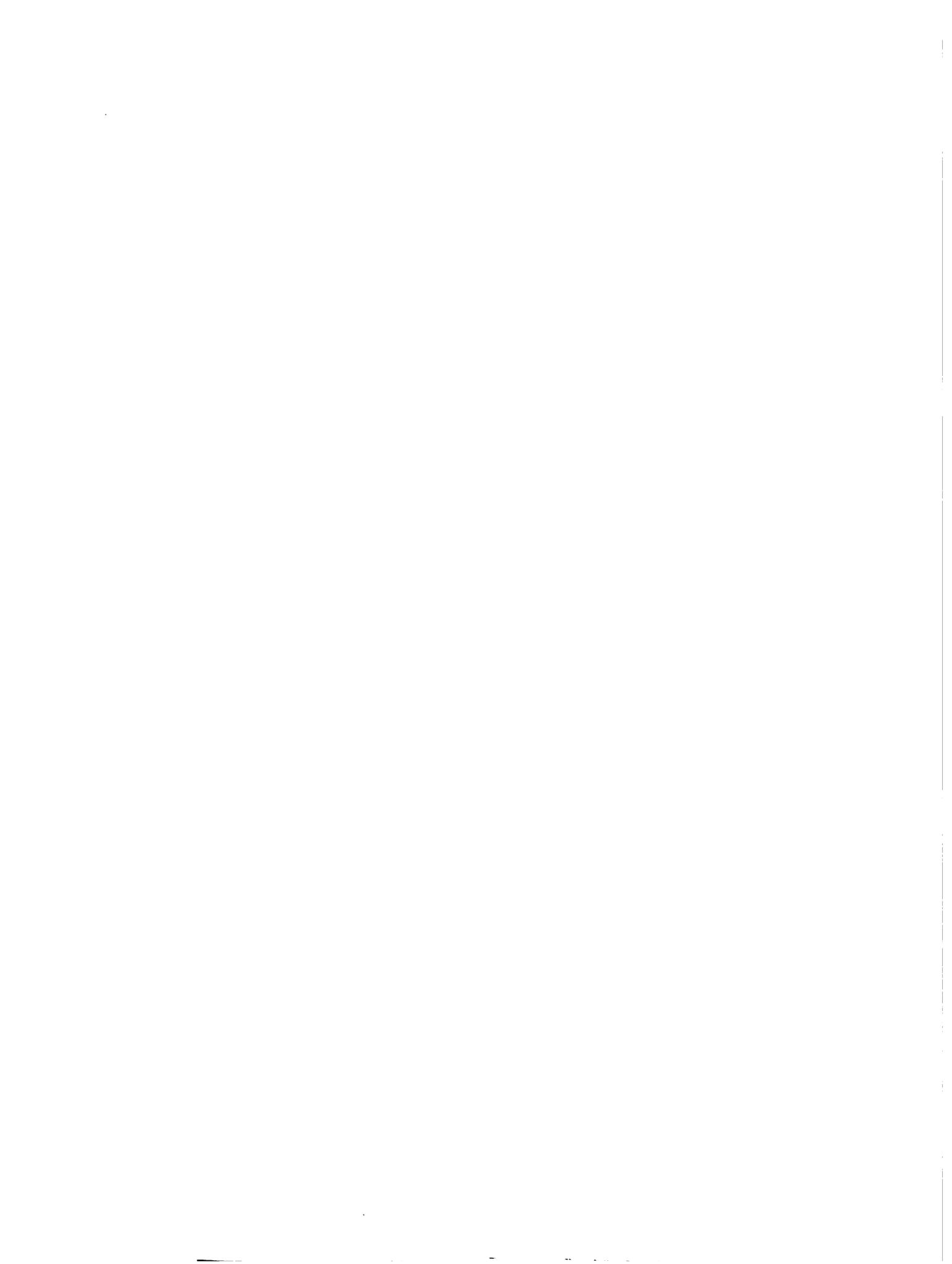
6.- La Estrategia y Políticas Agropecuarias.

Las áreas prioritarias de cooperación técnica identificadas para el sector en la Estrategia de Acción a Nivel de País, se sustentan en la Estrategia y Políticas para el Desarrollo Agropecuario (1991/94).

En forma resumida las principales orientaciones de política para el sector agropecuario salvadoreño, explícitas en el documento sobre Estrategia publicado en septiembre/91 son:

- a) Eliminar o disminuir significativamente las distorsiones macroeconómicas, especialmente las que inciden con mayor fuerza en la economía agropecuaria. Por ello es importante continuar con las reformas al tipo de cambio, estabilidad fiscal, controles de precios y régimen arancelario.
- b) Reestructurar la Reforma Agraria. Los instrumentos legales para este proceso están contenidos en la "Ley para el Financiamiento de la Pequeña Propiedad Rural" (Banco de Tierras ya operando), la "Ley del Régimen Especial del Dominio de la Tierra Comprendida en la Reforma Agraria" (promulgada) y el Código Agrario (en revisión y para cumplir uno de los temas del Acuerdo de Paz). La del Régimen Especial proporciona al campesino la facultad de elegir las formas de propiedad y organización que mas le convengan a sus intereses.
- c) Reorientar la Política de Precios y Comercialización Interna. El Estado asegurará el comportamiento eficiente del mercado propiciando la competencia. Se dispondrá de un sistema de información completo y oportuno de precios y mercados y se asegurará el libre acceso al mercado de los agentes económicos. Además, se derogarán las normas legales que atribuyen monopolios y se apoyará en la asistencia técnica y facilidades financieras para mejorar los sistemas de distribución. Para lograr estos objetivos, se deben eliminar los controles sobre los precios todavía existentes; mantener una política de bandas de precios para los granos básicos; apoyar el establecimiento de la Bolsa Agropecuaria; una política de protección arancelaria coherente y homogénea entre bienes y sectores; completar la eliminación de la intervención estatal en el comercio de granos, estableciendo un sistema de almacenamiento privado mediante la rehabilitación y venta de las instalaciones del IRA y; promover la integración del comercio regional.

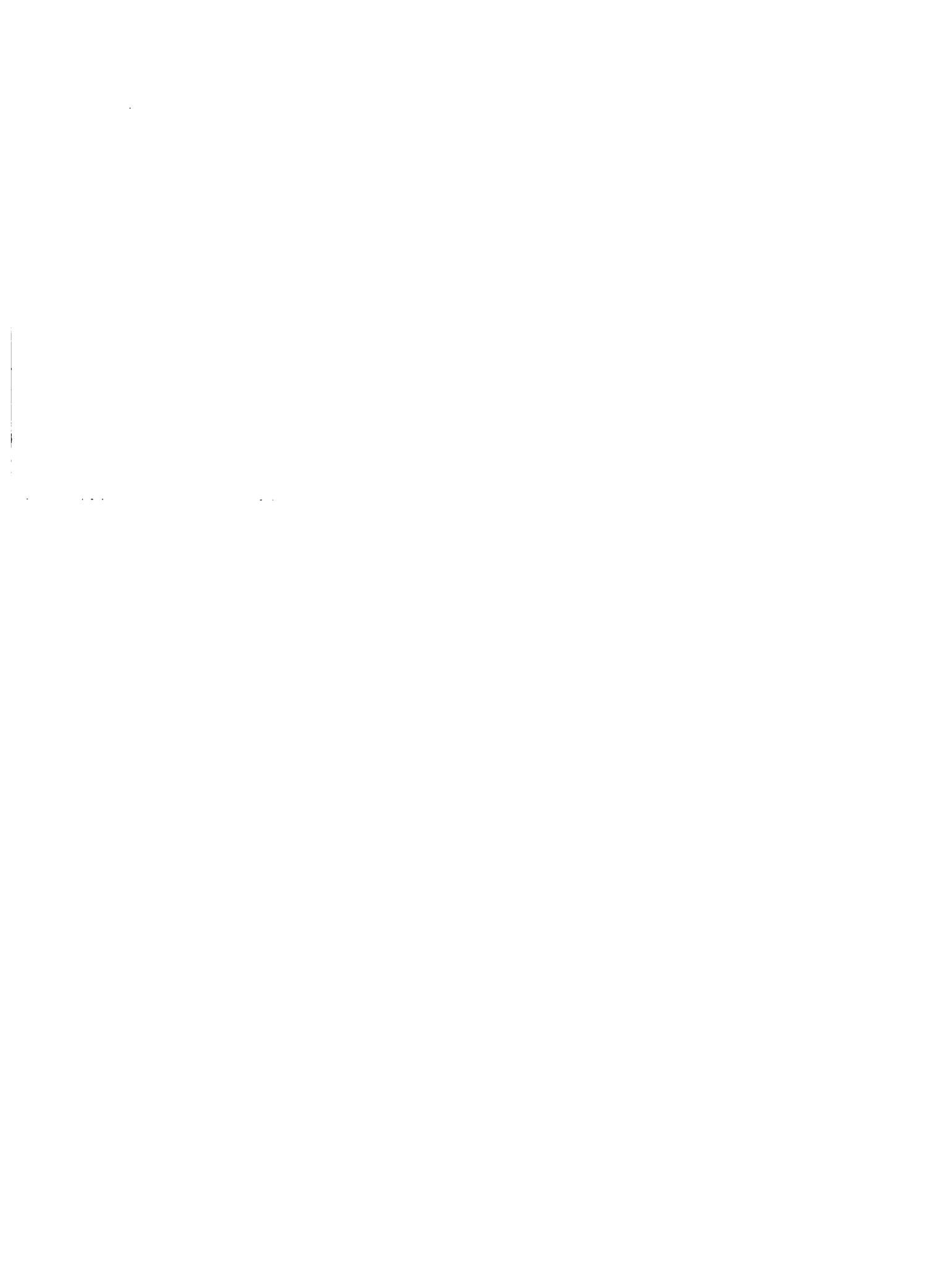
- d) Privatizar y descentralizar la Industrialización y Comercialización del Café, el Azúcar y el Algodón, eliminando a su vez, los subsidios, la sobrevaloración cambiaria y los impuestos a las exportación.
- e) Reactivar la Ganadería Nacional. Se requiere una política cambiaria transparente para desestimular las importaciones y modificar la estructura de precios relativos para que los ganaderos puedan ser competitivos en el mercado nacional e internacional; manejar eficientemente las importaciones concesionarias orientándolas a los grupos objetivos de la población; eliminar los controles de precios. Además, apoyar el aumento de la productividad en toda la actividad ganadera, utilizando tecnologías apropiadas.
- f) En Sanidad Agropecuaria se contempla actualizar el marco regulatorio sobre uso de insumos y adopción del Código Internacional de Conducta sobre uso de plaguicidas y pesticidas. Actualizar y hacer efectivo el cumplimiento de la legislación fito-zoosanitaria mediante el fortalecimiento e integración de la Sanidad Agrícola y Pecuaria y establecer un servicio de inspección cuarentenaria en los puestos fronterizos. Para facilitar la armonización de políticas en este campo se implantará un sistema de información sobre residuos tóxicos y un sistemas detención de plagas y enfermedades complementados con nuevos programas de control y erradicación de las mismas.
- g) En materia de crédito agropecuaria, se requiere ampliar el Flujo de Recursos Financieros hacia el Sector. Las orientaciones principales son liberar las tasas de interés, reestructurar el Banco de Fomento Agropecuario (BFA) para poder eliminar los subsidios disfrazados y poner sus operaciones sobre una base más comercial y reestructurar la deuda de productores y exportadores. Además, retirar al Banco de Fomento Agropecuario de las actividades de comercialización de bienes, con la única excepción de los que sean adquiridos por concepto de colateral en casos de incumplimiento de pago.
- h) Establecer el Sistema de Inversión en Obras de Riego y Manejo de sus Operaciones. La frontera agrícola salvadoreña no tiene posibilidades significativas de expandirse y las tres fuentes de crecimiento de la producción agropecuaria siempre serán: aumentar los rendimientos unitarios; diversificar la canasta de cultivos y productos ganaderos de cada región en favor de los que tienen mayor valor por manzana, y; recuperar las tierras que hayan sido abandonadas. En este sentido, con el fin de mejorar la productividad de la tierra es necesario la rehabilitación y mejora de la red de riego y su ampliación dentro de criterios económicos viables. Se buscará establecer un sistema tarifario que facilite el financiamiento de dichas obras reflejando el costo del servicio. Asimismo, traspasar la administración de los distritos de riego a manos de sus usuarios individuales y asociaciones de regantes.
- i) Reestructurar el Sistema de Investigación y Asistencia Técnica. Se impulsará el establecimiento de un sistema nacional de investigación y asistencia técnica para todos los grupos de productores. Se alentará al sector privado a una mayor intervención en el campo tecnológico para la diversificación de la producción, complementando la que realiza el Estado principalmente a los pequeños y medianos productores, especialmente de granos básicos. En el proceso de reestructuración se integrarán ambos servicios en el Centro de Tecnología Agropecuaria y Forestal (Nuevo CENFA) bajo la forma de un organismo autónomo que estará regido por representantes del sector público y privado.
- j) Elaborar una estrategia nacional para la recuperación, la conservación y desarrollo de los recursos naturales, que responda a la realidad que afronta El Salvador. Sus objetivos son: implementar un proceso de protección, recuperación del medio ambiente con carácter de continuidad y permanencia; crear y hacer efectivos los instrumentos legales que regulen las acciones tendientes a mejorar el medio ambiente nacional; crear conciencia en la población sobre los beneficios que proporcionan los recursos naturales y la responsabilidad de la actual generación, con respecto a las futuras generaciones; identificar y desarrollar alternativas tecnológicas que permitan disminuir la contaminación ambiental y; fortalecer su base institucional mediante nuevas formas organizativas que integre a todos los sectores de la sociedad.



7.- Programas que ejecuta el Sector Público Agropecuario:

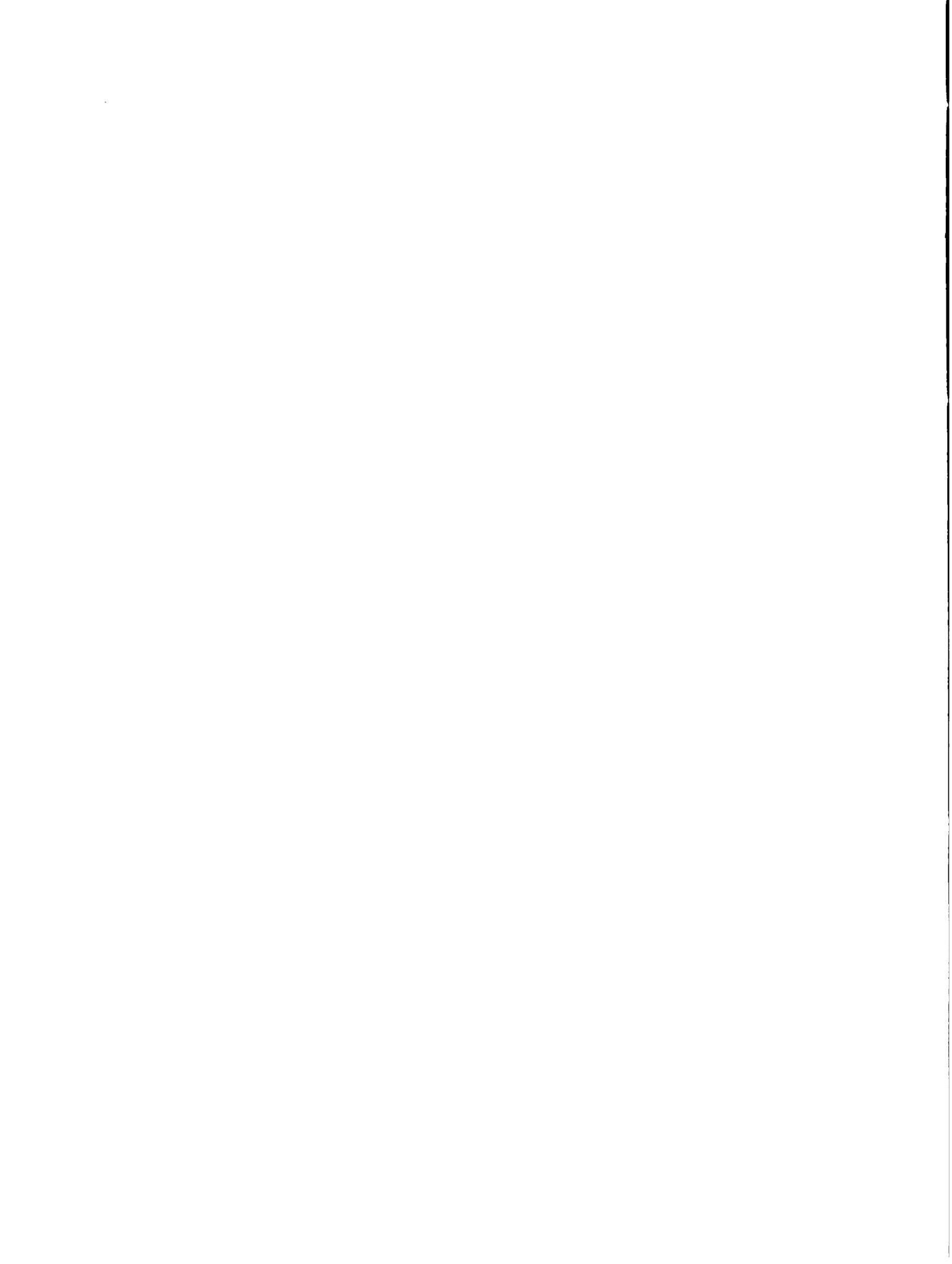
Los Programas mas importante que ejecuta el sector agropecuario, los que no siempre son coincidentes con la estrategia de desarrollo son los siguientes:

- a) El Programa de Fortalecimiento Institucional del MAG (PFI), que se ejecuta mediante Convenio MAG-BID-IICA y a través del cual se ha apoyado el proceso de reorganización y desarrollo institucional del Ministerio, la reestructuración del sistema de planificación sectorial, la sistematización de las diferentes fases de los proyectos de inversión y cooperación técnica, diseño e implementación de base de datos y muy especialmente en el diseño, análisis, ejecución y seguimiento de la de políticas macro y sectorial. El PFI cuenta con los instrumentos y asesoramiento del Programa I.
- b) El Programa de Reforma e Inversión Sector Agropecuario (PRISA), que aun estando en proceso de negociación con el Banco Mundial, ha canalizado recursos a través de un PPF (PNUD) para apoyar ciertas acciones en materia de extensión, recursos humanos y privatización. El Programa de Extensión Dirigida por Objetivo (EDO), se está implementando desde de 1992 y con el se ha reorganizado parcialmente este servicio. También se ha trabajado en la privatización de las instalaciones del IRA, conjuntamente con la asistencia de USAID (incluye capacitación y asistencia técnica) y en el establecimiento de una política de recursos humanos del MAG (nivelación, escalafón salarial y sancamiento).
- c) El Plan de Acción para la Agricultura Centroamericana (PAC) con apoyo del IICA y el CORECA, que promueve la armonización de políticas agrícolas en la región y el establecimiento de un sistema armonizado de banda de precios para la importación de maíz, sorgo y arroz.
- d) El Proyecto de Extensión en Producción de Hortalizas, se ejecuta con asistencia de la Misión Técnica Agrícola de China, promoviendo los huertos caseros en los departamentos de La Libertad, Cuscatlán y San Salvador.
- e) El Plan conjunto entre el Ministerio de Agricultura y Ganadería y el Programa de Desarrollo para Desplazados, Refugiados y Repatriados (PRODERE/PNUD) con el apoyo del Gobierno de Italia, que cubre el componente de formulación de proyectos de producción agropecuaria, agroindustria rural, comercialización, asistencia técnica y servicios.
- f) La Red Regional de Generación y Transferencia de Tecnología en Cacao (PROCACAO), que se ejecuta con la cooperación del IICA a través del Programa II, para promover la producción del cultivo en el país.
- g) El Programa Regional de Reforzamiento de la Investigación Agronómica sobre los Granos Básicos en Centroamerica a través del Convenio CORECA-CEE-IICA que promueve la eficiencia en los sistemas de investigación y extensión en granos básicos.
- h) El Proyecto de Desarrollo Agrícola para Pequeños Productores de la Región Paracentral (FIDA II), que se inició este año y que ofrecerá asistencia técnica, crédito, apoyo a la comercialización y capacitación en producción agrícola, pecuaria y pesquera. El BCIE participa en el financiamiento para la compra de bienes y servicios y la administración de los recursos.
- i) El Programa de Mejoramiento y Modernización de la Caficultura (PROMECAFE) que se ejecuta con la cooperación de ROCAP y el IICA para el desarrollo de investigaciones que refuercen las actividades fitosanitarias, mejoramiento genético y uso de agroquímicos. Este Programa esta en su etapa final.



- j) El Programa Regional de Apoyo al desarrollo Pesquero de Centroamérica y Panamá (PRADEPESCA) se ejecuta con apoyo financiero de la Comunidad Económica Europea (CEE) y la asistencia técnica de OLDEPESCA, que tiene varios componentes como; asistencia técnica; infraestructura; evaluación de recursos marinos y; rehabilitación de embarcaciones.
- k) El Proyecto de Apoyo al Desarrollo del Cultivo del Camarón, con la cooperación de la Misión Técnica Agrícola China, para realizar investigaciones y transferir tecnología sobre reproducción y cultivo del Camarón tanto de agua dulce como salada.
- l) El Proyecto Piloto de Desarrollo del Trifinio, que cuenta con la cooperación de la CEE y el IICA y cuyo propósito es el desarrollo integral de esa región a través de actividades de reforestación, capacitación, producción de viveros y rescate de especies en proceso de extinción.
- m) El Proyecto Agroforestal a Comunidades de Escasos Recursos con la cooperación de la FAO y el PNUD que ha permitido capacitar a productores en prácticas forestales y agroforestales, dar asistencia técnica y promover la agricultura sostenible con métodos conservacionistas. Se desarrolla en los departamentos de Cabañas, Usulután y Morazán, en fincas demostrativas.
- n) El Proyecto de Protección de las Tortugas Marinas en El Salvador con la cooperación de la USAID dirigidos a pescadores artesanales para la recuperación de la especie.
- o) Proyecto de Desarrollo Agrícola del distrito de Riego y Avenamiento No. 3: Lempa-Acaluapa, financiado por el BID para habilitar 2,6 mil Ha. con riego por gravedad. Incluye asistencia técnica, aspectos institucionales, organización social, comercialización y capacitación.
- p) Proyecto de Manejo de Aguas, con financiamiento de la USAID, cuyo propósito es fomentar la agricultura bajo riego a través de la asistencia técnica, capacitación y generación de tecnología. Incluye también un componente de base de datos. Proyecto en su fase final.
- q) El Proyecto Nacional de Riego y Drenaje, con financiamiento del BCIE que contempla la rehabilitación y construcción de obras físicas para incorporar 1.0 mil ha. a la agricultura.
- r) El Proyecto para la Determinación de Tóxicos y Nutrientes en Plantas No Tradicionales como Alternativa Para la alimentación Animal, con la cooperación de la OEA que incluye actividades de investigación y asistencia técnica.
- s) En materia de Sanidad Agropecuaria, hay varios proyectos en ejecución como: El Proyecto de Protección Vegetal Integrada con la cooperación de la GTZ; El Proyecto- Convenio Antiaftoso Bilateral con el USDA; El Proyecto para el control de la Abeja Africanizadas con la cooperación de la FAO; El Proyecto para la Erradicación del Gusano Barrenador y; El Proyecto de Sanidad Agropecuaria formulado con el apoyo del IICA/BID a través del CEPPI y que será incorporado en el préstamo sectorial del BID, en preparación.
- t) Proyecto de Fortalecimiento Fito y Zoonosanitario para facilitar la armonización de las normas en la materia con la cooperación de OIRSA y el IICA.
- u) El Proyecto de Fomento a la Producción de Granos Básicos, con financiamiento del Gobierno del Japón que consiste en el otorgamiento de créditos a pequeños productores para la adquisición de insumos y bienes de capital. Es ejecutado a través del BFA.

En adición a estos Programas y Proyectos con apoyo externo (préstamo y cooperación técnica) se desarrollan otras actividades permanentes en sanidad agropecuaria, recursos naturales, investigación, extensión, pesca,



crédito, reforma agraria y capacitación que son financiadas con recursos regulares del presupuesto del Sector Público Agropecuario y que se detallan en los Planes Operativo Anuales del MAG y en su Presupuesto de Gasto.

Muchos de los programas y proyectos del sector, descritos han tenido o tienen serios problemas de ejecución y es común en casi todos ellos la ausencia de un sistema efectivo de seguimiento y evaluación. Además, la cooperación técnica que reciben dichos proyectos, no se enmarcan generalmente, en un plan ordenado para aprovechar su uso ni son productos de la demanda real del sector, sino del interés del organismo cooperante. De hecho, la mayoría ya estaban en ejecución cuando se definieron las políticas y prioridades agropecuarias en el documento de Estrategia.

8.- Donde concentrar la atención en 1993. Proyectos potenciales.

En términos reales, no hay proyectos potenciales en negociación (excepto el PRISA y otros de pequeña escala) sino ideas de proyectos que podrían ser potenciales pero cuya comprobada factibilidad y formulación, requerirá de muchos esfuerzos y recursos. El problema es como hacerlos y quien podría asumir esa responsabilidad considerando que en muchos de ellos tendrían que intervenir otras instancias no públicas. La realidad es que el sector agropecuario ha perdido su capacidad para generar proyectos de inversión y esto es debido al hábito, muy desarrollado, de vincular esta actividad solo a los proyectos de cooperación técnica, que vienen prefabricados por el organismo cooperante.

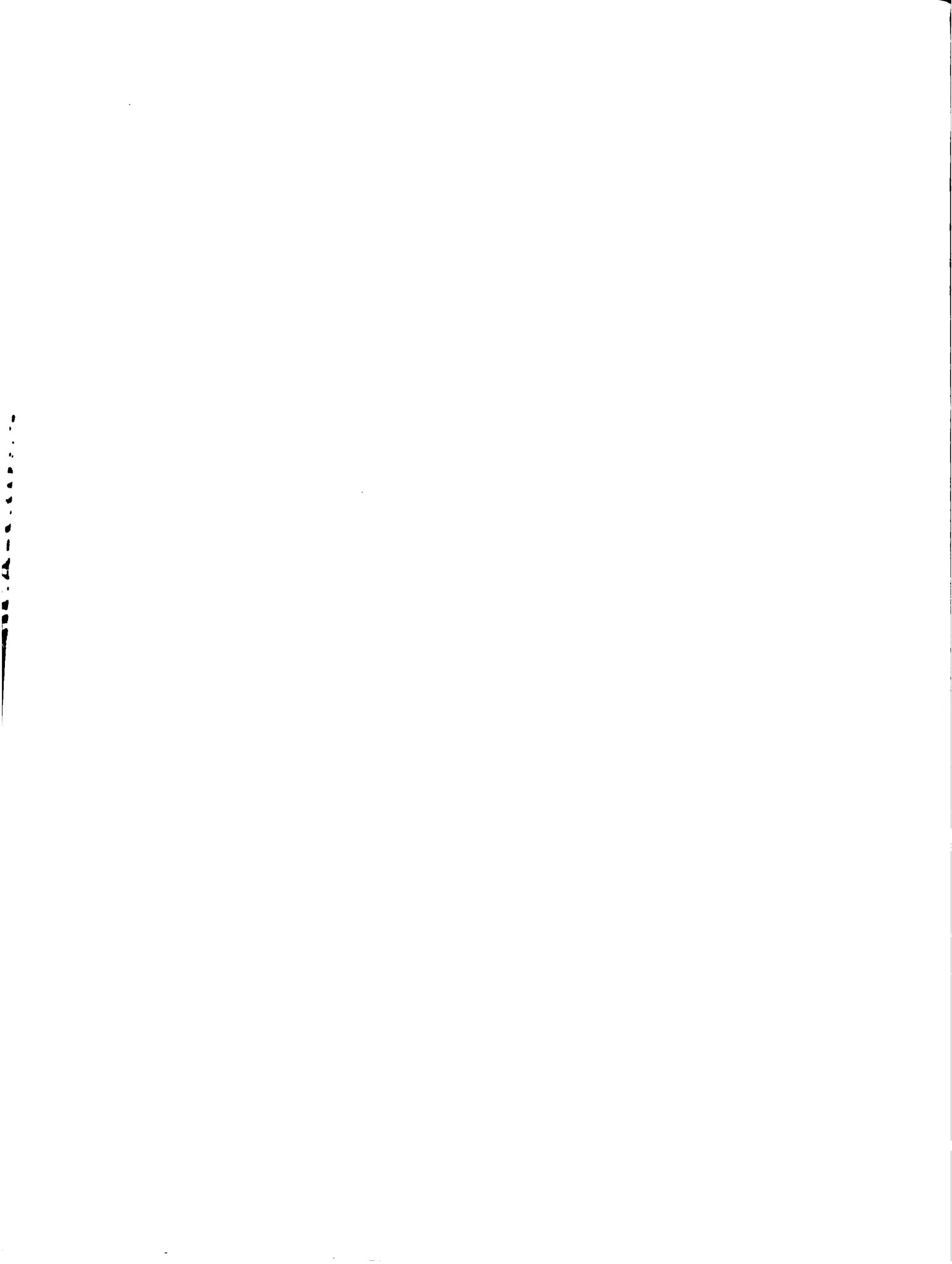
De todas formas, enumeramos las potenciales áreas que deberían ser atendidas en el corto plazo, mayormente viables a través de proyectos de inversión.

- a) Continuar el mejoramiento de la capacidad de análisis, diseño y ejecución de la política macroeconómica y sectorial. Orientar esfuerzos hacia estudios en temas y rubros seleccionados para definir estrategias de acción (políticas predictivas). En este componente debe considerarse el tema dominante de la agenda agropecuaria en Centroamérica, que es la integración regional. (Hay un proyecto formulado y presentado a la USAID para su financiamiento)
- b) Complementar la política de precios para los granos básicos (banda) y la privatización de las instalaciones del IRA y BFA, con un proyecto de capacitación y asistencia técnica a los agentes privados en comercialización (rural y urbano), incluyendo el apoyo a la promoción de la Bolsa Agropecuaria. Podría considerarse un componente de infraestructura a nivel mayorista. Esto podría ser considerado como parte del préstamo sectorial con el BID.
- c) Establecer dentro del MAG, una Unidad Técnica, especializada en la gestión de proyectos de inversión, incluyendo el asesoramiento al sector privado para aprovechar las nuevas oportunidades de inversión. Esta sería una alternativa viable para promover proyectos de inversión de desarrollo rural (agrícola y agroindustrial) en áreas específicas.
- d) Rehabilitación y ampliación de los sistemas de riego (revisión de los proyectos identificados y/o formulados), incluyendo la transferencia de los distritos, normas tarifarias, marco legal y planificación de riego en finca lo que podría considerarse en un proyecto con el BID.
- e) Mejorar los servicios de sanidad agropecuaria, coordinando las acciones de los organismos cooperantes y gestionando recursos con el BID para implementar el proyecto formulado por el CIETPI. Con este proyecto de inversión, no solo se atenderían servicios importantes, hoy descuidados, sino que garantizarían un marco legal apropiado y la autonomía financiera de Sanidad Agropecuaria.

- f) Definir políticas y programas para ordenar y mejorar la capacitación técnica dentro del MAG, incluyendo la gestión de recursos para el adiestramiento en el país y en el exterior. El fortalecimiento de la ENA podrían entrar como un componente de este proyecto siempre que se modernice su funcionamiento y administración. Esto podría ser considerado como un componente del préstamo sectorial del BID.
- g) Reorganización de la banca de fomento y definición de la política gubernamental respecto a este tipo de mecanismos financiero. Hay que actuar en esta materia en el corto plazo y despejar las posiciones ambivalente y contradictoria de los organismos internacionales sobre la banca de fomento. También se requieren estudios de fondo sobre la demanda de crédito agrícola y la viabilidad de hacer esta compatible con el sistema financiero privado.
- h) Concretar los proyectos en formulación para la conservación y explotación racional de los recursos naturales y pesqueros (USAID, BID). Identificar y formular nuevos proyectos ambientales y aprovechar todas las opciones de financiamiento existentes. Este es un tema de alta prioridad para el país y el sector que requiere de sustanciales recursos para su implementación.
- i) Elaborar un diagnóstico y estrategia para la modernización y reconversión del sector agropecuario y agroindustrial, identificación nuevas oportunidades de inversión en áreas y renglones específicos (neutralizar efectos del NAFTA). Se trata superar las restricciones existentes (tecnológicos, financieros, comercio etc.) que ponen en peligro la capacidad competitiva de algunos sectores productivos del país dentro del marco de una apertura comercial de productos de origen agropecuario.
- j) La incorporación de nuevas áreas productivas por la finalización del conflicto, requerirá la puesta en ejecución de proyectos de desarrollo rural dada las criticas condiciones viales, sanitarias, de suelo y sociales que caracterizan a estas comunidades y zonas. El Proyecto FIDA II (Sede en San Vicente) y FIDA III (Sede en Chalatenango) son buenos ejemplos para extenderlos a otras regiones aunque las inversiones físicas deberán ser de una mayor magnitud si se quiere tener impacto significativo en la producción agropecuaria y el acceso a los mercados.
- k) Concretar los ajustes y condicionalidades del PRISA (Banco Mundial) para asegurar el mejoramiento de los servicios tecnológicos y la reforma institucional del MAG. Los frecuentes cambios de dirección en los términos y condicionalidades de este proyecto y las incertidumbres de su negociación, han erosionado la capacidad técnica y administrativa del MAG en los tres años que tiene en proceso.
- l) Ordenamiento del sistema de información del MAG (DGEA) y actualización del catastro rural. Esto último, podría ser parte de un posible financiamiento externo dada la magnitud del trabajo y los recursos necesarios para su actualización.

Estas ideas sobre las áreas potenciales de inversión en el sector agropecuario están explícitas en algunos casos. Inclusive, en proyectos bien formulados y económicamente factibles. Pero, en su generalidad, son solo ideas que no podrán ser confrontadas con la realidad si no se dispone de los mecanismos institucionales y los recursos financieros para su concreción. Es probable también que varios de los temas de la agenda agropecuaria actual requieran mas de estudios que de proyectos. La realidad con frecuencia confronta los estereotipos, que persisten en suponer que todo esta estudiado. No obstante, si se revisa la literatura agropecuaria de los últimos años se observa un vacío profundo de información y análisis confiable (cuantitativo) en casi todos los temas sectoriales.

Como resolver este problema? Por ejemplo, los recursos del FOSEP para la pre-inversión (siempre que se flexibilicen sus mecanismos de desembolso), la asesoría directa de los organismos financieros internacionales (BID, BM, USAID) para los mismos fines y el respaldo de otros organismos de cooperación técnica (ICA, FAO, RUTA, CEPPI), en conjunción con el apoyo de una Unidad Especializada en Proyecto de Inversión en



el MAG (que tendría que ser creada), podrían ser una alternativa para viabilizar el esfuerzo que implica el diseño de un Programa de Inversión Sectorial de tal magnitud. Dudar de la necesidad de estas inversiones y/o estudios, retrasaría cualquier posibilidad de lograr un sostenido crecimiento de la agricultura salvadoreña y por supuesto de su estabilidad económica en el mediano plazo.

JLois
Encro/93

**PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO
INSTITUCIONAL (PFI)**

**Ministerio de Agricultura y Ganadería
República de El Salvador**

**Instituto Interamericano de Cooperación para la
Agricultura -IICA-**

Banco Interamericano de Desarrollo -BID-

**REFLEXIONES SOBRE LA AGRICULTURA
SALVADOREÑA**

**José Lois Malkun
Coordinador Proyecto PFI**

**San Salvador, El Salvador
Diciembre de 1993**

FECHA DE DEVOLUCION

26 JUL. 1995

IICA

E14-M664prog

Autor

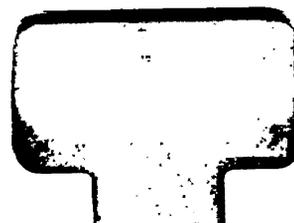
Título Reflexiones sobre la agricultura Salvadoreña

Fecha Devolución

26 JUL 1995

Nombre del solicitante

G. Calayer



17 y

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA
OFICINA EN EL SALVADOR
1a. C. Pte. y 61 Av. Nte., Edif. Bukele, San Salvador, El Salvador.
Tels.: 23-5249; 23-2561 / Fax (503) 98-3282 / Apdo. (01)78, San Salvador, El Salvador