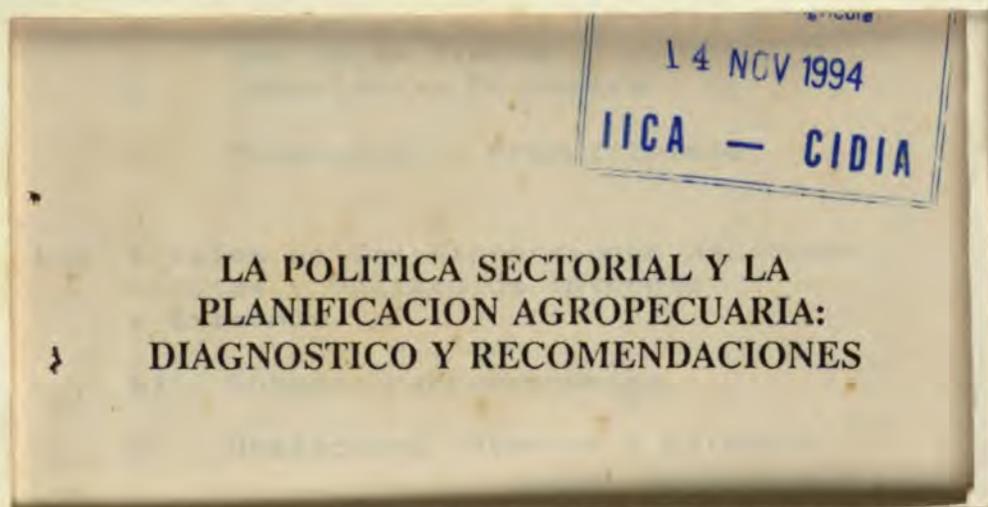


# PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL (PFI)

Ministerio de Agricultura y Ganadería  
República de El Salvador

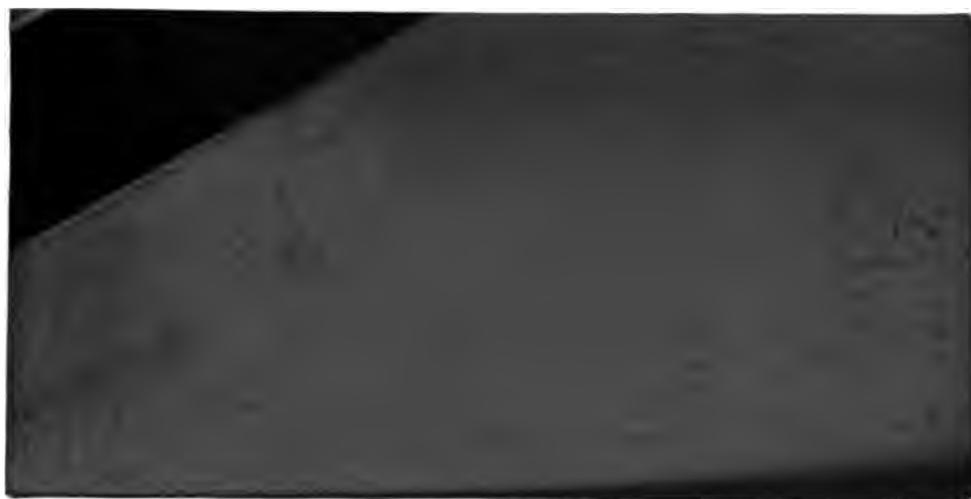
Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura

Banco Interamericano de Desarrollo



San Salvador, El Salvador  
Diciembre 1993

OFICINA DEL IICA EN EL SALVADOR



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

14 NOV 1994  
IICA — CIDIA

LA POLÍTICA SECTORIAL Y LA  
PLANIFICACION AGROPECUARIA:  
DIAGNOSTICO Y RECOMENDACIONES

---

00004064

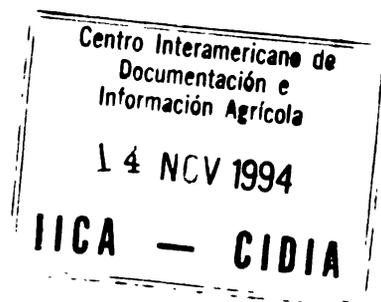


**PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO  
INSTITUCIONAL (PFI)**

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

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

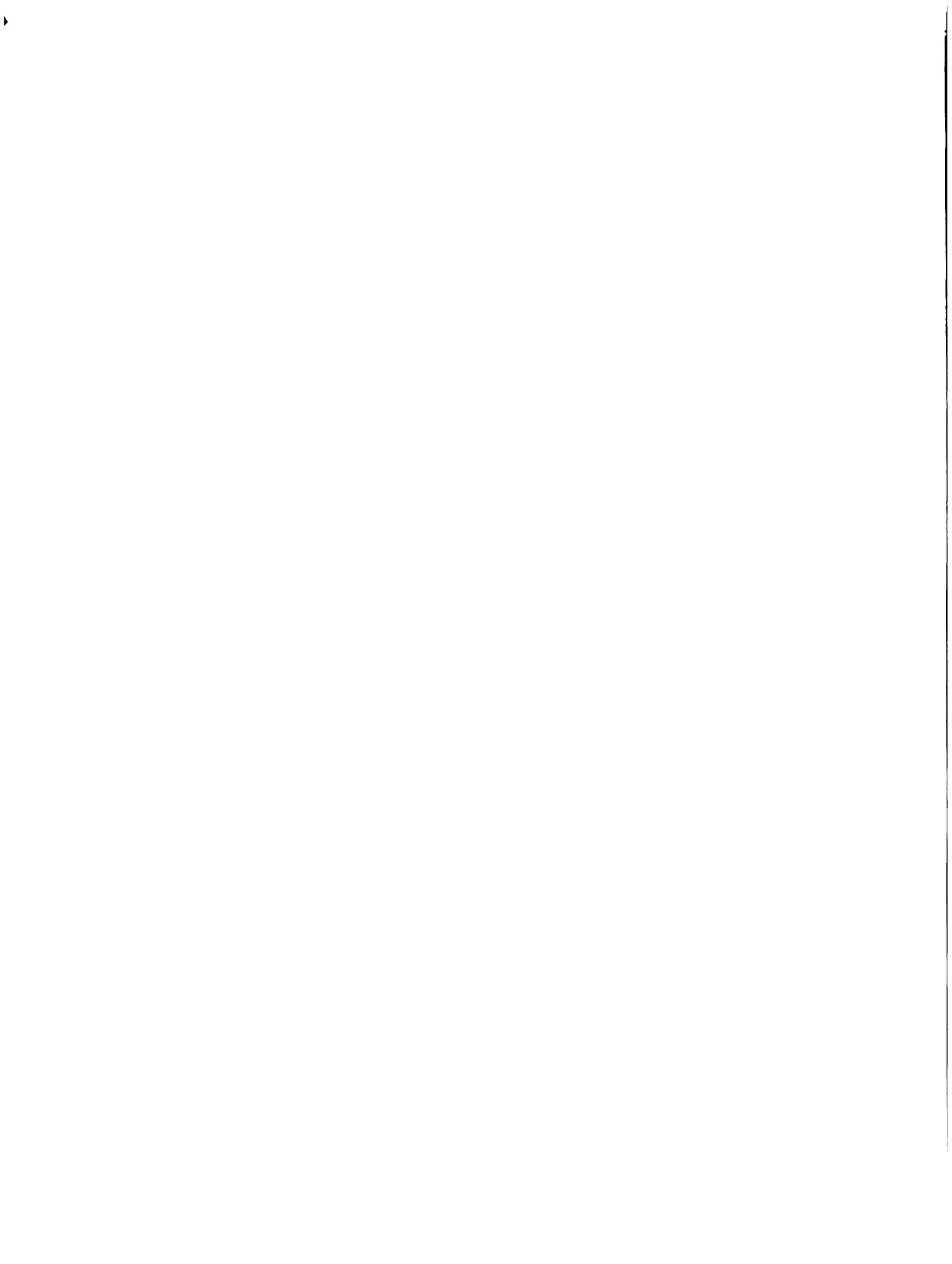
**Banco Interamericano de Desarrollo -BID-**



**LA POLITICA SECTORIAL Y LA  
PLANIFICACION AGROPECUARIA:  
DIAGNOSTICO Y RECOMENDACIONES**

**José Lois  
Víctor Revilla**

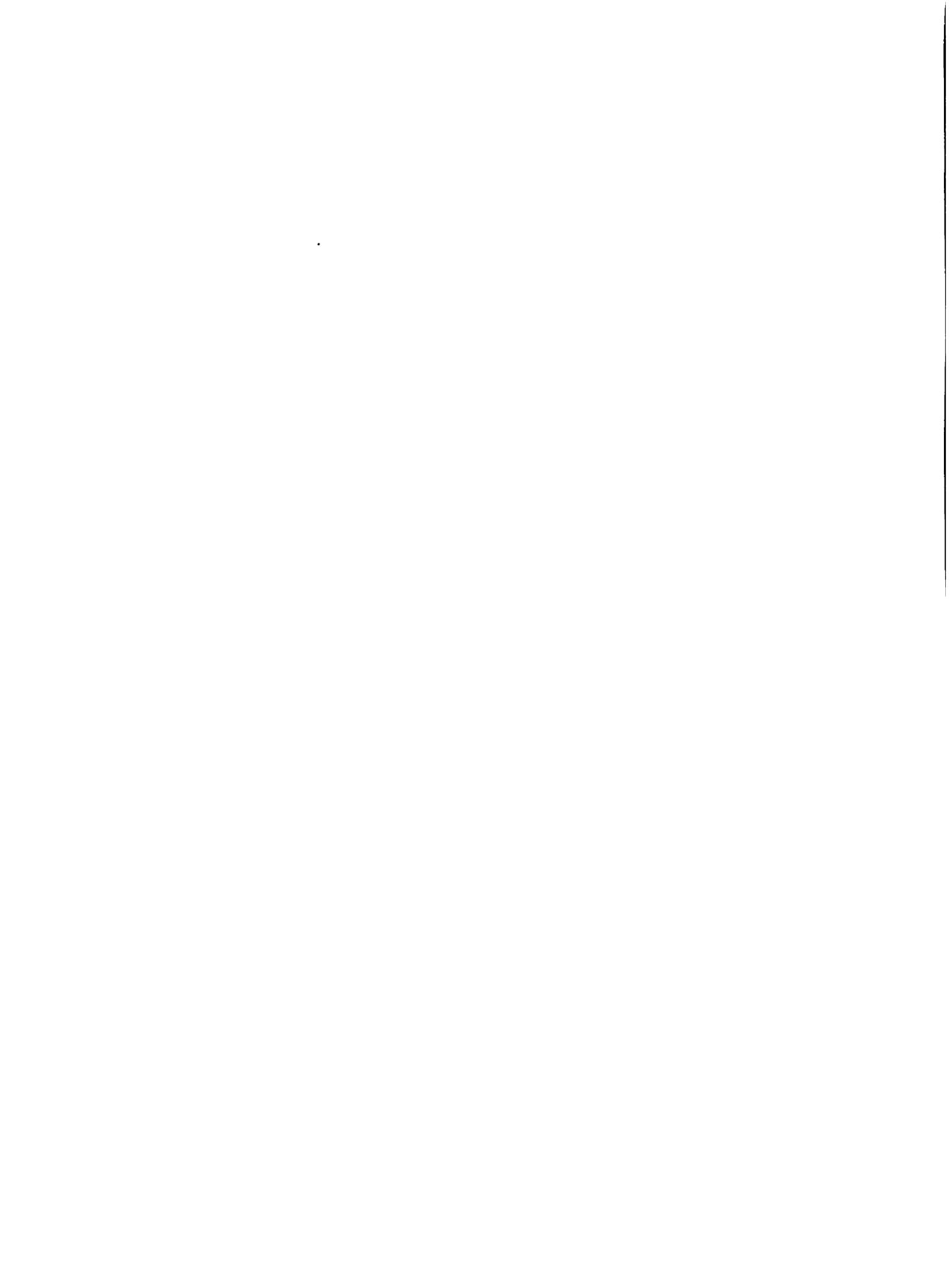
San Salvador, El Salvador  
Diciembre de 1993



I N D I C E

C O N T E N I D O	No. de Pág.
INTRODUCCION	1
ANTECEDENTES	2
1. DIAGNOSTICO DEL SECTOR AGROPECUARIO	12
1.1 La Disponibilidad de los Recursos.	12
a) Suelo y Agua	12
b) Situación de los Bosques	13
1.2 Situación Agrícola de El Salvador	14
a) Estructura de la Tenencia y Uso de la Tierra	14
b) Importancia Económica	15
c) Producción y Productividad	18
1.3 Efectos de las Distorsiones Macroeconómicas y Obstáculos Internos y Externos.	21
a) Entorno Macroeconómico	21
b) Obstáculos Internos y Externos	26
1.4 Política Sectorial	27
a) Intervención en los Precios y el Comercio de Bienes Agropecuarios.	28
b) La Reforma Agraria	37
c) Otras Políticas Sectoriales (Crédito, Asistencia Técnica, Aspectos Institucionales)	44

*(Español)*

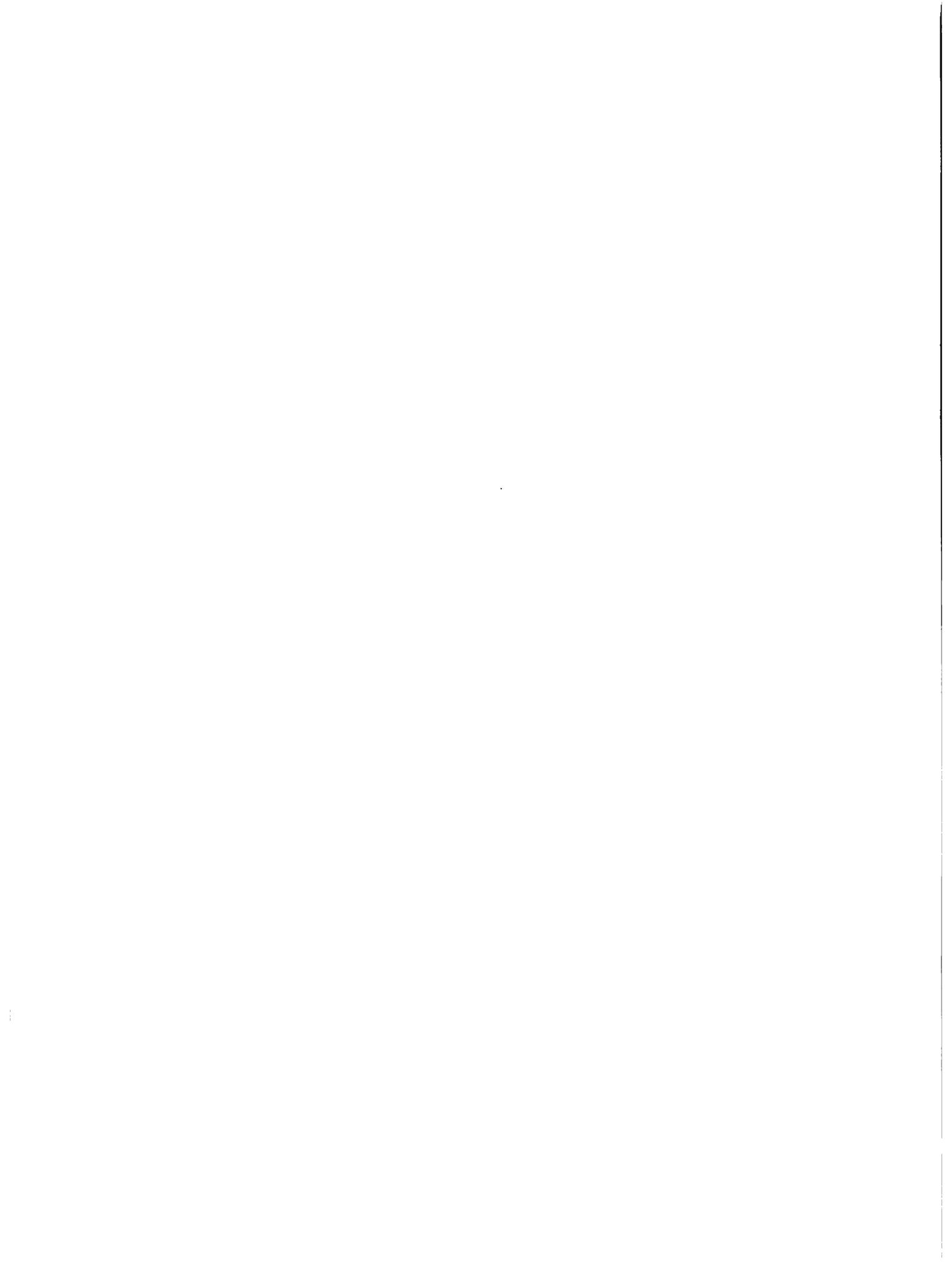


el sector industrial en 1985, era de +27% la del sector agropecuario registró un -25%. Como era de esperarse, entre 1979 y 1988, el sector agropecuario arrojó, en promedio, una tasa de crecimiento negativa, disminuyendo la disponibilidad de alimentos en la población en un 5.3%. (El PIB en 1988 fue 13% más bajo que el de 1979 y en términos per-cápita un 24% menor).

El hecho de que esta situación ocurriera precisamente en el sector económico más importante del país (25% del PIB; 51% de la PEA; y el 67% de las exportaciones en promedio de la década) resulta inexplicable y refleja la incoherencia de un modelo que abrió muchas expectativas en sus primeras etapas, pero que obvió también realidades económicas importantes. Un análisis más detallado de estos aspectos se incluye en el primer capítulo de este documento.

Los objetivos de la estrategia sectorial, pueden resumirse a grandes rasgos en los siguientes:

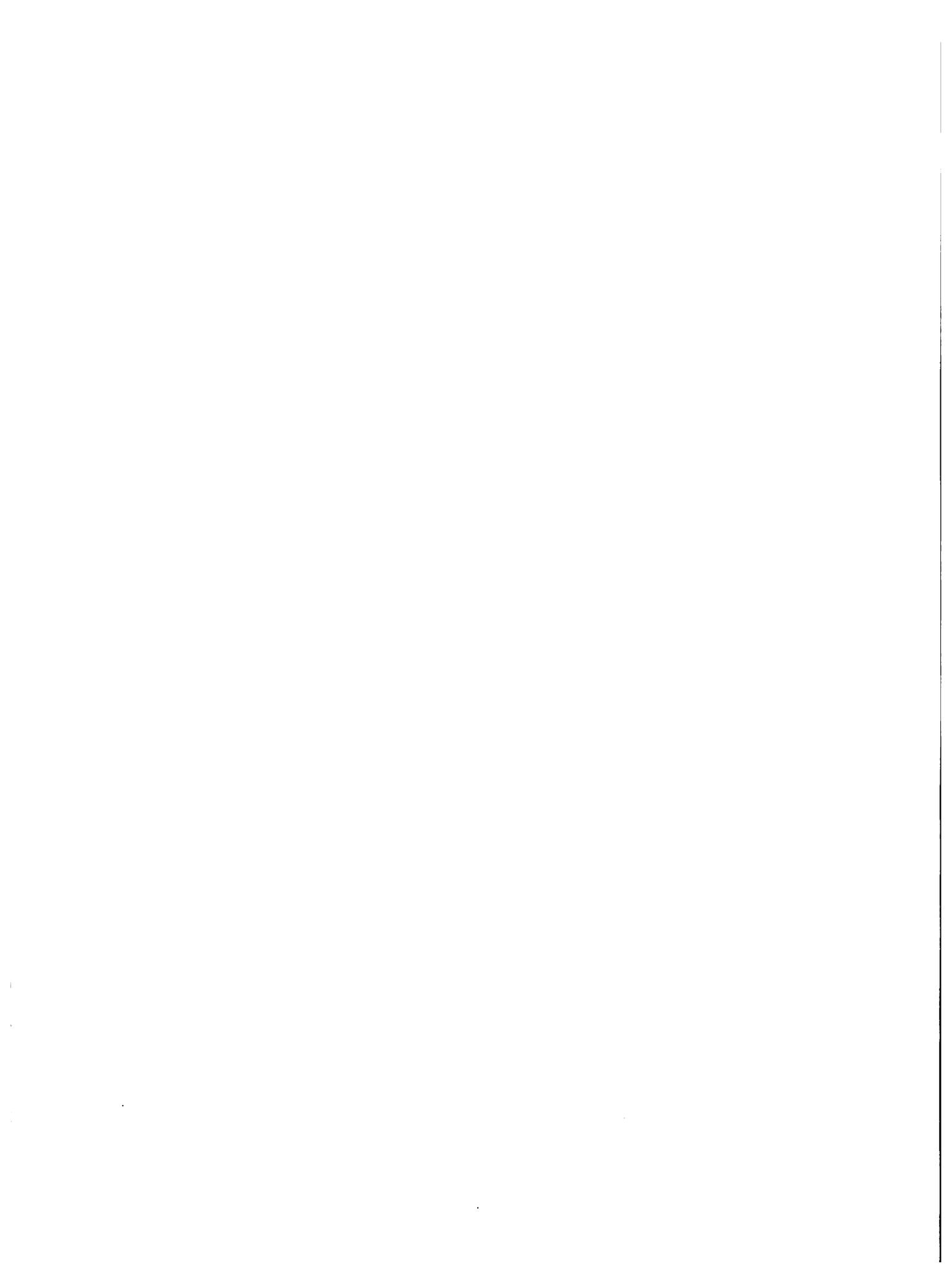
1. Eliminación de las distorsiones macroeconómicas (comerciales, fiscal y monetaria) que han sido causantes principales del estancamiento del sector
2. Liberalización de los precios y el comercio de bienes agropecuarios mediante la privatización de las empresas e instituciones públicas que intervienen en el mercado o mantienen monopolios estatales (granos básicos, café, azúcar). Ello incluye el establecimiento de un sistema de bandas de precios para granos básicos y la eliminación de todas las trabas al comercio.
3. Reestructuración de la Reforma Agraria para consolidar las áreas reformadas y dar libertad a los asociados en cooperativas para elegir otras formas asociativas que garanticen la propiedad privada, entre las que puede estar el derecho a individualizar sus propiedades. Además, la creación de un banco de tierras para facilitar la libre transferencia a quienes no tienen capacidad de pago.
4. La modernización del sector agropecuario a través de la reorganización y fortalecimiento del sistema de generación y transferencia de tecnología, así como del sistema de defensa de insumos y productos para reactivar la producción y elevar significativamente sus niveles de productividad. Esto incluye una definición más precisa de la clientela y renglones que serán atendidos.



5. Ampliar el flujo de recursos financieros hacia el sector, incluyendo el crédito para la infraestructura de almacenamiento y otras inversiones de mejoramiento a nivel de finca. El libre comercio de bienes agropecuarios facilitará alcanzar este objetivo al mejorar los precios relativos de la agricultura y la rentabilidad de los pequeños productores de granos básicos y cultivos diversos, condición indispensable para ser sujeto de crédito.
6. Implementación de una estrategia de explotación racional de los recursos naturales que sea compatible con la realidad geográfica del país, asegure una recuperación rápida de las áreas ecológicamente más frágiles y haga un uso eficiente del suelo y del agua.
7. Reorganización Institucional del Sector Público Agropecuario para forjar una estructura ágil, eficiente y financieramente saneada, cuyo papel normativo y orientador, sustituirá la naturaleza interventora y coercitiva que ha caracterizado su tradicional funcionamiento. Ello incluirá también la reorganización del Banco de Fomento Agropecuario, ISTA y FINATA eliminando actividades que no son de su competencia y orientando sus programas y políticas dentro de la nueva Estrategia Sectorial.
8. La seguridad alimentaria como requisito para asegurar un ambiente de paz y bienestar para todos los salvadoreños, lo que es compatible con la capacidad de generar más bienes de consumo y crear condiciones de acceso de la población marginada al proceso productivo.

Dentro de este amplio compromiso del Gobierno hacia el sector agropecuario y en un año y medio aproximadamente de implementación del Plan de Desarrollo, se han cumplido algunas metas importantes entre los que se destacan:

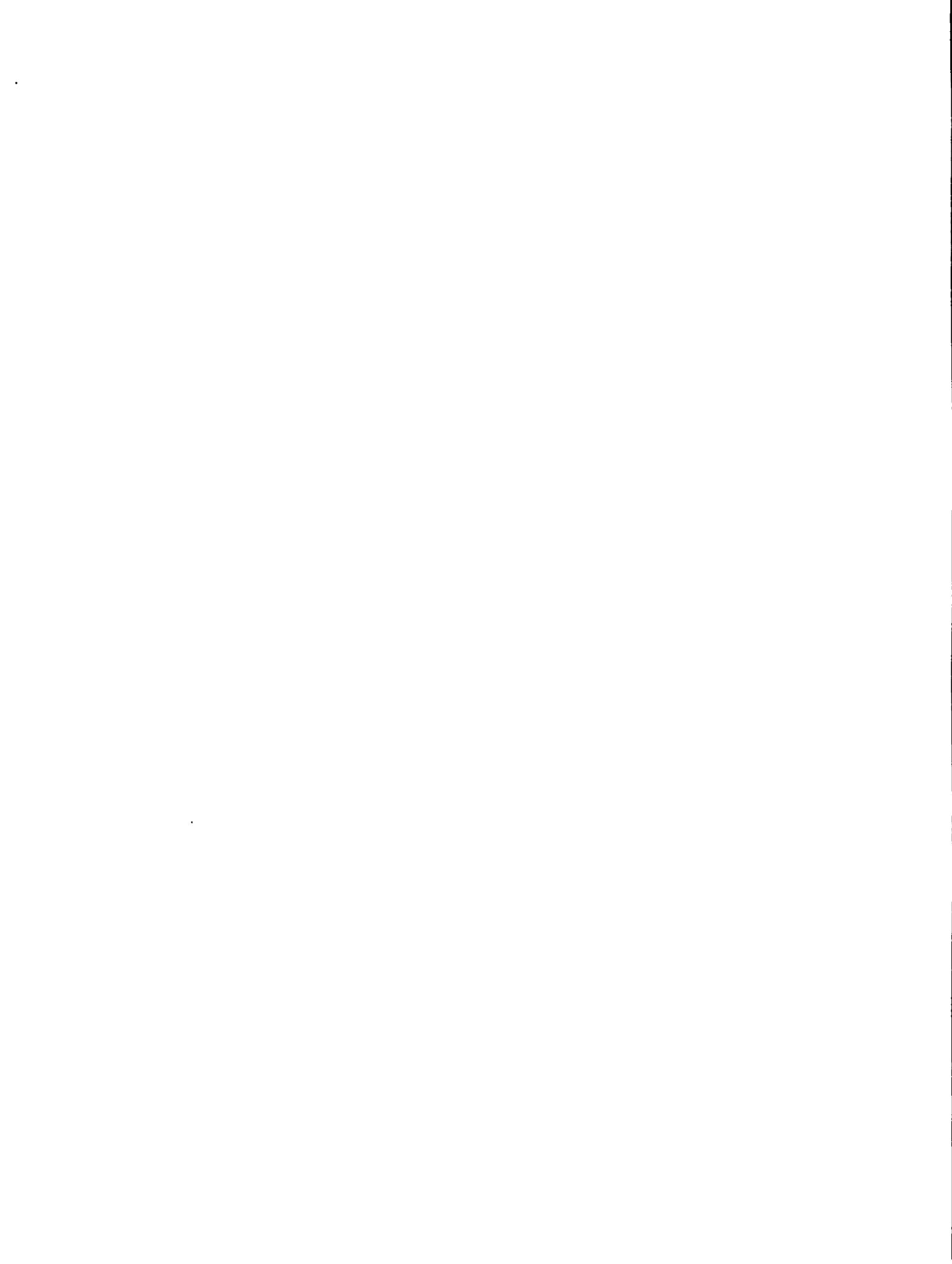
1. En cuanto a las reformas macroeconómicas que han tenido gran impacto en la Agricultura:
  - a) Una devaluación real de la moneda de aproximadamente 28% entre junio de 1989 y septiembre de 1990 y establecimiento de una tasa de cambio flexible.
  - b) Reducción de la dispersa estructura arancelaria pasando de un rango que oscilaba entre 0% y 290% a otro entre 1% y 35%.



- c) Eliminación de las exenciones tributarias, cuotas y restricciones al comercio externo exepctuando las importaciones que provienen del mercado centroamericano y las destinadas a la zona franca con algunas exepciones como el trigo.
- d) Una significativa reducción del gasto fiscal y del déficit y gubernamental que ha permitido una mayor estabilidad económica y una recuperación de la confianza del sector privado especialmente el vinculado al comercio externo de bienes agropecuarios.
- e) Se han eliminado o reducido los incentivos fiscales a industrias particulares que mediante dispositivos legales eran favorecidas con exenciones tributarias y otros beneficios colaterales en detrimento de los demás sectores productivos.
- f) Se ha reestructurado el sistema de tasas impositivas reduciendo el impuesto a los salarios y elevando las tarifas de los servicios públicos que estaban subsidiados. Ello incluye una reducción de los impuestos a la exportación del café y la eliminación de estos en los casos del azúcar y el camarón.
- g) En cuanto a la política monetaria y Bancaria se han establecido límites a la expansión del crédito; se han fijado tasas de interés más reales, en términos del nivel inflacionario esperado en el año, y se ha iniciado el proceso de privatización de la banca que incluye el saneamiento de la cartera de los bancos, auditorías externas y simplificación de las líneas de crédito.
- h) Se eliminaron los controles de precios de más de 200 bienes que incluían numerosos renglones agropecuarios, algunos importados, y desalentaban la producción interna.

2. En cuanto a la reestructuración institucional de empresas y servicios gubernamentales vinculados al sector agropecuario:

- a) Se eliminó el monopolio de INCAFE, medida que ha permitido incrementar los precios recibidos por los exportadores, y se creó el Consejo Salvadoreño del Café (CSC).
- b) Se eliminó el monopolio del INAZUCAR y se liberizó parcialmente el mercado interno del algodón.



- c) Se eliminó el control y participación del IRA en el comercio de granos básicos y otros productos (entre éstos el monopolio de la importancia de la leche) y se concluyó recientemente un estudio para fortalecer la comercialización privada, que incluye la privatización de las instalaciones del IRA y del Banco de Fomento Agropecuario.
- d) Se estableció el sistema de bandas de precios para la comercialización de granos básicos, iniciándose con el maíz, que será un elemento estabilizador de los precios internos.
- e) Se concluyeron las negociaciones para privatizar el ISIC cuyos estudios preliminares y una donación de 12 millones de dólares serán provistos por USAID, para consolidar dicha estructura.
- f) Se transfirió la administración de la Escuela Nacional de Agricultura (ENA) a la Fundación Empresarial para el Desarrollo Educativo (FEPADE), como un primer paso para su privatización.

### 3. En cuanto a la Reforma Agraria:

- a) Se ha acelerado el proceso de titulación de las tierras a los beneficiarios de la fase III de la Reforma Agraria. En casi una década se habían otorgado 25,431 títulos, mientras que en el primer año de Gobierno se otorgaron 14,631 títulos adicionales. Igualmente se ha promulgado y presentado a la Asamblea una nueva legislación sobre Reforma Agraria que facilitará la auto-determinación de los beneficiarios sobre su futuro status.
- b) Se está en proceso de implementación de los decretos 895 y 896 sobre el destino de las tierras rústicas que exceden las 245 hectáreas y la transferencia de tierras estatales a los campesinos.
- c) Para tener mayor cobertura y dar posibilidad de tener tierras a los que no son sujeto de crédito se propuso la creación de un banco de tierras que contaría con fondos especiales (vía préstamo) para sus operaciones.



4. En cuanto al sector financiero agrícola:

- a) Se refinanció en términos muy blandos el portafolio de la mora del sector reformado (Fase I) hacia el Banco Central, por un monto de 550 millones de colones, aproximadamente.
- b) Se fijaron nuevas tasas de interés a los préstamos del Banco de Fomento Agropecuario más ajustadas a los niveles del resto de la banca.
- c) Se preparan las condiciones técnicas y administrativas para la constitución de un fondo de garantía de préstamos agropecuarios para extender el financiamiento al sector reformado. Otros recursos financieros están también en negociación con organismos internacionales.
- d) Se ha reducido y se intenta eliminar, la participación del Banco de Fomento Agropecuario en actividades no bancarias, en particular de comercialización.

5. En cuanto a los Recursos Naturales:

- a) Se nombró una Comisión Presidencial para la elaboración de la estrategia y la revisión de la Ley Forestal.
- b) Se creó un Comité de Recuperación del Medio Ambiente (CREMA) que sirve de apoyo y vínculo entre las organizaciones no gubernamentales y el GOES.
- c) Se están promoviendo campañas nacionales de reforestación como "mi árbol y yo" que se organiza con escolares.
- d) Se suprimieron 70 licencias de barcos pesqueros para recuperar la población de peces comerciales seriamente afectada en los últimos años por una acción indiscriminada.
- e) Se inició un estudio amplio sobre el problema de los recursos naturales en el país (PFI), que incluirá la actual organización del CENREN y las posibilidades de promover nuevos proyectos de conservación.



6. En cuanto a la Reforma Institucional:

- a) Se ha concluido un estudio sobre la reestructuración del Ministerio de Agricultura y Ganadería que está en discusión al nivel del Ministro (PFI). La decisión final respecto a la reforma afectará áreas importantes como planificación y política, recursos naturales, pesca, sanidad animal y vegetal, riego y la compleja organización regional. Todo ello implicará la adopción de medidas importantes e innovadoras sobre la distribución del personal, la asignación y control del presupuesto, el sistema de información y la reorganización administrativa de cada una de las direcciones responsables de las áreas señaladas.

La decisión firme del Ministro, que refleja su convicción sobre la reforma institucional, es que cualquier futuro programa de financiamiento, en el ámbito de sus responsabilidades, estará condicionado a una previa reorganización interna del MAG, que deberá incluir en cada programa una definición clara de políticas, objetivos y actividades, garantizando que éstos sean coherentes con la estrategia sectorial y el Plan de Desarrollo Económico y Social.

- b) Se han elaborado los estudios preliminares, la propuesta de ley y el proyecto de inversión para la creación de un nuevo CENTA autónomo que se responsabilizaría de todo el proceso de generación y transferencia de tecnología. Este proyecto es parte del paquete que conforma el Programa de Reforma e Inversión Sectorial Agrícola (PRISA) en vías de negociación con BID-BIRF.

El PRISA contempla, además, otros proyectos en rehabilitación del riego, fortalecimiento institucional, comercialización, privatización y financiamiento.

7. En cuanto a la Integración Económica:

Recientemente se celebró una reunión de Ministros de Agricultura de Centroamérica, en San Salvador, donde, entre varios acuerdos, se aprobó una resolución sobre la armonización de políticas agropecuarias en la región. Para El Salvador es importante que se logren acuerdos sobre este tema, ya que cualquier distorsión macroeconómica que se mantenga en otros países afecta la relación de intercambio y crea serios problemas internos.



Es muy prematuro evaluar el impacto de estas políticas en el sector agropecuario. Sin embargo, parecería que las previsiones que fueron expuestas al inicio de este trabajo, permitieron percibir resultados tangibles del modelo de economía social de mercado en muy corto plazo. Ello puede medirse a través de:

- a) La producción de maíz en este año alcanzará los 13.1 millones de quintales (entre 2% y 3% mayor que 1989), el nivel más alto de la última década. El precio real productor no ha aumentado, a pesar de la devaluación real, precisamente por el efecto en el mercado interno de la mayor producción (ver al respecto, el Informe Trimestral de Coyuntura, Anexo No. 2).
- b) La cosecha de café debe alcanzar, si no se presentan problemas climáticos, un nivel de 3.6 millones de quintales, sólo superado en los años anteriores a 1982. Esto representa casi una duplicación de la producción del año anterior y aumentos que oscilan entre 20% y 25% con respecto al período 1985-1989.
- c) Para el frijol la tendencia es similar con una producción esperada para el año agrícola 1990-1991 que supera en 300,000 quintales la del año anterior. De hecho la siembra de frijol se ha incrementado en área y se esperan rendimientos mucho mayores.
- d) En cuanto a la producción de caña de azúcar, la cifra para el período 1989-1990 supera la del año agrícola anterior en 2.9 millones de toneladas (24%), y también a la de los períodos 1986-1987 y 1987-1988. Para la cosecha de 1990-1991 la producción esperada es de 3.5 millones de quintales con lo que se podrá cumplir la cuota azucarera con los Estados Unidos y enviar al mercado mundial unas 100 mil T.M.
- e) Cultivos como el ajonjolí y la soya han tenido también incrementos importantes en la producción y productividad. La producción de soya en el área reformada en el período 1989-1990 es cuatro veces mayor que el año anterior. Para el ajonjolí el incremento fué del 10% y la producción esperada para el próximo año es todavía superior.
- f) Mientras los renglones de exportación tradicional (café, azúcar, camarones, algodón y carne) se incrementaron en el primer semestre de 1990 en 22.5% respecto al mismo período del año anterior, los



renglones no tradicionales de exportación se incrementaron en un 61.4% lo que definitivamente es una resultante del paquete de políticas económicas implementadas por el Gobierno. Ha habido respuesta rápida y significativa de los productores al modelo de economía social del mercado, especialmente al establecimiento de una tasa real de cambio, mejores precios internacionales en algunos casos y una atmósfera general de confianza y seguridad en la política del Gobierno.

- g) Este proceso ha estado acompañado también de una expansión del crédito real (entre enero y junio de 1990 el BFA desembolsó dos veces y media el volumen de crédito del mismo periodo del año anterior) y la importación de fertilizantes del primer semestre también se ha incrementado en un 27%, lo que explica el mejoramiento de la productividad en casi todos los renglones analizados (ver anexo 1, Matriz de Políticas, para mayor detalle sobre estos aspectos).

Hay que reconocer que existen todavía serios problemas en el sector agropecuario que frenan su desenvolvimiento, inclusive, algunos de índole macroeconómica que distorsionan el mercado interno.

Para mencionar algunos de los retos futuros que se deben enfrentar, cabe destacar los siguientes:

- a) Mantener una tasa de cambio real y flexible en la economía en función de las fuerzas que intervienen en el mercado. Tomando en cuenta otras variables que van más allá de la relación entre la tasa nominal interna con la inflación relativa, se estima que la devaluación requerida es inferior al casi 70% de pérdida de paridad registrada desde 1978 a la fecha.
- b) Se requiere completar en el menor plazo posible el proyecto de reformas económicas, especialmente en el comercio de bienes agropecuarios e insumos. Esto incluye la eliminación de algunos controles de precio todavía vigentes y licencias que son requeridas a exportadores e importadores, lo que es esencial para el funcionamiento del sistema de bandas de precios. La banda vincula el precio relativo doméstico con el internacional y solo con un libre mercado de importación y exportación el sistema puede operar eficientemente.



- c) También se requiere uniformizar aún más el sistema de tarifas arancelaria y en especial el caso de trigo que mantiene un arancel de 1% versus el de maíz que es de 20%, fomentando así el consumo de bienes importados en detrimento de la producción nacional.
- d) Aunque ya las importaciones por PL 480 serán gravadas de acuerdo a las tarifas existentes, es conveniente desvincular totalmente al BFA, Banco Hipotecario, o cualquier otra institución estatal, de las actividades de compra y venta de granos básicos e insumos.
- e) Aún habiendo neutralizado su papel interventor queda por definir, por un lado, la privatización de los ingenios azucareros, las instalaciones del IRA, y el INCAFE, y por otro, completar el proceso de reorganización del MAG y sus organismos autónomos (BFA e ISTA). Esto último incluye el total saneamiento de la cartera del BFA, la reestructuración de las cooperativas y la deuda agraria, así como la creación del fondo de garantía para préstamos agrícolas una vez la banca sea privatizada, para ampliar la cobertura del crédito al sector.
- f) En cuanto a la conservación de los recursos naturales, el país requiere con urgencia una acción más clara y convincente que por lo menos impida el mayor deterioro del medio ambiente. El limitado alcance de los proyectos de reforestación, la ausencia de políticas sobre el manejo de los recursos, unido a los escasos fondos destinados a esta actividad son aspectos que deberán abordarse en muy corto plazo y con mayor firmeza por parte del Estado.
- g) Finalmente, los objetivos del Ministerio de Agricultura y Ganadería, los programas y proyectos futuros, la clientela y renglones prioritarios y la definición de ciertos aspectos operativos básicos para hacer más efectivo el papel del Estado en el campo, son cuestiones que deberán ser mejor definidas en el corto plazo.



## 1. DIAGNOSTICO DEL SECTOR AGROPECUARIO

Los enfoques tradicionales sobre la situación agropecuaria en nuestros países parten generalmente de la problemática productiva y de mercado. Índices, tasas, cuadros estadísticos y coeficientes son utilizados para destacar, más que nada, el estancamiento o el deterioro del sector en los últimos 10 o 15 años.

Estas tendencias se han convertido en una constante para la región por su capacidad automática para asimilar modelos de desarrollo sin considerar diferencias de orden geográfico, cultural y humano.

En el presente documento se parte de una breve descripción sobre la situación de los recursos en El Salvador, específicamente suelo, hidrografía y bosque. Con ello se pretende ubicar al lector en las características agroecológicas del país, las cuales servirán de marco a los análisis posteriores sobre la economía del sector y su vinculación con el resto del sistema.

### 1.1 LA DISPONIBILIDAD DE LOS RECURSOS

#### a) Suelo y Agua

El Salvador cuenta con una superficie territorial de 21,046 Km<sup>2</sup>, y una población estimada de 5.5 millones de habitantes. De ésta, 2.8 millones viven en la Zona Rural (51%), que ha sido la más afectada por el conflicto bélico.

En función de las capacidades de los suelos en el país hay ocho clases que están agrupadas de acuerdo a su uso (cuadro 1).

Los terrenos adecuados para cultivos intensivos o de aradura y otros usos están comprendidos entre la clase I y IV. Los del tipo I y II (5.8%) no tienen restricciones para el cultivo, mientras que los demás (III-IV) aumentan sus limitaciones paulativamente (28.9%).

Los terrenos de uso más limitado, no adecuados para cultivos intensivos, aunque sí para vegetación y cultivos permanentes, están comprendidos entre la clase V y VII ocupando un 53.7%.



Los terrenos no apropiados para uso o explotación agropecuaria y restringidos únicamente para la vida silvestre, protección y recreación están comprendidas en la clase VIII (12.5%).

No se incluyen en esta clasificación unas 95,400 hectáreas ocupadas por ciudades, carreteras, lagos, etc.<sup>1</sup>

En sentido general una proporción considerable de los suelos no están siendo utilizados de acuerdo a sus capacidades (ver punto 1.2(a)).

En cuanto a la red hidrográfica, El Salvador, ubicado en la zona del pacífico, es drenado por varios ríos que fluyen directamente a dicho océano. En un estudio sobre los aspectos agroecológicos de El Salvador<sup>2</sup> se señala al respecto que "su cuenca internacional de 18,246 km<sup>2</sup> es compartida con Guatemala y Honduras correspondiendo a El Salvador 10,255 km<sup>2</sup>, o sea el 49% del territorio nacional, con un recurso hidrico equivalente aproximadamente al 68% del total del país".

En su red hidrográfica el Río Lempa es el de mayor importancia y su gran cuenca esta comprendida entre las mayores elevaciones de la montaña fronteriza del norte y la cadena costera.

#### b) Situación de los Bosques

El país cuenta con un 12% de superficie boscosa, lo que representa ya un nivel preocupante, si se observa la tendencia histórica de la degradación. La escasez de vegetación boscosa se refleja ya en el volumen de agua para riego y en las estaciones de lluvia, afectando la disponibilidad, empobreciendo los suelos y aumentando la sedimentación en embalses. La rápida disminución de la flora se convierte no sólo en una reducción de la producción, sino en el deterioro del medio ambiente en general, afectando grandes grupos poblacionales. Se estima que más de 80 mil personas están relacionadas con la explotación de los bosques (tala, aserrado, extracción de reserva, leña, etc.).

---

<sup>1</sup> MAS, UNAT-RUTA. Aspectos Agroecológicos de El Salvador. San Salvador, Julio de 1990.

<sup>2</sup> Idem (1)



## 1.2 LA SITUACION AGRICOLA DE EL SALVADOR

### a) Estructura de la Tenencia y Uso de la Tierra

Los patrones de tenencia de la tierra se han caracterizado por una distribución desigual en la propiedad con una alta concentración de la tierra, ya que alrededor del 1.4% de los propietarios controlan aproximadamente el 34.0% de la superficie en fincas (datos de 1988). Estos patrones de tenencia del país se reflejan en una distribución desigual del ingreso entre los diferentes grupos de tamaño.

Previo al inicio de la Reforma Agraria (datos del censo de 1971), el 90.0% de las fincas tenían un área de menos de 10 hectáreas y ocupaban alrededor de 27.1% de la tierra con potencial agrícola. En el otro extremo fincas mayores de 500 hectáreas eran únicamente el 0.74% del total de fincas, pero controlaban el 15% de la tierra de uso agrícola (véase cuadro 1-A). El tamaño promedio de la finca para los grupos menores de 10 hectáreas era de 1.57 hectáreas y 1,082 hectáreas para los grupos sobre 500 hectáreas.<sup>3</sup>

Esta situación imperante en la tenencia de la tierra, sirvió de justificación para el surgimiento del proceso de Reforma Agraria, que a la fecha ha hecho posible la redistribución de 334,895.7 hectáreas, equivalente al 16.0 por ciento de la tierra con potencial agrícola. En la legislación agraria vigente está el decreto 154, el 842 y el decreto 207. Con el primer documento fueron beneficiadas 30,268 familias rurales, a las cuales les fueron asentadas por el ISTA 226,962 Has. en propiedad bajo el modelo de propiedad colectiva. Con la modalidad establecida en el decreto 207, y ejecutada por FINATA, se ha puesto a disposición tierras equivalentes a 56,901 hectáreas en propiedad privada, y por el decreto 842, 71,600.4 hectáreas (en el capítulo sobre la Reforma Agraria se analiza con más detalle este aspecto).

En 1971 el censo identificó 270,868 unidades que trabajaban 1.451,894 hectáreas. Para 1988 el número de unidades había aumentado a 317,531 y utilizaban 1.508,206 hectáreas. Esto representa un incremento equivalente al 3.9 por ciento en la tierra agrícola y un incremento del 17.0 por ciento en el número de productores.

---

<sup>3</sup> Mc Reynolds Samuel A; Johnston Thomas; Gore Peter; Francis Joe, The 1989 El Salvador Agricultural Land Use and Land Tenure Study. San Salvador, Noviembre de 1990.



En lo que a uso de la tierra se refiere, se han producido cambios significativos entre los que se destacan: un incremento en tierras en descanso, las cuales prácticamente se duplicaron; una disminución en las tierras de pastos naturales y mejorados; y un incremento en el área cultivada y la que está bajo riego. La superficie bajo riego aumentó de 19,803 hectáreas en 1971 a 31,571 hectáreas en 1988. Se infiere que este incremento pueda estar correlacionado con el incremento en superficie dedicada a cultivos no tradicionales para exportación (cuadro 1-B).

La tierra dedicada a cultivos aumentó de 545,271 hectáreas en 1971 a 583,418 en 1988, lo cual es equivalente a un incremento del 7.0%. De este cambio en la tierra cultivada, la dedicada a granos básicos también aumentó de 277,058 hectáreas en 1971 a 295,579 en 1988. Las tierras dedicadas a caña de azúcar y otros cultivos también aumentaron.

Si bien son evidentes los cambios favorables ocurridos en los patrones de tenencia y uso de la tierra, todavía queda mucho por hacer. La estrategia debe ser enfocada a mejorar la intensidad de uso de la tierra, la productividad y el pago a todos los factores de producción independientemente del problema de la tenencia. Ello implica que cualquier ampliación del Programa de Reforma Agraria debe asegurar primero la consolidación de los asentamientos realizados y después el aprovechamiento óptimo de las nuevas reparticiones.

#### b) Importancia Económica

Es indiscutible el papel determinante del sector agropecuario en El Salvador a través de su historia. Unos 20 años atrás su dinamismo permitió no sólo continuar alimentando a una población creciente y generar las divisas que el país requería para complementar su comercio, sino que sostuvo un crecimiento industrial que contó con una excesiva protección del Estado por su naturaleza sustitutiva. No hay dudas de que este crecimiento contribuyó a generar empleos y dinamizar la economía en su conjunto, pero a expensas de otros sectores productivos que representaban opciones más atractivas en el largo plazo. Dos décadas pasaron para entender esta problemática con un costo social y político difícil de cuantificar, pero evidente si se expresa en términos del nivel de vida de la población y de sus implicaciones coyunturales (cuadro 2).



La estructura económica del país ha descansado básicamente en tres sectores: agricultura, industria y comercio. Estos, en conjunto generan alrededor del 58% del producto bruto interno.

En la década de los 80's la producción agropecuaria ha representado en promedio el 24.9% del PBI. Se estima que aproximadamente el 51% de la población sigue habitando en el área rural, derivando su principal fuente de ingreso de la actividad productiva y la comercialización de bienes agropecuarios. Como fuente de divisas por exportaciones el sector genera alrededor del 67% del total, de donde se nutre también una de las fuentes de ingresos fiscales más importantes. Sólo el café representó el 23.5% de los ingresos tributarios en el periodo 1978-1987.<sup>4</sup>

El sector observó un comportamiento, durante las décadas de los 60's y 70's, que fue considerado satisfactorio en lo referente a producción, ingresos y exportaciones. La tasa de crecimiento de la producción bruta sectorial entre los años 1960 y 1978, fué de 4.1%. Las exportaciones agropecuarias aumentaron a una tasa anual del 21% durante el lapso 1970-1979, llegando a representar el 84% de todas las exportaciones de bienes del país en ese último año. Contribuyeron a esos logros el café mayormente, pero también hicieron aportes sustanciales otros productos tales como el algodón, la caña de azúcar, el camarón y otros bienes agrícolas no tradicionales.

En 1988 el producto interno bruto real agropecuario fué 13% más bajo que el de 1979 y en términos per-cápita un 24% menos. Las exportaciones, especialmente de origen agrícola, que fueron el motor del crecimiento económico salvadoreño en la década de los 60's y 70's (se expandieron en un 188% a precios constantes). A partir de 1980 comenzaron a declinar (cuadro 4) promediando entre 1981-1988 un 18% menos que en los cinco años precedentes.

Sin embargo, aun dentro de este favorable contexto anterior a 1980, el crecimiento de otros sectores como la manufactura, el comercio y la construcción, promovidos a través de una fuerte protección arancelaria y cambiaria, reflejaron tasas de crecimiento más altas en el mismo periodo. La consolidación del modelo de sustitución de importaciones con sus implicaciones en los

---

<sup>4</sup> Harberger C. Arnold, Miscarver Daniel: Suggestion For Economic Policy Reform In El Salvador. San Salvador, mayo de 1989.



precios reales entre los diferentes sectores económicos, comienza a manifestar sus efectos a partir de la presente década cuando el sector agropecuario inicia su proceso de deterioro progresivo, mientras que los demás sectores mantienen un bajo, pero positivo crecimiento, a pesar del conflicto bélico (cuadro 3).

Este comportamiento reciente del sector, al margen de los problemas socio-políticos del país, fué el resultado de la reducción de los precios reales de los productos agrícolas a menos de la mitad, debido a la caída de los precios agrícolas internacionales (en dólares constantes) y, fundamentalmente a la fuerte revaluación real del colón acompañada de una política comercial discriminatoria. Hubo además una gran inestabilidad en los precios de los bienes agropecuarios y del costo de los insumos que se reflejó invariablemente en el ingreso real del productor.

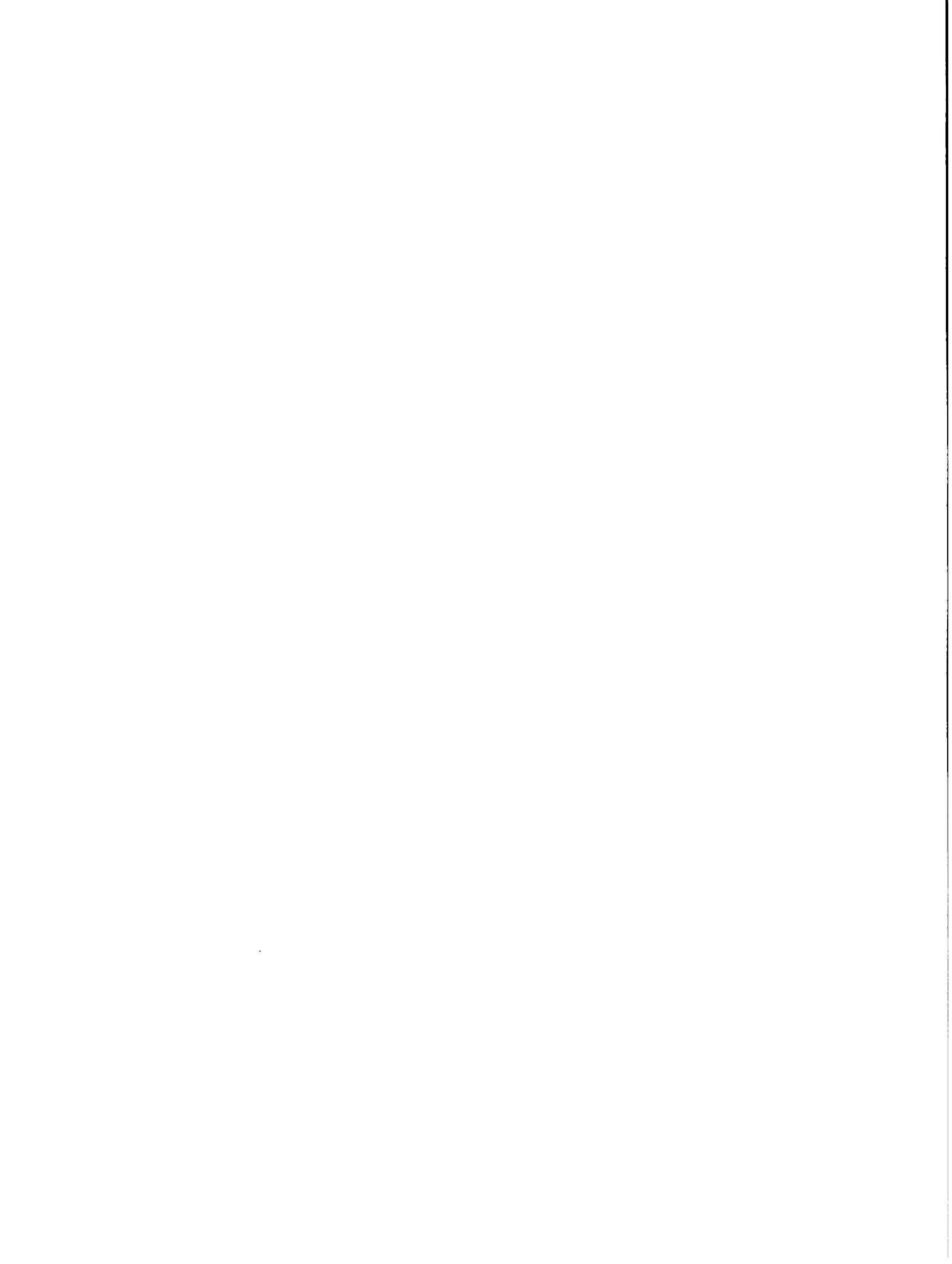
Para cubrir el déficit de la oferta alimentaria; por la declinación observada en la producción de granos básicos, carne y leche; se recurrió constantemente a las importaciones de dichos bienes, la mayoría de las veces en condiciones preferenciales que penalizaban aún más al productor local. No obstante, la oferta global de alimentos per-cápita se redujo en 21% entre 1978-1986.<sup>8</sup>

Esta situación unida al deterioro de las exportaciones agropecuarias, explica el creciente saldo negativo de la balanza comercial, tanto del sector como global. De manera que el modelo de sustitución de importaciones se convirtió de hecho en un modelo de creciente dependencia de las importaciones, las que estuvieron generalmente amparadas por cuotas, exenciones y restricciones al libre comercio (cuadros 5, 6 y 7).

Otra área en que el sector se ha visto afectado es la inversión privada, la cual ha mostrado un comportamiento declinante. La formación de capital fijo en dicho sector, con respecto al producto generado por sí mismo, ha sido en el periodo 1980-1989 menor que el registrado entre 1975-1979. En el quinquenio 1980-1984 la relación anteriormente citada disminuyó en más del 54% con respecto a la observada en el quinquenio anterior. Entre 1985-1989 se observa una recuperación, aunque ésta todavía es muy baja comparada con la década anterior (Revista del Banco Central de Reserva).

---

<sup>8</sup> M. Llavano de la Torre and R.D. Norton. Food Imports Agricultural Policies and agricultural Development in El Salvador 1940-1987. R. Norton Associates. 1988.



Aunque puede argumentarse que este cambio en el comportamiento del sector agropecuario de una a otra década coincide con el inicio del conflicto bélico y que ahí estarían sus causas determinantes, la realidad es otra como se verá más adelante. Esto sin considerar que otros países que no han sufrido los efectos de una guerra prolongada, han degenerado en una crisis económica peor que la de El Salvador, cuyos orígenes han estado directamente vinculados a su modelo proteccionista e interventor.

### c) Producción y Productividad

La situación descrita se refleja más claramente en el comportamiento de los más importantes rubros.

El algodón representaba el segundo producto de exportación de El Salvador en la década de los 70's y generaba el 9% del PBI agropecuario, el 2% del PBI total y el 9.5% de los ingresos en divisas. Proveía empleo a más de 150 mil personas en la fase agrícola únicamente. El área cultivada para 1989-1990 fué de 14,500 manzanas, o sea 10 veces menos a la registrada en el periodo 1978-1979. Las exportaciones cayeron de 45.7 millones a 6.7 millones entre 1982-1989.\*

El café, principal renglón de exportación en el país con un 63% del total, ha reducido también su nivel de producción y rendimiento. En los años anteriores a 1982 la producción regularmente superaba los 3.5 millones de quintales. A partir de 1985 ha oscilado entre 2.5 y 3.0 millones de quintales con una caída en los rendimientos de un 25%. Los ingresos en divisas por exportación de café, promedio, para el periodo de 1983-1984 alcanzaron los 425 millones de dólares, mientras que en 1989 fueron de 229.5 millones (cuadro 7). Aunque en ello ha influido la variación de los precios internacionales, no hay ninguna duda que la política económica hacia el sector cafetalero ha sido también determinante para este comportamiento, lo que analizaremos más adelante.

La tendencia en cuanto a la producción de caña de azúcar es similar a la del café, aunque su caída es más drástica. En 1980 la exportación de azúcar alcanzó 800 mil quintales y su nivel record en 1984-1985 de 2.5 millones de quintales, cayendo a partir de ahí persistentemente hasta 1989 en que registró sólo 640 mil

---

\* CADESCA-DCE. Políticas Macroeconómicas y sus efectos en la Agricultura y la seguridad alimentaria. San Salvador, 1990.

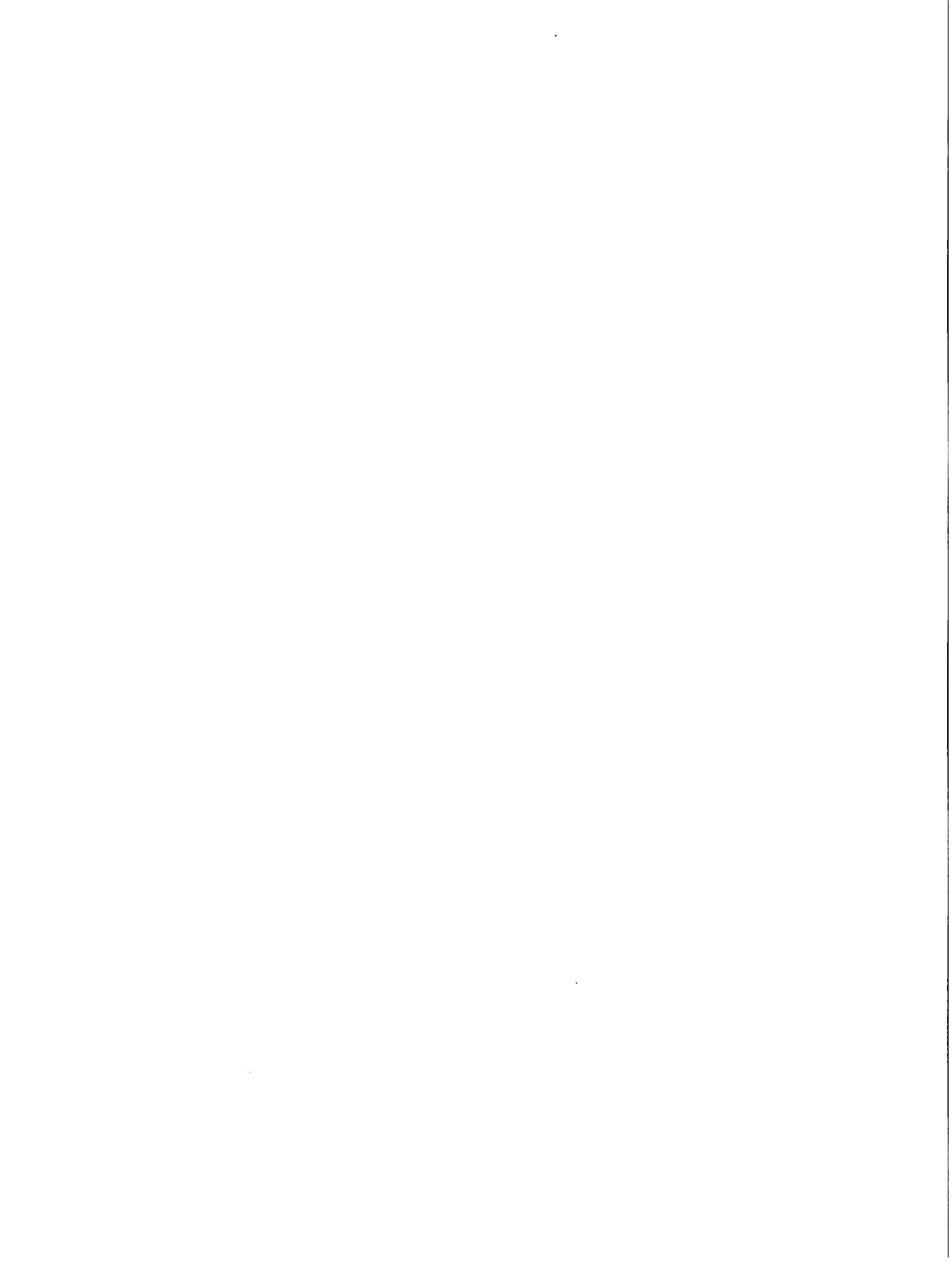


quintales exportados. El factor precio ha sido también determinante en este comportamiento especialmente en el mercado mundial. Sin embargo, las exportaciones, dentro de sus limitantes, han permitido cumplir con la cuota preferencial al mercado americano, cuyo precio ha duplicado los prevaecientes en el mercado mundial en los últimos años. La producción de azúcar en El Salvador registró un nivel de 4.5 millones de quintales en el periodo 1988/1989 (Cuadro 7).

El cuarto renglón de exportación importante en el país es el camarón, cuyo comportamiento ha sido más irregular con niveles que oscilan entre 10 y 20 millones de dólares anuales. No obstante, la tendencia también es decreciente, si se analiza su comportamiento en la década 1980-1990 (Cuadro 7).

La ganadería, por su parte, no ha tenido en su conjunto mejor suerte. Aunque entre 1979-1986 tuvo una caída drástica de un 30% en su producción, a partir de 1987 comienza a recuperarse con tasas anuales de crecimiento que oscilan entre 3% y 6% (cuadro 8). Sin embargo, todavía en 1989 la producción fué un 20% más baja que la registrada en gran parte de la década de los 70's. La importación de leche y sus derivados y la de carne no han tenido variaciones significativas en los últimos 8 años aunque la disponibilidad por habitante en el primer caso cayó en un 24.4% entre 1978-1988. La caída en el consumo de carne de res ha sido parcialmente compensada con el incremento de consumo de renglones avícolas, cuyo crecimiento es muy significativo entre 1979-1989 (cuadro 9).

En cuanto a producción y productividad de los granos básicos se observa un comportamiento bastante estable entre 1979-1990, excepto en el caso del arroz cuya productividad ha sido irregular. Generalmente se observan variaciones de un año a otro en todos los cultivos, especialmente frijol y en menor grado maíz, pero la tendencia es hacia un estancamiento de la producción. Si consideramos el aumento de la población en El Salvador en los últimos 10 años, pareciera que las importaciones son la única alternativa para compensar el déficit. En efecto, para el caso del arroz y el frijol entre 1983 y 1989 las importaciones se incrementaron aunque para el maíz disminuyeron significativamente (Cuadro 7). Una explicación sobre el caso del maíz estaría dada por su sustitución parcial por la harina de trigo que ha estado recibiendo un fuerte incentivo fiscal. Actualmente la importación del trigo paga un 1% de arancel contra el 20% que paga el maíz. Por ejemplo en 1986 se importaron 96



mil toneladas métricas de trigo y entre 1987-1989 el promedio anual alcanzó los 160 mil T.M.

La caída en la producción se manifestó en el 70% de los renglones agropecuarios en su conjunto, en algunos casos en forma drástica, aunque otros ligeramente pero con un comportamiento muy irregular.

En el caso de renglones con tasas de crecimiento positivo, y exceptuando la producción avícola, su nivel fue, por lo general, inferior al crecimiento poblacional aún considerando la fuerte emigración que se produjo en la pasada década, que disminuyó sensiblemente la presión sobre la demanda interna.

Otra característica importante es la que se refiere a las áreas bajo riego. Si consideramos que el riego está concentrado en las áreas de caña de azúcar y ganadería (85% del total de las tierras bajo riego) se podría afirmar que la caída en la producción no es exclusiva de los renglones que se cultivan en zonas de temporal, sino que ha sido extensiva a las tierras mejor dotadas de infraestructura física.

Lo mismo podría señalarse respecto al tamaño de las propiedades. Los cultivos de consumo básicos siguen concentrándose en las fincas de menor tamaño, algunas con niveles que apenas superan la subsistencia. Esta situación, en un país pequeño y con serias limitaciones para seguir expandiendo su frontera agrícola, constituye un reto para los servicios de extensión e investigación, ya que la única alternativa viable para aumentar la producción es a través de los rendimientos. Sin embargo, éstos, como se observa en el gráfico del cuadro 10, apenas han podido sostenerse en los últimos 12 años reflejando en muchas ocasiones fuertes caídas y tendencias irregulares que explican en gran medida el comportamiento en la producción de granos básicos.

El resto de las fincas medianas y grandes, concentradas en pastos y cultivos de exportación tradicional, han sido en efecto las más afectadas en sus niveles de producción.

En el caso del café, algodón y azúcar, el deterioro ha sido mucho mayor. Lo mismo puede decirse de la ganadería bovina, afectada por reducciones en la producción y la productividad que se originan en bajos pesos al destete, menores tasas de fertilidad y un alto índice de mortalidad.



### 1.3 EFECTOS DE LAS DISTORSIONES MACROECONOMICAS Y OBSTACULOS INTERNOS Y EXTERNOS.

Es difícil establecer un nivel cuantificable de ponderación a las diferentes causas que han originado el comportamiento del sector agropecuario en la última década. Sin embargo, se tratarán de analizar las más importantes haciendo abstracción de su peso específico, pero sin dejar de reconocer el orden de prioridades que tienen las mismas.

#### a) Entorno Macroeconómico

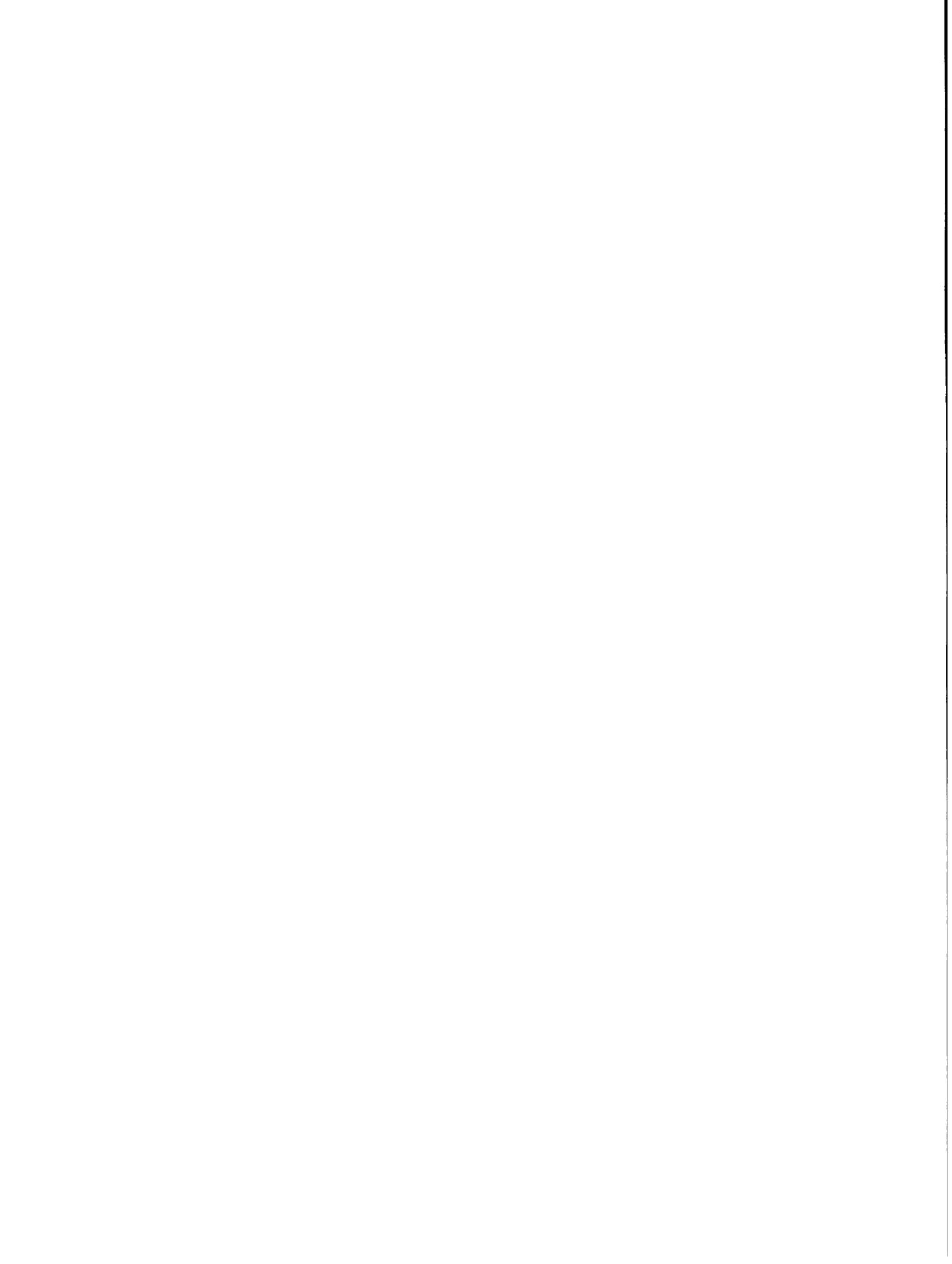
De los factores que más han incidido en el comportamiento agropecuario están las políticas económicas que se implementaron con el modelo de sustitución de importaciones. Este modelo se caracterizó por un conjunto de políticas orientadas a proteger al sector manufacturero nacional de la competencia internacional mediante aranceles fuertemente proteccionistas, tasas de cambio preferenciales a las importaciones de materia prima y facilidades en monto y costo del uso de capital. También se tomaron acciones tales como la tecnificación de la mano de obra, políticas salariales discriminatorias, tasas de interés subsidiadas, salarios mínimos y otras de tipo institucional, claramente sesgadas a favor del renaciente sector industrial, prevalecientemente sustitutivo.

Todo esto contribuyó a mejorar la rentabilidad del sector manufacturero ante el agrícola y, al producirse este cambio en rentabilidad, se promovió el traslado de recursos del sector tradicional al moderno.

Las políticas macroeconómicas determinan la estructura de los precios de los productos agropecuarios. De estas políticas, son la política cambiaria, las políticas comerciales y la política fiscal, especialmente, las que han tenido un efecto más negativo en la estructura de los precios relativos. La discriminación en contra de la agricultura ha tenido sus efectos a través de la sobrevaloración cambiaria que disminuyó la competitividad de los productos agropecuarios y por medio de aranceles y tarifas que otorgaron una fuerte protección a la manufactura que compite con las importaciones. Un estudio realizado en 1985 determinó que la protección efectiva en el sector industrial era de +27% mientras la del sector agropecuario fue de -25%.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Rodríguez R. y Sjaastad L. Política Comercial en El Salvador (mimeógrafo). San Salvador, mayo de 1985.



Analizando algunos indicadores sobre las ventajas comparativas y las tasas de protección en la Agricultura Salvadoreña se pueda entender mejor los efectos de las políticas económicas sobre los incentivos a la producción. Además se puede determinar si los cultivos básicos son realmente competitivos y a que tipo de cambio. Por ejemplo, tomando los casos del café, arroz, maíz y algodón, se observa que los valores numéricos para el cálculo del costo de los recursos domésticos (DRC) que miden el costo doméstico primario para ganar o ahorrar un dólar en divisas, fueron las siguientes:

Café	3.27
Arroz	4.14
Maíz (tradicional)	6.27
Algodón	6.82

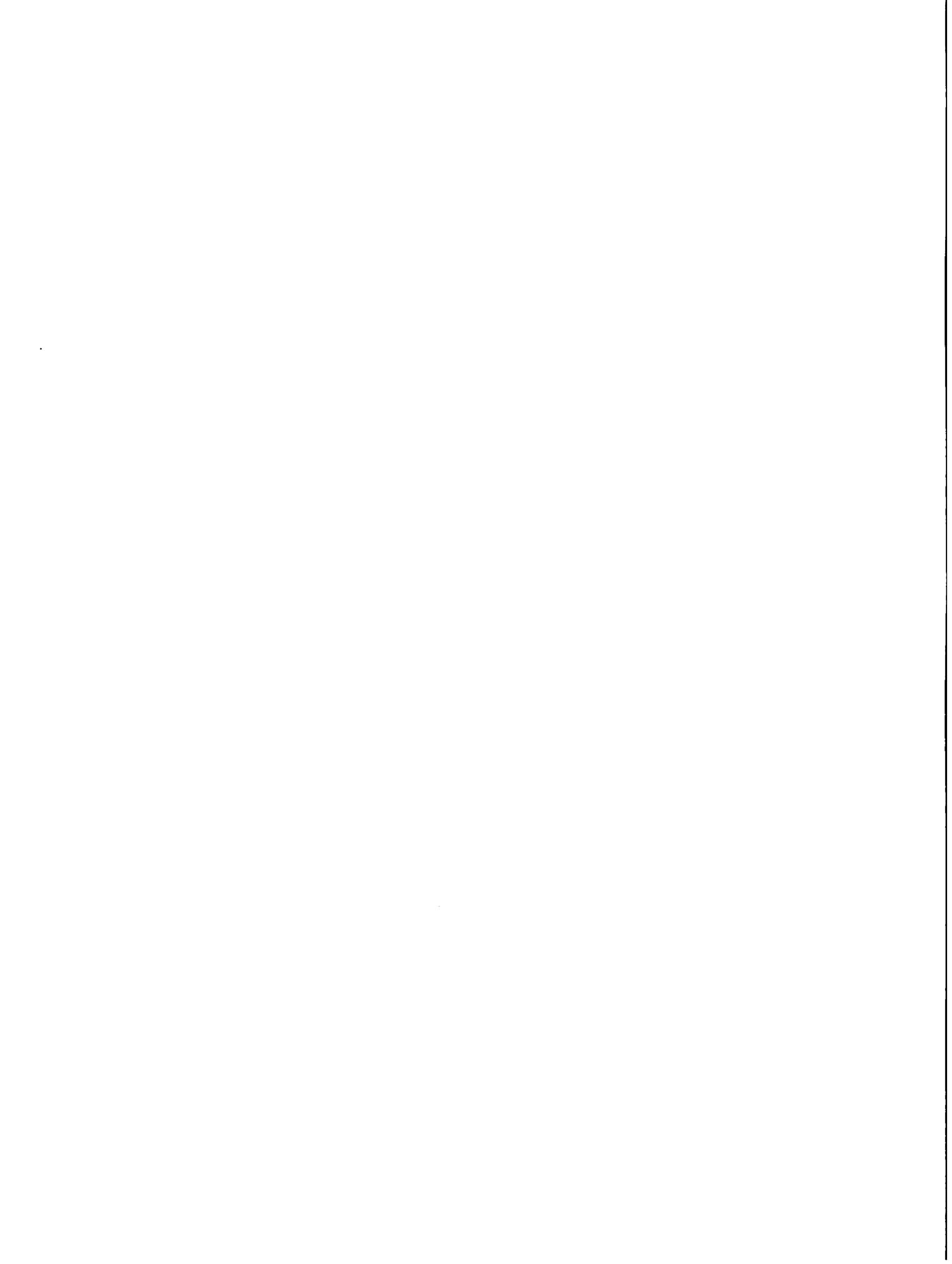
La diferencia de los DRC entre estos cultivos es clara indicando que el café y el arroz, bajo el régimen de cambio de 1989, tenían la mayor ventaja para el comercio exportador y que el maíz y el algodón tendrían que mejorar su productividad significativamente para lograr el mismo efecto, ya que su valor importado era menor.<sup>8</sup>

Se calculó también, para los mismos renglones, la tasa de protección nominal (NPC), que se refiere a la razón del precio doméstico del rubro con el precio internacional, expresado en una misma unidad monetaria. Los resultados indican que los precios agropecuarios domésticos generalmente han estado por debajo, tomando un promedio de varios años, de los precios internacionales.

La tasa de protección efectiva (EPC), por su parte, que mide la protección neta proporcionada a los ingresos (valor agregado) de los productores en función de las políticas de precios que afectan el costo de los insumos así como de productos, reflejan también un valor bajo, lo que se explica por el efecto negativo que tienen las políticas de control de precios. En otras palabras, los ingresos de los productores hubieran sido mayores en un mercado competitivo.

---

<sup>8</sup> Norton R., Liort N. Estrategia para la Reactivación del Sector Agropecuario en El Salvador. San Salvador, octubre de 1989.



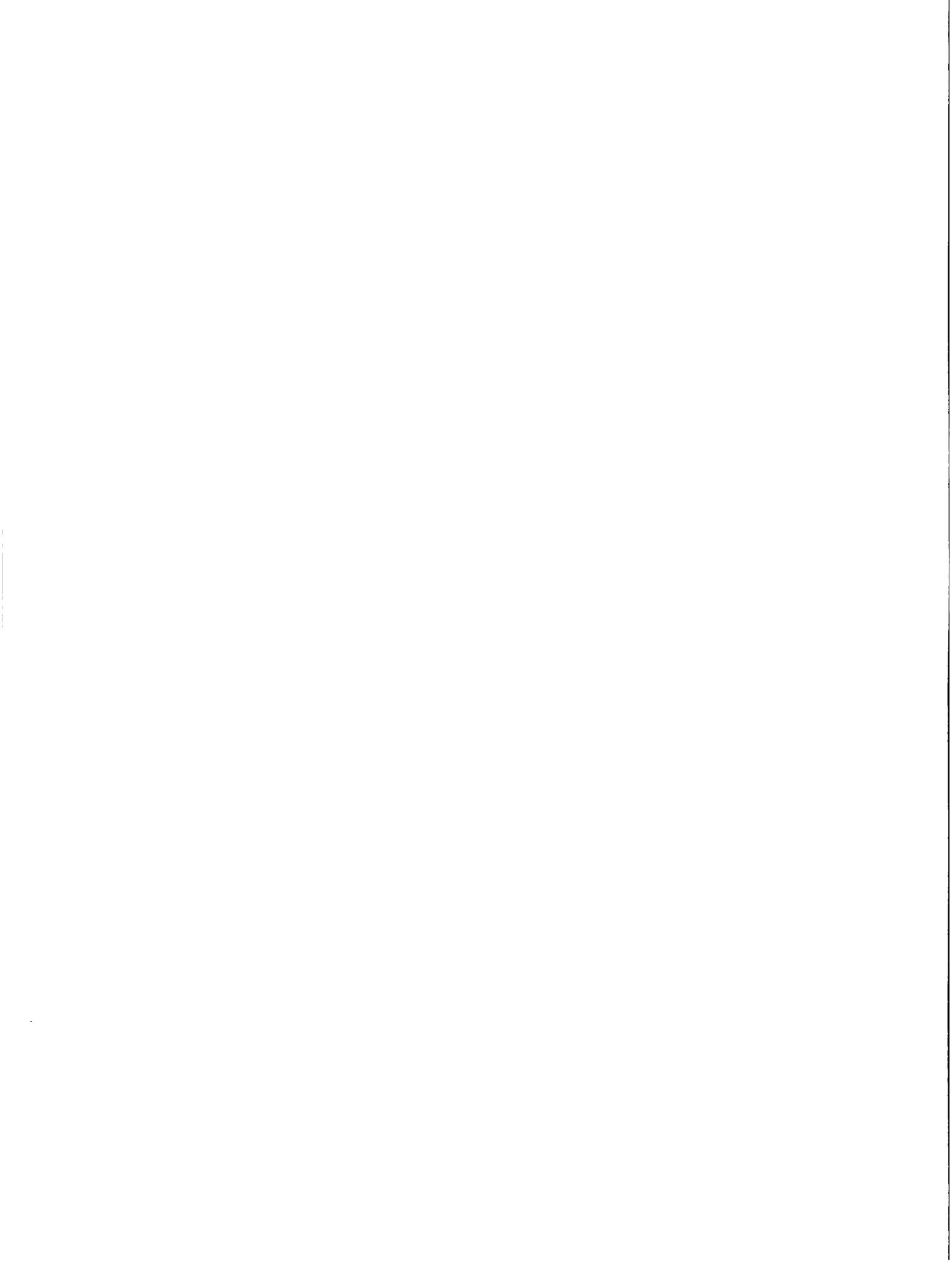
	NPC(1)	NPC(2)	EPC(1)
Café	0.80	0.56	0.64
Arroz	0.80	0.60	0.79
Maíz	0.84	0.62	0.82
(tradicional)			
Algodón	1.18	0.88	1.30

- Nota:
- (1) Basado en un tipo de cambio dado.
  - (2) Usa el valor de paridad del valor adquisitivo del tipo de cambio.
  - (3) Datos calculados por Norton R. y Llorc M.

El Area de Análisis de Políticas (PFI) del Ministerio de Agricultura y Ganadería hizo cálculos más recientes (noviembre de 1990) sobre estos valores para el periodo de 1988-1990. Los indicadores aumentan su valor significativamente para el maíz y el arroz, y muestran efectos más recientes que reflejan los cambios en las políticas macroeconómicas. (ver anexo 2, Primer Informe de Coyuntura, Area de Análisis de Política PFI).

La tributación también incidió negativamente en el sector, ya que la recaudación de los ingresos fiscales descansó fundamentalmente en la gravación de los bienes primarios. Un ejemplo de esta aseveración es el caso del café, cuyo aporte promedio al ingreso fiscal fué de 23% y sufrió una gravación promedio de aproximadamente el 30% del ingreso bruto en la última década. Esto ha desincentivado al rubro de producción más importante de exportación.

Al efecto distorsionante en contra de la agricultura; causado por las políticas cambiarias, tributaria y comercial; se sumó la política expansionista monetaria y fiscal de los años 80. El problema principal fué el déficit fiscal, debido al gasto público expansivo y el financiamiento de la guerra, y su forma de ser financiado, básicamente con el crédito interno, lo que aumentó la inflación. Al no producirse el ajuste en el tipo de cambio se incrementó la sobrevaloración del colón, lo que trajo como consecuencia que el precio al productor resultara bajo en comparación con los costos de producción y muy alto para ser competitivo en el mercado externo. Todo ello se tradujo en un incentivo a las importaciones de alimentos y en un desestímulo a las



exportaciones. Los efectos del entorno macroeconómico en el sector agropecuario se pueden resumir en los siguientes:

- i. Política Comercial: la política de protección a la industria desequilibró completamente e hizo ineficiente la asignación de recursos entre los sectores productivos, y restó capacidad competitiva al sector agropecuario, que como se señaló, es el más importante en la economía salvadoreña.

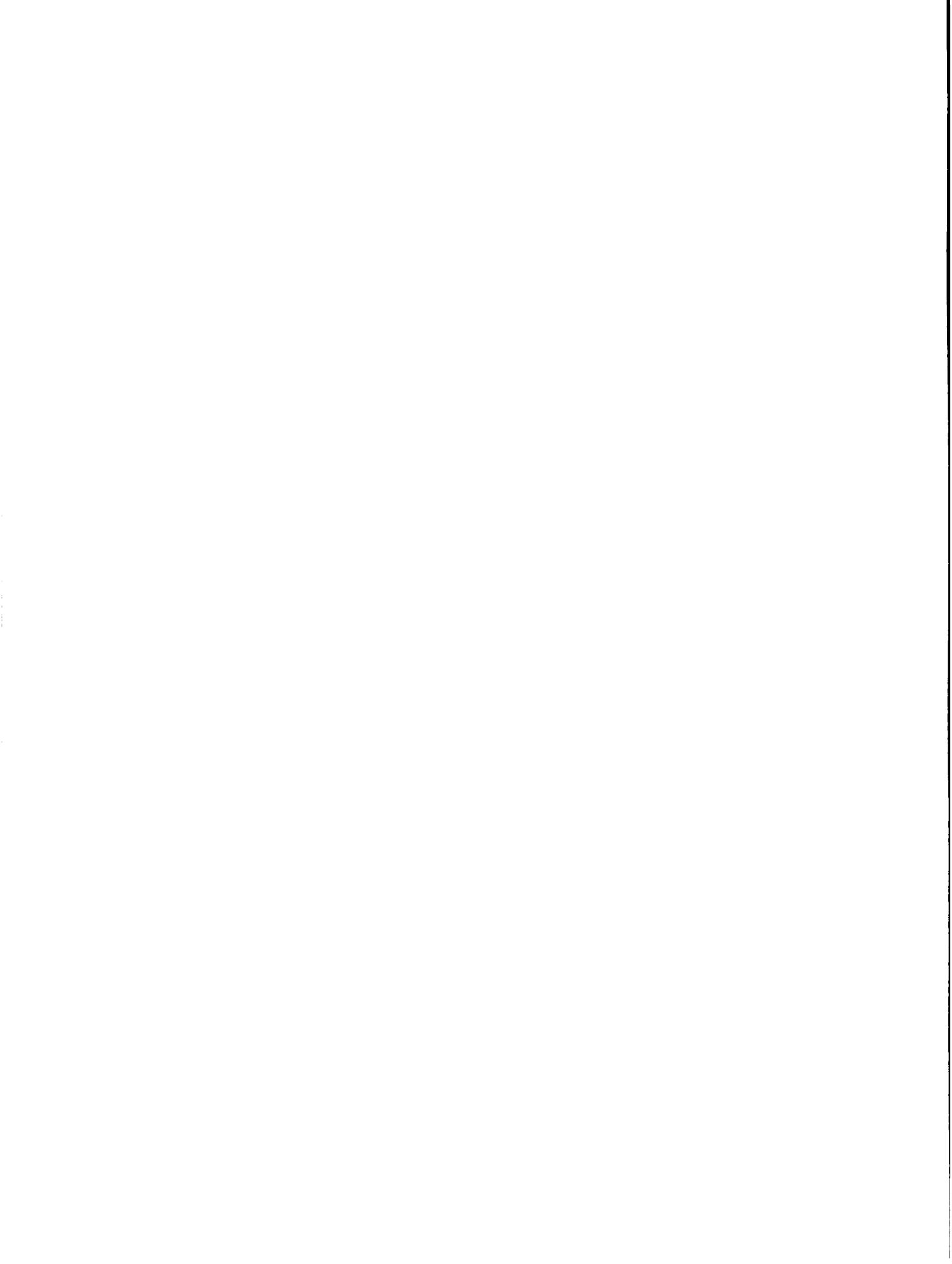
La estructura de protección arancelaria fue el instrumento principal del modelo prevaleciente en la pasada década al punto de que se establecieron un conjunto de disposiciones administrativas que fijaban cuotas, exenciones y restricciones al comercio, combinadas con altas tributaciones al comercio exportador (impuestos explícitos) que se tradujeron en un rápido deterioro de la balanza comercial. Esto sin incluir el impuesto implícito vía la sobrevaloración cambiaria.

- ii. Política Cambiaria: El control de la tasa de cambio y la asignación preferencial de divisas al sector importador no sólo frenó la capacidad exportadora del país y lo hizo más dependiente, sino que implicó una serie de políticas complementarias que condujeron a una intervención del Estado en prácticamente todas las actividades económicas del país. La política de cambios múltiples que prevaleció hasta mediados de 1985 discriminó claramente la producción agropecuaria, tanto de consumo interno como de exportación, favoreciendo, sin embargo, al sector importador. Igualmente, la tasa de cambio sobrevaluada, que se extendió hasta mediados de 1989, derivó hacia un sesgo contra la agricultura que afectó a toda la economía salvadoreña y contribuyó al deterioro de la balanza comercial (cuadro 11).

Estimaciones realizadas sobre la caída de los precios reales en la agricultura entre 1978-1986, concluyeron en que ésta se debió en un 53% a la sobrevaloración cambiaria.<sup>10</sup> El tipo de cambio, con los aranceles y los controles de precios establecidos para 1986, redujeron el ingreso neto de los productores de arroz y maíz en un 47% y 43% respectivamente. A los exportadores tradicionales les fue peor, ya que en adición al impuesto

---

<sup>10</sup> Idem (4)



implicito vía la sobrevaloración se adicionó un nivel alto de tributación para compensar la caída en las recaudaciones fiscales como ya se señaló.

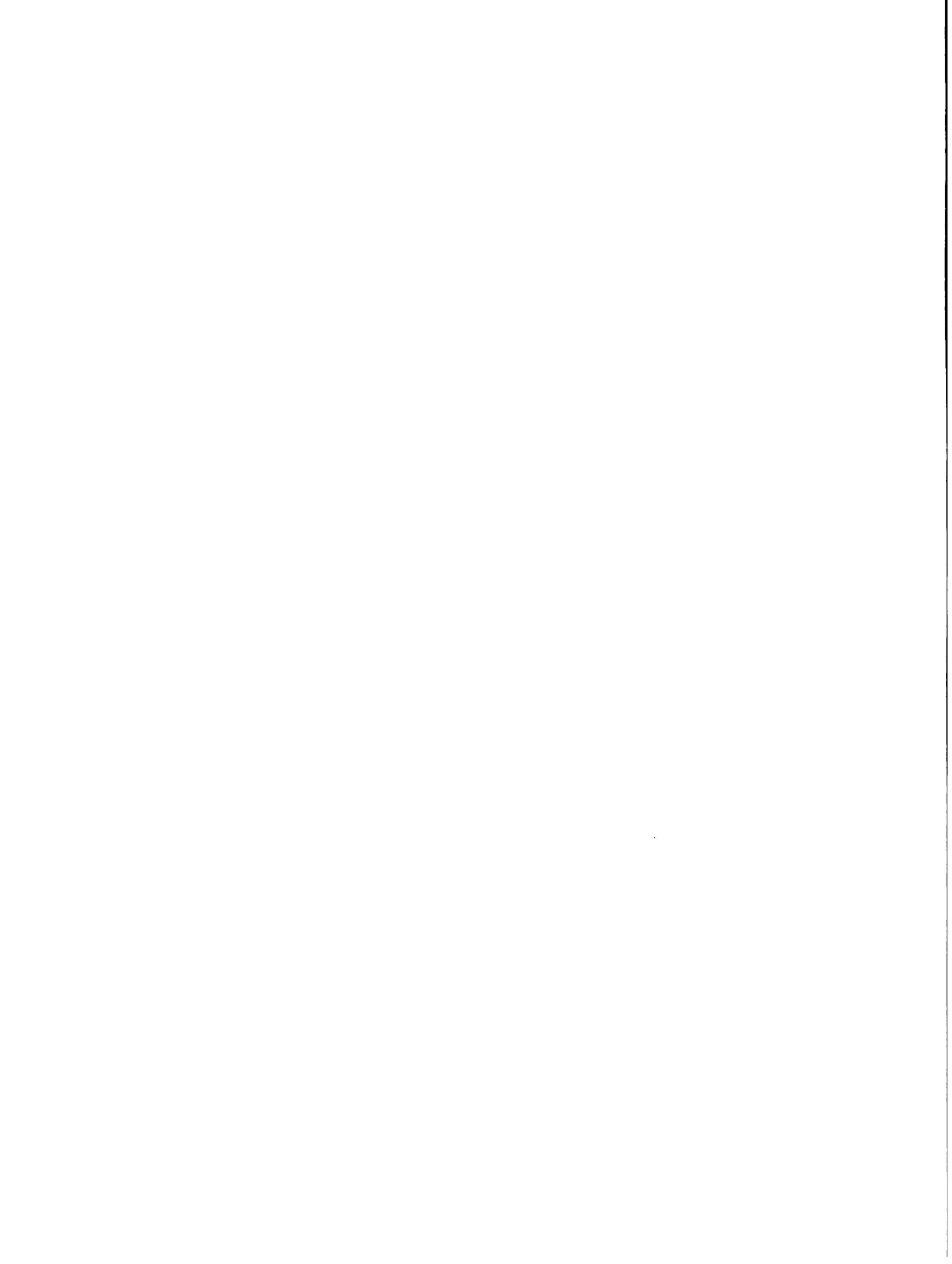
- iii. Política Monetaria y Crediticia: la expansión monetaria en los últimos años, y previo al establecimiento del modelo de economía social de mercado en 1989, no fue excesiva y permitió un nivel de inflación relativamente bajo si se compara al de otras economías latinoamericanas. Sin embargo, la estatización de la banca y las políticas crediticias establecidas (tasas de interés, líneas de crédito, montos y plazos, etc.) afectaron también al sector agropecuario. Sobre este aspecto se señala "la práctica de una política crediticia sumamente restrictiva que ha constituido en algunos períodos una verdadera represión financiera, particularmente dura hacia el sector agropecuario, durante casi toda la década, no ha dejado de hacer sentir sus efectos"<sup>11</sup>.

En efecto, el volumen de crédito real al sector se redujo en más de 47% entre 1980-1987. El crédito agropecuario entre 1982-1983 representó el 33%, en promedio, respecto al crédito total. Entre 1986-1987 bajó a un 16% aproximadamente, o sea menos de la mitad (cuadro 12). Naturalmente el crédito total también se redujo en la década en un 85%.

No hay dudas de que la crisis de producción y productividad no se limita a su impacto en el crecimiento económico en su conjunto sino que tiene otros efectos socio-políticos no menos importantes. Por ejemplo, la seguridad alimentaria se ha visto seriamente deteriorada, al punto de que sólo ha sido posible mantenerla parcialmente a través de las fuertes donaciones que el país ha estado recibiendo por causa de la guerra. Estas donaciones no se limitan a los bienes de consumo sino a recursos financieros estabilizadores de la balanza de pagos y la inflación. De no haber sido así los indicadores monetarios hubieran sufrido un mayor deterioro, aunque debe reconocerse que las donaciones apenas compensaron las pérdidas económicas por efecto de la guerra.

---

<sup>11</sup> Idea (9)



## b) Obstáculos Internos y Externos

Siempre dentro del contexto global en que se desarrolló el sector agropecuario en la pasada década conviene referirse ahora a aquellos aspectos relacionados al conflicto bélico y a los precios internacionales.

Si el contexto macroeconómico descrito ha jugado un papel determinante en el deterioro de la producción y las exportaciones agropecuarias, no cabe dudas que, en el caso de El Salvador, el conflicto bélico ha sido también muy importante. Siendo el área rural el centro de operación de la guerra, sus efectos han sido enormes para algunos productos y conglomerados humanos. Hasta 1988 se había estimado una pérdida de 628 millones de dólares en daños a la infraestructura de los servicios.<sup>12</sup> Respecto a la agricultura dicha pérdida se ha estimado en 800 millones de dólares.

Los renglones más afectados han sido el algodón, el café y la ganadería, aunque en menor grado el daño se extiende a todos los demás cultivos. También hubo abandono de propiedades.

En el caso de los precios internacionales, la situación, aunque no es exclusiva de El Salvador, no ha dejado de ser un factor de inestabilidad en los ingresos de los productores y en la estabilidad económica del país. Sin embargo, si tomamos el caso del café, que representa el 60% del valor total de las exportaciones, han pesado más en el productor los impuestos implícitos y explícitos que los precios internacionales.

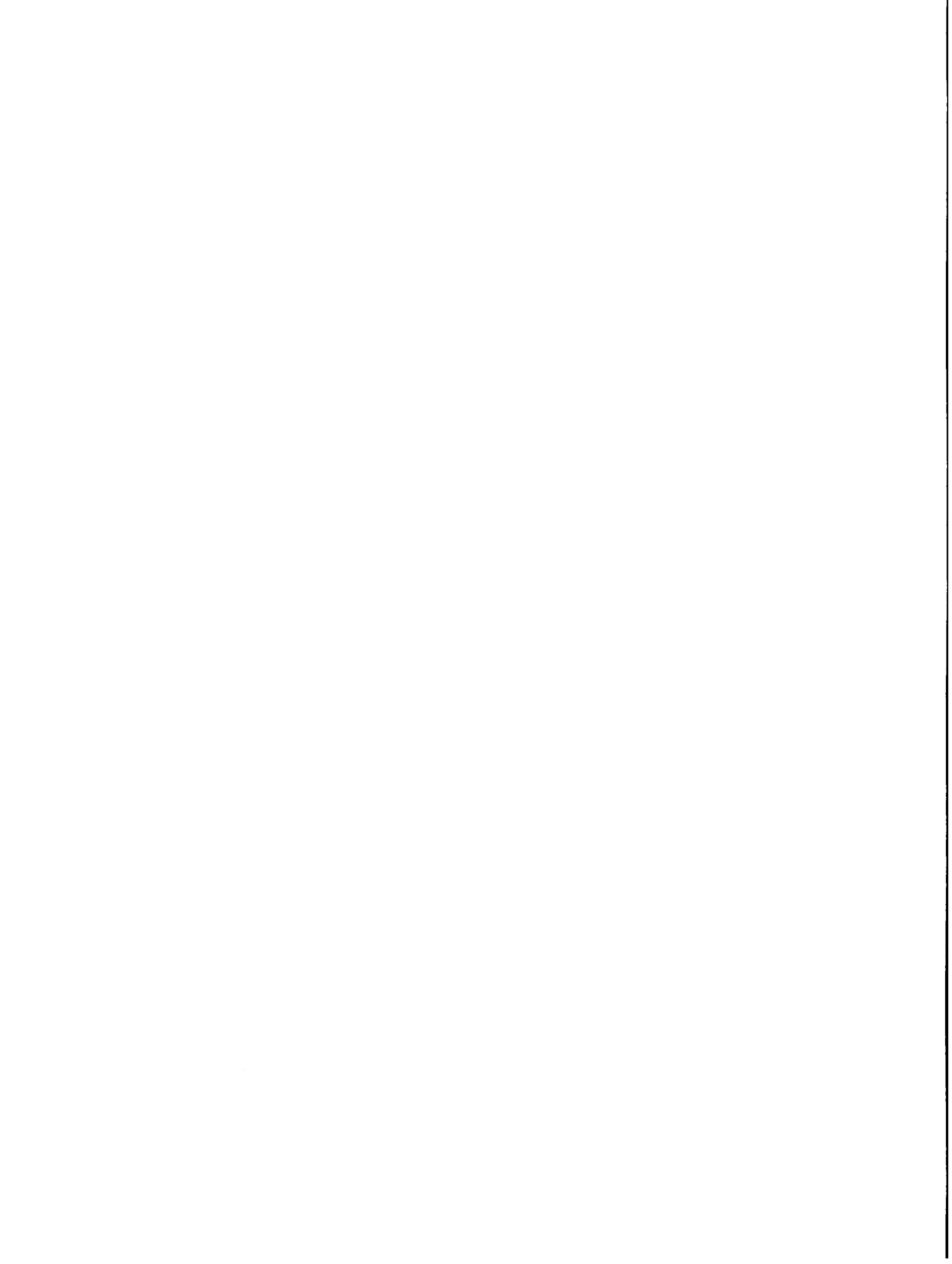
En el caso del algodón; en que hubo una caída violenta en los precios internacionales a principio de la década, unida al problema sanitario de las plantaciones y a los efectos de la guerra; la situación es diferente, ya que estos factores pueden haber tenido mayor impacto negativo que las políticas cambiarias y arancelarias.

La principal dificultad del país en el mercado externo es la excesiva dependencia en un sólo producto de exportación (café), el cual, frecuentemente ha estado sujeto a cuotas cuya distribución siempre favorece a los grandes productores mundiales.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> *Idea (3)*

<sup>13</sup> Medrano Héctor, Hernández Estela. Los proyectos del Sector Agropecuario en el marco del sistema de planificación, Área de Proyecto (PF1). San Salvador, octubre de 1990.



Otro aspecto de importancia es el de las importaciones de alimentos, que se introducen al país por PL-480 o con fuertes subsidios de la CEE y otros países. La política arancelaria no sólo favoreció con exenciones tales importaciones, sino que promovió su comercio por los bajos precios de adquisición, sin considerar la competencia desleal que se generaba con el productor local. Varios estudios han demostrado que la incapacidad del pequeño productor para cumplir sus compromisos de crédito estuvo, en gran medida, originada por esta política y por los controles de precios establecidos (IRA, BFA).

La integración del Comercio Regional es una alternativa que debe renovarse para ampliar y estabilizar el intercambio entre los países centroamericanos.

No hay dudas que los obstáculos existentes y las políticas macroeconómicas diferenciadas son factores distorsionantes en la región que inducen al flujo ilegal de mercancía. Además, los múltiples programas en ejecución en diferentes áreas agropecuarias (investigación, agroindustria, sanidad, etc.), podrían integrarse reduciendo costos y maximizando los conocimientos técnicos entre los países.

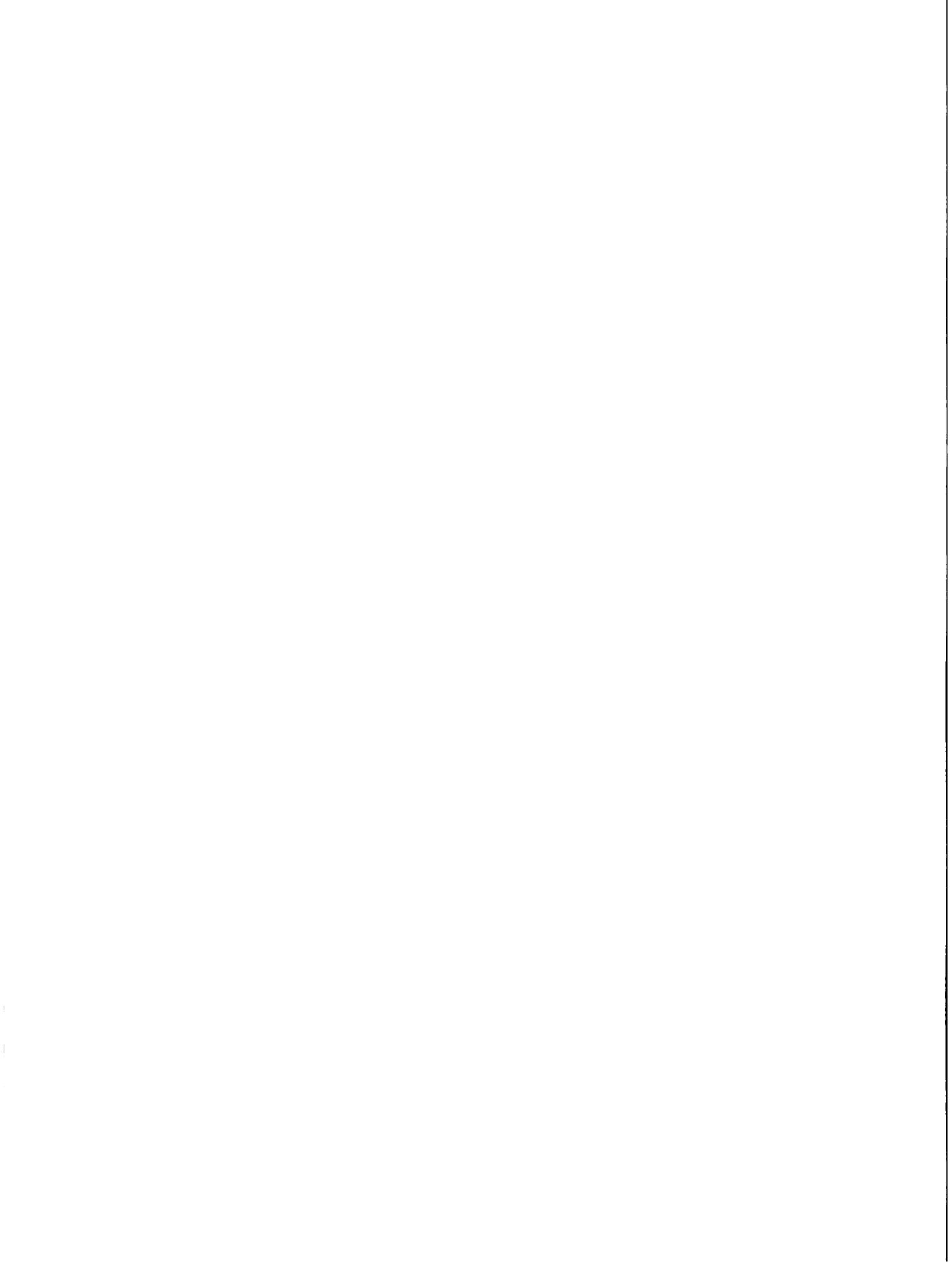
La integración debe abarcar también la armonización de políticas macroeconómicas,<sup>14</sup> el desarrollo agroindustrial y otros aspectos financieros.

#### 1.4 POLITICA SECTORIAL

Como corolario del entorno macroeconómico descrito se implementó un conjunto de políticas sectoriales que en gran medida agravaron aún más la situación de los productores agropecuarios. Algunas de estas medidas, como la Reforma Agraria iniciada en 1980, (independientemente de su importancia en la transformación de la estructura de tenencia), no generaron cambios significativos en la producción y productividad. Para comprender y analizar estas políticas sectoriales se hará referencia a cada una de ellas en sus aspectos más relevantes.

---

<sup>14</sup> CORECA (IICA) Resolución 11-CE-01 del Consejo de Ministros, celebrada en San Salvador del 11 al 13 de septiembre de 1990.



a) Intervención en los precios y la comercialización de bienes agropecuarios

i. CASO IRA<sup>13</sup>

En 1950 se creó el Instituto Regulador de Cereales y Abastecimiento (IRCA), con el propósito de intervenir en la comercialización agropecuaria para evitar las fluctuaciones en los precios. A través de este mecanismo se intentaba garantizar precios estables y remunerativos al productor y precios justos al consumidor, incluyendo el subsidio en alimentos básicos (maíz, maicillo, arroz y frijol).

En 1953 se modificó la ley del IRCA y se convirtió en Instituto Regulador de Abastecimiento (IRA) que incluía facilidades de crédito. En ese mismo año, esta Institución pasó del Ministerio de Economía al Ministerio de Agricultura y Ganadería, aunque conservando su carácter autónomo. La parte correspondiente a la fijación de precios (controles) quedó, sin embargo, en el ramo de Economía.

Los objetivos del IRA eran los de garantizar el almacenamiento permanente y óptimo de los alimentos básicos, regular los precios y contribuir a mejorar la producción y comercialización de granos básicos.

La mayoría de las funciones y políticas del IRA han dejado de tener vigencia en la práctica y son las siguientes:

- . Realizar importaciones y exportaciones de los productos sujetos a regulación por parte del Instituto;
- . Determinar los precios de garantía para futuras cosechas de los granos básicos, para contribuir al fomento de la producción;
- . Determinar los precios de venta que se consideran más adecuados para la consecución de sus fines;
- . Establecer y aplicar las normas y controles que garanticen la calidad de los productos a comercializar;

---

<sup>13</sup> El IRA aunque todavía mantiene sus instalaciones y parte de su organización no opera ya como un regulador del comercio de bienes agropecuarios.



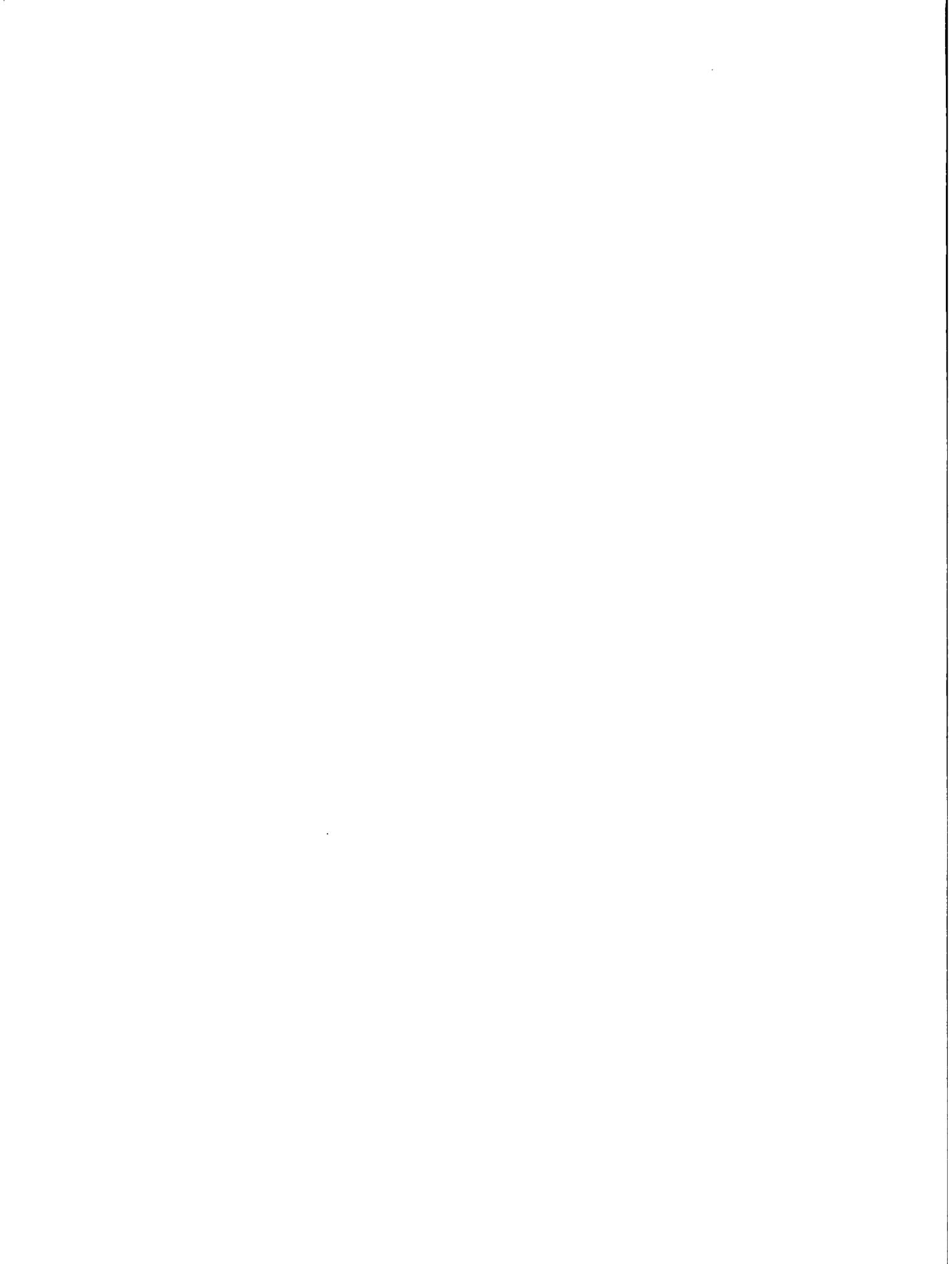
- . Actuar como centro de almacenamiento general, para mantener cantidades adecuadas de los productos agropecuarios, con el propósito de atender situaciones de emergencia.
- . Adquirir, establecer, tomar en arrendamiento y operar en cualquier forma, instalaciones materiales y plantas destinadas al almacenamiento, manejo, procesamiento y empaclado de los productos cuya regulación le corresponda.

La política de los precios de compra se sustenta en lo siguiente:

- . Se determinan precios de garantía de los granos básicos para incentivar al productor a que incremente la producción.
- . Para determinar los niveles de precios, se toman en consideración los costos de producción y las variaciones que sufren los precios de los insumos y los que se hayan producido en el nivel general de precios. Los precios de garantía son fijados de acuerdo a un promedio de costos de producción, calculados por dos instituciones y tomando en consideración el precio a que los intermediarios están comprando el producto, tratando de lograr un margen que haga atractivo para el productor vender su producto al IRA. Merece mencionarse que en la determinación de los precios de garantía, no se suele hacer referencia a los precios internacionales.
- . Se anuncian los precios de garantía antes del periodo de siembra, con el fin de incidir en las decisiones de los productores.

Las condiciones de compras, precios, normas de calidad y los procedimientos a observarse, deberían de difundirse en forma tal que la mayoría de los agricultores y las instituciones participantes las conocieran.

El IRA favorecía en su política de compra especialmente a los pequeños agricultores sujetos de crédito a través de las diferentes fuentes de financiamiento (Banco de Fomento Agropecuario, FEDECREDITO, FEDECACES, otros bancos).



Para sus compras, el IRA utilizó varios procedimientos que iban desde el nivel de fincas hasta las plantas procesadoras. Sin embargo, más recientemente limitaba sus compras a los centros de acopio y sus plantas.

La meta de compra varia de un año a otro, dependiendo de factores financieros y facilidades de almacenamiento. Su meta inicial era comprar el 20% de la cosecha, pero raras veces lo consiguió manteniendo regularmente un promedio entre 10% y 15%.

En cuanto a la política de venta el papel del IRA ha estado orientado a mantener el flujo continuo de alimentos básicos a un nivel de precios razonables que en teoría busca favorecer a los consumidores de bajos ingresos pero que en la práctica es aprovechado por todos los estratos de la población. Los precios de venta del IRA han sido regularmente menores a los prevalecientes en el mercado, alcanzando en algunos casos diferencias hasta de un 35%.

La política de venta está vinculada con la de compra para mantener un nivel de existencia adecuado y evitar fluctuaciones de precios drásticos en el mercado.

Los canales de distribución del IRA comprendían bodegas de expendio (32), despensas familiares (40), agencias (1.500), Instituciones Benéficas (108), Instituciones Oficiales (273), Cooperativas (243), tiendas de consumo popular (16). También utilizaba unidades móviles.<sup>16</sup>

En total el IRA posee una capacidad en sus plantas de almacenamiento de 2.261.000 quintales.

Estructuras como el IRA fueron establecidas en casi todos los países del continente. Aunque su concepción y filosofía inicial era atractiva y aparentemente justa, en la realidad su papel en la comercialización se convirtió en un instrumento demoledor para el productor. Además contribuyó a

---

<sup>16</sup> Norton R., Llort M. Una Estrategia para la Reactivación del Sector Agropecuario en El Salvador. FUSADES. San Salvador, octubre de 1990.



profundizar el desequilibrio fiscal por depender de fuertes subsidios para sus operaciones.

Desde el punto de vista macroeconómico, el problema fundamental con respecto a las operaciones del IRA es que la entidad no ha sido capaz de contrarrestar la fuerte disminución de los precios reales agropecuarios que ha caracterizado la década actual. El hecho básico es que sería demasiado costoso al fisco nacional intentar compensar los efectos de la políticas cambiaria, (tributaria y comercial) a través de una operación tipo IRA.

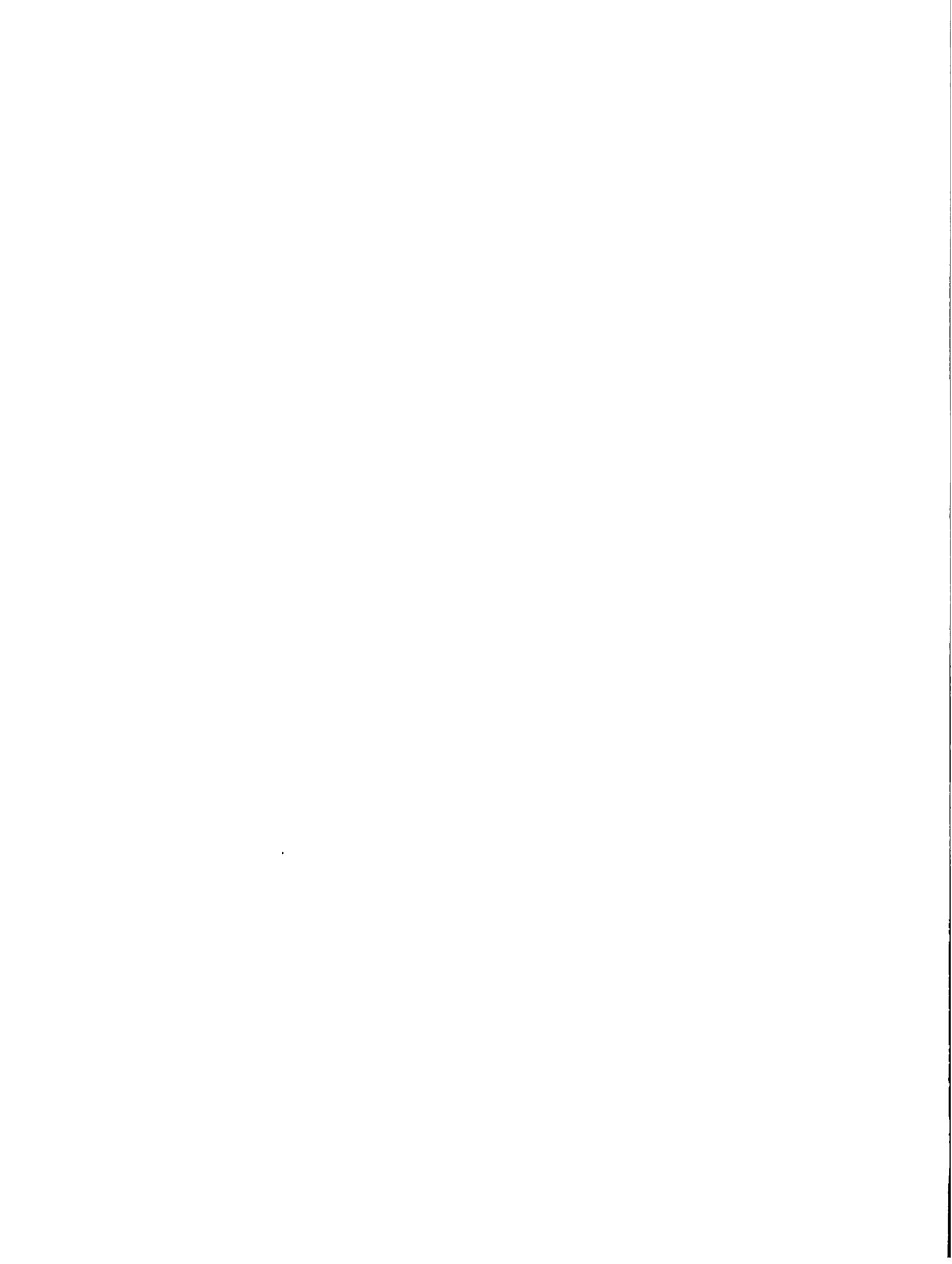
En la realidad, la política de los precios agropecuarios está determinada por el conjunto de esas políticas macroeconómicas, y no por el desempeño del IRA. Una consecuencia es que en el futuro sería importante lograr una concertación entre dichas políticas macro y los objetivos nacionales de incentivar la producción agropecuaria y mejorar el nivel de vida en el campo.

A nivel microeconómico la crítica fundamental acerca del funcionamiento del IRA es que no ha sido eficiente en el cumplimiento de sus funciones. En lo que se refiere a las compras efectuadas en el campo, se mencionó anteriormente que el IRA no llegó a la vasta mayoría de los productores sino que, en muchos casos, compró de los intermediarios. A pesar de las inversiones en centros de acopio y facilidades de almacenamiento, el IRA no tuvo una red de infraestructura de compras suficientemente amplia para llegar a un número importante de productores, ni tiene recursos financieros suficientes para comprar una proporción significativa de la cosecha. Además no pagaba a tiempo al productor.<sup>17</sup>

En el lado de las ventas, tampoco era eficiente en entregar los subsidios alimenticios al grupo objetivo de la población. Si bien realizaba algunas ventas a precios subsidiados en los barrios más pobres y en las instituciones sociales, a la vez beneficiaba a las clases media y alta de la población que son los de mayor consumo relativo. En efecto, se han estado suministrando subsidios generalizados, en materia de alimentos, en lugar de subsidios orientados o focalizados a la población marginada, a la cual llegaba de manera muy parcial.

---

<sup>17</sup> *Idea* (6).



El IRA operó de tal manera que creó un mercado dual de precios, tanto a nivel de la finca como a nivel del consumidor. O sea, el IRA no determinaba el precio vigente, sino establecía un mercado paralelo de alimentos básicos.

Otro aspecto cuestionable de las operaciones del IRA tiene que ver con las políticas de importación de alimentos. Además de importar leche en polvo para el consumo humano directo, por medio de los programas de alimentación de las madres y niños, la entidad importaba leche, bajo exoneración de aranceles, para ser vendida a plantas productoras de helados, queso y otros productos lácteos. La justificación de tales importaciones no era evidente, porque los fines sociales de mejorar los niveles de nutrición de la población marginada podrían lograrse más eficientemente por medio de los alimentos básicos de la dieta, y dichas importaciones inciden de manera significativa en el mercado nacional de leche cruda y en los precios a nivel de productor.<sup>18</sup>

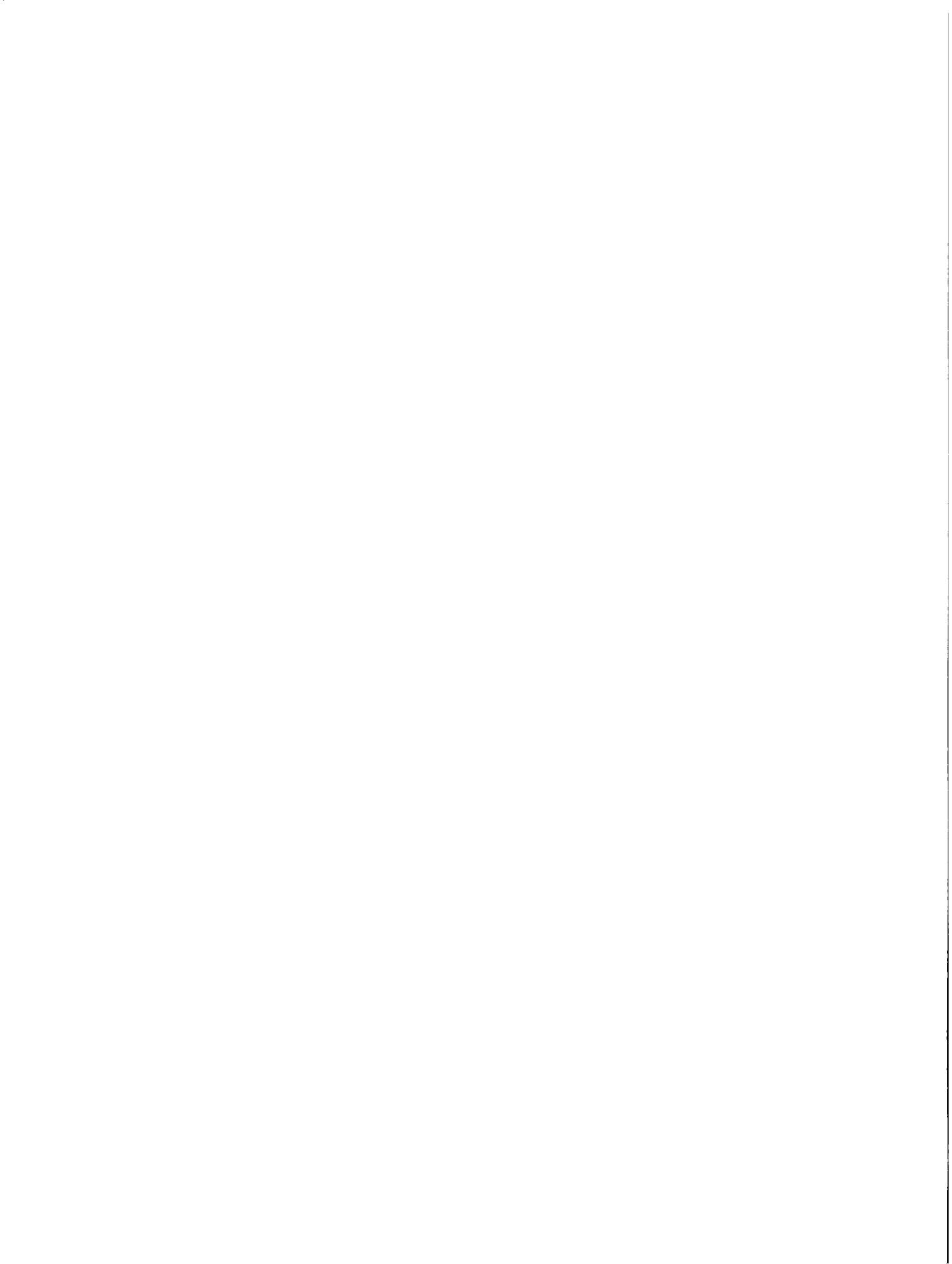
A nivel conceptual, el IRA estuvo intentando alcanzar los dos propósitos de estabilizar y subsidiar los precios de alimentos. El subsidio ha sido brindado más por el lado de los consumidores que el de los productores. La estabilización se puede lograr mediante otros mecanismos en un mercado libre y con el establecimiento de bandas de precio.

Además, el precio promedio establecido por el IRA para cada año estaba desvinculado de los precios internacionales. Los criterios usados para determinar los precios IRA cada año se refieren a estimados de los costos domésticos de la producción, en promedio. El patrón de los precios controlados que resulta no es parejo con los precios relativos en los mercados internacionales, efecto que termina premiando la ineficiencia en la producción.

No obstante todas estas fallas en el modelo actual del IRA, las inquietudes que le dieron origen siguen siendo válidas: el proporcionar a los productores incentivos justos y razonables y aliviar el peso de las compras de los productos básicos sobre los presupuestos familiares de los estratos más bajos de la población. La cuestión es cómo podrían ser

---

<sup>18</sup> *Idea* (19).



enfrentadas estas inquietudes de manera más eficaz y menos onerosa.

La respuesta a esta pregunta viene siendo dada por el comportamiento de la producción y los precios de los granos básicos dentro de un mercado no regulado por el IRA, aunque todavía con ciertas restricciones respecto al comercio externo. Un análisis reciente sobre estos aspectos (precio y mercado) es presentado en el anexo 2.

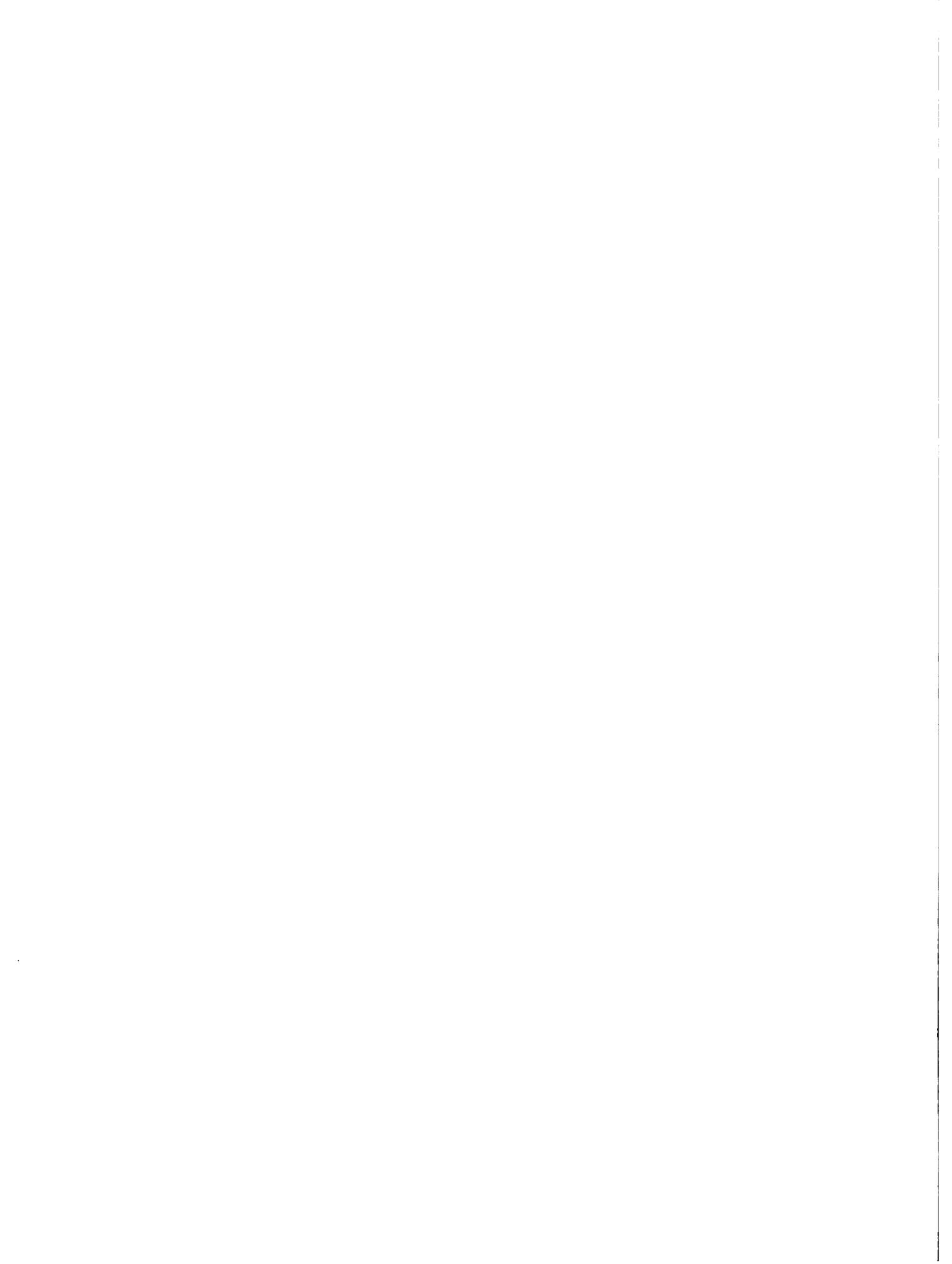
#### ii. CASO INCAFE. INAZUCAR Y COPAL

La política de intervención en los precios y el comercio de estos renglones tiene su máxima expresión en el papel desempeñado por estas instituciones (las dos primeras estatales y la tercera una cooperativa).

En el caso del café, que como se explicó, representa un 60% de las exportaciones (ha oscilado entre 50% y 80% en los últimos 10 años), la comercialización externa e interna ha estado bajo el control del INCAFE, organismo creado el 2 de enero de 1980 mediante decreto No. 75.

Los objetivos y marco jurídico de INCAFE eran los siguientes:

- . Se establece como estanco único a favor del Estado la exportación de café (reformado según decreto No. 626 del 30 de marzo de 1987).
- . El Estado también ejerce todas las actividades internas del café.
- . El INCAFE goza de patrimonio propio y autonomía administrativa.
- . El INCAFE debiera procurar que los productores de café reciban precios remunerativos, que los trabajadores ganen sueldos justos, que las divisas ingresen debidamente, que el Estado perciba correctamente los impuestos establecidos por la ley y que la industria cafetalera rinda el máximo beneficio a la industria nacional.
- . El INCAFE está facultado para efectuar el almacenamiento de café además de comercializarlo.



- . El INCAFE está obligado a formar una reserva especial de capital cuyos recursos se usarán para otorgar subsidios a la producción del café cuando los precios internacionales desciendan a niveles que a juicio de la Asamblea de Gobernadores pongan en peligro la estabilidad de la supervivencia de la industria del café.

Como se observa, el INCAFE poseía toda una base legal para intervenir en cualquier actividad dentro del sub-sector cafetalero.

Actualmente, el cultivo del café está diseminado en casi todo el territorio nacional. Existen a nivel nacional unas 300,000 manzanas dedicadas al cultivo.

No hay dudas que sobre el comportamiento de la producción de café, analizado en el punto anterior, han incidido múltiples factores, tanto internos como externos. Sin embargo, el papel jugado por el Estado a través del INCAFE parece haber sido determinante. Por ejemplo sobre esta institución se señala lo siguiente:

- Que el INCAFE, en su gestión en el mercado mundial dejó de percibir precios más remunerativos, dada la calidad del café salvadoreño.
- Que el manejo de las existencias y las ventas resultaron en ganancias no recibidas por los productores que superaron los 60 millones de dólares a principios de la década de los 80.
- Que el INCAFE cada año incurrió en déficit financieros que superaron los 100 millones de colones en promedio y que debe al fisco más de 200 millones de colones por concepto de impuestos vencidos de exportación.

Sin importar la exactitud de las cifras, ha sido un problema común en muchos países de la región la pérdida de oportunidades de precios en los mercados internacionales por incoherencia e incapacidad de los organismos públicos que, como INCAFE, no logran aprovechar las ventajas coyunturales que se presentan en el comercio del grano.

Esto sin considerar que los controles de esta naturaleza generan privilegios, distorsiones y



pérdida de la capacidad productora y exportadora de los países.

En el caso del AZUCAR, que es el segundo rubro de exportación, la situación fué bastante similar a la anterior en cuanto al papel del Estado. La expropiación de tierras cañeras entre 1979-1980 y la subsiguiente estatización de ingenios azucareros sumergió la producción a nivel crítico. Sin embargo, a mediados de la década (1985/1986) la producción nacional de azúcar se recuperó y superó considerablemente la de años anteriores aunque volvió a descender en los últimos dos años.

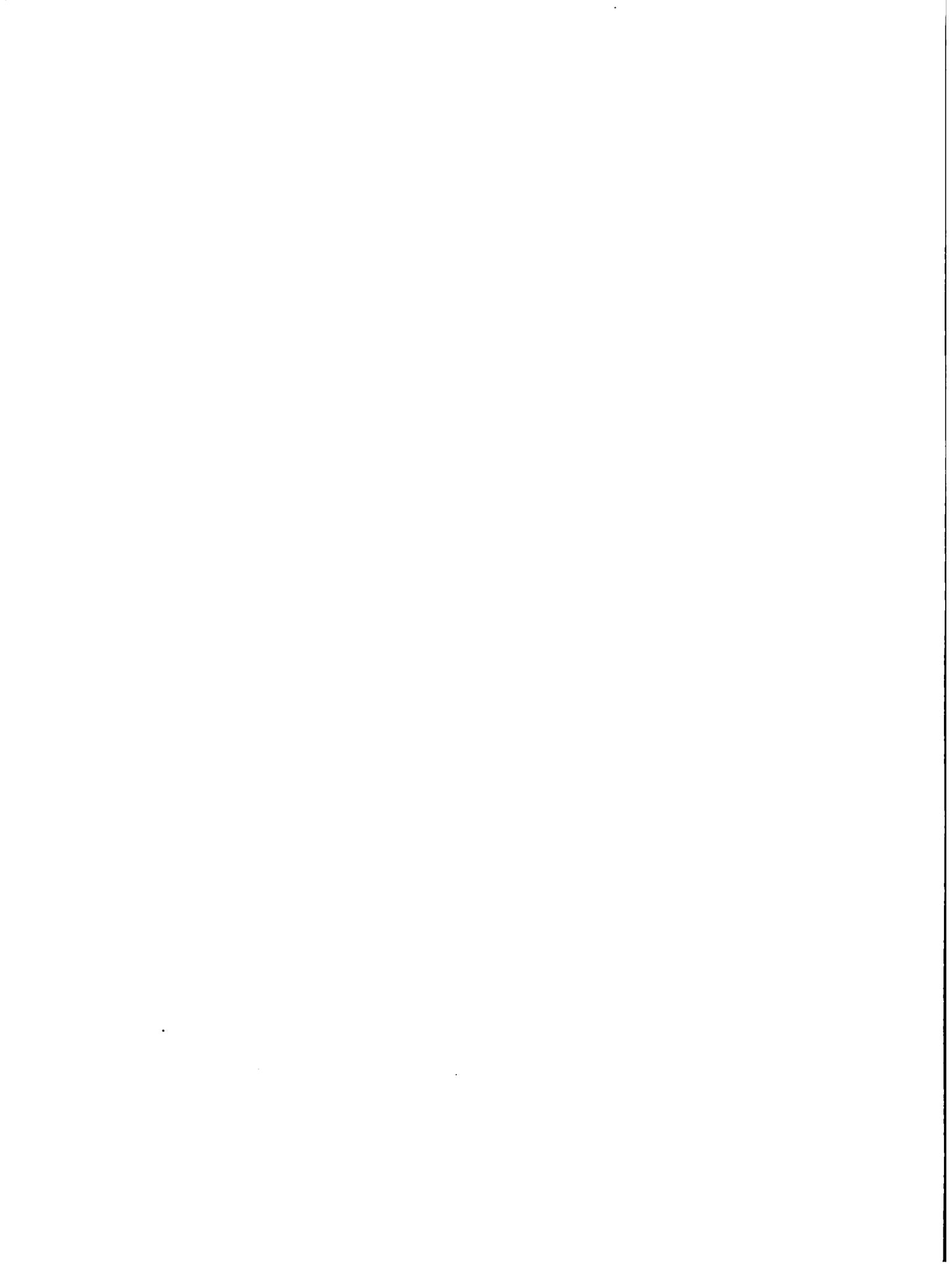
En el país hay 10 ingenios de azúcar más tres plantas dedicadas a la producción de alcohol derivado de la caña. De los 10 primeros, cuatro son privados, cinco son del INAZUCAR y uno pertenece a una corporación pública de inversiones.

A partir de la Reforma Agraria, en El Salvador las tierras sembradas de caña no pertenecen a los ingenios. El 60% de la producción de caña está en manos de las cooperativas de la Reforma Agraria y el resto en manos de productores individuales, pequeños y medianos.

Sobre los ingenios, la situación es clara y al respecto se señala:

"A grandes rasgos, la industria azucarera nacional se enfrenta con dos problemas, uno de índole institucional y otro que se origina en el exterior. El primero consta básicamente del hecho que los ingenios estatales son considerablemente menos eficientes que los privados, aun de acuerdo con las cifras del mismo INAZUCAR (1988), en términos de los costos unitarios del procesamiento. Relacionado a ésto, el INAZUCAR ha sufrido una serie constante de pérdidas financieras de las operaciones corrientes, las cuales acumularon 103 millones al 30 de junio de 1986, según el balance general de la organización. Debido tanto a esto como al financiamiento de las inversiones, la entidad tiene ahora un saldo importante de deuda con el Banco Central (de unos 274 millones de colones).

El segundo problema de la industria surge a raíz del comportamiento desalentador del mercado mundial del azúcar en los últimos años, sobre todo la caída de la cuota preferencial de azúcar de los Estados Unidos. Dicha cuota disminuyó de 1.758.438 qq. en



1984 a 389.817 qq en 1988. Como resultado, hoy en día le sobra a la industria azucarera salvadoreña la capacidad instalada. Durante la zafra de 1987/1988, sólo el 50.4% de la capacidad de los ingenios fue utilizado. En el fondo, entonces la industria afronta la necesidad de llevar a cabo una reestructuración económica, poniendo hincapié en la diversificación de las plantaciones de caña y eliminando capacidad ociosa de la red de ingenios. Tal reestructuración ha sido ejecutada por varios países de la región últimamente, incluso la República Dominicana que quizás es el país más azucarero del mundo y que goza de ingenios sumamente modernos y eficientes".<sup>19</sup>

En el caso del alcohol como derivado de la caña de azúcar, la producción se inicia a partir de los años 1984/1985, pero a la fecha sólo una de las tres plantas está en operación por razones de rentabilidad.

El INAZUCAR al igual que INCAFE controla la comercialización del producto fijando cuotas de explotación, precios y cantidades a ser vendidas localmente. Sus funciones y objetivos son por tanto muy similares.

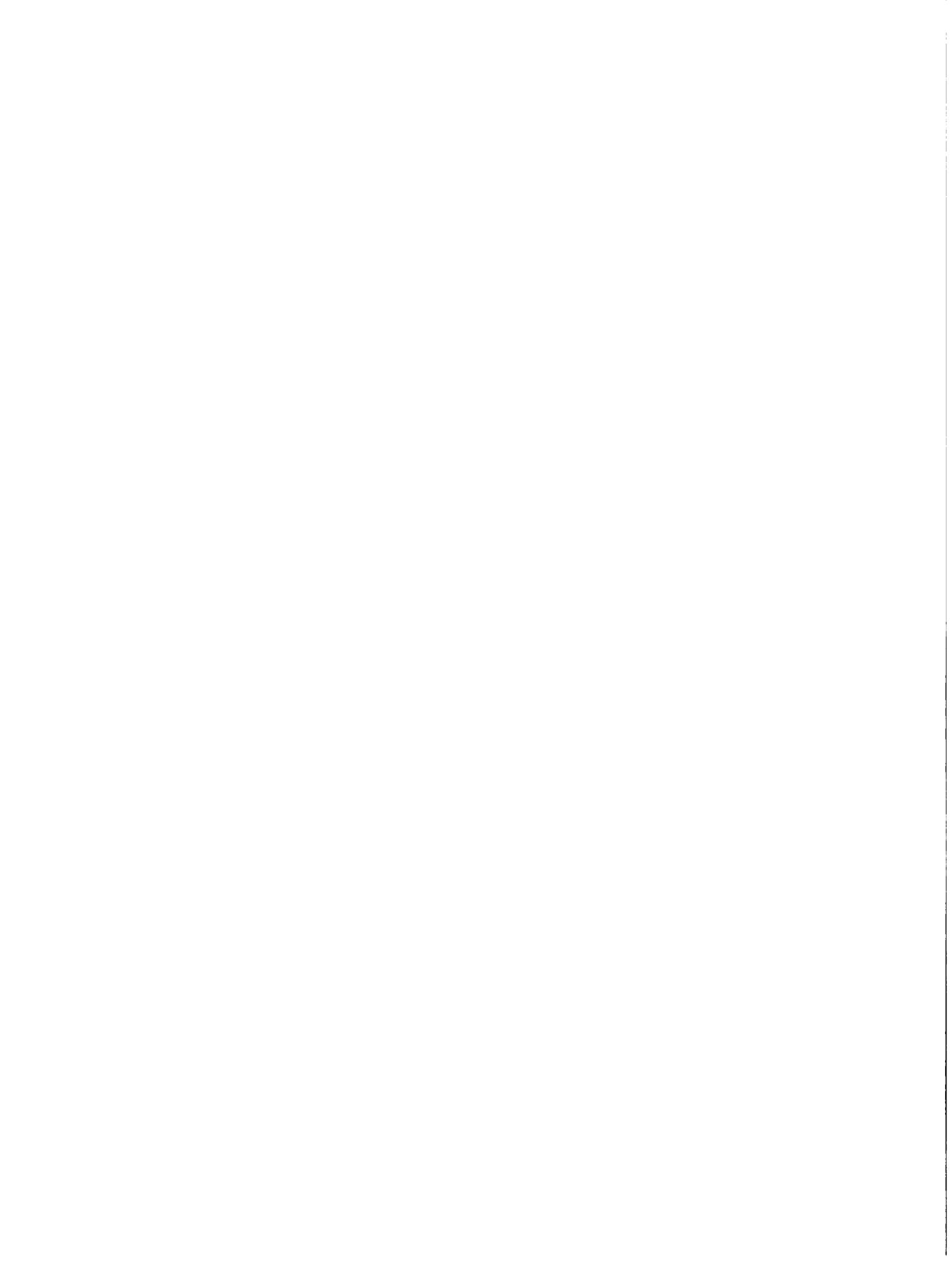
En cuanto al ALGODON, su desarrollo data de los años 30 aunque en muy poco tiempo la fibra de algodón rápidamente llegó a ocupar el segundo peldaño entre los productos de exportación. Los productos de la semilla de algodón también han tenido importancia económica, destinándose mayormente a la industria nacional de alimentos para animales. El desarrollo del cultivo engendró una industria nacional textilera, que actualmente cuenta con 14 fábricas. A lo largo de los años 80 una proporción creciente de la producción nacional algodонера se vende a los hilanderos y textileros del país.<sup>20</sup>

La comercialización del algodón también ha estado sometida a un manejo monopólico y monopsónico a través de la cooperativa algodонера (COPAL) que tenía los derechos exclusivos para mercadear el producto hasta hace sólo unos meses. No hay dudas que COPAL, en sus inicios hizo un trabajo importante en materia de investigación, extensión y

---

<sup>19</sup> *Idea 19.*

<sup>20</sup> *Para mayor información sobre este tema, ver Informe de J.A. Basagotia, 1988.*



comercialización, dándole impulso al sub-sector algodonero. Sin embargo, en la última década se volvió un mecanismo ineficiente. Al respecto se señala:

"En el último decenio un envejecimiento de la institución se ha manifestado y la COPAL se ha vuelto fuente principal de ineficiencias dentro del subsector. En promedio, en los últimos tres años los costos de administración y de ventas ascendieron a más de 58% del costo total de cada quintal de algodón oro (subieron de 47% en 1982/1983 -cifra ya alta- a 63% en 1986/1987). Para los mismos tres años los costos financieros aportaron 10% en promedio al costo total, así que la producción agrícola representó solo el 32% del costo del algodón oro".<sup>21</sup>

Este fenómeno tiene que ver con la baja tasa de utilización de la capacidad de las plantas desmotadoras instaladas en los años recientes, que alcanzaron en 1985/1986 sólo el 27.3% y en el ciclo 1987/1988 apenas el 6%, lo cual se explica por la caída de la producción registrada en ese periodo.

La recuperación de este renglón en el país tiene muy buenas posibilidades en un marco económico como el actual y con las medidas recientes para liberalizar el mercado del algodón. Pero tendrán que tomarse medidas extremas para que el uso intensivo de agroquímicos para el control de plagas y enfermedades no agudice el problema de la contaminación ambiental como ocurrió en el pasado.

#### b) La Reforma Agraria<sup>22</sup>

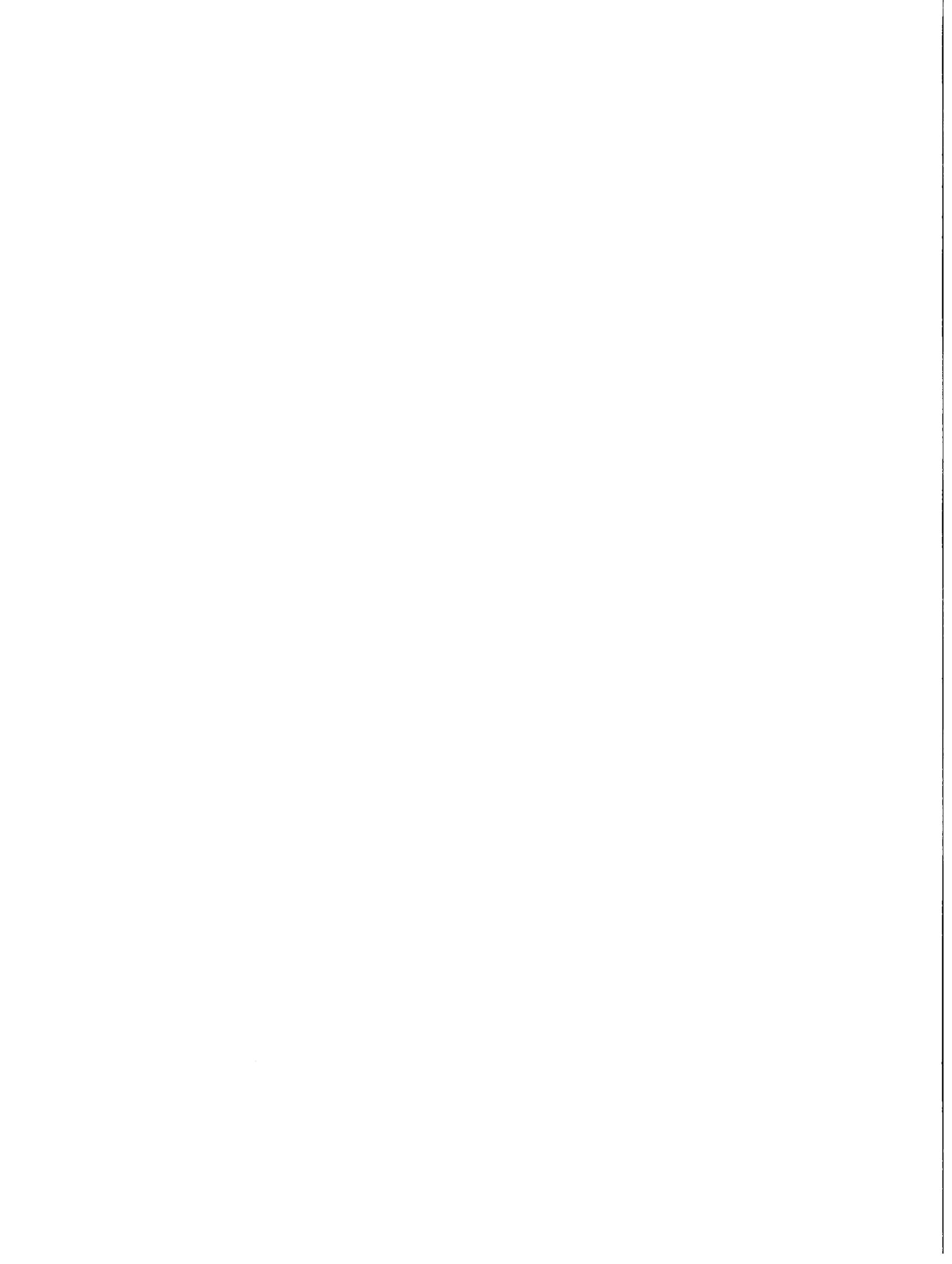
No se debe interpretar como un obstáculo "per se" el proceso de la Reforma Agraria al desarrollo económico del agro. Más bien se analizan las modalidades bajo la que fue promovida y la naturaleza manifiestamente paternalista que la acompañó.

En Marzo de 1980 se inició el proceso de Reforma Agraria en el país, que se debió desarrollar en 3 fases. La primera fase fue impulsada por los decretos 153 y 154 que

---

<sup>21</sup> Idem 19.

<sup>22</sup> Se han hecho numerosos estudios sobre este tema. Especial importancia tienen 9 informes periódicos del Proyecto de Evaluación de la Reforma Agraria (PERA) de donde se pueden extraer importantes conclusiones sobre la Fase I.



afectó las propiedades mayores a las 500 hectareas y conformó las Cooperativas estatales de producción. La segunda fase afectaría las propiedades de 250 hectáreas en adelante pero no fue realizada en 1983. La tercera fase se estableció mediante el decreto 207 en abril de 1980, y buscaba el acceso privado a la tierra de los pequeños productores arrendatarios. Se expropiaron parcelas en base a su tipo de tenencia en vez de su tamaño.

La entidad ejecutora de la Fase III es la Financiera de Tierras Agrícolas (FINAIA) y la de la Fase I el Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria (ISTA). El ISTA interviene directamente en la toma de decisiones y en el manejo de las cooperativas a través de los cogestores.

Sobre este aspecto se ha señalado "Si bien el proceso de Reforma Agraria aplicado hace 10 años tiene componentes políticos en cuanto a respuesta al desarrollo del Movimiento Revolucionario, no se puede obviar su importancia en cuanto a ciertos objetivos esperados que son trascendentes en el agro: el acceso del campesino a la tierra, la transformación de las relaciones de producción en el campo, la mejora de las condiciones de vida del campesinado, el aumento de los niveles de producción, la transformación de los sistemas de vinculación y orientación de la producción según las necesidades de la sociedad".<sup>23</sup>

Naturalmente estos objetivos ideales no siempre fueron alcanzados y han surgido serios cuestionamientos, principalmente a la fase I de la Reforma Agraria.

Tomando en cuenta las propiedades comprendidas en el Decreto 842, la Fase I en total afectó al 27% de la tierra agropecuaria del país, y la III al 4%. A la fecha se tienen 322 cooperativas activas de la Fase I, con un total de 35,885 socios. Los beneficiarios de la Fase III suman unos 47,000 socios.

Una serie de decretos y otras disposiciones efectuadas entre mayo de 1980 y noviembre de 1981 autorizaron la emisión de los bonos de la Reforma Agraria. Hasta la fecha, el 93% de la deuda inicial con los expropietarios de la Fase I ha sido tramitada. De este porcentaje, el 92% ha sido pagado en forma de bonos cuyas tasas de interés son del 6% y 7%. A raíz de la inflación de los últimos años, el valor de los bonos se ha erosionado

---

<sup>23</sup> *Idea* (3)



considerablemente, hasta el punto que su valor en el mercado financiero fluctúa entre el 40% y el 60% de su valor nominal. Además, quedan pendientes de pago a los tenedores de bonos intereses vencidos que sumaban, al 31 de julio de 1987, 22% del monto inicial de la deuda. Por estos mecanismos, la compensación real proporcionada a los ex-propietarios ha representado sólo una parte del valor de sus propiedades. Además de que fueron valuadas en base al valor declarado en 1976/1977 que no representa el valor de mercado de la tierra.

El saldo de lo adeudado a los ex-propietarios por los bienes intervenidos, en efectivo y bonos más los intereses por pagar de los bonos de la Reforma Agraria integran la deuda agraria del Estado. La otra cara de la moneda es la deuda agraria de los campesinos, la cual, por varias razones, asciende actualmente a un saldo mayor que la deuda del Estado.<sup>24</sup>

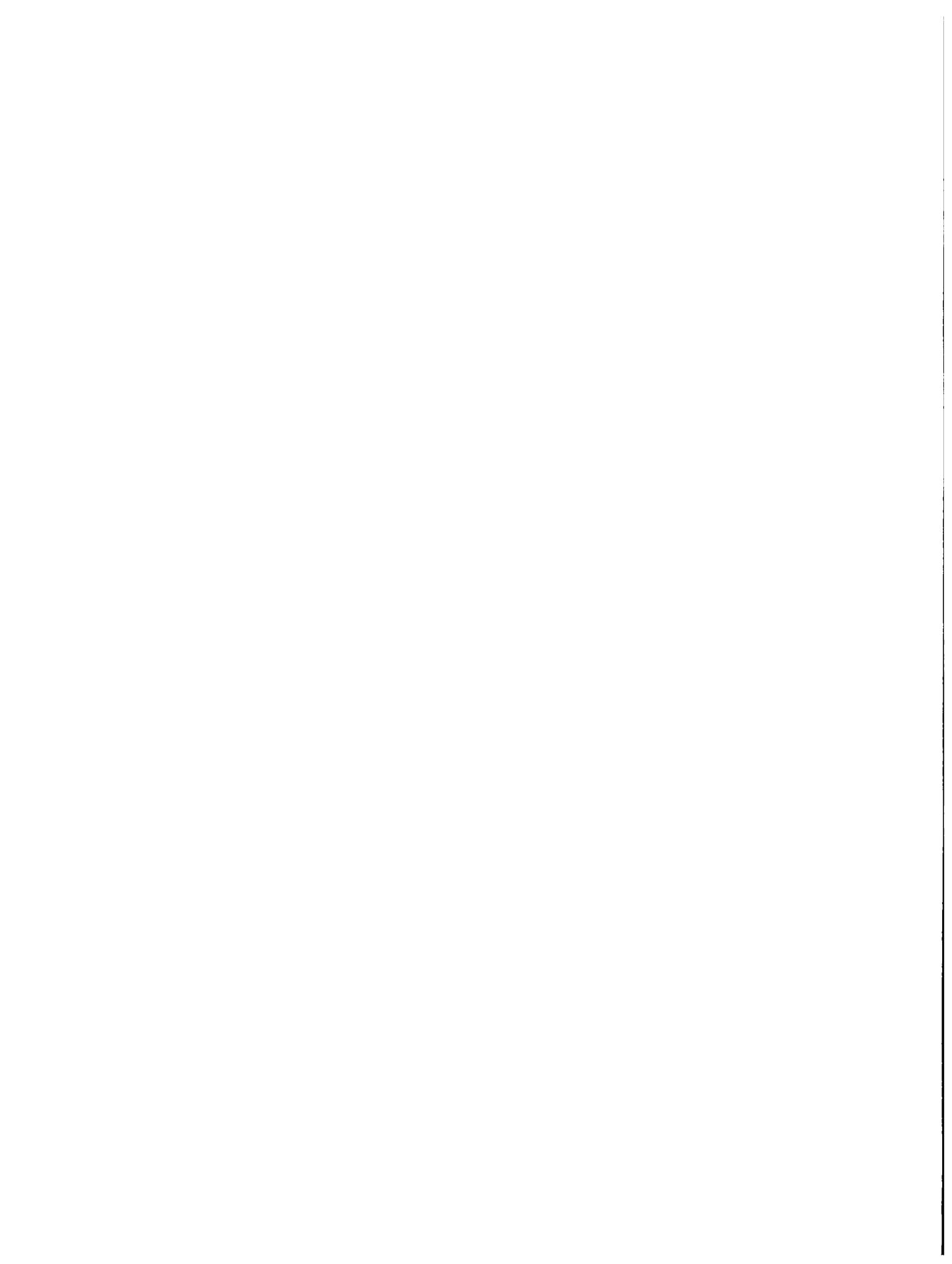
La deuda de los campesinos de la Fase I está compuesta por:

- . El valor inicial de los inmuebles asignados a los beneficiarios, el cual en algunos casos todavía no ha sido totalmente definido.
- . El capital de trabajo inicial del ISTA, prestado por el BFA, que fue usado para compensar a los asalariados de las propiedades afectadas durante el primer año, y
- . La mora en que han incurrido las cooperativas en sus créditos de avío y el refinanciamiento de los saldos insolutos.

Mientras que el grueso de la deuda agraria del Estado ha sido tramitado, la mayor parte de la deuda de los campesinos no ha sido pagada. Debido a que se carece de estimados exactos del monto de tal deuda (PERA VIII Evaluación), no existen cifras fehacientes del porcentaje que ha sido cancelado, pero se podría calcular que es bastante bajo, aproximadamente 2.8%. La incertidumbre sobre la deuda pendiente de pago, aunada a la inseguridad sobre la tenencia de los inmuebles en las cooperativas de la Fase I, ha dado origen a parte de la mora en el pago. Sin embargo, no cabe duda que la dificultad principal se halla en la falta de rentabilidad de las cooperativas.

---

<sup>24</sup> *Idem* (19)



A su vez, esta última se ha debido a dos causas generales:

- . La ineficiencias financieras y administrativas que han caracterizado la mayoría de las cooperativas, las cuales parecen señalar fallas estructurales profundas en dichas entidades, y
- . El descenso de los precios agropecuarios reales a lo largo de los años ochenta, o sea la falta de rentabilidad global en el agro.

Para tener una idea más clara sobre las principales conclusiones de las evaluaciones de PERA al proceso de la Reforma Agraria (FASE I) se presentan algunas de ellas, en resumen:<sup>23</sup>

- . Dentro de las cooperativas la tierra cultivada en forma colectiva ha disminuido consistentemente y, por el contrario, la cultivada en forma individual y todavía prohibida por la Ley Básica (Decreto No. 153) ha incrementado a casi 25,000 hectáreas, lo cual representa casi un 40% del total de las tierras cultivadas en forma colectiva. Asimismo, el número de campesinos no asociados que cultivan tierra alquilada a las cooperativas continúa aumentando. En resumen la tierra cultivada en forma colectiva bajó de 91,361 has. en 1980/81 a 63,049 has. en 1986/87 (PERA:VI Y VII Evaluación) (Cuadro 13).
- . Las tendencias de la producción de los granos básicos en tierras colectivas demuestran un descenso muy marcado, de un 56% entre los años agrícolas 1980/81 y 1986/87, mientras que el mismo concepto bajó solo en 6% en el resto del sector en el mismo lapso. Empero, habría que reconocer que al principio de la Reforma el ISTA puso énfasis en la siembra de granos básicos, a veces en tierras con condiciones agroclimáticas no adecuadas, por lo tanto, el descenso de la producción de aquellos cultivos fuera tal vez menor si éste fuera medido con respecto a los niveles de producción de granos de las correspondientes haciendas antes de las expropiaciones. Sin embargo, es claro que el comportamiento de las cooperativas en este rubro se ha rezagado en relación al sector no reformado.
- . En cambio, la participación de las cooperativas en la producción nacional de café aumentó ligeramente

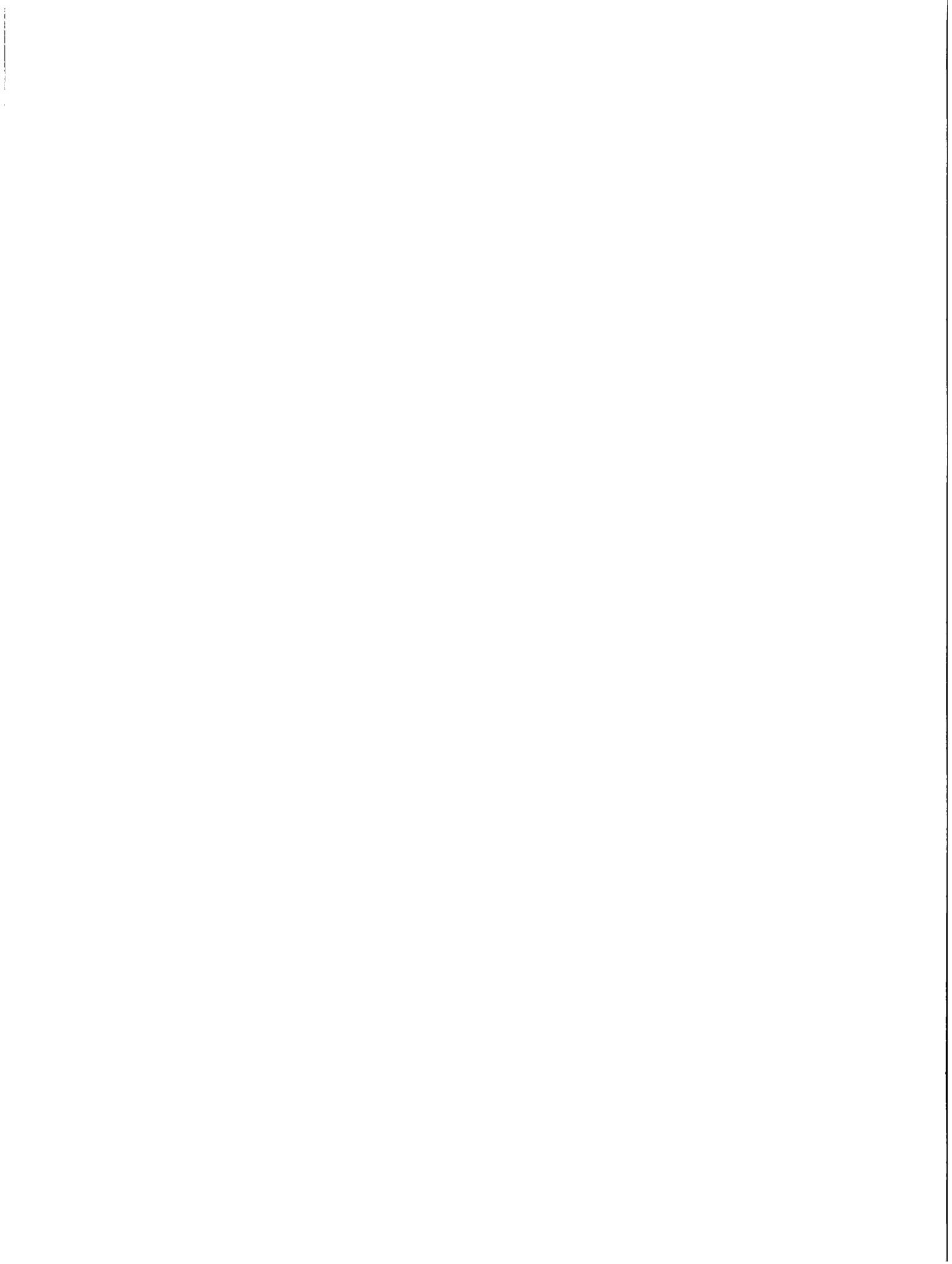
---

<sup>23</sup> HAD-OSPA-PERA Evaluaciones del Proceso de Reforma Agraria. San Salvador 1984-86-88



durante el mismo periodo. Sin embargo, la producción cafetalera de las cooperativas disminuyó bruscamente en los últimos dos años (1984/85 hasta 1986/87) mientras la nacional bajaba en menor proporción, indicando que todavía la tendencia verdadera no es clara.

- . En los rubros de algodón y azúcar, la producción cooperativista ha seguido las tendencias nacionales, de bajada abrupta y aumento considerable, respectivamente.
- . La demanda total de mano de obra en las cooperativas ha disminuido constantemente desde los primeros años de la Reforma y tal tendencia se ha acentuado en los últimos años. La demanda total descendió de 12 millones de días-hombre en 1980/81 a 9 millones en 1986/87. La pérdida de las oportunidades de trabajo se ha debido en su mayor parte al incremento de las tierras abandonadas. El decremento en la demanda de mano de obra en tierras comunales ha sido parcialmente compensado por la demanda de mano de obra en cultivos individuales, sin embargo, aún considerando este incremento se ha dado una disminución de 2 millones de días-hombre desde que comenzó la Reforma (Carlos Camacho, 1987).
- . El ingreso real promedio de los beneficiarios (deflactado por el índice de precios al consumidor) bajó en un 14% entre 1983/84 y 1985/86, lo que implicó una caída con respecto al resto del sector.
- . No se han fomentado prácticas financieras suficientemente responsables en las cooperativas. Actualmente el 65% de la mora de la cartera del BFA se debe al manejo financiero de la cooperativas de la Fase I.
- . Debido en parte a los altos niveles de mora, los montos de crédito utilizados por las cooperativas en términos reales han venido disminuyendo. De 1982 a 1986 han decrecido en 47%, pero la disminución para el sector agropecuario como un todo en el mismo periodo fue de 50.3%. Esto es un indicador de que el sector reformado (Fase I), ha sido atendido preferencialmente en cuanto al otorgamiento del crédito.
- . Finalmente, a pesar de estos índices débiles de comportamiento, un resumen objetivo tiene que reconocer debidamente el hecho que algunas de las cooperativas que cuentan con asistencia técnica



adecuada, han logrado mejorar sus niveles de producción y sus saldos financieros en los últimos dos o tres años, y que otras han sido viables económica y financieramente desde los principios de la Reforma Agraria.

De la Fase III solamente se tienen tres evaluaciones en los años 1981-1982, 1983-1984 y 1985-1986. Las conclusiones principales correspondientes son las siguientes:

- . Entre la primera y la segunda evaluación, la Fase III demuestra un rápido incremento de beneficiarios y área y luego, entre la segunda y la tercera evaluación, una drástica disminución. Hubo un abandono sustancial de parcelas, cuyas causas principales fueron el rechazo posterior de solicitudes que no habían sido comprobadas debidamente al inicio, mala calidad del suelo, precios demasiado altos a la venta de la parcela (carga financiera no sostenible por el parcelario), y la violencia.
- . A pesar del hecho de que los beneficiarios del Decreto 207 recibieron tierras de una calidad marcadamente inferior a las de la Fase I, lograron rendimientos superiores a los de las Cooperativas de la Fase I, en tres de los cuatro granos básicos (cuadro 13).
- . La tendencia de la producción es hacia una mayor diversificación. De acuerdo a lo reportado en las evaluaciones, el valor de la producción de los otros productos, aparte de los granos básicos, pasó de un 5% de la producción total de Fase III en el año 1981-1982 a un 17% en 1985-1986.
- . La demanda de mano de obra por hectárea se incrementó durante un lapso 1983-1984 a 1985-1986, en aproximadamente 9%, aunque la superficie disminuyó.
- . Los datos de crédito solamente se tienen desde 1983-1984. Los montos otorgados muestran un incremento constante en términos reales. Las tasas de refinanciamiento y de mora, con respecto al monto total otorgado, son inferiores a las tasas correspondientes para la Fase I. En 1986-1987 las dos tasas fueron de 1.2% y 19.8%, respectivamente, Fase III, mientras en la Fase I, ambos indicadores estuvieron en 21%.



- . El tamaño promedio de la parcela de la Fase III se mantiene sumamente bajo, en 1.5 manzanas por beneficiario, mientras que la misma razón está en 7.8 manzanas en el caso de la Fase I. Sin embargo, el ingreso neto por beneficiario solo es 7% inferior en la Fase III que en la Fase I. En ambas fases el ingreso neto real ha disminuido a lo largo del periodo de las evaluaciones, efecto que también ha sucedido a nivel de todo el sector.

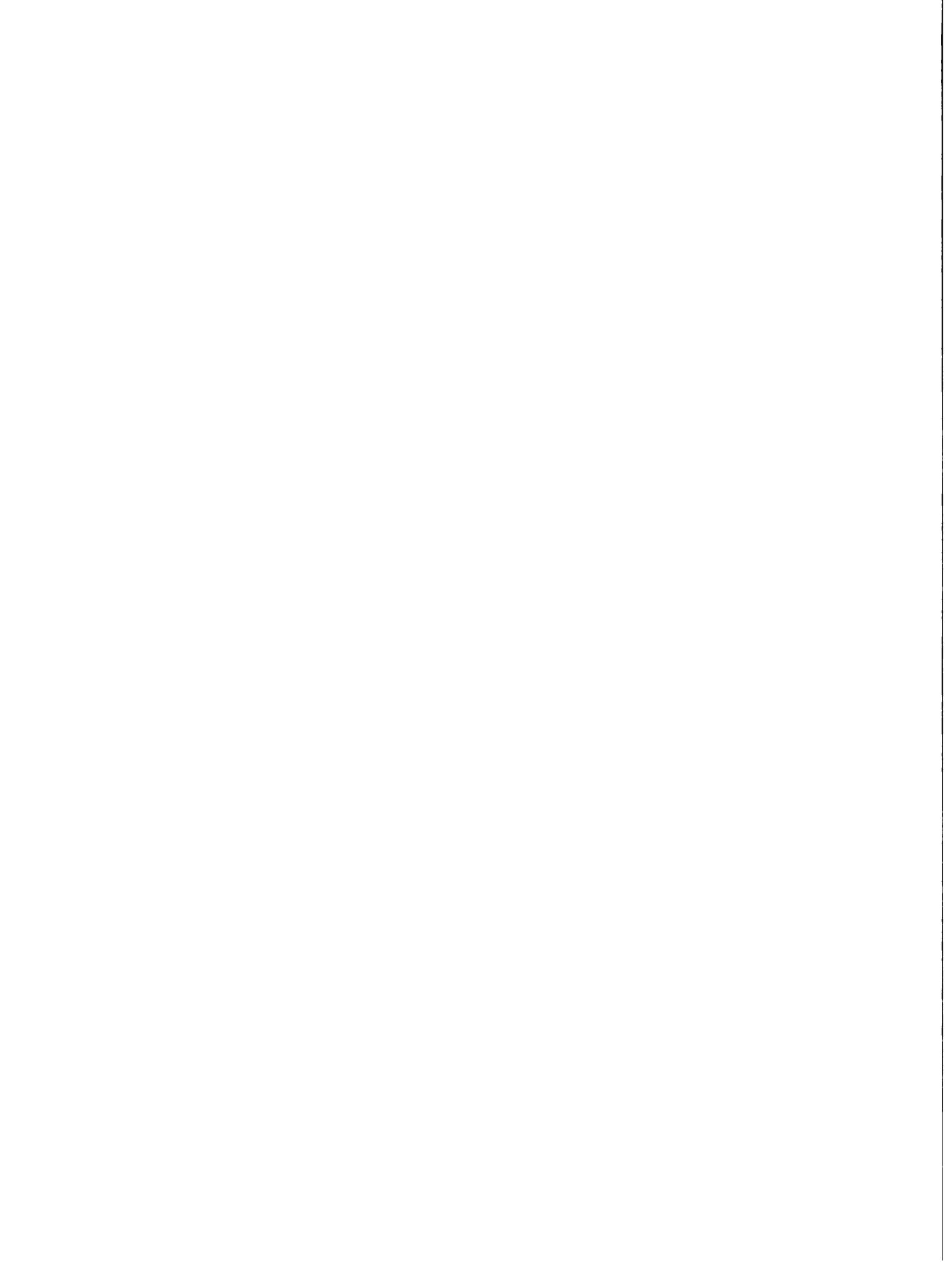
No hay dudas de que estas conclusiones proporcionan un marco ideal para fijar pautas que orienten la política sobre la Reforma Agraria en el futuro. Una de ellas y la más evidente son los resultados de la Fase I (Cooperativas) comparados con los de la Fase III (propiedades individuales). Esta última ha demostrado ser más eficiente que la primera, o visto de otra forma, menos ineficiente.

En las cooperativas, el problema mayor, es que los beneficiarios no se sienten dueños de sus tierras ni de bienes de la cooperativa, y de hecho no lo son. Esto de por sí limita no sólo la capacidad e iniciativa de los asentados, sino la libertad de transferir la propiedad mediante la venta, para ser usada más productivamente.

En adición a estas restricciones, las cooperativas, no sólo en El Salvador sino también en otros países, se han caracterizado por su incapacidad gerencial, que ha llevado a muchas de ellas a la total descapitalización, aún bajo condiciones productivas y de precios favorables.

Por otra parte, todo proceso de Reforma Agraria ha llevado incertidumbre al campo, especialmente para aquellos potenciales inversionistas en empresas agro-exportadoras o agroindustriales, que no reciben las garantías suficientes para incursiones en el sector.

¿Es compatible un proceso de Reforma Agraria con la posibilidad de mantener grandes explotaciones que usen eficientemente el recurso suelo? Evidentemente que sí, pero todo dependerá de cómo el Estado pueda armonizar ambos intereses mediante políticas adecuadas respecto al eficiente uso de los recursos, muchos de ellos aún en estado de total subutilización, inclusive en las propias tierras afectadas por la Reforma Agraria. La Reforma Agraria no fue sólo producto de la desigual tenencia de la tierra, que en efecto, ha seguido concentrada en pocos propietarios, sino también del tipo e intensidad de uso que se le estaba dando a la tierra, en especial en las fincas de mayor tamaño.



### c) Otras Políticas Sectoriales

El conjunto de políticas sectoriales estuvo indudablemente condicionado por la lógica del proyecto económico reformista que sustentaba el modelo de sustitución de importaciones. Ello ya se demostró cuando se analizaron las políticas macroeconómicas vinculadas al sector y aquellos que le son inherentes como el papel del IRA, INCAFE, INAZUCAR y la Fase I en la Reforma Agraria. Todo esto se reflejó en el conjunto de las demás políticas sectoriales como el crédito, la asistencia técnica y los recursos naturales y la lógica institucional para promover el proceso de instrumentación de dichas políticas. Aquí analizaremos algunos aspectos de estos componentes.

El mercado formal de crédito en El Salvador lo componen el Banco de Fomento Agropecuario (BFA), el Banco Hipotecario, los nueve Bancos estatizados, el Instituto Nacional del Café (INCAFE), Federación de Asociaciones Cooperativas de Ahorro y Crédito (FEDECACES) y la Federación de Cajas de Crédito (FEDECREDITO).

En conjunto, estas instituciones concentraron sus carteras en el crédito a los renglones de exportación tradicional, café, algodón, caña de azúcar, que recibieron más del 80% del monto total al sector. El café solo representó el 70% en promedio en los últimos tres años.

Los granos básicos representaron apenas el 13% de la cartera de crédito formal cuando ocupan el 70% del área agrícola sembrada. El déficit financiero respecto al costo de producción para la siembra de granos básicos representa el 86.5% (cuadro 11).

No todas las instituciones tienen esta misma distribución, ya que el Banco de Fomento Agropecuario concentra su mayor cartera de crédito agrícola a los pequeños productores (95%) y su distribución es más equilibrada. Otras instituciones financieras solo asignan un 20% y lo hacen a grandes y medianos productores de renglones tradicionales (la banca mixta).

El sector reformado ha sido un receptor importante en la captación del crédito agrícola, absorbiendo un 18% del total. Sin embargo, uno de los problemas de iliquidez de la banca actualmente, ha sido la mora en la que ha incurrido el sector reformado.

Un informe al respecto señala:



"La morosidad es el más grande y serio problema de todas las instituciones que financian la actividad agropecuaria. Son comunes tasas del 25% o superiores en la mayoría de las Instituciones".<sup>26</sup>

La situación respecto a esta morosidad, que no se limita a cultivos específicos sino que se extiende a toda el área reformada y en menor grado al resto del área agropecuaria tiene sus raíces en dos problemas fundamentales: el primero, como ya se explicó, a las políticas de precios y comercialización vigentes en la pasada década y a la sobrevaloración cambiaria que por sí sola contribuyó en un 53% a la caída de los precios reales, lo cual redujo el ingreso neto de los productores significativamente (ver capítulo 1.3 (a)). La segunda, a la ausencia de políticas tecnológicas coherentes que garantizaran una asistencia técnica a los productores consistente con su capacidad para hacer financieramente rentables las operaciones en su finca.

Asistencia Técnica. Este importante servicio que abarca los procesos de investigación, extensión y capacitación agropecuaria, ha estado sometido a los reflejos de una estructura institucional que ha carecido de los mecanismos y recursos para organizar y definir políticas y programas orientados a modernizar los sistemas productivos y elevar los rendimientos.

La extensión por ejemplo, dentro de un estado de precariedad técnico y organizativo, ha estado orientada a ofrecer un servicio integral al campesino donde la acción propiamente dicha de transferir tecnología ha quedado marginada a un plano muy secundario.

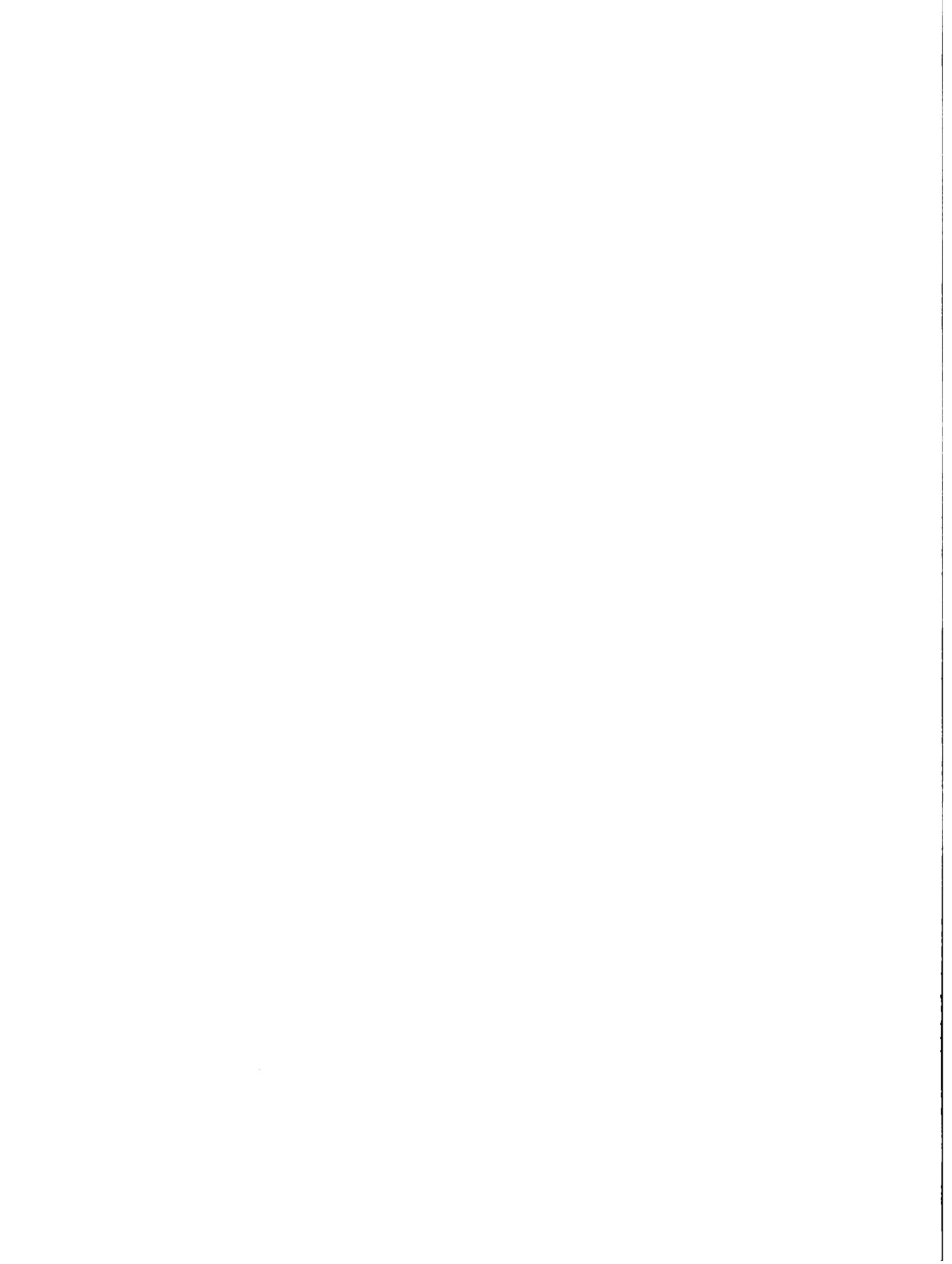
La cobertura de la asistencia técnica apenas llega al 20% del área cultivada de granos básicos, cerca del 40% en el caso del algodón y el 50% en el caso de la caña de azúcar. La asistencia técnica a la caficultura se ha desenvuelto en mejores condiciones a través del Instituto Salvadoreño de Investigación de Café (ISIC) que cubre la mitad del área cultivada.<sup>27</sup>

Uno de los retos institucionales del futuro es lograr un fortalecimiento de la capacidad tecnológica del Ministerio de Agricultura y Ganadería para generar los

---

<sup>26</sup> USAID, Ladaan, Jerry, Torrico, Issac y Bonco, Mercados Financieros Rurales en El Salvador (USAID). San Salvador, mayo de 1986.

<sup>27</sup> BID. El Salvador. Informe Socio-Económico. San Salvador. Junio 1987



cambios que requiere una agricultura eficiente. A nivel de los pequeños agricultores una política de esta naturaleza implicará una mayor participación del sector privado en la investigación y extensión, especialmente para cultivos de exportación, a fin de que el Estado pueda concentrar sus escasos recursos en apoyar a los pequeños productores. La transferencia de tecnología al pequeño productor no puede considerarse únicamente como un servicio social, sino primordialmente como una actividad que tenga justificación económica.<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> Isaac Jaime: Un modelo de Transferencia de Tecnología para el Ministerio de Agricultura y Ganadería de El Salvador (IICA). San Salvador, El Salvador, agosto de 1990.



## 2. EL SECTOR PUBLICO AGROPECUARIO EN EL MARCO DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL

### 2.1 ALCANCE DEL PLAN DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL 1989-1994.<sup>29</sup>

#### a) La Estrategia Global

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

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

Para cumplir con los dos objetivos globales, se crearán condiciones para establecer un sistema de economía social de mercado donde el Estado, en 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.

Al reducir las disparidades sociales, crear igualdad de oportunidades y tener una distribución más adecuada de los beneficios del desarrollo económico, se estará en el camino correcto para lograr la armonía social. El desarrollo económico, impulsado por la actividad privada y un accionar regulador del Estado, permitirá cumplir con lo anterior y a su vez reducir el alto grado de dependencia de la ayuda externa; todo esto enmarcado por un Estado de derecho que sustente la consolidación del proceso democrático y la libertad individual.

---

<sup>29</sup> MIPLAN: Plan de Desarrollo Económico y Social 1989-1994. San Salvador 1989. Parte importante de este capítulo es un extracto de dicho documento.



## b) La Estrategia Económica

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

- i. Rescatar al país de la crisis.
- ii. Iniciar el proceso de desarrollo integral sostenido del país.

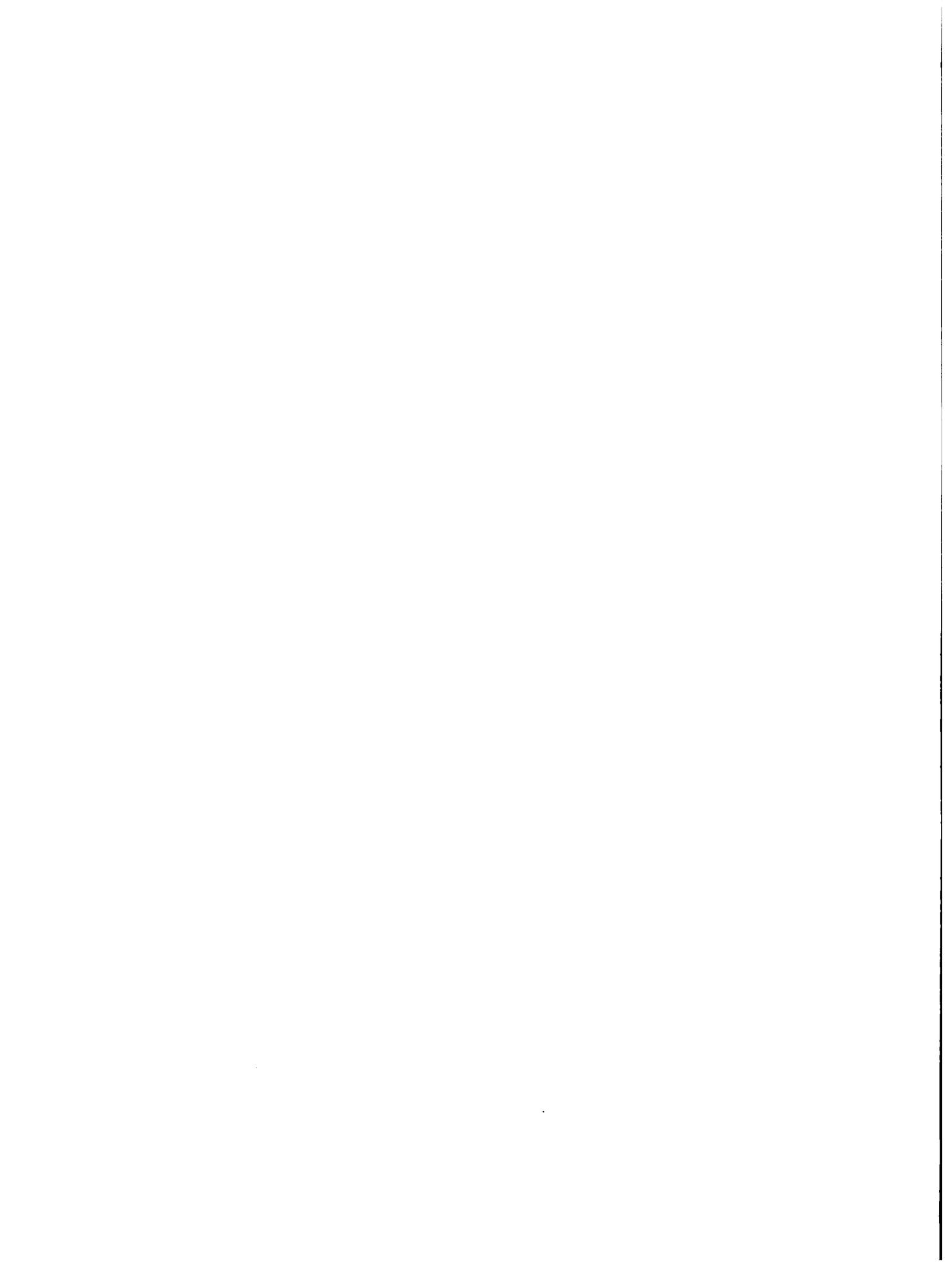
El fin de la estrategia global es el establecimiento de un modelo de economía social de mercado, basado en el ejercicio de la libertad individual, el goce de la propiedad privada, y la práctica creativa de la competencia. Para ello es necesario por un lado, conjugar la existencia de un mercado eficiente 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.

La desregulación del Mercado se basa en una concepción del Estado como un ente cuyas funciones se simplifican y se limitan en lo económico a garantizar y asegurar un marco legal e institucional estable, sencillo y transparente, que genere confianza y estímulos apropiados a las fuerzas productivas. Esto debe estar complementado con políticas sociales que aumenten las oportunidades de acceso de los más pobres a los beneficios del desarrollo económico y social, a la vez que estimulen su creatividad y capacidad de alcanzar por mérito propio el bienestar individual y colectivo.

La Privatización es una acción fundamental para establecer una división entre la función reguladora del Estado y la productiva-competitiva del sector privado.



A través del proceso de privatización se pretende eliminar el excesivo grado de participación directa e indirecta del Estado en la producción y distribución de bienes y prestación de servicios que existe actualmente. De forma gradual, pero consistente, el Estado deberá adoptar y desarrollar mecanismos de saneamiento en aquellas instituciones que lo requieran y traspasar su manejo a formas de administración privadas, para aprovechar la iniciativa y capacidad moderadora de estos agentes económicos.

La Apertura del Mercado a través de una liberalización del comercio exterior del país, resultará en la elevación significativa de las exportaciones e importaciones. Este proceso requiere de una eliminación de monopolios legales, trabas administrativas y excesivo proteccionismo en la economía.

Un Estado que haga un uso eficiente, responsable y disciplinado de sus ingresos, evitando desplazar al sector privado en el acceso a los recursos productivos, transformándose en una garantía para la estabilidad monetaria y para el manejo prudente de la política macroeconómica. Un sistema financiero libre de la manipulación estatal, bien administrado y supervisado, estimula el ahorro, facilita la intermediación y canaliza los recursos a aquellas actividades productivas de mayor rentabilidad.

La materialización de la estrategia económica, sustentada en estos postulados y en objetivos claros, se hará de acuerdo a los principios de gradualidad y generalidad. Por gradualidad se reconoce que el proceso de ajuste debe tener un carácter progresivo, pero constante, a fin de que las acciones, programas y proyectos se ejecuten como un proceso continuo a lo largo de todo el periodo de Gobierno. Por generalidad se entiende una aplicación total, sin excepciones, con el fin de establecer igualdad de oportunidades a todo nivel y actividad económica. El proceso de ajuste debe ser, desde la definición amplia hasta la específica, un concepto claro, sencillo y estable, para evitar incertidumbres.

#### c) Los Objetivos, Metas y Políticas Económicas 1989-1994

Los grandes objetivos de la política económica para el quinquenio 1989-1994, persiguen superar la crisis, revitalizar la capacidad autónoma de crecimiento del aparato económico; rescatar, promover y asegurar la confianza y dinamismo de las fuerzas económicas; elevar la generación del empleo, el ingreso y consumo de la



población; y renovar la base productiva sobre bases de eficiencia y competitividad.

Los lineamientos y metas económicas globales por sectores para el quinquenio son los siguientes:

i. Producción

Elevar los niveles de producción y productividad en todos los sectores económicos, para alcanzar un ritmo de crecimiento real de Producto Interno Bruto (PIB), superior al del crecimiento anual de la población. La meta es recuperar un nivel de crecimiento del 5% anual en el PIB real, de acuerdo a los promedios históricos del período 1960-1978. Para ello, se buscará elevar la formación bruta de capital fijo a un nivel equivalente, al menos de un 16% del PIB.

ii. Empleo, Ingreso y Consumo Privado

Se propone reducir el nivel de desempleo abierto alrededor de un 10% de la fuerza laboral a nivel nacional a mediados de 1989, a un 7% en 1994, y el subempleo de un 50% a un 40% en el período, a la par de elevar la eficiencia y calificación de la mano de obra, complementada con una modernización de la planta productiva y de una mayor transferencia de tecnología. Se reconoce la necesidad de estimular las actividades que por su naturaleza son intensivas en mano de obra. Se busca incrementar el consumo privado real en un ritmo anual alrededor de 3%, y preservar en un nivel similar el consumo del sector público, fomentando la mayor motivación hacia el ahorro y la inversión.

iii. Sector Externo

Se busca elevar gradualmente las exportaciones de alrededor de 6% anual entre los años 1990 y 1994, como un mecanismo para limitar el déficit en el saldo de la balanza comercial en el orden de los US\$ 400.00 a US\$ 450.00 millones anuales como promedio para el período 1990-1994. Las necesidades de financiamiento externo adicional para cerrar la brecha en la balanza de pagos no habrá de exceder los US\$ 200.00 millones anuales. La meta de acumulación de reservas internacionales netas será de alcanzar al equivalente de cuatro meses de importación, mientras que el servicio de la deuda externa total como porcentaje del PIB será reducido a un nivel de alrededor del 15% al finalizar 1994.

La política cambiaria será flexible para mantener el tipo de cambio efectivo real como un estímulo



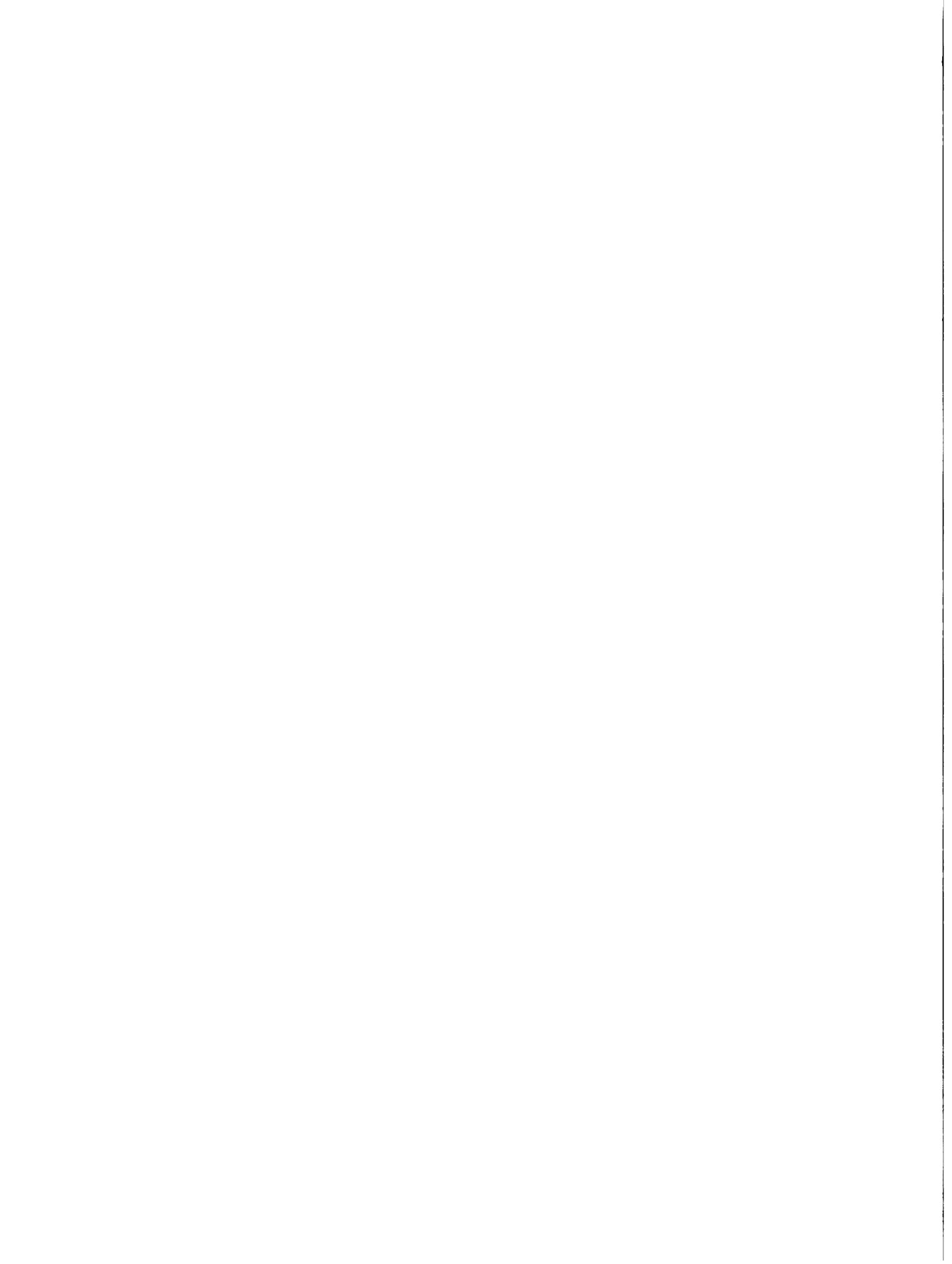
directo y efectivo a la promoción y diversificación de las exportaciones. El tipo de cambio será determinado de acuerdo a la oferta y la demanda de divisas que impere en el mercado, en el cual participarán más intensamente los bancos comerciales. El régimen cambiario será también liberalizado a través de la eliminación de controles, cuotas, trámites administrativos, y todo tipo de licencias y restricciones al comercio externo.

iv. Sector Público

La meta para el sector público es reducir a cero el déficit del sector público no financiero, excluyendo donaciones, para fines del quinquenio. Para alcanzar esta meta se realizará una profunda reforma tributaria que implicará simplificar el sistema, eliminar distorsiones y establecer condiciones de equidad y neutralidad, a fin de mejorar la eficiencia en la captación de ingresos a través de los tributos. Por el lado de los egresos, se desarrollará un Sistema de Administración Financiera integral, único y uniforme que refleje la gestión del Estado y legitime el gasto que se realice para alcanzar los objetivos que le son propios a su función. Todo esto complementado con una acción de control más eficiente y dinámica de la Corte de Cuentas, para que esta institución controle y fiscalice la correcta administración de los recursos del Estado. Se establecerá y fortalecerá el Sistema Nacional de Inversión Pública (SINACIP) que permitirá racionalizar la inversión del Estado, elevará su eficiencia e impacto social y buscará un apropiado uso de los recursos externos e internos dentro de un esquema de transferencia administrativa, para lo cual se diseñarán mecanismos de divulgación sobre los programas de inversión pública.

v. Oferta Monetaria, Tasas de Interés y Crédito.

A través de un programa para sanear la cartera de las instituciones financieras públicas, el fortalecimiento institucional y administrativo, y un proceso de privatización, se busca fortalecer la función intermediaria de estas instituciones y convertirlas en el eje dinámico del desarrollo económico. Complementariamente, el Banco Central de Reserva deberá limitar sus funciones a las de regulador del proceso económico y la Superintendencia de las Instituciones Financieras deberá robustecerse para ejecutar una verdadera y eficiente acción fiscalizadora.



Dado este marco general de acción, el crecimiento de la oferta monetaria deberá ser congruente con la demanda crediticia y de liquidez necesarios para apoyar el crecimiento real de la economía y ser compatible con las metas anuales de inflación y balanza de pagos.

La tasa de interés básica se ubicará en un nivel positivo en términos reales, con ajustes periódicos en un comienzo y una mayor flexibilidad a mediano plazo de acuerdo a las circunstancias específicas de cada período, de manera que se recupere el crecimiento positivo en el ahorro financiero real.

Los incrementos anuales del crédito para el sector privado deberán generarse automáticamente, de acuerdo a las necesidades reales de crecimiento de la producción, mientras que el Banco Central de Reserva reduce su participación directa en la asignación del crédito. Para el Sector Público el crédito se limitará a cubrir las deficiencias de caja.

vi. Precios.

Se persigue moderar las presiones sobre los precios a través de una política fiscal y monetaria consecuente con el crecimiento económico, mecanismos de estímulos a la producción y una reducción de aranceles.

Se prevee una inflación descendente desde un 18% anual, estimado para 1990, hasta un 10% como máximo para los dos años últimos (1993 y 1994). En el área de aranceles la meta es tener un rango entre un 15% y un 20% en 1994.

Las medidas de política de precios, están orientadas a reducir y a eliminar las distorsiones existentes en los mecanismos de fijación, control y medición de los precios internos, de manera que los precios de mercado sean una guía segura para el productor y el consumidor. La participación del Estado en el mercado será limitada a aquellos productos estratégicos y esenciales, y se hará sobre la base de mecanismos claros (bandas de precios), que eviten introducir efectos distorsionadores.



d) La Estrategia para la Reactivación y Desarrollo del Sector Agropecuario: Elementos para su definición.<sup>30</sup>

En primer lugar, es imprescindible recuperar la concepción de que el país es fundamentalmente agropecuario; que en esta actividad están sus ventajas comparativas principales, se genera el excedente económico, se absorbe el grueso del empleo, está el potencial exportador y se generan importantes ingresos al Estado, además de la dinámica de la actividad económica general. En vez de desalentar este sector y deprimir el poder adquisitivo de sus hogares, la política debiera fomentar su reestructuración hacia configuraciones más eficientes y alentar su desarrollo.

Para cumplir con el objetivo de acelerar el crecimiento y la mejora de la productividad del Sector, se busca aprovechar las ventajas comparativas a través de un proceso dinámico, que permita la introducción de nuevos rubros, la penetración de nuevos mercados y la incorporación de innovaciones tecnológicas apropiadas, así como el logro de una mayor articulación entre las actividades primarias, manufactureras y de servicios.

La política agropecuaria estimulará el uso eficiente del suelo, el aumento de la producción y la productividad de los granos básicos, impulsará el aumento de los productos tradicionales y creará condiciones para la incorporación de nuevos productos agrícolas y pecuarios, como medios para satisfacer las necesidades de la población e incrementar las exportaciones.

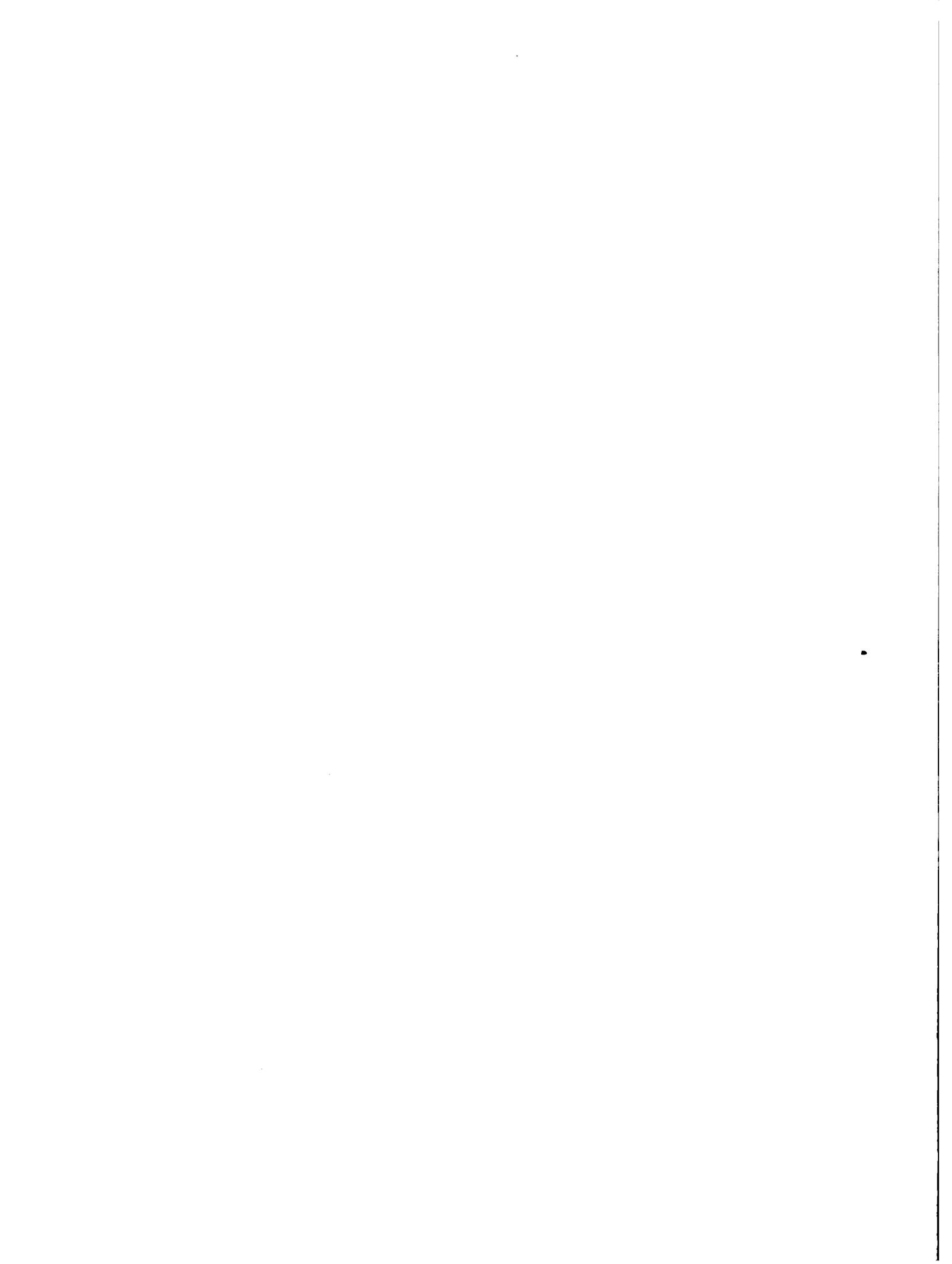
En el campo ecológico, la política agraria buscará rescatar el medio ambiente de su deterioro, generando condiciones que garanticen la presente y futura conservación de los recursos necesarios para la vida humana. En este sentido, la política agraria buscará erradicar la explotación irracional de los recursos naturales, y apoyar con tecnología la producción de los pequeños y medianos productores especialmente la de granos básicos, sin descuidar la recuperación de los mantos acuíferos que amenazan con un rápido agotamiento.

En forma resumida las principales orientaciones de política son:

- i. Eliminar o disminuir significativamente las distorsiones macroeconómicas, especialmente las que

---

<sup>30</sup> MAG-OSPA. Estrategia de Desarrollo Agropecuario, Versión Preliminar en discusión. Documento elaborado bajo la Coordinación del PFI. San Salvador, septiembre de 1990.



inciden con mayor fuerza en la economía agropecuaria, siendo ellas la sobrevaloración cambiaria, las políticas comerciales que han proporcionado niveles desiguales de protección económica entre sectores y entre productos, y la política tributaria que depende demasiado en gravámenes sobre los bienes de exportación.

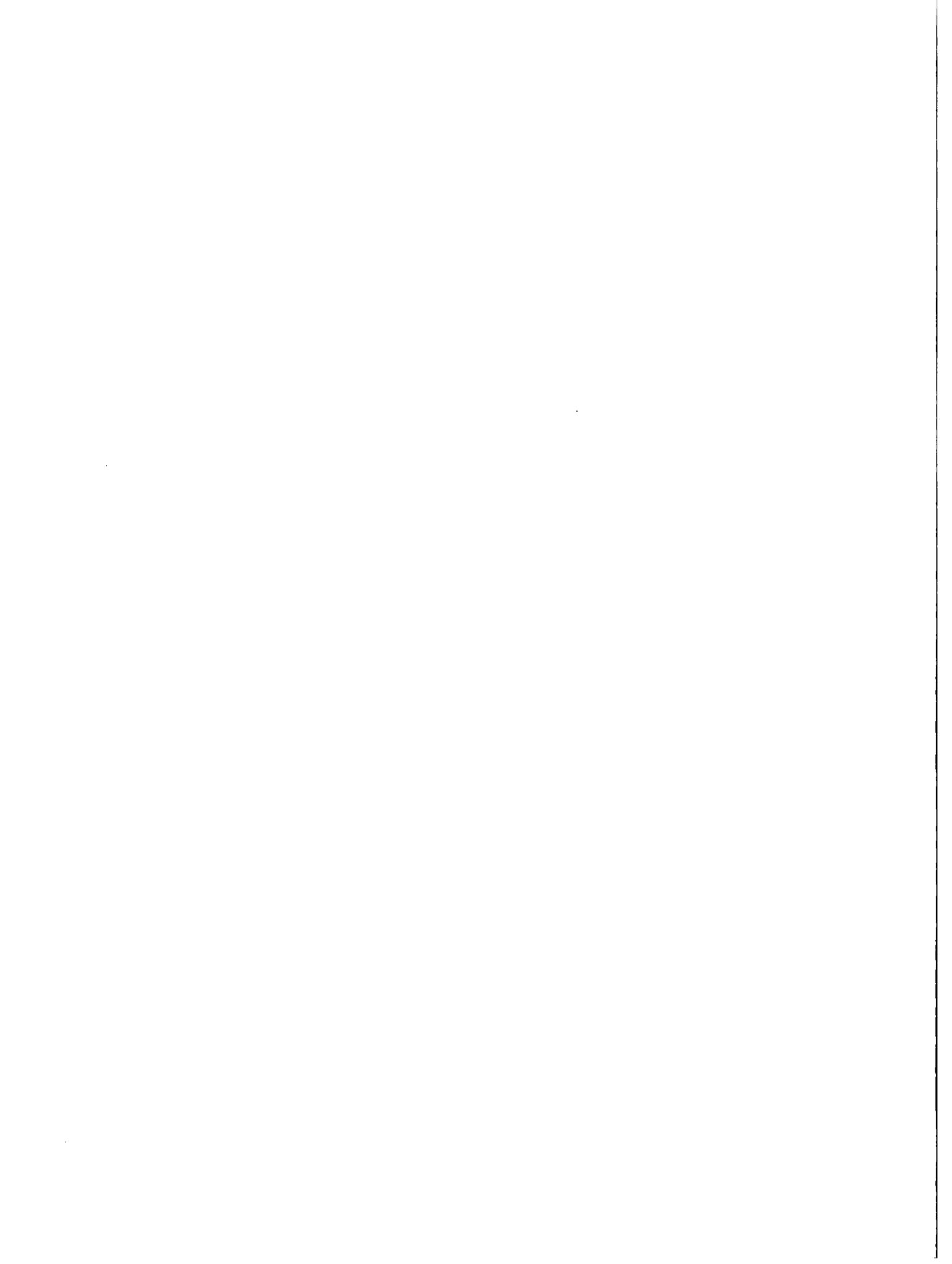
ii. Reestructurar la Reforma Agraria.

Es necesario integrar a las cooperativas de la Fase I al mundo real de la economía y al mercado, y a cambiar el esquema de propiedad colectiva por uno donde existan incentivos económicos que vinculen el rédito con el esfuerzo personal. Eso no quiere decir que la solución para todas las Cooperativas es la partición de las propiedades en parcelas, si bien algunas probablemente elegirían tal opción, sino que primordialmente habría que inducir criterios económicos y financieros en su funcionamiento. Específicamente se debe estudiar la viabilidad y poner en práctica nuevos sistemas de tenencia de la tierra, precisando los derechos y obligaciones de los miembros de las nuevas formas empresariales. Asimismo, sanear la deuda bancaria de las Cooperativas para hacerlas nuevamente sujetos de crédito. Es necesario dar a los cooperativistas la opción de vender sus tierras subutilizadas a través de un mecanismo financiero adecuado. En el caso de la deuda agraria del Estado hacer posible el uso de los bonos de la Reforma Agraria para inversiones en la industria y agricultura y el canje de estos por inmuebles de las empresas estatales que serían privatizados.

iii. Reorientar la Política de Precios de Granos Básicos.

El propósito de la política de precios de granos básicos es incentivar la producción internacionalmente competitiva y reducir la incertidumbre de los agricultores y consumidores, al menor costo fiscal posible, para estabilizar los precios a niveles remunerativos para el productor y razonables para el consumidor.

Para lograr esto, se debe eliminar los controles sobre los precios y reemplazarlos con una política de bandas de precios, establecer una política de protección arancelaria de alrededor del 20% y más o menos homogénea entre bienes y sectores; eliminar la intervención estatal en el comercio de granos, estableciendo un sistema de almacenamiento privado mediante la rehabilitación y venta de las instalaciones del IRA.



Así mismo, ejecutar programas de asistencia alimentaria a grupos objetivos de la población, bajo responsabilidad de los organismos encargados de los Programas Sociales Compensatorios.

- iv. Privatizar y Descentralizar la Industrialización y Comercialización del Café, el Azúcar y el Algodón. Sobre el café, disminuir la tasa de sobrevaloración de la moneda nacional; reducir los impuestos a la exportación, vinculando sus incrementos a los aumentos de los precios internacionales por encima de un nivel determinado; liberalizar la comercialización interna y externa y establecer el Consejo Nacional del Café.

En cuanto al subsector azucarero, liberar la comercialización interna y externa de cualquier control o fijación de precios; realizar el ajuste cambiario y que la importación del azúcar sea liberada de controles sujetándola al arancel uniforme. Además deben venderse los ingenios estatales para asegurar su capacidad competitiva.

En el subsector algodonero, eliminar los derechos monopólicos y monopsonicos de la Cooperativa Algodonera Salvadoreña Limitada (COPAL), incluso los que rigen la importación de la fibra; reestructurar la COPAL, proporcionándole condiciones más blandas sobre el saldo pendiente de su deuda con el Banco Central a cambio de la venta de algunas de sus plantas desmotadoras subutilizadas. Así mismo, eliminar cualquier restricción sobre la importación del algodón y subproductos, manteniendo el nivel de protección arancelario establecido.

- v. Reactivar la Ganadería Nacional. Realizar el ajuste cambiario, lo que contribuirá a 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.

- vi. 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.

Eliminar los topes sobre las tasas de interés, tanto activas como pasivas, en todo el Sistema Bancario, manteniendo transitoriamente en el BFA tasas de interés ligeramente subsidiadas; poner en marcha un mecanismo financiero (Banco de Tierras) que permita agilizar los mercados de tierra; permitir el acceso de las familias rurales de escasos recursos a la tierra; prohibir al Banco de Fomento Agropecuario comercializar bienes, con la única excepción de los que sean adquiridos por concepto de colateral en casos de incumplimiento de pago.

vii. Agilizar el Mercado de la Tierra.

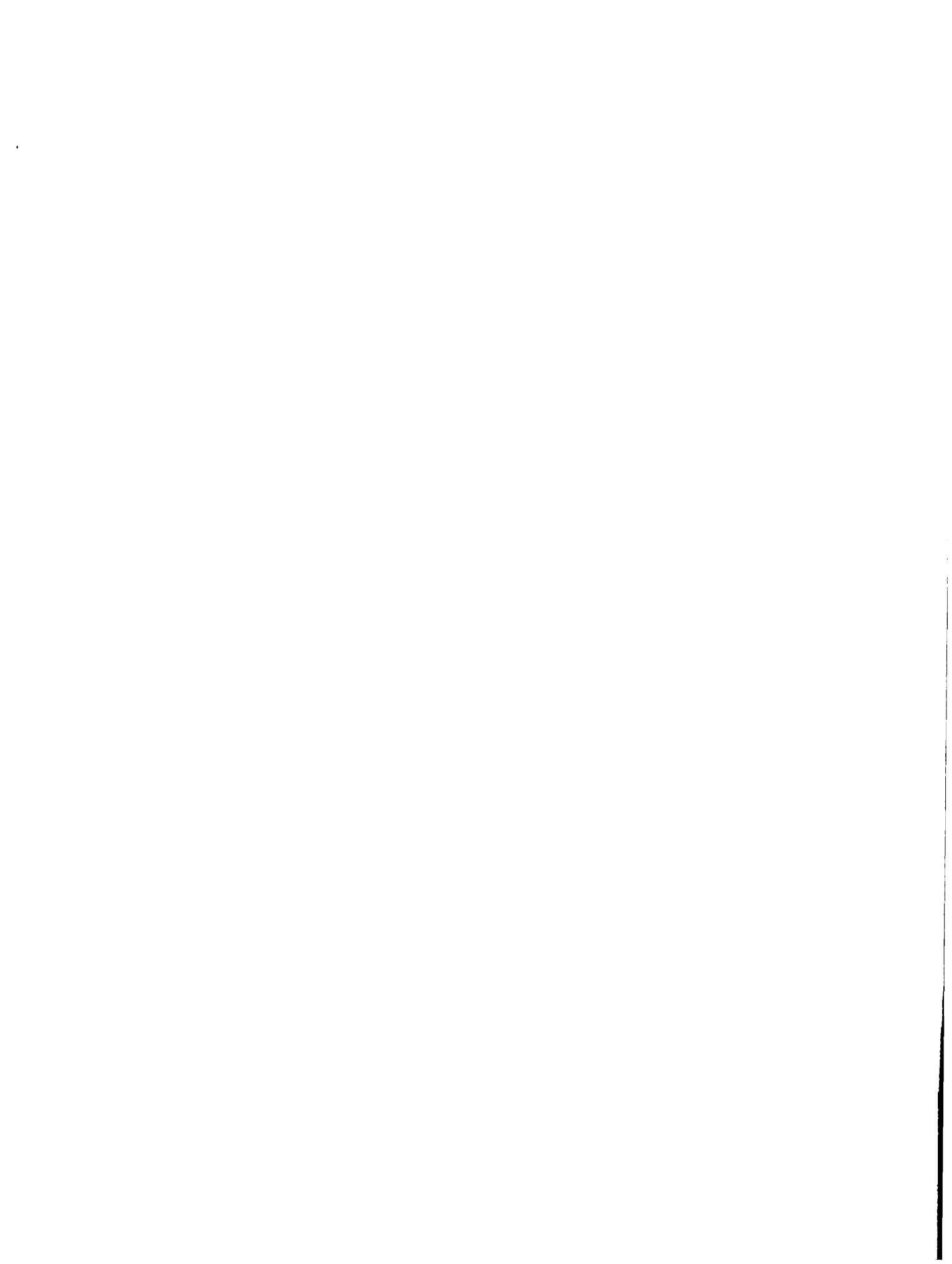
El poco acceso a la tierra es el factor que más limita las posibilidades del crecimiento del sector. Por este motivo es necesario poner en operación lo más pronto un mecanismo financiero (Banco de Tierras), que funcione bajo criterios básicamente técnicos, e introducir un impuesto sobre la tierra con vocación agropecuaria, que reemplazará al impuesto sobre el patrimonio, cuidando su compatibilidad con el impuesto a la renta para no provocar doble imposición.

viii. 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; modificar la canasta de cultivos y productos ganaderos de cada región en favor de los que tienen mayor valor por manzana, y; recuperar para la siembra las tierras que hayan sido abandonadas. En este sentido, con el fin de mejorar la productividad de la tierra es necesario ampliar la red de riego y traspasar la administración de los distritos de riego a manos de sus usuarios.

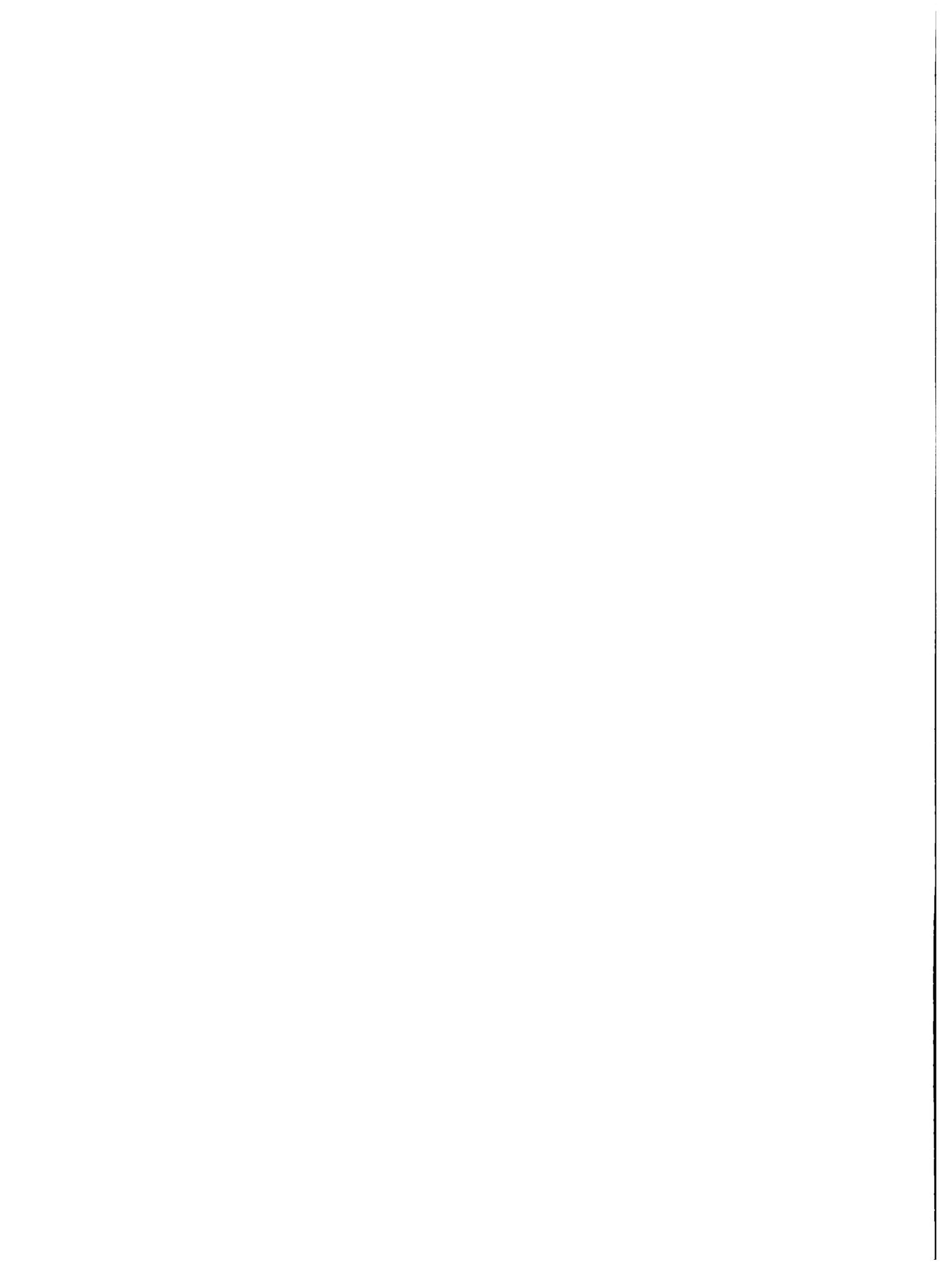
ix. Reestructurar el Sistema de Investigación y Asistencia Técnica.

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 la investigación y asistencia técnica para la producción de exportación, orientando la que realiza



el Estado principalmente a los pequeños y medianos productores, especialmente de granos básicos. En el proceso de reestructuración se precisará la ubicación administrativa de la responsabilidad de los aspectos sociales del desarrollo rural, fuera del Sector Público Agropecuario.

- x. Replantear el Rol del Estado.  
Es necesario considerar la realización de un análisis institucional del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) para adecuarlo al rol que dentro de la nueva concepción debe desempeñar, es decir, para que actúe como ente promotor del desarrollo de nuevas tecnologías, que capacite a los pequeños y medianos productores sobre técnicas nuevas, que sostenga programas de control de calidad de los insumos y los productos, que vigile la conservación de los recursos naturales básicos y que asegure su explotación racional, que invierta en infraestructura básica, y que analice continuamente el cambiante panorama económico y las posibilidades y retos con los cuales el sector se está enfrentando.
  
- xi. Elaborar una estrategia nacional para la recuperación, la conservación y desarrollo de los recursos naturales, que responda a la realidad que afronta El Salvador. Esta estrategia será la fuerza integradora y unificadora de los esfuerzos para la implementación de los proyectos y programas gubernamentales, no gubernamentales y de la cooperación internacional. 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.
  
- xii. Estimular y apoyar el desarrollo de la pesca, cuidando mantener una política de racionalidad de los recursos del mar y buscando diversificar la captura de especies para el consumo local y la exportación.



## 2.2 LA PROBLEMÁTICA DEL MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA EN EL ÁMBITO SECTORIAL Y EN RELACIÓN CON OTROS SECTORES Y ORGANISMOS.<sup>31</sup>

Considerando los elementos centrales de la estrategia de desarrollo económico y sectorial, incluidos en el capítulo anterior, en éste se señalan las principales situaciones insatisfactorias del sector, así calificadas por algunas autoridades y funcionarios que fueron consultados. El propósito del capítulo es identificar los más importantes y urgentes lineamientos de acción para el Ministerio de Agricultura y Ganadería.

El conjunto de las principales situaciones institucionales insatisfactorias, referidas especialmente a resultados (productos) esperados durante el período transcurrido del actual gobierno, han sido agrupados en seis rubros. Para cada uno de ellos se ha resaltado las limitaciones que aún persisten, las que generalmente han sido explicadas por falta de personal calificado, ausencia o práctica inadecuada de métodos, técnicas, mecanismos y procedimientos, y por una grave escasez de recursos (presupuestales, bienes, servicios, locales, etc.). También se incluye ejemplos de casos de cumplimiento de acciones o medidas de política importantes a manera de indicadores del potencial institucional.

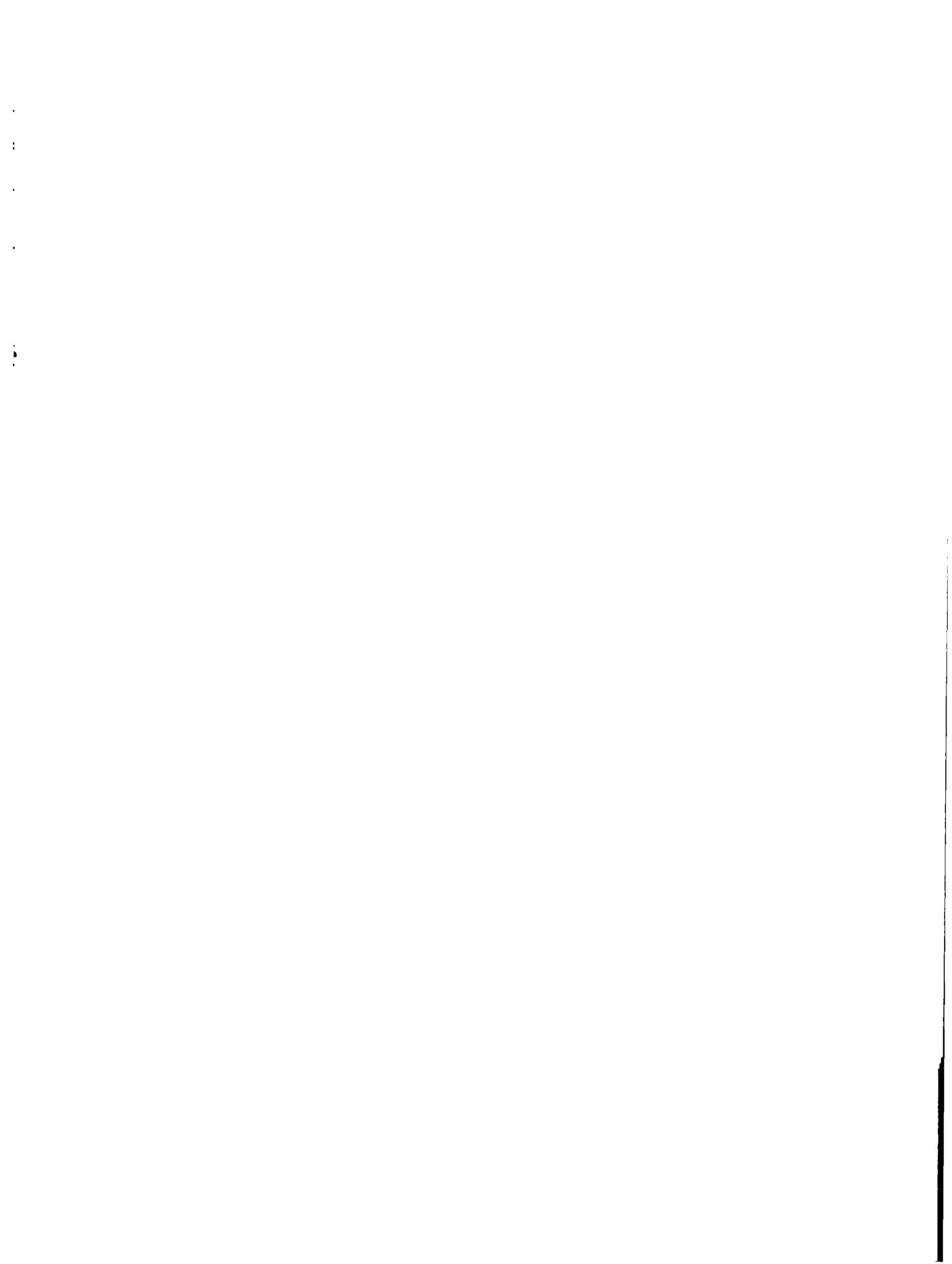
El alcance previsto para este capítulo no incluye un análisis del objetivo, componentes, relaciones, productos, recursos y estructura organizativa de cada unidad del Ministerio de Agricultura y Ganadería, ya que estos aspectos se tratan más detalladamente en el documento preparado por el Consultor en el Área Institucional del PFI, titulado "Diagnóstico Institucional del MAG y Propuesta de Reestructuración".

### a) Dirección de la Política Agropecuaria

En esta sección se incluyen los aspectos de toma de decisiones, asesoramiento, análisis de políticas, captación y manejo de información; preinversión, cooperación internacional, evaluación de la ejecución de los programas y proyectos, y difusión de la política agropecuaria y sus logros.

---

<sup>31</sup> Paredes Jaime: El papel del Sector Público Agropecuario en el marco de la Estrategia de Desarrollo Económico y Social. San Salvador, mayo de 1990. Este capítulo es un extracto de dicho documento que fue elaborado en una consultoría de corto plazo en apoyo a los trabajos del Programa de Fortalecimiento Institucional (PFI). En los casos en que han habido cambios en los puntos tratados se hacen los señalamientos o ampliaciones necesarias.



- i. En términos generales, las medidas de política para eliminar el control de precios de granos básicos y liberalizar los precios y el comercio interno y externo del café y azúcar han sido dictadas y puestas en práctica. Sin embargo, la reestructuración institucional correspondiente no ha tenido avances significativos, salvo excepciones como la constitución y funcionamiento del Consejo Salvadoreño del Café. La ausencia de equipos interinstitucionales permanentes encargados del diseño o implementación de los medios y acciones podría ser una de sus causas.
- ii. Los acuerdos tomados por el Comité Económico no se están difundiendo en forma adecuada entre los directivos y funcionarios de alto nivel del Ministerio de Agricultura y Ganadería. Esta podría ser una de las razones de la lenta o nula respuesta de la implementación de algunas decisiones adoptadas. Para mejorar las relaciones interinstitucionales se podría constituir un grupo permanente, integrado por técnicos de organismos representados en el Comité, para que estudie previamente las propuestas de decisión de mayor trascendencia a ser sometidas al Comité.
- iii. El Consejo Consultivo Agrario Nacional (CCAN) no ha tenido reuniones en los últimos meses. El Consejo Consultivo Agrario Sectorial (CCAS), cuya secretaria ejerce la Oficina Sectorial de Planificación Agropecuaria (OSPA), se reúne mensualmente para coordinar acciones e intercambiar información. Eventualmente el Señor Ministro toma decisiones, pero no se realiza el seguimiento correspondiente en forma sistemática.
- iv. No está en proceso de organización ni opera cabalmente un equipo de asesoramiento con el apoyo de analistas suficientes, para tratar aspectos del impacto de la política macroeconómica en el sector, las relaciones intersectoriales y el desarrollo de los elementos centrales de la estrategia de reactivación y desarrollo agropecuario. Así mismo, está pendiente el diseño de la organización interna de la Unidad de Análisis de Políticas para atender las exigencias de la coyuntura económica y social, sin dejar de lado las evaluaciones periódicas de carácter histórico-estructural y la identificación de escenarios del sector en el mediano y largo plazo. Aunque la Unidad de Análisis de Política no existe oficialmente, a través del PFI se está cubriendo parcialmente esta capacidad asesora desde



el mes de agosto.<sup>32</sup> No se está captando y procesando, en forma organizada, información macroeconómica, de comercio exterior, intersectorial y de otra índole para evaluar en forma integral la evolución de la coyuntura y el desarrollo del Sector Agropecuario.

- v. La captación de datos para la estadística agropecuaria ha desmejorado por la falta de vehículos propios de la unidad competente.
- vi. Las actividades relacionadas con la preinversión, no se encuentran sistematizadas. En el Sector no se cuenta con un Banco de Proyectos de Inversión Operativo.<sup>33</sup> Sin embargo, ya se concluyó el Diagnóstico en el Área de Proyectos del PFI y está en proceso de diseño un nuevo esquema de trabajo para sistematizar las funciones de las Divisiones de Proyectos y Cooperación Internacional en las diferentes fases de los Proyectos. También se trabaja en la conformación del banco de datos de proyectos.
- v. No existe una estrategia orientada a un mejor aprovechamiento de las fuentes de cooperación externa para obtener mayores resultados en las áreas definidas por la estrategia de reactivación y desarrollo del sector agropecuario. El Banco de Proyectos de Cooperación Internacional no se encuentra operando en forma computarizada.
- vi. Sólo se está realizando evaluación de impacto a los programas de Reforma Agraria y no a otros programas de apoyo estatal directo como la investigación, extensión agrícola, programas de riego, etc.
- vii. No se ha difundido sistemáticamente ni ampliamente los lineamientos principales de la estrategia de desarrollo económico y social y de la reactivación y desarrollo agropecuario entre los funcionarios del Sector Público Agrario. Asimismo, no se ha puesto en práctica un programa de difusión masiva de los logros de la actual política.

---

<sup>32</sup> Norton Rogers: An Assessment of The Regent Agricultural Policy Reform in El Salvador. San Salvador, Junio 1990. Ver también idea (B). MAB-OSPA-PFI: Primer Informe Trimestral de Coyuntura. Noviembre 1990. Este documento es el primero de una serie relacionado con el Análisis de las Políticas Macroeconómicas y Sectoriales.

<sup>33</sup> MAB-OSPA-PFI: Los Proyectos del Sector Agropecuario en el Marco del Sistema de Planificación: Diagnóstico y Recomendaciones. Noviembre de 1990.



## b) Normatividad sobre los Recursos Naturales y la Actividad Agropecuaria

Aquí se incluyen aspectos de normatividad legal y procedimental sobre: la propiedad y tenencia de la tierra; conservación, restauración, incremento y aprovechamiento de los recursos naturales; producción y comercialización de productos e insumos agropecuarios; actividades de apoyo a la producción agropecuaria: investigación, extensión, fomento, asistencia técnica, información de precios y mercados, defensa agropecuaria, etc.

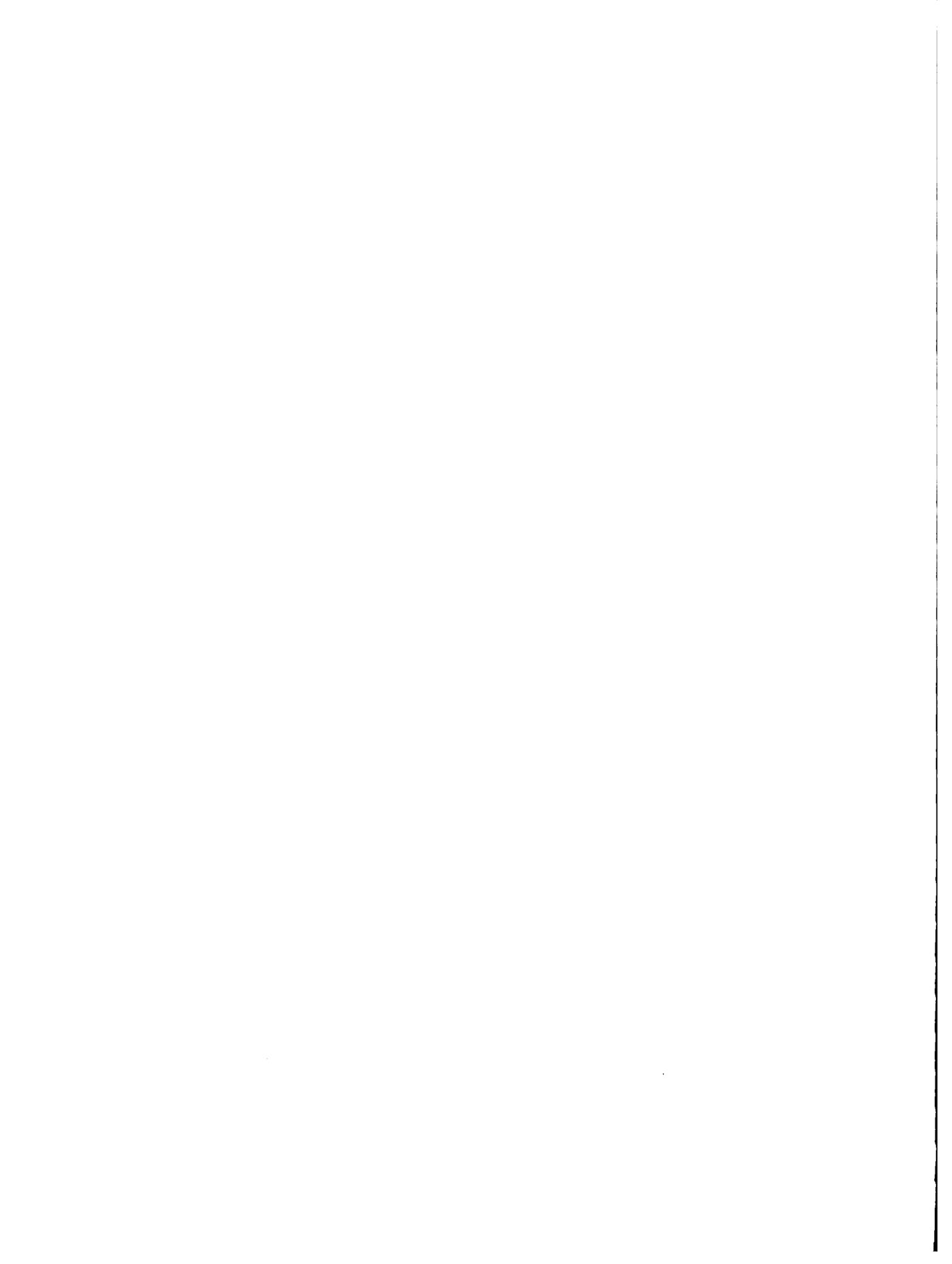
- i. En términos generales, se ha avanzado en el proyecto de Banco de Tierras, bajo la Ley de Transferencia Voluntaria de Tierras Agrícolas, pero no se ha definido aún el alcance y objetivos de la nueva institución. Asimismo, se tiene ya concluida la Ley de Consolidación de la Reforma Agraria y ya se presentó para su aprobación. Se han presentado a los beneficiarios nuevas opciones de tenencia de la tierra de la Fase I, lo que ha sido posible por el funcionamiento permanente del Comité Técnico para el estudio de la Reactivación y Seguimiento de la Reforma Agraria (COMTECRA).

Aparte de lo señalado, no se han iniciado acciones para disminuir la dispersión de las normas legales y procedimentales en cada área, y para otorgar el sustento legal a las orientaciones contenidas en la estrategia de reactivación y desarrollo agropecuario.

- ii. Luego del estudio necesario para precisar las competencias y atribuciones que le corresponden al Ministerio de Agricultura, de acuerdo a la actual política de desarrollo económico y social, es conveniente concretarlas en una Ley Orgánica del Sector (Público) Agrario para evitar cambios frecuentes en su estructura organizativa. El diagnóstico institucional, concluido recientemente dentro de las actividades del PFI, contempla en su segunda Fase (Diseño) una propuesta en este sentido. Actualmente se están discutiendo los alcances de la reorganización del MAG, ya que falta concretizar algunas decisiones al respecto, especialmente con las actividades de extensión e investigación.<sup>34</sup>

---

<sup>34</sup> MAG-OSPA-PFI: Diagnóstico Institucional del MAG y Propuesta de Reestructuración, Octubre de 1990.



- iii. Es necesario iniciar un largo proceso de estudios para unificar la normatividad a nivel de ley y reglamentos sobre: sanidad agropecuaria, actividad pesquera, certificación de semillas y plantas, actividad forestal, riego y avenamiento, distritos de riego, fomento de productos lácteos, inspección sanitaria de carne, fomento y desarrollo ganadero, fomento agrícola, fomento avícola, etc. En estos estudios se precisarán las instancias administrativas de decisión de acuerdo a la nueva estructura orgánica del Sector (Público) Agrario, que se adopte finalmente.
- iv. Aunque se han precisado las nuevas competencias y atribuciones de las Gerencias Regionales, que serían convertidas en zonas de extensión de acuerdo a la propuesta de reorganización del Ministerio de Agricultura y Ganadería, es conveniente la realización de un estudio más específico sobre este asunto, por las implicaciones que tendría en el futuro dentro de todo el ámbito sectorial.

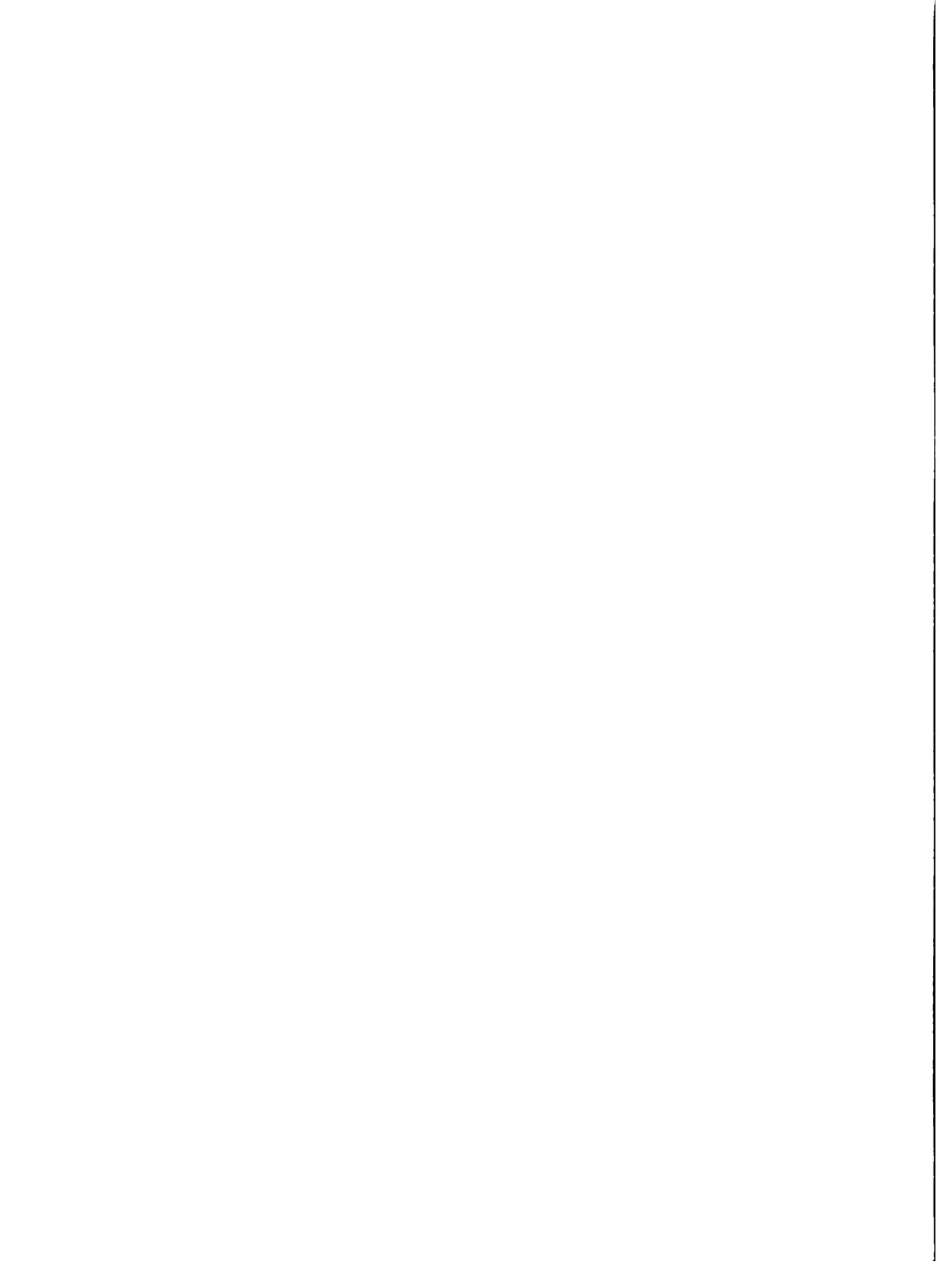
Este estudio estaría vinculado a la nueva organización de los servicios de investigación y extensión agropecuaria.

- v. No se ha reconocido la importancia de contar con un registro sistematizado de las normas legales vinculadas con el sector agrario, que debería ser considerado como un sistema de información de apoyo al análisis y toma de decisiones. Es necesario incrementar el personal profesional calificado en el área jurídica.

#### c) Actividad No Empresarial de Apoyo a la Producción y Comercialización Agropecuaria.

En esta sección se incluyen aspectos de normatividad técnica y política institucional. Estos programas y proyectos son los de investigación, extensión, fomento, asistencia técnica, capacitación, información de precios y mercado, adjudicación de tierras, etc.

- i. Está pendiente la elaboración y difusión de las políticas institucionales de acuerdo a la nueva estrategia de reactivación y desarrollo del Sector Agropecuario. El proceso de elaboración de planes operativos institucionales para 1991 se ha retrasado, aunque se diseñó una nueva metodología para su realización (PFI).

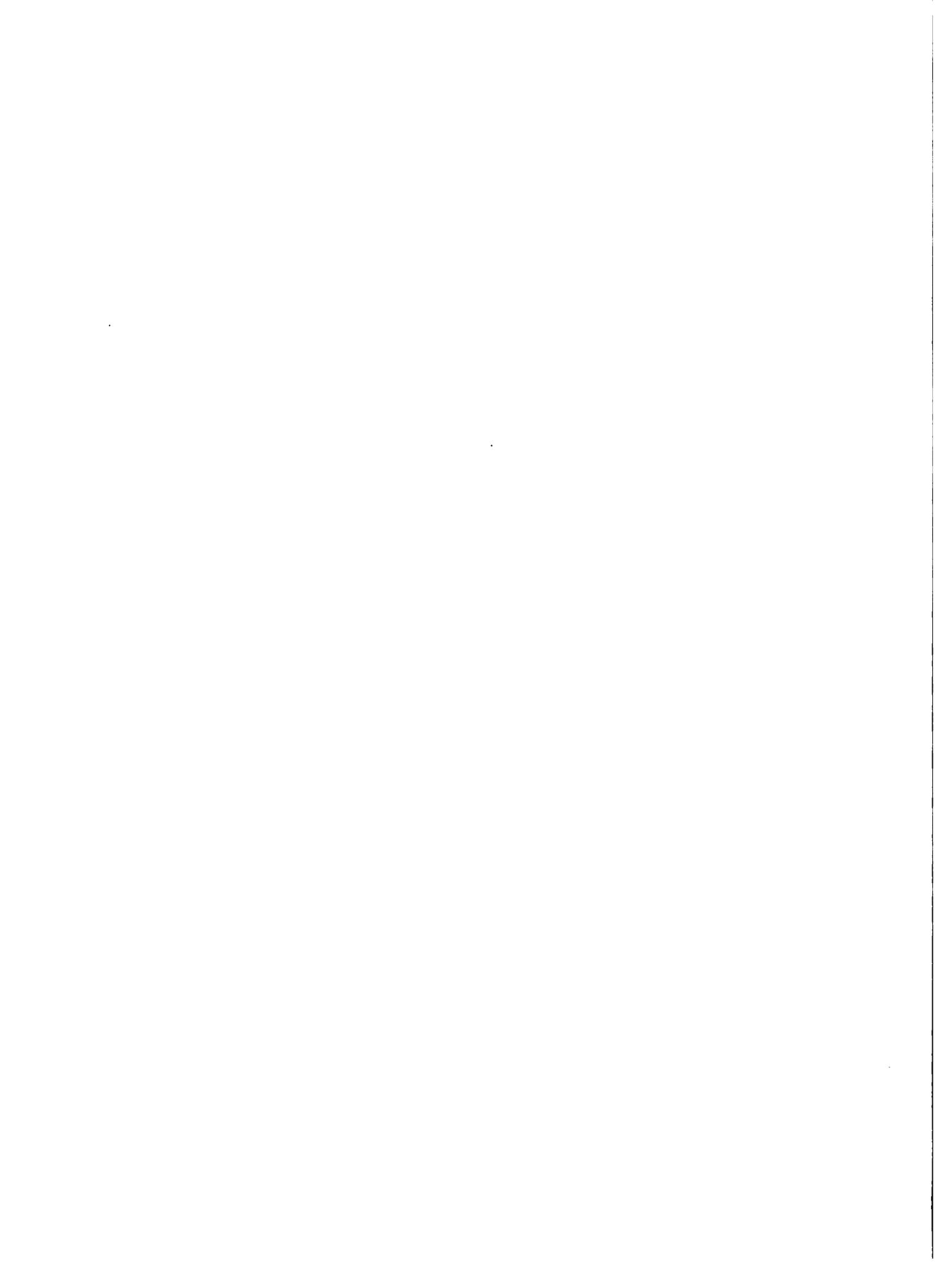


- ii. En términos generales, la distribución del personal es inadecuado en cada Unidad para cumplir su rol de apoyo a las actividades de producción y comercialización agropecuaria. Hasta hace poco tiempo, en el Ministerio de Agricultura y Ganadería, sólo el 20% del personal total tenía formación profesional, y en el caso del Centro de Tecnología Agrícola (CENTA) sólo el 18%. Esta situación no ha cambiado finalizando el año de 1990.
- iii. Existe escasez de recursos presupuestales para ejecutar los pocos programas y proyectos de investigación y extensión.
- iv. Las reestructuraciones previstas para las unidades descentralizadas de apoyo de carácter no empresarial a la producción y comercialización tienen algunos avances en los casos de la Escuela Nacional de Agricultura (ENA) y el Instituto Salvadoreño de Investigaciones del Café (ISIC) que están en proceso de ser privatizados. Com se ha indicado líneas arriba, la ENA es actualmente administrada por una fundación privada (FEPADE) mediante acuerdo con el MAG, y se cuenta con los estudios de base para la reestructuración del ISIC junto con el compromiso de una cooperación técnica internacional por doce millones de dólares para la consolidación del nuevo organismo. Para estas unidades aún se ha previsto recursos presupuestales públicos para el ejercicio 1991. En los casos del Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria (ISTA) y la Financiera Nacional de Tierras Agrícolas (FINATA), los avances que se están realizando podrían ser explicados por el funcionamiento del COMTECRA.
- v. Se ha iniciado el establecimiento y operación del Centro de Información de Precios al Productor, utilizando recursos mínimos, aunque es necesario diseñar e implementar la ampliación de sus servicios.

d) Actividad Empresarial de Apoyo a la Producción Agropecuaria.

Aquí se incluyen los aspectos de política institucional, programación, seguimiento y evaluación de programas, proyectos y actividades de comercialización de granos básicos y servicios de crédito agropecuario.

- i. La privatización del Instituto Regulador de Abastecimientos (IRA) se ha limitado a los estudios de base para la decisión futura sobre sus



instalaciones y el personal. Se han elaborado estudios para poner en práctica la política de seguimiento de precios, utilizando la técnica de banda de precios. Sin embargo, la ausencia de un equipo permanente responsable del diseño e implementación de acciones estaría retrasando el proceso, de reestructuración (en el mes de octubre pasado, USAID concluyó un estudio sobre la estrategia para rehabilitar y transferir al sector privado las instalaciones del IRA y entre sus recomendaciones estaría formar un equipo de especialistas en el proceso de transición).<sup>39</sup> Posteriormente, la Misión BID-BIRF, que vino al país en Noviembre para analizar el Programa de Reforma e Inversión Sectorial Agrícola (PRISA), estimó necesario realizar estudios adicionales sobre la comercialización de granos básicos y la situación de la infraestructura del IRA antes de incluir el proceso de privatización de este instituto como un componente a ser financiado.

- ii. En el caso del Banco de Fomento Agropecuario (BFA), la decisión de eliminar las operaciones ajenas a sus servicios de crédito ha sido aplicada parcialmente, siendo necesario realizar el diseño y ejecución de una etapa de transición vinculada a la respuesta que dé el sector privado para cubrir dichas operaciones. Sin embargo, se insiste en el hecho de que el Banco de Fomento Agropecuario debe ser sujeto de una profunda reorganización administrativa y financiera.

e) Sistemas de Apoyo al Interior del Ministerio de Agricultura y Ganadería.

Aquí se trata de los aspectos de normatividad técnica, simplificación de procedimientos y desconcentración de funciones y atribuciones en los asuntos de personal, ejecución de presupuesto, tesorería, contabilidad, abastecimiento, etc.

- i. Se ha iniciado la ejecución del Proyecto de Mecanización de Registros de Personal del Ministerio de Agricultura y Ganadería, con el cual se podrá conocer las características del personal profesional, técnico y auxiliar. Una utilización inmediata de la información que manejará el Registro

---

<sup>39</sup> USAID, Hugo Cornelius, Lagrange Mark y Stryker Harold. Reactivating El Salvador Public Grain Handling and Storage Facilities With the Private Sector.



será la de contribuir al diseño de diferentes programas de capacitación (Área institucional PFI).

- ii. Los otros sistemas administrativos del Ministerio requieren asimismo de estudios para simplificar y mejorar la sistematización de información en las áreas de adquisición de bienes y servicios, arrendamiento o compra de bienes inmuebles, arrendamiento de maquinaria, transferencias ejecutivas, pago de salarios, etc.<sup>36</sup>

### 2.3 CARACTERIZACION DEL PAPEL Y LINEAMIENTOS ORGANIZACIONALES DEL MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERIA.<sup>37</sup>

En base a los elementos centrales de la estrategia de desarrollo económico y social, y los elementos fundamentales de la estrategia para la reactivación y desarrollo del sector agropecuario, en la primera sección de este Capítulo se incluyen las competencias básicas que debería tener el Ministerio de Agricultura caracterizando en cada caso las prioridades de atención. En la segunda sección se presentan algunos lineamientos organizacionales sobre relaciones, recursos y estructura organizativa. El propósito del capítulo es contribuir a precisar la "clientela", productos o grupos de productos, áreas de trabajo específicas, espacios geográficos y otros criterios, lo cual permitirá a su vez mejorar la asignación de recursos y el diseño de los programas de trabajo de las unidades del Ministerio.

a) Competencias Básicas del Ministerio de Agricultura y Ganadería (se incluye las que podrían corresponder a alguna unidad descentralizada del Sector).

El Gobierno ha establecido, como eje central de su política con relación al rol del Estado, que éste ejerza una función reguladora y no interventora, rigiéndose por el principio de la subsidiariedad; promoviendo el ejercicio de la libertad individual, el goce de la propiedad privada y la práctica creativa de la competencia, sin dejar de atender las necesidades de superación de los grupos más desprotegidos. Para ello, deberá aplicar, entre otras políticas, las de descentralización y simplificación de funciones. Bajo

---

<sup>36</sup> Idem (33).

<sup>37</sup> Idem (30).



este marco, el Ministerio de Agricultura y Ganadería tendría como competencias básicas:

- i. Intervenir en el diseño, seguimiento y evaluación de la política económica y social: así mismo formular, realizar el seguimiento y evaluación de las políticas, programas y proyectos sectoriales.

Los aspectos prioritarios son los macroeconómicos, de comercio exterior, las relaciones intersectoriales y la promoción de la inversión. Los sistemas de información deberán ser fortalecidos, incluyendo los de alerta meteorológica de los beneficios o riesgos de los fenómenos naturales.

- ii. Ejecutar la política de cambios en la estructura y régimen de la tenencia de la tierra.

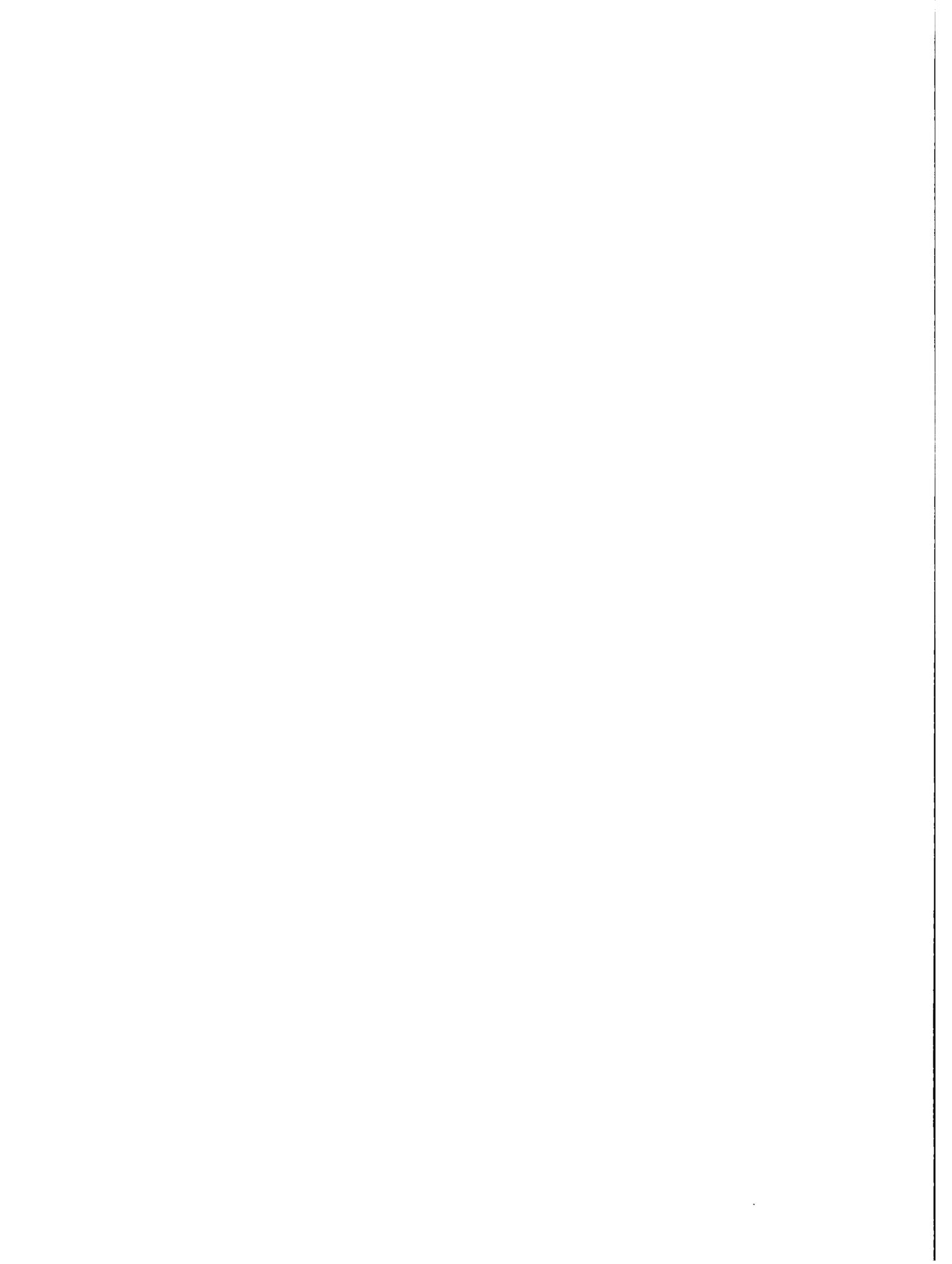
La atención prioritaria debe orientarse a promocionar nuevos sistemas de tenencia de la tierra en los que se vinculen los beneficios económicos con el esfuerzo personal, fomentando asimismo las cooperativas de servicios.

Así mismo, en relación a esta competencia sólo se prestará asistencia técnica a las cooperativas del sector reformado en aspectos de gestión empresarial.

- iii. Implementar la normatividad legal para la protección, conservación, restauración, desarrollo y aprovechamiento de los recursos naturales del país. Igualmente, conducir las acciones de protección, conservación y restauración de los recursos naturales.

Es urgente iniciar el estudio para simplificar y unificar la normatividad relacionada con los recursos forestales y del medio ambiente, y preparar un programa de estudios para el análisis de la normatividad de los otros recursos. Asimismo, con la participación del sector privado conducir programas de protección, conservación y restauración de recursos naturales, en el marco de una estrategia nacional (dentro del PFI está contemplada una asesoría por 6 meses que cubriría gran parte de esta problemática).

- iv. Formular y aplicar la normatividad legal para el control de calidad, composición y cualidades de los insumos empleados en las actividades productivas.



v. Formular y aplicar la normatividad legal para el control de calidad de los productos agropecuarios. El énfasis estará referido a los productos de exportación no tradicional, para contribuir a consolidar nuevos mercados.

vi. Formular y aplicar la normatividad legal para la regulación de las actividades de producción, comercialización de productos e insumos y de los servicios del sector.

Esta normatividad será básicamente para efectos de registros de autorizaciones de establecimientos y marcas, licencias, etc., dejando actuar libremente a los agentes económicos en sus decisiones de qué, cómo, cuánto y para quién producir, salvo excepciones relacionadas con la sanidad agropecuaria y con cultivos ilícitos.

vii. Investigar, desarrollar y divulgar tecnologías de las actividades agrícola, pecuaria, forestal, pesquera y agroindustrial de acuerdo a las potencialidades del país.

La prioridad será dada a los tipos de producción actual y potencial de los pequeños y medianos productores. Por ejemplo, los granos básicos.

viii. Realizar programas de extensión y transferencia de tecnología de las actividades agrícola, forestal, pesquera y agroindustrial.

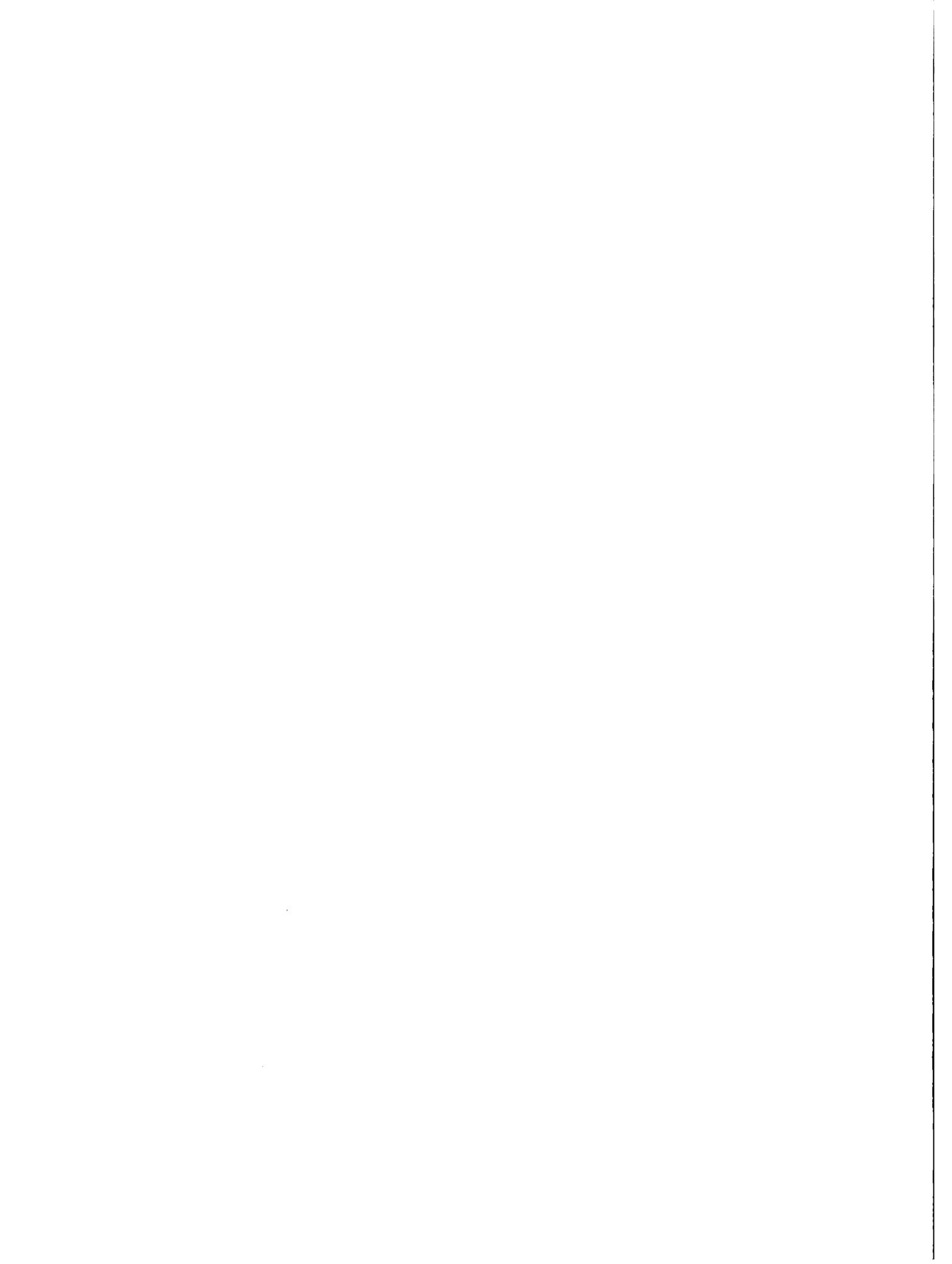
Se dará atención prioritaria a los pequeños y medianos productores.

ix. Rehabilitar y transferir los Distritos de Riego; facilitar, fomentar y promover que el sector privado ejecute inversiones en obras de riego y garantizar el manejo de las operaciones de éstas.

La participación de los beneficiarios debe ser completa y comprometida desde los estudios hasta las operaciones. Además las asociaciones de regantes deberán asegurar el pago del agua para riego hasta un nivel mínimo que cubra los costos operativos y administrativos de este servicio.

x. Brindar servicios de banca de fomento agropecuario.

Los servicios serán estrictamente de tipo bancario y la prioridad será para los pequeños y medianos propietarios y las cooperativas del sector



reformado, siempre dentro de un esquema estrictamente comercial.

Adicionalmente, el Ministerio tiene como una de sus competencias "Desarrollar programas para fomentar la participación activa de la familia rural en el desarrollo del sector agropecuario e incorporarlo al desarrollo económico y social del país". Al respecto, se deben buscar alternativas para encargar esta competencia a algún otro ente del Organismo Ejecutivo, bajo la forma de un Programa Nacional de Desarrollo Rural o bajo la conducción directa de las Municipalidades siguiendo una Estrategia Nacional de Desarrollo Rural.<sup>38</sup>

b) Lineamientos Organizacionales para el Ministerio de Agricultura y Ganadería.<sup>39</sup>

En esta sección se incluyen las principales características que debería tener el Ministerio, de acuerdo a las orientaciones de la estrategia de desarrollo económico y social y de la estrategia para la reactivación y desarrollo del sector agropecuario, y algunas recomendaciones para superar, en parte, la problemática institucional.

En lo que sigue no se considera las competencias sobre programas de asistencia alimentaria a grupos objetivos de la población, ni los aspectos sociales del desarrollo rural, pues se asume que, en el primer caso serán de responsabilidad de los organismos encargados de los Programas Sociales Compensatorios, y en el segundo, bajo un ente coordinador centralizado de alto nivel o directamente conducido por las Municipalidades siguiendo una estrategia nacional de desarrollo rural claramente definida.

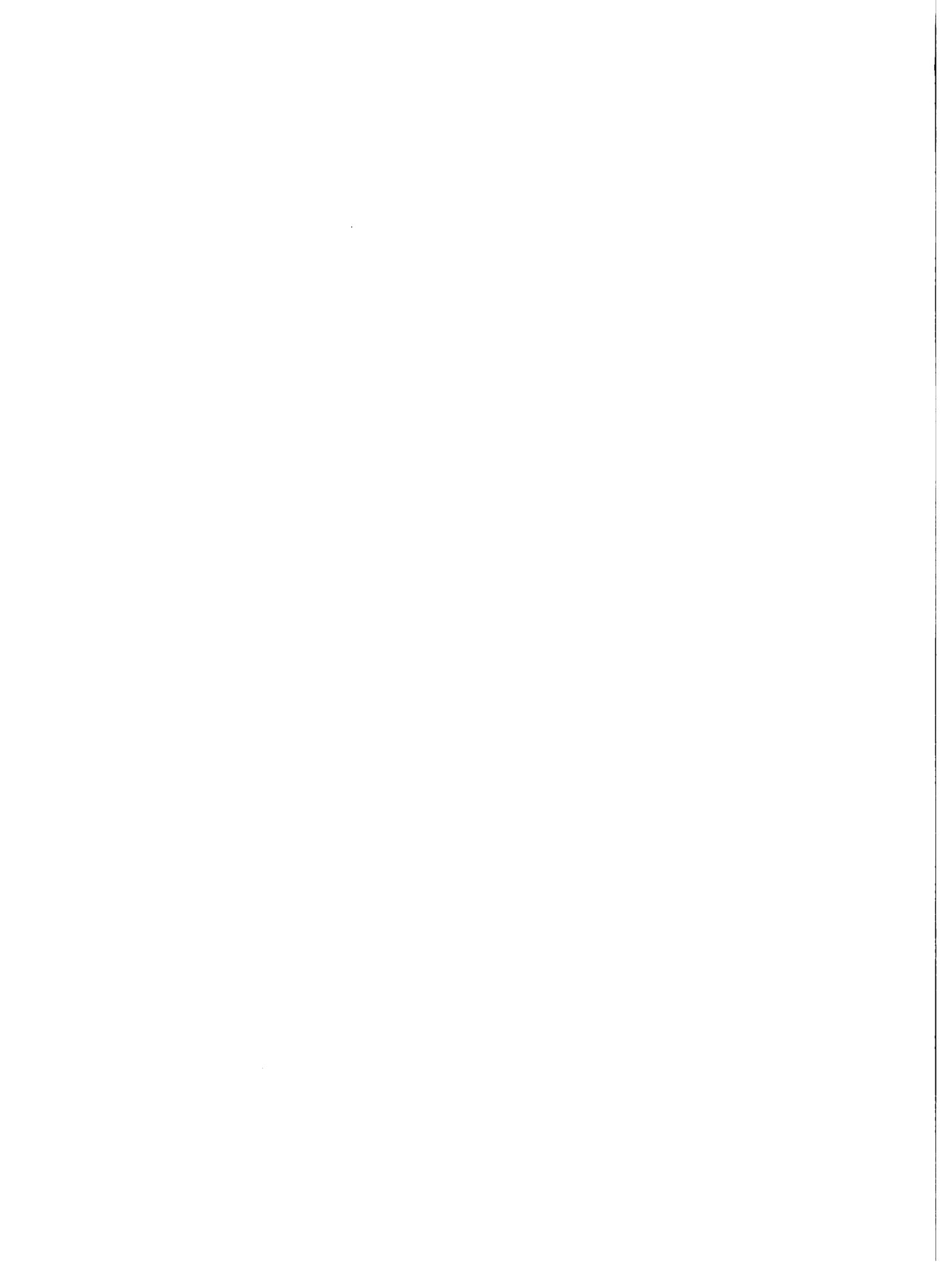
El esquema organizativo que se propone es uno de los tantos arreglos que se puede plantear, respetando las competencias señaladas en la sección anterior. El que se presenta aquí sigue, aunque quizás exagerando un poco, la política de simplificación y desburocratización.

- i. Con relación a la competencia señalada en el numeral 2.2 (a) sobre la dirección de la política

---

<sup>38</sup> Isaías Jaime: Algunas observaciones sobre el rol que debe desempeñar el MAB en el Desarrollo Rural. IICA. San Salvador, mayo de 1990.

<sup>39</sup> Un trabajo más concluyente sobre estos aspectos, referirse al (32) aunque las apreciaciones contenidas en este punto siguen siendo válidas.



agropecuaria, la intervención del Señor Ministro de Agricultura y Ganadería en la conducción de la política económica y social, especialmente en el seguimiento y evaluación de los programas económicos, será cada vez más importante en los foros de decisión del gobierno.

Para esto las unidades de captación y manejo de información, análisis y asesoramiento serán fortalecidas incorporando personal calificado. Se debe prestar mayor atención a los aspectos macroeconómicos, de comercio exterior y de la inversión. La única garantía de asegurar un asesoramiento oportuno y técnicamente confiable es a través de la organización y fortalecimiento de la UAP, dentro de OSPA.

La Unidad de Análisis en política económica y sectorial (UAP), debe encontrarse representada en los grupos técnicos permanentes o eventuales donde se trate propuestas de decisión al gobierno sobre los aspectos mencionados. La OSPA debe aprovechar todas las modalidades de trabajo posibles para potenciar su capacidad operativa; así, debe continuar con formas ya practicadas como son los convenios con organismos internacionales: caso de los Proyectos Ruta II (BIRF); Proyecto de Fortalecimiento Institucional (PFI)-IICA-MAG-BID; Proyecto de Evaluación de la Reforma Agraria (PERA), AID; etc., tratando de especializar la cooperación de los proyectos para evitar dispersión de esfuerzos y atención a áreas que ya no son de prioridad en la Estrategia de Gobierno.

Es deseable que la OSPA, utilizando financiamiento de las fuentes cooperantes, amplie sus relaciones hacia las instituciones públicas y privado que trabajan en sistematización y análisis sobre la evolución de la realidad salvadoreña, especialmente en los campos económicos y agropecuario. Entre las instituciones públicas se puede mencionar al Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social, Ministerio de Economía, Banco Central de Reserva; y entre las privadas a la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES). Entre otras formas de trabajo a desarrollar se puede señalar la realización de estudios conjuntos, o encargar los estudios: servicios compartidos de banco de datos, de centros de documentación especializados en política económica, etc.



Además del manejo de la información y el asesoramiento sobre la coyuntura económica y social, la OSPA debe conducir, bajo cualquier forma de trabajo (convenios, contratos, con instituciones propias del sector, otras del sector público y privadas), estudios de la evolución histórica-estructural del Sector Agropecuario y la proyección de escenarios en el mediano y largo plazo. La sistematización de la información de esta naturaleza permitirá mantener actualizado un conjunto de indicadores económicos y sociales para identificar los avances del desarrollo económico y social.

El sistema de estadística sectorial debe ser fortalecido con los equipos necesarios, especialmente vehículos, para mejorar la calidad y oportunidad de la captación de información. OSPA debe conducir la captación y sistematización de información selectiva de los aspectos macroeconómicos, de comercio exterior, legal y de otra índole para evaluar en forma integral la coyuntura económica y del Sector.

La OSPA debe conducir el establecimiento de los sistemas de información computarizados (banco de datos), de proyectos de cooperación internacional y proyectos de inversión pública sectorial. Así mismo, iniciar con la cooperación internacional el establecimiento de un "banco de oportunidades de inversión privada para el sector agropecuario, en la perspectiva de un sistema de promoción de inversiones para el sector agropecuario".<sup>40</sup>

La función de difusión de la política agropecuaria y sus logros requiere ser fortalecida, tanto entre los funcionarios y trabajadores del sector público agropecuario, como entre el resto de la población nacional.

El Consejo Consultivo Agrario Nacional (CCAN) no sería compatible con la estrategia de reactivación y desarrollo agropecuario. El Consejo Consultivo Agrario Sectorial (CCAS) podría mantenerse para cumplir las funciones de evaluar los resultados de la aplicación de la estrategia y para presentar las argumentaciones de las modificaciones o variaciones de decisiones de gobierno con el fin de internalizar en los directivos del sector público agropecuario

---

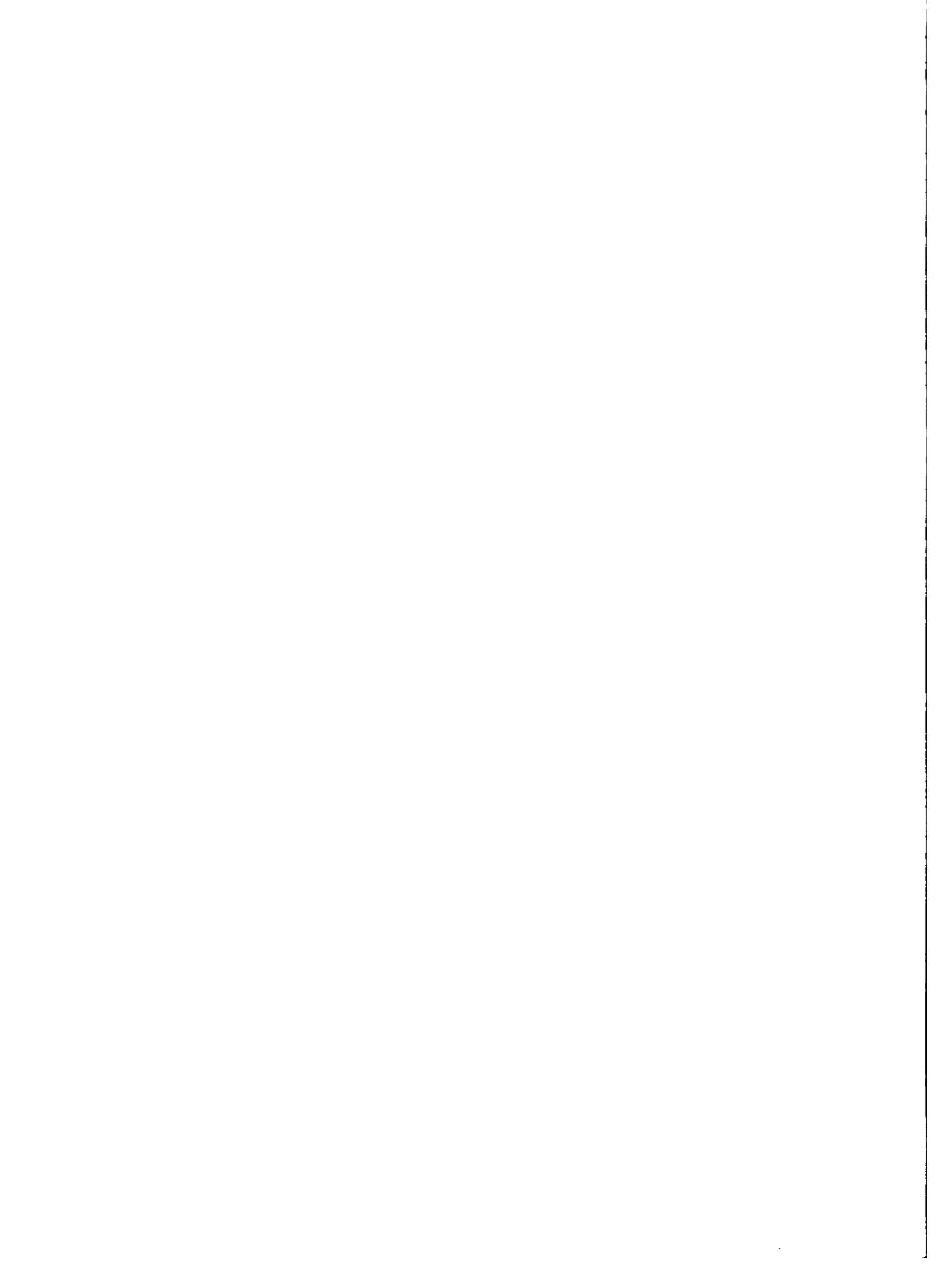
<sup>40</sup> Hedrano Héctor, Análisis del Impacto Socio-Económico para El Salvador de los Proyectos Agroindustriales y Comercialización. IICA, San Salvador, marzo de 1980.



las intenciones de la política económica y social del gobierno. Las reuniones deberán ser cada dos meses, con agenda documentada entregada con anticipación, y la secretaría técnica será ejercida por la OSPA. Los asuntos de carácter presupuestal deben ser tratados en otro tipo de reuniones bajo la conducción del Señor Viceministro. Además de los despachos del Ministro y Viceministro, las unidades estructuradas para cumplir la competencia 2.2 (a), serían la Oficina Sectorial de Planificación Agropecuaria (OSPA), la actual Dirección General de Economía Agropecuaria, debiendo depender esta de OSPA, y otros departamentos como el de comunicaciones.

- ii. Las funciones que se refieren a la estructura y régimen de tenencia de la tierra serían asumidas por el actual Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria (ISTA) y FINATA, pero buscando una integración de ambas instituciones independientemente de sus compromisos en la Fase I y III de la Reforma Agraria.
- iii. La competencia sobre la normatividad legal y acciones sobre los recursos naturales sería ejercida por una unidad centralizada en base a los actuales Centro de Recursos Naturales y la Dirección General de Riego y Drenaje.
- iv. Las competencias sobre la normatividad de insumos, productos y de regulación de las actividades de producción agrícola y pecuaria serán ejercida por una unidad centralizada en base a la actual Dirección de Defensa Agropecuaria.
- v. La competencia, en lo que se refiere a la investigación y extensión de las actividades agrícola y pecuaria y agroindustrial, sería asumida por una nueva unidad en base al actual Centro de Tecnología Agrícola (CENTA), Centro de Desarrollo Ganadero y la Dirección de Desarrollo Rural. Hay una ley elaborada, con los estudios de base correspondientes (MAG-IICA), que será enviada a la Asamblea Legislativa, proponiendo un CENTA autónomo, integrando a extensión que tendrá competencia, tanto en las actividades agrícolas como ganadera y forestal.

Para prevenir los posibles problemas de orden técnico y administrativo, que normalmente surgen en estos procesos, el Ministerio procederá a organizar el sistema de extensión antes de formalizar la



integración de ambos servicios en un organismo autónomo.

- vi. La competencia sobre la Pesca seguirá siendo asumida por el actual Centro de Desarrollo Pesquero (CENDEPESCA), aunque se requerirá una definición más clara de su rol y posible conversión en una Fundación de Fomento de la Pesca.<sup>41</sup>
- vii. La competencia sobre los servicios de banco de fomento será ejercida por el actual Banco de Fomento Agropecuario, aunque este organismo deberá ser sometido a un amplio proceso de reestructuración.
- viii. Como unidades centralizadas de apoyo se creará una Dirección General de Operaciones (DGO), donde estarían adscritos los centros operativos (Sanidad, Pesca y Recursos Naturales) y extensión e investigación, hasta que se defina la propuesta de crear un Organismo Autónomo para estos servicios. De esta Dirección de Operaciones dependerá la Gerencia Administrativa y Financiera del Ministerio de Agricultura y Ganadería.

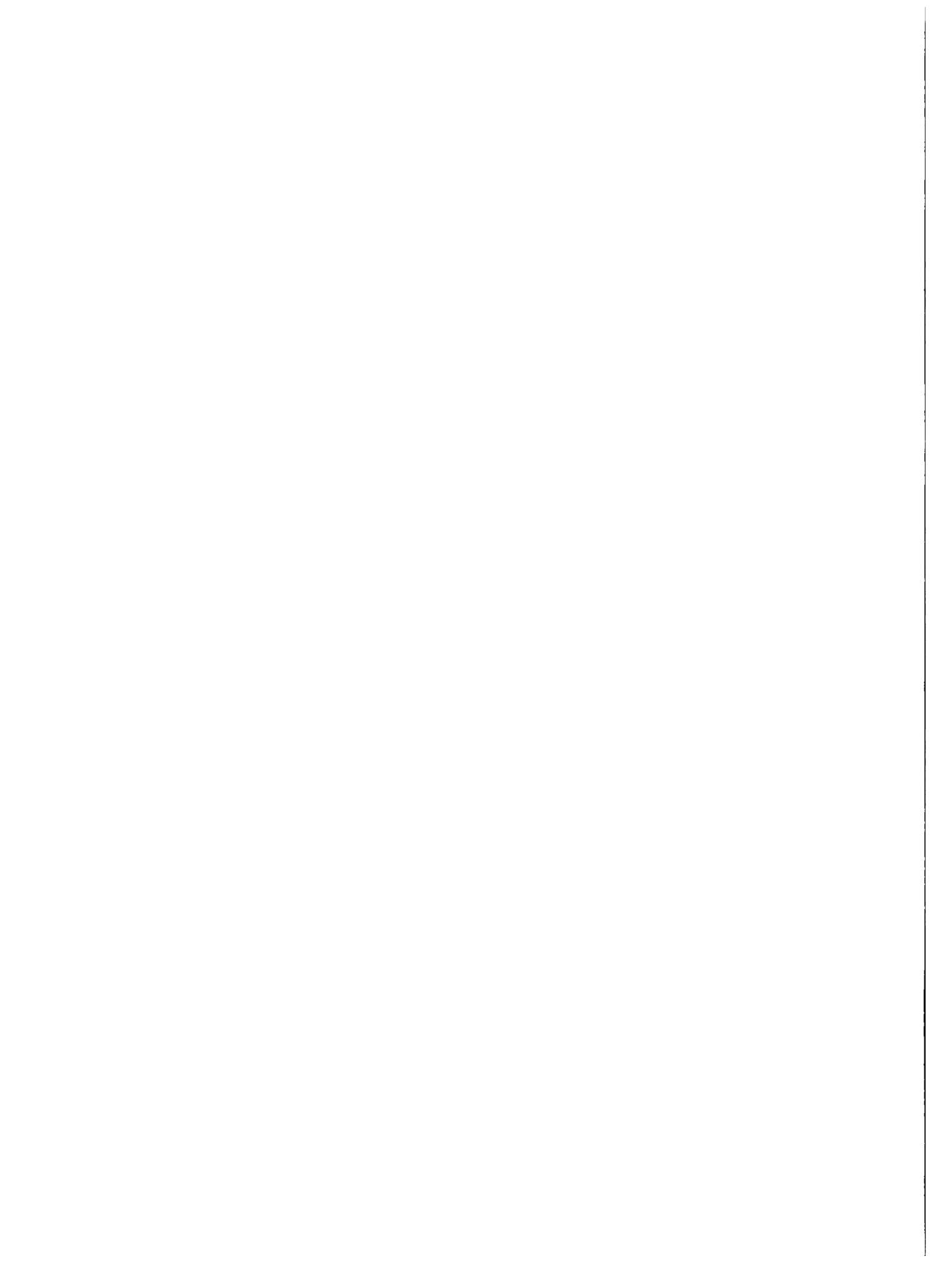
Todas estas Unidades necesitarán incrementar su personal profesional calificado y elevar el nivel técnico del personal de apoyo, aunque la nómina actual del Ministerio de Agricultura y Ganadería tendrá que reducirse. El problema de los niveles de sueldos y salarios debe ser estudiado atentamente, pues en situaciones como la actual, será un factor que influya en forma determinante en la eficiencia del trabajo. Debería estudiarse la posibilidad de incrementar los ingresos propios del Ministerio y lograr la autorización para su utilización directa en la adquisición de bienes y servicios para mejorar la calidad y eficiencia de las operaciones. La búsqueda de la cooperación internacional será bastante selectiva y es preferible utilizarla cuando realmente sea posible tener las contrapartes nacionales en forma permanente.

El esquema de estructura organizativa expuesto resume en parte las recomendaciones hechas en su informe de diagnóstico por el Consultor de UNAT-RUTA II y los que se vienen realizando a través del IICA para reorganizar los servicios de investigación y extensión.

A la fecha de redacción de este informe está en vías de implementación esta nueva organización.

---

<sup>41</sup> 1000 (33).



### 3. EL MANEJO DE LA POLITICA MACROECONOMICA Y SECTORIAL Y LA PLANIFICACION A CORTO Y MEDIANO PLAZO.

#### a) Principales restricciones

La Política Agropecuaria se interpreta como el conjunto de medidas implementadas a través del Sector Público mediante las cuales se busca inducir el comportamiento de los individuos, empresas, organizaciones, cooperativas, gremios, instituciones o cualquier otro agente activo a fin de lograr determinados objetivos en el marco de la estrategia para el desarrollo del sector. Es un proceso, y no una o varias acciones, que abarca las siguientes etapas: formulación, aprobación, instrumentalización, ejecución, control, evaluación y ajustes (retroalimentación). Todas estas etapas son continuas y dependientes unas de otras.<sup>42</sup>

El rol de MIPLAN y OSPA dentro del proceso descrito no ha estado debidamente normado y el problema radica en la falta de un marco orientador y coherente para el conjunto de todas las instituciones del sector público agropecuario. Esto se desprende de las actuaciones de las instituciones (centralizadas y descentralizadas) del Ministerio de Agricultura y Ganadería en cuanto su desenvolvimiento y cumplimiento de los objetivos del Plan quinquenal 1985-1989, los cuales fueron desvirtuados en su esencia.

Al respecto se ha señalado lo siguiente:

"En la fase de instrumentalización no se ha dado un intercambio de roles entre MIPLAN y OSPA. La creación de instrumentos ha seguido un curso errático, determinado por las actividades de MIPLAN en ese terreno. Los pocos proyectos de inversión y los programas de producción y de servicios puestos en práctica durante la década de 1980 han sido preparados en OSPA, con poca intervención de MIPLAN. Esto no constituye una definición de roles dentro de un sistema de planificación articulado. Pero lo cierto es que a estas alturas no están definidas las responsabilidades de los distintos componentes del Sistema Sectorial de Planificación (SSP) en la instrumentalización de la política. En consecuencia, en un determinado momento es posible constatar que hay múltiples instituciones transformando ideas de inversión, relacionadas con proyectos de distintos sectores, regiones, municipios, etc. En el caso propio del

---

<sup>42</sup> Montes Ureña E. Evaluación de la Política Agrícola de El Salvador en los últimos 10 años. UNAT-RUTA II. San Salvador, mayo de 1990.



Ministerio de Agricultura y Ganadería, hay muchos proyectos para muchos propósitos similares, lo cual sugiere que el esfuerzo de estudio en esas áreas no está claramente priorizado. Esto claramente justifica una revisión crítica para tratar de mejorar en eficiencia y sobre todo en priorización en base a ventajas diferenciales potenciales del país".

"En la etapa de ejecución también ocurren circunstancias propias de un proceso desarticulado. No existe unidad de criterios en cuanto a roles en importantes campos de la política. Por ejemplo, existen las regiones y los organismos ejecutores que actúan descoordinados; en el caso del cultivo del café, el INCAFE hacía mucha labor que es propia del Instituto Salvadoreño de Investigación del Café (ISIC); en el caso de la Reforma Agraria, junto con subrayar sus limitaciones y logros; el Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria (ISTA) y FINATA, no reúnen los requisitos necesarios para subsistir a una política campesina destinada a la erradicación de la pobreza rural, en donde el Ministerio de Agricultura y Ganadería y OSPA específicamente muy poco o nada intervienen. En todo caso, la continuidad de esas situaciones refleja, en el fondo, un deterioro de los criterios de integración sectorial en los cuales se basó la creación del sector público agrícola. En su oportunidad ello se reflejará en la ejecución de la política".

"Los logros en materia de control, evaluación y ajustes de la política agrícola, son limitados en extremo. Aunque existe el Programa Evaluativo de la Reforma Agraria (PERA), éste se hace bajo condiciones amplísimas, que diluyen la eficiencia de los propósitos de la evaluación. No se cuenta con un sistema de flujo de información para medir con oportunidad y sobre una base sistemática, los productos de la política y de los programas más importantes. Las instituciones y las diferentes dependencias del Ministerio de Agricultura y Ganadería se muestran más interesadas en el avance físico de sus proyectos y de la ejecución presupuestaria que de la medición de los resultados de sus actividades sobre los objetivos de la política. En realidad, no se dispone de datos básicos para evaluar los resultados de la política a nivel de grupos de beneficiarios, ni de un sistema para recolectarlos, excepto las recientes evaluaciones de PERA en el sector reformado. Es más, no parece haber un criterio acerca de cuáles datos serían indispensables para estos propósitos. Las evaluaciones realizadas hasta hoy manifiestan un nivel de generalización que excede los límites aceptables para introducir ajustes en la política. Además, acentúan en forma desproporcionada el



desempeño de las instituciones per se, en vez de los efectos de ese desempeño en el terreno".

"Debido a estas deficiencias la política agrícola formulada por el Ministerio de Agricultura y Ganadería, no siempre ha constituido el mejor respaldo para la toma de decisiones. Esto tiene que ver con otro aspecto importante sobre el cual no existen definiciones precisas, como es la participación del sistema sectorial de planificación en la toma de decisiones. En teoría, el CCAS constituye el foro de decisiones más importantes en el Sector Público Agropecuario (SPA). Esto abre grandes posibilidades a una influencia importante de OSPA en la orientación de tales decisiones, aunque no necesariamente para MIPLAN. Pero el CCAS no ha funcionado en forma regular, transfiriéndose el nivel decisonal más importante al Despacho del Ministro de Agricultura. En la medida que las Unidades de Planificación de las dependencias del MAG carecen de influencia, sea por pobre iniciativa, falta de agresividad, o simplemente porque no se les consulta, las decisiones a nivel de Directores o Gerentes Regionales, pueden desviarse de la política aprobada".

"Todas las circunstancias señaladas están asociadas con las dificultades originadas en la desarticulación del Sistema Sectorial de Planificación (SSP). Como es de esperarse, esta situación se proyecta al ámbito de la política agrícola en sus diferentes fases, generando una serie de restricciones".<sup>43</sup>

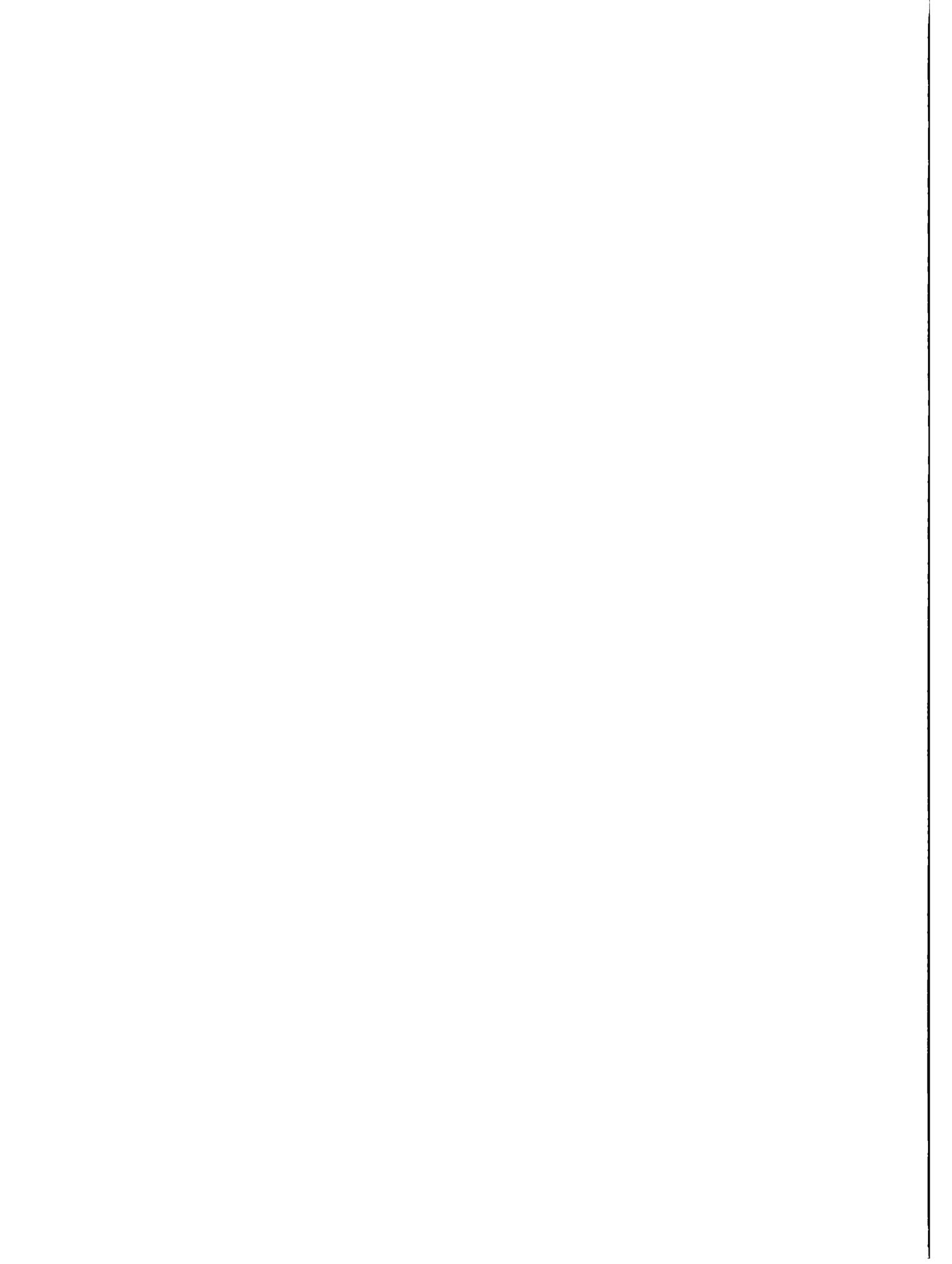
Otras restricciones no dejan de ser importantes en la formulación y demás fases de la Política Sectorial. Entre ellas se pueden mencionar:

- Falta o insuficiencia de información básica.
- Insuficiente conocimiento de la estructura de la economía rural.
- Falta de estudios actualizados y específicos sobre empleo e ingresos rurales, el acceso a los insumos y bienes de capital, el sistema alimentario y sobre la racionalidad en el uso de los recursos naturales (agua, suelo, bosques).

Se han logrado avances en el entendimiento e instrumentación de mecanismos para superar muchas de estas restricciones en el último año (1989/1990), pero

---

<sup>43</sup> Op.Cit. pp. 38-40.



no hay dudas de que todavía persisten la mayoría de estos problemas, lo cual está indisolublemente ligado a la estructura del sector público salvadoreño que no ha sufrido cambios significativos en su filosofía y organización.

b) El Rol de OSPA en el manejo de la Política Agropecuaria y Planificación.

Es imprescindible que se reconozca que lo esencial del rol de la OSPA es el asesoramiento para la toma de decisiones. Este principio debe orientar el proceso de generación de los productos de la OSPA en cualquiera de los tres aspectos de su rol:<sup>44</sup>

- i. Asesorar al Señor Ministro de Agricultura y Ganadería en el diseño y seguimiento de la política económica y la evaluación de impacto en el Sector Agropecuario.
- ii. Asesorar en la formulación de las políticas sectoriales y orientar la elaboración de los programas y proyectos correspondientes, realizando el seguimiento y evaluación de impacto necesarios.
- iii. Contribuir a la simplificación de la normatividad legal y reglamentaria sobre los recursos naturales, propiedad y tenencia de la tierra, insumos, producto y actividades del sector.

Para lograr esto se deberá sistematizar la información de los productos de carácter repetitivo, desarrollar esquemas de análisis y establecer mecanismos y modalidades de asesoramiento oportuno y adecuados. En general, para todos los productos se deberá tener información sistematizada. El análisis incluirá, especialmente en el caso del primer aspecto del rol, además de la coherencia interna con la estrategia de desarrollo económico y social y en particular la del Sector, el análisis de la viabilidad con relación al proceso político, económico y social y con las capacidades institucionales necesarias para poner en práctica las decisiones.

Para verificar el cumplimiento del rol de la OSPA se debería utilizar, como principal medida, la cantidad de participaciones en la adopción de decisiones en cada uno

---

<sup>44</sup> *Parados Jalas: Propuesta para adecuar a la OSPA el nuevo rol del Ministerio de Agricultura y Ganadería.* (IICA-PP1). San Salvador, mayo de 1990.



de los tres aspectos, con relación al total de decisiones adoptadas en un periodo dado. La participación institucional de la OSPA para el primer aspecto, y conjuntamente con las unidades de planificación institucional para los otros dos aspectos, será considerado como un mejor desempeño en el cumplimiento de su rol.

Las relaciones de la OSPA con las instituciones públicas y privadas vinculadas a su rol serán estables y de mutua conveniencia. Es fundamental que se mantengan las relaciones en el mayor nivel de confianza entre quienes ocupen los cargos del Ministro de Agricultura y Ganadería, MIPLAN y el Director Técnico de la OSPA.

La solvencia técnica de los profesionales de la OSPA y su trabajo en equipo deben constituir la clave para conseguir el liderazgo y autoridad técnica dentro del Ministerio.

En lo que sigue, la síntesis de la problemática ha sido desarrollada bajo este marco, y la propuesta de organización que se incluye en el capítulo siguiente, se debe considerar como una imagen de una situación deseada que sólo podría ser alcanzada progresivamente si se dan las condiciones favorables. De hecho este proceso ya ha comenzado.

i. Sobre el Asesoramiento en el Diseño y Seguimiento de la Política Económica y la Evaluación de Impacto en el Sector Agropecuario.

La OSPA recién se encuentra en proceso de constituir una capacidad operativa para ejercer las funciones básicas que corresponden a este primer aspecto de su rol. A través del Proyecto de Fortalecimiento Institucional del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG-IICA-BID) se han contratado, entre abril y julio de este año a dos economistas y un consultor internacional que operan en la práctica como una Unidad de Análisis de Política, pues ésta todavía no existe, y carecen de los recursos y del personal suficiente para abordar todo el trabajo que se requiere.<sup>45</sup> (ver cuadro 3).

Es importante organizar una UAP integrando las personas y unidades especializadas en Análisis de Política (caso de la Unidad de Banda de Precios) que hacen trabajos similares y no siempre coordinados.

---

<sup>45</sup> Idem (8).



Un problema que todavía persiste para realizar un trabajo ejecutivo es la dificultad de conseguir información en instituciones como el Ministerio de Economía, MIPLAN, Banco Central de Reserva y Ministerio de Hacienda. Todas siguen el mismo patrón restringido del pasado en cuanto a suplir información oportuna y confiable.

Los instrumentos y metodologías utilizados para la formulación y evaluación de políticas están contemplados en el plan de trabajo del Área de Análisis de Política (PFI) (ver anexo 3) que serían, en efecto, los previstos en una UAP organizada (ver anexo 2).

ii. Sobre el Asesoramiento en la Formulación de las Políticas Sectoriales y la Elaboración de los Programas y Proyectos correspondientes.

Las características de la situación correspondiente a este segundo aspecto del rol de la OSPA, se agrupan en cuatro áreas: Políticas Sectoriales y Programas, Proyectos de Inversión, Cooperación Internacional y Presupuesto Público.

- En el área de programas sectoriales, se ha informado sobre la realización de varios perfiles de proyectos, la elaboración de una memoria anual de labores del Ministerio, propuesta de lineamientos para un modelo de transferencia de tecnología y asistencia técnica, el plan operativo anual, elaboración de un informe sobre superficie y producción y café de la cosecha 1989-1990, y asesoramiento eventual al Señor Ministro. Se cuenta con dos ingenieros agrónomos, un economista y un licenciado en sociología como personal profesional. No se dispone de información sistematizada de las variables y aspectos del área. Las relaciones con las unidades de planificación institucional (UPIS) son circunstanciales y podrían ser mejoradas. Debe aclararse también que el PAO es realizado tradicionalmente como un ejercicio numérico que ajusta las cifras de un año a otro sin mayores consideraciones, llegando a ser extenuante por la cantidad de cuadros estadísticos en los que nadie confía. Además, esto absorbe varios meses de trabajo del personal de las UPIS que no reciben ninguna orientación o metodología para



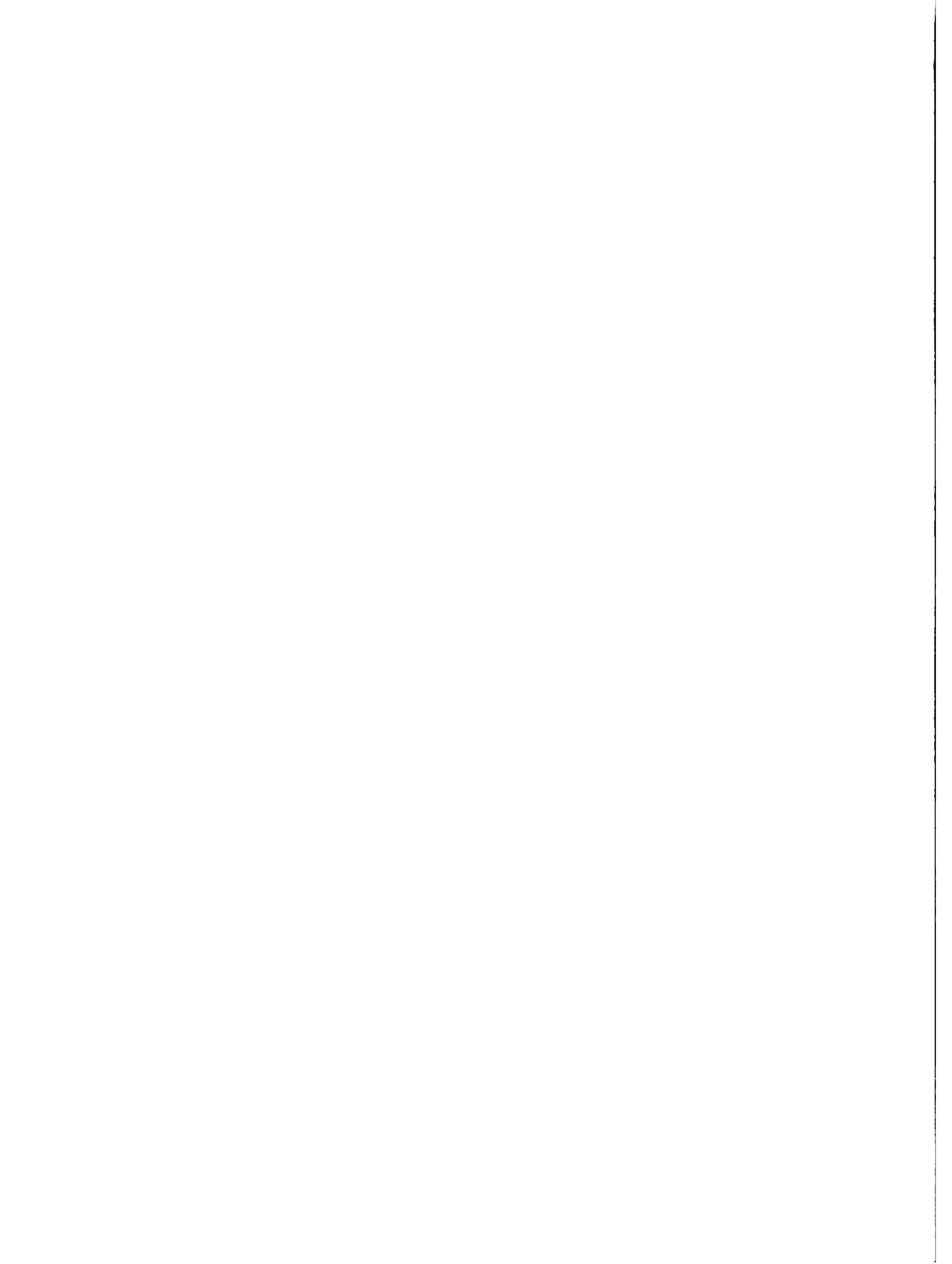
preparar un documento homogéneo y más bien indicativo de las acciones del sector.

Un caso especial es el Proyecto de Planificación y Evaluación de la Reforma Agraria (PERA), constituido desde 1980, financiado por USAID y fiscalizado por la Secretaría Técnica del Financiamiento Externo (MIPLAN). Cuenta con diez Ingenieros Agrónomos, cuatro Licenciados en Economía, un Licenciado en Sociología, un Doctor en Ciencias Jurídicas y un Contador. Se cuenta con información técnica sistematizada y en parte computarizada; la información legal está ordenada. Es uno de los clientes más importantes del Centro de Cómputo de la OSPA. presta servicios de información a todas las entidades que la solicitan. Los métodos de seguimiento y evaluación son rigurosos y confiables.

Durante 1989 el PERA ha concluido diversos estudios iniciados anteriormente y comenzó a realizar otros dentro de su función de evaluación permanente. Entre ellos se puede mencionar: Encuesta Nacional del Sector Agropecuario. Encuesta sobre uso y tenencia de la Tierra. VIII y IX Evaluaciones Anuales del Proceso de Reforma Agraria, Estudio del Modelo Experimental de Adjudicación Individual, Estudio de la Situación Autogestionaria del Primer Grupo de Cooperativas. Así mismo, participa en diversos grupos de trabajo, ejerce la Coordinación Ejecutiva del Comité Técnico para el estudio de la Reactivación y Seguimiento del proceso de la Reforma Agraria (COMTECRA), y presta asesorías específicas.

La Reforma Agraria es el único programa sectorial al cual se le está realizando seguimiento y evaluación de impacto. Recientemente se ha anunciado el retiro del apoyo de USAID.

- Los estudios de pre-inversión y definitivos son realizados mediante contratos con empresas consultoras privadas. Al respecto, la Unidad de Proyectos participa en dar opinión sobre los proyectos orientados al sector privado o público, en los niveles de estudio en que se encuentran: perfiles, prefactibilidad, factibilidad y definitivos. Asimismo, se participa en el seguimiento de la ejecución,



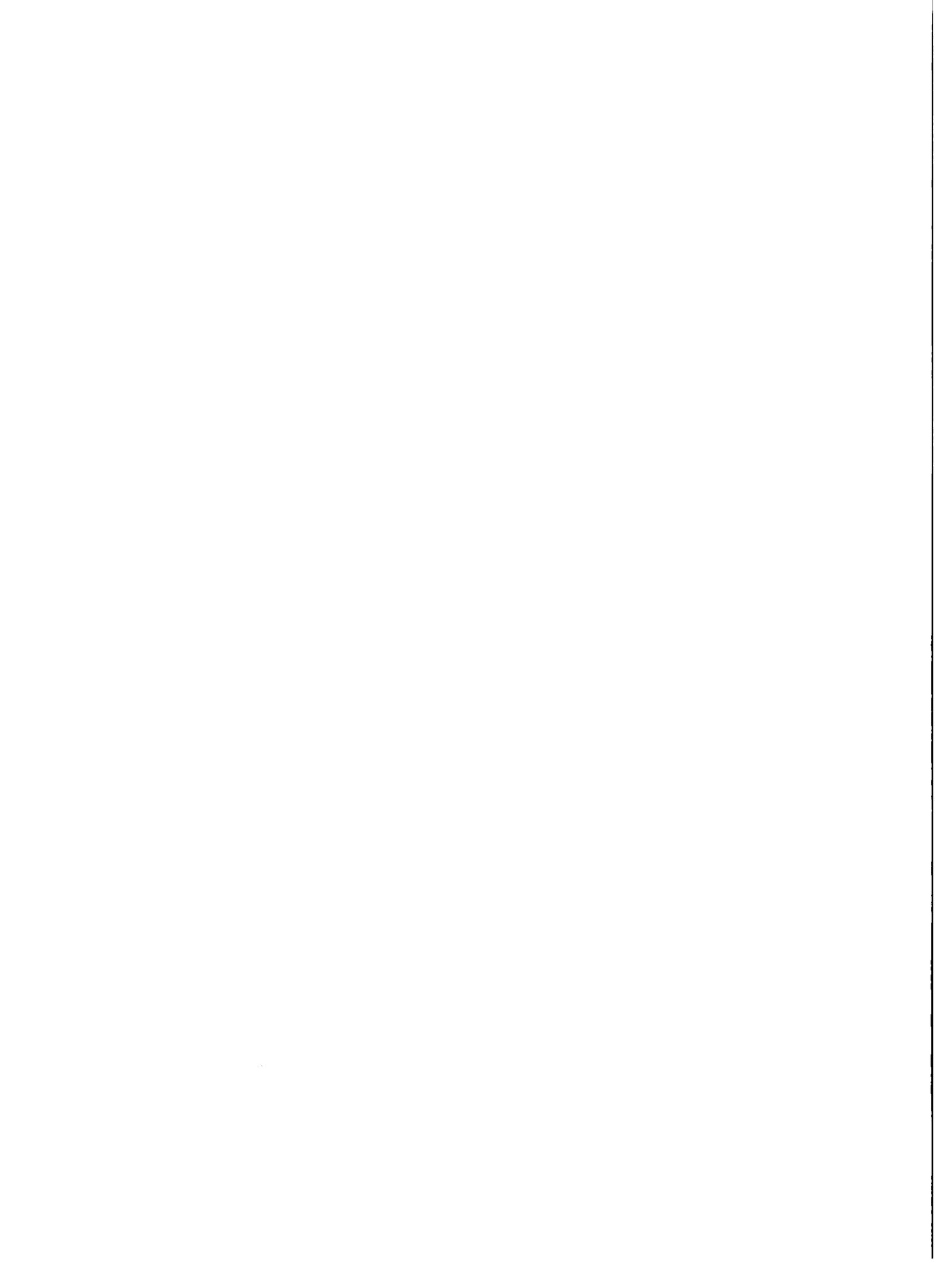
aunque en forma muy precaria. Esta participación se realiza bajo el mecanismo de Comités de Proyectos, integrado por funcionarios respresentantes del Fondo Salvadoreño para Estudios de Pre-Inversión (FOSEP-BID), MIPLAN, OSPA y la Unidad Ejecutora correspondiente. En el Presupuesto Extraordinario para la Reactivación Económica - PERE 1990, se incluyen 20 proyectos pero la mayoría de ellos no son de inversión para formación bruta de capital. El seguimiento de estos proyectos lo realiza la Oficina Coordinadora de Proyectos MAG-AID de la OSPA (OCOPROY). Se está dando seguimiento a la ejecución de dos proyectos de riego financiados por el BID y el BCIE incluidos en el Presupuesto 1990, y a la elaboración de doce estudios financiados por FOSEP-BID, orientados principalmente para inversión privada. El seguimiento es realizado por dos Licenciados en Administración de Empresas.<sup>46</sup>

Ha sido contratada como contraparte del PFI una Licenciada en Administración de Empresas con Maestría en Proyectos y un Consultor Internacional. Asimismo, se asignaría a esta área a 2 Ingenieros Agrónomos y un Licenciado en Economía. No se cuenta con sistemas computarizados para manejar la información de los proyectos de inversión, tanto los orientados al sector privado o público. No existen relaciones adecuadas de comunicación con el Área correspondiente de MIPLAN y de las UPIS.

En esta área opera también el componente de Planificación del Proyecto Manejo de Aguas financiado por USAID, que desarrolla cuatro actividades: El establecimiento de una base de datos de variables sectoriales y económicas; estudios sobre la producción y comercio exterior de productos no tradicionales bajo riego; estudios para mejorar la legislación del uso del agua, y estudios especiales (Diagnóstico de la Situación del Riego en El Salvador): Política Nacional de Riego; Política de Diversificación Agrícola (de la Agricultura Bajo Riego). Se cuenta con dos Licenciados en Economía, un Ingeniero de Sistemas, un

---

<sup>46</sup> Idem (32).



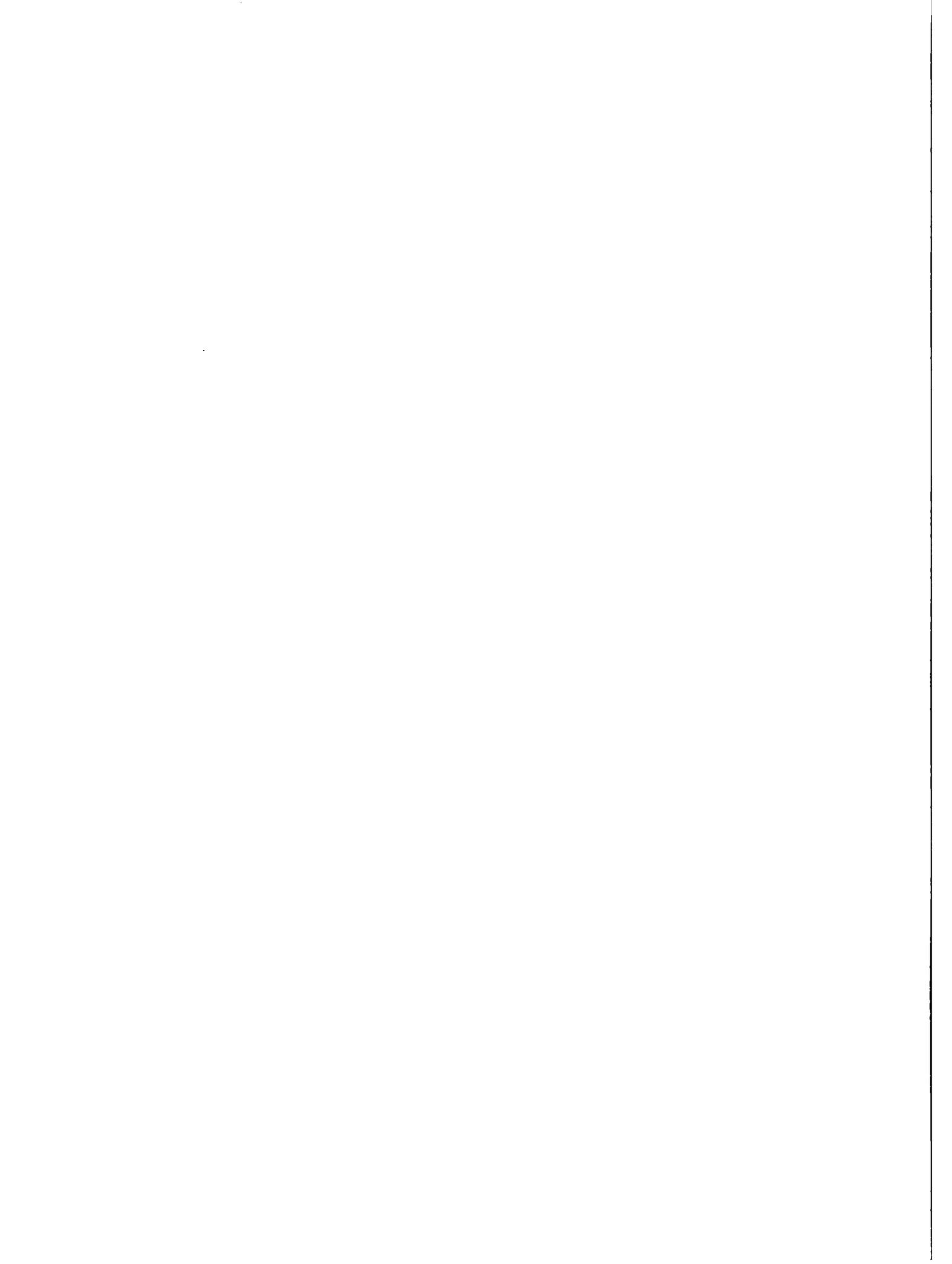
Ingeniero Civil, y participan también un Licenciado en Economía y un Ingeniero Agrónomo con Maestría en Riego de la Dirección General de Riego y Drenaje. En términos generales, en esta área se requiere precisar los alcances responsabilidades.

- Se está realizando el seguimiento a 34 proyectos de cooperación internacional en ejecución; el seguimiento lo realizan una Licenciada en Economía, un Licenciado en Administración de Empresas y una Licenciada en Mercadotecnia y Publicidad. Este mismo personal tiene a su cargo las relaciones con no menos de 25 fuentes cooperantes y administradoras y más de 20 unidades ejecutoras. Se tramitan generalmente alrededor de 180 acciones de capacitación internacional anualmente en sus diferentes modalidades; labor desempeñada por dos Licenciadas en Trabajo Social. No se cuenta con sistemas de información computarizada. Se estima que en esta área se tramita la mayor parte de la correspondencia que ingresa a OSPA. El Comité de Becas no se estaría reuniendo con la frecuencia prevista.

- En el área de presupuesto se cubre los dos tipos, el ordinario y el extraordinario, pero con diferente nivel de tratamiento. El presupuesto total del Ministerio de Agricultura y Ganadería 1990 asciende a 195,904 miles de colones, distribuidos en grandes ocupaciones (cuadro 15).

Se aprecia que para brindar sus servicios el Ministerio sólo dispone de un poco más del 5% del presupuesto total, pero se debe advertir que aquí se incluyen los gastos de servicios públicos. A su vez esta asignación es financiada en sus dos terceras partes por el presupuesto extraordinario.

Actualmente se participa en el proceso de formulación del presupuesto ordinario y en la revisión de la inversión pública dentro del sector (PRISA) pero no se realiza el proceso de evaluación de la ejecución presupuestal. La situación es muy diferente en el presupuesto extraordinario, en que se participa activamente en la formulación, seguimiento y el proceso administrativo previo a los desembolsos. Esta función ha sido desempeñada por la Oficina



Coordinadora de Proyectos MAG-AID de la OSPA (OCOPROY) desde 1981, creada como enlace entre las unidades ejecutoras, despacho ministerial, AID y MIPLAN a través de la Secretaría Técnica del Financiamiento Externo (a partir de mayo de 1983). Actualmente se da atención a proyectos financiados por otras fuentes externas. El presupuesto ordinario está bajo la responsabilidad de tres Licenciados en Administración de Empresas, y el extraordinario a cargo de cuatro Administradores de Empresas y tres Licenciados en Economía. La información del presupuesto extraordinario está ordenada pero no computarizada.

El USAID no financiará ya a OCOPROY. En esta área es necesario precisar responsabilidades sobre los proyectos de inversión y de cooperación internacional, con las áreas de política, programas y proyectos sectoriales, (ver propuesta de reestructuración capítulo siguiente).

c) Sobre el Apoyo a la Simplificación de la Normatividad Legal y Reglamentaria sobre los Recursos Naturales, Propiedad y Tenencia de la Tierra Agrícola, Insumos, Productos y Actividades del Sector.

En este último aspecto se tratan dos áreas: la primera sobre normatividad legal y reglamentaria de las relaciones del Estado y el Sector Privado, y la segunda sobre la mejora de la eficiencia de los sistemas administrativos de apoyo al interior del Ministerio de Agricultura y Ganadería.

- No se están realizando trabajos de apoyo a la simplificación de la normatividad legal y reglamentaria, con excepción del que se contempla, a través del componente de Planificación del Proyecto Manejo de Aguas, para mejorar la legislación sobre recursos hídricos que permitan superar los conflictos del uso del agua y los que se ejecutan dentro del PFI, que cubrirá una parte de esta problemática (estructura centralizada).
- Se ha iniciado la ejecución del Proyecto de Mecanización de Registros de Personal del Ministerio (PFI), en el cual se podrán conocer las características del personal profesional, técnico y auxiliar. El registro permitirá el diseño de la mejora de los servicios en el área de personal.



entre ellos los programas de capacitación de diferente alcance.

Se cuenta con tres Licenciados en Administración de Empresas en esta área, pero a la vez ellos atienden los aspectos de formulación del presupuesto ordinario. Se ha contratado a un Licenciado en Economía como contraparte dentro del Proyecto PFI y al Consultor Internacional que está elaborando esta problemática institucional, aunque no cubre todos los temas señalados.

d) Servicios de Información (Recolección, Procesamiento y Análisis).

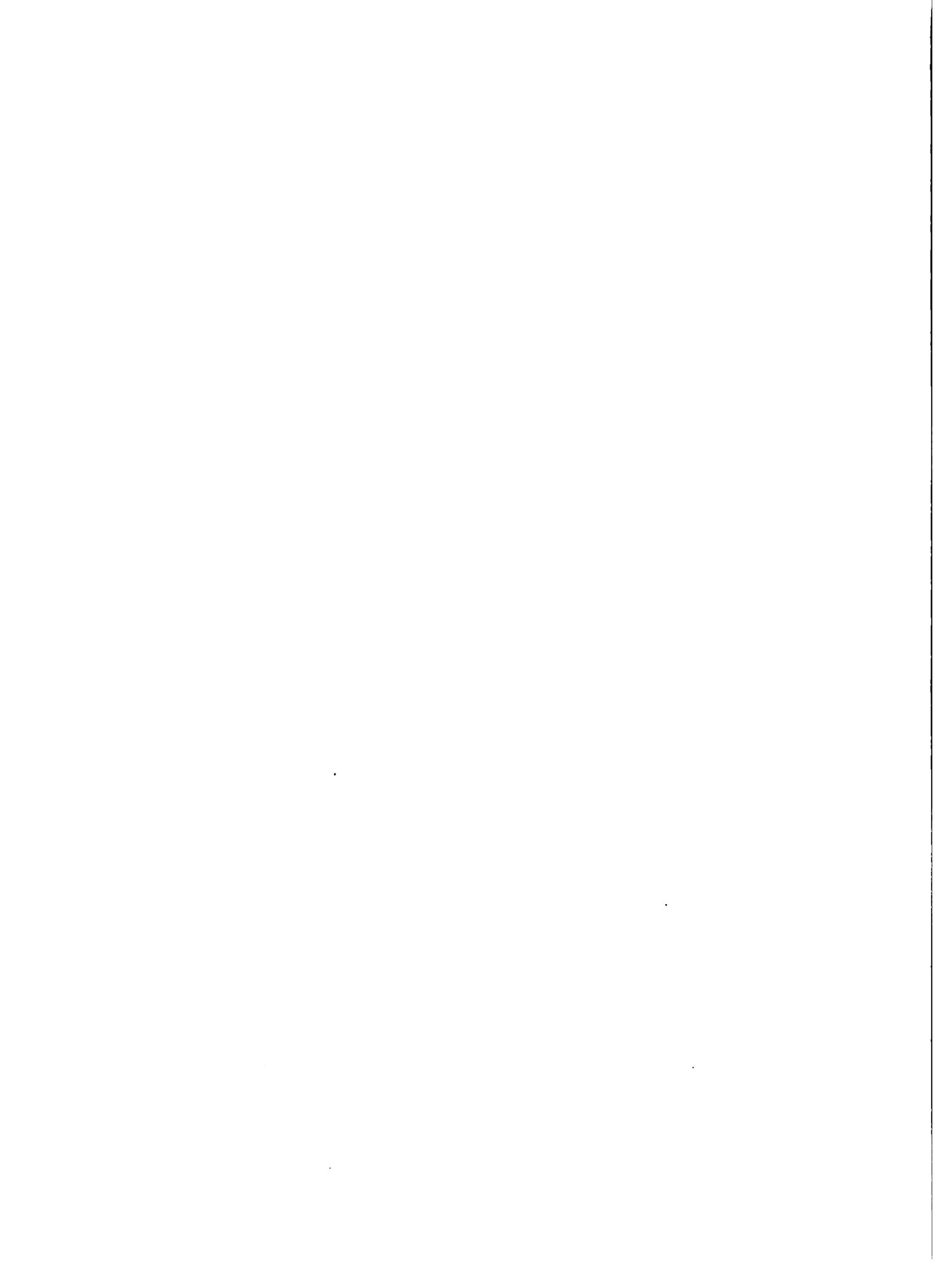
En el Sector Agropecuario hay ocho instituciones que recolectan, procesan y analizan información primaria, las cuales son:

1. Dirección General de Economía Agropecuaria, DGEA.
2. Consejo Salvadoreño del Café, CSC.
3. Instituto Salvadoreño de Investigaciones del Café, ISIC.
4. Centro de Tecnología Agrícola, CENTA.
5. Centro de Desarrollo Ganadero, CDG.
6. Centro de Recursos Naturales, CENREN.
7. Centro de Desarrollo Pesquero, CENDEPESCA.
8. Dirección General de Riego y Drenaje, DGRD.

Además, el Proyecto de Planificación y Evaluación de la Reforma Agraria, PERA, cumple con las mismas funciones, pero el proyecto llega a su fin en diciembre de 1980.

Sobre las instituciones enumeradas se trata en forma resumida, bajo el esquema de matrices, en el anexo 5, donde se incluye el tipo de información que recolectan, procedimientos de recolección, formas de procesamiento y análisis, divulgación y uso en las instituciones públicas y privadas.

A continuación se hacen algunos comentarios sobre la DGEA como la institución que administra la mayor cantidad de información en el sector:

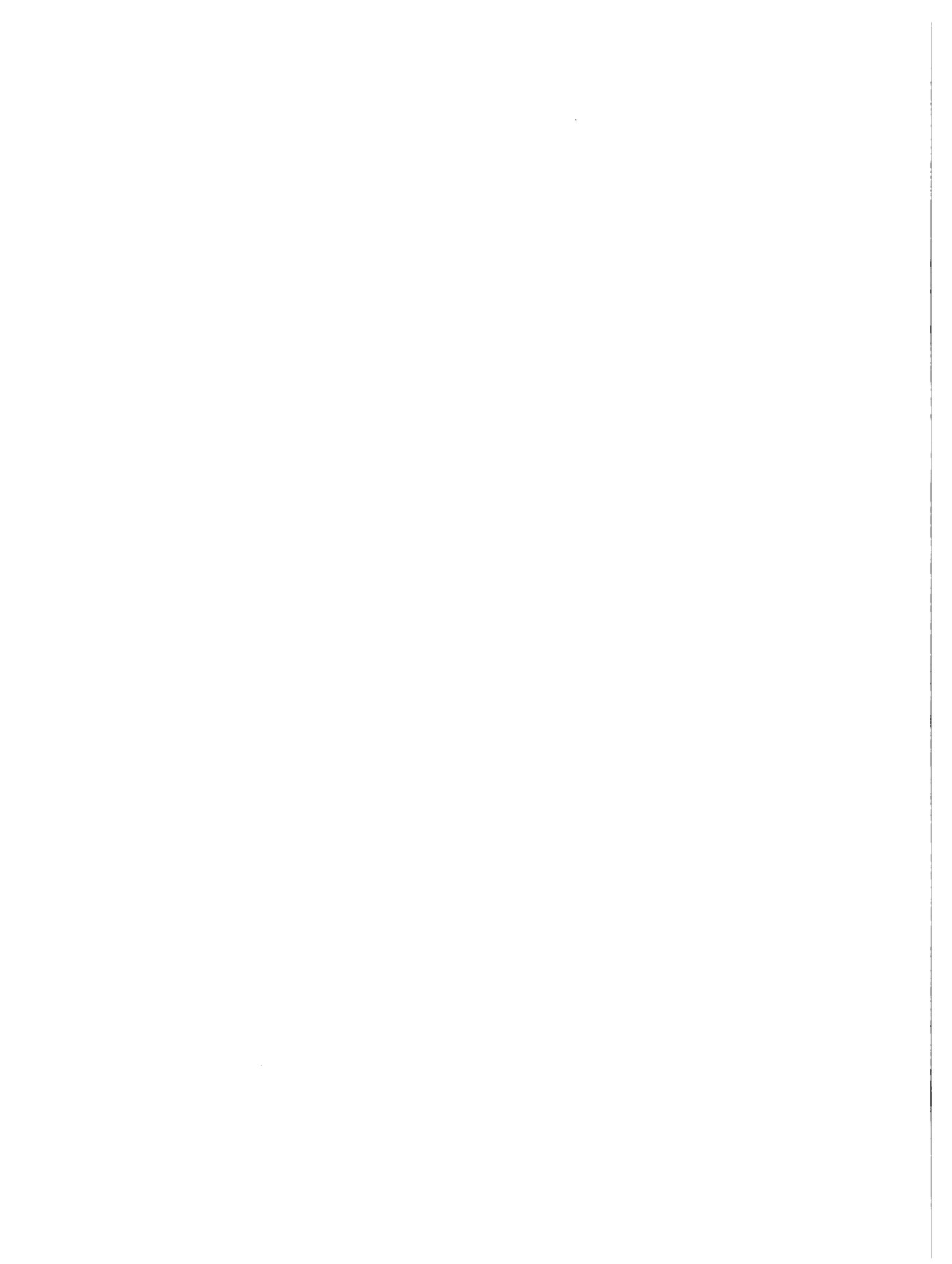


La DGEA recoge información de campo permanentemente mediante encuestas aplicadas haciendo uso de la técnica de Marco Muestral por Probabilidad de Area. La ejecución de las encuestas es realizada por un equipo de enumeradores y reporteros de mercado, en cada uno de los departamentos del país, que visitan continuamente a las personas e instituciones vinculadas a la producción y comercialización agropecuarias, especialmente en relación a los granos básicos y a los productos de exportación.

Para la realización de los Censos y Encuestas se cuenta con manuales detallados que cubren además los procesos de consistenciación, tabulación y control de calidad.

Al interior de la DGEA la División de Estadísticas agropecuarias se ha especializado en la recolección de datos relacionados con la producción agropecuaria, aunque también recoge información relacionada con la comercialización, además de procesarla y analizarla parcialmente. La información sobre producción agropecuaria (recogida por medio de trece encuestas anuales) es abundante y de calidad, pero no es aprovechada adecuadamente. La primera razón para ello es, precisamente, el volumen de la información que se procesa, que requiere de computadoras de gran capacidad. Esto, por una parte, restringe el acceso a la información a aquellos usuarios del centro de cómputo que pueden conseguir que se elaboren programas especiales para tratar la información a la medida de sus necesidades y desanima a potenciales usuarios que podrían desarrollar estudios de interés para el país, como los centros de investigación privados y las universidades. Por otra parte, el procesamiento de la información al ritmo de trabajo del centro de cómputo no siempre coincide con la premura con que se requiere de información coyuntural para la toma de decisiones, pues no existe un mecanismo adecuado para fijar prioridades.

La División de Análisis de Mercado de la DGEA recopila y procesa información del mercado nacional e internacional, especialmente de los productos de consumo básico y los tradicionales de exportación; analiza periódicamente la situación del mercado de estos productos y prepara los balances sobre Disponibilidad-Demanda de productos e insumos. En general, la información sobre precios está disponible oportunamente para la toma de decisiones adecuadas, pero la información sobre volúmenes comerciados y almacenados no tiene cobertura adecuada.



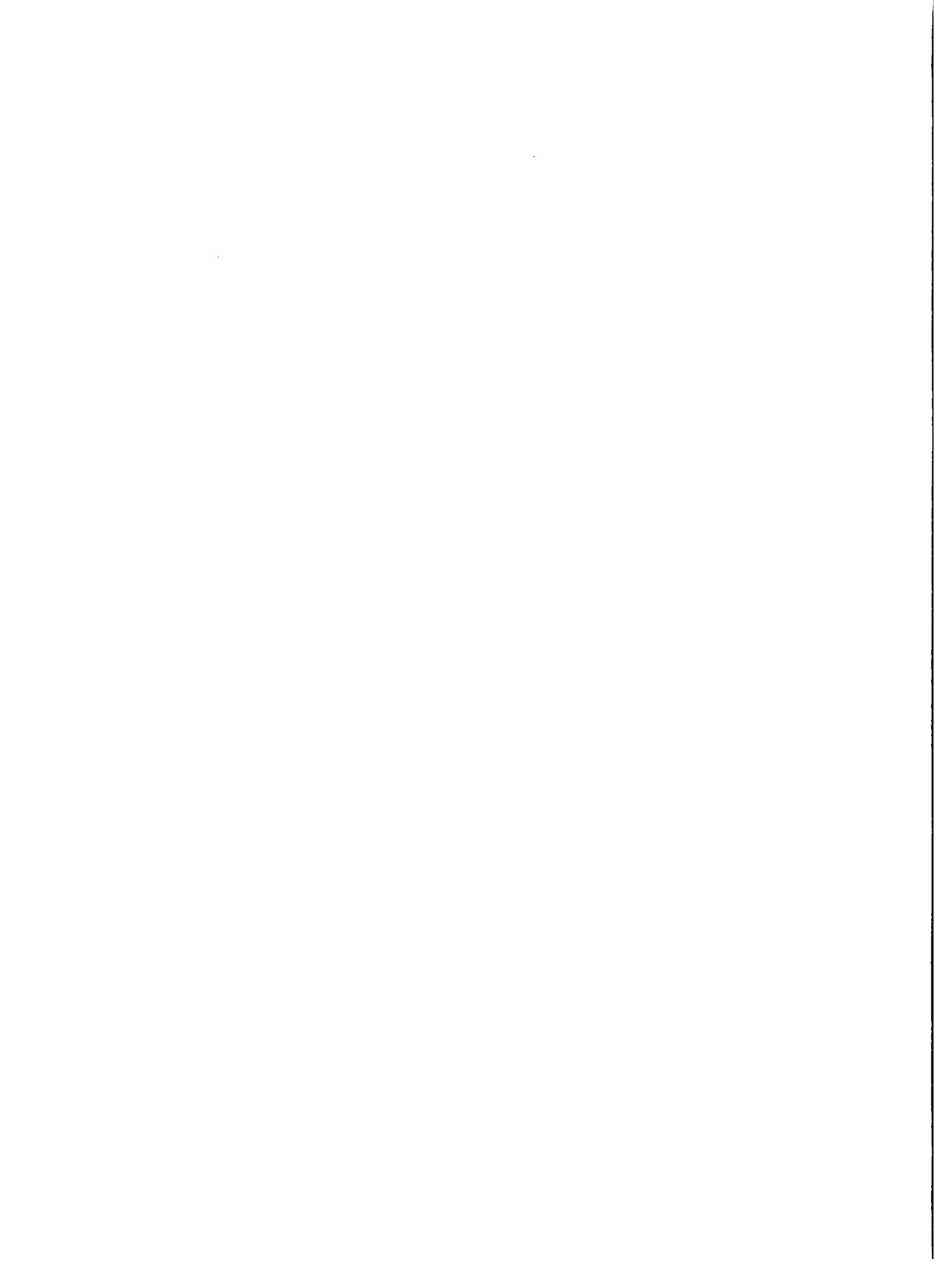
En 1990 la DGEA dió a conocer la información que genera mediante informes estadísticos que hace llegar a la alta dirección del MAG y también por los siguientes medios:

- Consultas bibliográficas en el Centro de Documentación 643.
- Entrevistas técnicas en el Centro de Documentación 2,237.
- Publicaciones:
  - Anuario de Estadísticas Agropecuarias No. 28 1988/1989, 400 Ejemplares
  - Revista Semestral Economía Agropecuaria Nos. 10 y 11, 750 Ejemplares.
  - Boletín Técnico 1,200 Ejemplares.

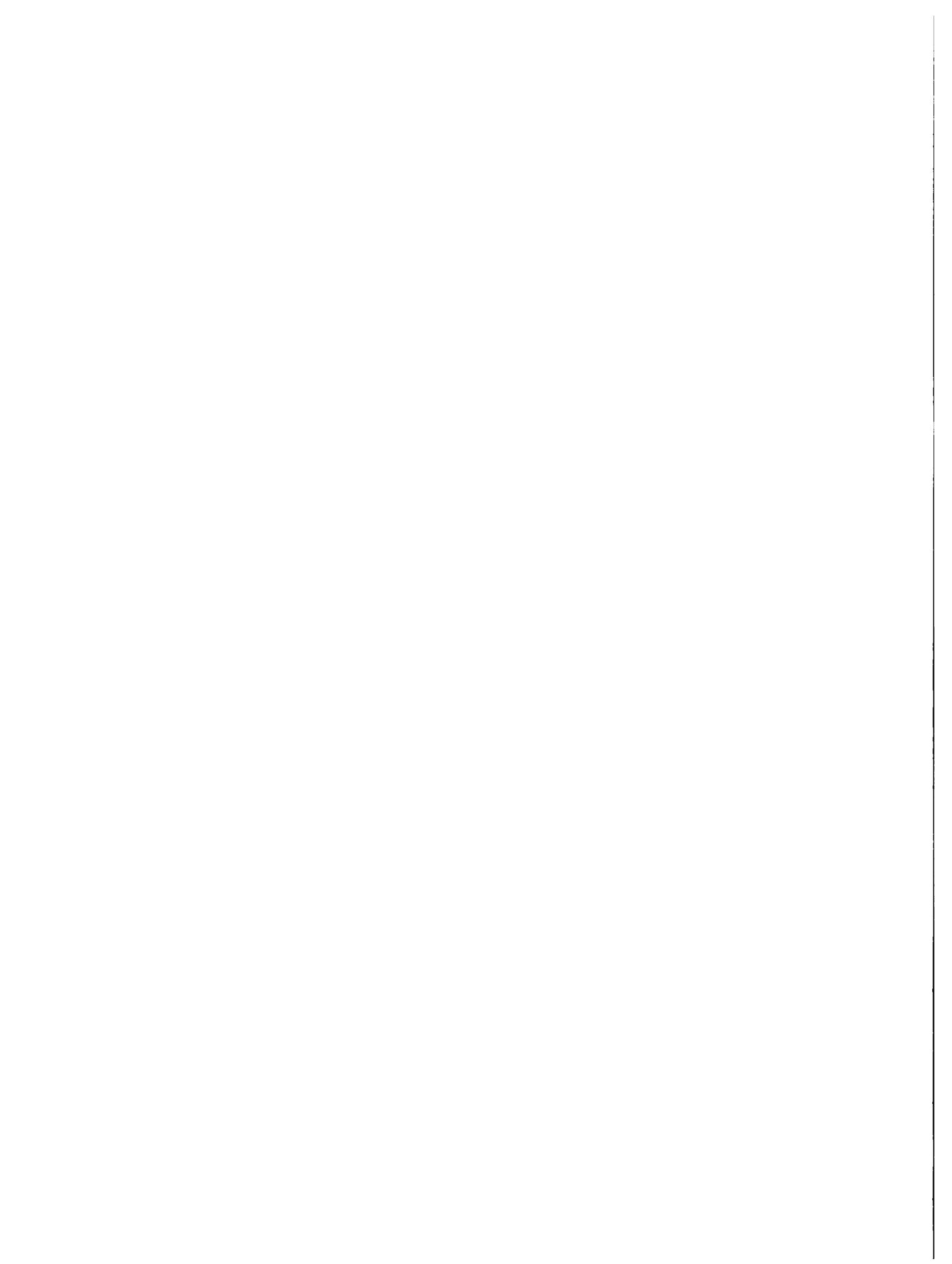
Por estos medios sólo se alcanza a divulgar y utilizar una parte mínima del gran volumen de información que genera la DGEA.

Desde 1983 opera el Centro de Cómputo bajo el financiamiento del USAID. Sus principales y casi únicos usuarios permanentes del Ministerio son el Proyecto PERA y la Dirección General de Economía Agropecuaria, encargada de captar y procesar la estadística agropecuaria. Recientemente el Proyecto de Mecanización del Registro de Personal está utilizando sus servicios. Tiene establecidos varios sistemas sobre Reforma Agraria, como el Banco de Datos de Cooperativas, y para estadísticas agropecuarias: marco muestral y encuestas de propósitos múltiples (invierno); encuestas de intenciones de siembra (invierno, verano); encuestas específicas de algunos productos, costos de producción y la contabilidad fiscal. También utiliza los servicios, en forma periódica y eventual, la Dirección General de Defensa Agropecuaria para el control de importaciones. Al Sector Privado se le presta servicios muy ocasionalmente y en forma gratuita.

En el Centro de cómputo trabajan nueve profesionales: cuatro Ingenieros Industriales, un Licenciado en Psicología, dos Licenciados en Ciencias de la Computación, un Licenciado en Economía y un Bachiller Académico. Se ha informado que la capacidad del equipo es suficiente para la carga de trabajo actual y que, en términos generales, el Centro tendría capacidad operativa para prestar mayores servicios si hubiera la demanda.



Aparentemente, ni la DGEA ni la OSPA, están en capacidad de aprovechar debidamente la información que produce la DGEA por falta de recursos humanos, físicos y financieros.



#### 4. FUNCIONES BASICAS, PRODUCTOS, RELACIONES PRINCIPALES Y PROPUESTA DE ESTRUCTURA ORGANIZATIVA DE LA OSPA.<sup>47</sup>

##### 4.1 FUNCIONES BASICAS

Los tres aspectos básicos del papel de la OSPA son los de asesoramiento en política económica, orientación de las políticas, programas y proyectos sectoriales, y de contribución para simplificar la normatividad legal y reglamentaria del Sector.

##### a) Asesoramiento en la Política Económica

En relación al asesoramiento al Señor Ministro de Agricultura y Ganadería en el diseño y seguimiento de la política económica y la evaluación del impacto en el sector, las funciones de la OSPA estarán enmarcadas en lo siguiente:

- i. Realizar el seguimiento de la política macroeconómica, especialmente en los aspectos de régimen cambiario, política comercial y de política tributaria.
- ii. Evaluar el impacto de la política económica en la producción y en el ingreso agropecuarios.
- iii. Realizar el seguimiento de los niveles de abastecimiento y precios de granos básicos.
- iv. Evaluar la evolución de la inversión privada para el desarrollo del sector.
- v. Evaluar el comercio exterior tradicional y estudiar las perspectivas de exportación de nuevos productos.
- vi. Construir y proyectar escenarios de mediano y largo plazo, vinculando la evolución del sector, la población y la economía nacional.
- vii. Representar al MAG en grupos técnicos interinstitucionales de análisis de política económica.
- viii. Mantener operativo un banco de datos de las variables señaladas anteriormente y un registro selectivo de normas legales y reglamentarias relacionadas con la política económica.

---

<sup>47</sup> Idem (43).



- ix. Mantener un servicio de centro de documentación especializado en política económica y su impacto en el desarrollo agropecuario.

b) Capacidad Asesora de OSPA para la Formulación, Seguimiento y Evaluación.

En relación al asesoramiento y apoyo en la formulación de las políticas sectoriales; a la elaboración de los programas y proyectos correspondientes; al seguimiento y evaluación, y a la reorientación de las políticas, programas y proyectos, las funciones básicas del rol de la OSPA son:

- i. Asesorar en la formulación y revisión de las políticas sectoriales, utilizando instrumentos y metodologías apropiadas.
- ii. Evaluar el cumplimiento de las políticas sectoriales, mediante informes que incluyan el cálculo de coeficientes, tasas e indicadores del comportamiento agropecuario en el contexto económico actual. (ver anexo 1. Primer Informe de Coyuntura).
- iii. Orientar la formulación y revisar los programas sectoriales y Planes Anuales (PAO), cuya nueva orientación será básicamente institucional, destacando los proyectos y acciones a ser desarrollados por las diferentes instancias operativas.
- iv. Evaluar el impacto de los programas sectoriales, haciendo extensivo a todo el sector una metodología homogénea y comprobadamente efectiva.
- v. Orientar la formulación de los proyectos de inversión y evaluar los estudios de pre-inversión que se analizan con fondos públicos.
- vi. Opinar sobre la asignación presupuestal anual para los proyectos de inversión.
- vii. Realizar el seguimiento y evaluación de impacto de los proyectos de inversión.
- viii. Dirigir un sistema de promoción de inversión privada para el desarrollo del sector agropecuario, uno de cuyos componentes sería un banco de oportunidades de inversión.

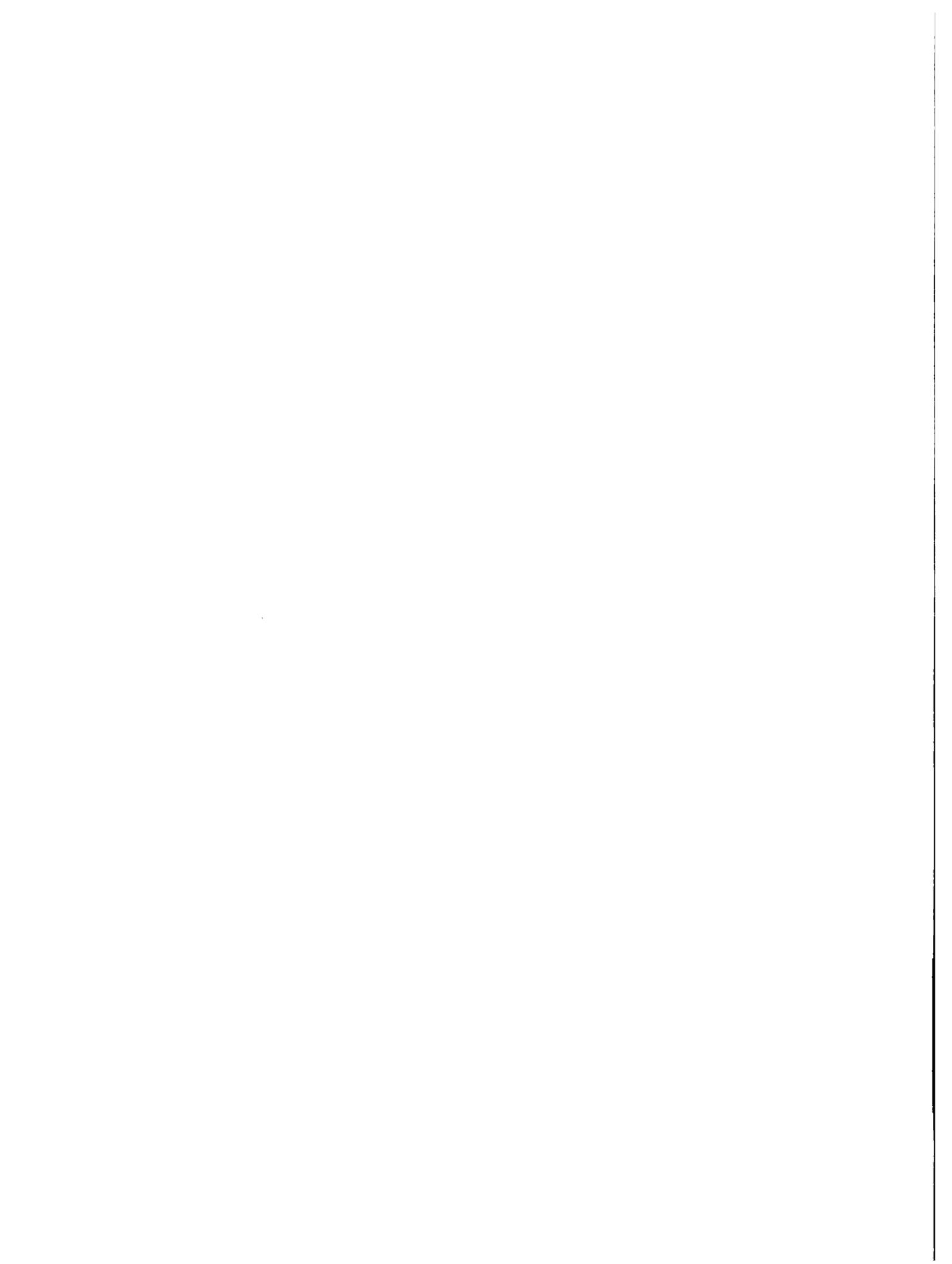


- ix. Mantener operativo un banco de datos de proyectos de inversión pública y una cartera selectiva de proyectos de inversión pública.
- x. Orientar la formulación de los proyectos de cooperación internacional y evaluar sus planes de operación.
- xi. Realizar el seguimiento y evaluación de impacto de los proyectos de cooperación internacional.
- xii. Conducir el proceso de programación de seguimiento y evaluación de impacto de la capacitación apoyada por la cooperación internacional, asegurando un uso racional de los recursos.
- xiii. Mantener operativo un banco de datos de proyectos de cooperación internacional.
- xiv. Mantener operativo un banco de datos sobre las acciones de capacitación con apoyo de la cooperación internacional.
- xv. Conducir los procesos de formulación de los presupuestos ordinario y extraordinario, dentro de un nuevo marco programático que asegure la distribución de los recursos en función de las prioridades reales, definidas en la Estrategia Sectorial.
- xvi. Realizar las acciones técnicas y administrativas vinculadas al control previo y posterior de la ejecución del presupuesto extraordinario, para lo cual se deberán introducir nuevos sistemas de control y procedimientos normativos.
- xvii. Realizar la evaluación de la ejecución del gasto del presupuesto.

c) Papel de OSPA en la Simplificación Normativa y Reglamentaria.

Respecto a la contribución de la OSPA para simplificar la normatividad legal y reglamentaria sobre los recursos naturales, propiedad y tenencia de la tierra, insumos, productos y actividades del sector.

Las funciones básicas en este aspecto son en términos generales de dos tipos:



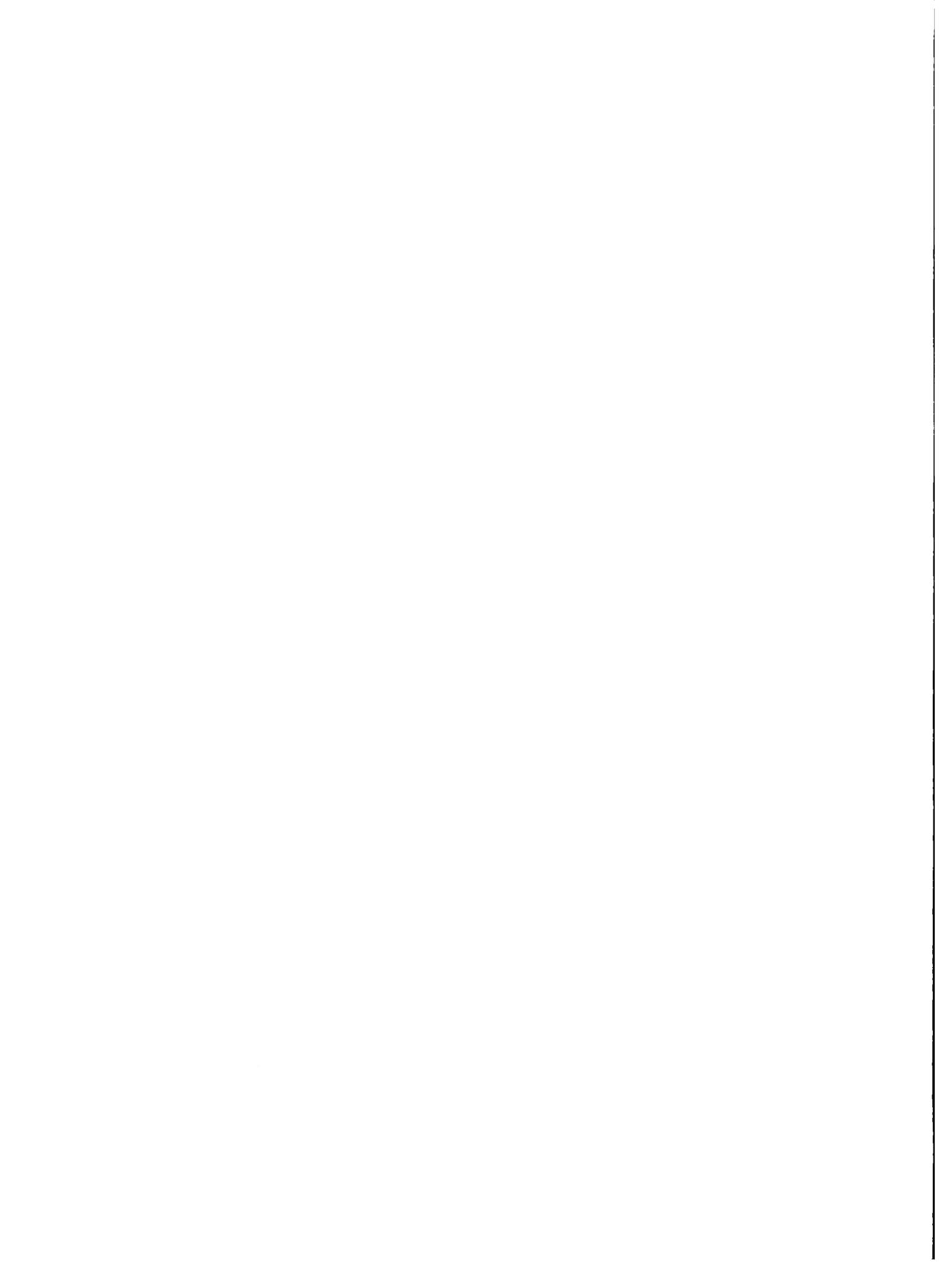
- i. Apoyar en las Unidades del Ministerio de Agricultura y Ganadería en la simplificación de la normatividad legal y reglamentaria en campos seleccionados.
- ii. Promover la mejora de la organización y funcionamiento del Ministerio para lo cual apoyará principalmente el programa de capacitación, simplificación de procedimientos, y desconcentración de instancias administrativas. Un caso particular lo constituyen los sistemas administrativos de personal, ejecución del presupuesto, tesorería, servicios logísticos, administración documentaria, etc.
- iii. Apoyar las iniciativas de privatización, de aquellos servicios en que el sector público no es competente, mediante asesoría técnica y reglamentaria.

#### 4.2 PRODUCTOS

Los productos que la OSPA pueda generar se enmarcan en sus funciones básicas, pero la cantidad, calidad y oportunidad de entrega dependerá de los recursos que disponga, especialmente el recurso humano. Es conveniente distinguir una tipología simple para los productos, que puede ser útil para la elaboración del programa de trabajo anual.

Un primer tipo (I) de producto cuya programación no será siempre posible, pues depende de la situación coyuntural y cuya demanda será hecha principalmente por el Señor Ministro. Estos productos estarán referidos principalmente al primer aspecto del rol de la OSPA. Algunas veces tratarán sobre el segundo aspecto de políticas, programas y proyectos sectoriales. Estos productos serán informes cortos, asistencia a reuniones, opiniones verbales, etc.

El segundo tipo (II), todos son programables y de producción periódica. Estos productos son los Planes Anuales y el seguimiento y evaluación (de Políticas, Programas, Proyectos y Presupuesto) y cubren los tres aspectos del rol de la OSPA. Aquí se puede incluir un subtipo de productos programables pero de producción única (IIa), como son los estudios especiales y el diseño y establecimiento de nuevas capacidades para mejorar la eficiencia de la Oficina Sectorial. (Banco de datos, metodologías, eventos de capacitación, etc.); este subtipo puede existir en los tres aspectos del rol.

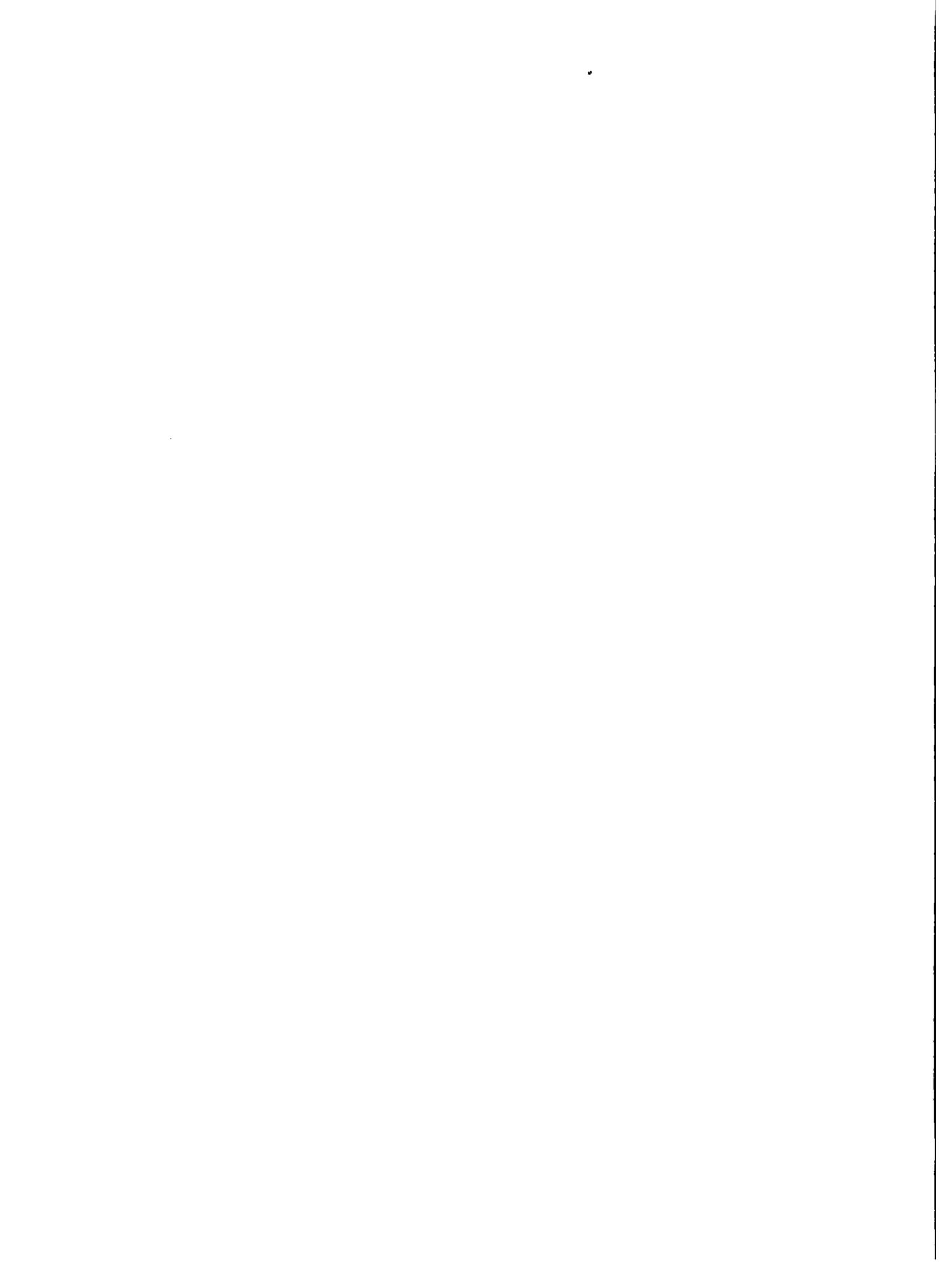


El tercer tipo (III) está referido a los productos que se generan casi en forma permanente y cuya demanda es externa, de atención obligatoria porque está reglamentada y además es de frecuencia aleatoria. Estos productos tienen que ver generalmente con las funciones básicas sobre cooperación internacional y presupuesto público.

Cuando se elabore y revise periódicamente el programa de trabajo anual, podrá ser conveniente prever los recursos (especialmente el tiempo) para cubrir el primer tipo (i) de producto.

Bajo este marco, en esta sección sólo se sugiere la generación de algunos productos iniciales o urgentes del Tipo II, sin que el orden refleje necesariamente alguna prioridad. La posibilidad de su realización estará sujeta al progreso que se vaya dando en la transición para cumplir su nuevo papel con la correspondiente capacidad operativa. Entre ellos se puede destacar los siguientes:

- i. Culminar la elaboración y difundir la estrategia de reactivación y desarrollo del sector agropecuario. Este documento deberá permitir orientar al sector público y privado en los aspectos sectoriales y precisar las prioridades de atención de las competencias propuestas para el Ministerio de Agricultura y Ganadería. En este sentido el capítulo de las políticas sectoriales deberá ser desarrollado de tal forma que se logre este propósito.
- ii. Elaborar una propuesta de Ley Orgánica del Sector Agropecuario (Reglamento Interno del Ministerio de Agricultura y Ganadería). A partir de las definiciones del anterior producto y los avances de estudios específicos sobre la organización del Ministerio de Agricultura y Ganadería que involucra, investigación y transferencia de tecnología, Sanidad, Recursos Naturales y otros, se podrá iniciar el proceso de elaboración de este producto. Ello consolidará la Reforma Institucional prevista dentro del Programa de Reforma e Inversión Sectorial Agrícola (PRISA).
- iii. Elaborar una estrategia específica para aprovechar mejor la cooperación internacional y presentar un informe recomendando las acciones a tomar sobre los proyectos en ejecución y en trámite.
- iv. Elaborar los términos de referencia para el diseño y establecimiento de los diferentes bancos de datos identificados como necesarios. Se deberá consultar



la posibilidad de compartir con instituciones públicas o privadas servicios ya disponibles.

- v. Elaborar una propuesta para constituir un grupo permanente de técnicos, de organismos representados en el Comité Económico, para que estudie previamente las propuestas de decisión de mayor trascendencia a ser sometidas al Comité. Es un requisito previo dentro del Sector la creación y organización de la UAP.
- vi. Participar en los procesos de adecuación institucional derivados de la política de privatización, como los casos del IRA, ISIC y ENA.
- vii. Elaborar una propuesta para mejorar y precisar el papel del Consejo Consultivo Agrario Sectorial (CCAS). La idea podría ser de especializarlo en evaluar resultados de la adecuación institucional a la estrategia de reactivación y desarrollo agropecuario, y del cumplimiento de las políticas sectoriales.

Los productos del tipo I y II correspondientes al primer aspecto del rol de la OSPA, de la política económica y su impacto en el sector, podrían ser realizados bajo cualquier forma de trabajo que incluya la participación de entidades públicas o privadas especializadas. Podrían ser hechos bajo la forma de convenio, contrato u otra modalidad, utilizando la cooperación internacional como fuente de financiamiento.

#### 4.3 RELACIONES

Las relaciones de la OSPA al interior del Ministerio y con las instituciones vinculadas a su rol deberán ser las más adecuadas para facilitar la generación de sus productos.

- i. Con relación a la política económica y su impacto en el sector. Se deberá tener una comunicación fluida con el Señor Ministro para recibir de él las precisiones de la política general y su manejo en la coyuntura. Con el Ministerio de Economía, Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social (MIPLAN) y el Banco Central de Reserva (BCR), además de las relaciones bilaterales se deberían establecer los mecanismos del grupo técnico de apoyo al Comité Económico, Relaciones con instituciones públicas y privadas



dedicadas a la investigación y estudios económicos y sociales, como la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES), serán establecidas y fortalecidas. Igualmente, a nivel interno con la unidad encargada de generar y procesar las estadísticas sectoriales.

El vínculo con los gremios productores deberá ser fortalecido para tratar la estrategia de desarrollo por producto o grupo de productos.

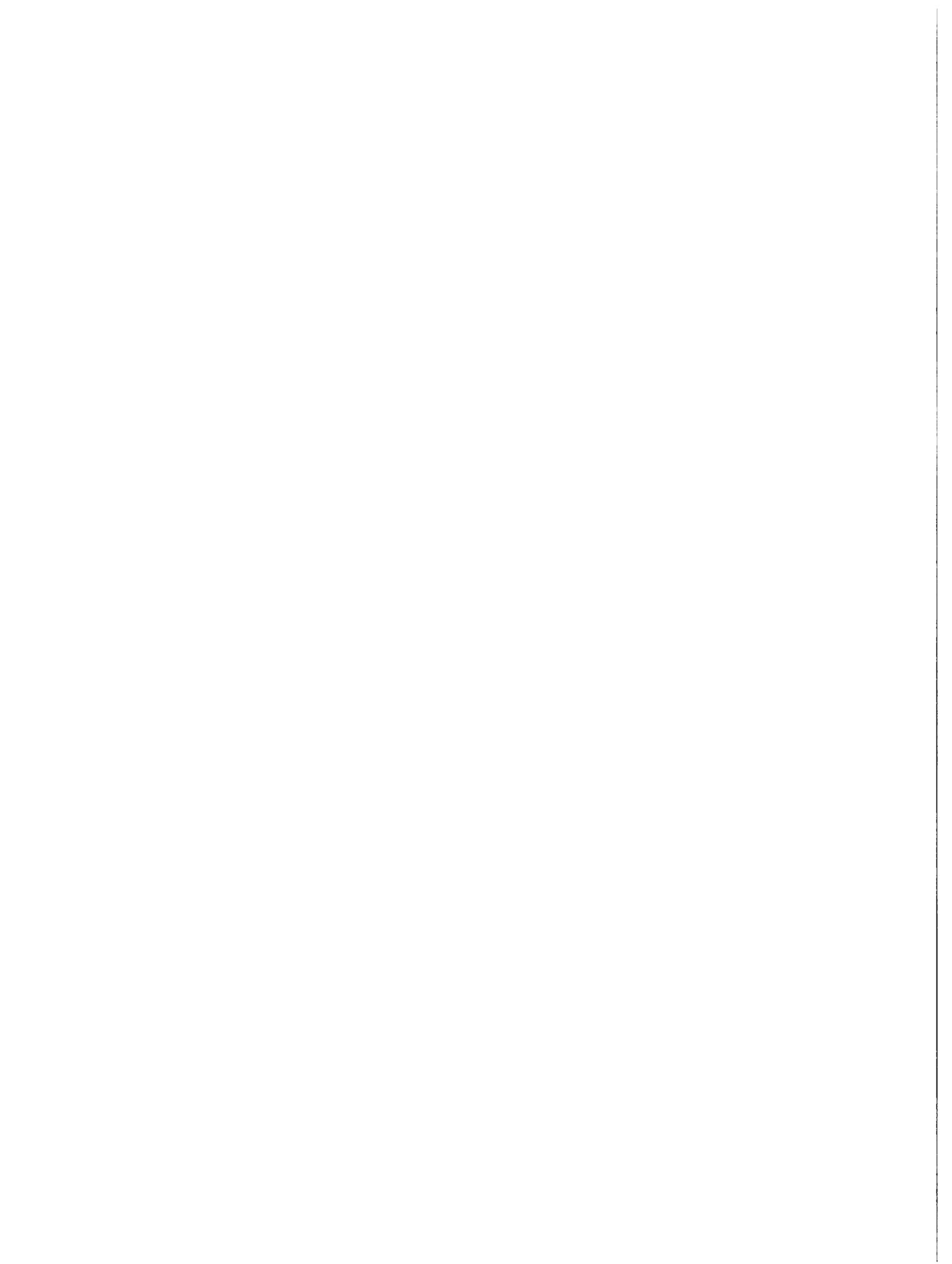
- ii. Con relación a las políticas, programas y proyectos sectoriales. Internamente se deberá mantener relaciones fluidas con los directivos de las unidades del Ministerio. Las unidades de planificación institucional (UPIS) jugarán un papel importante para generar los productos en el área de su competencia, especialmente los del tipo II. El Consejo Consultivo Agrario Sectorial (CCAS) deberá ser el mecanismo que contribuya a mejorar estas relaciones. Externamente con los Ministerios de Hacienda y de Relaciones Exteriores y el MIPLAN, para tratar los productos de sus competencias.

Con el sector privado se establecerán relaciones, a través de sus organismos representativos, para precisar su rol en la aplicación de las políticas sectoriales sobre investigación y transferencia de tecnología, recursos naturales, entre otros.

- iii. Con relación a la simplificación de la normatividad legal y reglamentaria.

Aquí las relaciones internas serán establecidas con las unidades del Ministerio responsables de aplicar la normatividad, para iniciar un proceso, que será largo, para identificar en algunos casos, y en otros para acelerar, los estudios de las propuestas para mejorar la normatividad, como es el caso de los recursos hídricos. Las UPIS aquí también jugarán un papel muy importante.

Con el sector privado se establecerán relaciones, a través de sus organismos representativos, para captar la problemática de la aplicación de la normatividad vigente y las sugerencias para simplificarla o eliminarla.



#### 4.4 PROPUESTA DE REESTRUCTURACION DE LA OSPA PARA 1991.<sup>48</sup>

Partiendo de la problemática anteriormente expuesta se definió una nueva estructura (ver cuadro organigrama y funciones de las divisiones) que, comparada con la actual (ver organigrama en anexo), presenta los cambios siguientes:

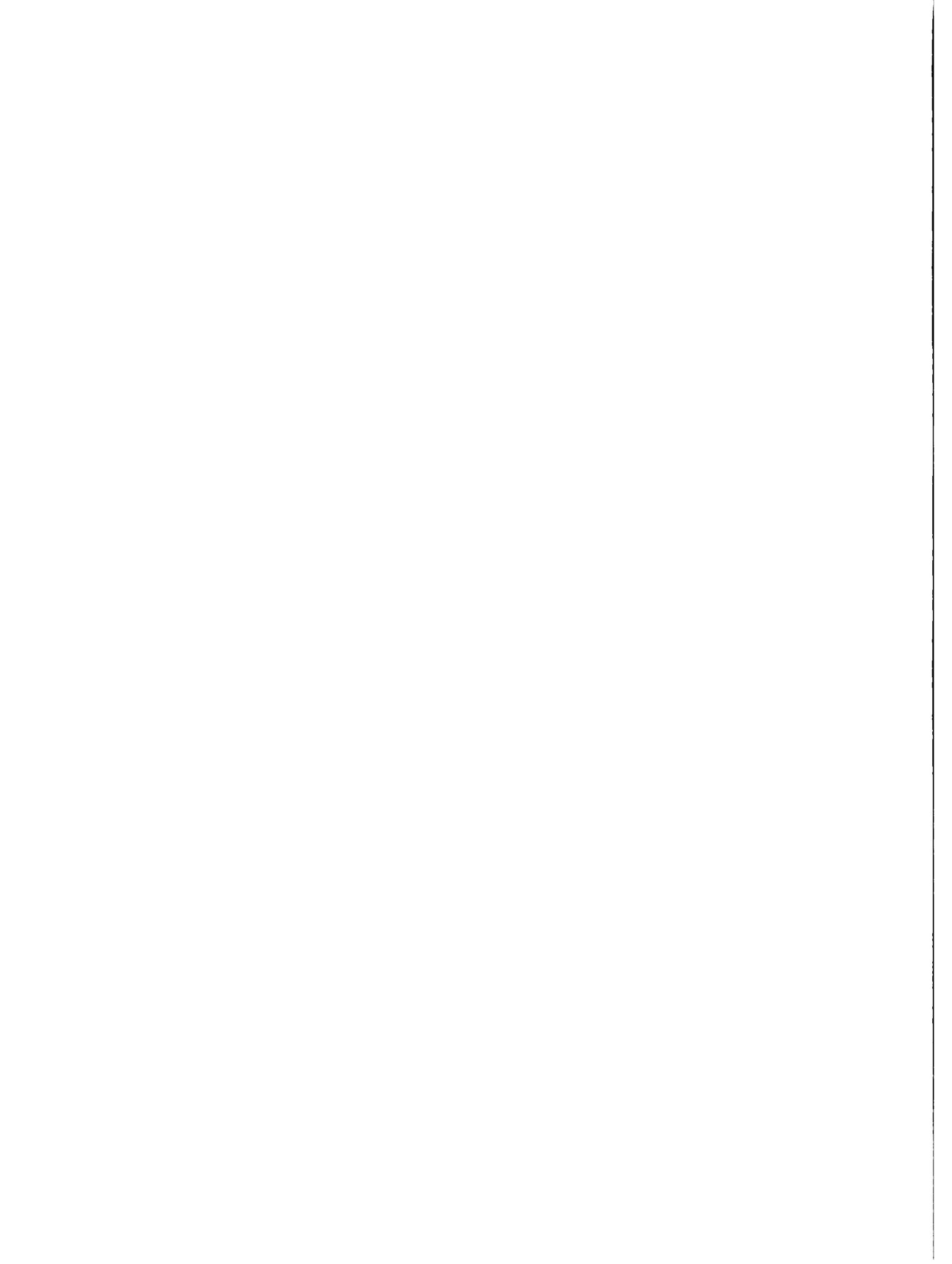
##### a) Alcance de los cambios propuestos

- i. El PFI y UNAT-RUTA II se unen para formar un grupo asesor en conjunto con la propuesta "Unidad de Análisis de Política", (UAP), cuyo rol es asumido por el momento por un consultor internacional del PFI/IICA con sus contrapartes nacionales.
- ii. La oficina Coordinadora de Proyectos (OCOPROY) y la Oficina de Planificación y Evaluación de la Reforma Agraria (PERA) desaparecen como tales. Se redistribuyen sus funciones entre nuevas divisiones de línea: División de Desarrollo Institucional y Presupuesto y División de Seguimiento y Evaluación respectivamente. Tanto PERA como OCOPROY ya no dependerán de los recursos extraordinarios a partir de 1991, integrándose al presupuesto ordinario.
- iii. No hay cambio en el rol de apoyo del Centro de Cómputo, aunque oportunamente lo habrá en el alcance de sus funciones y metodologías de trabajo como producto del diagnóstico institucional global del Ministerio de Agricultura y Ganadería.
- iv. La División de Programación y Políticas pierde el área de análisis de políticas, transferida en staff de la OSPA, tal como se indica en el numeral (i), y recupera el área de proyectos orientados a la inversión física. Su función básica consiste en "Formular el Plan Anual Operativo del Sector y orientar la formulación de planes, programas y proyectos" bajo el nombre de "División de Programación y Proyectos".<sup>49</sup>
- v. La división de organización y presupuesto se amplía abarcando, además de su objetivo inicial, aspectos de ejecución presupuestaria, ordinaria y extraordinaria, y se transforma en "División de

---

<sup>48</sup> PFI-IICA: Reestructuración Orgánica de la Oficina Sectorial de Planificación Agropecuaria (OSPA). San Salvador, septiembre de 1990.

<sup>49</sup> Idem (37).



Desarrollo Institucional y Presupuesto". Su función básica se define así: "Asesorar y Coordinar en la Organización, Presupuesto y Funcionamiento del Ministerio de Agricultura y Ganadería" y apoyar la normatividad legal y reglamentaria.

- vi. La División de Cooperación Internacional y de Proyectos pierde el área de "Proyectos" de inversiones, pero conserva los Proyectos de Cooperación Internacional, cualquiera que sea su objeto (inversiones, becas, etc.), como insumo para el desarrollo de los proyectos globales a cargo de la División de Programación y Proyectos. Su función básica consiste en "orientar la Cooperación Técnica Internacional en sus diferentes modalidades de acuerdo a las necesidades y prioridades del sector agropecuario".
- vii. Se crea la División de Seguimiento y Evaluación. Esta nueva División tiene como función básica: "efectuar el seguimiento y la evaluación periódica del impacto sectorial de los programas y proyectos agropecuarios prioritarios en función de las políticas sectoriales"

Analizando las funciones específicas se puede observar que esta División se encarga de diseñar "sistemas homogéneos de evaluación..." apoyados por manuales, y asegurar el seguimiento y la evaluación global, dejando a cada División la tarea de hacerlo en lo que le compete.

- viii. El área de "Proyectos" aparece en tres Divisiones, pero no hay duplicidad debido a que se agrupan funciones específicas en esta área de acuerdo a la función básica que especializa a cada división de OSPA.
- ix. El Comité Técnico Consultivo continúa siendo una unidad de deliberación, planificación y coordinación interna, pero se amplía en su membresía incorporando a los jefes de las UPIS de acuerdo a los temas de discusión. Con esto se dará participación y representatividad a los intereses de los organismos centralizados del Ministerio de Agricultura y Ganadería, para fortalecer la autoridad funcional planificadora de la OSPA y sus mecanismos de formulación, evaluación y seguimiento de las políticas, planes, programas y proyectos del sector agropecuario.

Este Comité se reunirá mensualmente.



- x. A nivel de la Dirección Técnica de OSPA, se separan las funciones de decisiones técnico-políticas (a cargo del Director Técnico), de las administrativo-operacionales (a cargo del Secretario Técnico). En ausencia del Director Técnico el Secretario Técnico asume sus funciones.
- xi. La Dirección General de Economía Agropecuaria pasará a depender de OSPA, para asegurar la necesaria integración y adecuación del sistema de información (recolección, procesamiento y análisis) con los objetivos y necesidades del Sector.

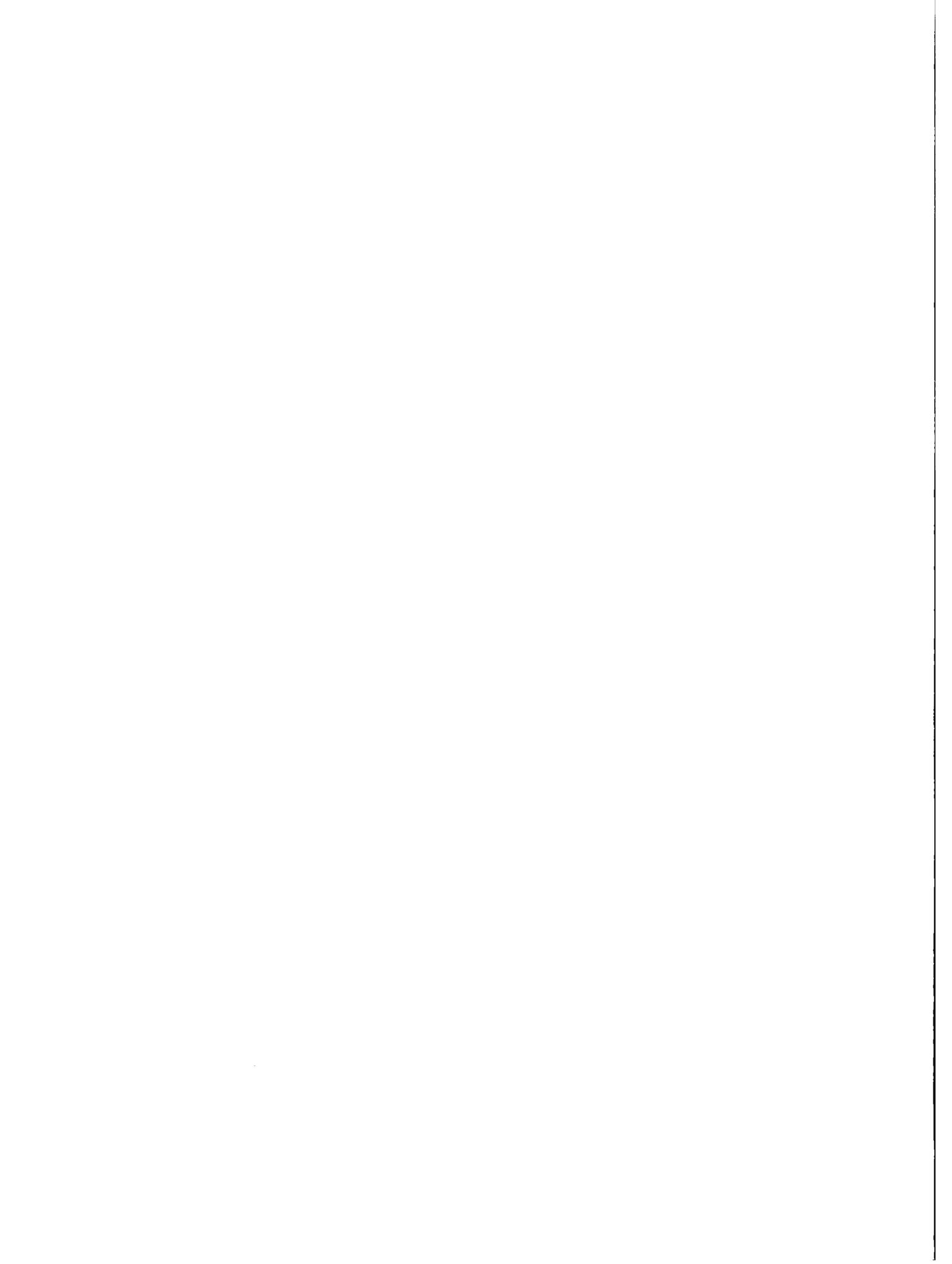
b) Premisas Básicas.

La nueva estructura constituye un mejoramiento valioso de la estructura actual de la OSPA, ya que:

- i. Se hace énfasis sobre el seguimiento y la evaluación, actividades esenciales para introducir los correctivos necesarios y adecuar los programas a las políticas.
- ii. Se presume un acercamiento con las UPIS y que se incrementará la participación de estas en el proceso de planificación, en su sentido más extenso.
- iii. Se espera que los proyectos globales se desarrollen en mejores condiciones.
- iv. Se resaltan las funciones normativas de la OSPA, dándoles mayor respaldo.
- v. Se cuenta con la información necesaria para diseñar los manuales y los procedimientos de organización e implementación pertinentes.

La estructura que se ha presentado, constituye una etapa significativa para el mejoramiento permanente del Ministerio de Agricultura y Ganadería, así como de la OSPA, en el marco del fortalecimiento institucional del Sector.

La elaboración de los nuevos lineamientos organizacionales para la OSPA ha permitido la toma de conciencia, por parte de sus técnicos y directivos, de la importancia de adecuar la estructura de esta a los objetivos del Ministerio de Agricultura y Ganadería, y del papel que pueden desempeñar en el desarrollo exitoso



de los planes y programas, y en la formulación de nuevos propósitos.

c) Funciones Especificas por Area.

**i. DIVISION DE COOPERACION INTERNACIONAL**

**FUNCION BASICA:**

Orientar la cooperación técnica internacional en sus diferentes modalidades de acuerdo a las necesidades y prioridades del sector agropecuario.

**FUNCIONES ESPECIFICAS:**

1. Coordinar con MIPLAN y MIREX el proceso de programación, gestión y negociación de la cooperación técnica internacional.
2. Coordinar y asesorar a las UPIS en la identificación y formulación de proyectos de cooperación técnica internacional, de acuerdo a las prioridades establecidas por la estrategia sectorial agropecuaria.
3. Realizar acciones de seguimiento y evaluación continua de los proyectos de cooperación técnica internacional en ejecución.
4. Mantener un banco de datos actualizados sobre los proyectos de cooperación técnica internacional.
5. Orientar a las UPIS en la identificación de las necesidades de capacitación en el exterior y su normatividad dentro del marco del desarrollo potencial humano del sector.
6. Formular un programa global de capacitación para presentarlo a los organismos cooperantes.
7. Orientar y ejecutar acciones tendientes a concretizar la capacitación y representaciones en el exterior.
8. Mantener un banco de datos sobre las acciones de capacitación con apoyo de la cooperación técnica internacional.
9. Participar en el desarrollo de programas de capacitación y adiestramiento del Ministerio de Agricultura y Ganadería.



10. Vincular esfuerzos de coordinación con las otras divisiones y las UPIS para armonizar las metas globales con los objetivos y los recursos disponibles.

## **ii. DIVISION DE PROGRAMACION Y PROYECTOS**

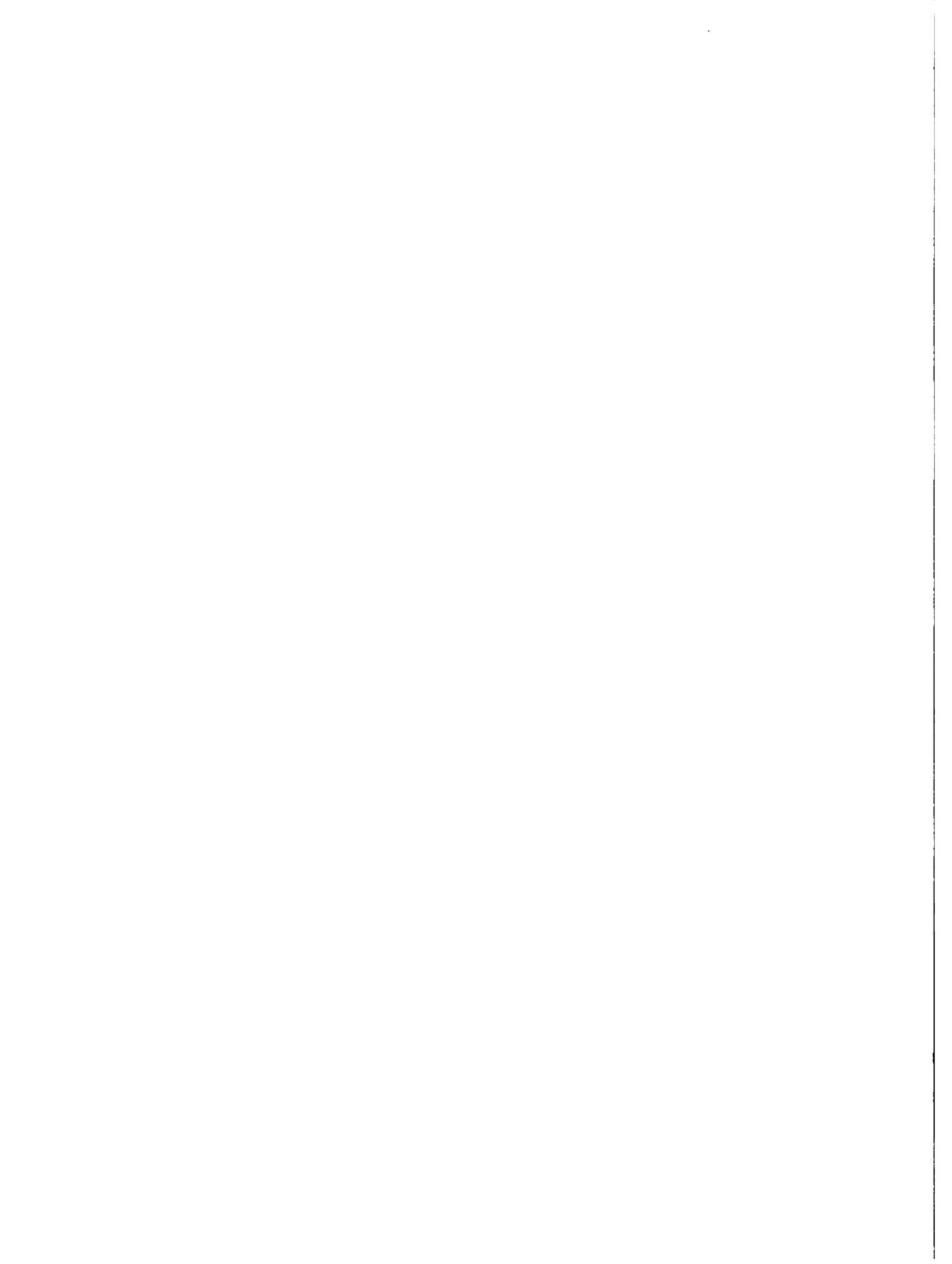
### **FUNCION BASICA:**

Formular el Plan Global Sectorial y orientar la formulación de planes, programas y proyectos.

### **FUNCIONES ESPECIFICAS:**

1. Coordinar y asesorar la formulación de planes y programas sectoriales en consonancia con la estrategia de desarrollo nacional y las políticas sectoriales.
2. Asesorar la formulación de proyectos de inversión de acuerdo a las prioridades y políticas sectoriales.
3. Proponer y actualizar el Plan Anual de Asignación Presupuestaria para los proyectos de inversión en base a las prioridades de la política sectorial y a los recursos disponibles.
4. Generar y promover perfiles de proyectos de desarrollo agropecuario para su ejecución por el sector privado.
5. Evaluar y dictaminar sobre los estudios de prefactibilidad y factibilidad de los proyectos de inversión del sector con fondos públicos.
6. Mantener actualizado un banco de datos de los proyectos de inversión y una cartera selectiva de proyectos de inversión pública y privada.
7. Participar en el desarrollo de programas de capacitación y adiestramiento del Ministerio de Agricultura y Ganadería.
8. Vincular esfuerzos de coordinación con las otras divisiones y las UPIS para armonizar las metas con los objetivos del sector y los recursos disponibles.

## **iii. DIVISION DE DESARROLLO INSTITUCIONAL Y PRESUPUESTO**



**FUNCION BASICA:**

Asesorar y coordinar en la Organización, Presupuesto y Funcionamiento del Ministerio de Agricultura y Ganadería.

**FUNCIONES ESPECIFICAS:**

1. Asesorar y coordinar a las unidades institucionales del Ministerio de Agricultura y Ganadería en la simplificación de la normatividad legal y reglamentaria en campos seleccionados.
2. Participar y asesorar en todos los procesos de modernización del Ministerio de Agricultura y Ganadería tendientes a adecuar sus acciones y estructuras a los lineamientos de política institucional planteados en la estrategia sectorial.
3. Asesorar en el desarrollo de estudios orientados a la simplificación de procedimientos y desconcentración de instancias administrativas del Ministerio de Agricultura y Ganadería.
4. Coordinar y asesorar el proceso de formulación de los programas presupuestarios e integrar los presupuestos ordinario y extraordinario del sector.
5. Asesorar las gestiones administrativas y financieras vinculadas a la ejecución del presupuesto extraordinario.
6. Realizar acciones orientadas al seguimiento, evaluación y control de los presupuestos ordinario y extraordinario.
7. Mantener operativo un banco de datos sobre la situación de la ejecución financiera de los programas presupuestarios en forma global y por unidad ejecutora, tanto mensual como trimestralmente.
8. Participar en el desarrollo de programas de capacitación y desarrollo gerencial del Ministerio de Agricultura y Ganadería.
9. Vincular esfuerzos de coordinación con las otras divisiones y las UPIS para armonizar las metas con los objetivos del sector y los recursos disponibles.

**iv. DIVISION DE SEGUIMIENTO Y EVALUACION**



#### **FUNCION BASICA:**

Efectuar el seguimiento y evaluación periódica del efecto e impacto sectorial de los programas y proyectos agropecuarios prioritarios en función de las políticas sectoriales.

#### **FUNCIONES ESPECIFICAS:**

1. Realizar evaluaciones de los programas y proyectos sectoriales prioritarios y eventificación de su impacto, mediante indicadores seleccionados, en el desarrollo agropecuario.
2. Diseñar sistemas homogéneos de seguimiento y evaluación con metodologías y procedimientos sustentados en manuales para cada una de las instituciones y regionales del Ministerio de Agricultura y Ganadería.
3. Coordinar con la Dirección General de Economía Agropecuaria y el resto de instituciones vinculadas al sector, la información requerida para hacer efectivo su trabajo de seguimiento y evaluación, especialmente de los planes anuales y programas y proyectos regionales.
4. Mantener un banco de datos actualizado sobre el efecto e impacto sectorial de programas y proyectos agropecuarios.
5. Motivar y capacitar a las UPIS y a los entes ejecutores de proyectos para que éstos logren la correcta aplicación de los mecanismos de seguimiento y evaluación.
6. Divulgar selectivamente los resultados de estudios de evaluación del efecto e impacto de los programas y proyectos mediante reuniones, seminarios y talleres.
7. Participar en el desarrollo de programas de capacitación y adiestramiento del Ministerio de Agricultura y Ganadería.
8. Vincular esfuerzos de coordinación con las otras divisiones, la Unidad de Análisis de Políticas y las UPIS para integrar la evaluación sectorial con la global y armonizar las metas globales con los objetivos y los recursos disponibles.



## **v. UNIDAD DE ADMINISTRACION Y FINANZAS**

### **FUNCION BASICA:**

Atender las necesidades de apoyo logístico, materiales y suministros para el desempeño eficiente de las actividades técnicas y administrativas planificadas por el personal de la Oficina Sectorial de Planificación Agropecuaria.

### **FUNCIONES ESPECIFICAS:**

1. Proporcionar servicios de transporte, limpieza, de reproducción y reparto oportuno de documentos y correspondencia.
2. Llevar un registro periódico de los distintos movimientos del personal, tanto al interior como al exterior de la OSPA.
3. Atender en forma oportuna y eficiente los requerimientos de bienes y servicios que sean presentados por las diferentes divisiones de OSPA.
4. Coordinar con la División de Desarrollo Institucional y Presupuesto los procesos de formulación, seguimiento, evaluación y control del presupuesto de OSPA.
5. Participar en el desarrollo de programas de capacitación y desarrollo gerencial del Ministerio de Agricultura y Ganadería.
6. Vincular esfuerzos de coordinación con las Divisiones de OSPA, para armonizar las metas con los objetivos del sector y los recursos disponibles.

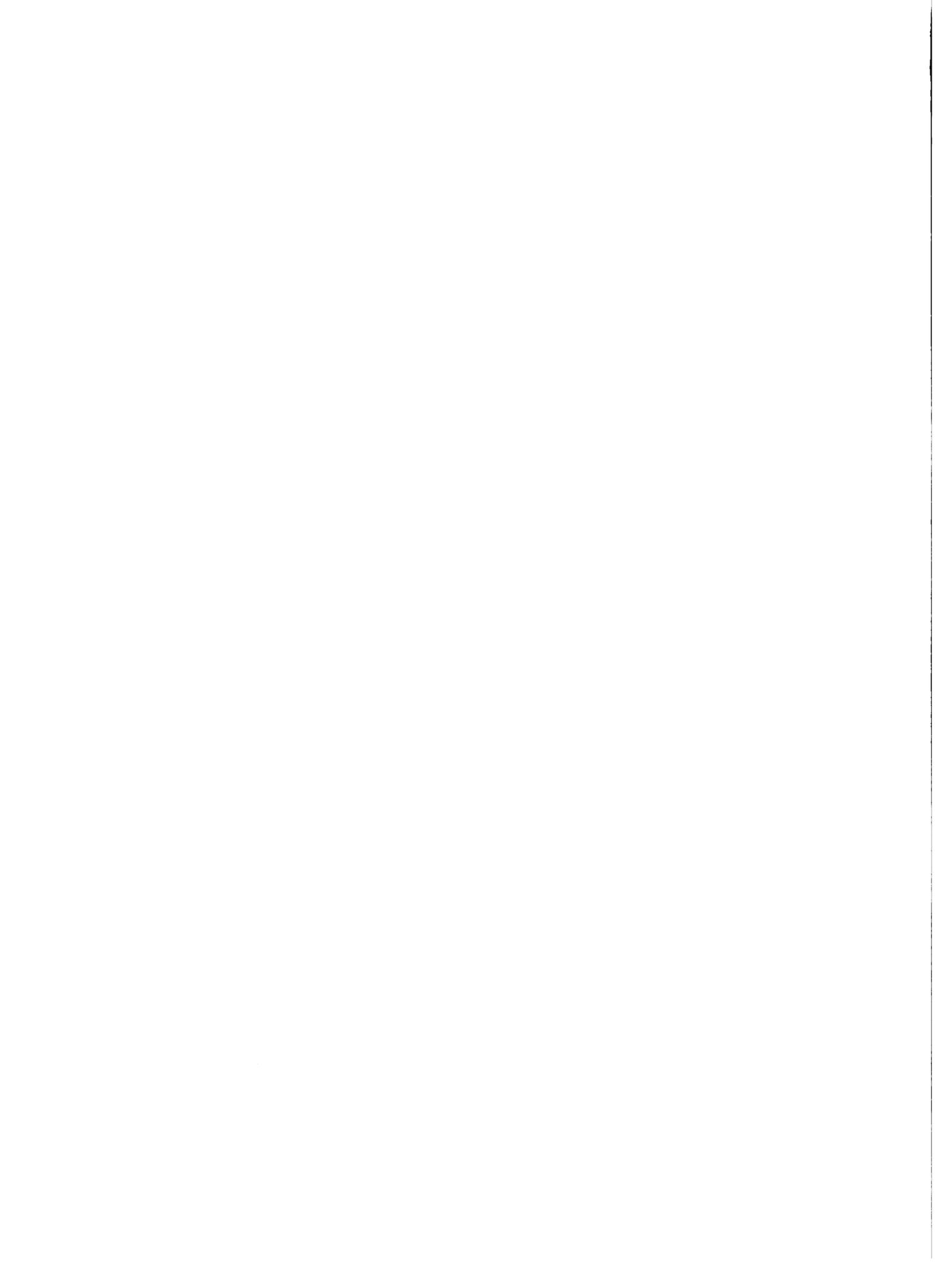
## **vi. COMITE TECNICO CONSULTIVO**

### **FUNCION BASICA:**

Deliberar y ejecutar en común sobre aspectos específicos sometidos a su consideración dentro del proceso de toma de decisiones de la Dirección Técnica de OSPA.

### **FUNCIONES ESPECIFICAS:**

1. Aportar puntos de vista sobre temas relacionados con las políticas y los procesos de planificación, programación, organización, capacitación y presupuesto de OSPA.



2. Contribuir a la toma de decisiones tendientes a la racionalización de los recursos disponibles y el logro de metas y objetivos planificados.
3. Representar los intereses de las distintas unidades operativas y apoyo de OSPA y las UPIS.
4. Coordinar el desarrollo de planes, programas, proyectos y presupuesto transmitiendo y comunicando información sobre su estado de ejecución en el sector.
5. Motivar al personal de OSPA y de las UPIS a la mayor participación en el desarrollo de sus actividades técnicas y administrativas en forma eficiente y eficaz.
6. Consolidar la autoridad funcional de OSPA y su unidad de mando en su rol de ente rector del sistema sectorial de planificación agropecuaria.
7. Ejecutar resoluciones específicas mediante la creación de sub-comités de trabajo y la práctica de mecanismos de cogestión técnica.
8. Velar continuamente por el cumplimiento de sus acuerdos internos.

#### **vii. CENTRO DE COMPUTO**

##### **FUNCION BASICA:**

Planificar, organizar, dirigir y evaluar los servicios de procesamiento electrónico de datos para responder a necesidades de información de OSPA y del Ministerio de Agricultura y Ganadería de personas e instituciones interesadas en el quehacer del Sector Agropecuario en forma oportuna, confiable y eficiente.

##### **FUNCIONES ESPECIFICAS:**

1. Mantener la eficiencia, seguridad y perfeccionamiento de los sistemas mecanizados de datos del Ministerio de Agricultura y Ganadería.
2. Diseñar e implementar los sistemas de información y nuevas aplicaciones de OSPA y del Ministerio de Agricultura y Ganadería.
3. Proyectar los requerimientos de recursos de procesamiento de datos en función de los planes,



programas y proyectos del Ministerio de Agricultura y Ganadería.

4. Contribuir con las actividades de registro y evaluación del personal, equipos, inventarios y gastos presupuestarios.
5. Mantener informada periódicamente a la Dirección Técnica de OSPA sobre los progresos de procesamiento de datos en la ejecución de los programas y proyectos, así como del uso de recursos y de la capacidad instalada de producción del Centro de Cómputo.
6. Participar en el desarrollo de programas de capacitación y adiestramiento del Ministerio de Agricultura y Ganadería.
7. Coordinar con las Divisiones de OSPA y las UPIS para armonizar las metas globales con los objetivos y los recursos disponibles.

#### viii. UNIDAD DE ANALISIS DE POLITICAS<sup>90</sup>

##### **FUNCION BASICA:**

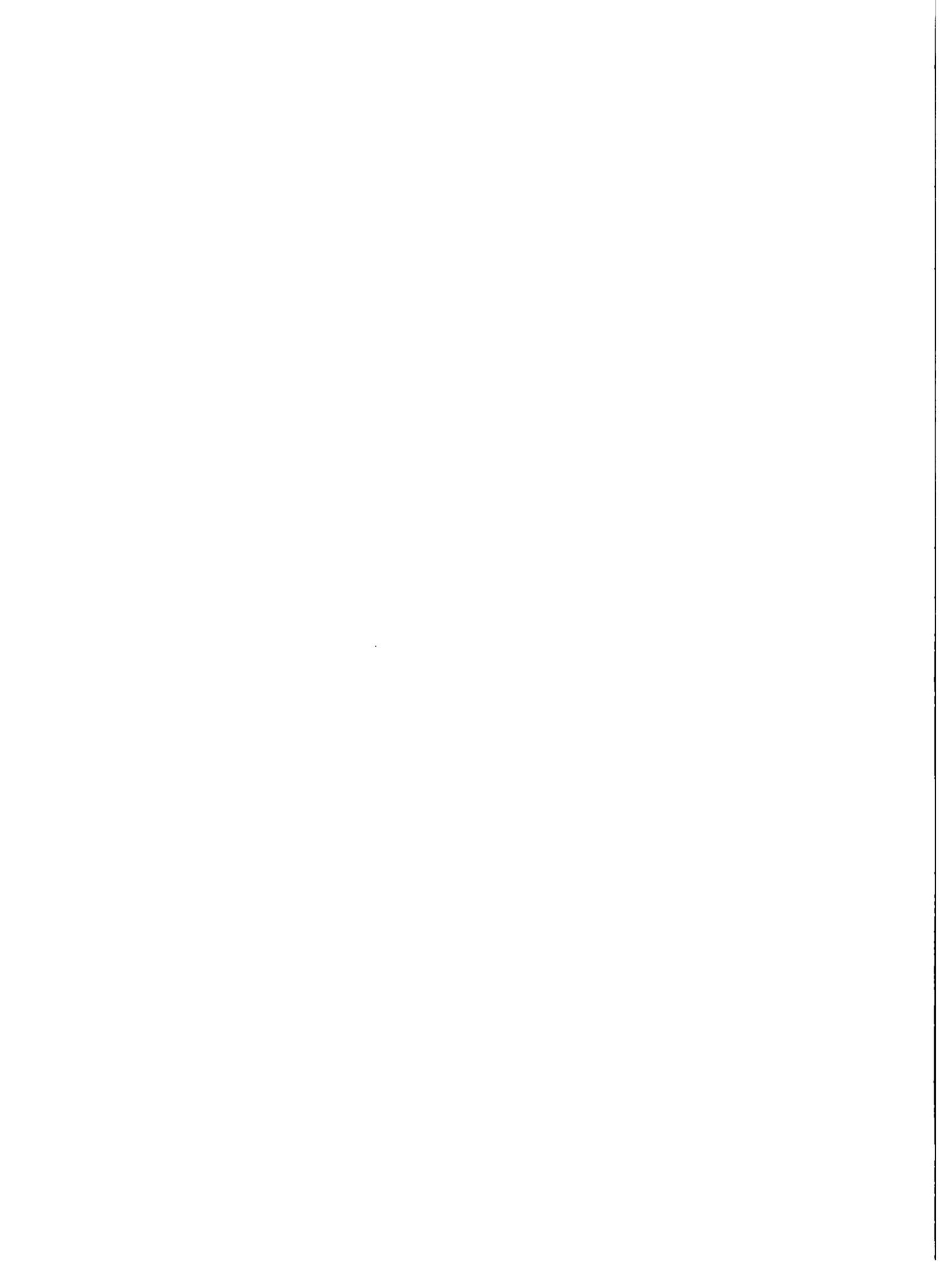
Asesorar al Despacho Ministerial en aspectos de formulación, evaluación y seguimiento del impacto de las políticas macroeconómicas y sectoriales para la toma de decisiones.

##### **FUNCIONES ESPECIFICAS:**

1. Atender oportunamente los requerimientos de información y análisis de los titulares del Ministerio de Agricultura y Ganadería.
2. Proponer los mecanismos y procedimientos institucionales para definir la Estrategia Sectorial Agropecuaria.
3. Determinar y revisar periódicamente la metodología de análisis para medir el impacto de las políticas macroeconómicas y sectoriales en el corto, mediano y largo plazo.

---

<sup>90</sup> Ver anexo 3, Plan de Trabajo detallado, incluyendo Metodologías y Productos.



4. Efectuar estudios sobre impactos de políticas y, dado el caso, formular propuestas de políticas alternativas.
5. Mantener informado al Despacho Ministerial sobre la coyuntura económica agropecuaria.
6. Definir y mantener un sistema de información coordinado con el Banco Central de Reserva, Ministerio de Economía, Ministerio de Planificación y el Ministerio de Agricultura y Ganadería, para el análisis y evaluación de políticas.
7. Mantener operativo un banco de datos de las variables e indicadores que se requieran para el desarrollo de las funciones de la UAP.
8. Brindar capacitación y adiestramiento sobre análisis de políticas a funcionarios del Ministerio de Agricultura y ganadería vinculados a éstas tareas.
9. Diseñar los términos de referencia, contratar y evaluar la realización de estudios específicos por consultores privados y universidades.

#### **ix. UNIDAD TECNICA BANDAS DE PRECIOS<sup>91</sup>**

##### **FUNCION BASICA:**

Administrar y coordinar eficientemente funciones relativas a la operativización del Sistema de Bandas de Precios, para la comercialización de productos básicos a nivel nacional e internacional.

##### **FUNCIONES ESPECIFICAS:**

1. Coordinar y mantener un sistema de bandas de precios para la comercialización de productos básicos.
2. Proponer instrumentos de política económica dentro de escenarios de libre comercio.
3. Recomendar medidas complementarias de apoyo que coadyuven a un mejor funcionamiento interinstitucional relacionado con la política de precios de productos básicos.
4. Propiciar eventos de capacitación interna y externa para la formación profesional y técnica del

---

<sup>91</sup> La Unidad Técnica de Bandas de Precios será incorporada a la UAP a partir del mes de enero de 1991.



Ministerio de Agricultura y Ganadería, para la elaboración de instrumentos normativos y metodológicos del Sistema de Bandas de Precios.

5. Proveer al Comité Consultivo del Programa Bandas de Precios de la Información necesaria para el cumplimiento de sus objetivos y el seguimiento de sus acuerdos.
6. Determinar el sistema de información coordinado con el Banco Central de Reserva y los Ministerio de Economía, Planificación, Agricultura y Ganadería y Hacienda, para el desarrollo de sus funciones.
7. Mantener operativo un banco de datos sobre variables estadísticas y dispositivos legales que sean necesarios para la operativización del Sistema de Bandas de Precios.
8. Vincular esfuerzos de coordinación con las Divisiones de OSPA, las UPIS y dependencias gubernamentales seleccionadas para armonizar las metas con los objetivos del Sector y los recursos disponibles.

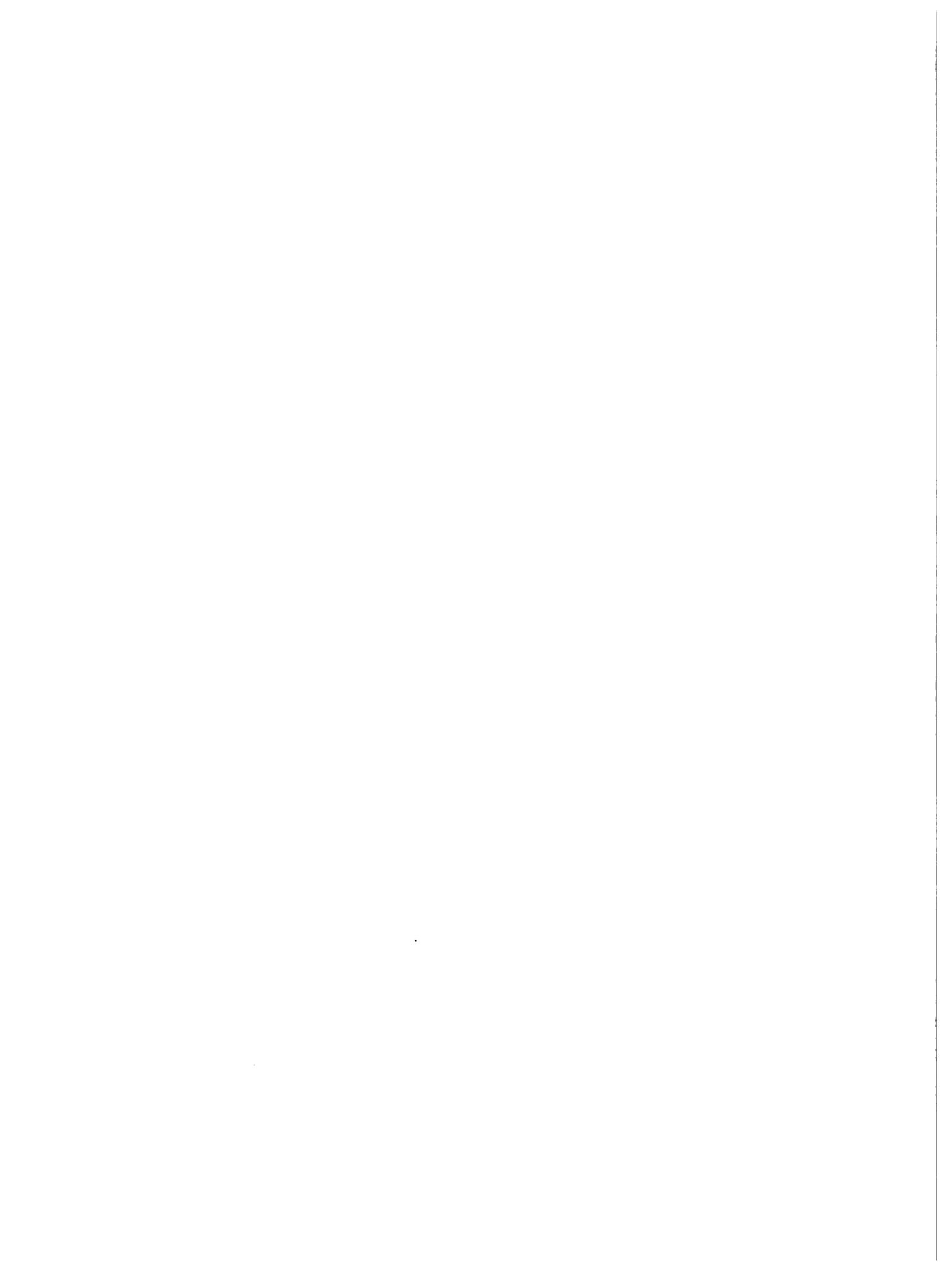
d) Recomendaciones para la Implementación

i. Comunicar y Desarrollar la Propuesta.

La propuesta de reestructuración se discutió en un taller de trabajo y se formó una comisión para su diseño final que fué aprobada y está en proceso de implementación. Conjuntamente se elaboró un programa mínimo que señalaba los pasos claves para la transición desde la situación actual hasta alcanzar un nivel deseado, en el marco de la propuesta. Es conveniente transmitir la idea del trabajo en equipo y la necesidad de compartir responsabilidades y urgencias. Luego de internalizar las líneas centrales de la propuesta, ésta continuará siendo desarrollada y revisada con la práctica. Sin embargo, debe recordarse que todavía OCOPROY y PERA operarán en base a los acuerdos existentes que concluyen en el mes de diciembre de 1990. O sea, la propuesta entrará efectivamente en operación el próximo año y requerirá un tiempo prudente para su consolidación.

ii. Elaborar un Programa de Trabajo Integrado.

Para el resto del año de 1990 se elaboró un programa de trabajo que integró los productos que se realizan con presupuesto ordinario y los del presupuesto



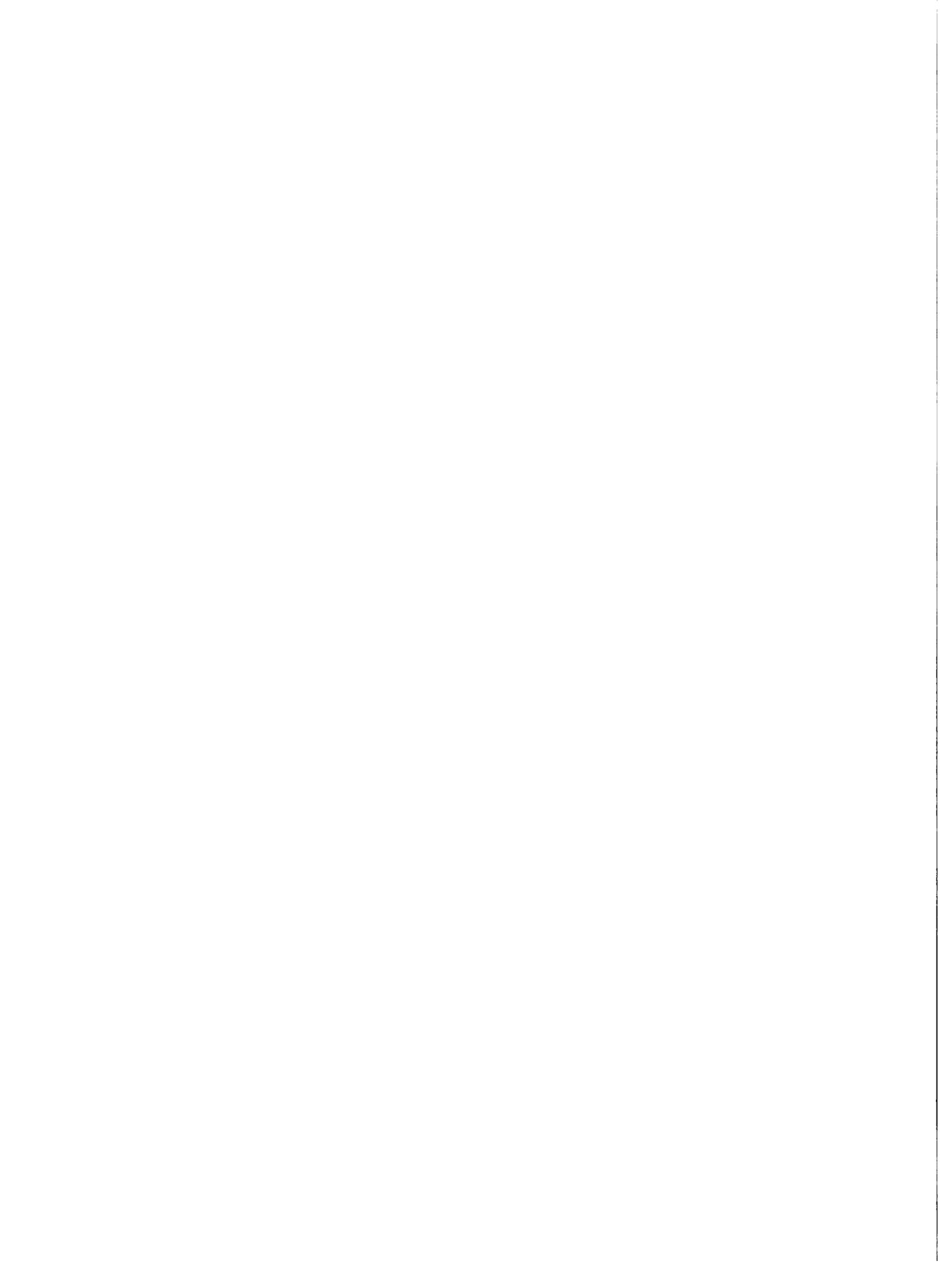
extraordinario. Falta completar algunas etapas. Para 1991 se espera que se cumplan los productos señalados en el acápite (4.2), ya que sería un período de transmisión necesario para la consolidación definitiva de la nueva organización.

iii. Niveles Salariales.

El problema de los niveles salariales y de personal en OSPA debe ser estudiado y solucionado para el siguiente ejercicio presupuestal. En situaciones como la actual (salarios diferentes para similares responsabilidades) es un factor que influye en forma determinante en la eficiencia del trabajo. Además hay exceso de personal (ver anexo 3).

iv. Seguimiento de la adecuación institucional de la OSPA.

Una vez al mes se evaluará en reuniones de trabajo los avances alcanzados según el programa mínimo señalado en el punto (i). El análisis de los logros o fracasos servirá para determinar la viabilidad de llegar al nivel previsto en el marco de la propuesta y según el resultado del análisis dicho nivel podría ser redimensionado. Se debe tener presente que la propuesta ha sido diseñada como una imagen de una situación deseada y que sólo podría ser alcanzada efectiva y progresivamente si las condiciones son favorables y la actitud es consecuente con los objetivos planteados.



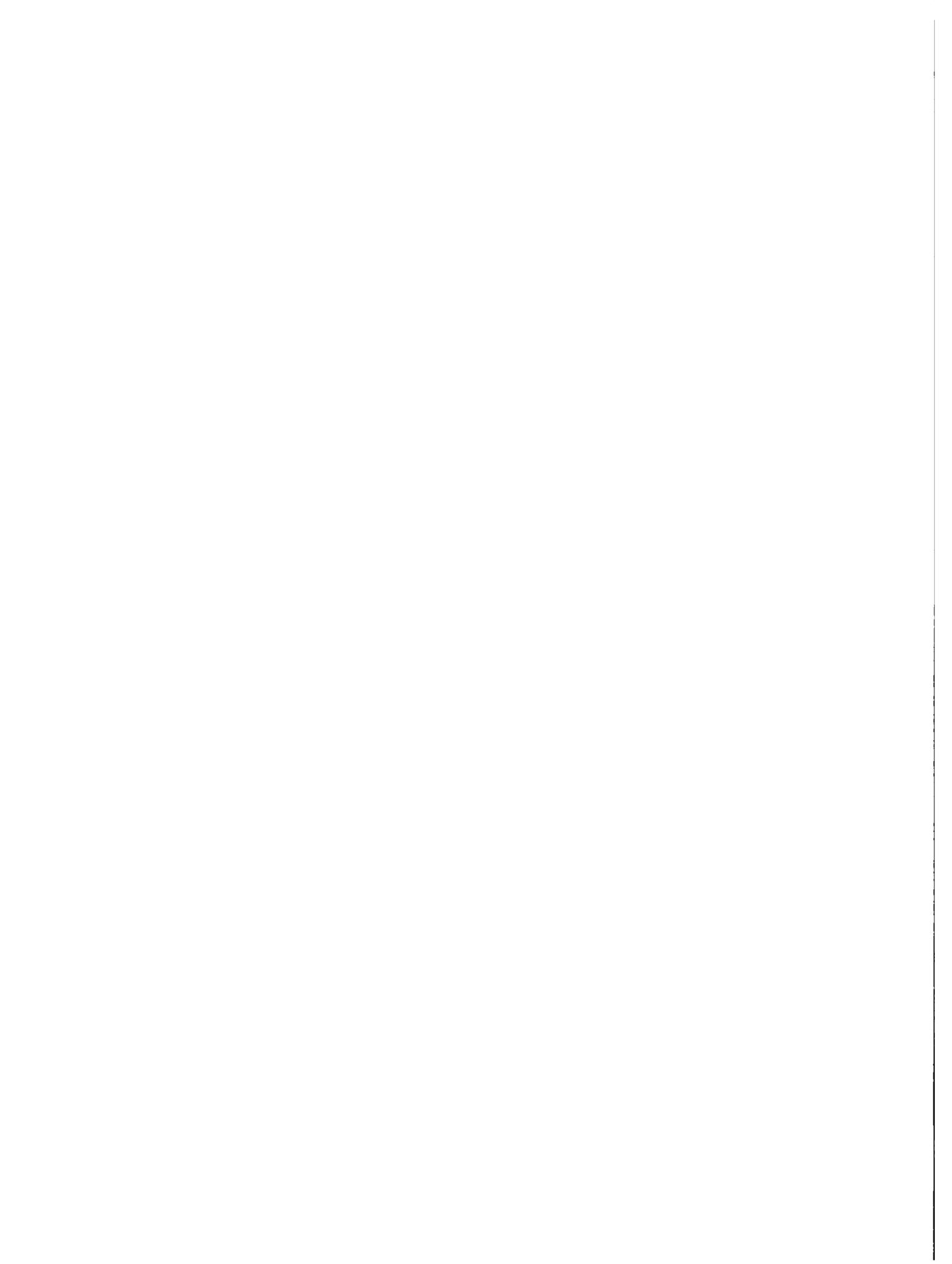
CUADRO 1

CLASES DE CAPACIDADES PARA USO DEL SUELO EN EL SALVADOR

CLASE	HECTAREAS	Z	USO
I y II	117,100	5.8	Sin restricciones
III y IV	541,000	26.9	Con restricciones para uso intensivo
V	43,400	2.0	Con serias limitantes para uso intensivo
VI	195,100	9.7	Para cultivos permanentes
VII	858,600	42.0	Para forestales y pastoreo
VIII	253,500	12.5	Sin posibilidades de uso agrícola
	2,008,700 (1)	100.0	

(1) No incluye 95,400 hectáreas ocupadas en ciudades, carreteras, lagos, etc.

Fuente: Ministerio de Agricultura, UNAT-RUTA. Aspectos Agroecológicos de El Salvador, San Salvador, Julio de 1990.

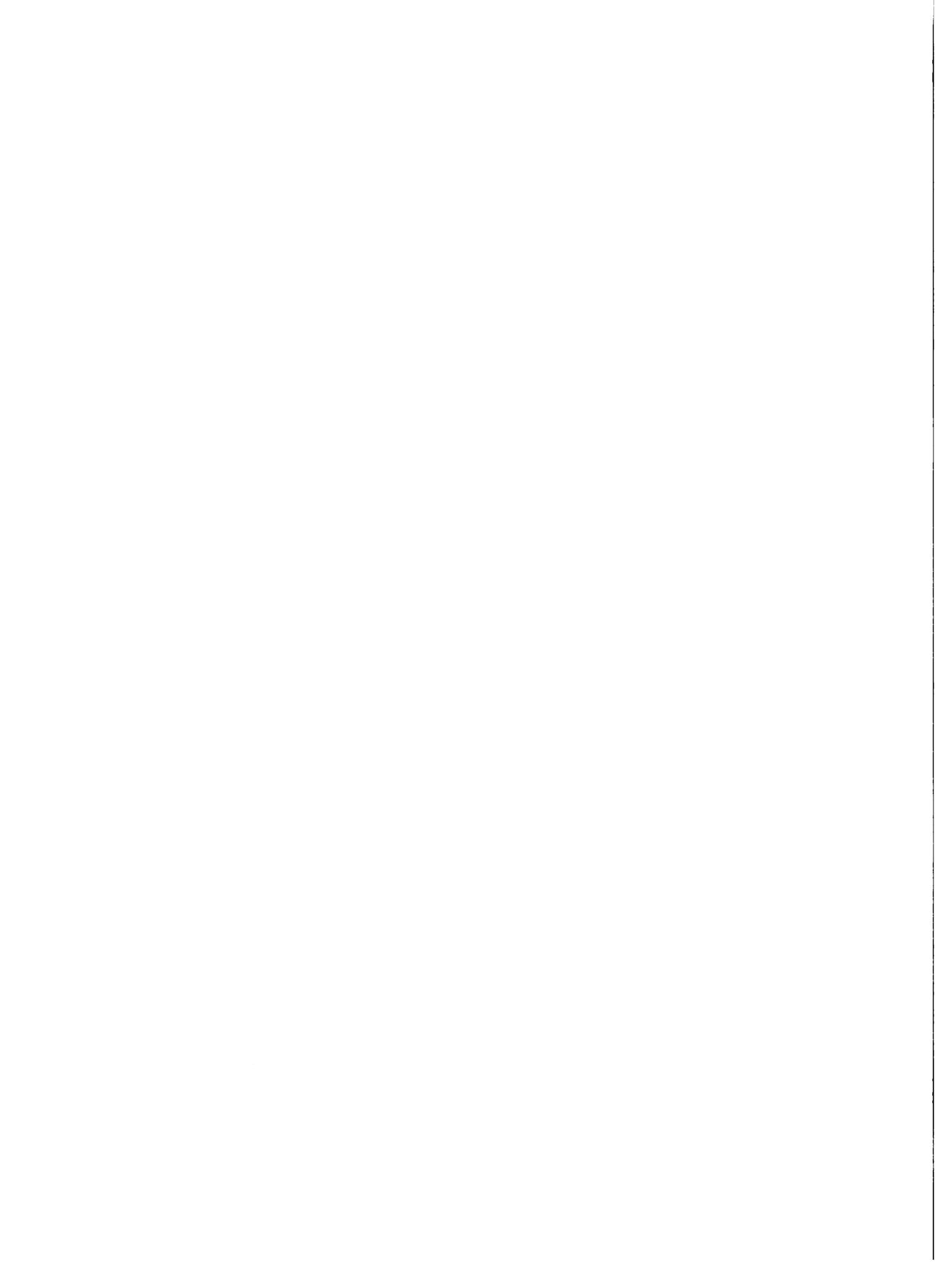


CUADRO 1-A

EL SALVADOR: NUMERO DE PRODUCTORES POR TAMAÑO DE PROPIEDAD

TAMAÑO (Hectáreas)	1971	PORCENTAJE	1988	PORCENTAJE
Menores de 2	191,527	70.7	226,388	71,3
2.0 - 4.99	43,414	16.0	43,786	13,8
5.0 - 19.99	24,762	9.1	33,772	10,6
20.0 - 49.99	6,986	2.6	9,333	2,9
50.0 - 99.99	2,238	0.8	2,614	0,8
100.0 o más	1,941	0.7	1,637	0,5
<b>T O T A L</b>	<b>270,868</b>	<b>100.0</b>	<b>317,531</b>	<b>100,0</b>

Fuente: The 1989 El Salvador Agricultural Land Use and Land Tenure Study By Reynolds, S.A., T.M. Johnston, P.H. Gore, J.D. Francis.

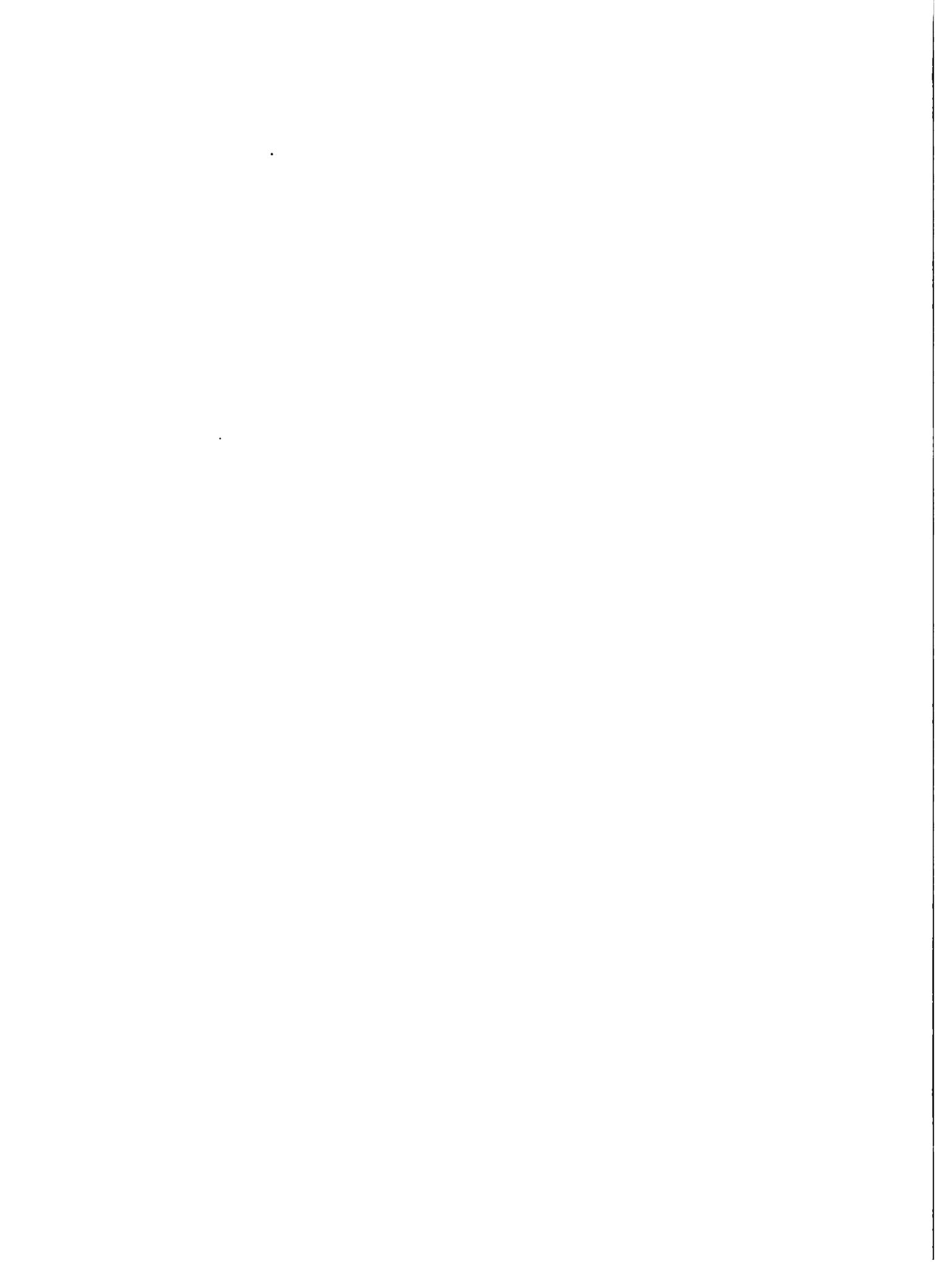


CUADRO 1-B

USO DE LA TIERRA POR ACTIVIDAD EN 1971 Y 1988

U S O	AREA	PORCENTAJE	AREA	PORCENTAJE
Cultivada	545,275	37.6	586,624	38.9
Bajo Riego	19,803	1.8	31,571	5.4
En Descanso	106,660	7.3	211,117	14.0
Pasto Natural	442,175	30.5	409,066	27.1
Pasto Mejorado	112,737	7.8	87,954	5.8
Sin Uso Agrícola	168,064	11.2	151,767	10.1
Otros Infraestructura	77,034	5.3	61,629	4.1
Total	1,451,894	100.0	1,508,207	100.0

Fuente: The 1989 El Salvador Agricultural Land Use Tenure Study By Reynolds, S.A., T.M. Johnston, P.H. Gore, J.D. Francis, November 1989.

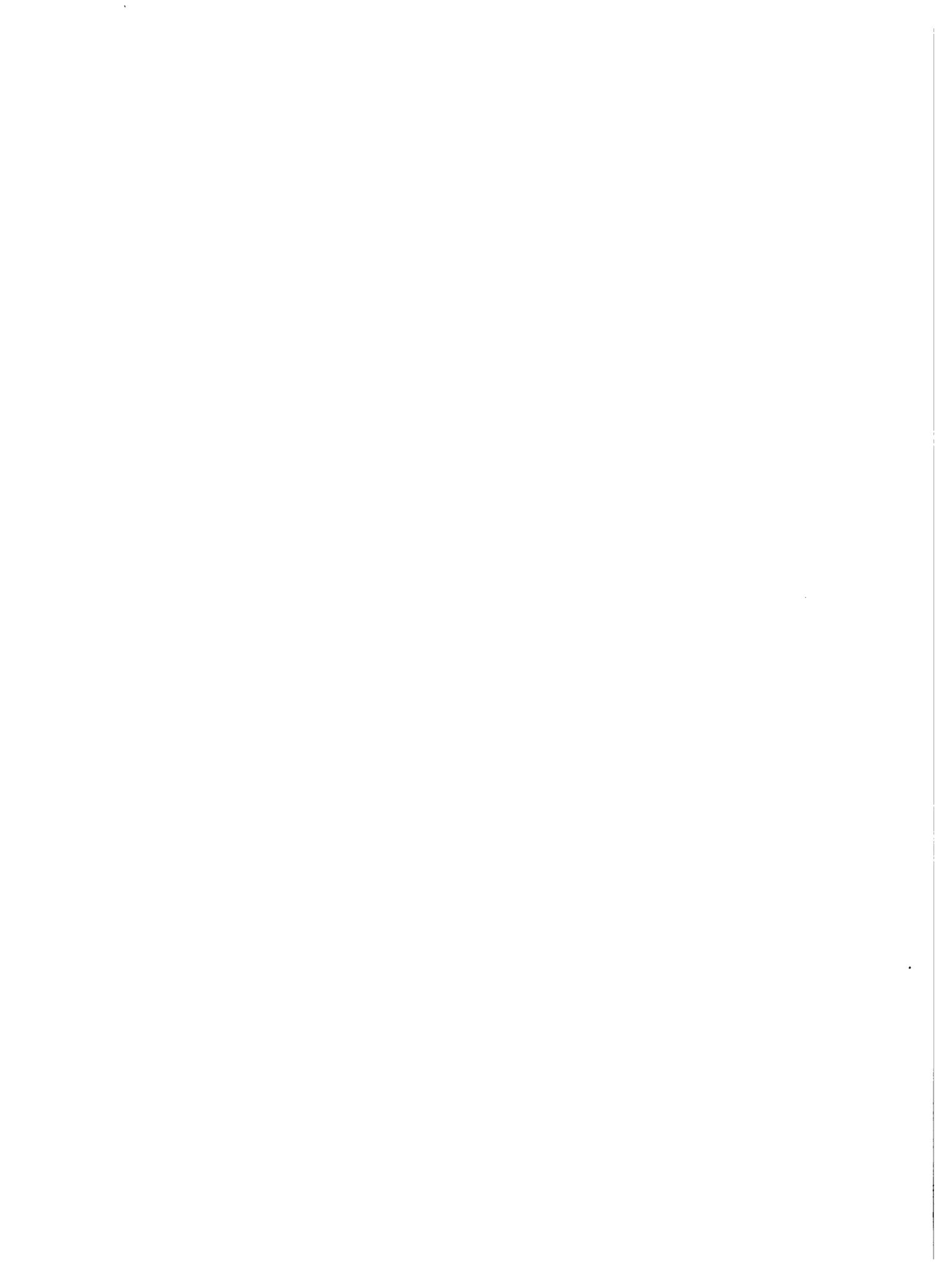


**CUADRO 2**  
**PRODUCTO TERRITORIAL BRUTO**

	<b>PTB CORRIENTES (Millones)</b>	<b>PTB (1) CONSTANTES (Millones)</b>	<b>POBLACION (Miles)</b>	<b>PTB PERCAPITA Corriente</b>	<b>PTB PERCAPITA Constante</b>
1978	7,962	3,665	4,366	1,762	839
1979	8,607	3,601	4,451	1,934	809
1980	8,917	3,289	4,525	1,971	727
1981	8,646	3,017	4,583	1,887	658
1982	8,966	2,848	4,625	1,939	616
1983	10,152	2,870	4,663	2,177	616
1984	11,657	2,936	4,707	2,477	624
1985	14,331	2,994	4,768	3,006	628
1986	19,763	3,013	4,845	4,079	622
1987	23,140	3,093	4,934	4,690	627
1988	27,342	3,144	5,031	5,435	625

(1) Base 1962.

Fuente: Banco Central de Reserva. Datos de Población: Dirección de Población, MIPLAN.



**CUADRO 3**

**CRECIMIENTO PROMEDIO DEL PIB REAL SECTORIAL 1960-1988**  
(Precios Constantes de 1962)

PERIODO	AGROPECUARIO (%)	MANUFACTURA (%)	CONSTRUCCION (%)	COMERCIO (%)	PIB TOTAL (%)
1960/72	3.5	7.8	6.8	5.1	5.5
1973/78	4.4	6.0	7.8	5.1	5.6
1979/82	(3.2)	(8.7)	(11.4)	(13.2)	(6.1)
1983/88	(1.0)	2.5	0.9	1.2	1.5

Fuente: Banco Central de Reserva.



CUADRO 4

CUENTAS NACIONALES A PRECIOS CONSTANTES (1980-1989)  
(Año Base 1962)

AÑO	PIB	CONSUMO PRIVADO	CONSUMO PUBLICO	INVERSION	EXPORTACION	IMPORTACION	POR ORIGENES	
1980	3,289.2	2,495.7	422.4	412.4	837.6	878.5	841.1	2,448.1
1981	3,016.9	2,278.8	437.3	396.2	690.4	785.8	787.5	2,229.4
1982	2,847.7	2,084.6	435.5	355.8	588.4	616.6	750.6	2,097.1
1983	2,870.4	2,095.7	439.9	325.6	705.0	695.8	726.8	2,143.6
1984	2,935.6	2,175.3	461.0	335.3	674.4	710.4	750.9	2,184.7
1985	2,993.6	2,250.6	492.2	316.6	648.1	713.9	742.8	2,250.8
1986	3,012.5	2,244.9	510.6	384.6	566.4	694.0	719.7	2,292.8
1987	3,093.5	2,259.2	525.9	368.4	636.6	696.6	734.7	2,358.8
1988	3,143.8	2,284.3	539.0	436.6	576.8	692.9	727.7	2,416.1
1989	3,173.9	2,317.8	553.0	504.0	504.4	705.3	729.2	2,444.7

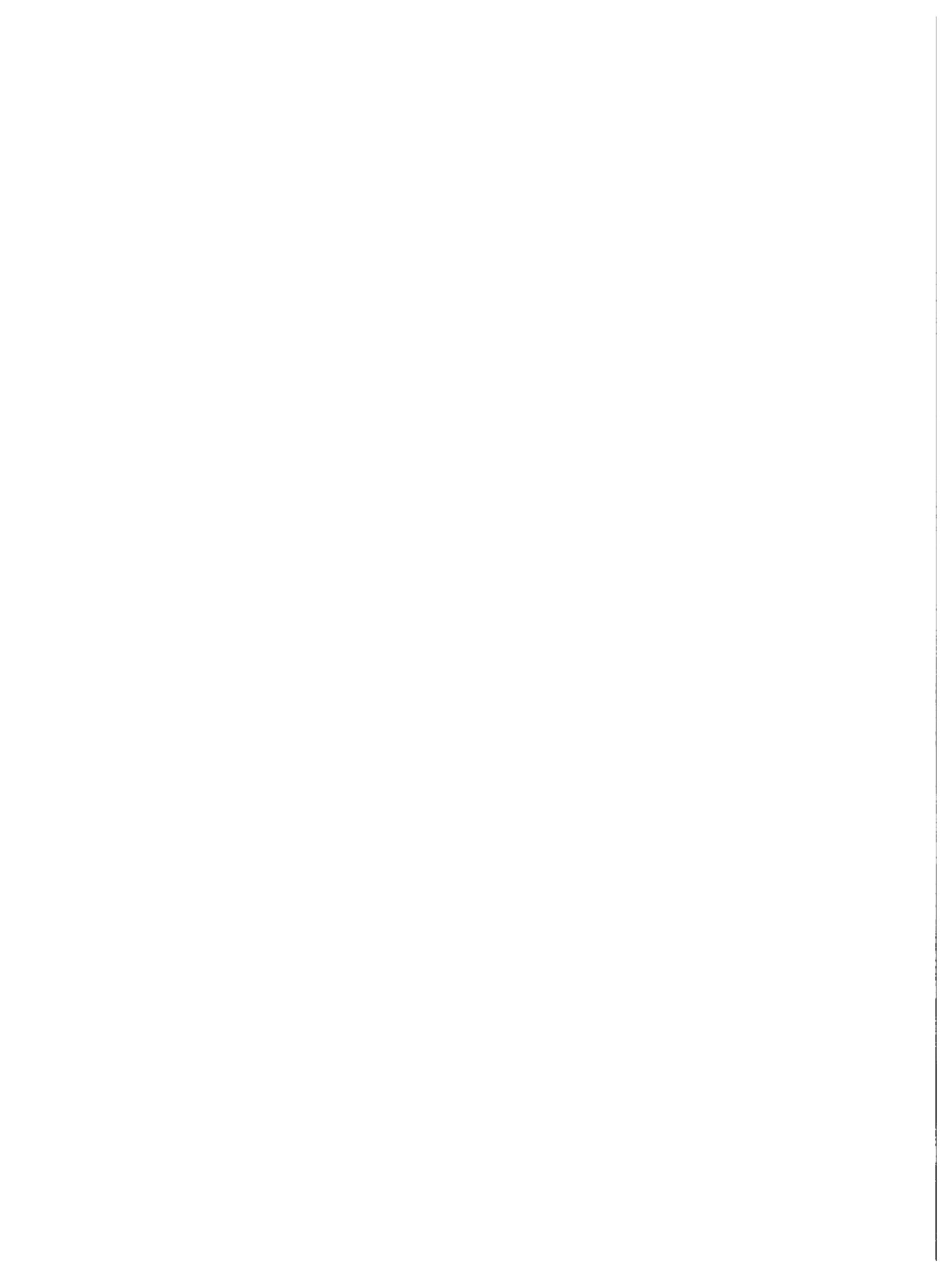
Fuente: Banco Central de Reserva.



**CUADRO 5**  
**BALANZA COMERCIAL**  
**(Millones de Dólares)**

<b>AÑO</b>	<b>EXPORTACIONES</b>	<b>IMPORTACIONES</b>	<b>SALDO</b>
1979	1,032	1,040	(8)
1980	1,075	962	113
1981	798	985	(187)
1982	700	857	(197)
1983	758	893	(135)
1984	726	977	(251)
1985	695	961	(266)
1986	755	935	(180)
1987	590	994	(404)
1988	609	1,007	(398)
1989	497	1,161	(664)

Fuente: Banco Central de Reserva.



CUADRO 6

IMPORTACIONES DE PRODUCTOS AGROPECUARIOS  
(Millones de Dólares)

AÑO	PROMEDIO ANUAL		1989
	1983-1984	1987-1988	
Trigo	22.4	18.7	21.0
Leche y Derivados	15.3	14.4	16.8
Sebo de Res	14.2	16.4	14.7
Harinas Proteicas	13.2	15.8	16.0
Maiz	13.1	5.8	8.1
Ganado	9.3	0.8	---
Aceite Vegetal	9.2	14.7	17.0
Vegetales Frescos	7.1	10.7	6.9
Productos Carnicos	5.5	0.3	1.8
Algodón (Hilaza y Fibras)	5.2	4.2	10.2
Frutas Frescas	3.8	4.1	4.3
Pulpa y Desperdicio Papel	3.4	9.2	4.9
Pieles y Cueros	3.3	3.3	5.2
Arroz	2.8	3.3	3.2
Salsas y Condimentos	2.3	1.6	3.7
Sardinas	2.1	1.9	1.4
Confitería	2.0	3.9	4.0
Malta y Cereales	2.0	3.2	1.2
Madera	1.4	7.7	5.3
Cacao	1.4	0.2	0.1
Jugos de Frutas	1.2	0.9	0.1
Tabaco	1.1	1.6	1.8
Aves y Huevos	0.5	1.3	1.6
Tabaco y Extractos	0.4	1.5	1.8
Frijol	---	2.0	2.8
<b>T O T A L</b>	<b>142.2</b>	<b>147.5</b>	<b>153.9</b>

Fuente: Elaborado por FUSADES con información del Banco Central de Reserva.

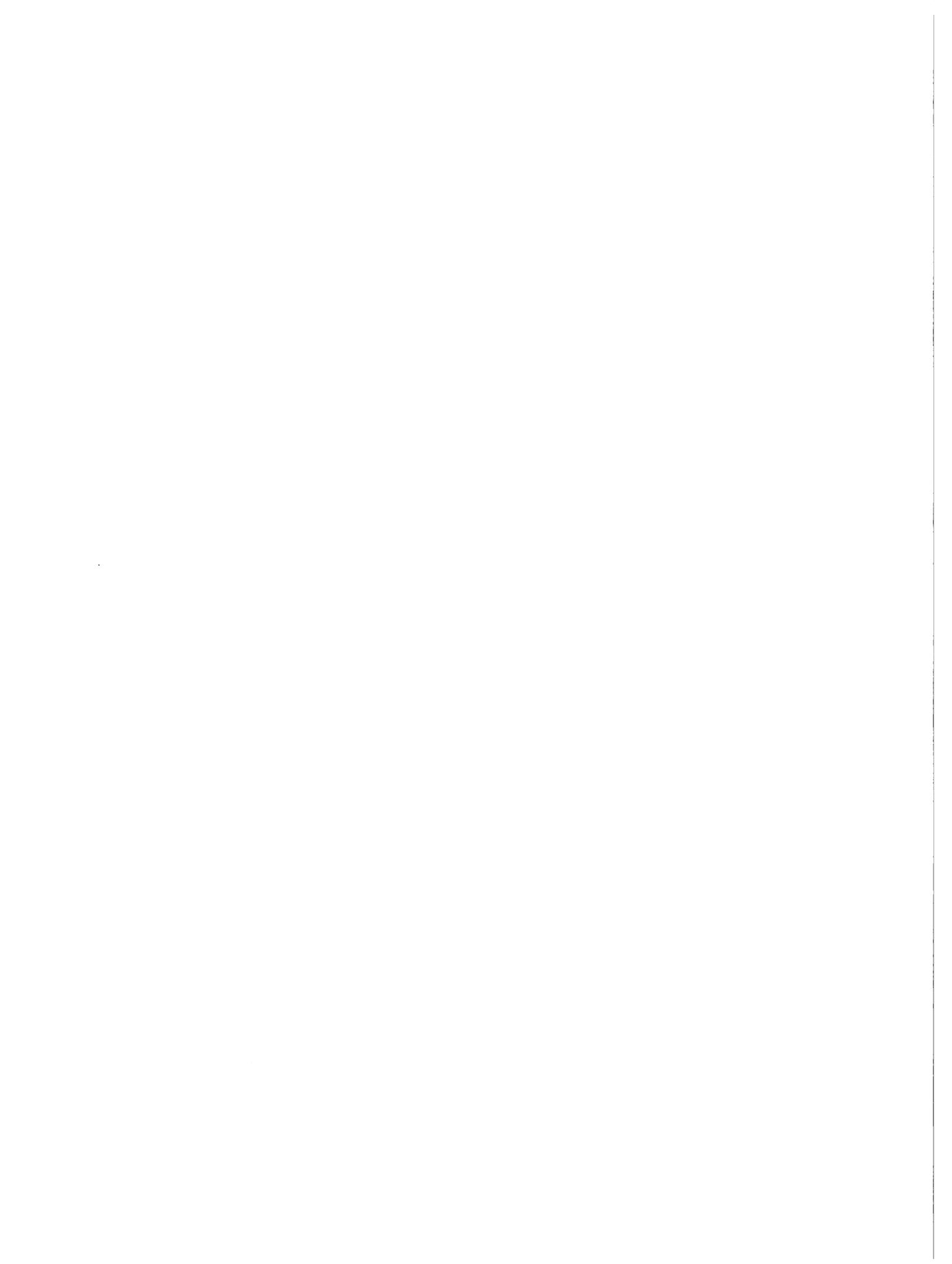


CUADRO 7

EXPORTACIONES DE PRODUCTOS AGROPECUARIOS  
(Millones de Dólares)

AÑO	PROMEDIO ANUAL		
	1983-1984	1987-1988	1989
Café	425.0	357.3	229.5
Algodón (Hilaza y Fibras)	45.7	17.4	6.7
Azúcar	33.0	15.7	13.5
Camarón	19.0	10.3	10.1
Carne	3.2	2.3	3.3
Ajonjolí	3.0	2.3	5.1
Confitería	2.5	2.0	2.9
Miel Natural	2.1	1.3	1.2
Salsas y Condimentos	1.9	0.7	1.0
Jugos y Bálamos	1.4	1.0	1.3
Vegetales	1.3	3.0	2.6
Frutas	1.1	1.7	1.8
Tabaco y Extractos	1.0	0.2	0.1
Cereales	0.9	0.2	---
Aves y Huevos	0.9	0.9	0.8
Melaza	0.8	---	---
Flores y Follajes	0.7	---	---
Especies	0.5	0.3	0.3
<b>T O T A L</b>	<b>544.0</b>	<b>425.4</b>	<b>280.2</b>

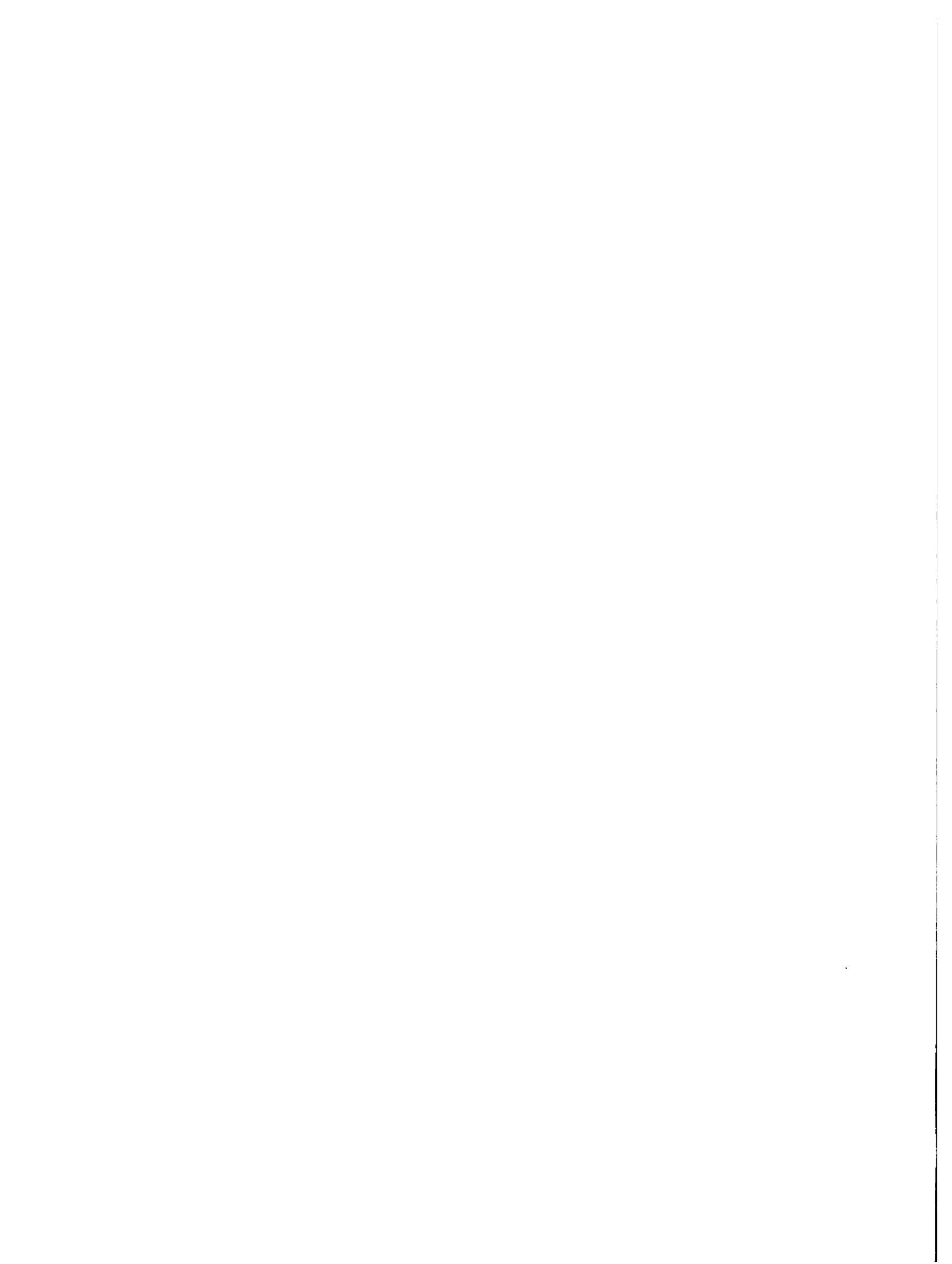
Fuente: Elaborado por FUSADES con información del Banco Central de Reserva.



**CUADRO B**  
**POBLACION BOVINA Y PRODUCCION DE LECHE**  
**1979 - 1988**

AÑO	POBLACION BOVINA (Cabezas)	PRODUCCION LECHE (Millones de Litros)
1979	1,386,782	299.9
1980	1,210,660	248.4
1981	1,105,700	240.9
1982	954,000	239.8
1983	936,800	217.2
1984	928,700	233.5
1985	979,990	249.1
1986	1,050,400	269.7
1987	1,088,300	270.0
1988	1,144,100	286.2
1989	1,176,200	284.6

Fuente: D.G.E.A. - M.A.G.



CUADRO 9

PRODUCCION AVICOLA 1978 - 1993  
Unidades (Millones)

	HUEVOS UNIDADES	HUEVOS LIBRAS (*)	POLLO LIBRAS	GALLINA LIBRAS	PAVO LIBRAS	TOTAL LIBRAS	LIBRAS CONSUMO PERCAPITA
1978	608.4	76.1	28.4	5.9	0.5	110.8	25.9
1979	668.2	83.5	29.6	6.2	0.5	119.8	27.2
1980	622.9	77.9	30.9	6.3	0.4	115.4	25.6
1981	596.4	74.6	28.6	5.8	0.4	109.4	23.8
1982	617.0	77.1	34.9	6.4	0.4	118.9	25.5
1983	533.8	66.7	40.5	5.9	0.5	113.6	24.2
1984	654.6	81.8	46.1	5.7	0.6	134.2	28.5
1985	695.4	86.9	55.2	6.7	0.6	149.5	31.4
1986	650.0	81.3	60.5	6.8	0.2	148.8	30.7
1987	625.8	78.2	58.8	6.6	0.5	144.1	29.2
1988	670.0	83.8	59.1	7.0	0.4	150.3	30.1
P R O M O S T I C O			P R O M O S T I C O				
1989	620.0	77.5	62.5	7.0	0.4	147.4	29.0
1990	625.0	78.1	65.0	7.0	0.4	150.5	29.1
1991	650.0	81.3	67.5	7.0	0.4	156.2	29.7
1992	670.0	83.8	70.0	7.5	0.4	161.7	30.3
1993	700.0	87.5	72.5	7.5	0.4	167.9	31.0

(\*) 8 Huevos = 1 libra

Fuente: ASOCIACION DE AVICULTORES DE EL SALVADOR.



CUADRO 10

PRODUCCION DE CARNE BOVINA  
(Miles de Lbs.)

A Ñ O	P R O D U C C I O N
1976	76,004.3
1977	68,566.0
1978	79,049.5
1979	73,808.6
1980	67,496.5
1981	53,852.3
1982	54,186.5
1983	53,400.0
1984	53,703.8
1985	51,062.3
1986	41,091.2
1987	45,843.3
1988	54,293.5
1989	61,148.7

Fuente: Dirección General de Economía Agropecuaria - MAG



CUADRO 11

TIPO DE CAMBIO Y DEFICIT COMERCIAL  
EN EL SALVADOR

	ITCER (1980=100)	BALANZA COMERCIAL
1980	100.0	113.2
1981	114.0	(186.6)
1982	121.9	(157.2)
1983	129.7	(134.9)
1984	140.7	(251.6)
1985	150.3	(266.3)
1986	123.3	(180.0)
1987	138.6	(403.2)
1988	158.2	(398.1)
1989	156.1	(664.8)

Fuente: Fondo Monetario Internacional para el  
ITCER y BCR para la Balanza Comercial.

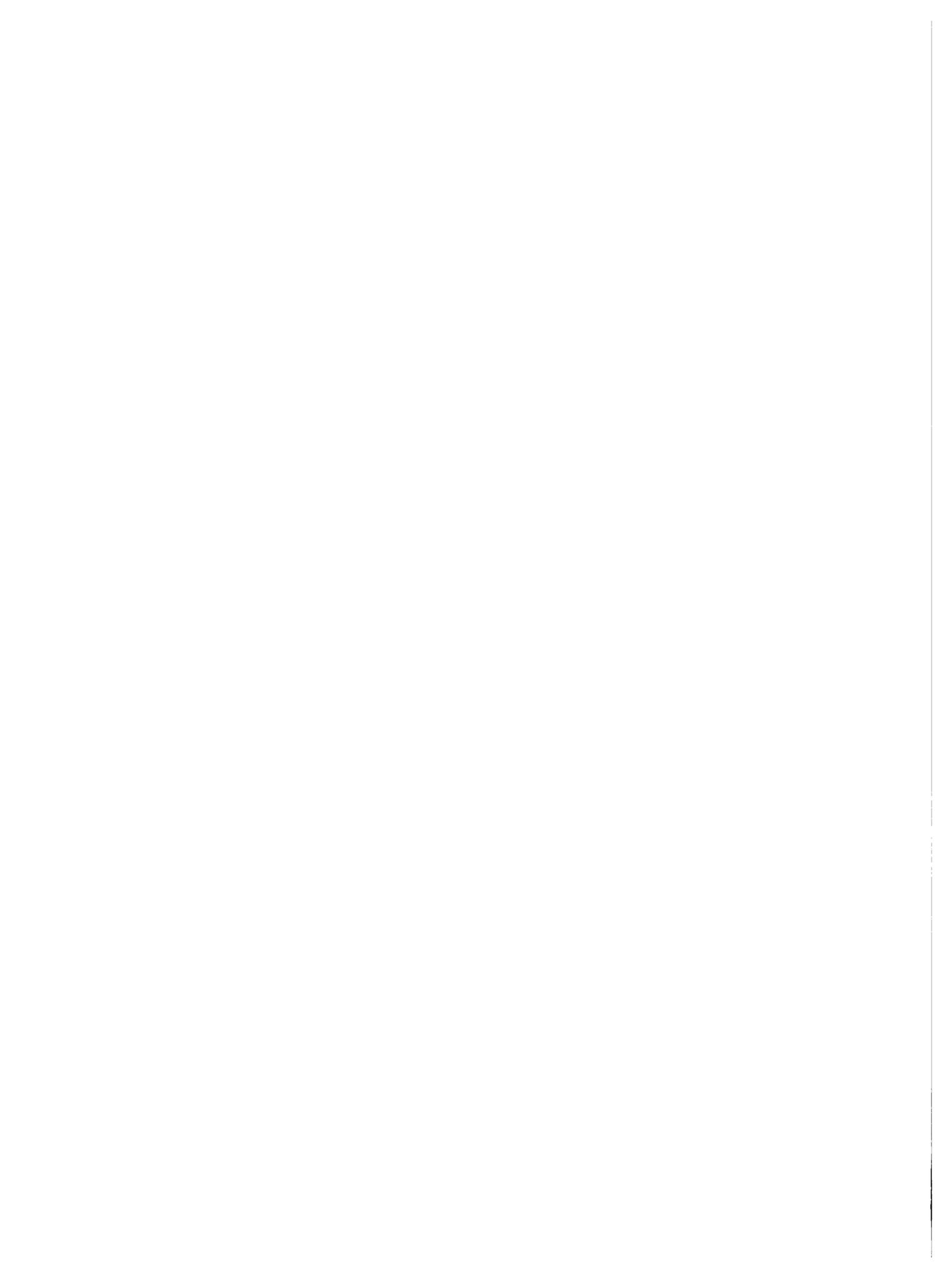


CUADRO 12

EL SALVADOR: MONTOS DE CREDITO REAL OTORGADO AL SECTOR AGROPECUARIO  
(Millones de Colones de 1962)

	1980	1982	1984	1986	1987
<b>I. Crédito Nuevo</b>	<b>245.7</b>	<b>274.3</b>	<b>249.2</b>	<b>148.1</b>	<b>157.9</b>
1. Agricultura	226.4	268.4	234.1	125.6	139.4
Café	141.0	19.8	162.5	95.0	104.8
Algodón	54.4	58.7	46.1	10.3	8.2
Caña de Azúcar	7.3	14.1	10.9	5.5	11.6
Granos Básicos	9.9	9.1	5.0	8.2	8.0
Otros Agrícolas	13.7	6.6	9.6	6.7	6.9
2. Ganadería	3.0	3.3	5.9	16.7	11.8
3. Avicultura	0.5	1.1	6.3	3.6	4.5
4. Otros	15.8	1.5	3.0	2.2	2.0
<b>II. Refinanciamiento</b>	<b>125.3</b>	<b>128.1</b>	<b>328.3</b>	<b>47.7</b>	<b>38.4</b>
Café	25.8	64.7	189.5	19.8	21.5
Algodón	65.0	22.5	32.1	11.9	4.0
Caña de Azúcar	2.0	0.2	87.0	1.1	0.4
Granos Básicos	22.6	32.9	5.3	0.0	1.4
Otros Agropec.	9.9	7.8	14.4	13.9	11.0
<b>TOTAL AGROPECUARIO (I + II)</b>	<b>371.0</b>	<b>402.4</b>	<b>577.5</b>	<b>195.8</b>	<b>196.3</b>
<b>TOTAL ECONOMIA</b>	<b>1,912.3</b>	<b>1,258.6</b>	<b>1,672.8</b>	<b>1,330.0</b>	<b>1,076.5</b>
Agropecuario (%)	19.4	32.0	34.5	14.7	18.2
Agricultura (%)	17.8	30.9	32.8	12.0	15.5

Fuente: CADESCA, CCE.



**CUADRO 13**

**UTILIZACION DE LA TIERRA - FASES I Y II DE LA REFORMA AGRARIA  
(Tierra en hectáreas)**

Detalle	80/81	81/82	82/83	83/84	84/85	85/86†	86/87†
<b>FASE III</b>							
No. Beneficiarios	n.d.	22,000	n.d.	63,648	n.d.	48,267	47,001
Tierra afectada área	25,448	43,836	80,114	96,750	97,205	74,225	71,600
Relación tierra/benef.	n.d.	1.99	n.d.	1.52	n.d.	1.54	1.52
<b>FASE I</b>							
No. Beneficiarios	n.d.	n.d.	26,205	28,410	26,209	27,174	30,268
Tierra afectada área	228,759	206,233	293,371	270,692	259,753	235,378	234,780
Relación tierra/benef.	n.d.	n.d.	11.20	9.53	9.91	8.66	7.76
Derechos de reserva	11,272	12,990	13,679	13,926	14,283	13,278	12,546
Reserva nacional	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	15,736	16,649	15,839
Tierra en poder de Coop.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	229,734	205,451	206,395
Pastos	34,094	34,094	34,862	35,432	42,822	47,334	50,623
Forestal	29,808	30,033	29,598	29,598	34,401	32,516	27,051
Sin cultivo	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	15,648	18,223	20,485
Cultivo individual	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	22,962	22,515	24,919
Cultivo colectivo	91,361	86,453	74,682	71,157	66,096	67,980	63,049
Área afectada (violencia)	n.d.	n.d.	19,979	23,532	14,650	14,541	14,309
Área sin posibilidad de uso	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	12,887	11,911	10,836
Área censada	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	214,049	210,783	207,571

Fuente: PERA

† VI y VII Evaluación



CUADRO 14

PRESUPUESTO DE OSPA 1990\*

	Ley de Salarios Servicios Perso- nales y transfe- rencias corrien- tes.	Servicios no Personales	Materiales y Suministros	Maquinarias y Equipos	T o t a l
Total (Miles de Colones)	3,058	438	350	118	3,964
(%)	77.2	11.0	8.8	3.0	100.0
(Distribución Porcentual)					
Ordinario	33.6	6.5	13.4	--	27.8
Extraordinario	66.4	93.5	86.6	100.0	72.2

\* No incluye el componente Planificación del Proyecto Manejo de Aguas.

FUENTE; OCOPROY, Mayo de 1990.



CUADRO 15

PRESUPUESTO DEL MINISTERIO DE AGRICULTURA  
Y GANADERIA 1990

Ley de Salarios Servicios Perso- nales y transfe- rencias corrien- tes.	Servicios no Personales	Materiales y Suministros	Maquinarias y Equipos	Otras Clases Generales	T o t a l	
Total (Miles de Colones)	87,736	8,519	10,432	7,917	81,300	195,904
(%)	44.8	4.4	5.3	4.0	41.5	100.0
(Distribución Porcentual)						
Ordinario	87.1	56.2	33.7	9.2	41.7	60.9
Extraordinario	12.9	43.8	66.3	90.8	58.3	39.1

FUENTE: OCOPROY, Mayo de 1990.

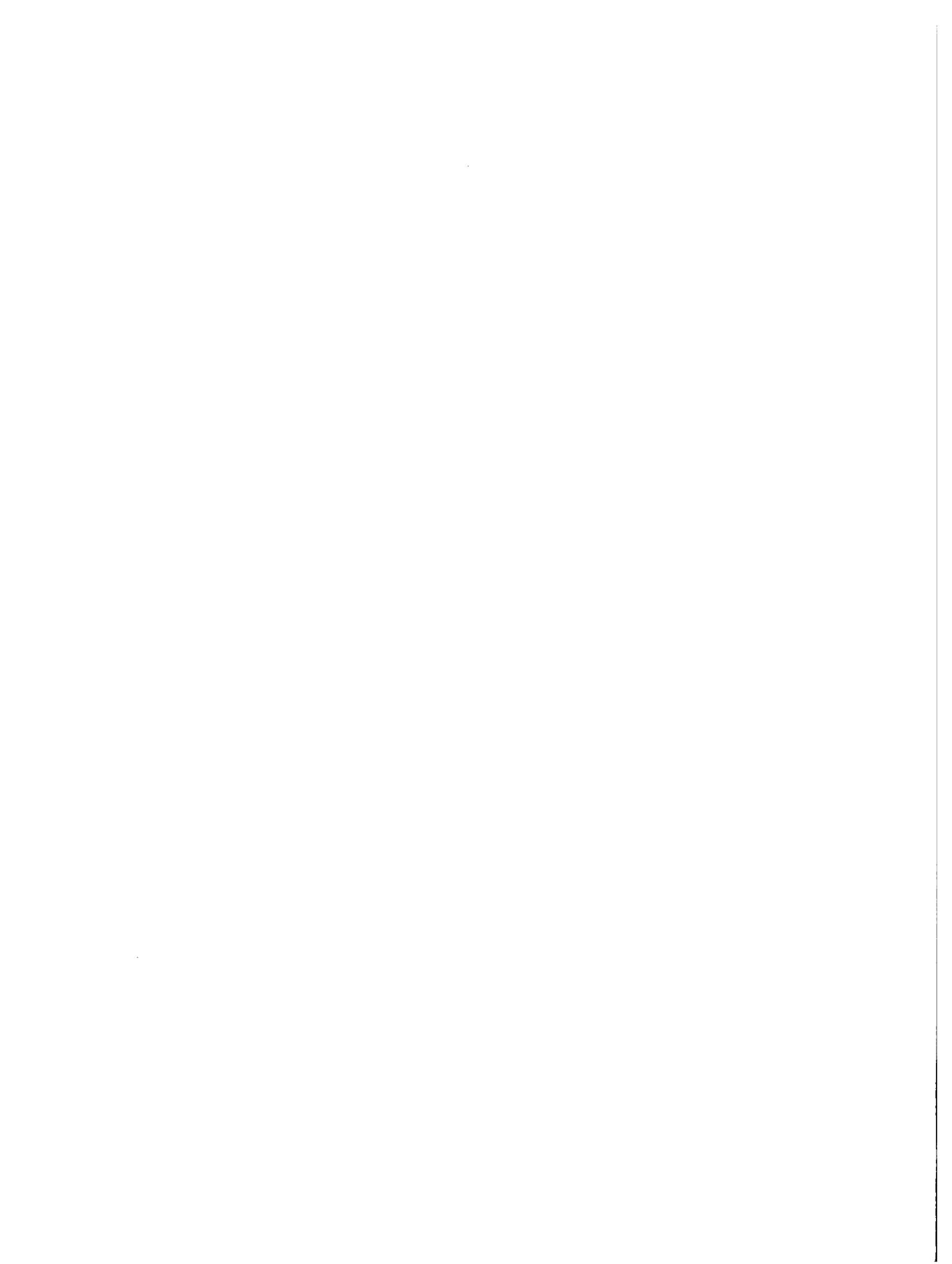


A N E X O S



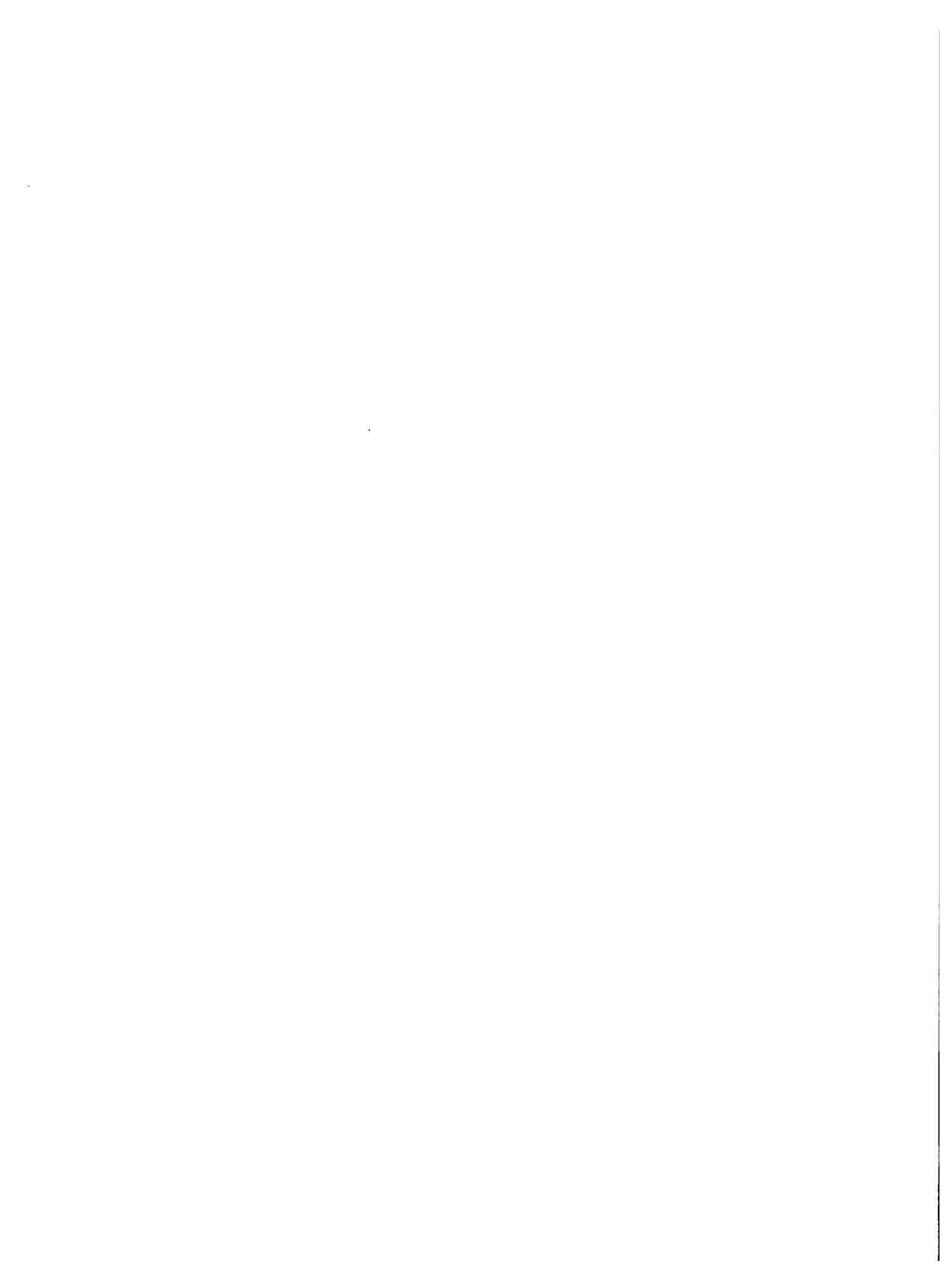
**MATRIZ DE POLITICAS AGRICOLAS**

POLITICA	OBJETIVOS	INSTRUMENTO DE EJECUCION	ACTIVIDADES DESARROLLADAS	IMPACTOS *
1. POLITICA DE PRECIOS AGRICOLAS.	<p>Propiciar mejores precios al productor</p> <p>Eliminar la incertidumbre en el productor y consumidor **</p> <p>Incentivar la producción de forma que sea competitiva internacionalmente **</p> <p>Moderar las variaciones estacionales de precios demasiado pronunciadas **</p> <p>Propiciar el eficiente funcionamiento del mercado primario de granos, eliminando la intervención estatal.</p> <p>Lograr una asignación eficiente de los recursos productivos.</p>	<p>Eliminación de los tipos de cambio sobrepasados.</p> <p>Seguimiento y Evaluación del comportamiento de los precios, particularmente en granos básicos</p> <p>Eliminación del Control de Precios.</p> <p>Reducción de dispersión arancelaria hacia un nivel uniforme del 20%.</p> <p>Reducción del impuesto a la exportación de café.</p> <p>y eliminación para azúcar y camarón.</p> <p>Implementación del sistema de banda de precios, la cual se actualizará anualmente</p>	<p>Se ha constituido el Grupo de Atención de los Granos Básicos, bajo la coordinación del Area de Analisis de Política del Proyecto de Fortalecimiento Institucional (PFI).</p> <p>Se ha logrado una desgravación arancelaria contandose con niveles que van del 1% al 35%</p> <p>Se ha aprobado por parte de los Ministros de Agricultura del área la resolución sobre la Armonización de Políticas Agropecuarias.</p> <p>Se ha implementado el Sistema de Bandas para la importación de maíz amarillo y se proyecta la Banda</p>	<p>Un incremento en el 1er semestre del año en un 6% y 15 % en los precios reales al productor de maíz, en comparación al mismo período de los años 1988 y 1989 respectivamente</p> <p>Eliminación de más de 200 controles de precios, entre los cuales figuran importaciones productos agropecuarios.</p> <p>Se estima un incremento en la superficie de siembra del 2% en maíz 1.3% en frijol y 10.8% en sorgo en comparación a la cosecha</p>



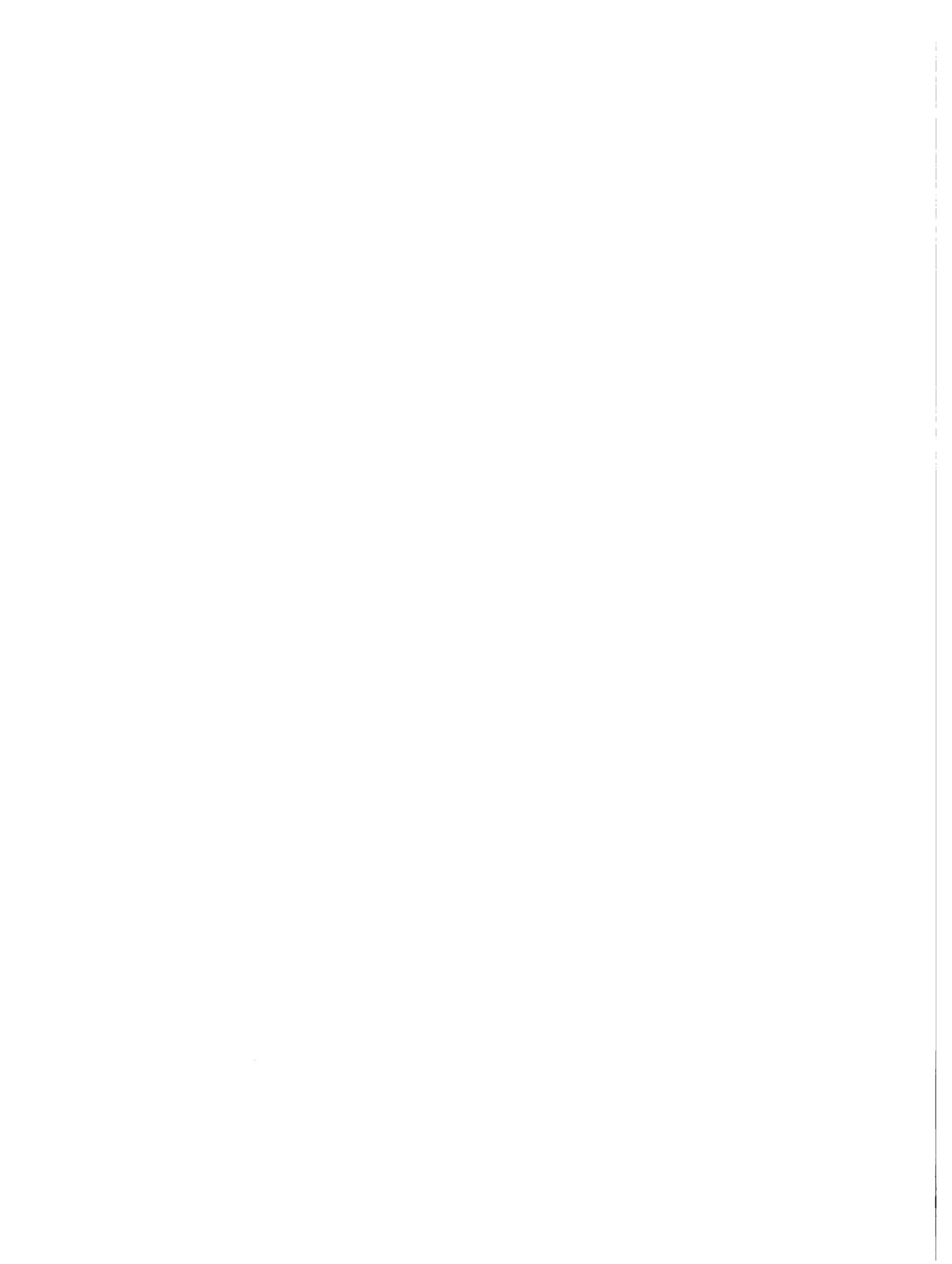
MATRIZ DE POLITICAS AGRICOLAS

POLITICA	OBJETIVOS	INSTRUMENTO DE EJECUCION	ACTIVIDADES DESARROLLADAS	IMPACTOS *
	<p>Lograr una mayor transparencia en el mercado de granos.</p> <p>Liberalizar el comercio de los granos básicos con los países centroamericanos.</p>	<p>te.</p> <p>Creación del sistema de información de precios y mercado.</p> <p>COMERCIALIZACION.</p> <p>Se elaboró el Estudio de Factibilidad Técnica sobre la privatización del IRA y las facilidades de Almacenamiento, dentro de sector privado. Quedando pendiente:</p> <p>Fase de Transición.</p> <p>Reactivación de la infraestructura y otros estudios específicos.</p> <p>Fase de Ejecución.</p> <p>Venta de la infraestructura y facilidades de crédito.</p>	<p>para Arroz.</p>	<p>1989/90</p> <p>La producción de frijol se estima con aumento en más de 54,000 qq en la presente cosecha.</p> <p>La producción de caña de azúcar es superior en 24% y la de azúcar se espera en 3.5 millones de quintales, lo que permitiría cumplir con la cuota azucarera además generará alrededor de 2.8 millones de jornales (117 mil más que en 1989).</p>
2. POLITICA	Ampliar la cobertura	Ampliación de la cobertura del crédito	Se removió el portafolio de la Mova del	



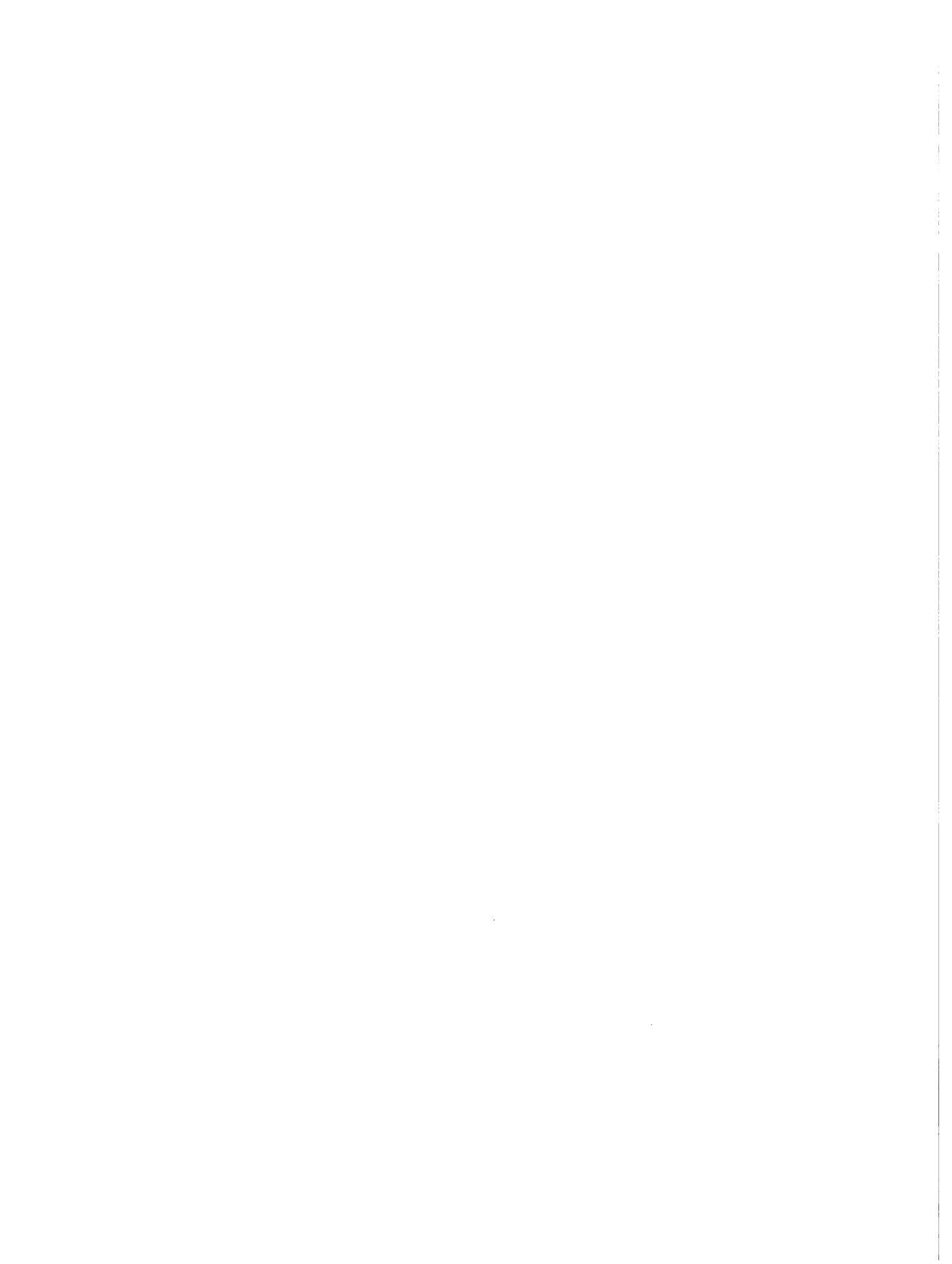
**MATRIZ DE POLITICAS AGRICOLAS**

POLITICA	OBJETIVOS	INSTRUMENTO DE EJECUCION	ACTIVIDADES DESARROLLADAS	IMPACTOS •
	<p>Comercialización, especialmente para los Granos Básicos.</p> <p>Restablecer la capacidad financiera del sector, promoviendo su modernización.</p> <p>Apoyar el proceso de privatización de los servicios a la producción: IRA, COPAL, INAZUCAR e INCAFE.</p> <p>Volver eficiente al BFA, en su atención a los pequeños y medianos agricultores.</p>	<p>Crédito para producción, abastecimiento y adquisición de infraestructura de comercialización.</p> <p>Tasas de interés positivas.</p> <p>Financiamiento para la transferencia al sector privado, de activos y servicios de comercialización.</p> <p>Crédito de Inversión a pequeños productores.</p> <p>Reestructuración del BFA, a través de:</p> <p>a) Sanciamiento de cartera.</p> <p>b) Diagnóstico sobre el funcionamiento del Banco, denotando las áreas críticas de acción.</p>	<p>Sector Reformado hacia el Banco Central.</p> <p>Se fijaron tasas de interés a los préstamos del BFA, más ajustadas al resto de la Banca y a los niveles de inflación.</p> <p>Se preparan las condiciones técnicas y administrativas para la constitución de un fondo de garantía de préstamos agropecuarios para extender el financiamiento al Sector Reformado.</p> <p>Otros recursos financieros se negocian con Organismos Internacionales.</p>	<p>La producción de café de la cosecha 89/90 fue superior en 1.5 millones de quintales a la cosecha anterior, generando 35 millones de jornales.</p> <p>Se ha logrado vender el café salvadoreño a mejor precio, en relación a los otros países centroamericanos, a pesar de la caída en el precio mundial.</p> <p>La producción de soya en el área reformada</p>



MATRIZ DE POLITICAS AGRICOLAS

POLITICA	OBJETIVOS	INSTRUMENTO DE EJECUCION	ACTIVIDADES DESARROLLADAS	IMPACTOS *
<p>3. SEGURIDAD ALIMENTARIA.</p>	<p>Lograr una producción abundante y de buena calidad para la satisfacción de las necesidades alimenticias de la población más pobre.</p> <p>Reorganizar el MAG, para que cumpla con su papel de atención fundamental a los pequeños agricultores (de manera especial a los productores de granos básicos).</p>	<p>c) Redefinición de funciones, eliminando las no compatibles con su rol.</p> <p>Adquisición y manejo de una reserva estratégica en granos básicos.</p> <p>Concentrar los servicios de Apoyo del MAG para la producción de granos básicos y ganadería.</p>	<p>Se están realizando los estudios técnicos y económicos para la adquisición de la Reserva estratégica.</p> <p>Se ha implementado el Sistema de Bandas para la importación de maíz amarillo y se proyecta la Banda para Arroz.</p>	<p>registra un aumento del 400% y la del ajonjolí en 10%, respecto a la cosecha pasada.</p> <p>Incrementos en los rendimientos de exportación tradicional (café, azúcar, camarones, y carne) y no tradicionales en 22.5% y 61.4%</p> <p>Se incrementó el crédito a los productores de granos básicos en 11 millones, con respecto al año 1989.</p>



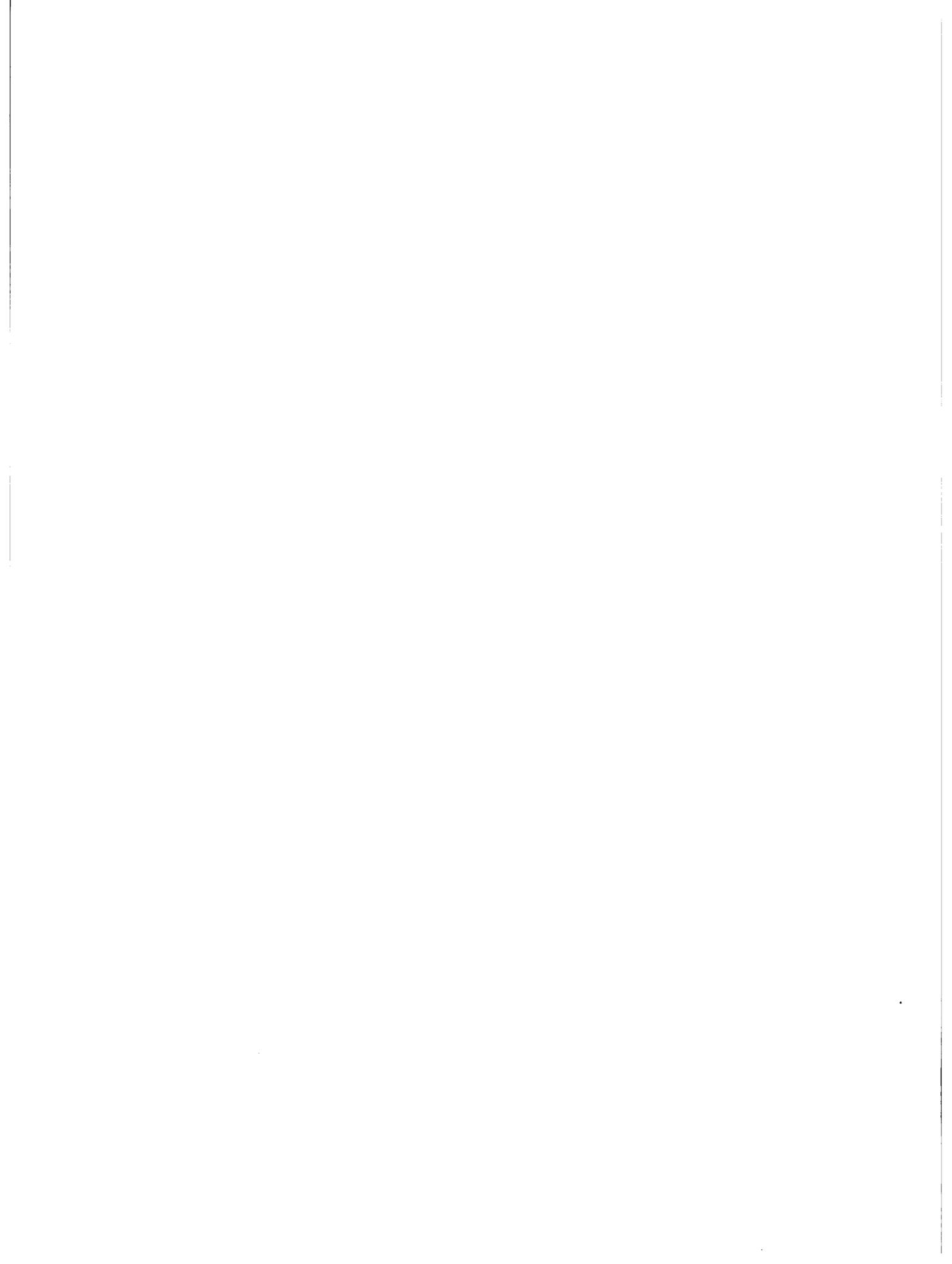
MATRIZ DE POLITICAS AGRICOLAS

POLITICA	OBJETIVOS	INSTRUMENTO DE EJECUCION	ACTIVIDADES DESARROLLADAS	IMPACTOS *
<p>4. CONSOLIDACION DEL PROCESO DE REFORMA AGRARIA.</p>	<p>Lograr que la Reforma Agraria cumple con los objetivos propuestos.</p> <p>Ampliar los beneficios de la Reforma Agraria, a un mayor numero de campesinos</p> <p>Garantizar el derecho de propiedad privada de la tierra a los campesinos beneficiarios.</p> <p>Agilizar la libre compra-venta de tierras.</p> <p>Volver eficientes las operaciones del Sector Agropecuuario y de las instituciones ejecutoras del proceso.</p>	<p>Ley de consolidación y continuidad del proceso de Reforma Agraria.</p> <p>Implementación de: Decretos Legislativos 895 y 896.</p> <p>Simplificación del proceso de titulación de tierras.</p> <p>Opciones asociativas alternativas sobre la tenencia de la tierra en función de los recursos productivos.</p> <p>Banco de Tierras.</p>	<p>Se promulgó la legislación de "Consolidación y Continuidad de la Reforma Agraria".</p> <p>Se adquirió la deuda agraria de las cooperativas, por medio del Fondo de Financiación para la Reactivación de las Actividades Productivas (FFRAP), 431 millones de colones.</p> <p>En año y medio se han entregado más de 15,000 títulos de propiedad, en comparación a lo otorgado en casi 10 años (25,431 títulos).</p> <p>Se está negociando un préstamo por US\$50 millones para consumir</p>	<p>Se expandió el crédito real (entre enero y junio de 1990), el BFA desembolsó dos veces y media el volumen de crédito que el mismo periodo del año anterior.</p> <p>La Reforma Agraria ha extendido sus beneficios a los desplazados y veteranos de guerra.</p> <p>Se ha devuelto la confianza a los agricultores, se han incrementado las inversiones</p>



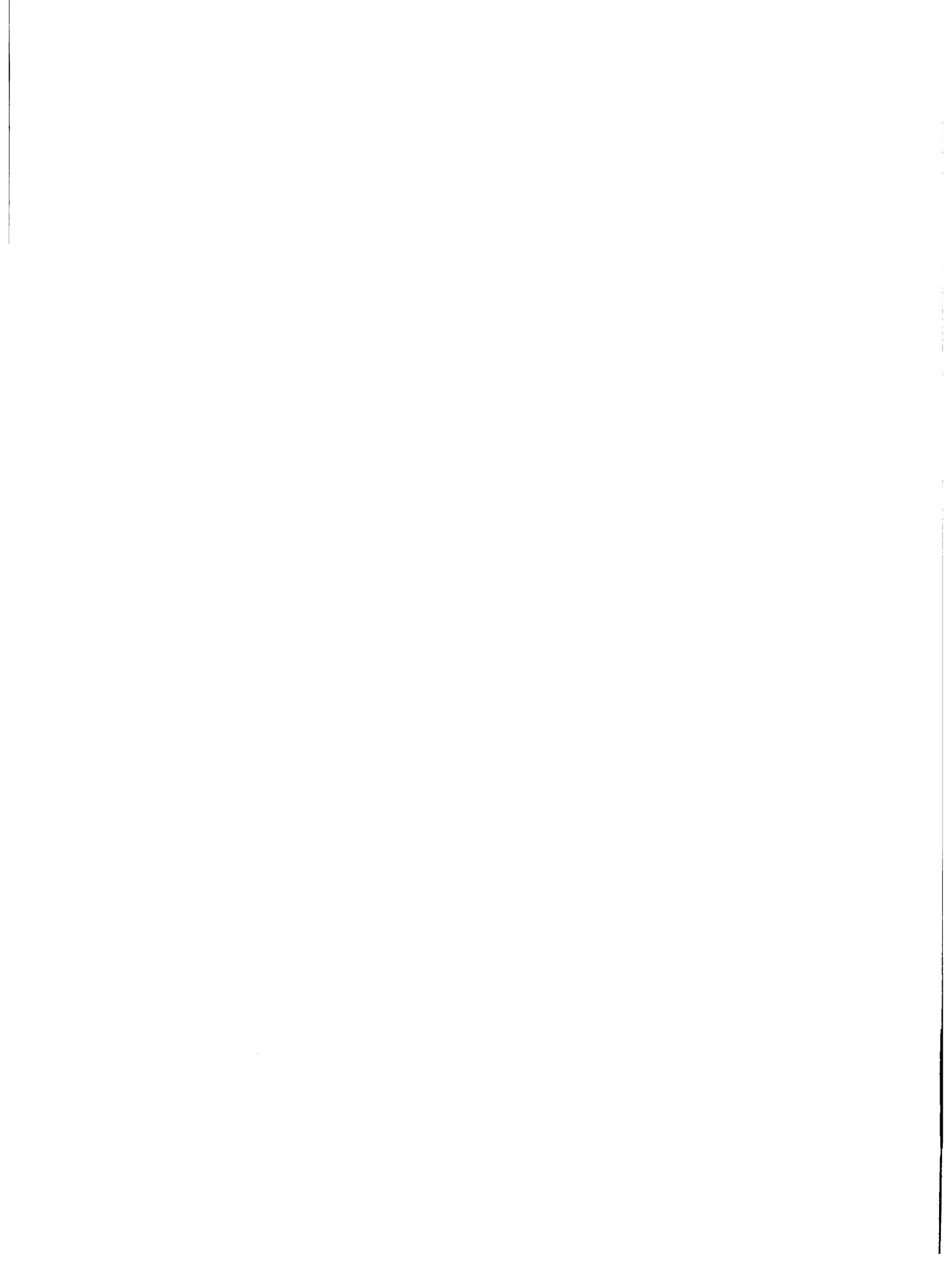
MATRIZ DE POLITICAS AGRICOLAS

POLITICA	OBJETIVOS	INSTRUMENTO DE EJECUCION	ACTIVIDADES DESARROLLADAS	IMPACTOS
<p>5. POLITICA DE RECUPERACION, EXPLOTACION RACIONAL Y CONSERVACION DE LOS RECURSOS NATURALES.</p>	<p>Lograr la recuperación y explotación racional de los recursos naturales.</p> <p>Contar con un cuerpo de leyes actualizado, integrado y coherente, para la protección, producción y restauración de los recursos naturales.</p> <p>Aplicar efectivamente las leyes para la preservación del medio ambiente.</p>	<p>Modernizar y Privatisar algunas funciones de las instituciones de apoyo del Sector Público Agropecuario</p> <p>Estudio en ejecución sobre la problemática de los Recursos Naturales, propuesta de reorganización de GENDREN y perfiles de proyectos de Conservación, (PFI).</p> <p>Actualización de las leyes referentes a la protección de los recursos naturales (como la Ley Forestal).</p> <p>Formulación del Código Ambiental.</p>	<p>Se ha nombrado la Comisión Presidencial para la elaboración de la estrategia y la revisión de la Ley Forestal.</p> <p>Se han suprimido más de 70 licencias para la captura de camaron, no se han otorgado nuevas, y se pretende reducir aún más el número de licencias para recuperar las poblaciones comerciales de fondo.</p>	<p>en el Agro y el proceso de reactivación ha comenzado.</p>



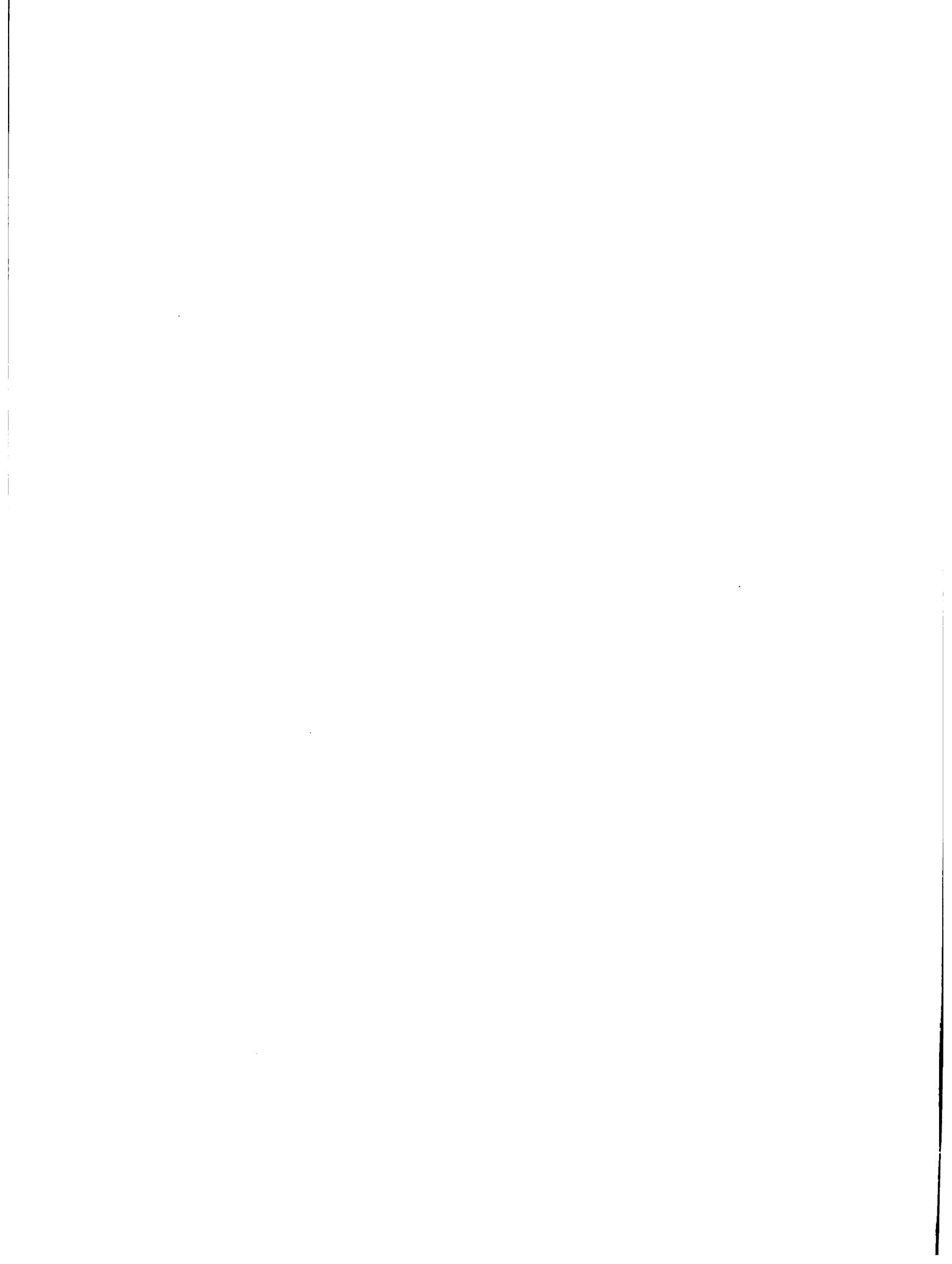
MATRIZ DE POLITICAS AGRICOLAS

POLITICA	OBJETIVOS	INSTRUMENTO DE EJECUCION	ACTIVIDADES DESARROLLADAS	IMPACTOS •
	<p>Apoyar, promover y coordinar la participación de los grupos ecologistas no gubernamentales.</p> <p>Concientizar a la población sobre el uso correcto y la protección de los recursos naturales.</p> <p>Mejorar la capacidad institucional para la mejor normatividad en la protección del medio ambiente.</p>	<p>Formulación de la ley de mantenimiento del aire.</p> <p>Campañas de reforestación.</p> <p>Formulación de la estrategia de protección de los recursos naturales.</p> <p>Capacitación a alumnos y docentes, por medio de los programas de capacitación ambiental.</p> <p>Creación del Comité de Recuperación del Medio Ambiente ( CREMA ).</p> <p>TECNOLOGIA. Incrementando y mejorando la asistencia técnica de campo.</p>	<p>Se ha creado GREMA, desarrollando las siguientes actividades:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Campaña "Mi árbol y yo", sembrando 1 millón de arbolitos por igual número de alumnos de 3990 escuelas.</li> <li>- Siembra de 1 millón de arbolitos, a través de las Regiones.</li> </ul> <p>Se ha adoptado el Código de conducta del uso de plaguicidas para protección del medio ambiente.</p> <p>Se ha impulsado la Comisión Centroamericana de ambiente y desarrollo, por medio de la cual se gestionan para la región proyectos ambientales en el marco de la "Iniciativa Para Las Americas"</p>	



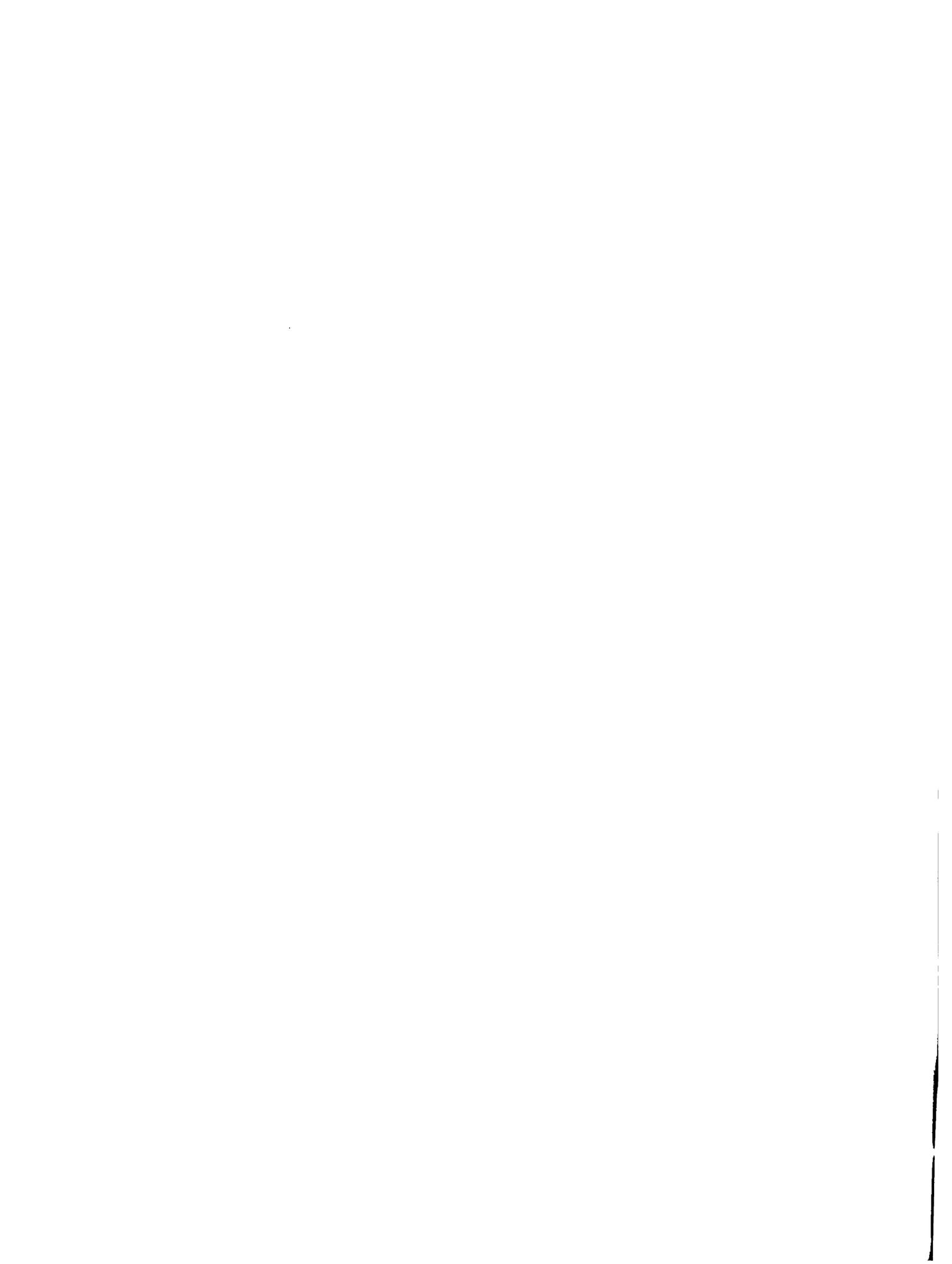
**MATRIZ DE POLITICAS AGRICOLAS**

POLITICA	OBJETIVOS	INSTRUMENTO DE EJECUCION	ACTIVIDADES DESARROLLADAS	IMPACTOS *
<p>6. POLITICA DE INVESTIGACION, TRANSFERENCIA DE TECNOLOGIA Y ASISTENCIA TECNICA.</p>	<p>Identificar las prioridades de investigación en el corto, mediano y largo plazo.</p> <p>Generar tecnología apropiada para elevar la producción y productividad de los granos básicos y productos no tradicionales.</p> <p>Alcanzar una estructura de investiga-</p>	<p>Formulación del Plan Nacional de Reforestación, (PFI).</p> <p>Formulación del Plan de acción forestal.</p> <p>Creación del Consejo Nacional del Medio Ambiente.</p> <p>Formulación del Plan de Investigación Agropecuaria.</p> <p>Diagnóstico de problemas técnicos.</p> <p>Reestructuración de las dependencias del CENTA, que incluya esquema organizativo funciones y procedimientos.</p> <p>Reorganización del sistema.</p>	<p>Se ha sometido para aprobación del señor Presidente de la República, el Anteproyecto del Decreto de Creación del Consejo Nacional del Medio Ambiente.</p> <p>Organización del servicio de extensión agrícola y ganadería.</p> <p>Se han elaborado estudios para Berar a cabo las reestructuración del CENTA, solicitando financiamiento al Banco Mundial.</p> <p>Se está estableciendo un sistema de seguimiento y evaluación para medir si los servicios están</p>	



MATRIZ DE POLITICAS AGRICOLAS

POLITICA	OBJETIVOS	INSTRUMENTO DE EJECUCION	ACTIVIDADES DESARROLLADAS	IMPACTOS *
<p>7. POLITICA DE REFORMAS INSTITUCIONALES.</p>	<p>Fortalecer y volver eficiente el programa de transferencia de tecnología y asistencia técnica.</p> <p>Coordinar con el sector privado el apoyo para la diversificación agrícola del país.</p> <p>Eliminar los poderes monopólicos de los entes estatales de comercialización del café y del azúcar.</p> <p>Disminuir el gasto fiscal, a través de la menor intervención estatal directa</p> <p>Lograr que el Ministerio pueda prestar</p>	<p>Formulación de un plan de integración y mejoramiento de los servicios de investigación.</p> <p>Decreto de Inconstitucionalidad del INCAFE.</p> <p>Decreto de Creación del Consejo Salvadoreño del Café.</p> <p>Transferencia de la administración de la ENA, por comodato, a FEPADE.</p>	<p>al productor.</p> <p>Fortalecimiento de la Investigación y Extensión previsto dentro del Programa PRISA.</p> <p>Se eliminaron efectivamente los poderes monopólicos de las instituciones estatales de comercialización de café y azúcar.</p> <p>Se eliminaron los poderes monopólicos y monopsonómicos de la COPAL.</p> <p>Se creó el Consejo</p>	

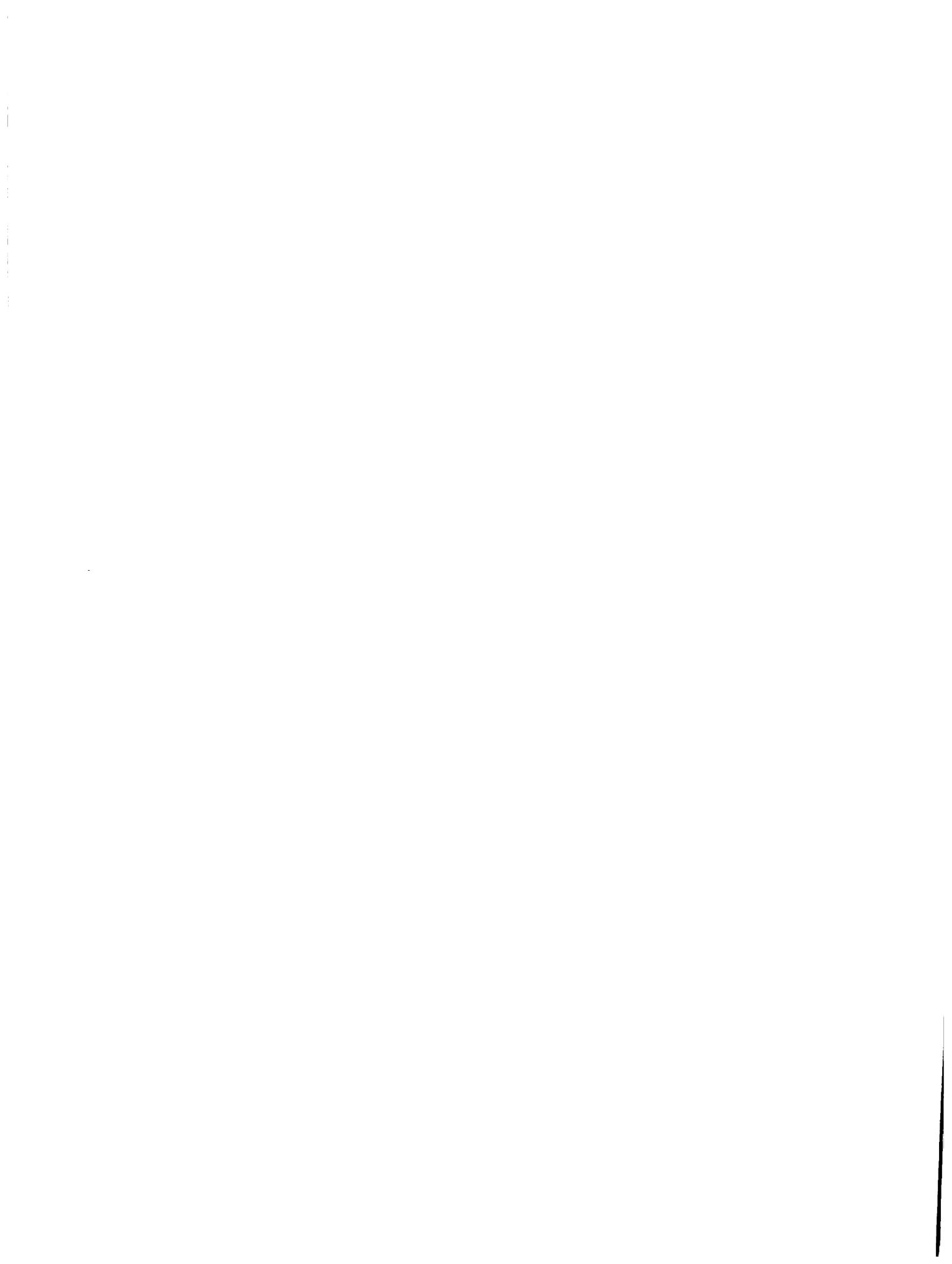


**MATRIZ DE POLITICAS AGRICOLAS**

POLITICA	OBJETIVOS	INSTRUMENTO DE EJECUCION	ACTIVIDADES DESARROLLADAS	IMPACTOS *
	eficientemente sus servicios a los pequeños productores agropecuarios.	<p>Acuerdo de Privati- zación del ISIC.</p> <p>Decreto de Inconsti- tucionalidad de la COPAI para la co- mercialización del algodón.</p> <p>Decreto de Inconsti- tucionalidad de la INAZUCAR para la co- mercialización del azúcar.</p>	<p>Salvadoreño del Café, el cual se constituyó en el rector de la política cafetalera.</p> <p>El ISIC se ha fortale- cido mediante nuevos fondos para inversión</p>	

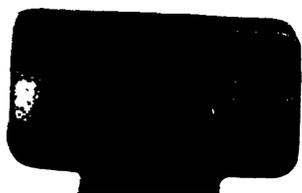
\*: Son los resultados de la aplicación de las políticas.

\*\* : Objetivos fundamentales que se pretenden alcanzar con la implementación de la Banda de Precios.









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