



Oportunidades y desafíos comerciales para la cadena productiva del plátano en El Salvador, en el marco del acuerdo comercial con los Estados Unidos

Julio de 2016

Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), 2016



Oportunidades y desafíos comerciales para la cadena productiva del plátano en El Salvador en el marco del acuerdo comercial con Estados Unidos por IICA se encuentra bajo una Licencia Creative Commons Reconocimiento-Compartir igual 3.0 IGO (CC-BY-SA 3.0 IGO)
(<http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/igo/>)
Creado a partir de la obra en www.iica.int.

El Instituto promueve el uso justo de este documento. Se solicita que sea citado apropiadamente cuando corresponda.

Esta publicación también está disponible en formato electrónico (PDF) en el sitio Web institucional en <http://www.iica.int>

Coordinación editorial: Adriana Campos y Nadia Monge

Corrección de estilo: Máximo Araya

Diseño y diagramación: Carlos Umaña

Diseño de portada: Carlos Umaña

Oportunidades y desafíos comerciales para la cadena productiva del plátano en El Salvador en el marco del acuerdo comercial con Estados Unidos / Samuel Zamora. – San José, C.R. : IICA : USDA, 2016.

43 p.

ISBN: 978-92-9248-638-9

Publicado también en inglés

1. Acuerdos comerciales 2. Comercio internacional 3. Mercados 4. Política de comercialización 5. Productos agrícolas 6. Creación de capacidad 7. Toma de decisiones 8. Cooperación público-privada 9. Plátano 10. Exportaciones 11. EUA 12. El Salvador I. IICA II. Título

San José, C.R.

2016

Contenido

Siglas.....	4
Índice de cuadros, figuras y gráficos	6
Introducción	7
I. El Tratado de Libre Comercio entre la República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos (CAFTA-DR)	9
1.1. Origen y características generales	9
1.2. Institucionalidad involucrada en la administración y el aprovechamiento del CAFTA-DR	11
1.3. Evolución en los equipos de administración	13
1.4. Institucionalidad para la promoción de exportaciones con énfasis en el mercado de los Estados Unidos	13
II. El comercio agrícola en general entre El Salvador y los Estados Unidos	17
2.1. Tendencias y situación actual	17
2.2. Principales limitaciones que impiden un mayor aprovechamiento de las oportunidades comerciales agrícolas entre ambos países.....	24
2.3. Principales limitaciones en la administración del CAFTA-DR	26
III. El caso de la cadena del plátano en El Salvador.....	28
3.1. Descripción de la cadena	29
3.2. El comercio de plátano con los Estados Unidos	33
3.3. Principales limitaciones que impiden un mayor aprovechamiento del comercio del plátano con los Estados Unidos	33
IV. Experiencias relevantes para mejorar la administración, la implementación y el aprovechamiento del CAFTA-DR para el comercio del plátano.....	36
4.1. Experiencias institucionales	36
4.2. Experiencias empresariales	37
V. Conclusiones y recomendaciones para una estrategia de mejora	40
5.1. Administración del CAFTA-DR	40
5.2. Acceso a mercados.....	41
Bibliografía	43

Siglas

ACOPASCA de RL	Asociación Cooperativa de Producción Agropecuaria San Carlos de Responsabilidad Limitada
ALC	Área de Libre Comercio
BCR	Banco Central de Reserva de El Salvador
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAFTA-DR	Tratado de Libre Comercio entre la República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos
CAMAGRO	Cámara Agropecuaria y Agroindustrial de El Salvador
CARICOM	Mercado Común del Caribe
CENTA	Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria
CENTREX	Centro de Trámite de Exportaciones
COEXPORT	Corporación de Exportadores de El Salvador
CONAMYPE	Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa
DATCO	Dirección de Administración de Tratados Comerciales del MINEC
DGA	Dirección General de Aduanas
DGEA	Dirección General de Economía Agropecuaria del MAG
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FOMIN	Fondo Multilateral de Inversiones (BID)
FONDEPRO	Fondo de Desarrollo Productivo
FUSADES	Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio
HS	Sistema Armonizado de Clasificación Arancelaria
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería de El Salvador
MINEC	Ministerio de Economía de El Salvador
MSF	Medidas sanitarias y fitosanitarias
OEA	Organización de los Estados Americanos
OIG	Organizaciones intergubernamentales
ONG	Organizaciones no gubernamentales
OMC	Organización Mundial del Comercio
OPPS	Oficina de Políticas y Planificación Sectorial del MAG
PNFDTP	Política Nacional de Fomento, Diversificación y Transformación Productiva
PROESA	Organismo Promotor de Exportaciones e Inversiones de El Salvador
PROINNOVA	Programa de Apoyo a la Innovación y el Emprendimiento para Mejorar la Competitividad de las Pymes de El Salvador

PYBES	Plataneros y Bananeros de El Salvador, Sociedad Cooperativa de R. L. de C. V.
SIECA	Secretaría de Integración Económica Centroamericana
SIECA AIC	SIECA Arancel Informatizado Centroamericano
TLC	Tratado de libre comercio
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
USDA	Departamento de Agricultura de los Estados Unidos
USDA-FAS	Servicio Agrícola Exterior del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos

Índice de cuadros, figuras y gráficos

Cuadro 1. Contenido del CAFTA-DR.	10
Cuadro 2. Exportaciones a los Estados Unidos de capítulos agrícolas seleccionados (en millones de USD).	21
Cuadro 3. Desagregación de los principales rubros agrícolas importados desde los Estados Unidos en el período 2005-2015 (cifras en millones de USD).	23
Cuadro 4. Superficie dedicada a la producción de plátano en El Salvador.	28
Cuadro 5. Relación porcentual de la producción nacional de plátano respecto de las importaciones de este producto.	32
Figura 1. Mapa de la distribución geográfica de las explotaciones de banano y plátano en El Salvador.	28
Figura 2. Estructura de la cadena de frutas en El Salvador.	29
Gráfico 1. Exportaciones totales de mercancías de El Salvador a los Estados Unidos en el período 2005-2015. 17	
Gráfico 2. Importaciones totales de mercancías de El Salvador desde los Estados Unidos en el período 2005-2015.	18
Gráfico 3. Exportaciones agrícolas hacia los Estados Unidos en el período 2005-2015.	18
Gráfico 4. Participación agrícola en las exportaciones a los Estados Unidos con respecto del total en el período 2005-2015.	19
Gráfico 5. Exportaciones agrícolas hacia los Estados Unidos, desagregadas por HS o capítulo, en el período 2005-2015.	19
Gráfico 6. Exportaciones agrícolas hacia los Estados Unidos de rubros selectos en el período 2005-2015.	20
Gráfico 7. Exportaciones de El Salvador a los Estados Unidos de rubros agrícolas seleccionados en el período 2005-2015.	22
Gráfico 8. Importaciones agrícolas desde los Estados Unidos en el período 2005-2015.	22
Gráfico 9. Desagregación de los principales rubros agrícolas importados de los Estados Unidos en el período 2005-2015.	23
Gráfico 10. Exportaciones de plátano de El Salvador a los Estados Unidos en el período 2010-2015.	33

Introducción

Es importante destacar que el presente estudio forma parte de una serie de cuatro documentos realizados como producto del proyecto “Fortalecimiento del comercio bilateral entre Estados Unidos y aquellos países de América Latina con los que Estados Unidos ha establecido acuerdos de libre comercio”, el cual fue posible gracias al financiamiento del Servicio Agrícola Exterior del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (USDA-FAS), a la colaboración técnica del Área de Cadenas Agrícolas del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), bajo el liderazgo del Dr. James French; así como a las Representaciones del IICA en El Salvador, con el apoyo del Dr. Gabriel Rodríguez; y de las Representaciones del IICA en República Dominicana y en Perú.

Se presenta a continuación el informe final sobre las principales limitaciones y elementos de una estrategia para mejorar el comercio del plátano entre El Salvador y los Estados Unidos en el marco del Tratado de Libre Comercio entre la República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos (CAFTA-DR). El documento presenta información sobre la institucionalidad participante en la administración del CAFTA-DR, así como información sobre las instituciones promotoras del comercio internacional en El Salvador, sobre las barreras u obstáculos al comercio con los Estados Unidos y sobre las experiencias relevantes asociadas a la exportación de plátano a los Estados Unidos.

Los datos recopilados y sistematizados para la realización de este trabajo derivan de entrevistas con los actores de la cadena productiva del plátano y con funcionarios de instituciones públicas y privadas relacionadas con el CAFTA-DR, discusiones realizadas con los actores mencionados en un taller de consulta y revisiones de fuentes secundarias.

El propósito del proyecto que origina este documento, es el de mejorar las capacidades de los actores para identificar barreras y algunos elementos de estrategia que contribuyan a un mayor aprovechamiento del Tratado de Libre Comercio (TLC) con los Estados Unidos en cuanto al comercio agrícola en general y de productos específicos de importancia para los países participantes: café (Perú), yuca (República Dominicana) y plátano macho (El Salvador). Su primera etapa se centró en el análisis del escenario general para seleccionar los países y los productos prioritarios, seguida de visitas y entrevistas exploratorias para confirmar la priorización e identificar los actores públicos y privados referentes.

En El Salvador, en la etapa de entrevistas se trabajó con actores públicos y privados como el Ministerio de Economía (MINEC), el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) y el Organismo Promotor de Exportaciones e Inversiones de El Salvador (PROESA), así como la Cámara Agropecuaria y Agroindustrial de El Salvador (CAMAGRO), la Corporación de Exportadores de El Salvador (COEXPORT) y la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES). En las etapas siguientes se involucraron otros actores, como Plataneros y Bananeros de El Salvador, Sociedad Cooperativa de R.L. de C.V. (PYBES) y otras empresas plataneras.

El proyecto concluyó con la ejecución de tres acciones: i) caracterizar la institucionalidad responsable de administrar el TLC y de promocionar el comercio en cada país; ii) identificar y sistematizar limitaciones que impiden un mayor aprovechamiento de este instrumento para la comercialización de los productos agrícolas seleccionados, y iii) identificar e intercambiar experiencias relevantes para la administración del acuerdo y el mejoramiento del acceso de dichos productos agrícolas al mercado estadounidense.

Una de las actividades realizadas como parte de este esfuerzo fue el taller “Elementos de estrategia para mejorar el comercio de productos agrícolas (café, yuca, plátano) en el marco del acuerdo comercial con los Estados Unidos”, que se llevó a cabo el 24 de mayo de 2016 en El Salvador. La participación de representantes de los sectores gubernamental y empresarial

permitió validar y ampliar la identificación previa de algunas limitaciones al comercio, para lo cual se aplicó la metodología del “árbol de causas y efectos”. El taller también les permitió a los actores plantear algunas alternativas de solución que les podrán servir como insumos para construir futuras estrategias que mejoren el comercio de productos agrícolas.

Posteriormente, el 5 de julio de 2016, se realizó un seminario virtual en que participaron los tres países incluidos en el proyecto, con el propósito de que los actores intercambiaran experiencias útiles para superar algunas limitaciones que impiden un mayor aprovechamiento del acuerdo comercial con los Estados Unidos en productos agrícolas. El seminario también buscaba obtener recomendaciones para mejorar la situación actual, a partir de experiencias compartidas y otras de conocimiento de los participantes.

Este documento comprende cinco apartados en que se abordan los siguientes temas: aspectos generales del CAFTA-DR; el comercio agrícola general entre El Salvador y los Estados Unidos; el caso de la cadena del plátano en El Salvador; experiencias relevantes para mejorar la administración, la implementación y el aprovechamiento del CAFTA-DR en lo concerniente al comercio del plátano; y conclusiones y recomendaciones para la construcción de una estrategia dirigida a ese fin.

I. El Tratado de Libre Comercio entre la República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos (CAFTA-DR)

1.1. Origen y características generales

1.1.1. Origen

Durante la década de 1980, los países de Centroamérica adoptaron programas de reforma y apertura económica y, desde inicios de la década de 1990, han venido impulsando una mayor inserción en la economía internacional. Ello se ha debido a la adopción de una estrategia que atribuye a la inversión extranjera y al comercio internacional un papel central en el desarrollo económico (Pacheco y Valerio 2007).

Tales esfuerzos se han traducido en la participación de estos países en las negociaciones comerciales internacionales a distintos niveles. Primero lo hicieron en el foro multilateral del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) y después en la Organización Mundial del Comercio (OMC), que sustituyó dicho foro desde inicios de los años noventa. Casi de forma paralela, los países centroamericanos iniciaron negociaciones de acuerdos con diversos socios comerciales, en particular con México, Chile, Canadá, República Dominicana, Panamá, el CARICOM (Mercado Común del Caribe) y los Estados Unidos (Pacheco y Valerio 2007).

Por último, dichos países se inclinaron por impulsar la modernización y la profundización de un esquema de integración económica centroamericana, vigente entre los cinco países de la región desde inicios de los años sesenta, los cuales hoy forman una zona de libre comercio casi perfecta¹ en proceso de convertirse en una unión aduanera².

Con estos acuerdos los países centroamericanos buscan más y mejores condiciones para el acceso de sus productos a los mercados externos con un marco jurídico que genere deberes y derechos mutuos, así como relaciones comerciales más estables y previsibles. La búsqueda de un acuerdo comercial con los Estados Unidos fue un objetivo de las naciones centroamericanas por muchos años, en razón de la importancia de sus flujos de comercio con ese país. Más de la mitad de las exportaciones de la región centroamericana van a los Estados Unidos, su principal socio comercial (Pacheco y Valerio 2007).

La negociación del CAFTA-DR entre los países de Centroamérica y los Estados Unidos (Pacheco y Valerio 2007) se llevó a cabo de enero de 2003 a enero de 2004³, y la incorporación de la República Dominicana se negoció entre junio y julio de 2004. El TLC entre los siete países se suscribió en agosto de 2005. A partir de ese momento inició el período para que cada gobierno lo enviara a su respectivo poder legislativo para su discusión y votación.

El TLC entraría en vigor cuando los Estados Unidos y uno o más de los otros signatarios centroamericanos lo hubiesen aprobado y notificado por escrito al Depositario⁴. Así, el TLC empezó a regir entre los Estados Unidos y El Salvador —primer país de la región donde el acuerdo entró en vigencia— el 1.º de marzo de 2006.

El Salvador, luego de haber sido uno de los países que por muchos años gozó de preferencias de acceso al mercado estadounidense bajo un régimen temporal, mediante el

¹ Los únicos dos productos que no gozan de libre comercio al interior de la región son el azúcar y el café tostado.

² La unión aduanera busca, además del libre comercio entre los países, la armonización del arancel con terceras naciones para el libre comercio, no solo de los bienes originarios de la región, sino de los extrarregionales. A la fecha Centroamérica ha armonizado el 94 % de sus aranceles.

³ El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua concluyeron la negociación con los Estados Unidos en diciembre de 2003; Costa Rica lo hizo en enero de 2004.

⁴ El Depositario es la Secretaría de la Organización de los Estados Americanos (OEA).

CAFTA-DR logró consolidar esas y otras preferencias con los Estados Unidos, migrando hacia un esquema de beneficios permanentes en el tiempo⁵.

1.1.2. Principales características

El CAFTA-DR se compone de 22 capítulos y sus respectivos anexos. Dichos capítulos tratan los siguientes temas: disposiciones iniciales, definiciones generales, trato nacional y acceso de mercancías al mercado, reglas de origen y procedimientos de origen, administración aduanera, medidas sanitarias y fitosanitarias, obstáculos técnicos al comercio, defensa comercial, contratación pública, inversión, comercio transfronterizo de servicios, servicios financieros, telecomunicaciones, comercio electrónico, derechos de propiedad intelectual, laboral, ambiente, transparencia, administración del tratado, solución de controversias, excepciones y disposiciones finales.

Los capítulos del Acuerdo son los siguientes:

Cuadro 1. Contenido del CAFTA-DR.

• Capítulo Uno - Disposiciones Iniciales	• Capítulo Doce - Servicios Financieros
• Capítulo Dos - Definiciones Generales	• Capítulo Trece - Telecomunicaciones
• Capítulo Tres - Trato Nacional y Acceso de Mercancías al Mercado	• Capítulo Catorce - Comercio Electrónico
• Capítulo Cuatro - Reglas de Origen y Procedimientos Aduaneros	• Capítulo Quince - Derechos de Propiedad Intelectual
• Capítulo Cinco - Administración Aduanera y Facilitación del Comercio	• Capítulo Dieciséis - Laboral
• Capítulo Seis - Medidas Sanitarias y Fitosanitarias	• Capítulo Diecisiete - Ambiental
• Capítulo Siete - Obstáculos Técnicos al Comercio	• Capítulo Dieciocho - Transparencia
• Capítulo Ocho - Defensa Comercial	• Capítulo Diecinueve - Administración del Tratado y Creación de Capacidades Relacionadas con el Comercio
• Capítulo Nueve - Contratación Pública	• Capítulo Veinte - Solución de Controversias
• Capítulo Diez - Inversión	• Capítulo Veintiuno - Excepciones
• Capítulo Once - Comercio Transfronterizo de Servicios	• Capítulo Veintidós - Disposiciones Finales

Fuente: CAFTA-DR.

De conformidad con el texto del Capítulo 1, los objetivos del CAFTA-DR, desarrollados de manera más específica a través de sus principios y reglas, incluidos los de trato nacional, trato de nación más favorecida y transparencia, son los siguientes:

- Estimular la expansión y diversificación del comercio entre las Partes;
- Eliminar los obstáculos al comercio y facilitar la circulación transfronteriza de mercancías y servicios entre los territorios de las Partes;

⁵ Antes del CAFTA-DR, El Salvador gozaba de concesiones comerciales temporales otorgadas por los Estados Unidos mediante dos esquemas que le permitieron acceder al mercado de este país de manera privilegiada: la Iniciativa de la Cuenca del Caribe y el Sistema Generalizado de Preferencias.

- Promover condiciones de competencia leal en la zona de libre comercio;
- Aumentar sustancialmente las oportunidades de inversión en los territorios de las Partes;
- Proteger en forma adecuada y eficaz y hacer valer los derechos de propiedad intelectual en el territorio de cada Parte;
- Crear procedimientos eficaces para la aplicación y el cumplimiento de este Tratado, para su administración conjunta y para la solución de controversias; y
- Establecer lineamientos para la cooperación bilateral, regional, y multilateral dirigida a ampliar y mejorar los beneficios de este Tratado.

En el Capítulo 3 se abordan temas agrícolas, subdivididos en cuatro secciones: a) disposiciones generales aplicables a todas las mercancías, b) disposiciones aplicables únicamente a los bienes agrícolas, c) las correspondientes a textiles y vestido y d) anexos relacionados con los programas de desgravación arancelaria.

La primera sección establece los compromisos de no discriminar las mercancías importadas frente a las nacionales y de eliminar los aranceles aduaneros y las medidas no arancelarias que obstaculizan el comercio.

En la sección sobre agricultura se establecen las normas de la administración de los aranceles impuestos a determinados productos, las obligaciones de eliminar subsidios a las exportaciones y el mecanismo de salvaguardia especial aplicable a un número limitado de mercancías del sector.

1.2. Institucionalidad involucrada en la administración y el aprovechamiento del CAFTA-DR

A continuación, se hace una breve descripción de la institucionalidad involucrada en la implementación del CAFTA-DR en El Salvador. Primero se hace referencia a la máxima instancia. Seguidamente se hace énfasis en la institucionalidad del ámbito agrícola, que es el objeto del proceso de consulta de este informe. Por último, se hace referencia a otros entes que pueden ser incorporados cuando se trata de asuntos relacionados con su función y las circunstancias lo hagan pertinente, como son los casos del Ministerio de Salud y el Ministerio de Medio Ambiente.

1.2.1. Entidades competentes

La entidad salvadoreña encargada de conducir la administración del Tratado es el Ministerio de Economía (o su designado), que en representación del país forma parte de la Comisión de Libre Comercio del CAFTA-DR, integrada también por el resto de las partes suscribientes.

La función ha sido delegada en El Salvador a la Dirección de Administración de Tratados Comerciales (DATCO), que en este momento se encuentra a cargo de la señora Margarita Ortez.

1.2.2. Mecanismos de administración establecidos en el CAFTA-DR

- **Comisión de Libre Comercio**

En el Capítulo Diecinueve, Administración del Tratado, se establecen y definen las funciones de los órganos de administración: se define como la máxima instancia a la Comisión de Libre Comercio, a la que corresponden las siguientes funciones, entre otras:

- Supervisar la ejecución del Tratado y su ulterior desarrollo.
- Resolver controversias.
- Supervisar la labor de todos los comités y grupos de trabajo establecidos conforme el Tratado.
- Conocer cualquier otro asunto que pudiese afectar su funcionamiento.

La Viceministra de Economía de El Salvador, Luz Estrella Rodríguez, participó en la tercera reunión de la Comisión de Libre Comercio del CAFTA-DR, la cual se llevó a cabo el 26 de marzo de 2015 en la República Dominicana. Dicha reunión fue precedida por reuniones técnicas de los coordinadores del Tratado. La Comisión de Libre Comercio realizó una evaluación de los resultados alcanzados mediante este acuerdo comercial, el cual cumplía para esa fecha nueve años de vigencia. De manera especial, se revisó la evolución del intercambio comercial y los flujos de inversión extranjera directa entre los países Parte del Tratado⁶.

- **Comité de Comercio Agropecuario**

En el Capítulo 3⁷, Trato Nacional y Acceso de Mercancías al Mercado, en la Sección F: Agricultura, se abordan los aspectos que tienen relación con la administración e implementación de contingentes arancelarios, con subsidios a las exportaciones agrícolas y con medidas de salvaguardia agrícola, entre otros temas. En el Artículo 3.19 se establece el Comité de Comercio Agropecuario, al que le corresponde:

- Monitorear y promover la cooperación sobre la implementación y administración de la Sección F;
- Consultar entre las Partes sobre asuntos relacionados con esta Sección en coordinación con otros comités, subcomités, grupos de trabajo u otros organismos establecidos en este Tratado; y
- Realizar cualquier tarea adicional que la Comisión pueda asignar.

El Comité de Comercio Agrícola debe reunirse al menos una vez al año. Según la información suministrada por los entrevistados, el Comité ha estado funcionando y a la fecha ha celebrado tres reuniones.

El MINEC aborda asuntos asociados con el sector agrícola en coordinación con el MAG y para ello este designa al Director de la Oficina de Políticas y Planificación Sectorial (OPPS).

- **Comité de Asuntos Sanitarios y Fitosanitarios**

El Capítulo Seis, Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF), tiene por objetivos proteger la vida y la salud de las personas, de los animales y de los vegetales en el territorio de las Partes, así como impulsar la implementación del Acuerdo MSF entre las Partes y proporcionar un foro en el que se discutan asuntos sanitarios y fitosanitarios, se resuelvan asuntos comerciales y, por ende, se logre expandir las oportunidades comerciales.

En el Artículo 6.3 de este capítulo se determina el establecimiento del Comité de Asuntos Sanitarios y Fitosanitarios, integrado por representantes con responsabilidad en materia de asuntos sanitarios y fitosanitarios de cada una de las Partes. La institución que tiene

⁶ Con base en la publicación en línea en el sitio de la Presidencia de la República (<http://www.presidencia.gob.sv/>).

⁷ Con base en el texto del CAFTA-DR.

esa responsabilidad en El Salvador es el MAG, que delega dicha función a la Dirección de Sanidad Vegetal y a la Dirección de Sanidad Animal.

De acuerdo con los diversos entrevistados, actualmente los comités se encuentran funcionando, se reúnen periódicamente y avanzan en el tratamiento de los temas agrícolas. Los retos y los temas más visibles se relacionan con las MSF, por lo que los Servicios de Sanidad Agropecuaria son el componente más activo del MAG en temas agrícolas y con el que más contacto tiene el MINEC. Algunas veces, la participación en los comités se ve afectada por la cantidad limitada de personal en los ministerios, pero se han obtenido varios logros, sobre todo en materia de sanidad vegetal, que han mejorado el acceso de nuevos productos al mercado estadounidense.

1.2.3. Otras entidades que pueden ser partícipes ante consultas técnicas

El Ministerio de Salud se incorpora cuando las circunstancias lo hagan pertinente y solo en caso de que el asunto por atender implique la opinión técnica de la entidad.

Respecto de los productos agrícolas, ello podría ocurrir en el caso de los derivados procesados que pertenecen al ámbito de los alimentos, en lo concerniente a normas de inocuidad, para lo cual se cuenta con procedimientos propios fuera del marco del Acuerdo y que se aplican con normalidad. Desde la implementación del Tratado, no ha sido necesaria la participación del Ministerio de Salud en asuntos de inocuidad agroalimentaria, al menos en lo que concierne al ámbito de productos derivados de la cadena frutícola.

1.3. Evolución en los equipos de administración

A lo largo del período de vigencia del Tratado, que para El Salvador el pasado 1.º de marzo llegó a diez años, ha habido cambios en los equipos de trabajo vinculados a su implementación. Por ejemplo, los que participaron en la negociación no figuran más en el proceso.

La DATCO aún cuenta con el personal que ha participado en la implementación del Tratado desde su entrada en vigencia.

En el resto de las instituciones ha habido rotaciones o cambios de funcionarios, debido principalmente a los cambios de gobierno que cada cinco años ocurren en el país.

Cabe acotar que los cambios ocurridos no han representado dificultad alguna para la gestión de las iniciativas agrícolas.

1.4. Institucionalidad para la promoción de exportaciones con énfasis en el mercado de los Estados Unidos

A continuación, se brinda información sobre dos entes que forman parte del marco institucional salvadoreño orientado a la promoción comercial de productos agrícolas. Una de las funciones de ambos es realizar acciones encaminadas a facilitar el acceso a los mercados, incluyendo el de los Estados Unidos.

1.4.1. Organismo Promotor de Exportaciones e Inversiones de El Salvador (PROESA)

PROESA es una institución pública, creada mediante el Decreto Ejecutivo No 59, publicado en el Diario Oficial n.º 90, del 17 de mayo de 2011. Sus objetivos son: 1) promover la oferta exportable salvadoreña en el extranjero, 2) localizar y atraer inversión extranjera directa en industrias en las que el país ofrece ventajas competitivas y 3) promover el establecimiento de proyectos bajo la modalidad de asocio público-privado.

En abril de 2014, mediante un decreto legislativo se creó el Organismo Promotor de Exportaciones e Inversiones de El Salvador (PROESA), como una institución de derecho público adscrita a la Presidencia de la República, con personería jurídica y patrimonio propio, de duración indefinida, con autonomía administrativa y presupuestaria. Sus objetos son promover y atraer la inversión privada nacional y extranjera e impulsar las exportaciones de bienes y servicios producidos en el país, la evaluación y el monitoreo del clima de negocios y la elaboración de propuestas dirigidas a mejorar las políticas de inversión y exportación.

Para lograr sus objetivos institucionales en el ámbito de las exportaciones, PROESA brinda servicios dirigidos a:

- Promover las exportaciones mediante la identificación de oportunidades, la generación de información estratégica de mercados, la difusión de información para el aprovechamiento de los tratados internacionales y el monitoreo del clima de negocios.
- Desarrollar actividades para la difusión y la promoción de los productos y servicios que forman parte de la oferta exportable.
- Organizar la visita de clientes potenciales y misiones comerciales con empresarios salvadoreños, con el fin de facilitar el establecimiento de contactos de negocios.
- Desarrollar estrategias que permitan la identificación focalizada de sectores y mercados estratégicos.
- Promover la competitividad de las empresas y la diversificación de productos y mercados, a través de servicios de información, asesoría, capacitación y asistencia técnica.
- Investigar e identificar mercados extranjeros para comercializar productos y servicios salvadoreños.

Las principales entidades con las cuales PROESA articula esfuerzos de apoyo a las exportaciones son las siguientes:

- **Instituciones públicas:**

- Ministerio de Economía (MINEC)
 - Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa (CONAMYPE). www.conamype.gob.sv
 - Fondo de Desarrollo Productivo (FONDEPRO). www.fondepro.gob.sv
 - Crecemos tu Empresa. <http://www.minec.gob.sv/crecemostuempresa/>
 - Dirección de Desarrollo Productivo. www.minec.gob.sv/fomento/
- Ministerio de Hacienda
 - Dirección General de Aduanas (DGA). www.mh.gob.sv/portal/page/portal/PMH/Institucion/Aduana
- Banco Central de Reserva
 - Centro de Trámite de Exportaciones (CENTREX). <https://www.centrex.gob.sv/>

- **Entes privados:**

- Corporación de Exportadores de El Salvador (COEXPORT)
www.coexport.com.sv

Es importante señalar que, de acuerdo con la circunstancia de que se trate, PROESA entra en contacto con otras entidades públicas o privadas.

1.4.2. División de Agronegocios de la Dirección General de Economía Agropecuaria (DGEA) del MAG⁸

La División de Agronegocios fue creada por acuerdo ejecutivo el 5 de julio de 2004. Nació con el fin de propiciar, articular y apoyar acciones para vincular a productores a oportunidades de comercialización e inserción sostenible en los mercados agropecuarios.

Tiene como misión mejorar la rentabilidad y la competitividad de los productores de los sectores agropecuario, forestal, pesquero y agroindustrial, mediante el desarrollo de capacidades empresariales y la vinculación de las cadenas productivas con los mercados nacionales e internacionales.

La División de Agronegocios cuenta con tres áreas de trabajo:

- Área de acceso a mercados
Realiza diversas actividades, tales como ferias agropecuarias, agromercados institucionales y acercamientos empresariales (ruedas de negocios, degustaciones y otros eventos de comercialización), orientadas a vincular la producción agropecuaria con consumidores finales, empresas e industrias.
- Área de inteligencia de mercados
Recopila, analiza y difunde información del sector para que sea un insumo que sustente la adecuada planificación, comercialización y transformación de los productos que propicien mayor rentabilidad a los productores. Cuenta con un grupo de expertos que elaboran documentos especializados sobre el sector agropecuario con otros profesionales e investigadores nacionales e internacionales.
- Área de desarrollo agroempresarial
La División de Agronegocios desempeña un papel fundamental en la generación y transferencia de capacidades técnicas a grupos asociativos de productores, que demandan ser capacitados en gestión agroempresarial, en el desarrollo de agronegocios y negociación y en la suscripción de enlaces comerciales, entre otros aspectos.

¿Qué servicios ofrece?

- Incorporación de productores a eventos de comercialización realizados por el MAG.
- Enlaces comerciales entre productores beneficiados por el MAG y consumidores finales.
- Asesoramiento a productores en temas de gestión empresarial, costeo, negociación y mercadeo de productos.
- Suministro de información de mercados al sector agropecuario.
- Elaboración y divulgación de documentos técnicos que promuevan los agronegocios.

Para facilitar la articulación de mercados, la División de Agronegocios mantiene relaciones colaterales con otras unidades del MAG y coordina esfuerzos con las siguientes instituciones:

- **Instituciones públicas:**
 - Ministerio de Economía (MINEC)

⁸ Ver <http://www.mag.gob.sv/agronegocios/>

- Dirección de Administración de Tratados Comerciales (DATCO). <http://www.minec.gob.sv/servicios-datco/>
- Ministerio de Hacienda
 - Dirección General de Aduanas (DGA). www.mh.gob.sv/portal/page/portal/PMH/Institucion/Aduana
- Banco Central de Reserva (BCR).
 - Centro de Trámite de Exportaciones (CENTREX). <https://www.centrex.gob.sv/>
- Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria (CENTA). www.centa.gob.sv/
- **Entes privados:**
 - Cámara Agropecuaria de El Salvador (CAMAGRO). www.camagro.com.sv

Además, si alguna circunstancia lo amerita, la División de Agronegocios entra en contacto con otras entidades públicas o privadas.

II. El comercio agrícola en general entre El Salvador y los Estados Unidos

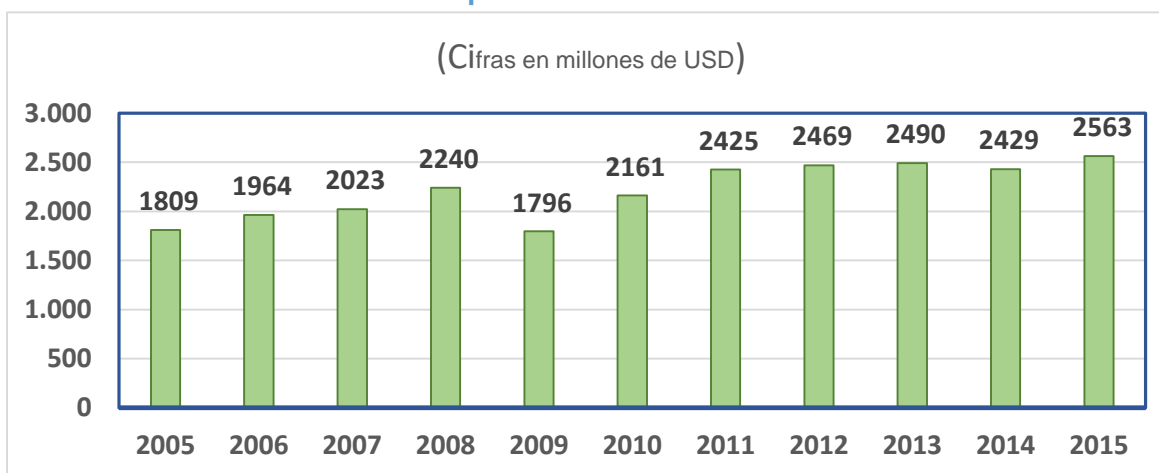
2.1. Tendencias y situación actual

En este apartado primero se realiza una reseña sobre el comercio bilateral en general entre El Salvador y los Estados Unidos a lo largo de los diez años de vigencia del CAFTA-DR. Luego se presenta un análisis del comportamiento del comercio agrícola y de su participación en el comercio total.

2.1.1. Comercio bilateral total 2005-2015

En los siguientes gráficos se presenta información que muestra la situación del comercio bilateral entre El Salvador y los Estados Unidos, desde la perspectiva de las exportaciones e importaciones totales de mercancías.

Gráfico 1. Exportaciones totales de mercancías de El Salvador a los Estados Unidos en el período 2005-2015.



Fuente: Ortez 2016.

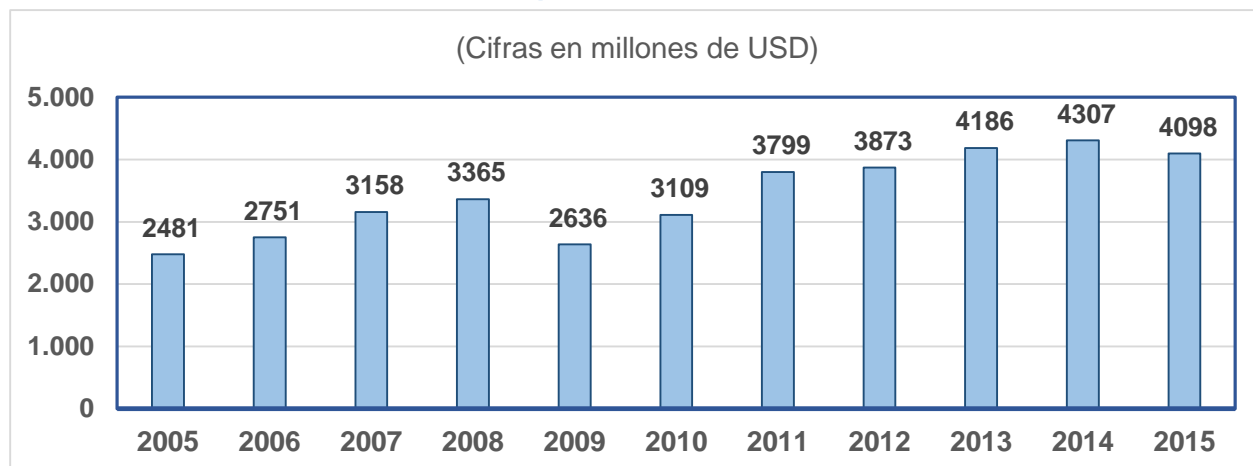
El gráfico precedente muestra que, a lo largo de los diez años de vigencia del Tratado, las exportaciones totales de El Salvador hacia los Estados Unidos crecieron 42 %. En todo el período, ha habido una tendencia creciente de las exportaciones, salvo en el período 2008-2009, que se vieron afectadas por la crisis económica mundial, y en el año 2014, debido a condiciones climáticas adversas que afectaron de manera significativa la producción de ciertos rubros agropecuarios, como fue el caso del café.

Sectores muy importantes para la economía nacional (el de textiles y confección, el de manufacturas de cuero y el de alimentos y bebidas) y algunos productos agrícolas han aprovechado las nuevas oportunidades que abrió el CAFTA-DR para las empresas salvadoreñas. El 97 % de los productos exportados por El Salvador en el 2015 ingresaron a los Estados Unidos sin pagar aranceles a la importación, lo que representa una ventaja respecto a sus competidores (Ortez 2016).

Entre esas exportaciones, destacan las del sector de los textiles y la confección, para el cual el CAFTA-DR ha sido un elemento importante que le ha permitido mantener su competitividad en el mercado de los Estados Unidos. Durante los primeros diez años del CAFTA-DR, este sector incrementó en 36 % sus exportaciones hacia los Estados Unidos.

En el siguiente gráfico se ilustra la situación de las importaciones:

Gráfico 2. Importaciones totales de mercancías de El Salvador desde los Estados Unidos en el período 2005-2015.



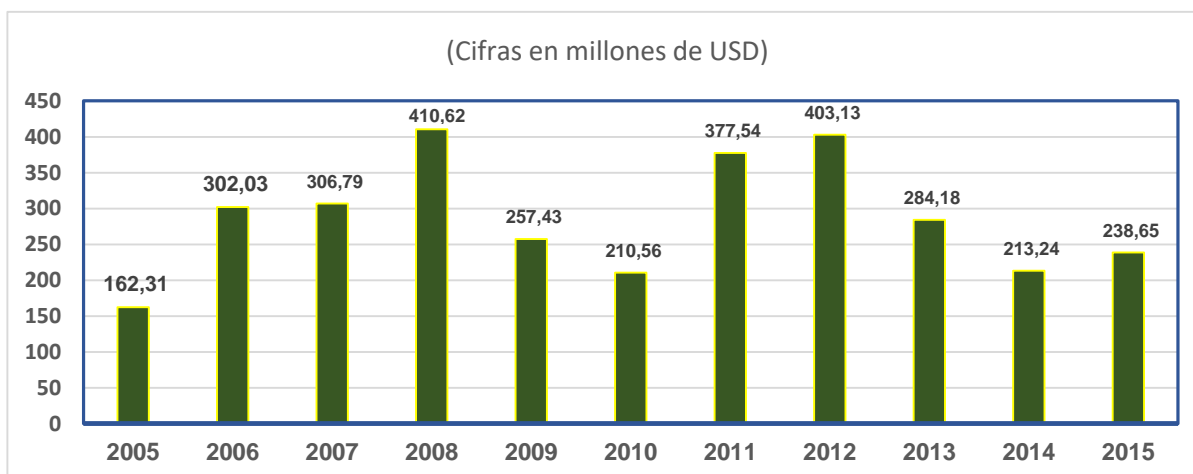
Fuente: Ortez 2016.

Tal como lo muestra el gráfico 2, las importaciones desde los Estados Unidos también experimentaron un incremento (65 %), al aumentar de USD 2481 millones a USD 4098 millones en el mismo período.

2.1.2. Comercio agrícola con los Estados Unidos en el período 2005-2015

A continuación se muestra la tendencia de las exportaciones agrícolas⁹ hacia los Estados Unidos en los últimos diez años.

Gráfico 3. Exportaciones agrícolas hacia los Estados Unidos en el período 2005-2015.



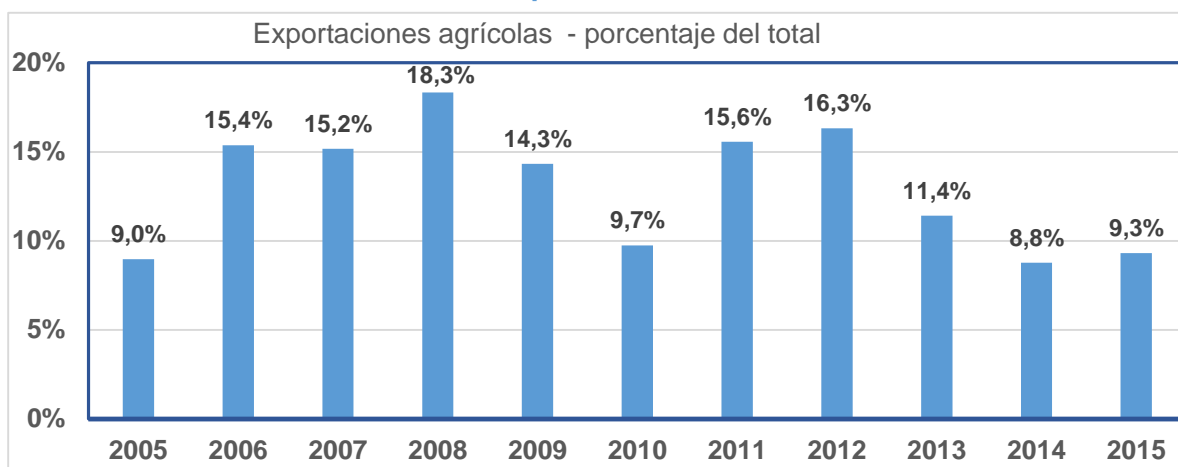
Fuente: Elaboración propia, con base en datos del BCR (www.bcr.gob.sv).

Las exportaciones agrícolas a los Estados Unidos han tenido un comportamiento irregular a lo largo de los diez años. En 2015 representaron un monto cercano a USD 239 millones; es decir, el 9 % del valor del total de las exportaciones.

⁹ BCR (www.bcr.gob.sv), considerando únicamente los capítulos o HS del 01 al 24.

En el siguiente gráfico se muestra la participación de las exportaciones agrícolas respecto del total exportado:

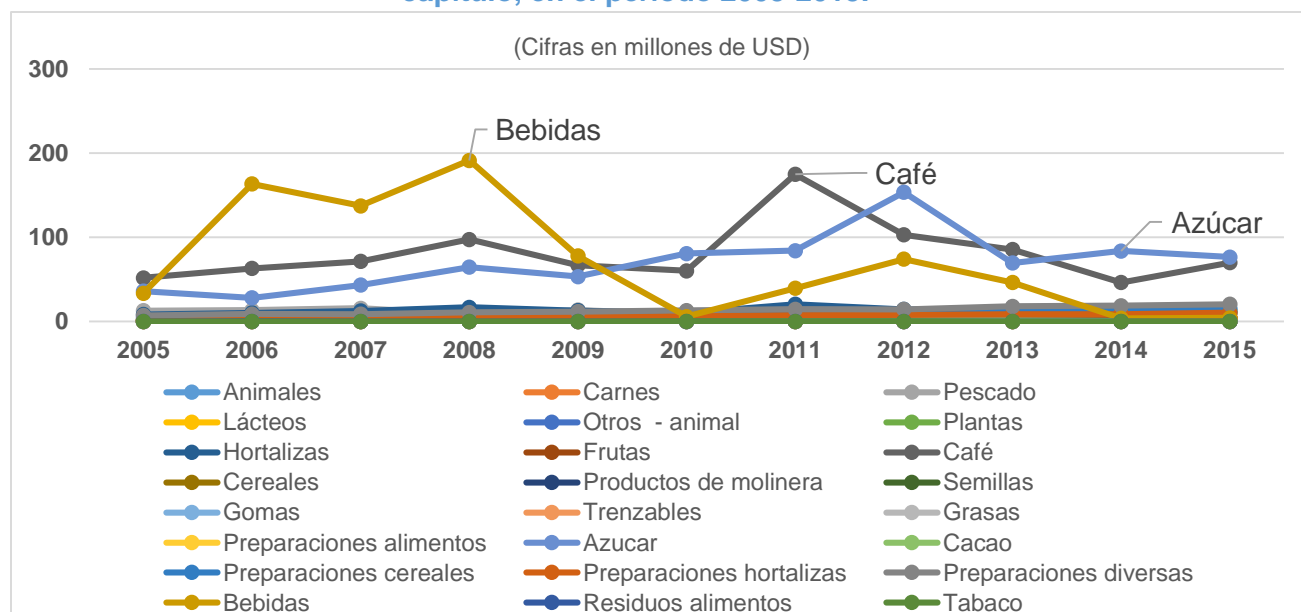
Gráfico 4. Participación agrícola en las exportaciones a los Estados Unidos con respecto del total en el período 2005-2015.



Fuente: Elaboración propia, con base en datos del BCR (www.bcr.gob.sv).

En el gráfico 4 se aprecia que el comportamiento de las exportaciones agrícolas ha sido de altas y bajas. Por tanto, para tener una mejor idea sobre estas exportaciones, se hace necesario desagregar los rubros que participan en ellas, a fin de observar su incidencia, esto se muestra el siguiente gráfico:

Gráfico 5. Exportaciones agrícolas hacia los Estados Unidos, desagregadas por HS o capítulo, en el período 2005-2015.



Fuente: Elaboración propia, con base en datos del BCR (www.bcr.gob.sv).

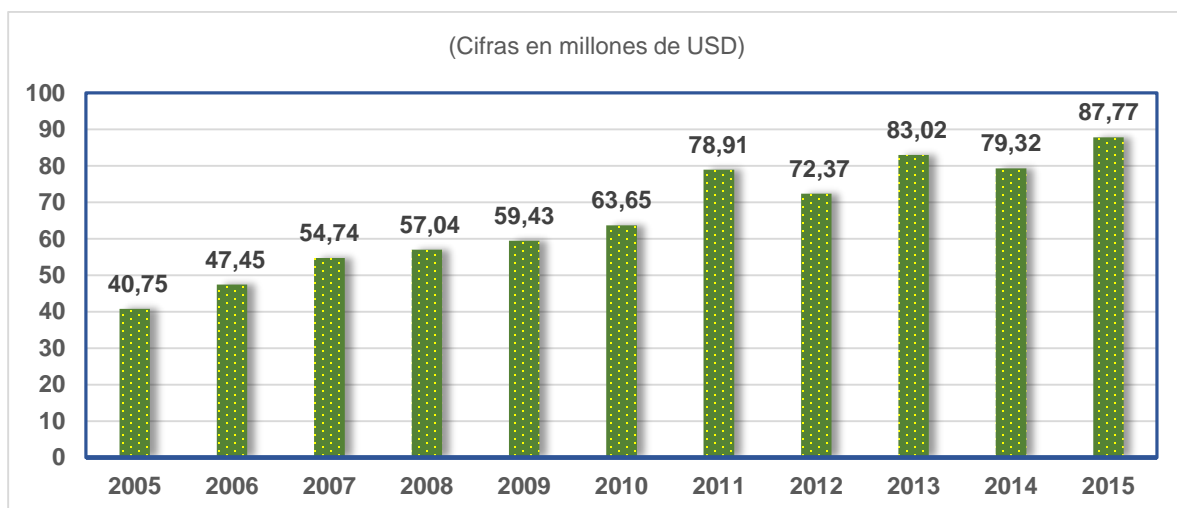
Tres de los capítulos¹⁰ que corresponden al ámbito agrícola y cuyas exportaciones se muestran en el gráfico 3 se destacan en cuanto al comportamiento del volumen exportado:

¹⁰ Se refiere a los Capítulos del 01 al 24 del Sistema Armonizado (HS, por sus siglas en inglés) de Clasificación Arancelaria según SIECA AIC (Arancel Informatizado Centroamericano) (www.aic.sieca.int).

a) café (HS o Cap. 09¹¹); b) azúcar y productos de la confitería (HS o Cap. 17¹²), que también se reconocen como tradicionales; y c) bebidas (HS o Cap. 22¹³), que incluye líquidos alcohólicos y vinagre. En el caso del café, la disminución se explica por los efectos adversos que la roya causó en las fincas productoras de este grano; no obstante, en el último año muestra señales de recuperación. En cuanto al azúcar, han aparecido nuevos destinos, como son los casos de la República de China, Canadá, Taiwán y otros, que ahora compiten por la oferta salvadoreña. Por último, la disminución de las exportaciones del sector de las bebidas se debe al comportamiento muy sensible a la baja que muestra el alcohol etílico en los últimos tres años.

Para efectos de análisis, extraer esos tres capítulos del dato acumulado del valor de las exportaciones agrícolas permite observar el comportamiento de los rubros restantes, que en el gráfico precedente aparecen concentrados a lo largo del eje horizontal. En los siguientes gráficos, se muestra la incidencia de esos rubros en las exportaciones.

Gráfico 6. Exportaciones agrícolas hacia los Estados Unidos de rubros selectos en el periodo 2005-2015.



Fuente: Elaboración propia, con base en datos del BCR (www.bcr.gob.sv).

El gráfico precedente muestra el dato acumulado de los capítulos (HS) del 01 al 24, sin incluir los capítulos 09, 17 y 22, antes abordados, a efecto de apreciar la contribución de otros rubros agrícolas a las exportaciones salvadoreñas hacia los Estados Unidos. Este grupo de rubros ha seguido una tendencia de crecimiento (aunque modesta), pasando de USD 40.75 millones en 2005 a USD 87.79 millones en 2015, lo que representa un aumento de 115 %.

Al desagregar los capítulos incluidos en este grupo, tal como se aprecia en el cuadro 2, los más significativos en términos del volumen exportado son en su orden: las preparaciones diversas (HS o Cap. 21¹⁴), las preparaciones a base de cereales (HS o Cap. 19¹⁵), las plantas (HS o Cap. 06¹⁶), las preparaciones de hortalizas (HS o Cap. 20¹⁷) y las hortalizas (HS o Cap.

¹¹ Denominación según SIECA AIC: HS o Capítulo 09 – “Café; te; yerba mate y especias”. El café representa el 99 % con respecto a los demás productos del capítulo.

¹² Denominación según SIECA AIC: HS o Capítulo 17 – “Azúcares y artículos de confitería”. Para los Estados Unidos, el 98.6 % del capítulo lo representa el azúcar.

¹³ Denominación según SIECA AIC: HS o Capítulo 22 – “Bebidas; líquidos alcohólicos y vinagre”. Para los Estados Unidos, el alcohol etílico representó la mayor parte de las exportaciones.

¹⁴ Denominación según SIECA AIC: HS o Capítulo 21 – “Preparaciones alimenticias diversas”.

¹⁵ Denominación según SIECA AIC: HS o Capítulo 19 – “Preparaciones a base de cereales; harina; almidón; fécula o leche; productos de pastelería”.

¹⁶ Denominación según SIECA AIC: HS o Capítulo 06 – “Plantas vivas y productos de la floricultura”.

¹⁷ Denominación según SIECA AIC: HS o Capítulo 20 – “Preparaciones de hortalizas; frutas u otros frutos o demás partes de plantas”.

07¹⁸), los cuales, a excepción de este último, muestran una tendencia al crecimiento, tal como se muestra en el gráfico 7.

Cabe destacar que en común los rubros están asociados al mercado étnico o nostálgico, el cual está integrado por los centroamericanos residentes en los Estados Unidos, especialmente por los salvadoreños¹⁹, que siguen demandando productos alimenticios relacionados con los hábitos de consumo propios de El Salvador o de la región centroamericana²⁰.

Cuadro 2. Exportaciones a los Estados Unidos de capítulos agrícolas seleccionados (en millones de USD).

Capítulo	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Preparaciones diversas (21)	7.24	8.87	8.68	10.70	11.73	13.15	14.63	14.38	18.02	18.68	20.56
Preparaciones a base de cereales (19)	4.78	6.05	6.77	9.29	9.43	10.24	11.39	12.51	12.95	13.25	15.44
Plantas (6)	0.42	0.28	0.19	0.23	1.04	6.39	9.88	9.73	11.87	10.64	12.70
Preparaciones de hortalizas (20)	2.08	2.96	4.08	5.23	5.23	6.69	7.61	7.75	8.62	8.65	10.36
Hortalizas (7)	8.39	10.25	12.57	16.92	12.79	10.30	20.45	14.47	14.48	12.78	10.30
Los demás	17.84	19.05	22.45	14.69	19.21	16.88	14.96	13.54	17.11	15.33	18.44
Total	40.75	47.45	54.75	57.05	59.43	63.66	78.92	72.38	83.04	79.33	87.79

Fuente: Elaboración propia, con base en datos del BCR (www.bcr.gob.sv).

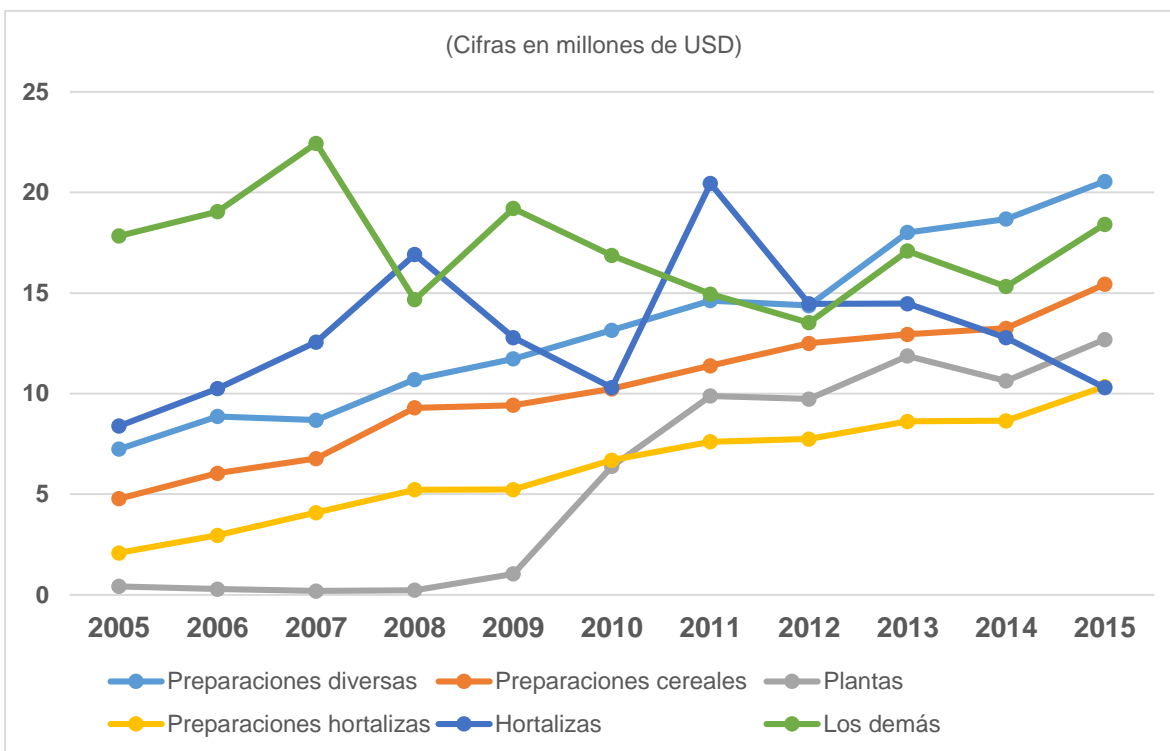
A continuación, se muestran los datos del cuadro 2 de manera gráfica, a fin de facilitar la visualización del comportamiento de los rubros seleccionados:

¹⁸ Denominación según SIECA AIC: HS o Capítulo 07 – “Hortalizas; plantas; raíces y tubérculos alimenticios”.

¹⁹ Ver PNUD 2005. Capítulo 1, Cuadro 1.2. Estimaciones de la población salvadoreña residente en El Salvador y los Estados Unidos. Según una estimación realizada por el Ministerio de Relaciones Exteriores, en 2002 había 2.51 millones de salvadoreños residentes en los Estados Unidos, la cual dista de la señalada por el Censo de los Estados Unidos (CENSUS). Sin embargo, en el mismo apartado se razona sobre las causas de las diferencias de conteo, siendo una de ellas la no consideración de los indocumentados.

²⁰ Para más información y detalles sobre el mercado étnico o nostálgico, se recomienda al lector revisar la colección de documentos disponibles en línea en el Centro de Documentación del sitio web de PROESA (www.proesa.gob.sv), bajo los argumentos “estudios de mercado”, “Estados Unidos” y “alimentos étnicos”.

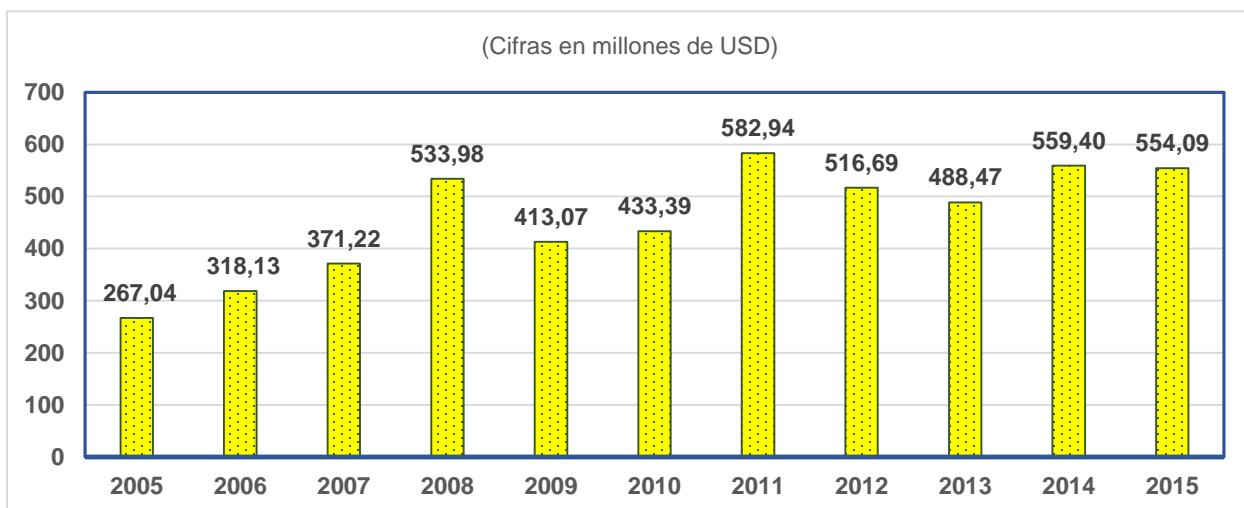
Gráfico 7. Exportaciones de El Salvador a los Estados Unidos de rubros agrícolas seleccionados en el período 2005-2015.



Fuente: Elaboración propia, con base en datos del BCR (www.bcr.gob.sv).

En cuanto a las importaciones agrícolas de El Salvador provenientes de los Estados Unidos, se puede observar una tendencia creciente, con algunas disminuciones durante los períodos 2009-2010 y 2012-2013. El cambio porcentual entre las importaciones de 2005 y las de 2015 fue de 107 %.

Gráfico 8. Importaciones agrícolas desde los Estados Unidos en el período 2005-2015.



Fuente: Elaboración propia, con base en datos del BCR (www.bcr.gob.sv).

Con el fin de visualizar la desagregación de estas importaciones e identificar los principales rubros, en seguida se muestran los datos del gráfico anterior en forma de cuadro:

Cuadro 3. Desagregación de los principales rubros agrícolas importados desde los Estados Unidos en el período 2005-2015 (cifras en millones de USD).

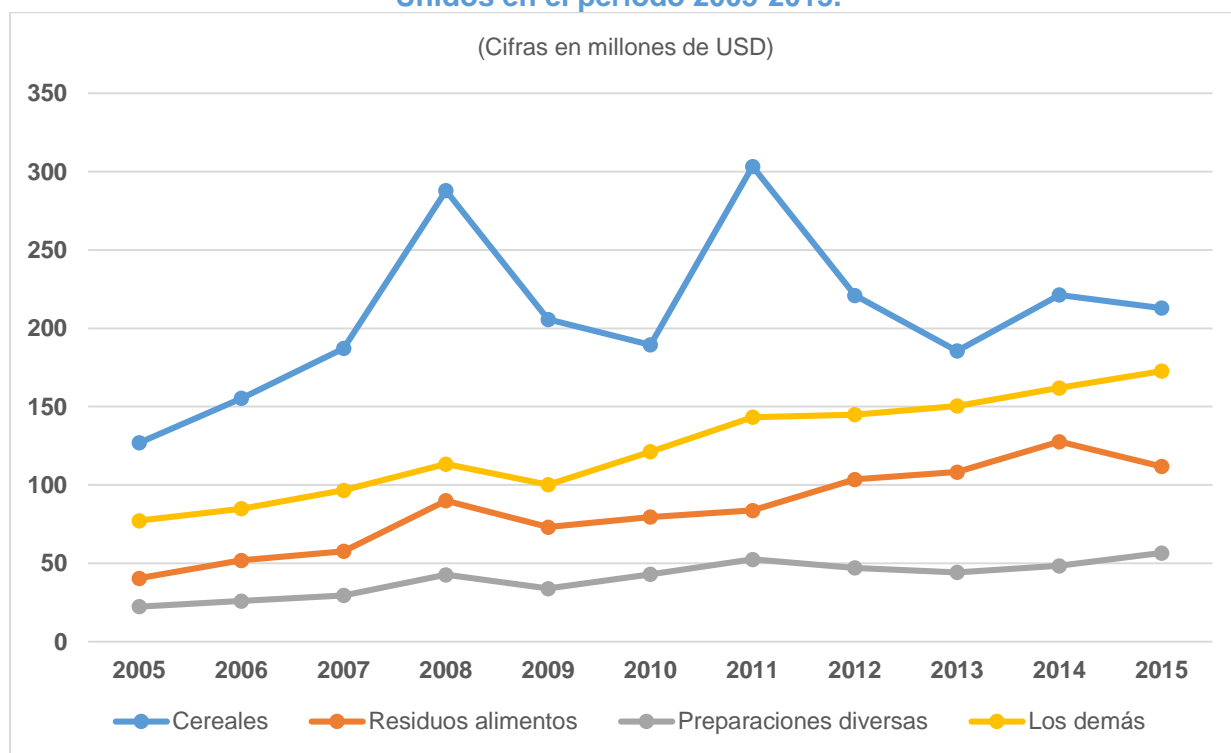
Capítulo	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
10 Cereales	127.01	155.34	187.23	287.89	205.76	189.46	303.37	221.03	185.58	221.35	212.93
23 Residuos de alimentos	40.45	51.91	57.75	89.95	73.19	79.63	83.80	103.61	108.23	127.67	111.85
21 Preparaciones diversas	22.35	25.93	29.55	42.72	33.93	43.05	52.48	47.07	44.21	48.40	56.57
D Los demás	77.24	84.94	96.69	113.41	100.20	121.25	143.29	144.99	150.45	161.98	172.73
Totales	268.91	320.66	373.77	536.67	415.32	435.89	585.61	518.96	492.20	562.99	557.27

Fuente: Elaboración propia, con base en datos del BCR (www.bcr.gob.sv).

Como puede apreciarse, se destacan tres capítulos, que representan el 68 % de esas importaciones en 2015: a) cereales (HS o Cap. 10²¹), dominadas por rubros como el maíz y el arroz; b) residuos de alimentos (HS o Cap. 23²²), representadas por harina de soya y desperdicios de cervecería; y c) preparaciones diversas (HS o Cap. 21²³).

El siguiente gráfico muestra el comportamiento de los rubros agrícolas que se importan desde los Estados Unidos.

Gráfico 9. Desagregación de los principales rubros agrícolas importados de los Estados Unidos en el período 2005-2015.



Fuente: Elaboración propia, con base en datos del BCR (www.bcr.gob.sv).

²¹ Denominación según SIECA AIC: HS o Capítulo 10 – “Cereales”.

²² Denominación según SIECA AIC: HS o Capítulo 21 – “Preparaciones alimenticias diversas”.

²³ Denominación según SIECA AIC: HS o Capítulo 23 – “Residuos y desperdicios de las industrias alimentarias; alimentos preparados para animales”.

El comportamiento de las importaciones de cereales desde los Estados Unidos, particularmente de maíz y arroz, se explica por el acceso concedido por El Salvador en términos de contingentes arancelarios. Por ejemplo, la mayor parte del volumen importado de maíz es procesado en la elaboración de otros productos, como harinas para el consumo nacional y para su exportación a otros países de la región. En el caso del arroz, además de comercializarse directamente al consumidor nacional, también es procesado en la producción de harina para la elaboración de alimentos, dinamizando con ello otros sectores de la economía nacional.

En lo que se refiere a las importaciones de residuos de alimentos, más del 75 % de ellas están incluidas en la partida 230400 (dentro del HS o Cap. 23), que corresponde a la siguiente definición: tortas y demás residuos sólidos de la extracción del aceite de soja (soya), incluso molidos o en «pellets»; en este caso se refiere a “harina”.

2.2. Principales limitaciones para un mayor aprovechamiento de las oportunidades comerciales agrícolas entre ambos países

El contenido de este apartado se basa en los resultados de las diversas actividades de consulta realizadas, en la búsqueda de una estrategia orientada a mejorar el acceso al mercado estadounidense. Algunas de esas actividades fueron entrevistas con los actores de la cadena productiva del plátano y con funcionarios de instituciones públicas y privadas relacionadas con el CAFTA-DR, discusiones sobre hallazgos realizadas con los actores mencionados en un taller de consulta y revisiones de fuentes secundarias para complementar información y datos.

Como resultado de lo anterior, se concluye que las limitaciones que inciden en el bajo aprovechamiento, por parte del sector agrícola salvadoreño, de las oportunidades que brinda el mercado de los Estados Unidos son las siguientes:

2.2.1. Oferta insuficiente para aprovechar las oportunidades de mercado en los Estados Unidos

La oferta de productos agrícolas no alcanza a cubrir la demanda de las empresas que los procesan y luego los exportan a los Estados Unidos.

En general, se ha podido apreciar que los capítulos que muestran un buen potencial de crecimiento son los que están asociados a la industria procesadora de alimentos, la cual depende del abastecimiento de insumos provenientes de la agricultura.

Las preparaciones diversas (HS o Cap. 21²⁴) comprenden, entre otros, los productos derivados del maíz, tales como tamales, pupusas²⁵ y atoles. En el evento realizado por el MINEC sobre los diez años de vigencia del CAFTA-DR, se mencionó como relevante el caso del tamal de elote (maíz fresco), cuyas exportaciones durante ese período fueron por un monto de más de USD 52 millones.

Las preparaciones a base de cereales (HS o Cap. 19²⁶) se refieren a mezclas para la preparación de pan dulce, bebidas, pastas alimenticias, galletas y otros productos orientados al mercado étnico o nostálgico (Zamora 2005).

²⁴ Denominación según SIECA AIC: HS o Capítulo 21 – “Preparaciones alimenticias diversas”.

²⁵ Tortilla de maíz rellenas de queso, frijoles o sus mezclas con otros ingredientes, que se constituye en un plato típico salvadoreño.

²⁶ Denominación según SIECA AIC: HS o Capítulo 19 – “Preparaciones a base de cereales; harina; almidón; fécula o leche; productos de pastelería”.

Las plantas ornamentales (HS o Cap. 06²⁷) se refieren primordialmente a tallos ornamentales, que han tenido un buen desempeño en el mercado gracias a que muchos salvadoreños migrantes se dedican a la jardinería (*landscaping*) y, en consecuencia, poco a poco han promovido la introducción de plantas nativas, como es el caso del izote²⁸.

Las preparaciones de hortalizas (HS o Cap. 20²⁹) comprenden frijoles procesados, boquitas de plátano, mezclas de vegetales para sopa, almíbares y salmueras, etc., también íntimamente ligados a la demanda del mercado nostálgico.

Finalmente, las hortalizas (HS o Cap. 08³⁰), a diferencia de los productos antes citados, comprenden rubros no necesariamente asociados al mercado nostálgico. Por ejemplo, una buena parte de las exportaciones son de chile verde, oca y frijoles en vaina, que se orientan a un mercado más convencional.

La demanda de estos y otros rubros (como las frutas, los lácteos y los frijoles secos, entre otros) supera por mucho la oferta del país. Esto se sabe porque diversos estudios dan cuenta que otros países (Guatemala, Honduras, Nicaragua, México, Brasil, Tailandia, etc.) abastecen los mercados con esos productos³¹.

2.2.2. Desarticulación de la actividad agrícola frente al mercado exportador

La falta de articulación de la base productiva de los rubros agrícolas con potencial exportador limita el encadenamiento necesario para aprovechar las oportunidades de mercado. Por lo general, las explotaciones agrícolas están dispersas, por lo que su manejo provoca que:

- La comercialización de la producción dependa de intermediarios que fijan los precios de compra y con quienes no se mantienen relaciones comerciales estables. Dado lo anterior, no es posible obtener los mejores rendimientos comerciales ni determinar el destino final del producto.
- La poca producción de la mayoría de los rubros carezca de un manejo técnico adecuado. Debido a la misma dispersión de las pequeñas explotaciones, cada productor utiliza una forma particular de cultivo y manejo, lo que imposibilita estandarizar los resultados.
- Exista una falta de articulación productiva. En general la cadena de la producción de rubros agrícolas no está orientada al aprovechamiento de los mercados existentes, por lo que no existe la opción de establecer relaciones con la industria procesadora.

2.2.3. Carencia de políticas públicas dirigidas a fortalecer las capacidades de exportación

En general, los productores de rubros agrícolas con potencial exportador que fueron consultados manifestaron que no contaban con una política nacional destinada a fomentar el aprovechamiento de las oportunidades de mercado en los Estados Unidos. Debido a esa carencia, no se asignan recursos públicos para promover el cultivo de esos rubros y motivar su exportación; tampoco se definen prioridades ni orientaciones estratégicas para atraer productores que apuesten por el cultivo de dichos rubros y nuevos inversionistas. Se considera que una política pública dirigida al sector agrícola con potencial exportador es de vital importancia para impulsar su desarrollo, así como para aprovechar las oportunidades derivadas del CAFTA-DR que ofrece el mercado de los Estados Unidos.

²⁷ Denominación según SIECA AIC: HS o Capítulo 06 – “Plantas vivas y productos de la floricultura”.

²⁸ Planta nativa cuya flor es no solo la flor nacional, sino también parte de la dieta comestible.

²⁹ Denominación según SIECA AIC: HS o Capítulo 20 – “Preparaciones de hortalizas; frutas u otros frutos o demás partes de plantas”.

³⁰ Denominación según SIECA AIC: HS o Capítulo 08 – “Frutas y frutos comestibles; cortezas de agrinos (cítricos); melones o sandías”.

³¹ Para más detalles se sugiere consultar PROESA 2005.

2.2.4. Falta de asociatividad de pequeños y medianos productores agrícolas

Salvo pocas iniciativas, la mayoría de productores y otros actores de la cadena no se encuentran organizados. Esta falta de articulación impide:

- Gestionar el apoyo y la atención de instituciones en lo que respecta a asistencia técnica, instrumentos financieros adecuados, facilitación del acceso a mercados, etc.
- Definir una visión estratégica para el sector que le brinde el rumbo requerido para aprovechar los mercados más favorables en términos de estabilidad, ritmo de crecimiento y rentabilidad.
- Contar con poder de negociación frente a proveedores y mercados.
- Tener un diagnóstico real y ampliamente socializado de la capacidad económica y productiva del sector agrícola, el cual podría contribuir a facilitar una mayor articulación de la oferta de los productores.

2.2.5. Pocos avances en la industrialización de los productos

Las conexiones entre los productores agrícolas y la industria procesadora son escasas, debido a lo cual esta depende de las importaciones para poder cumplir con sus proyecciones de producción. Las estadísticas señalan el enorme potencial del mercado de los alimentos procesados a base de insumos de la agricultura, pero esa falta de conectividad limita la generación de un mayor volumen de oferta.

2.2.6. Muy pocos servicios de apoyo especializados para la exportación

En general no se cuenta con una red de servicios especializados para productos agrícolas (con excepción del café y el azúcar) que guíen a los productores para que se conecten al mercado exportador, incluidos los relacionados con tecnología de poscosecha, logística, elección de empaque y embalaje, documentación, tramitología, certificación, etc.

2.2.7. Escasa información para respaldar la toma de decisiones en el sector frutícola

Una limitación persistente es la dificultad para acceder a información técnica y comercial que sirva de apoyo a los procesos de planificación y a la toma de decisiones. Si bien existen algunos datos, estos se encuentran dispersos y no permiten hacer estimaciones basadas en series de tiempo (ciclo, tendencia, estacionalidad). Como resultado de la colaboración de instituciones técnicas, existen unos pocos esfuerzos en esta materia, pero carecen de la debida y efectiva divulgación.

2.2.8. Pocos profesionales técnicos especializados

En el ámbito frutícola se carece de asistencia técnica altamente especializada. Esto genera mucha desconfianza en el productor con respecto a algunos servicios existentes, debido a que no son especializados y a que su cobertura es muy poca.

2.2.9. Ausencia de instrumentos financieros adaptados al sector

No se cuenta con suficientes instrumentos financieros ajustados a las necesidades actuales del sector y accesibles en términos de las tasas de interés, plazos y garantías.

2.3. Principales limitaciones en la administración del CAFTA-DR

Durante el proceso de entrevistas a representantes de instituciones públicas y privadas vinculadas con los procesos de negociación y administración de acuerdos comerciales, así como durante la realización del taller nacional con los actores de la cadena del plátano, no se identificaron limitaciones que en ese momento estuvieran obstaculizando el flujo comercial de esta fruta o de sus derivados hacia el mercado de los Estados Unidos y que pudieran estar directamente vinculadas con el contenido del Tratado. Más bien, las limitaciones antes señaladas y comentadas están directamente relacionadas con factores endógenos a la producción local de la fruta.

No obstante, en el proceso de entrevistas institucionales previo a la validación de las barreras en el taller nacional, se identificaron algunos factores limitantes generales ligados al seguimiento de las negociaciones y al cumplimiento por parte de las empresas de los compromisos en agricultura en la implementación del Tratado.

Como una excepción que vale la pena señalar, durante el mencionado taller, uno de los grupos de actores indicó como un factor limitante la escasa o nula divulgación, por parte de las instituciones oficiales responsables de hacerlo, del CAFTA-DR en general, y particularmente de sus beneficios, preferencias y mecanismos formales de promoción de inversión (actuales y potenciales) para los productores agropecuarios salvadoreños.

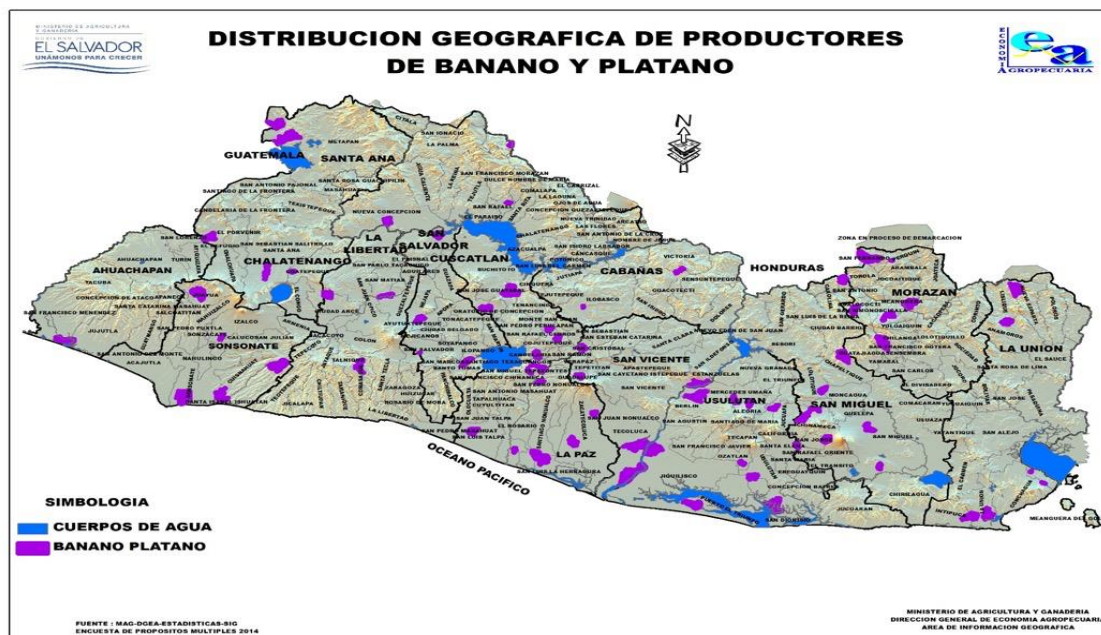
Si bien el MINEC señala que se han realizado esfuerzos de divulgación, estos no han tenido el alcance suficiente como para llegar hasta los actores, por ejemplo, en este caso a los de la cadena del plátano.

Lo anterior permite inferir que el comercio de plátano producido y exportado por El Salvador hacia los Estados Unidos podría ser exponencialmente superior, si hubiera una oferta exportable consolidada. En esta oportunidad al menos, no es posible concluir que el flujo de exportaciones de ese producto hacia ese mercado está limitado u obstaculizado por causas inherentes al contenido del Tratado, a la forma en que fue negociado o a su administración *per se*.

III. El caso de la cadena del plátano en El Salvador

La producción de plátano en El Salvador se encuentra dispersa en pequeñas explotaciones de 0.7 ha a 175 ha (1 a 250 mz) ubicadas a lo largo y ancho del territorio. A continuación se muestra su distribución geográfica:

Figura 1. Mapa de la distribución geográfica de las explotaciones de banano y plátano en El Salvador.



Fuente: DGEA-MAG.

En la figura precedente, se puede apreciar la atomización de las plantaciones de plátano (en color violeta) en el país.

En el siguiente cuadro se presentan datos proporcionados por la DGEA sobre el área destinada a la producción de plátano:

Cuadro 4. Superficie dedicada a la producción de plátano en El Salvador.

Año	Superficie Ha	Producción Tm
2009 / 2010	806	42,778
2010 / 2011	898	43,912
2011 / 2012	1,049	25,680
2012 / 2013	2,557	81,036
2013 / 2014	2,240	75,801
2014 / 2015	2,285	80,110

Fuente: Elaboración propia, con base en datos proporcionados por la DGEA-MAG.

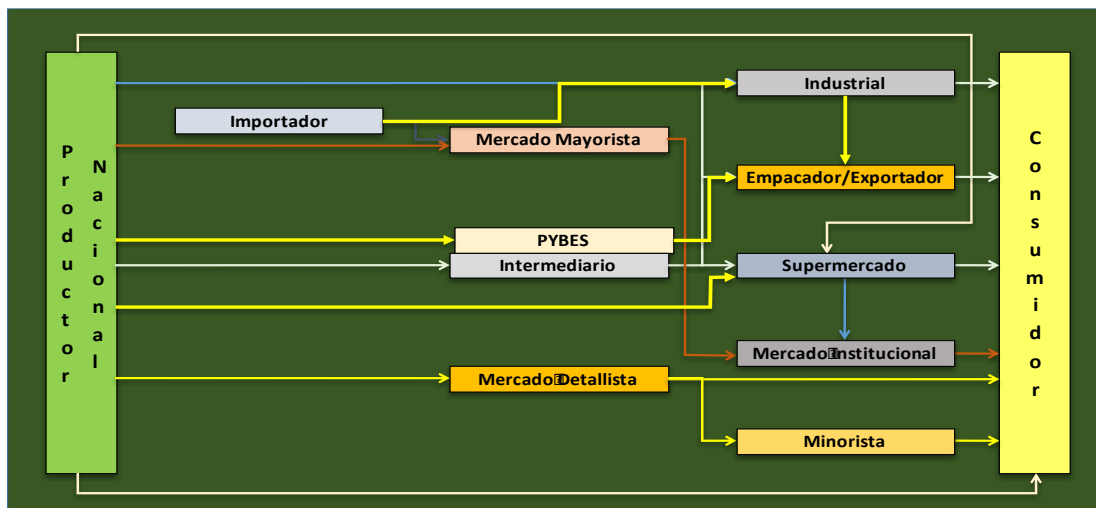
De acuerdo con la información del cuadro precedente, la superficie dedicada a la siembra de musáceas fue de 2285 ha en el ciclo 2014-2015, con un volumen de cosecha de 80 110 toneladas.

Al menos hasta el año 2012, la producción de plátano se orientó en su totalidad a atender la demanda local, principalmente a través de mercados informales y en alguna proporción mediante los supermercados, que exigen altos niveles de formalidad en sus operaciones comerciales. De acuerdo con los datos estadísticos y con la información proporcionada por los productores, la exportación de plátano a los Estados Unidos se inició en 2013, constituyéndose ese país desde entonces en un destino adicional para una pequeña parte de la producción nacional de dicho producto.

3.1. Descripción de la cadena

Desde la fase de la producción de las frutas hasta su llegada al consumidor final, existen diversos canales utilizados para su comercialización. En la figura siguiente, se muestran con una línea amarilla las principales rutas usadas para la comercialización del plátano:

Figura 2. Estructura de la cadena de frutas en El Salvador.



Fuente: Elaboración propia, con base en Zamora 2011.

A continuación se describen los principales actores participantes en la cadena (Zamora 2011)³²:

- **Productores nacionales**

Son los productores salvadoreños de frutas, que constituyen una gran cantidad de pequeños productores cuyas características económicas de producción varían desde propietarios de siembras en traspacios hasta dueños de plantaciones manejadas comercialmente. El tamaño promedio de las unidades productivas de algunos frutales principales es de tres manzanas.

- **Importadores**

Son empresas dedicadas a la importación de frutas, las cuales poseen sus propias bodegas y cuartos fríos, compran la producción en otros países utilizando su propia

³² Adaptación basada en Zamora 2011.

logística de transporte y colocan sus productos en el mercado mayorista conocido como “La Tiendona”, en supermercados y en la industria procesadora.

- **Mercado mayorista**

Este eslabón de la cadena está conformado por los dos principales mercados mayoristas: La Tiendona y el Mercado Central. Muchas de las operaciones comerciales de fruta proveniente de México o Guatemala no se realizan necesariamente al interior de esos mercados, sino en predios aledaños donde se descargan directamente las cajas del furgón de los intermediarios, quienes son los que abastecen a los mercados del interior del país.

No hay relaciones contractuales con los intermediarios de finca; sin embargo, existen ciertos arreglos de palabra que posibilitan un suministro ordenado y frecuente, principalmente en época de escasez, cuando se suele manejar la compra mediante pedidos a los proveedores. Por lo general, el mayorista mantiene relaciones comerciales con muchos proveedores, a quienes exige que el producto cumpla con las condiciones de calidad y precio requeridas para su comercio. En ocasiones, el mayorista desplaza su propia flotilla de camiones a las plantaciones, con el objetivo de negociar mejores precios.

- **Intermediarios**

La mayor parte de la producción la recogen los llamados “intermediarios de finca” o transportistas, que usan diferentes medios de transporte para extraerla del terreno. También puede suceder que, una vez que el productor ha cosechado la fruta, el intermediario utiliza su propio personal para recoger la cosecha, para lo cual usa sacos, jabas, canastos, redes e incluso vehículos propios.

En algunos casos el intermediario lleva a las fincas cortadoras, así como el medio de transporte, usualmente camiones de entre 1 y 6 toneladas. El comprador define la cantidad de producto que va a comprar y el cortador selecciona los frutos que a su parecer están listos para su recolección. El comprador paga al contado el cargamento que cosecha.

La cantidad de intermediarios de finca es muy grande y los nexos con los productores son cercanos, aunque no llegan a establecerse relaciones formales. Generalmente los productores tienen compradores fijos, con quienes establecen relaciones estables, y se mantienen prácticamente desvinculados de los canales de intermediación, tratando únicamente con el comprador, que se encarga de distribuir a los mercados locales, municipales o mayoristas. Los productores no disponen de un centro de acopio y tampoco realizan ventas consolidadas.

A esta categoría también pertenecen los comerciantes que se constituyen en mayoristas, quienes compran a los importadores salvadoreños y guatemaltecos en La Tiendona.

- **Mercado detallista**

Los detallistas son personas que poseen en su mayoría sus propios medios de transporte y que adquieren la producción en los mercados mayoristas para luego colocarla en los mercados municipales o comercializarla en el mercado formal (restaurantes, hoteles, etc.). El producto se orienta a los mercados minoristas a granel y no se clasifica por color, tamaño o textura.

Los principales mercados detallistas son los denominados mercados periféricos de San Salvador y los municipales del interior del país, que son abastecidos principalmente por los mayoristas y en que por lo general se comercializa en unidades a granel. Su función

principal es intermediar la producción de las frutas hasta llegar al último consumidor del país.

Los canales mediante los cuales el producto llega a los consumidores son los siguientes:

- **Industrial**

Está integrado por la industria procesadora de alimentos; por ejemplo, la fábrica de boquitas (*snacks*) elaboradas a base de frutas, en este caso de plátano.

- **Empresas empacadoras/exportadoras**

Participan empresas asociadas al empaque y exportación de ciertos rubros frutícolas con los que se han tenido experiencias en los últimos años. Un caso para referencia es el de las empresas que exportan limón pécico a los Estados Unidos. También existen iniciativas empresariales dedicadas a exportar a ese mismo destino frutas nativas congeladas, como jocote, nance, marañón, mamey y mango, entre otras.

- **Supermercados**

Los supermercados, que poseen bodegas refrigeradas en donde almacenan el producto, compran a intermediarios, sean locales o extranjeros, evitando la mayoría de veces la realización de importaciones directas. Se tiene conocimiento de que solo Price-Smart realiza importaciones directas desde los Estados Unidos.

Las principales tres cadenas de supermercados que distribuyen la fruta son Walmart, Callejas (Súper Selectos) y PriceSmart.

En cuanto a las políticas de manejo del producto, algunos supermercados requieren que sus tiendas sean abastecidas por el intermediario mayorista, el cual debe hacerse cargo de la labor de reparto de los productos.

Walmart posee su propio centro de acopio, desde el cual se distribuye el producto. Suele comprar directamente a los productores o entenderse con intermediarios detallistas o con mayoristas formales.

- **Mercados institucionales**

Los mercados institucionales están conformados por empresas e instituciones que demandan generalmente volúmenes constantes de producción. Además, se constituyen en consumidores finales, pues realizan compras para abastecerse a sí mismas del producto. Algunas de estas empresas e instituciones son los restaurantes, los hoteles, los hospitales, las cárceles y los cuarteles, entre otras. Tanto los hoteles como los restaurantes utilizan la fruta fresca para acompañar ensaladas y preparar bebidas y postres.

En cuanto al mercado del plátano en particular, este es abastecido por importaciones provenientes mayoritariamente de Guatemala, así como de Honduras y Nicaragua en menor escala. En general, estas importaciones acceden al mercado a través de mayoristas o llegan directamente a la industria procesadora. De acuerdo con los productores entrevistados³³, la mayoría del plátano importado es de segunda calidad, lo que incide en los bajos precios ofrecidos en los mercados informales.

³³ Opinión de uno de los productores exportadores entrevistados durante el proceso de consulta.

La relación de la producción nacional de plátano con respecto a las importaciones de este producto se aprecia en el siguiente cuadro:

Cuadro 5. Relación porcentual de la producción nacional de plátano respecto de las importaciones de este producto.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Importaciones (t)	111 907	107 023	113 436	120 787	127 434	126 668
Producción nacional (t)	19 404	19 919	11 649	36 758	34 383	36 338
Relación	17 %	19 %	10 %	30 %	27 %	29 %

Fuente: Elaboración propia, con base en datos del BCR y la DGEA-MAG.

A lo largo del período 2010-2015, la relación porcentual de la producción nacional de plátano con respecto a las importaciones ha sido de 22 % como promedio; sin embargo, considerando los últimos tres años, este valor creció y se acercó al 30 %, a pesar del crecimiento gradual que también mostraron las importaciones.

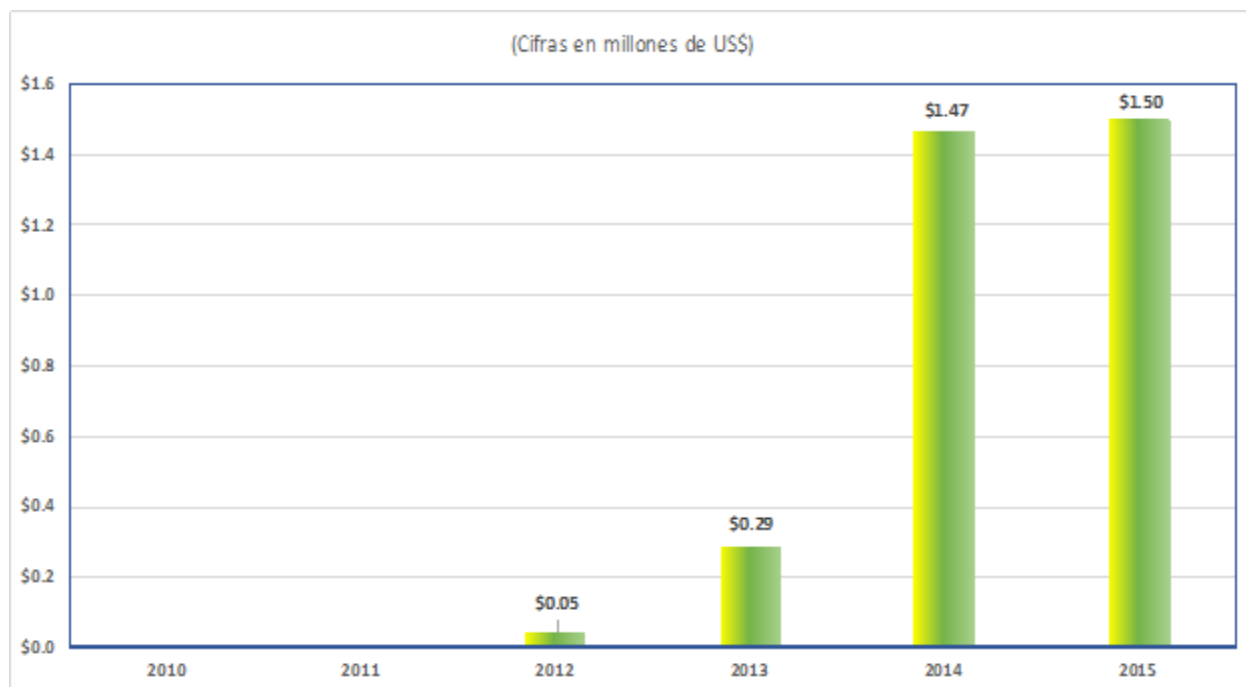
La producción local es canalizada principalmente por intermediarios independientes que visitan las áreas de producción, recolectan las cosechas y las conectan con el mercado.

Algunas iniciativas con un nivel incipiente de articulación canalizan su producción directamente con los supermercados y otras lo hacen a través del mercado detallista, que comprende mercados municipales y tiendas, según lo indicaron los productores entrevistados. Entre estas iniciativas se encuentra PYBES, una organización de productores de plátano que surgió hace pocos años con el fin de articular un volumen significativo de oferta y de ese modo aprovechar oportunidades de mercado. Dicha organización funciona como entidad intermediaria de las exportaciones a los Estados Unidos, que se iniciaron en 2013. Dentro de las experiencias relevantes incluidas en la sección cuarta de este documento, se abordarán tres casos asociados a esta organización.

3.2. El comercio de plátano con los Estados Unidos

En el siguiente gráfico se muestran las exportaciones de plátano desde El Salvador a los Estados Unidos:

Gráfico 10. Exportaciones de plátano de El Salvador a los Estados Unidos en el período 2010-2015.



Fuente: Elaboración propia, con base en datos de SIECA (<http://estadisticas.sieca.int/>).

El gráfico solo presenta las exportaciones de plátanos a los Estados Unidos, pues casi el total se ha orientado a este destino. Tal como lo evidencian los datos, esas exportaciones se iniciaron en 2012, por un valor de USD 50 000. Por tanto, El Salvador es incipiente en este tipo de exportaciones, que, sin embargo, evolucionaron positivamente en los próximos tres años, llegando a un valor de aproximadamente USD 290 000 en 2013 y alcanzando el de USD 1.5 millones en 2015, con un volumen de producción de 2908 toneladas. Es notable que, tras una trayectoria de nula exportación de plátano hasta 2011, en 2012 se dio un punto de inflexión que señaló el inicio de la participación de este rubro en el comercio internacional salvadoreño, aprovechando para ello las oportunidades derivadas del CAFTA-DR.

3.3. Principales limitaciones para un mayor aprovechamiento del comercio del plátano con los Estados Unidos

De acuerdo con los actores que participan en la cadena productiva del plátano en El Salvador, los principales factores que limitan³⁴ el aprovechamiento de las oportunidades que brinda el mercado de los Estados Unidos son los siguientes:

3.3.1. Falta de una calidad óptima de los productos frutícolas

La incursión de El Salvador en el ámbito de las exportaciones frutícolas es relativamente reciente. El principal destino de las cosechas del país ha sido por tradición el mercado doméstico, en el que no se deben cumplir las mismas exigencias de calidad requeridas

³⁴ Los detalles de estos factores limitantes se presentan en las fichas técnicas de El Salvador sobre las barreras (ver el anexo 1).

por los mercados internacionales. Por tanto, para aprovechar las oportunidades que brinda el mercado de los Estados Unidos, es preciso cumplir una serie de requerimientos técnicos. Para ello es necesario realizar cambios en las prácticas de cultivo y utilizar adecuadamente la infraestructura para el manejo de poscosecha, lo cual aún no se está realizando en la mayoría de los cultivos. Esto se debe en parte a la desarticulación de los servicios de apoyo que brindan las instituciones.

3.3.2. Limitado volumen de producción de plátano

La producción de plátano para exportación es incipiente y muy limitada como para aprovechar las oportunidades del mercado estadounidense derivadas del CAFTA-DR. Por otra parte, la producción se encuentra dispersa en pequeñas explotaciones a lo ancho y largo del territorio, que en su mayoría se encuentran desarticuladas.

3.3.3. Ausencia de una política específica para promover la producción y la exportación de frutas (institucionalidad)

En El Salvador no se cuenta con una política orientada a promover la producción de frutas, a fin de aprovechar las oportunidades de exportación que ofrece el mercado de los Estados Unidos. Los productores manifiestan que, al no disponer de un marco de políticas que oriente el desarrollo de la cadena frutícola, que impulse los servicios de apoyo y que genere las condiciones para obtener la atención de las instituciones, no encuentran la motivación ni los incentivos suficientes como para apostar e invertir en el sector. Esto se debe en parte a la falta de organización de la cadena y a la ausencia de una gremial que represente los intereses de los actores y gestione el apoyo de las instituciones.

3.3.4. Desarticulación de los servicios de apoyo

Para exportar frutas a los Estados Unidos se requiere atender diversos requerimientos técnicos, tales como buenas prácticas agrícolas y procedimientos adecuados para el manejo de poscosecha y la selección de semillas, entre otros.

Dado que exportar plátano es una experiencia relativamente reciente para el país, este no cuenta aún con los servicios de apoyo para brindar atención a dichos requerimientos. Los productores manifiestan que esos servicios se encuentran dispersos y que los pocos existentes no bastan para sus necesidades. Indican, además, que no acceden a servicios de apoyo directamente vinculados con el proceso exportador.

3.3.5. Carencia de una gremial que represente los intereses específicos del sector frutícola

La falta de una gremial que represente los intereses de los productores imposibilita canalizar hacia las instituciones de gobierno las diversas necesidades que deben ser atendidas. Esto, a su vez, no permite ampliar sustancialmente la producción de plátano orientado a la exportación.

Lo anterior no significa que solo se carece de un instrumento de incidencia política, sino también de uno que impulse la articulación productiva y, con ello, que genere economías de escala, tanto para la comercialización como para la compra de los insumos.

3.3.6. Falta de una organización efectiva y con enfoque empresarial

El que los productores de plátano no cuenten con organizaciones en que se agrupen es un factor que limita el aprovechamiento de las oportunidades que brindan los mercados formales, incluido el de exportación.

Ese tipo de organización es diferente a una gremial, pues se trata de unidades operativas y de negocios más pequeñas que se basan sus operaciones en torno a la producción y el eslabón primario de la cadena de valor, pero que están constituidas con la formalidad necesaria para realizar operaciones de exportación. Todas esas organizaciones luego deberían articularse a través de una gremial.

3.3.7. Carencia de información técnica y comercial integrada y de su divulgación

El aprovechamiento del mercado exportador exige a los actores participantes recopilar, registrar, analizar, disponer y mantener información actualizada sobre inteligencia de mercados, a efecto de utilizarla para la adopción de las políticas operativas frente a las negociaciones. Se trata de información sobre los cambios en los requerimientos de acceso, precios de referencia, valor de los servicios, etc.

La poca información especializada sobre el plátano, en particular, se encuentra dispersa y es de difícil acceso, debido a la falta de divulgación y al hecho de que no está disponible en bases de datos centralizadas.

En otras palabras, no existe una oferta unificada de servicios de información de calidad y, si algún productor o grupo de ellos los demanda, le es difícil encontrar la respuesta deseada y oportuna.

IV. Experiencias relevantes para mejorar la administración, la implementación y el aprovechamiento del CAFTA-DR para el comercio del plátano

A continuación, se presentan cinco experiencias relevantes (dos institucionales y tres empresariales) que pueden brindar importantes aportes para aprovechar las oportunidades asociadas al plátano en el mercado de los Estados Unidos. Los detalles de las cinco experiencias pueden ser revisados en las fichas correspondientes al tema incluidas en el anexo 2.

4.1. Experiencias institucionales

4.1.1. Concurso de Fondos Territoriales No Reembolsables ejecutado por la Dirección de Fomento Productivo y el Fondo de Desarrollo Productivo, ambos del MINEC

El MINEC, por medio del FONDEPRO y con el apoyo de la Dirección de Fomento Productivo, la Dirección de Innovación y Calidad y la Comisión Nacional para la Micro y Pequeña Empresa (CONAMYPE), promueve desde el año 2015 un concurso de fondos de cofinanciamiento no reembolsable, orientado a ofrecer a micro, pequeñas y medianas empresas del interior del país la oportunidad de impulsar la aplicación de estrategias de desarrollo económico por medio de encadenamientos locales, a partir del desarrollo de bienes y servicios innovadores transables con identidad local y con potencial de exportación.

La estructura productiva de El Salvador está concentrada en unos pocos productos con el mayor potencial de crecimiento exportador. Las empresas que los comercian están ubicadas mayoritariamente en el Área Metropolitana de San Salvador, en donde se encuentran las mejores condiciones y oportunidades para el crecimiento empresarial. En el interior del país, el tejido productivo lo constituyen principalmente micro y pequeñas empresas, la mayor parte de las cuales se dedica a actividades productivas ubicadas en la periferia de la red espacio-producto; es decir, son actividades orientadas a productos con menor valor agregado y menor grado de sofisticación y, por lo tanto, con menor potencial exportador. Por otra parte, comúnmente esas empresas tienen escasa capacidad de inversión, limitada capacidad productiva y poca rentabilidad; además, por lo general cuentan con limitadas oportunidades para crecer.

Sin embargo, la Política Nacional de Fomento, Diversificación y Transformación Productiva (PNFDTP) señala que dentro de ese segmento existen sectores productivos de interés para el desarrollo de iniciativas dirigidas a fomentar y diversificar la producción. Es necesario construir las condiciones que posibiliten el desarrollo de dichos segmentos, de manera que puedan convertirse en sectores de gran relevancia en la estructura productiva del país, como es el caso del sector de la agroindustria, el de alimentos y bebidas, el de artesanías de exportación, el de papel y cartón y el de calzado, entre otros.

No se ha realizado aún ningún encuentro para definir las posibilidades de que el segmento productor de plátano utilice recursos provenientes de fondos territoriales no reembolsables. Sin embargo, próximamente sí se realizarán encuentros con entidades como el MAG, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y otras, a efecto de identificar iniciativas a las que les podrían brindar apoyo desde un enfoque de cadenas, sobre todo a aquellas orientadas a la exportación. Por tanto, las posibilidades de contar con recursos son muy altas, las que dependerán del concierto de los actores institucionales y de que los interesados realicen los acercamientos requeridos.

4.1.2. Innovación Tecnológica de las PYMES Exportadoras del Sector de Alimentos de El Salvador - Eje de Asistencia Tecnológica

Esta es una experiencia institucional vinculada al Programa de Apoyo a la Innovación y el Emprendimiento para Mejorar la Competitividad de las Pymes de El Salvador (PROINNOVA), implementado en el marco de la FUSADES con el apoyo del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) del grupo BID.

Mediante el eje de Asistencia Tecnológica, se brinda apoyo técnico especializado a la pequeña y mediana empresa del sector de los alimentos, con el fin de impulsar el desarrollo de proyectos de innovación o de mejora tecnológica. Entre las líneas de apoyo, se encuentran las siguientes: a) generación de nuevas líneas de negocios o nuevos productos con alto potencial de crecimiento, disponible para empresas ya existentes y para nuevos emprendedores; b) apoyo al desarrollo de planes de negocios; y c) red de tutoría empresarial, mediante la cual un grupo de empresarios de trayectoria exitosa brinda consejos y orientación personalizada a las pymes participantes, así como apoyo en la gestión de financiamiento que les permita contar con capital semilla para los planes de negocios que lo necesiten. Cuando el empresario lo requiere, inversores ángeles o inversionistas privados locales lo acompañan a la presentación de planes de negocios a instituciones financieras.

En el ámbito de la producción de plátano para exportación, uno de los principales obstáculos que impiden el aprovechamiento del mercado formal local y el exportador lo constituyen los problemas técnicos en la producción primaria asociados al uso de material genético, a la siembra, al control de plagas y enfermedades, etc. Por ello se les está brindando acompañamiento a algunas iniciativas, dentro de las cuales la que más destaca es PYBES, que ya había identificado un mercado exportador, pero el comprador le exigió el cumplimiento de las normas GLOBAL G.A.P., por lo que se le está brindando atención a ese proceso.

Se proporcionó apoyo puntual en diversos aspectos: diseño de infraestructura para el empaque de plátano y de una planta deshidratadora, identificación de maquinaria y equipo, certificación, elaboración del prototipo de productos, gestión de aguas y asesoría en el manejo de la producción, entre otros. Complementariamente, se colaboró en la identificación de clientes para los productos derivados de la iniciativa.

Para la provisión de esos apoyos, PROINNOVA cuenta con el soporte del Proyecto Regional de la USAID para el Comercio y Alianzas de Mercados (PRUCAM) y el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (USDA).

4.2. Experiencias empresariales

4.2.1. Hacienda Parras Lempa - Benedicto Morataya

La Hacienda Parras Lempa ha estado vinculada a la producción de plátano durante 20 años. Inició con el cultivo de un área de 5 mz (3.5 ha), que posteriormente aumentó a 100 mz (70 ha).

Sin embargo, el proyecto se vino abajo, tal como sucedió con otras plantaciones similares. No obstante, no se dejó de creer en ese rubro y se decidió comenzar de nuevo con la siembra de 5 mz, pero en esta ocasión se utilizaron técnicas especializadas, gracias a las cuales se volvió a recuperar la capacidad de producción.

Al lograr generar un volumen de producción sostenible, se decidió buscar oportunidades de exportación. Parras Lempa fue la primera empresa que exportó plátano a los Estados

Unidos, vendiendo primero a la compañía Dole y luego también a Del Monte y Chiquita. Parras Lempa exporta de 65 a 70 contenedores de 40 pies por año (42 000 libras/19 toneladas por contenedor).

Actualmente la hacienda cuenta con 85 mz (59.5 ha) destinadas a la siembra de plátano, el cual, además de exportarlo, vende a cadenas de supermercados y a mayoristas. La empresa está interesada en aumentar el área de cultivo, pero en la finca no se dispone de más espacio, por lo que habría que utilizar otras tierras.

Gracias al acompañamiento institucional, la Hacienda Parras Lempa avanzó en el cumplimiento de normas técnicas, el cual la ha habilitado para ingresar en mercados locales e internacionales. Actualmente continúa avanzando en el proceso de certificación de Global G.A.P.

La empresa exporta regularmente plátano a los Estados Unidos, destino en que existen altas posibilidades de demanda en espera de ser atendida.

El proyecto está consolidado, pero hay conciencia de que se requiere mejorar constantemente la tecnología, por lo que se piensa incorporar maquinaria y equipo especializado.

El nivel de producción ha llegado al máximo de acuerdo con el área disponible para el cultivo, por lo que se requiere expandirla en el corto plazo.

4.2.2. Hacienda La Carrera - Luis Felipe Lagos

Hacienda La Carrera, ubicada en una zona antiguamente destinada al cultivo del banano, se ha dedicado principalmente a la producción de caña de azúcar.

Sin embargo, tras la búsqueda de nuevos cultivos de mayor rentabilidad, a través de PYBES sus propietarios conocieron sobre las posibilidades comerciales de la exportación de plátano y hace dos años iniciaron su cultivo, al cual actualmente destinan 260 mz (181.7 ha). La relación establecida con PYBES también les permitió recibir apoyo de otras instituciones para mejorar las condiciones productivas, gracias a lo cual la hacienda logró calificar como empresa exportadora y acceder al mercado formal de los supermercados en el país.

Hacienda La Carreta ha tecnificado el manejo de su plantación de plátano, para lo cual incorporó el uso de la mejor tecnología disponible (riego por goteo, sensores para el control de la humedad, etc.). Incluso dispone de sistemas de cable vía para transportar los racimos y garantizar su óptimo manejo, de un centro de acopio y empaque especialmente diseñado para el producto y de un vivero para el desarrollo de plantas de resiembra.

La Carrera produce semanalmente de tres a siete contenedores de 40 pies de plátano para la exportación (42 000 libras por contenedor). Esto es posible gracias a la inversión en infraestructura que se realizó como parte del proceso de tecnificación.

La empresa exporta plátano regularmente; reconoce, no obstante, que la demanda es tan amplia que actualmente no puede cubrirla.

4.2.3. Asociación Cooperativa de Producción Agropecuaria San Carlos de Responsabilidad Limitada (ACOPASCA de RL) - Salomón Zelada

ACOPASCA de RL es una cooperativa ubicada en el cantón de San Rafael, en la jurisdicción del municipio El Paisnal, departamento de San Salvador. Cuenta con 103 asociados (96 hombres y 7 mujeres). Es una cooperativa con acta de constitución y

personería jurídica surgida de la reforma agraria, fundada el 7 de marzo de 1980 e inscrita en el Departamento de Asociaciones Agropecuarias del MAG.

La cooperativa financia sus cultivos mediante fondos propios y recursos obtenidos a través de créditos otorgados por los bancos del sistema financiero, estos últimos para apoyar la producción de caña de azúcar, el rubro de mayor relevancia en la actualidad.

Cuenta con un sistema de riego por goteo, que se encuentra en operación, y con un sistema de riego por aspersión con agua procedente de un pozo industrial, pero este no se está utilizando actualmente.

Una de sus grandes apuestas es la producción de plátano, destinado principalmente al mercado local. La cooperativa no ha realizado aún exportaciones, pero se está preparando para tener las condiciones de infraestructura y manejo que le permitan hacerlo. Aunque está integrada a PYBES, son otros miembros de este grupo los que están realizando exportaciones de plátano, pues cuentan con las facilidades para ello.

La cooperativa produce tanto plátano fresco como deshidratado. Para la producción de este último, con el apoyo de diversas entidades (MINEC, USDA, PROINNOVA-FUSADES, etc.), recientemente logró construir un pequeño parque agroindustrial, que incluye una planta empacadora de plátano y una planta deshidratadora de frutas.

V. Conclusiones y recomendaciones para una estrategia de mejora

5.1. Administración del CAFTA-DR

- Se reconoce la carencia de instrumentos de apoyo para guiar a los productores en la toma de decisiones y motivarlos a aprovechar las oportunidades del mercado exportador. Para solucionar dicha carencia, ellos deben disponer de guías efectivas sobre los requerimientos de exportación, de asistencia técnica para cosechar sus productos con ese fin y de información, relativa tanto a producción como a mercados, que les sirva de insumo para la toma de decisiones comerciales.
- El aprovechamiento del mercado exportador exige a los actores participantes recopilar, registrar, analizar, disponer y mantener actualizada información de inteligencia de mercados, a efectos de utilizarla para adoptar las políticas operativas frente a las negociaciones. Se trata de información sobre los cambios en los requerimientos de acceso, precios de referencia, valor de los servicios, etc.

La poca información especializada sobre el plátano, en particular, se encuentra dispersa y es de difícil acceso, debido a la falta de divulgación y al hecho de que no está disponible en bases de datos centralizadas.

- En esta oportunidad al menos, no es posible concluir que el flujo de exportaciones de plátano hacia el mercado de los Estados Unidos está limitado u obstaculizado por causas inherentes al contenido del CAFTA-DR, a la forma en que fue negociado o inclusive, a su administración *per se*.
- Algunos de los entrevistados mencionaron la importancia de mapear las empresas que exportan a los Estados Unidos, principalmente aquellas que cuentan con gremios. Esto les permitiría a las entidades gubernamentales salvadoreñas dar referencias sobre dichas empresas a las autoridades estadounidenses, por ejemplo, cuando se trata de inspecciones de planta. Incluso, esto permitiría organizar eventos para difundir el Acuerdo.
- El seguimiento de las negociaciones iniciales del CAFTA-DR y de todos los acuerdos comerciales en materia agrícola es importante para conocer los alcances que han tenido y que pueden tener, así como para identificar el potencial de los sectores para aprovecharlos.

5.2. Acceso a mercados

5.2.1. Conclusiones

- La producción nacional de plátano es aún muy pequeña como para aprovechar plenamente las ventajas del CAFTA-DR, en el ámbito del cual los Estados Unidos se constituyen en una gran oportunidad, pues su mercado tiene la capacidad de absorber mayores niveles de exportación.
- La superficie destinada actualmente al cultivo del plátano cubre explotaciones atomizadas a lo largo y ancho del país, lo que provoca dificultades para estandarizar las técnicas de cultivo y para consolidar la producción de una manera que permita intensificar la exportación al mercado de los Estados Unidos.
- No existe por ahora una política nacional para el sector frutícola que de manera explícita defina sus prioridades y el mercado al que se debe destinar la producción. Esto resulta en la falta de las condiciones necesarias para motivar a los actuales productores a ampliar las explotaciones y para lograr la incorporación de nuevos actores productivos. Ello también impide el desarrollo de servicios de apoyo altamente especializados para apuntalar la actividad productiva.
- La falta de un gremio que represente los intereses de la cadena ante las institucionalidades pública y privada del país, así como la carencia de organizaciones de productores, impiden una articulación efectiva que permita obtener el mejor provecho de las oportunidades de mercado y optimizar el uso de los recursos.
- Existe una carencia de instrumentos de apoyo para guiar a los productores en la toma de decisiones y motivarlos a aprovechar el mercado exportador, para lo cual deben disponer de guías efectivas sobre los requerimientos de exportación, de asistencia técnica para cosechar sus productos con ese fin y de información, relativa tanto a productiva como a mercados, que les sirva de insumo para la toma de decisiones comerciales.
- A lo anterior se suma la falta de instrumentos financieros altamente especializados en rubros frutícolas, que consideren las implicaciones que el manejo técnico apropiado y la infraestructura adecuada conllevan para la exportación.
- Las iniciativas que le han apostado a la exportación a los Estados Unidos no solo han contribuido a mejorar los indicadores económicos en los últimos tres años, sino también han ganado un buen posicionamiento en el mercado, por lo que se constituyen en ejemplos de referencia para motivar a otros a adherirse al desafío.
- Las iniciativas más exitosas que se han logrado desarrollar han sido el resultado de esfuerzos sólidos y coordinados con instituciones gubernamentales, OIG y ONG que les han brindado apoyo.

5.2.2. Recomendaciones

- La formulación y puesta en marcha de una política nacional para las frutas en El Salvador es un factor detonante de iniciativas orientadas a aprovechar las oportunidades de mercado, especialmente aquellas derivadas del acuerdo CAFTA-DR, como las que han surgido para el plátano.

Además de definir las prioridades del sector frutícola, esta política debe instituir los recursos y los servicios que las entidades públicas deben brindar para la consecución de metas estratégicas en el largo plazo.

Se espera que entidades como el MAG y el MINEC destinen capítulos de servicios especialmente al desarrollo de las cadenas frutícolas, con las prioridades muy bien definidas.

- El Salvador cuenta con una ventaja particular en el mercado de los Estados Unidos: la demanda de centroamericanos, especialmente salvadoreños, residentes en dicha nación, que constituyen una ventana de oportunidad para aumentar la oferta de productos agrícolas (hortalizas y frutas) y agroindustriales asociados con el mercado nostálgico. Apostar a este mercado permite impulsar el posicionamiento de productos que paulatinamente ganan la aceptación del resto de la población de ese país.
- Asimismo, se debe disponer de instrumentos financieros especialmente diseñados para atender la política de fomento productivo del plátano, acompañados por un conjunto de incentivos que motiven a los actores que han iniciado la exportación de plátano a ampliar su producción y aumentar sus exportaciones.
- Es necesario establecer incentivos y llevar a cabo un proceso de sensibilización para que productores no exportadores y nuevos productores se sumen a la cadena productiva del plátano, con el fin de reducir las importaciones y aumentar las exportaciones. Dichos incentivos y proceso también impulsarían la industrialización de la parte de la cosecha que no es viable vender por defectos de calidad.
- Se precisa del diseño de un conjunto de servicios de apoyo especializados para el plátano, así como la asistencia técnica de profesionales altamente capacitados en su cultivo.
- Se requiere, además, el establecimiento de mecanismos de búsqueda de novedades (alertas tempranas) que permitan responder adecuada y oportunamente a las demandas para el desarrollo del sector, especialmente orientados a enfrentar los efectos del cambio climático.
- Se debe contar con servicios que brinden información amplia y continua que sirva de insumo para acompañar procesos de planificación de la producción y de acceso a mercados, incluido el de los Estados Unidos. También se requiere información sobre los atributos del plátano como rubro generador de riqueza y como elemento de la dieta alimenticia. Es indispensable asegurarse de que se dispone de los canales de difusión adecuados para que la información llegue al público meta apropiado.
- De la mano de entidades como el MAG y el MINEC se debe fomentar la articulación de los esfuerzos realizados por instituciones públicas, la academia, los gremios y los organismos de cooperación, a fin de crear las condiciones óptimas para aumentar de manera sustancial la producción de plátano en El Salvador.
- El MAG y el MINEC deben hacer esfuerzos que sensibilicen a los productores sobre los beneficios de integrarse en grupos y que les faciliten este proceso. Deben, asimismo, mantener constantemente en sus agendas actividades que les permitan a las organizaciones canalizar sus necesidades relacionadas con la producción de plátano.
- Además, deben brindarles acompañamiento técnico para fortalecer sus capacidades organizacionales en gestión administrativa, legal, operativa y comercial.

Bibliografía

- BCR (Banco Central de Reserva de El Salvador). 2016. Base de datos de comercio exterior (en línea). Disponible en <http://www.bcr.gob.sv/bcrsite/?cat=1012&lang=es>.
- CAFTA-DR (Tratado de Libre Comercio entre la República Dominicana, Centroamérica y El Salvador). Textos disponibles en <http://www.minec.gob.sv/descargas/>.
- Campos, A; Cruz, E; Monge, N. 2015. Análisis de las entrevistas Proyecto USDA-FAS “Fortalecimiento del comercio bilateral entre los Estados Unidos y aquellos países de América Latina con los que los Estados Unidos ha establecido acuerdos de libre comercio” - Caso del plátano salvadoreño.
- MAG (Ministerio de Agricultura y Ganadería, El Salvador). s. f. Agronegocios (en línea). San Salvador, El Salvador. Disponible en <http://www.mag.gob.sv/agronegocios/>.
- Ortez, M. 2016. 10 años CAFTA DR: un mercado de oportunidades. San Salvador, El Salvador, MINEC.
- Pacheco, A; Valerio, F. 2007. DR-CAFTA: aspectos relevantes seleccionados del Tratado y reformas legales que deben realizar a su entrada en vigor los países de Centroamérica y la República Dominicana. México, D. F., México, Naciones Unidas. Serie Estudios y Perspectivas n.º 76, CEPAL.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, El Salvador). 2005. Informe sobre el desarrollo humano 2005: una mirada al nuevo nosotros, el impacto de las migraciones. Pleitez, W (coord. gral.). San Salvador, El Salvador.
- PROESA (Organismo Promotor de Exportaciones e Inversiones de El Salvador). 2005. Análisis de la demanda de productos alimenticios étnicos en la costa Este de Estados Unidos. San Salvador, El Salvador. Disponible en <http://www.proesa.gob.sv/exportaciones/centro-de-documentacion/documentos-y-estudios>.
- PROESA (Organismo Promotor de Exportaciones e Inversiones de El Salvador). s. f. Centro de documentación (en línea). Disponible en <http://www.proesa.gob.sv/exportaciones/centro-de-documentacion>.
- SIECA (Secretaría de Integración Económica Centroamericana). s. f. Sistema de estadísticas de comercio de Centroamérica (en línea). Disponible en <http://estadisticas.sieca.int/>.
- Zamora, S. 2005. Oportunidades de exportación para productos agropecuarios no tradicionales étnicos: hacia los Estados Unidos de Norteamérica y Canadá; y un sondeo de las oportunidades en el mercado italiano (Milán). San Salvador, El Salvador, IICA-MAG.
- Zamora, S. 2011. Desarrollo de la cadena de valor para el sector hortícola y frutícola y sus productos derivados. Modelo productivo para la MIPYME hortícola y frutícola de El Salvador. Santa Tecla, El Salvador, MINEC-FOSEP.
- Entrevistas a actores de la cadena del plátano y a funcionarios de instituciones públicas (MINEC, MAG, PROESA, etc.) y de entes privados, incluyendo organizaciones no gubernamentales y organismos cooperantes, tales como PYVES, PROINNOVA-FUSADES, IICA, USDA y otros.

