

**PROGRAMA  
DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL (PFI)**

Ministerio de Agricultura y Ganadería  
República de El Salvador

Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura

Banco Interamericano de Desarrollo



**ESTRATEGIA SECTORIAL AGROPECUARIA  
1991-1995  
PROPUESTA**

IICA  
E74  
M664prog

San Salvador, El Salvador  
Diciembre 1993

**OFICINA DEL IICA EN EL SALVADOR**



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

**ESTRATEGIA SECTORIAL AGROPECUARIA  
1991-1995  
PROPUESTA**

---

00004094



**PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO  
INSTITUCIONAL (PFI)**

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

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

**Banco Interamericano de Desarrollo -BID-**



**ESTRATEGIA SECTORIAL AGROPECUARIA  
1991-1995  
PROPUESTA**

San Salvador, El Salvador  
Diciembre de 1993



## PRESENTACION

El presente trabajo es una propuesta para dejar definida la estrategia oficial de Desarrollo Agropecuario del país. Los lineamientos de política que se plantean son concordantes con la Estrategia Nacional de Desarrollo Económico y Social para el quinquenio, aunque se asumen ciertas especificidades que son propias de cada sector productivo,

Para la elaboración de este trabajo se contó con la apoyo de los técnicos del Proyecto de Fortalecimiento Institucional (PFI) que, a su vez, hicieron una revisión amplia de todo el material bibliográfico sobre el tema y se analizaron en varias reuniones internas antes de presentarlo a la consideración de las autoridades del MAG.

Esperamos que de esta primera versión para discusión surja, en el menor plazo posible, una versión definitiva de la Estrategia Sectorial Agropecuaria que será la guía que orientará en el futuro nuestras acciones. Por ello, cada una de las instituciones del MAG (centralizadas, descentralizadas) deben promover reuniones de discusión sobre la propuesta y remitir sus comentarios a OSPA.





**LINEAMIENTOS DE ESTRATEGIA SECTORIAL AGROPECUARIA  
PARA LA REPUBLICA DE EL SALVADOR**

***Introducción***

La agricultura es un sector económico que tiene características muy propias que lo hacen diferentes al resto de sectores que conforman la economía del país. Entre las características propias que sobresalen se tienen: la naturaleza biológica de la producción que no puede ser alterada; la dependencia directa de la precipitación pluvial; temperatura; intensidad y duración de la luz solar, que están fuera de control del ser humano; la presencia de una gran cantidad de productores y consumidores que dificultan la planificación y coordinación de la producción y; la comercialización de los productos.

Estas características mencionadas y otras tales como la heterogeneidad en cuanto a recursos, y nivel educativo de los productores; la presencia de plagas y enfermedades; la diseminación a lo largo de todo el país de las unidades de producción; el conflicto armado que ha vivido el país en los últimos 10 años, convierten a la agricultura en un sector muy peculiar. Esta peculiaridad debe ser tomada en consideración en el proceso de toma de decisiones tanto en el nivel macroeconómico como microeconómico, ya que este sector productivo no puede ser medido en igualdad de condiciones que los otros sectores de la economía. Es por su naturaleza diferente y por ser el de mayor importancia tanto desde el punto de vista de la perspectiva económica, como generador del PIB, como también de la seguridad alimentaria asume un compromiso con la generación actual que no es menos importante que el que se tiene con las generaciones futuras.



### ***La Situación del Sector***

La estructura de la economía del país ha descansado básicamente en tres sectores: agricultura, industria y comercio, los cuales en conjunto generan alrededor del 58% del Producto Interno Bruto (PIB). De éstos, la agricultura es el más importante, ya que entre 1980 y 1989 la producción agropecuaria ha representado en promedio el 24.9% del PIB del periodo. Se estima que aproximadamente el 51% de la población habita en el área rural, derivando su principal fuente de ingresos de este sector. Como fuente de divisas ocupa un lugar prominente ya que de las exportaciones totales del país se generan en el sector alrededor del 67%. Otra característica de relevancia es el hecho de que constituye la fuente más importante de ingresos para el fisco.

El sector ha observado un comportamiento durante las décadas de los 60's y 70's que fue considerado satisfactorio, en lo referente a producción, ingresos y exportaciones. La tasa de crecimiento de la producción bruta sectorial entre los años 1960 y 1978, fue de 4.1%. Las exportaciones agropecuarias aumentaron a una tasa anual del 21% durante el lapso 1970-79, llegando a representar el 84% de todas las exportaciones de bienes del país en ese último año. Contribuyeron a esos logros el café, mayormente, pero también hicieron aportes sustanciales otros productos tales como el algodón, la caña de azúcar, el camarón y otros bienes agrícolas no tradicionales.

Al comparar esta trayectoria del sector con lo observado en los ochentas, se encuentra un gran contraste, ya que del periodo 79/82 el sector agropecuario tiene una tasa de crecimiento anual negativa de -3.2%; para el periodo 1983/88 ésta también fue negativa -1.0%; no obstante que en términos absolutos la cifra fue menor. En esta misma década la agricultura no ha llenado las necesidades de consumo interno en los productos alimenticios y a la vez las exportaciones de



la mayoría de los productos tradicionales ha disminuido. En el cuadro 1 donde se presenta el crecimiento promedio del PIB por sectores entre 1960-1988, se muestra que el sector en el último quinquenio (1983-88) todavía presenta una tasa anual de crecimiento negativa en comparación con la manufactura, construcción, comercio, que son ya nuevamente positivas. Tomando estos hechos, se puede advertir que la agricultura necesita ser dinamizada para que con el resto de los sectores productivos se inicie una etapa de estabilización y luego de crecimiento sostenido.

Si se considera que en términos absolutos, la población aumentó en un 15% en el periodo 1979/80 - 1989/90, la disponibilidad de alimentos ha disminuido en un 5.3% en ese mismo lapso de tiempo. Al ver el cuadro 2, que se presenta sobre la producción de granos básicos, en ese mismo periodo se puede observar que la disponibilidad promedio de maíz, frijol y arroz, se ha mantenido prácticamente constante, disminuyendo la disponibilidad per cápita. Aunado a este hecho, si se considera también los indicadores de consumo per cápita de huevos y leche, la disponibilidad declinó en un 1.7% para huevos y en un 244% para leche (véase cuadro 3). Todo esto ha contribuido a un deterioro de las condiciones alimentarias de la población.

Desde los finales de la década de 1970, el sector perdió su dinamismo, lo cual repercutió en los indicadores principales. En el periodo comprendido por el bienio 1978-79 hasta el bienio 1985-86, el índice global de la producción agropecuaria per cápita se redujo en un 29%. Esta tendencia declinante se ha mantenido en la producción hasta 1989. A través de importaciones de productos alimenticios se han llenado parcialmente estas deficiencias. No obstante, la oferta global de alimentos per cápita se redujo en un 21% entre 1978 y 1986 (Liévano y Norton, 1988). Esta disminución per cápita de alimentos se ha mantenido hasta 1989 como se anotó anteriormente.



Cuadro No.2

**PRODUCCION ANUAL DE LOS PRINCIPALES GRANOS BASICOS  
1978/79 - 1989/90**

Año Agrícola	Producción (Quintales)		
	Maíz	Frijol	Arroz
1978/79	11,020,600	933,000	1,104,500
1979/80	11,364,500	1,011,330	1,266,200
1980/81	11,447,748	866,500	1,320,000
1981/82	10,867,815	831,820	1,089,790
1982/83	9,000,000	830,000	770,000
1983/84	9,633,000	918,300	940,000
1984/85	11,461,500	1,056,000	1,376,900
1985/86	10,769,200	751,200	1,497,600
1986/87	9,500,000	1,093,900	1,020,400
1987/88	12,575,900	531,000	914,550
1988/89	12,956,200	1,240,000	1,245,900
1989/90	12,794,300	968,900	1,385,200

Fuente: Dirección General de Economía Agropecuaria





Las exportaciones agropecuarias, como se señaló anteriormente, en promedio anual, invirtieron totalmente su tendencia y bajaron en 31%, entre el período 1978-79 y 1984-85; esto equivale a una pérdida de 609 millones de colones anualmente. Lo que causó principalmente estas reducciones es el comportamiento observado por dos cultivos, el café y el algodón, aunque también el rubro, otros productos de exportación, invirtieron su tendencia histórica. Estos cambios en la tendencia de las exportaciones ha provocado que el saldo de la balanza comercial neto sea negativo, tanto del sector como global. Se ha sustituido el modelo basado en aumento de las exportaciones por uno de creciente dependencia de las importaciones, generalmente amparados por cuotas, exenciones y restricciones al libre comercio.

Otra de las áreas en que el sector se ha visto afectado es en la inversión privada, la cual ha mostrado un comportamiento declinante. La formación de capital fijo en dicho sector con respecto a su producto generado por sí mismo, ha sido en este período menor que el registrado en 1975-1979. Observando el cuadro 4, en el quinquenio 1980-84 la relación anteriormente citada disminuyó en más del 54% con respecto a la observada entre 1975-79. En el quinquenio 1985-89 se observa una recuperación, no obstante ésta todavía es muy baja comparada con la década anterior.

Esta tendencia en la disminución de inversiones se puede constatar observando el comportamiento de los índices de importación anual promedio de bienes intermedios y de capital destinados al sector agropecuario entre 1966 y 1990. Las importaciones anuales promedio de bienes de capital destinados al sector mostró una tasa creciente de 1966 a 1980. De 1980 a la fecha, comenzó a declinar y su nivel más reciente es bien similar al que prevaleció para 1971-1975. En lo referente a importaciones de fertilizantes, y otros bienes



intermedios éstos crecieron hasta 1985 y después comenzaron a declinar a niveles del quinquenio 1971-75 (Véase cuadro 5 y 6).

El comportamiento experimentado observado en la inversión se ha reflejado en los índices de productividad de los principales cultivos, como se puede apreciar en el cuadro 7, donde se presentan los rendimientos por unidad de superficie. Todos han disminuido, unos con mayor intensidad que otros, y por supuesto el agregado de la producción ha disminuido considerablemente.

Siendo el Sector Agropecuario el más importante, por las razones explicadas, su comportamiento se ve necesariamente reflejado en la economía global del país, la cual se encuentra en un lento crecimiento y desarrollo y a la zaga del aumento de la población. Este hecho ha repercutido en el bienestar de los habitantes del país, por lo que surge la necesidad de reactivar y crear las condiciones necesarias para un despegue económico sostenido. Al tener una economía con un sector agropecuario que constituye su estructura productiva más importante y el responsable del ingreso y fuentes de empleo para la mayor parte de la población, la reactivación de este sector constituye un requisito fundamental para dinamizar el resto de los sectores económicos.



CUADRO No. 5

CUADRO DE IMPORTACIONES PROMEDIO DEL SECTOR AGROPECUARIO POR QUINQUENIO, DE BIENES INTERMEDIOS Y DE CAPITAL 1966-70 - 1986-90.

(EN MILLONES DE US \$)

QUINQUENIO	BIENES INTERMEDIOS	BIENES DE CAPITAL
1966 - 1970	17.4	3.4
1971 - 1975	36.1	8.6
1976 - 1980	54.3	16.9
1981 - 1985	61.9	10.2
1986 - 1990	41.2	9.9

Fuente: Revista del Banco Central de Reserva

CUADRO 6. IMPORTACION DE FERTILIZANTES SEGUN CLASE POR AÑO  
(EN T.M.)

AÑO	SIMPLES	COMPLEJOS	TOTAL
1982	80,726	54,102	134,828
1983	189,046	119,090	308,156
1984	143,047	59,921	202,968
1985	179,002	108,614	287,616
1986	169,847	79,417	249,264
1987	133,756	66,244	200,000
1988	166,521	98,021	264,542
1989	172,248	38,102	210,350

Fuente: Dirección General de Economía Agropecuaria.  
Con información proporcionada periódicamente por las Empresas Importadoras de Agroquímicos.



## CUADRO No. 7

RENDIMIENTOS ANUALES DE LOS PRINCIPALES CULTIVOS 1984-1989  
(QQ POR MANZANA)

CULTIVO	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Café Oro	13.2	13.5	12.8	13.7	11.2	10.3
Algodón	12.4	11.5	11.1	11.1	11.5	11.8
Caña de Azúcar (TC)	58.3	58.3	61.7	58.6	50.5	54.6
Maíz	33.0	29.7	25.8	31.6	32.2	31.5
Frijol	12.8	9.0	12.5	6.0	12.9	12.9
Arroz	62.9	60.6	58.6	54.8	63.2	56.8
Maicillo	18.4	17.6	17.2	3.2	19.1	18.0

Fuente: Banco Central de Reserva





### ***Orígenes de la Crisis del Sector***

Tomando en consideración lo que se dice anteriormente de que es una condición indispensable para dinamizar la economía, la reactivación del sector agropecuario, es necesario conocer las causas que han motivado la crisis que lo afecta. Estas se podrían agrupar en causas coyunturales y de largo plazo. Las primeras han surgido en la última década, las otras prácticamente han caracterizado al sector desde siempre.

De los factores que más han incidido en el comportamiento agropecuario están las políticas económicas que se implementaron con el modelo de sustitución de importaciones. Este modelo se caracterizó por un conjunto de políticas orientadas a proteger al sector manufacturero nacional de la competencia internacional, mediante aranceles fuertemente proteccionistas y facilidades en monto y costo del uso de capital en este sector. También se tomaron acciones tales como la tecnificación de la mano de obra, políticas salariales discriminatorios, tasas de interés subsidiadas, salarios mínimos y proteccionismo parcializado al sector industrial. Todo esto en el agregado, contribuyó a mejorar la rentabilidad del sector manufacturero ante el agrícola y al producirse este cambio en rentabilidad, se promovió el traslado de recursos del sector tradicional al moderno, y su consecuente relación desfavorable de intercambio.

Las políticas macroeconómicas determinan la estructura de los precios de los productos agropecuarios. De estas políticas, las que han tenido un efecto negativo en la estructura de los precios relativos, son la política cambiaria y las políticas comerciales. La discriminación en contra de la agricultura ha tenido sus efectos, por medio de aranceles y tarifas que otorgaron una fuerte protección a la manufactura que compiten con las importaciones, a expensas de este sector. En estudio realizado (Sjaastad y Rodríguez) en 1985, determinó que



la protección efectiva en el sector industrial era de +27% y la protección efectiva en el sector agropecuario de -25%.

La tributación también incidió negativamente en el sector, ya que la recaudación de los ingresos fiscales descansa fundamentalmente en la gravación de los bienes primarios. Un ejemplo de esta aseveración es el caso del café, cuyo aporte promedio al ingreso fiscal fue de 18% y sufrió una gravación promedio de aproximadamente el 30% del ingreso bruto. Esto ha desincentivado al rubro de producción más importante de exportación.

Aunado al efecto de distorsión hacia la agricultura causado por las políticas cambiaria, tributaria y comercial, se suma la política expansionista monetaria y fiscal. El problema principal fue el déficit fiscal y su forma de ser financiado, que básicamente se cubrió con el crédito interno, lo que aumentó la inflación, debido al gasto público expansivo y el financiamiento de la guerra. Al no producirse el ajuste en el tipo de cambio, esto contribuyó aún más a la sobrevaloración del colón. Esto trajo como consecuencia que el precio al productor resultara más bajo en comparación con los costos de producción y muy altos para ser competitivo con el mercado externo, lo que trae como resultado que se alienten las importaciones de alimentos y se desestimulen las exportaciones.

Desde 1978 comenzaron a surgir los efectos coyunturales que han agravado la situación del sector. De estos efectos los que más han incidido en la agricultura son:

- la guerra civil que ha arrasado la actividad económica y hasta la habitación humana en muchas zonas rurales.
- las reformas estructurales, especialmente la reforma agraria, no ha podido cumplir en la gran mayoría de los casos con las expectativas, básicamente



en lo que a producción se refiere ya que se han reducido en las distintas actividades productivas, en gran parte de las tierras afectadas.

- en lo que a nacionalización del comercio exterior del café y el azúcar, este modelo de centralización de la comercialización ha resultado en pérdidas de millones de dólares para el país.
- un descenso muy fuerte en los precios agropecuarios reales (42%) entre 1978 y 1986, deteriorando la rentabilidad y por ende la productividad.

La violencia ha sido localizada mayormente en el área rural, lo que ha motivado movimientos migratorios internos hacia la capital y otras ciudades. En muchos casos ha traído el abandono de propiedades que estaban dedicadas a la producción agropecuaria. Las áreas sembradas de algodón fueron las más afectadas, ya que se han destruido plantaciones, equipo e infraestructuras. En el resto del país también se ha destruido otras infraestructuras y plantaciones, que lógicamente afectan la economía rural.

La reforma agraria se dió como alternativa para resolver los problemas de la alta concentración de la tenencia de la tierra. En base a las evaluaciones que se le han hecho a este programa, se han detectado serios obstáculos en el diseño y modalidades de ejecución, lo que ha traído efectos económicos adversos. Se asentaron básicamente en Asociaciones Cooperativas, sin dar la suficiente educación para entender los principios fundamentales del Cooperativismo. No se dió la capacitación gerencial en la fase de administración y comercialización, que requerían las unidades de producción para que fueran rentables. Se apunta que en las tierras con que se dotó a las cooperativas estatales creadas por la reforma, el porcentaje sembrado colectivamente bajó en 40% entre los años agrícolas 1980 y 1986, y que como consecuencia, en el mismo lapso la producción de granos básicos en las cooperativas bajó en un 56%, (Norton y Llord, 1989).



En lo que respecta a los aspectos institucionales de la política económica, durante la década analizada se acentuó la centralización e intervención del aparato estatal. Este participó directamente en el financiamiento así como en la producción, industrialización y comercialización, tanto interna como externa, de la mayoría de actividades productivas importantes entre las que se destacan: café, azúcar y granos básicos. Las entidades públicas encargadas de llevar a cabo estas funciones, no han sido eficaces en materia de gerencia financiera y administrativa. Esto no impidió obtener mejores precios para los productos de exportación y se han pagado precios muy altos por los granos importados.

Los bajos precios agropecuarios reales, se han debido mayormente a tres efectos:

- Descenso generalizado de los precios agropecuarios reales en los mercados mundiales.
- La política cambiaria durante el periodo actual por relación a la sobrevaloración de la moneda nacional.
- La disminución real de la demanda agregada nacional.

El efecto cambiario ha acentuado el primero. Se ha calculado que cada 10% de sobrevaloración del colón ha dado lugar a un descenso adicional de 6% de los precios agropecuarios reales en el país, (Llavada y Vortan, 1988). Se ha intentado amortiguar los efectos negativos de esta política en el sector, proveyendo al agricultor de créditos subsidiados. No obstante, se asume empíricamente que esto no ha dado resultado ya que el acceso al crédito ha sido muy limitado para la gran mayoría de agricultores. Además, el sistema bancario se veía desalentado de ampliar sus operaciones crediticias al sector debido a los topes fijados en las tasas de interés. La política crediticia del periodo fue de enfatizar en el subsidio crediticio en vez de buscar maneras sólidas de





aumentar el flujo de los recursos hacia el sector.

Todo lo que se ha apuntado nos trae como corolario que hay que establecer lineamientos de estrategia integrada para el sector a fin de lograr su dinamismo y desarrollo. Existe la necesidad también de que el Estado asuma un papel apropiado en lo referente a la conservación, manejo y uso racional de los recursos básicos, los cuales se están degradando rápidamente. El país debe recuperar la concepción de que es fundamentalmente agropecuario. En este sector están sus principales ventajas comparativas, provee la mayor fuente de empleo y se generan la mayoría de las exportaciones e ingresos para el Estado.

### ***Marco General***

Al asumir el nuevo gobierno se sentaron las bases de su Estrategia en un Plan de Desarrollo Económico y Social, donde se han fijado como objetivos globales los siguientes:

- a) crear las condiciones para alcanzar un crecimiento económico robusto y sostenido; y,
- b) elevar el bienestar y calidad de vida de toda su población.

La estrategia global contemplada es rescatar al país de la crisis e iniciar el proceso de desarrollo integral sostenido. En lo que respecta a estrategias económicas del plan se considera como de alta prioridad superar la crisis económica en el corto plazo y sanear y reformar las estructuras económicas en el mediano plazo. Para ello se presentan dos grandes líneas de acción: incorporar el programa económico de 18 meses, que es esencialmente un programa de estabilización y; una readecuación integral de las estructuras económicas y el fortalecimiento de mecanismos que alienten el potencial competitivo e innovador de las fuerzas económicas.



Enmarcando las metas globales económicas contempladas en el plan de desarrollo se tiene previsto lo siguiente:

- En producción: elevar los niveles de producción y productividad, teniéndose como meta el 5% anual en el PIB real. Se buscará elevar la formación bruta de capital fijo a un nivel equivalente al menos de un 16% del PIB.
- En empleo, ingreso y consumo privado: reducir el desempleo abierto de un 10% a un 7% en 1994; reducir el subempleo de un 50% a un 40%; producir 1000 empleos por mes; elevar el consumo privado real a un ritmo de 3%.
- En el sector externo: elevar las exportaciones entre 1990 y 1994; que las necesidades de financiamiento externo adicional para compensar la brecha de financiamiento de la balanza de pagos no debe ser mayor a \$200 millones de dólares anuales; acumulación de reservas internacionales netas equivalentes a 4 meses de importación; nivel de la deuda externa será reducido a un 15% del PIB.
- En el sector público: reducir a cero el déficit del sector público no financiero excluyendo donaciones.

En este marco general definido en el plan de desarrollo tendiente a reactivar la economía y ponerla en condiciones de mejorar sostenidamente la producción y productividad, la agricultura tiene que ocupar un rol protagónico. Para cumplir con ese papel tiene que establecerse una estrategia sectorial con una focalización en las áreas más sensitivas para que éste, en lugar de ser un retardador del desarrollo se convierta en su principal dinamizador.

El modelo de economía social de mercado, que se promueve como alternativa viable para que el país se reactive y logre el desarrollo sostenido, tiene sus fundamentos en el libre juego de la oferta y la demanda para devolverle a la economía su equilibrio y uso pleno y racional de los factores de producción.



Se asume dentro del modelo que la intervención del gobierno debe ser mínima. Esto es cierto dentro de un entorno donde haya pleno conocimiento de las condiciones de competencia, libre acceso de entrada y salida a cualquier actividad y la no existencia de condiciones monopólicas, monopsónicas, oligopólicas y oligopsónicas. De no cumplirse estas condiciones la intervención reguladora del estado según sea el caso es conveniente, como también cuando se está en situaciones en que el bienestar de la mayoría, lo requieran.

### ***Estrategia Sectorial***

Se presentan a continuación las orientaciones de la estrategia sectorial, que ayuden a cumplir el papel de este sector en la estructura económica global del país y en el Plan de Desarrollo propuesto:

- 1) Eliminar o disminuir significativamente las distorsiones macroeconómicas, que inciden con mayor fuerza en la economía agropecuaria, siendo ellas la sobrevaloración cambiaria, las políticas comerciales que han proporcionado niveles desiguales de protección económica entre sectores y entre productos y la política tributaria que depende demasiado en gravámenes sobre los bienes de agroexportación. Estos tres instrumentos determinan la política de precios agropecuarios, la cual ha sido sumamente desfavorable desde el punto de vista de los productores y ha conducido a ineficiencias en la asignación de los recursos económicos entre productos.
- 2) Reorientar la política de precios de Granos básicos y privatizar el Instituto Regulador de Abastecimiento (IRA).  
El IRA fue creado con el propósito de estabilizar el mercado y subvencionar (tanto a productores como a los consumidores), en materia de alimentos básicos. Al realizar un análisis retrospectivo de la incidencia de las operaciones de esta institución en promover el bienestar nacional, se



encuentra que no ha sido significativa ya que los precios de garantía no han sido accesibles para todos los pequeños productores y en lo que respecta a los productos subsidiados al consumidor éstos no han llegado a los grupos más necesitados, en la mayoría de los casos. Sobre esto cabe resaltar:

- 2.1 Desde el punto de vista macroeconómico, el problema fundamental con respecto a las operaciones del IRA es que la entidad no ha sido capaz de contrarrestar la fuerte disminución de los precios reales agropecuarios que han caracterizado la década estudiada. Sería demasiado costoso al fisco nacional intentar compensar los efectos de la política cambiaria, comercial y tributaria a través de una operación tipo IRA.
- 2.2 A nivel microeconómico, el IRA no ha sido eficiente en el cumplimiento de sus objetivos. En cuanto a compras no tiene una red de infraestructura de compras suficientemente amplia para que llegue a un mayor número de productores, ni tiene los recursos financieros necesarios para comprar una proporción significativa de la cosecha. En el lado de las ventas, tampoco es eficiente en subsidiar al segmento más pobre de la población pues se están suministrando subsidios generalizados en materia de alimentos, en lugar de proveerlos a grupos objetivos.
- 2.3 Otro de los problemas es el que tiene que ver con las políticas de importación de alimentos. Por ejemplo, además de importar leche en polvo para el consumo humano directo, la entidad ha estado importando leche, bajo exoneración de aranceles para ser vendida a plantas procesadoras de productos lácteos. Estas importaciones inciden de





manera significativa en el mercado nacional de leche cruda y en los precios a nivel de productor.

- 2.4 El intento de establecer un patrón uniforme de los precios durante el año desalienta la inversión en facilidades de almacenamiento y comercialización. Además, se ha detectado que los criterios usados por el IRA para determinar los precios de garantía, están desvinculados de los precios internacionales y son establecidos en base a los costos promedios de producción domésticos, lo que indirectamente premia al productor ineficiente, con costos mayores que los internacionales.

Tomando en consideración toda la problemática presentada y para reestablecer la confianza en el proceso de comercialización, se propone:

- a) A nivel global sería acertada una política de imponer aranceles leves sobre la importación de todos los productos agropecuarios, siempre siguiendo la línea de igualar las tasas de protección entre bienes y sectores.
- b) Desarrollar un programa de subsidios y/o donaciones de alimentos orientados a los grupos objetivo de la población, pero vía un organismo especializado no vinculado al sector agropecuario.
- c) Para evitar las alzas repentinas en los precios, son necesarias tres políticas:
  - i) Fijar el nivel arancel sobre la base de un promedio móvil de los precios internacionales.
  - ii) Establecer una reserva estratégica que regule los productos básicos de la dieta. Cuando los precios comiencen a subir muy rápido y se salgan de los límites establecidos en las bandas



de precios se soltarían productos de la reserva por un período corto hasta que se puedan hacer nuevas importaciones. Si existiese un exceso de oferta debido a una producción nacional alta, la reserva entraría a realizar compras. La reserva fijaría una banda de precios que serían los límites máximo y mínimo de precios que motivaría a tomar las acciones necesarias por parte de la reserva.

iii) Liberalización y privatización del comercio internacional de los productos agropecuarios, sujeto a una aplicación sin excepciones del arancel arriba mencionado.

### 3) Reestructurar la Reforma Agraria

#### 3.1 Sobre las Cooperativas

- a) Presentar a consideración de los miembros otras opciones de formas empresariales que se basen en la propiedad privada de sus activos económicos pero sin romper la unidad económica.
- b) Dar libertad de parcelar individualmente las propiedades a las asociaciones que aprueben optar por esta alternativa.
- c) Promulgar una reglamentación que especifique claramente los derechos y responsabilidades de los miembros de las cooperativas.
- d) Fomentar la integración de beneficiarios para proveerse conjuntamente de servicios que les resulte más económico, incluyendo la comercialización de los productos, insumos, crédito, etc.
- e) Los mecanismos de transferencia de derechos de propiedad en el grupo familiar deben estar explícitos y orientados a liberar a los dueños en su división para que puedan vender, transferir o arrendar sus predios.



- f) Las cooperativas tienen un gran potencial que podría ser aprovechado solidificándolas a través de la educación cooperativa que los capacite en los principios del cooperativismo y en las áreas de administración y comercialización.
- g) Sanear la deuda agraria de las cooperativas para que éstas sean sujetas de crédito, aunque sin condonar deudas.
- h) Promulgar por un trato más igualitario entre los beneficiarios de la Fase I y el resto de los productores agropecuarios, incluyendo las responsabilidades de los miembros de las cooperativas en el pago de impuestos.
- i) Terminar la práctica de subsidiar los insumos y el créditos a las cooperativas.
- j) Seguir suministrando a las cooperativas asistencia técnica en materia de administración integrada de la empresa.
- k) Eliminar la cogestión.

### 3.2 Fase II

Ejecutar lo que resta.

### 3.3 Recomendaciones sobre la Fase III

- a) Ampliar la cobertura de la Fase III, dándoles a los cooperativistas la opción de vender sus tierras que están abandonadas o subutilizadas, mediante el Banco de Tierras que financie a los campesinos que no tienen acceso al crédito.
- b) Fortalecer la asistencia técnica para los beneficiarios, sobre todo en materia de cooperativas de servicios y administración de fincas.



### 3.4 Recomendaciones sobre la deuda agraria del Estado.

- a) Posibilitar el canje de los bonos de la reforma agraria por inmuebles de las empresas estatales que serian privatizadas.
- b) Posibilitar el uso de los bonos de la reforma agraria para inversiones productivas en la industria y en la agricultura.
- c) Formular un plan para abonar, en un plazo de tres años, los intereses vigentes de los bonos de la reforma agraria que se deben a los expropietarios.

### 4) Privatizar y descentralizar la industrialización y comercialización del café, algodón y azúcar.

#### 4.1 En cuanto al café se tomarán las siguientes medidas:

- a) Disminuir la sobrevaloración de la moneda
- b) Reducir el impuesto a las exportaciones.
- c) Liberalizar la comercialización interna y externa.
- d) El ISIC debería ser reforzado presupuestariamente, para que sus funciones de investigación y extensión sean más efectivas, se sugiere que un porcentaje determinado del ingreso proveniente del café se le sea asignado. Para cumplir más eficiente y rápidamente con lo planteado sobre el ISIC, se contempla privatizarlo.
- e) Crear el Consejo Nacional del Café que será el encargado de gestionar con el mercado internacional, las exportaciones de café con una proporción equivalente entre productores y exportadores.





4.2 Respecto al algodón se tomarán las siguientes medidas:

- a) Disminuir la sobrevaloración de la moneda.
- b) Traspasar la deuda morosa de los algodoneros a un fondo nuevo del Banco Central de Reserva para que sea refinanciada con un periodo de gracia y puedan ser objeto de crédito para nuevas siembras. Al cumplirse el periodo de gracia, el nuevo financiamiento estará condicionado a que se haya cumplido la deuda anterior.
- c) Eliminar cualquier restricción sobre la importación del algodón y sus subproductos y sujetarlos a un nuevo y modesto nivel de protección arancelaria.
- d) Agilizar los trámites de permisos para siembra de algodón.
- e) Delimitar zonas para el cultivo del algodón en áreas de menor exposición a la contaminación de ríos y otras fuentes de agua.
- f) Fortalecer la investigación y extensión con respecto al control integrado de plagas del algodón.

4.3 Para el sector azucarero, los lineamientos de política son:

- a) Disminuir la sobrevaloración de la moneda.
- b) Disminuir la capacidad instalada en poder del INAZUCAR, que no guarda proporción con el área sembrada y el potencial captación económica de caña de azúcar.
- c) Analizar el futuro de las plantas productoras de alcohol que se encuentran cerradas, considerando la posibilidad de venderlas en subasta internacional.
- d) Liberalizar el comercio interno y externo del azúcar y que se tienda en un futuro a la privatización del INAZUCAR, vendiendo



sus inmuebles en subasta internacional de ser necesario.

- e) Liberalizar la comercialización interna del azúcar de cualquier control o fijación de precios; así también, liberalizar la importación del azúcar y sujetarla a un arancel uniforme.
- f) Fortalecer la investigación y extensión, y orientarlas a la diversificación y/o mejorar el rendimiento de los cañaverales.
- g) El papel del INAZUCAR deberá limitarse a ser de árbitro en las negociaciones internacionales, a la investigación y extensión, y a la compilación de estadísticas, en vez de transformación y comercialización.

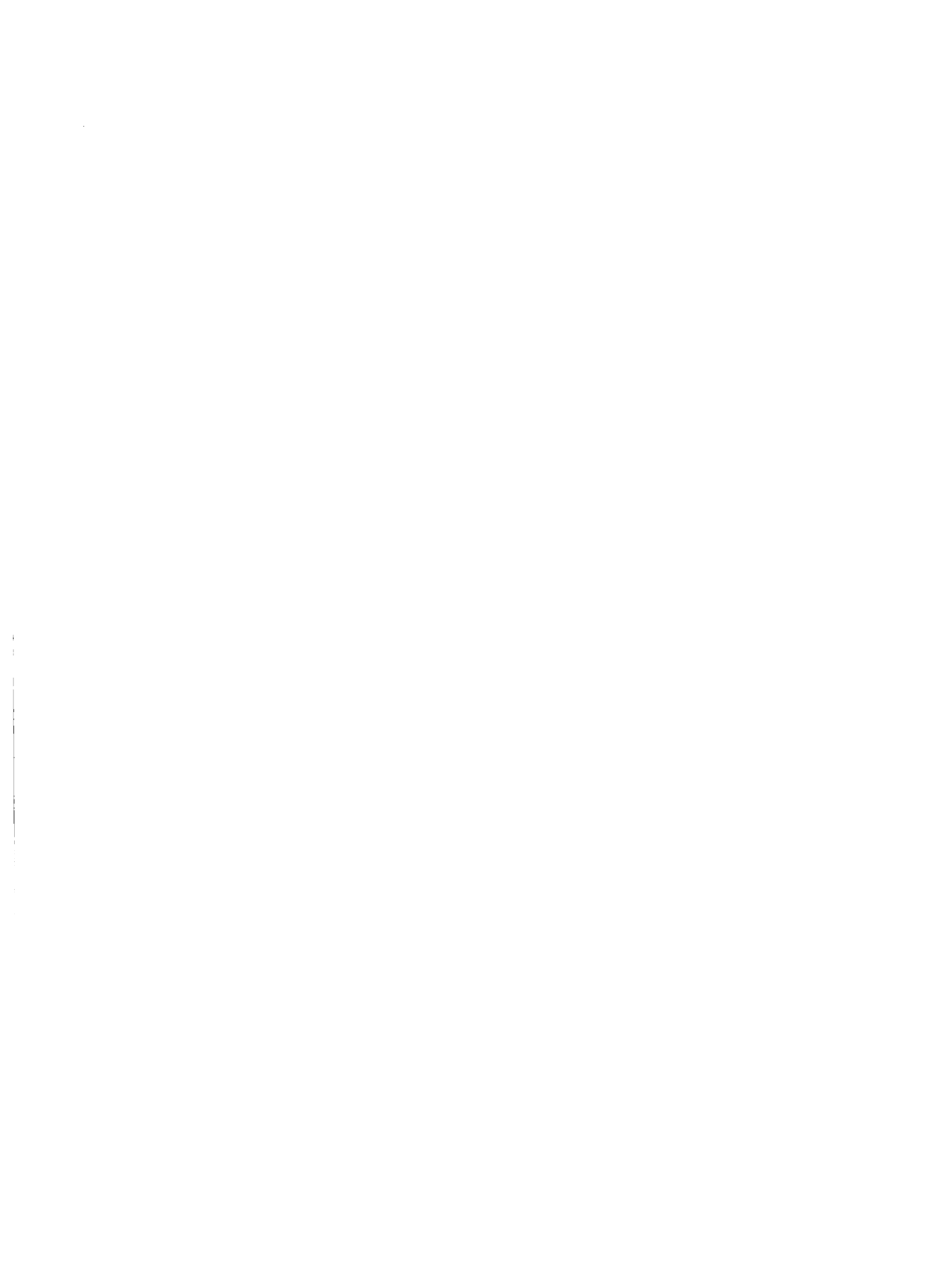
Las medidas a tomar con el azúcar, es posible que conduzcan a una contracción adicional de la industria. Pero la sobrecapacidad instalada y el costo elevado de transformación inciden directamente en las finanzas públicas y en el bienestar de los consumidores nacionales.

#### 5) Reactivar la Ganadería Nacional

- a) Disminuir la sobrevaloración de la moneda.
- b) Manejar en forma eficiente la importaciones concesionarias de leche, de tal forma que su distribución esté dirigida a los grupos de población objetivos, evitando su posterior venta en los mercados. Otras importaciones que no vayan enfocadas a estos grupos estarán sujetas al régimen de arancel uniforme.
- c) Eliminar controles de precios.
- d) Mejorar en cantidad y calidad al hato nacional, como también su manejo.



- e) Estimular el aumento de la productividad en toda la hacienda por medio de la utilización y adaptación de tecnología tropical en la mayoría de las explotaciones ganaderas.
  - f) Promover una mayor eficiencia en los abastecimientos de suministros de alimentos en la estación seca, mediante la producción de forrajes ensilados y la utilización de alimentos no tradicionales para el ganado como: yuca, plátano, camote y leucaena. Fomentar la integración vertical en el proceso de producción de la leche y carne.
  - g) Fortalecer y promover la investigación y transferencia de tecnología pecuaria.
  - h) Promover el establecimiento de centros de acopio para cadena fría.
  - i) Adecuar las prácticas de manejo del hato y mejorar la práctica de manejo de sanidad animal que contribuyan a la obtención de un producto higiénico y nutritivo para la población.
- 6) Ampliar el flujo de Recursos Financieros hacia el Sector. Las acciones a desarrollar son:
- a) Reestructurar las principales instituciones agropecuarias estatales y privadas, con el fin de que sus objetivos económicos y sociales sean cumplidos, sin que se incurra en desgastes financieros y fiscales. Dichas instituciones son el IRA, COPAL, INCAFE, ISTA y el INAZUCAR, más la red de investigación agrícola y divulgación.
  - b) Eliminar gradualmente los topes sobre las tasas de interés en todo el sistema bancario, tanto en los pasivos como en los activos para que la banca pueda captar mayores volúmenes de recursos financieros.
  - c) Buscar una fórmula sólida y equitativa de hacer manejable el peso de la deuda agraria acumulada, con el objetivo de dejar producir a



los productores en el plazo más corto posible.

- d) Reestructurar el Banco de Fomento Agropecuario, con el propósito de reducir sus costos de operación y limitar sus operaciones a la atención de los pequeños agricultores.
  - e) Prohibir que el BFA, el Banco Hipotecario y el resto de la banca agropecuaria comercialice bienes, con la única excepción de los que sean adquiridos por concepto de colateral en casos de incumplimiento de pago.
  - f) Deberá reducirse el déficit de las instituciones ya mencionadas, a fin de que los recursos fiscales y financieros puedan ser orientados a usos más productivos y la inflación pueda ser frenada a la menor brevedad posible.
  - g) Ante la necesidad de captación de recursos financieros se debe priorizar proyectos y programas de inversión en el sector que estén contemplados en las líneas de financiamiento de la banca y organismos internacionales.
- 7) Agilizar el Mercado de la Tierra y Fomentar su uso más Eficiente
- a) Agilizar el mercado de tierras a través del establecimiento de un Banco de Tierras que permita el acceso al agricultor que desee comprar tierra y al propietario que desee venderla.
  - b) Establecer un impuesto de la tierra basado en su uso actual y potencial. Este impuesto vendría a sustituir el impuesto al patrimonio, pero debe ser congruente con el programa propuesto de impuesto a la renta para evitar doble imposición.
  - c) Promover la creación de líneas especiales de crédito para el establecimiento de prácticas de conservación del recurso tierra.





- d) Agilizar el proceso burocrático del registro de la propiedad para la inscripción legal de las tierras que se compren con este proceso.
  - e) Si en la compra-venta de tierras se hace uso de bonos del estado, viabilizar los mecanismos para que estos bonos se puedan utilizar como aportación de capital para empresas en otros sectores de la economía tales como: la industria, el comercio y el turismo.
  - f) Establecer parámetros y normas que faciliten y uniformizen, de acuerdo a su clase de suelo, las tasaciones de las propiedades que se ofrezcan al banco de tierras y para la implantación del impuesto sobre la tierra.
- 8) Establecer el sistema de Inversión en obras de riego y manejo de sus operaciones.

Dadas las características climáticas de El Salvador, en que se tiene una estación seca de seis meses y otra, de lluvias también similar, el agua de riego constituiría un factor decisivo para incrementar el rendimiento económico de la superficie. Al tiempo de promover la productividad de la tierra mediante el riego, 3 ó 4 veces el producto económico por hectárea, se está siendo consistente con las políticas de aumentar la producción y productividad, diversificar las exportaciones y promover los procesos agroindustriales que descansan básicamente en hortalizas y frutas donde el riego es un componente básico.

Existen oportunidades no bien aprovechadas para ampliar la red de riego en el país y para rehabilitar y desarrollar obras ya existentes. Así también, se ha de lograr transferir los Distritos de Riego a los usuarios. Se debe hacer un uso más eficiente del suelo, desarrollar mejores técnicas de riego y brindar mayor capacitación, asesoría y adiestramiento hacia los



beneficiarios regantes.

Es importante además, promocionar, organizar y crear asociaciones de regantes; formular y ejecutar el Plan Nacional de Riego, y gestionar el financiamiento tanto para la rehabilitación de proyectos ejecutados como para implementar otros nuevos.

9) Reestructurar el sistema de Investigación y Transferencia de Tecnología.

Es importante considerar el componente de modernización a fin de que actúe como ente promotor del desarrollo de nuevas tecnologías, que capacite a los productores sobre tales técnicas generadas o introducidas aplicables. Aquí el énfasis en hacer autónomas las instituciones de investigación y extensión, asegurar una fuente gubernamental razonable de financiamiento, elevar los sueldos de los técnicos para poder atraer de nuevo a los expertos que trabajaban con el CENTA; y alentar la mayor participación de organismos privados en el proceso de asistencia técnica, sin descartar el hecho de que dicha asistencia siempre tendría que ser subsidiada a los pequeños productores.

Respecto a la investigación y asistencia técnica del cultivo del café, éstas se privatizarán.

Se deben integrar al CENTA el Servicio de Extensión Agrícola y CENCAP para que la labor de transferencia de tecnología y capacitación sea más efectiva.

10. Recuperar y conservar los Recursos Naturales

Las acciones a realizar son:

- a) Evaluar los instrumentos legales existentes a fin de actualizarlos y formular las leyes de protección que sean necesarias.



- b) Fortalecer la capacidad institucional del Ministerio a fin de que éste cumpla con el rol normativo de protección de los recursos naturales y medio ambiente.
- c) Impulsar modelos de producción y productividad equilibrados, que permitan la seguridad alimentaria de la familia rural y urbana.
- d) Crear conciencia ecológica por medio de campañas educativas de amplia difusión.
- e) Identificar alternativas tecnológicas viables a las condiciones de los sistemas agroproductivos del país.
- f) Coadyuvar esfuerzos con organismos no gubernamentales (Universidades, instituciones de servicio, organismos ecológicos, etc.) a fin de trabajar por la protección y conservación de los recursos naturales, particularmente en la formulación, ejecución y evaluación de la política respectiva.
- g) Buscar el apoyo internacional tanto técnico como financiero para el mejor desarrollo de las actividades (acciones, programas y proyectos) encaminados a la protección agroecológica.
- h) Formular la estrategia nacional de recuperación y protección de los Recursos Naturales.

#### 11. Fortalecimiento del Sistema de Defensa y Sanidad Agropecuaria

El especial interés de tener una apertura del mercado orientado hacia la promoción de las exportaciones requiere un mejor control de calidad de los productos exportables que garantice el no rechazo de los mismos tanto en el mercado internacional como en el nacional. Así también, el mejor control de calidad de los insumos importados y de los producidos domésticamente, asegurarían la no pérdida de la inversión que realiza el productor



agropecuario. Promover la efectividad en el cumplimiento de la legislación, normas, reglamentos, registros, prohibición, regulaciones, certificaciones y licencias para contribuir al mejor control de calidad de productos e insumos.

- a) Complementariamente, se debe desarrollar campañas de erradicación de plagas de plantas y animales a nivel nacional (en coordinación con OIRSA), y mantener un control cuarentenario de plantas y animales en el aeropuerto y puestos fronterizos terrestres y marítimos.
- b) Promover la inversión en equipo e instalaciones para la Dirección de Defensa y Sanidad Agropecuaria.

12. Fortalecer el subsector de la Pesca Continental y Marítima

- a) Disminuir la sobrevaloración de la moneda.
- b) Estimular la elevación del volumen de producción y la productividad de la actividad pesquera.
- c) Promover la diversificación en la explotación pesquera a través del aprovechamiento de las especies pesqueras no tradicionales.
- d) Actualizar y aplicar efectivamente la ley y reglamento de las actividades pesqueras. Establecimiento de normas y regulaciones que hagan más eficiente y ágil la actividad pesquera.
- e) Aglutinar todo lo concerniente a regulación, servicios, investigación y difusión de tecnología en una sola institución que atienda todo lo concerniente a la actividad pesquera.
- f) Promover el consumo de pescado como alternativa alimentaria para la población del país.
- g) Fomentar la comercialización externa de especies no tradicionales de valor comercial.











INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA  
OFICINA EN EL SALVADOR

1a. C. Pte. y 61 Av. Nte., Edif. Bukele, San Salvador, El Salvador.  
Tels.: 23-5249; 23-2561 / Fax (503) 98-3282 / Apdo. (01)78, San Salvador, El Salvador