

# IV

## ■ Líneas de Propuesta para el Sector Granos Básicos





## ■ IV. Líneas de Propuestas para el Sector Granos Básicos

En este capítulo se presentan algunos lineamientos de propuestas de políticas y de cambios institucionales dirigidas al sector agropecuario de El Salvador, con énfasis en el subsector granos básicos. Como se trata de demostrar a lo largo de este documento, estos productos tienen enorme importancia estratégica en el país, pero como resultado de los acuerdos en CAFTA, tendrán que someterse a un proceso de liberalización comercial, lo cual podría acentuar las dificultades en el ámbito de la seguridad y soberanía alimentaria nacional, impactando el empleo e ingresos y las condiciones de vida de un importante segmento de población dedicada a estas actividades, principalmente en el ámbito rural.

La preparación del documento es el resultado de un proceso que involucró distintas fases: en un primer momento se realizó un análisis exhaustivo de diversos documentos nacionales e internacionales publicados recientemente y que tratan de los problemas del sector agropecuario y del desarrollo rural. Una segunda fase consistió en una consulta que involucró a pequeños agricultores de granos básicos, expertos sobre desarrollo rural, cámaras agroindustriales, instancias gubernamentales y agencias de cooperación trabajando en el país. También incluyó el intercambio de experiencias entre organizaciones de agricultores estadounidenses, mexicanos y salvadoreños, en un encuentro de pequeños productores desarrollado a finales de 2004 en El Salvador. Una tercera fase, fue el análisis de los textos del CAFTA y algunos documentos producidos durante la negociación; así como de la revisión de algunos trabajos sobre los impactos del TLCAN en la economía y agricultura mexicana, a diez años de que ese Tratado entrara en vigor.

El Capítulo comienza presentando algunas propuestas de cambios en la política agrícola en Estados Unidos, preparadas por un prestigioso centro de estudios de ese país y que actualmente son objeto de debate a nivel internacional. También incluye la experiencia desarrollada por una amplia coalición de organizaciones sociales y de productores de México, aglutinados en el Movimiento *"El Campo No Aguenta Más"*, la cual contiene elementos que pudiesen servir para orientar el trabajo organizativo en el país, en un escenario de mayor presión competitiva y tensiones políticas, derivado de la profundización de la apertura comercial prevista en CAFTA.

### 4.1 Iniciativas Innovadoras a Nivel Internacional

#### A. Estados Unidos

Uno de los estudios que ha recibido más atención y respaldo de las organizaciones de productores en los últimos años, sobre políticas alternativas para el sector de granos básicos, fue publicado por el Centro

de Análisis de Política Agrícola de la Universidad de Tennessee, en los Estados Unidos.<sup>88</sup> El argumento principal de este trabajo es que la crisis internacional de precios -principalmente en granos básicos- que ha provocado la profundización de la pobreza en áreas rurales de los países en desarrollo, está directamente relacionada a la política agrícola de los Estados Unidos.

Los autores plantean una serie de medidas por medio de las cuales mejoraría la situación de los agricultores en los Estados Unidos, así como de los productores a nivel internacional. Las recomendaciones consisten en una combinación de tres herramientas:

- a. La reorientación del uso de la tierra, a través de un programa de retiros de tierras productivas de corto y largo plazo;**
- b. Un programa de reservas de alimentos para la seguridad alimentaria controlada por los productores;**
- c. Un programa de apoyos a precios a través de compras gubernamentales.**

El primer componente incluye un programa de *retiros de tierras de corto y largo plazo*, con el propósito de reducir la producción excesiva y mejorar el desempeño ambiental. El objetivo del programa de corto plazo sería regular la sobreproducción provocada por los bajos precios internacionales. Bajo este esquema, los agricultores tendrían que retirar cierta cantidad de sus tierras productivas como requisito para ser elegibles y recibir los beneficios del programa. Aunque este ejemplo no aplicaría en el caso de El Salvador, es importante que este tipo de propuesta se conozca a nivel internacional, para presionar a los EE.UU. y a otros países industrializados en los espacios multilaterales y articular de forma coherente las demandas nacionales.

El segundo componente consiste en un programa de reservas para controlar los altibajos de los precios de los principales productos agrícolas. Los agricultores que participarían en este programa tendrían que almacenar una parte de la producción en sus fincas individuales aislando el producto del mercado cuando los precios caigan por debajo de un nivel pre-establecido. A cambio, recibirán un pago para cubrir los costos del almacenamiento. Cuando los precios suban arriba de cierto nivel, los productores recibirían incentivos para comercializar el producto hasta que los precios nuevamente se estabilicen.

El último componente recomendado consiste en el establecimiento de un mecanismo de apoyo a precios, por medio del cual el gobierno compraría los productos cuando éstos caigan por debajo de un nivel establecido. Cabe señalar que estos programas han existido a lo largo de la historia de la política agrícola de los Estados Unidos; pero últimamente, debido a las presiones por la desregulación de los mercados impulsada por los consorcios agroalimentarios, progresivamente han sido eliminadas. Debido a los resultados negativos derivados de la caída de precios y la concentración del control de la

88 Op. Cit. Ray 2003.

agricultura mundial, los autores recomiendan este conjunto de políticas, cuyo propósito central busca establecer precios internacionales justos, mejorando los ingresos para los agricultores a nivel mundial.

Aunque el caso estadounidense es muy distinto al salvadoreño, es importante que los agricultores -especialmente de granos- y formuladores de políticas conozcan del debate en torno a la política agrícola en ese país. Así podrían incorporar estos planteamientos en sus planes de trabajo y luego presionar por la reestructuración de la política agropecuaria para el bien de los productores y las economías rurales a nivel internacional.

## **B. México**

México presenta lecciones muy importantes para Centroamérica por múltiples razones. En primer lugar, fue el primer país en negociar la apertura plena de sus mercados agrícolas en el marco de un TLC. En segundo lugar, diez años de aplicación permiten identificar ciertas tendencias y cuantificar algunos impactos económicos y sociales propiciados por el acuerdo. En tercer lugar, sus efectos han sido ampliamente debatidos desde diversas interpretaciones por autores con distintas orientaciones ideológicas. Por último, las presiones políticas por *renegociarlo o mantenerlo tal cual fue negociado*, han sido enormes tanto en México como en Washington, demostrando en los hechos, la imposibilidad que tienen los gobiernos de reorientar su política económica una vez entren en juego las reglas y disciplinas de estos TLC. En este apartado se analiza brevemente este último punto, con el propósito de que productores y organizaciones sociales puedan definir cierto curso de acción, fortaleciendo sus propuestas.

### **El Movimiento "El Campo No Aguanta Más"**

En respuesta a la crisis de la agricultura y en la víspera de la última etapa de desgravación arancelaria a los productos agrícolas dentro del TLCAN y la profundización de la crisis rural provocadas por la apertura, a finales de 2002, se conformó una coalición de organizaciones agropecuarias mexicanas denominada el *Movimiento El Campo No Aguanta Más*. La formación de este grupo constituyó un hecho histórico para el país, propiciando que las organizaciones agropecuarias más importantes logaran articularse alrededor de un objetivo común.

En los últimos meses del 2002 y los primeros del 2003, estas organizaciones impulsaron la paralización de importaciones, bloqueando fronteras, puentes y puertos; realizaron huelgas de hambre, organizaron una marcha en la capital de más de 100,000 personas. Como resultado de estas presiones, finalmente lograron pactar un acuerdo con el gobierno, estableciendo un diálogo formal *para diseñar nuevas políticas para el desarrollo agropecuario y rural*.

Las propuestas abordaban tanto los temas del desarrollo agropecuario y rural, como cambios del Capítulo Agrícola dentro del TLCAN; incluyendo demandas de corto y de largo plazo. Entre las primeras, buscaban una **moratoria** al apartado agropecuario del TLCAN, la asignación del 1.5% del PIB para el

desarrollo productivo, y 1.5% para el desarrollo social y ambiental del sector rural en 2003. Exigían garantías de calidad agroalimentaria para los consumidores mexicanos y el reconocimiento de los derechos y cultura de los pueblos indígenas, así como el establecimiento de programas emergentes. En el largo plazo (2020), planteaban entre otras medidas, una reforma financiera rural.<sup>89</sup>

Como resultado del proceso de diálogo se obtuvo un **Acuerdo Nacional para el Campo**, suscrito por el gobierno y la mayoría de las organizaciones del Movimiento en abril del 2003. En éste se establecieron mecanismos concretos de apoyo al sector, un diagnóstico sobre la problemática, mayor presupuesto para el campo, y el diseño de políticas agroalimentarias bajo el eje central de la soberanía y seguridad alimentaria de la población.<sup>90</sup> Lamentablemente, meses después de las negociaciones, el Movimiento se desintegró y muchos elementos del acuerdo han sido difíciles implementar. Sin embargo, las lecciones de esta experiencia son muy valiosas para otros países, tanto por la consistencia de las propuestas presentadas, como por el esfuerzo organizativo realizado.

Las propuestas principales respecto a la renegociación del capítulo agropecuario fueron las siguientes:<sup>91</sup>

1. **Exclusión definitiva del maíz y el frijol del proceso de liberación comercial del TLCAN**, por las asimetrías entre los sistemas de producción, financiamiento, subsidios, investigación, comercialización, transporte entre México, EE.UU. y Canadá;
2. **Reintroducción de restricciones cuantitativas a las importaciones de los productos de las cadenas agropecuarias clasificadas en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable como básicas y estratégicas para la seguridad y soberanía alimentaria.** Dichos productos además del maíz y frijol incluían: *caña de azúcar, trigo, arroz, sorgo, café, huevo, leche, carne de bovinos, porcinos, aves, y pescado*. Se propuso el establecimiento de volúmenes máximos de importación diferenciales por producto y cadena agropecuaria mediante aranceles-cupo. Los topes de importación sin arancel no deberán rebasar un rango entre 5% y 20% del consumo nacional aparente en función del nivel actual de importaciones y el potencial productivo nacional;
3. **Garantizar la inocuidad y el cumplimiento de las normas fitosanitarias para la importación de alimentos.** Se pretendía asegurar que toda importación de alimentos cumpliera con los mismos requerimientos de inocuidad y seguridad exigidos para la exportación de los productos mexicanos;
4. **Eliminación de prácticas desleales de comercio vía subsidios internos** que permitan precios de exportación por debajo del costo de producción y subsidios a la exportación directos e indirectos (créditos y garantías subsidiados a la exportación);

89 Enciso, Angélica. "Pide Ramírez Cuellar al gobierno canales de diálogo." *La Jornada*. 12 de Diciembre del 2002.

90 Acuerdo Nacional para el Campo: Por el Desarrollo de la Sociedad Rural y la Soberanía y Seguridad Alimentaria. Palacio Nacional, México. Abril 28 de 2003.

91 Suárez Carrera, Víctor. "¿Qué renegociar en el capítulo agrícola del tratado?" *La Jornada*. 29 de enero del 2003.

**5. Establecimiento de Acuerdos paralelos al TLCAN:** particularmente el migratorio, así como el establecimiento de fondos compensatorios a inversiones estructurales para regiones, cadenas y sujetos productivos y sociales en desventaja.

Durante los meses de movilización y negociación, se efectuaron cambios favorables al sector, incluyendo la aprobación de la **Ley de Energía**, estableciendo mecanismos para que el gobierno instrumente un programa de energía para el campo a precios competitivos.<sup>92</sup> Algunas organizaciones negociaron proyectos productivos específicos que se encontraban congelados. Luego de las movilizaciones, que despertaron atención internacional a la situación del campo mexicano, el presupuesto destinado al agro se incrementó de casi 46 mil millones de pesos a más de 59 mil millones. Finalmente, en ese mismo período, se aprobó la **Ley Orgánica de la Financiera Rural**, transfiriendo a la deuda pública 31 mil 363 millones de pesos. El organismo creado para sustituir a BANRURAL iniciaría operaciones con 17 mil 515 millones de pesos de recursos líquidos para la entrega de créditos y operación a cargo del presupuesto 2002.<sup>93</sup>

El Senado aprobó por unanimidad modificaciones a la Ley de Comercio Exterior para dotar a los productores mecanismos jurídicos sólidos a fin de poderse defender de las prácticas desleales del "libre comercio". Modificaron más de 20 artículos de esa ley, agilizando los procedimientos de defensa de los productores nacionales afectados por prácticas de comercio desleal. Otras modificaciones reducían los plazos para que la Secretaría de Economía dictara las resoluciones, con plazos de 130 días en el caso de resoluciones preliminares y de 260 en la definitiva, volviendo más expeditos los procedimientos. Las reformas señalan procedimientos especiales en materia de prácticas desleales, entre ellos el de vigencia de cuotas compensatorias, fijándose reglas claras para el procedimiento de descarga de pruebas. También se disminuyen los plazos para el ofrecimiento de pruebas.<sup>94</sup>

En diciembre del 2002, el Senado de la República de México había tomado la decisión, por mayoría de las fracciones de PRI y el PRD, de congelar por un año la apertura en materia agropecuaria prevista para enero del 2003, tomando en cuenta las preocupaciones del sector. Sin embargo, debido a presiones de los Estados Unidos y de la Secretaría de Economía, dio marcha atrás la iniciativa y nunca se concretó. Incluso, un funcionario de la Embajada amenazó que **"Si congelan los aranceles habrá una respuesta violenta de los productores de Estados Unidos."**<sup>95</sup> Este caso puso en evidencia el mínimo margen de maniobra que disponen los gobiernos en cuanto a la política comercial, especialmente cuando éstas están sujetas en un acuerdo comercial.

92 Navarro, Luis Hernández. "Campo: el tiempo y el reloj" *La jornada*. 17 de diciembre del 2002.

93 Garduño, Roberto y Ciro Pérez. "Aprobó la Cámara creación de la Financiera Rural." *La Jornada*. 14 de Diciembre del 2002.

94 Becarril, Andrea y Víctor Ballinas. "Aprueban senadores reformas para la defensa de productores agropecuarios." *La Jornada*. 4 de Diciembre del 2002.

95 Ballinas, Víctor y Andrea Becerril. "Desiste el Senado de congelar un año la apertura agropecuaria en el TLC." *La Jornada*. 13 de Diciembre del 2002.

## El programa alianza para el campo

El siguiente ejemplo se incluye en este apartado no como programa modelo, sino como una crítica que consideramos importante tomar en cuenta al momento de promover políticas alternativas. En El Salvador y en general en los países en desarrollo, mucho se discute sobre la necesidad de un sistema de subsidios para el sector. Sin embargo, como se explica a continuación, este tipo de programa tiene que acompañarse de incentivos para garantizar que los recursos canalizados sean efectivamente invertidos en la actividad agrícola con una visión de largo plazo y de desarrollo.

El programa **Alianza para el Campo** fue creado en 1996, para promover la productividad agrícola, la inversión, la comercialización y producción de bienes estratégicos. Es un tipo de subsidio directo, pero en muchos casos los productores destinan el dinero para satisfacer necesidades inmediatas, debido a que el programa no provee incentivos para la inversión. Además, los pagos son demasiado pocos para resolver la amplitud de problemas del este sector. Los programas más comunes incluyen apoyo para el desarrollo de pequeñas empresas en el procesamiento de productos agrícolas y la comercialización regional de productos. En el 2004, el gobierno anunció que por restricciones fiscales, sólo había capacidad de atender el 13% de las solicitudes recibidas; con lo cual el programa prácticamente quebró.<sup>96</sup> Esta experiencia es muestra del peligro de iniciativas que consisten en subsidios directos sin proveer incentivos que aseguran la sostenibilidad y desarrollo de largo plazo del sector.

En el Recuadro 5, se presenta algunos programas dirigidos al desarrollo agrícola implementadas por dos grandes productores agroalimentarios mundiales: China y Brasil y que debido a su influencia en el comercio mundial, ejercen un importante contrapeso a las políticas comerciales estadounidenses, particularmente en los foros multilaterales. Es importante recalcar que en todos los casos analizados, los gobiernos buscan como objetivo supremo garantizar la seguridad y soberanía alimentaria de sus pueblos, asignándole un rol estratégico al sector agropecuario, principalmente granos básicos. Ello difiere a las políticas, que como en el caso del CAFTA y el TLCAN, privilegian la apertura externa, sin agendas complementarias para enfrentar la transición. En resumen, las lecciones de los países mencionados son las siguientes.

**Estados Unidos:** a raíz del problema de los bajos precios en granos propiciado por la política agrícola de ese país. ¿Cómo puede El Salvador unir esfuerzos para incidir en los espacios internacionales y promover el control de producción y precios piso para garantizar una mejor rentabilidad para los agricultores en otros países?

**Brasil:** en este país, existe un sistema de créditos que da prioridad a cuestiones ambientales y nuevos sectores y el establecimiento de precios mínimos para algunos granos, mientras que garantizan la comercialización de estos productos por arriba de este precio.

<sup>96</sup> "Advierten rezago en Alianza para el campo." Tabasco Hoy. 30 de Agosto del 2004.

## Recuadro 5

### Políticas y programas implementados a nivel internacional para la agricultura: los casos de Brasil y China

**Brasil**<sup>97</sup> ha emergido en los últimos años como uno de los actores más importantes para el abastecimiento de alimentos a nivel mundial, sobrepasando a Estados Unidos en algunos rubros, constituyéndose en un contrapeso a EE.UU. y la Unión Europea en los mercados agroalimentarios mundiales. Las políticas agrícolas se basan en un activo sistema de crédito, en el que las industrias, comercializadoras y cooperativas juegan un papel importante. Dicho sistema opera mediante un sistema central de descuento a la que accede la red bancaria del país. Los programas de crédito están orientados hacia capital de trabajo y financiamiento de bienes de capital y de programas de recuperación de suelos. Las tasas de interés son preferenciales y muy atractivas en comparación a otros sectores. Además, existen precios mínimos para materia prima a niveles competitivos respecto al mercado internacional.

En el Plan Agrícola 2000/01, se estableció precios mínimos de compra para algunos granos básicos como el maíz, sorgo y la soya. Si los precios del mercado caen por debajo de los mínimos el gobierno extiende bonos por la diferencia. También se está implementando un sistema de seguros de cosechas en los que el gobierno subsidia parte de las primas.

#### Programas y/o políticas innovadoras

País	Objetivo	Política/programa	Acciones de política
Brasil	Fomento de inversión en bienes de capital y programas de recuperación de suelos.  Competitividad a nivel internacional.	Plan agrícola 2000/01.	Tasas de interés preferenciales en la red bancaria del país.  Precios mínimos para materias primas.  Sistema de seguros de cosechas.
China	Balancear la demanda y oferta de granos a nivel de provincia, con el objeto de estabilizar los precios.  Evitando así poner en riesgo la seguridad alimentaria de su población.	Sistema de Responsabilidad del Saco de Grano del Gobernador.	Campaña de fomento de producción de granos.  Disminución de impuestos a las actividades agrícolas.  Subsidios directos.  Precios piso para productos agrícolas básicos.

**El caso chino** es posiblemente el más importante por el peso de ese país en la economía internacional y por supuesto en la agricultura. Las políticas agrícolas de China parten de la importancia de lograr, el auto-abastecimiento de la demanda alimentaria de su población. En el 1995, se lanzó un programa que se llamaba "El Sistema de Responsabilidad del Saco de Grano del Gobernador."<sup>98</sup> El programa entrega la responsabilidad de balancear la oferta y demanda de granos a los gobernadores de las diferentes provincias para estabilizar los precios.

En 2003, la cosecha de granos fue la mas baja de los últimos diez años. La preocupación de China al respecto es la amenaza que esta situación presenta para la seguridad alimentaria del país con los aumentos en precios para el consumidor. Para resolver esta situación, el gobierno ha lanzado una campaña para fomentar la producción de granos, con políticas de apoyo dirigido a los productores, como bajar los impuestos a la agricultura, subsidios a los productores de granos, y el establecimiento de precios piso para productos agrícolas básicos."<sup>99</sup>

97 Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Observatorio Agrocadenas Colombia. Políticas Internacionales: Brasil. [http://agrocadenas.gov.co/balanceados/alimentos\\_p\\_brasil.htm](http://agrocadenas.gov.co/balanceados/alimentos_p_brasil.htm)

98 Fan, Shenggen y Marc Cohen. "Critical Choices for China's Agricultural Policy." IFPRI. <http://www.ifpri.org/2020/briefs/number60.htm>. Mayo del 1999.

99 "China revives farmers enthusiasm for grain production." People's Daily Online. [http://english.people.com.cn/200406/23/eng20040623\\_147295.html](http://english.people.com.cn/200406/23/eng20040623_147295.html). 23 de junio del 2004.

**China:** la política de China, a diferencia de la mayoría de países del mundo, busca la auto-suficiencia en la producción de granos para abastecer su demanda interna, a pesar de su limitación de tierras cultivables. Una estrategia fue descentralizar su política agrícola, trasladando la responsabilidad a los gobiernos locales de balancear la oferta y la demanda para estabilizar los precios de granos.

**México:** la lección que podemos retomar de México es la experiencia de sus organizaciones agropecuarias. En el momento fuerte de crisis, sólo a través de un esfuerzo masivo y multi-sectorial, lograron cambios en la política dirigida a su sector, y concientizar a la población sobre la importancia de la agricultura para la sociedad entera, y no sólo para los agricultores y el sector rural.

## **4.2 Líneas de Cambios Institucionales y Políticas para el Sector Granos Básicos en el Marco de la Apertura**

Formular propuestas de políticas para un sector de la agricultura en particular, en un contexto de globalización de los mercados agroalimentarios y de crisis de la agricultura en general resulta una tarea compleja. Por una parte, las opiniones de los expertos, la academia y gobierno se encuentran profundamente divididas, muchas veces por un sesgo ideológico que deja poco espacio al debate y al consenso. Por otro lado, el sector agropecuario nacional arrastra problemas de tal envergadura que las transformaciones requeridas implican profundos cambios en las políticas públicas, la economía y la sociedad, requiriéndose de gran voluntad política para impulsarlas. Frente a retos de tal magnitud, funcionarios claves en el gobierno, en los organismos multilaterales de cooperación, sector privado, e incluso entre algunos cooperantes no se muestran suficientemente convencidos de su viabilidad política, argumentando restricciones presupuestarias y las limitaciones de todo tipo que enfrenta el gobierno, luego de década y media de "reformas estructurales".

Afortunadamente y a raíz del largo ciclo de estancamiento de la economía salvadoreña, de la persistencia de los desequilibrios sociales y la pobreza rural, en el último año ha cobrado fuerza el debate sobre estrategias de crecimiento y la importancia de las políticas sectoriales para reactivar la economía. Ello supone un giro importante frente a la ortodoxia con que se aplicaron las políticas desreguladoras en los últimos años en el país. En este sentido, instituciones gubernamentales y no gubernamentales y algunos organismos de cooperación han realizado esfuerzos por presentar propuestas para el sector agropecuario en general y para el crecimiento económico rural en particular. Dichas propuestas difieren bastante entre sí; sin embargo, todas coinciden en que una estrategia de desarrollo para el sector rural es fundamental para el crecimiento económico y reducción de la pobreza.

En general, las propuestas enfatizan en la necesidad de conformar un sector agrícola capaz de hacer frente a los retos de una agricultura globalizada, lo cual pasa por disponer de un marco institucional y de políticas integrales acordes a esta nueva realidad. En todas las propuestas el conjunto de actores de la

sociedad asume un rol activo, bajo el objetivo común de contar con un sector agrícola fortalecido, moderno y competitivo, que se constituya en generador de desarrollo en las áreas rurales, y al mismo tiempo interactúe de manera eficiente con los demás sectores económicos en el país. Una corriente de las propuestas se decanta por lograr que una proporción cada vez mayor de pequeños productores de granos básicos logren incorporar cultivos más rentables, y que a su vez tengan éxito en la comercialización de productos de mayor calidad y más valor agregado, logrando así abastecer al mercado nacional como primera prioridad, y colocar eficientemente su producción excedentaria en los mercados internacionales.

En esta perspectiva se aspiraría a conformar una estructura agropecuaria de mediana y pequeña propiedad, como elemento fundamental de un modelo socialmente sostenible, en el cual los procesos de apertura comercial, no sean en sí mismos un fin de política pública, sino más bien un instrumento dentro de una estrategia de país para un desarrollo equitativo e integral de las áreas rurales en particular y de la sociedad salvadoreña en general.

Desde nuestra perspectiva las propuestas deberían responder a un enfoque multidimensional de desarrollo, que contenga dentro de sus principales elementos: un crecimiento y acumulación sostenido /equilibrado, un desarrollo participativo/ equitativo, un desarrollo sostenible, y un desarrollo cualitativo y territorializado. En este tema es fundamental articular una conjunción de esfuerzos, iniciativas y voluntades en torno a una nueva visión de la agricultura, destacando el papel fundamental que el sector juega en el conjunto de la sociedad. En este trabajo solamente se desarrolla algunas líneas de propuestas más directamente vinculadas a la apertura comercial prevista en CAFTA, y se organizan en tres áreas:

- a. Cambios en el marco institucional,
- b. Políticas para el fomento de las capacidades productivas y comerciales y
- c. Propuestas en el marco de la apertura y administración del CAFTA.

## **A. Cambios en el marco institucional**

El fortalecimiento del tejido institucional se convierte en un factor fundamental que potencia o restringe los cambios buscados en otros niveles, esto es particularmente importante en el contexto de la profundización de la apertura comercial y las presiones competitivas previstas en CAFTA. Una correcta administración del Acuerdo y los cambios en las políticas requieren de un Estado fuerte y de un marco institucional funcional. Diversos estudios coinciden en señalar que los cambios deben plantearse desde un espacio amplio e integral, que *supone un cambio de voluntad política del gobierno, el sector privado y organizaciones de sociedad civil*, que se evidencie en un rol proactivo del Gobierno Central, superando la pasividad y pérdida de protagonismo como promotor de desarrollo. Del mismo modo, existe consenso en la necesidad de articular esfuerzos entre las distintas instancias alrededor del sector agrícola (empresa privada, Gobiernos Locales, Organismos Multilaterales, Organizaciones no Gubernamentales,

Universidades junto a las organizaciones de productores agrícolas), participando en la formulación, ejecución, monitoreo y ajustes de las políticas dirigidas al sector.

En otras palabras, es indispensable fortalecer un conjunto de relaciones entre los diferentes actores de la sociedad, que se conjuguen en un esfuerzo común, cuyo propósito sea crear las condiciones para que el sector agropecuario transite a nuevos estadios de desarrollo. En la medida que los actores confluyan en un mismo espacio y bajo objetivos comunes asegurando que las propuestas de políticas se basen en la **participación y cohesión**, se legitima y fortalece cualquier iniciativa de cambio nacida en este espacio. Así, se contribuiría a la generación de un marco estratégico de desarrollo rural a largo plazo, con especial énfasis en la población dedicada a las actividades primarias. Esto pasa por construir una agenda que trascienda los plazos administrativos de los gobiernos, que en muchos casos restringe la visión de largo plazo y de proceso.

### **Dinámicas institucionales: un marco de desarrollo integral**

Una de las principales limitantes al desarrollo de la agricultura en general, que cobra mayor relevancia en un contexto de apertura comercial como la prevista en CAFTA, consiste en la falta de articulación interinstitucional y la atomización de esfuerzos dirigidos al sector agropecuario, constituyéndose en un serio obstáculo para alcanzar cambios sustantivos en las condiciones de vida de la población rural, frente a este reto es indispensable:

1. **La creación de un Espacio Interinstitucional**, que involucre a la diversidad de actores que conforman el tejido institucional vinculado al sector agrícola, que se convierta en un espacio de coordinación de esfuerzos, y que de aquí surjan iniciativas, propuestas, programas, políticas y proyectos elaborados en conjunto con actores del sector público, privado y sociedad civil, relacionados directa o indirectamente con la producción agrícola. Este espacio asumiría el rol de seguimiento y fiscalización de los procesos. Ello es vital para darle coherencia y continuidad a un proceso de cambio institucional y en las políticas.
  - 1.1 Para ello **deberá crearse un marco legal** que sustente los cambios institucionales requeridos, y que al mismo tiempo den un carácter de permanencia y estabilidad a este espacio. De ahí que las instituciones deberán adoptar cambios profundos en términos de asignación de personal, procedimientos y recursos. En otras palabras, será necesaria una verdadera reforma institucional y no los habituales cambios sin trascendencia. Para ello se deberá reconocer explícitamente los cambios que la agricultura a pequeña escala requiere, los cuales se encuentran estrechamente relacionados a políticas especiales como la conservación de la tierra, facilitación de tecnología apropiada, investigación agrícola, política crediticia, de inversión, entre otros.

- 1.2** *La asociatividad es un factor determinante para la sostenibilidad de las políticas dirigidas hacia el sector granos básicos.* Las organizaciones cooperativas, asociaciones de productores, etc. deberán jugar un rol importante en la conformación de este espacio, en el que tendrán que desarrollar un proceso de fortalecimiento interno. Ello contribuirá a la generación de estrategias y propuestas sustentadas en una visión de conjunto y esfuerzos de complementariedad. En ese sentido debería crearse un Programa de Apoyo e Incentivos a la Asociatividad de los productores agrícolas y en especial de granos básicos, que faciliten instrumentos legales, administrativos, financieros y técnicos, así como de incentivos fiscales y financieros por medio de líneas crediticias especiales a las asociaciones de productores surgidas de este programa.
- 1.3** Para ello será necesario construir un sistema de organizaciones de productores de granos básicos a nivel nacional, que a su vez tenga fuerte representatividad territorial. Como parte de este proceso debería trabajarse en la **creación de una red de organizaciones agrícolas**, reforzando el compromiso de los agricultores con sus organizaciones, asumiendo responsabilidades para la gestión y ejecución de las iniciativas creadas en este espacio. La gran agroindustria nacional dispone de representación gremial y organizativa que promueve sus intereses en las instancias nacionales; esto no se observa con la pequeña producción campesina y familiar en donde la dispersión y falta de asociatividad son evidentes.
- 1.4** Instituciones de sociedad civil como Universidades, ONG's, centros de investigación, iglesias, entre otros, deberán integrarse y formar parte en la elaboración y seguimiento de las acciones surgidas en este espacio. Para lograr esto **deberían de establecerse Convenios de Cooperación** entre asociaciones de productores y dichas instituciones. Aquí se coordinarían esfuerzos puntuales en términos de fortalecimiento organizacional, formación de capacidades administrativas, técnicas, gerenciales y de negociación comercial, entre otras.
- 1.5** Un actor clave para operativizar y volver sostenibles las acciones antes descritas son las municipalidades. Dado el carácter territorial se posicionan como canalizadores ideales de los esfuerzos conjuntos, contribuyendo a fortalecer los liderazgos a nivel local por medio de la participación activa de las organizaciones de productores en los espacios de acción municipal, y por la conjunción de esfuerzos territoriales entre alcaldías.
- 1.6** Los Gobiernos Locales deberán fungir un papel como cofinanciadores y canalizadores de recursos dirigidos hacia las iniciativas productivas propuestas. Para esto **deberían crearse partidas específicas dentro de los Presupuestos Municipales**, dirigidas a canalizar recursos del Presupuesto Nacional para el fortalecimiento de las capacidades productivas, técnicas y organizacionales de los productores agrícolas en cada municipio. Un papel activo en todos los procesos emprendidos facilitará y fortalecerá los resultados.

- 1.7 Igualmente, deberían establecerse **Programas de Capacitación** de funcionarios municipales, en las temáticas relacionadas al desarrollo agrícola territorial. Estos programas se crearán por medio de alianzas con instituciones relacionadas al sector agropecuario tales como: el INSAFORP, MAG/CENTA, MARN, MINEC, Universidades, ONG's y organismos internacionales.
- 1.8 Frente a la vulnerabilidad a los desastres de origen natural es indispensable contar con mecanismos de protección y prevención, especialmente para los pequeños productores quienes ante tales crisis, adolecen en términos físicos y financieros de mitigadores de impactos. La ausencia de estos elementos ha sido causa de que las pérdidas hayan sido más cuantiosas de lo necesario, que la recuperación sea más lenta de lo posible y que el daño en el desarrollo de las zonas rurales en todo nivel sea sistemático a través del tiempo. Por tanto, deberá de definirse un marco de políticas y ajustes institucionales que revaloren el impacto negativo de los desastres en la población dedicada a la producción de granos, que se refleje en acciones como la construcción de infraestructuras de prevención y protección y de mecanismos financieros para resarcirse de las pérdidas.
- 1.9 Conformación de un Comité de trabajo entre el MAG, MARN y otras instancias relacionadas a la prevención y mitigación de desastres naturales como el Comité de Emergencia Nacional (COEN), fortaleciendo el trabajo territorial, enfocado a la reducción de los efectos negativos en la producción agrícola, canalizando esfuerzos por medio de las municipalidades y las organizaciones de productores. Incorporar estos elementos significa modificar muchas áreas, pero especialmente disponer de los recursos financieros para construir la capacidad que permita prepararse mejor y recuperarse más rápido. Estos recursos deberán preverse en el presupuesto público, como un **Fondo de Prevención, Mitigación y Compensación de Desastres**. Dicho fondo deberá de ser canalizado directamente a las organizaciones agrícolas, por medio de proyectos específicos, bajo criterios técnicos y con el apoyo administrativo de los gobiernos locales.
- 1.10 El aporte de la empresa privada en cuanto al apoyo financiero directo o indirecto a labores de prevención de los desastres derivados de los fenómenos naturales es fundamental. Por tal motivo **deberán crearse programas orientados** a la reforestación en zonas de laderas vulnerables a la erosión y los efectos de las lluvias, construcción de bordas en las cuencas de los ríos entre otros, en el marco de acciones de *responsabilidad social empresarial*.
- 1.11 Una de las mayores debilidades evidenciada en el transcurso de esta investigación, que constituye un factor de freno al desarrollo de las actividades productivas agrícolas, es la falta de mecanismos financieros adecuados que permitan capitalizar estas actividades. En la medida que las instituciones que por naturaleza están llamadas a proveer de los recursos financieros al sector, como el Banco de Fomento Agropecuario, no experimenten una radical

transformación interna que las lleve a constituirse en una verdadera Banca de Desarrollo, debería de tomarse medidas a corto plazo para atender las actuales necesidades, las cuales no están siendo atendidas ni por la banca privada ni por el sistema financiero informal. Por ello, como una medida en el corto plazo se deberá:

- 1.12 Crear un mecanismo financiero** que facilite el acceso a recursos para proyectos específicos relacionados a la diversificación productiva, sistemas de información, y fortalecimiento organizacional, bajo la figura de un **Fondo Mixto para los Productores de Granos Básicos** por medio de las organizaciones representadas en el espacio interinstitucional creado. Este fondo podría conformarse con la suma de los recursos provenientes de aportes de la empresa privada (como una proporción de los beneficios generados por la exención de aranceles aduaneros a la importación de granos básicos), fondos públicos del presupuesto nacional provenientes de una partida presupuestaria específica, y de la cooperación externa por medio de la integración de programas y proyectos que por definición se dirijan al sector de granos básicos.<sup>100</sup> Estos recursos serán administrados de manera compartida por las organizaciones de productores representadas en el espacio interinstitucional conformado para tal efecto, junto a las contrapartes privadas y públicas de los componentes del fondo.
- 1.13** Los mecanismos para acceder a estos recursos deberán de establecerse de manera conjunta entre los actores involucrados, garantizando un acceso justo y equitativo, así como una administración transparente y participativa, abierta a la fiscalización social e institucional. Al respecto, podrían implementarse programas de formación dirigidos a las organizaciones de productores de granos básicos, que tengan por objeto crear la capacidad para elaborar, gestionar, administrar y rendir cuentas de los proyectos en el marco de este fondo, así como de proyectos fuera del *fondo mixto*.
- 1.14** Los cambios institucionales son imprescindibles para lograr la transformación del sector agropecuario en general y el sector de granos básicos en particular, y pueden ser efectivos siempre y cuando sean acompañados por cambios concretos en las prácticas de producción y comercialización, reforzado con procesos de establecimiento de alianzas. Estas alianzas podrían construirse entre productores y otros sectores vinculados a la agricultura. Como elemento fundamental dentro de cada recomendación, es imprescindible que incluya un enfoque muy especial en el sector juvenil para nuevamente despertar el interés de este segmento poblacional en las actividades agrícolas y la vida rural.

<sup>100</sup> En el año 2003, la Oficina del IICA en El Salvador inició, junto al Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) un esfuerzo por conocer la situación de la cooperación internacional destinada a la agricultura y el desarrollo rural de El Salvador. Entre los principales hallazgos se tienen que: en el año 2003, habían 145 proyectos en ejecución con un presupuesto total de US \$423.8 millones. Los organismos multilaterales financiaban el 56% de los proyectos, los bilaterales 22%, las ONG's internacionales un 4% y las contrapartidas nacionales y otras instituciones 18%.

**1.15** Ante la ausencia de conciencia social sobre la importancia de la agricultura, debería implementarse programas de educación y concientización de consumidores, con el objeto de profundizar en el conocimiento de los vínculos entre la agricultura y sociedad. Impulsar los cambios dentro y fuera del sector inicia con una nueva actitud de la población; debería de retomarse el sentido cultural, social e histórico de la agricultura, restaurar la dignidad de la gente y el sentido de valorización del papel de esta actividad en la sociedad. Cualquier cambio que no tome en cuenta estos factores no tendrá un impacto de largo plazo.

## **B. Políticas para el fomento de las capacidades productivas y de comercialización de granos básicos**

1. El debate en torno al estado de la crisis en la agricultura salvadoreña, y las voces de alarma de distintos sectores económicos, políticos y sociales constituye en sí un primer paso importante, evidenciando la gravedad de la misma y de la necesidad de emprender cambios sustanciales en las tendencias de las últimas décadas, *"...mediante ajustes al marco de políticas económicas ejecutado hasta hoy, el cual, por una parte, no ha estimulado la inversión productiva en el agro, y por otra, ha provocado un debilitamiento de la institucionalidad estatal vinculada con el desarrollo rural y una disminución de la inversión pública en las zonas rurales."*<sup>101</sup>
2. En el transcurso de los últimos años la crisis agropecuaria y rural ha venido acentuándose y los factores condicionantes permanecen en la mayoría de los casos inalterados, a la vez que se suman y potencian otros factores restrictivos para su desarrollo. Uno de los signos de la crisis es la pérdida de competitividad de las actividades agrícolas en el mercado nacional e internacional. Ello está teniendo múltiples consecuencias, siendo una de ellas el desplazamiento de amplios segmentos poblacionales de las actividades agrícolas, caídas en los salarios reales agrícolas, deterioro medio ambiental, desintegración familiar, altos índices de delincuencia, entre otros.
3. Algunos estudios coinciden en señalar que entre los factores que determinan el deterioro competitivo de la agricultura en el país sobresalen: la falta de instrumentos financieros adecuados a las características del sector, la ausencia de una Política de Inversión Pública que aborde los atrasos en infraestructura, conectividad, tecnología apropiada, niveles educativos; las deficiencias en términos de tamaño y propiedad de las tierras; la desintegración territorial, económica y social de lo rural con lo urbano; la desarticulación productiva y comercial en el mercado interno, fruto de las serias distorsiones en los mecanismos y canales de comercialización agrícola, lo cual a la vez responde a la falta de marcos regulatorios adecuados y a las deficiencias institucionales derivadas de la progresiva pérdida de protagonismo del Estado.

101 Op. Cit. Comité Interinstitucional (2004), Pág. 10.

4. El caso particular del subsector granos básicos, es un ejemplo emblemático del estado general del sector agropecuario salvadoreño. En éste se evidencian tendencias diversas aun entre los rubros que lo conforman, pero en general le son comunes factores estructurales que limitan un salto sustantivo a niveles de desarrollo superiores. Entre estos factores destacan: el débil encadenamiento productivo y organizacional; la fuerte dependencia económica relacionada a los bajos niveles de diversificación de la producción y el uso intensivo de agroquímicos en las prácticas agrícolas; un pésimo acceso a fuentes de información y tecnologías de punta; estructuras productivas descapitalizadas y con un serio atraso técnico-tecnológico, escaso encadenamiento con los eslabones superiores en las cadenas de comercialización, entre otros.
  
5. A continuación se presenta algunas líneas de propuestas que podrían dotar al sector de granos básicos de las condiciones y herramientas mínimas que respondan a los vacíos y deficiencias antes planteadas, con el objeto de fortalecer la capacidad competitiva e impulsando un sistema de comercialización eficiente que supere las distorsiones en los mercados. En la medida que este objetivo se cumpla, las posibilidades de revertir la tendencia de estancamiento de la agricultura y enfrentar consistentemente un entorno desfavorable como lo el planteado en CAFTA, será factible. Las propuestas se presentan en dos secciones, y aborda únicamente dos áreas. La primera la problemática productiva del subsector de granos básicos, aunque obviamente no es exclusiva de este sector; la segunda parte contiene propuestas dirigidas a enfrentar las carencias y distorsiones en los mecanismos y canales de comercialización existentes.

#### **i. Fortalecimiento de las capacidades productivas de los productores de granos básicos**

En el debate sobre el desarrollo del sector agropecuario, los distintos sectores coinciden en la urgencia de reconversión del agro salvadoreño. Si bien las propuestas coinciden en señalar la importancia de impulsar un cambio sustancial en los sistemas de producción agropecuaria, las vías para alcanzar este objetivo carecen de integralidad. Por ejemplo, muy poco se considera la importancia como la seguridad y soberanía alimentaria, los efectos medioambientales, y los factores sociales y culturales que acompañan esta actividad. Tratar de desligar estos factores de una política de reconversión productiva para el sector resulta inaceptable, sobretodo para un país en desarrollo que carece de recursos suficientes para importar su creciente demanda alimentaria. Desde nuestra perspectiva, la apuesta es generar una estrategia de largo plazo en el que la importancia de la agroindustria no sea medida únicamente por criterios rentistas, sino que tomen en cuenta el carácter estratégico de los granos básicos en los distintos niveles de la vida nacional, fundamentalmente en las condiciones de vida de la población que depende de estas actividades.

## Un programa interinstitucional para la creación de redes de información y de formación de capacidades productivas en el sector granos básicos

Una de las principales deficiencias identificadas en el transcurso de esta investigación, es el escaso acceso a información oportuna (de mercado, técnica, legal, administrativa, etc.) por parte de los productores primarios. También es evidente el serio atraso tecnológico del sector agropecuario, especialmente de rubros tradicionales como los del subsector granos básicos. Ambos elementos determinan, en buena medida, el rezago competitivo del subsector, el cual en la medida que los procesos de apertura comercial se profundizan, plantean un escenario más complejo para su desarrollo. Las iniciativas para enfrentar las deficiencias de carácter productivo del sector agropecuario en general, asignan un papel más activo por parte del Estado, el cual debería implementar políticas sectoriales y de inversión pública que se complementen con los esfuerzos privados y de la cooperación internacional. Frente a ello se plantea:

1. Fortalecer el papel del estado como generador de una **Política Tecnológica** para el sector agrícola, a la vez que deberá de existir una constante coordinación de esfuerzos entre entidades públicas como el CENTA y entes académicos, instituciones con vocación científica y demás involucrados en la facilitación de insumos tecnológicos. Además, deberá de facilitar la información y acceso a servicios financieros por medio de instancias públicas acerca de recursos disponibles en programas, proyectos, fondos de cooperación externa, banca comercial, entre otros.
2. Los sistemas de información para los productores son muy limitados. Los que se han desarrollado en las entidades públicas constituyen un avance, pero éstos se caracterizan por su poco alcance dado el nivel de centralización de los mismos. Ello se debe en buena medida a que no se han establecido mecanismos que fomenten redes de información apropiadas a las necesidades y circunstancias de los agricultores. Por ello, deberían conformarse **redes interinstitucionales de transferencia de información** sobre comercialización y distribución, investigación científica e innovación tecnológica y del manejo de la información; debiendo establecerse mecanismos de *doble vía*, es decir, que la información proveniente desde las entidades especializadas hacia los productores sea alimentada por el conocimiento acumulado de los actores en sus campos de acción. El propósito debería ser contar con información coherente y apegada a las particularidades de cada segmento productivo, teniendo en cuenta las características territoriales y medio ambientales de los mismos.
3. Para que los cambios recomendados se realicen de manera que los beneficios lleguen a un alto porcentaje de los productores nacionales, tiene que existir mecanismos que facilite el acceso a información técnica y capacitación de manera permanente. Para ello se propone la creación de **centros de información agrícola a nivel nacional**, una especie de casa comunal para la agricultura a nivel de cantón o de municipio, donde los productores accedan de primera mano a asistencia técnica, información y capacitación sobre formas de producción, comercialización, contabilidad, administración, etc.

4. Los centros serían un tipo de biblioteca apropiada que ofrece una variedad de información actualizada, relacionada con la producción y comercialización agrícola, y otros recursos sobre la organización, economía, cuestiones sanitarias, la orientación sobre producción en tierras marginales entre otros. Además, habría acceso a Internet con asistentes capacitados en computación para poder ayudar a las personas interesadas, para acceder a información sobre precios, sobre el debate multilateral con relación a la agricultura, comunicarse con grupos de productores a nivel internacional, o cualquier otra información que les sirva en su actividad.
5. Otro papel de los centros sería reforzar la colaboración y comunicación *para organizar mejor los recursos financieros y humanos* de instancias gubernamentales y ONG's que trabajan en las mismas zonas, quienes normalmente no cuentan con un mecanismo para poder complementar esfuerzos inter-institucionales. El financiamiento para establecer y mantener los centros también vendrían de fondos inter-institucionales (Fondo Mixto), presupuesto público y una parte del mantenimiento provendría de los donativos de los usuarios.
6. De igual manera, las Universidades deberán de mejorar la formación de sus educandos y educadores en el campo de la investigación agrícola, promoviendo **intercambios** con los estudiantes urbanos en las comunidades rurales. Esto pasa por la revisión de los planes de estudio con la colaboración de entidades como la ENA, INSAFORP, coordinados por el Ministerio de Educación y el MAG. También es importante realizar trabajos en forma conjunta con centros de investigación y ONG's, para facilitar el intercambio con las organizaciones de productores transfiriendo el conocimiento acumulado por profesionales del sector: agrónomos, ingenieros agrícolas, zootecnistas, forestales, economistas agrícolas y administradores de empresas, empleados en la actividad privada, y así contribuir directamente al desarrollo del país, en función de la formación profesional que han recibido.
7. Es importante establecer **convenios de cooperación** entre las Universidades, instituciones de investigación científica, ONG's y las organizaciones de productores con la coordinación del MINED y MARN con el objeto de emprender un trabajo sistemático de fortalecimiento de las organizaciones agrícolas en las diversas temáticas abordadas por estas instituciones.

### **Transformaciones en el sistema de producción de granos básicos: programas y políticas para un sistema productivo integral**

1. La transición hacia nuevas formas de producción resulta una tarea impostergable. De hecho, desde inicios de la década pasada sectores relacionados a la agricultura han exigido políticas que

hagan transitar a estas actividades hacia otras más rentables, modernas y competitivas.<sup>102</sup> La reconversión productiva de las actividades agrícolas y en especial de granos básicos, debe de plantearse como una necesidad en el corto plazo y centrar la discusión en las vías más adecuadas para alcanzar este objetivo. En ese sentido, es fundamental evaluar y reflexionar a fondo de los motivos por los cuales se busca dicha reconversión, bajo qué supuestos y desde qué enfoque se pretenden impulsar los cambios requeridos. El enfoque de algunas propuestas responden a una visión rentista y parcial de la crisis agrícola salvadoreña. Bajo esta óptica el criterio de fondo para plantear la transición a métodos, técnicas y productos más competitivos, es la poca rentabilidad de la producción tradicional.

2. Si bien la baja rentabilidad constituye uno de los mayores problemas en la producción de granos, fundamentar iniciativas de cambio únicamente desde este punto de vista, además de constituir una visión muy corta de la realidad rural, limitan el carácter de integralidad en los cambios propuestos. De ahí que los agricultores consultados se decanten por una estrategia de desarrollo más amplia, en la cual, a la par del problema de rentabilidad, se aborden las áreas como seguridad y soberanía alimentaria, el arraigo cultural propio de estas actividades, la descomposición social, económica y territorial de las áreas rurales, entre otras.
3. Los cambios para la transformación de la producción de granos básicos en el país requerirán de un giro a la visión y énfasis en las políticas públicas, así como del reconocimiento por parte de los agricultores dedicados a estas actividades de la necesidad de un cambio en las prácticas agrícolas tradicionales. La visión de la agricultura industrial, en la cual se busca ser competitivo por medio de la utilización de grandes extensiones de tierra sembradas con un solo producto, presenta serias limitaciones y amenazas para la agricultura mundial, en la cual criterios de "*cantidad sobre calidad*" prosperan cada vez más en las dinámicas comerciales de los mercados agroalimentarios mundiales. Esto no es posible ni conveniente para el país.
4. La inserción externa de los sectores agro exportadores a nivel internacional bajo esta lógica profundiza la volatilidad de los mercados agroalimentarios mundiales. En países con limitaciones de recursos como El Salvador, coloca a los sectores agrícolas bajo asimetrías insalvables, desplazándolos frente a la sobre producción subsidiada de los países desarrollados. La agricultura salvadoreña no puede competir en base a volúmenes, sino debe buscar acceder a mercados especializados, dispuestos a pagar un premio por las características especiales que presentan los productos y/o su calidad.<sup>103</sup> Por otra parte, debe buscarse como objetivo satisfacer eficientemente la demanda interna, posicionándose como el principal proveedor de bienes primarios para el consumo final y de insumos para los procesos productivos de las otras ramas de la economía.

102 Llort, Mercedes. "La Necesidad de Transformar la Base Productiva del Sector Agropecuario y Modernizar las Zonas Rurales en El Salvador". Seminario Interno: Situación y Perspectivas para el Desarrollo Agrícola y Rural en Centroamérica y Panamá en la Primera Década del Siglo XXI. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Santiago, Chile febrero 2002. Mimeo. Pág. 13.

103 Op. Cit Llort, Mercedes (2002). Pág. 14.

5. Las presiones económicas y medioambientales provocadas por las prácticas monoculturales en la agricultura salvadoreña, constituyen un factor que limita el desarrollo mismo del sector agrícola en general, y en especial de la producción de granos básicos. La dependencia económica creada por el uso intensivo de agroquímicos, con el objeto "*maximizar la cantidad y calidad de producción*" dificulta el proceso de transición hacia nuevas formas y prácticas agrícolas.
6. En este contexto, debería de impulsarse una **Política de Diversificación de la Producción Agrícola**, que integre los programas y proyectos existentes a nivel nacional creados con este fin, haciendo énfasis en la producción de granos básicos. Deberá fomentarse el mantenimiento de una parte de la producción de granos para el consumo familiar en el área rural, y buscar la manera de mejorar su producción para consolidar la seguridad y soberanía alimentaria de la población salvadoreña en general.
7. Como parte fundamental de la Política de Diversificación de la Producción Agrícola, deberá de crearse un **sistema de incentivos para los productores** que se integren a los programas derivados de esta política. Dichos incentivos, deberán consistir en créditos blandos para la capitalización de las unidades productivas, exenciones fiscales, transferencia de tecnología apropiada, insumos y recursos monetarios, entre otros.
8. Por otro lado, la diversificación lleva consigo fuertes implicaciones en términos de capacitación técnica, inversión, acceso a semillas e insumos adecuados, la identificación de productos estratégicos con cierta demanda en el mercado, etc. Todo ello requiere de una buena cantidad de recursos (humanos, financieros, tecnológicos, etc.), los cuales provendrán en buena parte de la integración de los programas y proyectos actualmente en funcionamiento, complementados por fondos públicos específicos a dicho fin, así como del fondo mixto creado en este marco. Además, este trabajo deberá de ligarse estrechamente a los Centros de Información Agrícola, los cuales contarán con la infraestructura necesaria, a la vez que se constituirá como un canal idóneo, dado el carácter territorial de los mismos.
9. Otra de las dificultades identificadas por los productores de granos son los elevados costos de los agroinsumos, afectando a la generalidad de agricultores. Este hecho ha limitado la rentabilidad de estas actividades al elevar desproporcionadamente los costos de producción. Esto a su vez ha sumido al sector en situaciones de deuda, dada la búsqueda permanente de créditos para cubrir estos costos. Teniendo esto en cuenta, una de las alternativas compartida (aunque complicada) por diversos sectores, es la transición de la producción altamente dependiente de agroquímicos a una producción más limpia o amigable con el medio ambiente, por medio del fomento de la producción orgánica.
10. La producción orgánica como alternativa en El Salvador puede ser factible por muchas razones, dentro de las principales están: la rentabilidad de estos productos, los beneficios para la salud y

para la calidad de suelos, y por las limitaciones geográficas del país en términos de tierras aptas para la agricultura a gran escala, que en cambio requieren de especialización. Con la transición hacia la producción orgánica, los productores podrían progresivamente liberarse de la dependencia a los agro insumos, logrando así una mayor autosuficiencia e independencia financiera. Al respecto, se plantea:

11. La elaboración de una estrategia pública para el **fomento de la producción orgánica**; sustentada en una legislación específica que regule la producción y comercialización de dichos productos. Además, deberán crearse una serie de mecanismos de incentivo y fomento, por medio de programas y proyectos administrados inter-institucionalmente y ejecutados en forma conjunta por los agricultores e instituciones con capacidad técnica en este campo.

## ii. Propuestas para las prácticas de comercialización internas en granos básicos

Uno de los problemas centrales planteados por los productores de granos básicos en el transcurso de esta investigación, es la distorsión existente en los sistemas de comercialización de sus productos, sin que dispongan de opciones reales para vender sus cosechas. Para la mayoría de pequeños agricultores la opción de comercialización más común es a través del intermediario, mientras que para una proporción pequeña, suscriptores de los Convenios de Comercialización, su opción es por medio de la Bolsa de Productos Agropecuarios. El primer grupo normalmente vende sus productos por debajo de los costos de producción, aun así, siempre recurren al intermediario, por la necesidad de disponer de efectivo. En cuanto al mecanismo de Bolsa, los precios se establecen con base al mercado internacional, tomando como referencia los precios en la Bolsa de Valores de Chicago. Aunque son más altos que los precios pagados por los intermediarios, su nivel se ubica un poco arriba del costo de producción.

Esto evidencia la falta de opciones para la comercialización en la producción de granos, debido en parte a la concentración en la distribución y procesamiento de granos y a la falta de mecanismos de almacenamiento, que permita a los productores guardar por lo menos una porción de su producción hasta que los precios mejoren en el mercado, afectando aun más la rentabilidad de su actividad.

1. Al respecto se propone crear **Centros Locales de Comercialización de Granos**, vinculados a los Centros de Información Agrícola. Un papel de los Centros será difundir oportunamente y permanentemente información de mercado, acerca de precios, plazas, costos de transacción, etc. Principalmente se constituirán como centros territoriales de compra de granos, los cuales deberán ofrecer precios atractivos a los productores, determinándose en función de los costos reales de producción y otorgando incentivos a la calidad. Se esperaría que con los Centros Locales, los costos de transacción disminuirían (transporte, por ejemplo), permitiéndoles mejorar su ganancia. Paralelamente, debería iniciarse un proceso de articulación productiva, que asegure a los productores lograr las etapas finales en la cadena de producción. Esto con el objeto de colocar

los bienes a un precio justo y en las cantidades necesarias, para hacer viable los cambios impulsados a nivel productivo.

2. Para ello se creará una **Red de Microempresarios Rurales a nivel nacional** que tengan como objeto afianzar los eslabones en la cadena de producción o parte de ellos. Debe tenerse claro que el control total del proceso de producción no se vislumbra como parte de las capacidades a corto plazo de las microempresas agrícolas. Un mayor control del proceso de producción implica articular los diferentes eslabones en la cadena productiva (producción, transformación, distribución y comercialización) lo cual requiere un gran esfuerzo, tiempo y recursos. Esto pasa por el fortalecimiento de capacidades gerenciales (contables, administrativas, financieras, técnicas, de gestión, organizacionales, políticas, entre otras) por medio de diversos procesos, los cuales van desde capacitaciones, intercambios de experiencias, contacto con instancias externas y fundamentalmente el fortalecimiento de la iniciativa que se traduzca en el fortalecimiento organizacional.
3. Un paso necesario para poder impulsar los cambios anteriormente planteados consiste en el **establecimiento de Alianzas Productivas**. El concepto de alianzas productivas hace referencia a un proceso permanente, no es un resultado. Este proceso puede traducirse en intercambios informales entre agricultores o el hecho mismo de compartir información y recursos, y la conformación de nuevas entidades o espacios de coordinación.<sup>104</sup> La formación de Alianzas Productivas también resuelve en parte la carencia de apoyos gubernamentales al sector, ya que a través de éstas los productores buscarán sus propias soluciones. Con un proceso de intercambio de información y experiencias de manera permanente, los agricultores estarán facilitando su propio desarrollo por medio de la diversificación, apoyo técnico y de comercialización, entre otros.
4. Las transformaciones estructurales llevadas a cabo en el sector sin un mecanismo de coordinación entre los actores y entre ellos y las instituciones, difícilmente pueda tener un impacto significativo. El vacío dejado por la ausencia de mecanismos de coordinación resulta en un aumento de los costos de transacción en términos de acceso a información, recursos o redes comerciales. Estos factores pueden limitar el desempeño competitivo de los productores. Los responsables de la facilitación de este proceso deberán ser: las organizaciones de agricultores, cooperativas o asociaciones productivas, las agencias de cooperación, organismo de carácter no-gubernamental, y Ministerio de Agricultura y Ganadería.
5. Un elemento fundamental dentro de este proceso deberá ser la **elaboración de un Directorio Nacional** de organizaciones, asociaciones, agricultores independientes y otras estructuras de productores o de las organizaciones que apoyan a la agricultura, con información de contacto y detalles sobre los conocimientos o especialidades de ellos, como recurso importante para posibilitar el fortalecimiento de alianzas nacionales.

104 Alianzas Productivas para la Seguridad Alimentaria y el Desarrollo Rural." FAO. Publicado en el marco de la 27ª Conferencia Regional de la FAO para América Latina y el Caribe. Abril 2002.

## C. Propuestas en el marco de la apertura comercial en CAFTA

Las exigencias derivadas de la apertura comercial en CAFTA plantean, para la agricultura y en particular al subsector de granos, la necesidad de contar con un marco de acciones de políticas, encausadas a limitar en la medida de lo posible, los impactos adversos que devienen de la liberalización de los mercados; así como de aprovechar las oportunidades previstas en esta apertura, teniendo en cuenta las distintas perspectivas a futuro de cada rubro que conforman el subsector.

Los vacíos existentes en áreas como las normativas sanitarias y fitosanitarias, la administración de los contingentes de importación, los mecanismos para la aplicación de las salvaguardias, la unión aduanera centroamericana, entre otros, deberán enfrentarse de manera rápida, fortaleciendo la institucionalidad existente, con la participación de los sectores productivos en los espacios creados para la administración del Tratado. En segundo lugar, deberán de implementarse acciones encaminadas a minimizar y en el último caso compensar los efectos negativos derivados de la apertura en CAFTA, particularmente para los productores de granos.

1. Si bien el CAFTA ofrece ciertas oportunidades al comercio de productos como frijol, debe tenerse claro que el posible aumento de las exportaciones no será automático por el hecho de liberalizar el comercio. Existen debilidades que subsanar para elevar la competitividad y aprovechar ciertos espacios de oportunidad que trae consigo la apertura. Para que ello suceda es imprescindible la adopción de políticas previas y paralelas, que apoyen la competitividad de la producción agrícola y refuercen la integración de las cadenas productivas nacionales y regionales, como parte de una visión de desarrollo integral. Es en este sentido, que a continuación se plantean algunas propuestas para hacer frente tanto a la apertura comercial con EE.UU. como a la derivada del proceso de liberalización unilateral emprendido por El Salvador en la década pasada, abordando los principales problemas identificados en el transcurso de la presente investigación.

### i. Las barreras no arancelarias al comercio en CAFTA

1. Previo a las negociaciones del CAFTA, el problema de las barreras no arancelarias constituía uno de los mayores obstáculos para acceder al mercado estadounidense. De manera que la remoción de estas barreras era un asunto complejo, pero de gran trascendencia en las negociaciones de CAFTA; sin embargo, en este ámbito se avanzó muy poco en este TLC. Teniendo en cuenta el impacto que propician dichas barreras su remoción ha constituido uno de los mayores retos y aspiraciones de los exportadores nacionales. Dichas barreras restringen la posibilidad de ingresar al mercado estadounidense de la mayoría de productos incluyendo los denominados étnicos y se refieren a requisitos exigidos en normas sanitarias y fitosanitarias.<sup>105</sup> Las cuales en muchos casos se implementan con excesiva discrecionalidad.

105 Deber tenerse en cuenta que las NSF son parte de un conjunto de barreras no arancelarias aplicadas por EE.UU. en el comercio agropecuario. FECAGRO destaca entre los principales obstáculos no arancelarios en EE.UU. la burocracia y lentitud en el proceso de admisibilidad, discrecionalidad en detenciones y clasificación arancelaria, carencia de condiciones aduanales para el almacenamiento de cargamentos embargados, entre otras.

2. El Salvador, presenta serias deficiencias en este campo, comenzando por la falta de marcos regulatorios internos, institucionales con capacidad técnica y en especial la falta de recursos financieros dirigidos al fortalecimiento en esta área. No obstante que en CAFTA se acordaron mecanismos de cooperación técnica y creación de capacidades comerciales referidas al fortalecimiento institucional, ésta no abona a la eliminación de la burocracia, lentitud y discrecionalidad en la aplicación de estas medidas. Lo que en términos de acceso a mercados potencialmente limitará el aprovechamiento de las concesiones arancelarias obtenidas.
3. Por tanto, se deberá promover un marco regulatorio que contenga disposiciones orientadas a asegurar **normas sanitarias y fitosanitarias** que garanticen productos de alta calidad y protección para los consumidores y el medio ambiente. Que además busque equivalencia con los marcos normativos sanitarios de EE.UU.,<sup>106</sup> por medio de una intensa colaboración entre los países de la región y EE.UU. que incluya compromisos en materia de: asistencia técnica, transferencia de tecnología y facilitación de recursos financieros, entre otros.
4. En el ámbito regional, se deberán concretizar compromisos explícitos entre los países a fin de reducir al mínimo los obstáculos existentes al aprovechamiento de ciertas concesiones arancelarias obtenidas en CAFTA. Estos compromisos deberían enfocarse al fortalecimiento de las instituciones regionales, por medio de la transferencia de recursos técnicos, financieros y logísticos, tendientes a homologar en la medida de lo posible los requisitos sanitarios y administrativos entre los países de la región y EE.UU.

## ii. Administración de contingentes de importación de granos básicos

Uno de las modalidades para acceder a los mercados fue la apertura de contingentes de importación a EE.UU. Los contingentes abren una importante vía de acceso a los productos estadounidenses aun antes que el programa de desgravación arancelaria concluya. Si bien en la actualidad funcionan similares mecanismos de importación para algunos granos (maíz blanco, arroz, maíz amarillo) éstos se administran bajo el esquema de Convenios de Comercialización, los cuales no cubren la totalidad de bienes importados desde EE.UU. En cambio en CAFTA los volúmenes de importación bajo contingente arancelario se fijaron con base a los promedios históricos de las importaciones desde ese país, es decir, más allá del volumen importado bajo los actuales contingentes.

Por otro lado, la administración de los contingentes en el Tratado se hará parcialmente bajo el mecanismo de Convenio, quedando una proporción del mismo bajo otros esquemas, como el de Licencias de importación en base a históricos, que lo administrará el Ministerio de Economía. El acuerdo imprime un carácter temporal al funcionamiento de los Convenios, al acordar que la asignación de contingentes

106 Según el AMSF de la OMC establece que "se aceptará como equivalente las medidas sanitarias del miembro exportador siempre y cuando tales medidas brinden igual nivel de protección sanitaria y fitosanitaria".

se pueda realizar bajo requisitos de desempeño hasta que el proceso de desgravación arancelaria concluya. Por tanto:

1. Será fundamental fortalecer los espacios de entendimiento entre productores y agroindustriales en los **convenios de comercialización de granos básicos**. Para ello deberá abrirse a la incorporación de otros actores, ampliando la participación de comercializadores (supermercados, mayoristas, importadores, entre otros), la inclusión progresiva de organizaciones de productores a nivel nacional, así como la de industrias nacionales vinculadas al procesamiento de granos.
2. Es indispensable otorgar al mecanismo de Convenio, un carácter de permanencia diferente a los acuerdos en CAFTA, los cuales limitan su alcance al período de transición (15 años) en el Tratado. En este sentido será necesario **elaborar, impulsar y ejecutar una figura legal** que amplíe el espíritu de los Convenios de Comercialización, la cual no riña con los lineamientos de la Organización Mundial del Comercio.
3. Deberán establecerse incentivos para que los industriales y comercializadores se integren a este espacio. En el caso de los productores será necesario **ampliar progresivamente el fondo actual del 2%** establecido en los convenios vigentes, el cual tiene como base el monto de las importaciones realizadas a través de los Convenios.
4. Respecto a la administración de contingentes fuera de requisitos de desempeño, debería establecerse **un espacio de difusión y fiscalización de los mecanismos, criterios y funcionalidad de la administración de las licencias de importación** de granos básicos, con el objeto de hacer transparente la asignación de las cantidades importadas, así como para evitar la concentración en pocas manos de los beneficios generados por la importación exenta del pago de aranceles dentro del contingente.

### iii. Una política agrícola común para Centroamérica

El Salvador junto a los países de Centroamérica enfrenta enormes desafíos en términos de la conformación de la Unión Aduanera Centroamericana. La ausencia de una política agrícola armonizada genera fuertes distorsiones en el comercio agrícola intraregional y dificulta una inserción competitiva al comercio internacional. Además, hace prever profundas distorsiones en el comercio intraregional en el marco del CAFTA.

1. En ese sentido es necesaria la **profundización del proceso de integración regional**. Esta plantea uno de los grandes desafíos para los gobiernos centroamericanos, para los próximos años. Para ello se requerirá avanzar al menos en las siguientes áreas:

2. La armonización de la **política agropecuaria regional** para evitar distorsiones de mercado en cualquiera de los países signatarios de la Unión Aduanera;
3. La disposición a **ceder autonomía** en el manejo de aranceles y demás ingresos fiscales al resto de países miembros de la UAC;
4. Consolidar un proceso de **armonización arancelaria a corto plazo** del Arancel Externo Común; así como armonizar los aranceles aplicados en el marco de los diferentes TLC vigentes con otros socios comerciales externos a la región centroamericana, como un primer paso para el establecimiento de una **política agrícola común centroamericana**. La construcción de la Unión Aduanera, requiere de la decisión política conjunta de los gobiernos centroamericanos que busque, entre otros objetivos, conducir la presente y futuras negociaciones comerciales de forma unificada, principalmente en el manejo de áreas sustantivas en materia normativa y acceso a mercados.

#### iv. La cooperación para el desarrollo

Los gobiernos centroamericanos y el de Estados Unidos levantaron grandes expectativas sobre el tema de la cooperación, llegando a sostener que este sería *"el primer TLC de desarrollo"* que negociaría Estados Unidos. En sentido estricto, en CAFTA hubo un tratamiento superficial y pocos avances en el tema de cooperación. Además de la vaguedad de los planteamientos, únicamente se limita a destacar áreas como el *"fortalecimiento de capacidades comerciales"* y no aborda aspectos cruciales como apoyo a las capacidades productivas, la pobreza y exclusión rural, inversión, infraestructura y medidas concretas de compensación a los sectores afectados negativamente por la apertura comercial, o de apoyo en la transferencia de tecnología y de fortalecimiento institucional. Los grandes temas sobre desarrollo quedaron al margen de esta negociación.

De ahí que es necesario crear mecanismos para aumentar la cohesión social y económica, facilitar la transición y reducir las migraciones, ya que desde cualquier punto de vista, la apertura comercial no puede plantearse a expensas de la estabilidad política en la región y arriesgarla a escenarios de descomposición como los observados en otras partes del continente. Para ello podría avanzarse en las siguientes líneas de propuestas.

1. Conformar un **Fondo de Cooperación para el Desarrollo**,<sup>107</sup> que trascienda de las medidas correctivas al ajuste de los productores potencialmente afectados por el TLC. Si bien deberán contemplarse acciones compensatorias, el objeto principal debería orientarse a incidir en las causas que generan atraso y disparidades sociales y territoriales al interior del país. Paralelamente, deben impulsarse acciones tendientes a promover el crecimiento económico

107 Iniciativa Mesoamericana Comercio, Integración y Desarrollo. Centroamérica- Estados Unidos: Un Acuerdo Preferencial Transitorio con Perspectivas de Desarrollo. Documento Preliminar de Trabajo sujeto a revisión y consulta. San Salvador, noviembre de 2004.

sostenible en el marco de la apertura comercial, con el propósito de mejorar el desarrollo del capital humano, la equidad y manejar sosteniblemente los recursos naturales. Dicho Fondo podría orientarse:

2. Apoyar la reconversión económica y social de aquellos productores y zonas geográficas que se hallan en dificultades estructurales;
3. Canalizar inversiones en infraestructura rural y urbana, así como transferencia de conocimientos y tecnología, para elevar la ocupación y la capacidad de adaptación de pequeños empresarios;
4. Generar acciones innovadoras que profundicen la integración y mejoren la capacidad de respuesta, mediante asistencia técnica e intercambio de experiencias.

Para esto, el espacio interinstitucional creado en el marco de las presentes propuestas, será el encargado de la planificación y ejecución de los distintos programas, a la vez de garantizar la eficacia en el uso de los recursos. Los recursos de la cooperación canalizados en el marco del CAFTA, deberán sumarse a otros y no sustituirlos, con el objetivo de buscar complementariedad con las iniciativas que se adopten al amparo de estos recursos.

#### v. Administración del tratado

Uno de los aspectos centrales acordados, en el marco de la administración del CAFTA, fue la creación de instancias conformados por representantes de las Partes para la implementación y administración del Tratado. En cuanto al sector agropecuario, los retos planteados bajo este esquema son lograr la **participación eficaz en los mismos** y la fiscalización de su funcionamiento.

1. Dentro de las disposiciones plasmadas en los acuerdos CAFTA, específicamente en la sección "F" del Capítulo 3, se establece la conformación de diversas instancias en el marco de la administración de esta sección y del tratado.<sup>108</sup> Así, las Partes acordaron la conformación de la "*Comisión de Revisión Agrícola (C.R.A.)*" y el "*Comité de Comercio Agropecuario (C.C.A.)*" integrados por representantes de los países. Respecto a las funciones se establece para el primero: la revisión de la implementación y operación del Tratado, con el objeto de evaluar los efectos de la liberalización comercial en materia agrícola. Esta comisión constituye una especie de ente consultivo, teniendo facultad de recomendar que los mecanismos de protección como la SAE, se mantengan luego de finalizado el período de aplicación.<sup>109</sup>

108 Artículo 3.18 y 3.19 del texto CAFTA. Disponible en: <http://www.minec.gob.sv/>

109 Los granos básicos sujetos a SAE son: Arroz granza y oro, frijol y sorgo.

2. Una de las debilidades observadas, es el plazo acordado para su conformación, el cual será hasta el año 14 después de entrada en vigencia el Tratado. Esto hará que las recomendaciones tendrán un carácter expost, es decir, hasta cuando el proceso de liberalización se encuentre en su etapa final, limitando el alcance y la efectividad de lo recomendado. En este sentido se propone:
3. La conformación de un equipo técnico de alto nivel proveniente de diversos sectores, quienes desde la entrada en vigencia del tratado establezcan mecanismos de monitoreo y evaluación del avance e implicaciones del proceso de desgravación arancelaria, de manera que se cuente con opiniones calificadas para evaluar y recomendar aspectos como la extensión o no de la SAE.
4. En cuanto al Comité de Comercio agropecuario, a diferencia de la C.R.A., se establecerá en un plazo menor luego de entrada en vigor del Tratado (a más tardar 90 días), pero al igual que el primero se constituye como un ente facilitador. Dentro de las principales funciones tendrá facilitar un espacio para:
  - a. Monitorear y promover la cooperación sobre la implementación y administración de los acuerdos sobre acceso a mercados para la agricultura,
  - b. realizar consultas con otras instancias relacionadas al Tratado,
  - c. realizar cualquier tarea adicional que la Comisión de Libre Comercio (un organismo superior a éste) le asigne. Este organismo carece de atribuciones para tomar decisiones, referentes a la administración e implementación de los acuerdos suscritos, pero será un espacio por medio del cual se canalización la cooperación (entendiéndose esta como financiera, tecnológica, etc.) elemento fundamental para el sector productivo, al respecto se propone:
5. La apertura de un espacio dentro de Comité de Comercio Agropecuario para representantes del sector granos básicos y en general de los pequeños agricultores. A la vez, consensuar los mecanismos de participación y consulta entre ambos, para definir las prioridades y apuestas sectoriales en términos de cooperación para el fortalecimiento de capacidades comerciales, técnicas y productivas.



V

■ **Reflexiones Finales**





## ■ V. Reflexiones Finales

- 5.1 Desde principios de la década de los noventas, El Salvador ha implementado una serie de reformas unilaterales para desregular su economía y liberalizar el comercio, en el marco de una estrategia que trasfiere la dinámica económica lo más posible a las solas fuerzas del mercado. Durante este período, se intensifican las políticas de promoción de exportaciones y liberalización de las importaciones como nunca antes en la historia comercial del país, siendo el sector agropecuario el mayormente afectado, debido a su precario desarrollo, su sensibilidad económica y social y porque en éste se observan las mayores asimetrías y las prácticas más distorsionantes del comercio agroalimentario mundial. Un componente reciente de este proceso, ha sido la búsqueda de acceso preferencial en los mercados externos mediante la suscripción de Tratados de Libre Comercio con diversos socios comerciales. Como parte de esta estrategia, a finales de 2004 El Salvador ratificó el CAFTA, que entrará en vigor luego que sea aprobado por el congreso estadounidense, lo cual por ahora parece incierto, debido a las presiones políticas ejercidas por poderosos grupos económicos de interés de ese país que se oponen vehementemente al Tratado.
- 5.2 Desde nuestra perspectiva, aun si el CAFTA no se concretara el sector agropecuario salvadoreño y particularmente el subsector granos básicos requiere de transformaciones profundas y amplios cambios institucionales y en las políticas. Quince años de *reformas estructurales* heredan al país una economía al borde del estancamiento y un sector agropecuario rezagado, exhibiendo una crisis estructural que en algunos subsectores pareciera irreversible. Si finalmente el CAFTA se implementa, los retos y amenazas seguramente se ampliarán, sometiendo a los sectores productivos nacionales a una intensa competencia en condiciones desiguales. Cabe señalar que los Estados Unidos, no permitió que su política agropecuaria interna fuera discutida dentro de las negociaciones; el elemento más preocupante de dicha política, son los precios por debajo del costo de producción establecidos dentro de su Ley Agrícola. El sistema agroalimentario estadounidense funciona de tal manera que por medio de esta ley garantiza a los agroindustriales materias primas baratas (*commodities*) mientras que el gobierno compensa a los agricultores con una amplia gama de subsidios. La inclusión de los granos básicos al programa de liberalización comercial acordado en CAFTA permitirá a los conglomerados agroalimentarias que controlan el mercado de exportación, colocar sus productos en el mercado nacional a precios *dumping*, afectando a los agricultores nacionales que difícilmente podrán competir bajo estas condiciones.
- 5.3 Durante las negociaciones del CAFTA, la importancia de la agricultura y particularmente de los granos básicos en la economía y sociedad salvadoreña fue ampliamente documentada: más de la mitad de la población vive en la zona rural y gran parte de ésta se dedica a las actividades agropecuarias primarias. En el ámbito macroeconómico la contribución de los granos básicos al producto agropecuario es alta y como generador de empleo juega un rol estratégico, principalmente

en las áreas rurales más deprimidas, superando incluso rubros como café y azúcar que tradicionalmente sirvieron de ancla al crecimiento de la economía. No obstante, su mayor importancia radica en el plano sociocultural: estos productos son esenciales en la seguridad alimentaria de los salvadoreños, constituyendo una crucial fuente de ingresos y alimentos particularmente para las familias rurales más pobres. Para la gran mayoría de campesinos del país y la región, *el maíz, el frijol y sorgo, y en menor medida el arroz*, son símbolo de sobrevivencia y por ello las concesiones hechas por el gobierno salvadoreño a los Estados Unidos y las políticas que adopte sobre estos productos tendrán profundas consecuencias, trascendiendo los estrechos criterios de aporte al PIB y de su competitividad en las cadenas agrocomerciales cada vez más globalizadas.

- 5.4** Pese a la fragilidad de las condiciones internas, la negociación del CAFTA despertó favorables expectativas en esferas oficiales y algunas cúpulas empresariales salvadoreñas. En materia agropecuaria se esperaba que el país obtuviera un acuerdo comercial de amplias concesiones, el cual reconocería las profundas asimetrías existentes tanto entre los niveles de desarrollo de sus economías, como de sus sectores productivos. El planteamiento gubernamental, respaldado por algunas gremiales agroindustriales, era que Estados Unidos, en su condición de país desarrollado, debería otorgar un trato especial y diferenciado a favor del país, el cual se concretaría en *un marco de asimetrías justas, en beneficio del país y región*.- Lamentablemente, **las negociaciones concluyeron en un tratado comercial ampliamente desfavorable para el país y la región**. Contrario a las expectativas gubernamentales, CAFTA no incorpora las asimetrías en los Capítulos negociados, y por tanto ignora el reconocimiento de los desiguales niveles de desarrollo de las capacidades económicas, productivas, sociales e institucionales entre las Partes. Por el contrario, restablece el principio de reciprocidad entre economías y sociedades profundamente desiguales. **El trato igual entre agriculturas desiguales puede multiplicar las desigualdades económicas, políticas y sociales.**
- 5.5** Las reglas sobre agricultura convenidas en CAFTA establecen un régimen de *"libre competencia"* entre, por una parte, la economía y agricultura más poderosa y competitiva del mundo, que ocupa los primeros ranking en desarrollo humano y en progreso industrial y tecnológico, y por otra parte, a los países centroamericanos que presentan una frágil estructura económica, con escasa diversificación e integración productiva y serios desequilibrios sociales, ambientales y desarrollo institucional. Lo anterior es objeto de mayor preocupación si se considera que la *ingeniería del CAFTA en materia agrícola, está concebida como un proceso de desmontaje gradual de todo mecanismo de protección al comercio agrícola de mercancías y a la liberalización de las inversiones. A pesar de que las partes manifiestan su interés de "Crear oportunidades para el desarrollo económico y social"*<sup>110</sup> la integración propuesta en este TLC es excluyente y está concebida para favorecer los intereses de las inversiones e inversionista estadounidenses y a ciertos grupos de interés en Centroamérica. A nuestro juicio, El Salvador y Centroamérica presentan una capacidad limitada para adaptarse a los trastornos que se producirían después de una apertura económica como la pactada en CAFTA.

**5.6** Y es que en materia de desarrollo rural la agenda por implementar en el país y la región es sumamente compleja. En un avance de diagnóstico preparado por el BID en el marco del proyecto "**Red de Competitividad Rural: Camino a Soluciones a la Problemática Actual**",<sup>111</sup> se sistematiza las deficiencias que presenta El Salvador y Centroamérica para impulsar estrategias de desarrollo rural en el marco de CAFTA. Dichas deficiencias se observan a distintos niveles, siendo las principales:

- a. Una débil Institucionalidad rural** (escasas capacidades analíticas y gerenciales, marcos normativos inadecuados, estructuras desbordadas, complejas y confusas, entre otras);
- b. Rezagos en extensión agrícola y cambio tecnológico** (falta de incentivos para adoptar y ausencia de servicios de transferencia de tecnología a pequeños productores, falta de protagonismo del sector privado en promover procesos de cambio de tecnología, falta de sistemas de transferencia tecnológica en inocuidad y certificación de productos agroindustriales);
- c. En materia de infraestructura rural**, se resiente la deficiencias en servicios en infraestructura básica (electricidad, irrigación, telecomunicaciones, transporte);
- d.** En cuanto a **Sanidad Animal y Vegetal** (ausencia de reconocimiento de equivalencia entre los servicios sanitarios de la región, exceso de normativa, desactualizada, desordenada, enfrentada y difícilmente explicable);
- e. En el área de agro exportación**, se enfatiza en considerar factores como: seguridad institucional, ciudadana y ambiental, aspectos legislativos que faciliten o impidan el óptimo cumplimiento de las diferentes etapas de un proceso productivo;
- f. Educación e infraestructura**, como redes viales, así como políticas de incentivos económicos, financiamiento, reglas tributarias, titulación de tierras, investigación y desarrollo y medidas de promoción del sector agropecuario a nivel regional y del país, entre otras. Lo anterior señala la complejidad y magnitud de los cambios que requiere la región y el país, y la escasa preparación de los países para impulsar un proceso de apertura de las características y magnitud de CAFTA.

**5.7** Para asegurar una transición menos traumática y una integración incluyente, la literatura analizada que da respaldo a esta investigación, señala la urgencia de que el país disponga de adecuadas políticas nacionales que le permitan fortalecer y en algunos casos crear un marco legal apropiado y eficiente; que promueva la competencia, estimule la transparencia en la gestión pública, que promueva el desarrollo de la pequeña y mediana producción agrícola; así como políticas en materia de educación, tecnología y de desarrollo rural. Así, a la par de la ampliación y consolidación de mercados, El Salvador debería impulsar políticas que mejoren la distribución de ingresos. Desde

111 Presentación del Proyecto por parte del BID, a un grupo de expertos salvadoreños; San Salvador, 29 de octubre de 2004.

nuestra perspectiva, estos cambios son necesarios y deberían ser parte de una agenda de desarrollo a largo plazo con o sin CAFTA.

- 5.8** Al respecto es importante señalar que como resultado del largo ciclo de estancamiento de la economía salvadoreña, de la persistencia de los desequilibrios sociales y la pobreza rural, en el último año ha cobrado fuerza el debate sobre estrategias de crecimiento y la importancia de las políticas sectoriales para reactivar la economía. Las propuestas surgidas de dicho debate difieren bastante entre sí, no obstante coinciden en que una estrategia de desarrollo para el sector rural es fundamental para el crecimiento económico y reducción de la pobreza. Con intensidad se señala que hoy más que nunca es necesario impulsar una estrategia de desarrollo agropecuario y rural, en la cual el Estado asuma su rol como promotor del desarrollo y sea acompañado por la sinergia de esfuerzos de la sociedad en su conjunto.

### **Líneas de propuestas**

- 5.9** Tal como se ha expuesto a lo largo de este documento y como resultado de múltiples factores, la agricultura en general y el sector de granos básicos en particular, atraviesa por una situación crítica y su sostenibilidad parece incierta en el largo plazo, requiriéndose de cambios fundamentales en términos de estrategia y políticas, a fin de preservar una actividad que por ahora juega un rol económico y social determinante. La creciente dependencia de las importaciones de alimentos, la caída en la rentabilidad y la extendida pobreza rural, son sólo algunas de las manifestaciones asociadas a estas actividades. En tal sentido esta investigación permitió identificar algunos cambios institucionales y en las políticas que les permita afrontar de mejor forma los retos derivados de la profundización de la apertura. Obviamente para que esto último sea una realidad se requiere de un amplio consenso nacional y de mucha voluntad política para concretarlos, lo cual no siempre es posible en un país como El Salvador, sin contrapesos políticos adecuados y una sociedad polarizada.
- 5.10** Formular propuestas de políticas para un sector de la agricultura en particular, en un contexto de globalización de los mercados agroalimentarios resulta una tarea compleja. Por una parte, las opiniones de los expertos, la academia y gobierno se encuentran profundamente divididas, muchas veces por un sesgo ideológico que deja poco espacio a la concertación. Por otro lado, el sector agropecuario nacional arrastra problemas de tal envergadura que las transformaciones requeridas implican profundos cambios en las políticas públicas, la economía y la sociedad, requiriéndose de gran voluntad política para impulsarlas. Frente a retos de tal magnitud, funcionarios en el gobierno, organismos multilaterales de cooperación, sector privado, e incluso entre algunos cooperantes no se muestran suficientemente convencidos de su viabilidad política, argumentando restricciones presupuestarias y las limitaciones de todo tipo que enfrenta el gobierno luego de década y media de reformas económicas. Aun así, se logró identificar algunos cambios a tres niveles: Institucionales, en los sistemas productivos y la administración del Tratado.

## A. Cambios en el marco institucional

- 5.11 El fortalecimiento del tejido institucional se convierte en un factor fundamental que potencia o restringe los cambios buscados en otros niveles, esto es particularmente importante en el contexto de la profundización de la apertura comercial y las presiones competitivas previstas en CAFTA. Una correcta administración del Acuerdo y los cambios en las reglas del juego requieren de un Estado fuerte y de un marco institucional funcional. Los estudios analizados y personas consultadas coinciden en señalar que los cambios deben plantearse desde un espacio amplio e integral, en el que convergen *gobierno, el sector privado y organizaciones de productores y sociedad civil*, que se evidencie en un rol proactivo del Gobierno Central, superando la pasividad y pérdida de protagonismo como promotor de desarrollo. Del mismo modo, existe consenso en la necesidad de articular esfuerzos entre las distintas instancias alrededor del sector agrícola (empresa privada, Gobiernos Locales, Organismos Multilaterales, Organizaciones no Gubernamentales, Universidades junto a las organizaciones de productores agrícolas), participando en la formulación, ejecución, monitoreo y ajustes de las políticas dirigidas al sector.

En otras palabras, es indispensable fortalecer un conjunto de relaciones entre los diferentes actores de la sociedad, que se conjuguen en un esfuerzo común, cuyo propósito sea crear las condiciones para que el sector agropecuario transite a nuevos estadios de desarrollo. En la medida que los actores confluyan en un mismo espacio y bajo objetivos comunes. Asegurando que las propuestas se basen en la **participación y cohesión**, se legitima y fortalece cualquier iniciativa de cambio nacida en este espacio.

## B. Fortalecimiento de las capacidades productivas de los productores de granos básicos

- 5.12 En el debate sobre el desarrollo del sector agropecuario existe coincidencia en la urgencia de reconversión del agro salvadoreño. Si bien las propuestas coinciden en señalar la importancia de impulsar un cambio sustancial en los sistemas de producción agropecuaria, las vías para alcanzar este objetivo carecen de integralidad. Por ejemplo, muy poco se considera factores como la seguridad y soberanía alimentaria, los efectos medioambientales, y los factores sociales y culturales que acompañan esta actividad. Tratar de desligar estos factores de una política de reconversión productiva para el sector resulta inaceptable, sobre todo para un país en desarrollo que carece de recursos suficientes para importar su creciente demanda alimentaria. Desde nuestra perspectiva, la apuesta es generar una estrategia de largo plazo en el que la importancia de la agroindustria no sea medida únicamente por criterios de rentabilidad, sino que tomen en cuenta el carácter estratégico de los granos básicos en los distintos niveles de la vida nacional, fundamentalmente en las condiciones de vida de la población que depende de estas actividades.

## **C. Propuestas para las prácticas de comercialización internas en granos básicos**

**5.13** Uno de los problemas centrales planteados por los productores de granos básicos en el transcurso de esta investigación, es la distorsión existente en los sistemas de comercialización de sus productos, sin que dispongan de opciones reales para vender sus cosechas. Para la mayoría de pequeños agricultores la opción de comercialización más común es a través del intermediario, mientras que para una proporción pequeña, suscriptores de los Convenios de Comercialización, su opción es por medio de la Bolsa de Productos Agropecuarios. El primer grupo normalmente vende sus productos por debajo de los costos de producción, aun así, siempre recurren al intermediario, por la necesidad de disponer de efectivo. En cuanto al mecanismo de Bolsa, los precios se establecen con base al mercado internacional, tomando como referencia los precios en la Bolsa de Valores de Chicago; aunque son más altos que los precios pagados por los intermediarios, su nivel se ubica un poco arriba del costo de producción. Esto evidencia la falta de opciones para la comercialización en la producción de granos, debido en parte a la concentración en la distribución y procesamiento de granos y a la falta de mecanismos de almacenamiento, que permita a los productores guardar por lo menos una porción de su producción hasta que los precios mejoren en el mercado, afectando aún más la rentabilidad de su actividad. Políticas que tiendan a remover estos obstáculos son fundamentales para promover el desarrollo agropecuario.

## **5.14 D. Propuestas en el marco de la apertura comercial en CAFTA**

Las exigencias derivadas de la apertura comercial en CAFTA, plantean para la agricultura y en particular al subsector de granos, la necesidad de contar con un marco de acciones de políticas, encausadas a mitigar en la medida de lo posible, los impactos adversos que devienen de la liberalización de los mercados; así como de aprovechar algunas oportunidades previstas en esta apertura, teniendo en cuenta las distintas perspectivas a futuro de cada rubro que conforman el subsector. Los vacíos existentes en áreas como las normativas sanitarias y fitosanitarias, la administración de los contingentes de importación, los mecanismos para la aplicación de las salvaguardias, lo inconcluso de la Unión Aduanera Centroamericana, entre otros, deberán enfrentarse de manera rápida, fortaleciendo la institucionalidad existente, con la participación de los sectores productivos en los espacios creados para la administración del Tratado. En segundo lugar, deberán de implementarse acciones encaminadas a minimizar y en el último caso compensar los efectos negativos derivados de la apertura, particularmente para los productores de granos.

## Bibliografía consultada

1. Acuerdo Nacional para el Campo (2003): Por el Desarrollo de la Sociedad Rural y la Soberanía y Seguridad Alimentaria. Palacio Nacional, México.
2. CAMAGRO (1999). "Evaluación y Propuesta de un Proceso de Organización e Integración de las Organizaciones Agropecuarias."
3. CEPAL (2002) (Comisión Económica para América Latina). "Información básica del sector agropecuario, sub-región norte de América Latina y el Caribe 1990-2001."
4. \_\_\_\_ (2003) "Istmo Centroamericano: Los Retos de la Sustentabilidad en Granos Básicos."
5. Comité Interinstitucional (2004) (MAG, RUTA, DFID, Fortalece GTZ, IFAD, IICA, IFPRI). "Estrategia de Crecimiento Económico Rural y Reducción de la Pobreza." Tomo I, Documento para consulta. San Salvador.
6. \_\_\_\_ (2003). "Estudios de Casos de Cadenas de Valor Agrícolas y No Agrícolas" Tomo II, Documento para Consulta. San Salvador.
7. De Ita Rubio, Ana (2003). "Los Impactos Socioeconómicos y Ambientales de la Liberalización Comercial de los Granos Básicos en el Contexto del TLCAN: El Caso de Sinaloa." North American Comisión for Environmental Cooperation. México DF.
8. Dietrich, John M. (2002) "Key Indicators of the U.S. Farm Sector." Major Crops. American Corn Growers Association.
9. ERS (2003). (Economic Research Service). "NAFTA: Impact on U.S. Agriculture." Briefing.
10. Fan, Shenggen y Marc Cohen (1999). "Critical Choices for China's Agricultural Policy." International Food Policy Research Institute, IFPRI.
11. Foro Nacional: Sequía y Desarrollo Sostenible (2002). "Marco de Referencia de la Problemática de la Sequía en El Salvador." MAG, FAO, MARN. San Salvador.
12. Gomez Cruz, M. Y R. Schwentesius (1993). El Sistema hortofrutícola en México frente al TLC. Calva, (Ed.) Vol. 1.
13. Hendrickson, Mary y Heffernan, William (2002). "Concentration of Agricultural Markets." Department of Rural Sociology, University of Missouri.
14. Iniciativa CID (2003). "Propuesta regional ante la negociación de un TLC entre Centroamérica y EE.UU." Segundo avance. Centroamérica.

15. ATP (2004) (Institute for Agriculture and Trade Policy). "United States Dumping on World Agricultural Markets." Update.
16. Jackson, Lee Ann y Sara Scherr (1995). "Nondegrading Land Use Strategies for Tropical Hillside." IFPRI.
17. King, Amanda (2004). "Another Look at NAFTA: Analysis of the impact of the North American Free Trade Agreement on wheat and maize farmers in Sonora and Veracruz, México." Publicado por CIMMYT, México. Mimeo.
18. Lara, Edgar (2004). "Empleo Formal e Informal en El Salvador. Informe sobre el Desarrollo de la Fuerza de Laboral". FUNDE. San Salvador.
19. Llorca, Mercedes (2002). "La Necesidad de Transformar la Base Productiva del Sector Agropecuario y Modernizar las Zonas Rurales en El Salvador". FAO. Santiago, Chile. Mimeo.
20. MAG (2003) (Ministerio de Agricultura y Ganadería de El Salvador). "Situación y Perspectivas del Sector Agropecuario en el Marco del Tratado de Libre Comercio Centroamérica-Estados Unidos". San Salvador.
21. \_\_\_\_Anuario Estadístico 2000/2001. El Salvador.
22. \_\_\_\_Anuario Estadístico 2003. El Salvador.
23. \_\_\_\_Manual de Costos de Producción 2002-2003. El Salvador.
24. \_\_\_\_Hojas de Balance, Informe de Coyuntura. Enero-Junio 2003.
25. \_\_\_\_"Informe de Coyuntura Enero-Junio 2003". Oficina de Políticas y Estrategias.
26. \_\_\_\_"Política Agropecuaria Gestión Agraria Nacional 1999-2004."
27. \_\_\_\_"Informe de Coyuntura enero-junio 2003. Hoja de balance: Situación y Disponibilidad de Granos Básicos en la Región Centroamericana."
28. MINEC (2002) (Ministerio de Economía de El Salvador). Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. Dirección General de Estadística y Censos. DIGESTYC. El Salvador.
29. Nadal, Alejandro (2000). "The Environmental & Social Impacts of Economic Liberalizations on Corn Production in México."
30. Nadal, A. y T. Wise (2004). "The Environmental Costs of Agricultural Trade Liberalization: México-U.S. Maize Trade Under NAFTA." Discussion Paper Number 4. Working Group on Development and Environment in the Americas.
31. RMALC (2002) (Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio). "Para el pueblo de México los diez años de la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) no es motivo de celebración."

32. Pérez, Guillermo y Hugo Ramos (1999). "Revalorización del Sector Agropecuario en El Salvador." MAG. Oficina de Análisis de Políticas Agropecuarias. El Salvador. Mimeo.
33. PMA (2001) (Programa Mundial de Alimentos). "Inseguridad Alimentaria y Nutricional de El Salvador en Grupos de Riesgo." San Salvador.
34. PNUD (2003) (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). "Informe Sobre Desarrollo Humano, El Salvador 2003. Desafíos y Opciones en Tiempos de Globalización." San Salvador.
35. Ray, Daryll, y Daniel De La Torre Ugarte (2003). "Rethinking US Agricultural Policy: Changing Course to Secure Farmer Livelihoods Worldwide." Agricultural Policy Analysis Center, The University of Tennessee.
36. Rivera, René y Silva, Margarita (2005). "Apertura y Crisis del Agro Salvadoreño: una propuesta para el desarrollo de la agricultura familiar". Funde. San Salvador, El Salvador, Centroamérica.
37. Ritchie, Mark, Sophia Murphy y Mary Beth Lake (2003). "United States Dumping on World Agricultural Markets." Institute for Agriculture and Trade Policy.
38. Taylor, J. y G. Dyer (2003). "NAFTA, Trade and Migration. Prepared for the Migration Policy Institute Project NAFTA at 10." Agricultural and Resource Economics.
39. Tolentino, José; Martínez, Gerson E. (2005). "Análisis de los Resultados en CAFTA para el Sector Agropecuario Salvadoreño." FUNDE. San Salvador. Mimeo.
40. U.S. Conference of Catholic Bishops (2003). *Catholic Reflections on Food, Farmers, and Farmworkers*.
41. USDA (2004) (United State Department of Agriculture). FY2004 Budget Summary.
42. Watkins, Kevin y Joachim von Braun (2002). "Time to Stop Dumping on the World's Poor." IFPRI.
43. Wise, Timothy (2004). "The Paradox of Agricultural Subsidies: Measurement Issues, Agricultural Dumping, and Policy Reform." Global Development and Environment Institute. Tufts University.
44. Yúnez-Naude, A (2002). "Lessons from NAFTA: The Case of Mexico's Agricultural Sector." Informe al Banco Mundial.

## Páginas web consultadas

1. Comisión Económica para América Latina y el Caribe: <http://www.eclac.cl>
2. Ministerio de Agricultura y Ganadería, MAG: [www.mag.gob.sv](http://www.mag.gob.sv)
3. Secretaria de Integración Económica Centroamericana, SIECA: [www.sieca.org.gt](http://www.sieca.org.gt)
4. Banco Central de Reserva de El Salvador, BCR: [www.bcr.gob.sv](http://www.bcr.gob.sv)
5. Cámara Agropecuaria y Agroindustrial de El Salvador, CAMAGRO: [www.camagro.com](http://www.camagro.com)
6. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, FAO: [www.fao.org](http://www.fao.org)
7. Ministerio de Economía de El Salvador, MINEC: [www.minec.gob.sv](http://www.minec.gob.sv)
8. Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio, RMALC: [www.rmalc.org.mx](http://www.rmalc.org.mx)
9. United States International Trade Commission, USITC: [www.usitc.gov](http://www.usitc.gov)
10. Consejo Regional de Cooperación Agrícola, CORECA: [www.coreca.org](http://www.coreca.org)
11. Fundación Salvadoreña para el Desarrollo, FUSADES: [www.fusades.com](http://www.fusades.com)
12. Office of the United States Trade Representative, USTR: [www.ustr.gov](http://www.ustr.gov)
13. Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, UNCTAD: [www.unctad.org](http://www.unctad.org)
14. Global Policy Network, GPN: [www.gpn.org](http://www.gpn.org)
15. Fundación Nacional para el Desarrollo, FUNDE: [www.funde.org](http://www.funde.org)
16. Iniciativa Mesoamericana CID: [www.iniciativacid.org](http://www.iniciativacid.org)

## Artículos periodísticos consultados

1. "Advierten rezago en Alianza Para el Campo." *Tabasco Hoy*. 30 de Agosto del 2004.
2. "Alianzas Productivas para la Seguridad Alimentaria y el Desarrollo Rural." FAO. Publicado en el marco de la 27ª Conferencia Regional de la FAO para América Latina y el Caribe. Abril del 2002.
3. Ballinas, Víctor y Andrea Becerril. "Desiste el Senado de congelar un año la apertura agropecuaria en el TLC." *La Jornada*. 13 de diciembre del 2002.
4. Becerril, Andrea y Víctor Ballinas. "Aprueban senadores reformas para la defensa de productores agropecuarios." *La Jornada*. 4 de diciembre del 2002.
5. "Cargill Earnings Up 131 Percent." *The Business Journal*. 14 de Agosto del 2002. Disponible en: [www.bizjournals.com](http://www.bizjournals.com)
6. "China to lease overseas farmland to solve food problem." *People's Daily Online*. 24 de Mayo del 2004. Disponible en: [http://english.people.com.cn/200405/24/eng20040524\\_144221.html](http://english.people.com.cn/200405/24/eng20040524_144221.html).
7. "China agriculture: Against the grain." American International Group. 25 de junio del 2004. Disponible en: <http://home.aigonline.com/content/0,1109,17576-695-ceo,00.html>.
8. "China revives farmers enthusiasm for grain production." *People's Daily Online*. 23 de Junio del 2004. Disponible en: [http://english.people.com.cn/200406/23/eng20040623\\_147295.html](http://english.people.com.cn/200406/23/eng20040623_147295.html).
9. "China to lease overseas farmland to solve food problem." *People's Daily Online*. 24 de mayo del 2004. Disponible en: [http://english.people.com.cn/200405/24/eng20040524\\_144221.html](http://english.people.com.cn/200405/24/eng20040524_144221.html).
10. Choto, Daniel. "Aseguran venta de la cosecha de maíz blanco." *Diario El Mundo*. 12 de octubre del 2004.
11. Enciso, Angélica. "Pide Ramírez Cuellar al gobierno canales de diálogo." *La Jornada*. 12 de diciembre del 2002.
11. Garduño, Roberto y Ciro Pérez. "Aprobó la Cámara Creación de la Financiera Rural." *La Jornada*. 14 de diciembre del 2002.

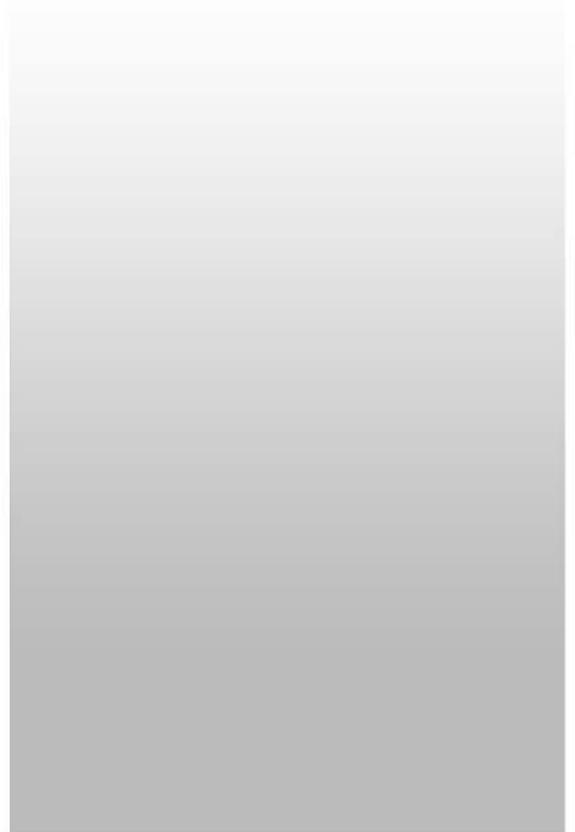
12. Muñoz, Alma. "Investigadores de Chapingo piden al congreso defender al agro nacional." *La Jornada*. 7 de diciembre del 2002.
13. Navarro, Luís Hernández. "Campo: el tiempo y el reloj." *La Jornada*. 17 de diciembre del 2002.
14. Suárez Carrera, Víctor. "¿Qué renegociar en el capítulo agrícola del tratado?" *La Jornada*. 29 de enero del 2003.
15. Ramos, Karla y Ixchel Santamaría. "FUSADES: Dependier de granos básicos aumenta pobreza rural." *La Prensa Grafica*. 11 de noviembre del 2004.
16. "Tyson Profits Rise." *The Morning News*. 29 de Enero del 2002.  
Disponible en: [www.nwamorningnews.com](http://www.nwamorningnews.com)

## Entrevistas realizadas

1. Freddy González y otros miembros del Directorio de la Asociación de Regantes de Zapotitán, AREZA. 25 de Junio del 2004. Entrevistados por los autores. El Salvador.
2. José Ángel Soriano, Presidente de Asociación de Desarrollo Integral del Sector Agropecuario 7 de Julio del 2004. Entrevistado por los autores. El Salvador.
3. Funcionarios del Proyecto de Desarrollo Sostenible en las Zonas de Fragilidad Ecológica (PRODERT), Ministerio de Agricultura. Entrevistados por los autores. 7 de julio del 2004. El Salvador.
4. Funcionarios del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). 20 de agosto del 2004. Entrevistados por los autores. San Salvador.
5. Integrantes del Convenio de Comercialización de Arroz. Entrevistados por los autores. 25 de junio de 2004. San Salvador.
6. Francisco Muños, representante de la FAO en El Salvador. 29 de marzo de 2004. Entrevista realizada por los autores.
7. Phillip de Wez, Representante del BID en El Salvador. 3 de mayo de 2005. Entrevistado por los autores.

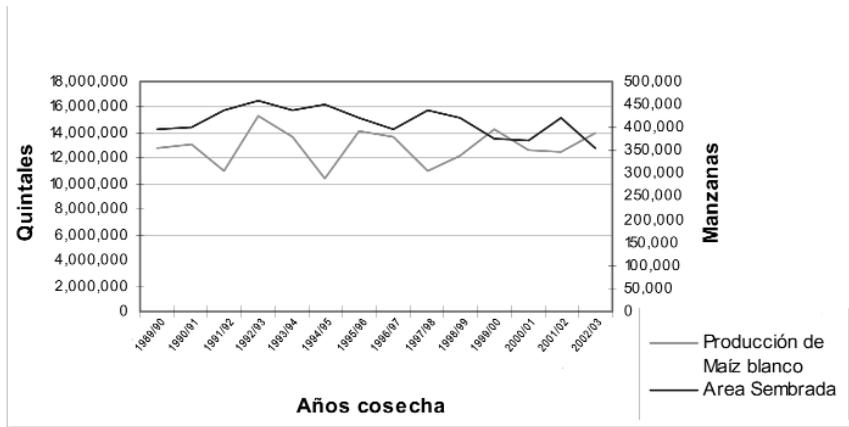
---

# Anexos



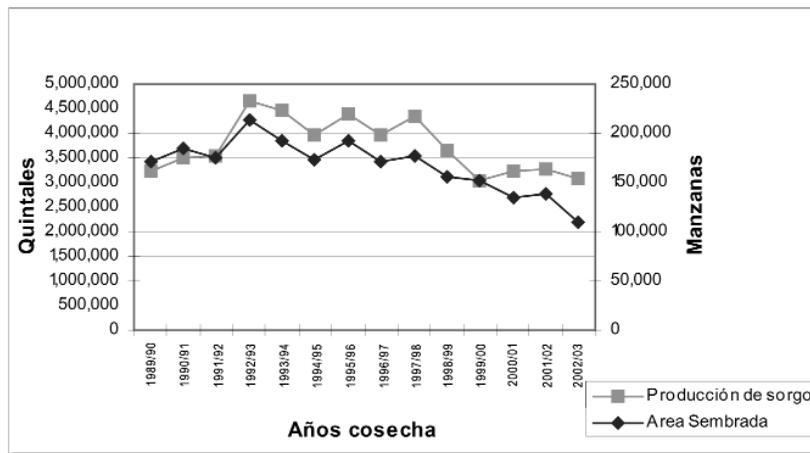


### A-1 Producción de maíz blanco en El Salvador



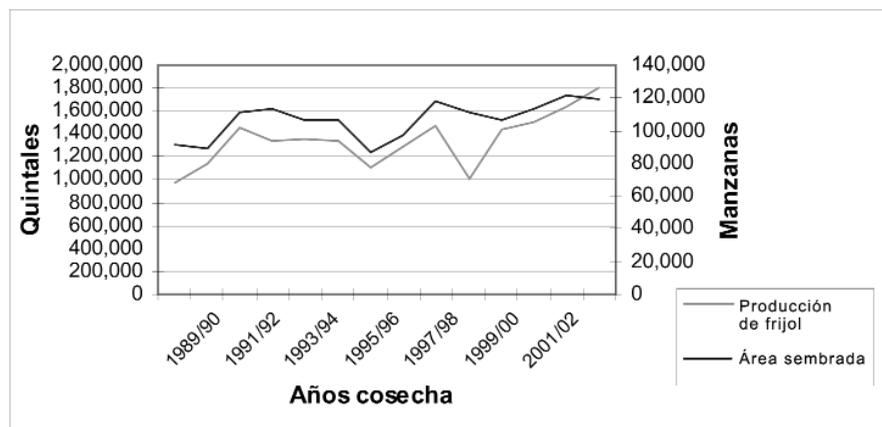
Fuente: elaboración propia con base a datos del MAG.

### A-2 Producción de sorgo en El Salvador

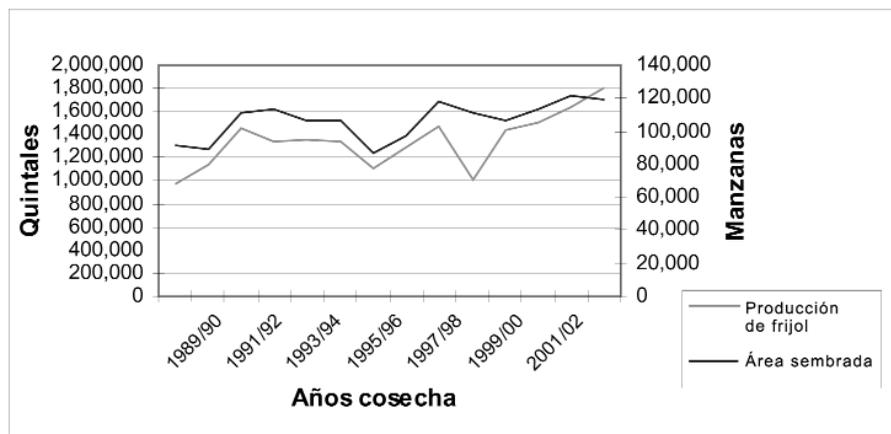


Fuente: elaboración propia con base a datos del MAG.

### A-3 Comportamiento de la producción de arroz en El Salvador



Fuente: eElaboración propia con base a datos del MAG.

**A-4****Comportamiento de la producción de arroz en El Salvador**

Fuente: elaboración propia con base a datos del MAG.

**A-5****El Salvador: Volumen de importaciones de principales bienes en el comercio bilateral con EE.UU. (en TM)**

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000 <sup>(p)</sup>	2001 <sup>(p)</sup>	2002 <sup>(p)</sup>
Trigo duro	199,201	149,667	132,874	155,021	179,142	177,829	213,642	195,395	218,753
Maíz amarillo	99,208	143,963	131,774	223,491	148,983	264,061	328,700	354,883	347,579
Maíz blanco	39,127	5,449	10,097	42,185	12,182	31,065	57,965	89,922	35,944
Arroz	16,096	20,747	17,595	28,668	37,006	29,865	48,172	57,328	77,975
<b>Total Selección</b>	<b>353,632</b>	<b>319,827</b>	<b>292,339</b>	<b>449,365</b>	<b>377,313</b>	<b>502,821</b>	<b>648,479</b>	<b>697,528</b>	<b>680,250</b>

Fuente: SIECA 2004 (P) cifras preliminares.

## A-6

## El Salvador: síntesis de los resultados de la negociación sobre granos básicos en CAFTA

Subsector/ Posición inicial	Acceso a mercado		Mecanismos de Protección	Tratamiento de asimetrías	Comentarios
	Plazo de desgravación	Contingentes			
<p><b>Maíz blanco:</b></p> <p>Posición inicial</p> <p>Exclusión del programa de desgravación</p>	<p><b>Exclusión técnica parcial.</b> Se negoció una cuota sin arancel. Fuera de cuota se mantendrá el arancel de NMF. Lo cual podría interpretarse como Exclusión Técnica del programa de desgravación. Es el único producto que no será sometido a un programa de desgravación.</p>	<p>El Salvador accedió a abrir un Contingente a la importación de 35 mil TM (771,610 quintales) con una tasa de crecimiento del 2% anual. Ese crecimiento- según negociadores oficiales- es equivalente al incremento histórico del consumo nacional.</p>	<p>El CA 4, definió al maíz en la categoría de <b>producto más sensible</b> justificar la exclusión. Estados Unidos definió bajo esta categoría el azúcar. La definición de producto más sensible permite que las partes concedan tratamiento especial a un solo bien. Pese a este tratamiento, El Salvador concedió una cuota, la cual crecerá 2% anual por tiempo indefinido.</p> <p>No se estableció SAE para el maíz blanco en CAFTA.</p>	<p>El Salvador no obtuvo tratamiento asimétrico.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Según información proporcionada por el equipo negociador agrícola de El Salvador, el Acuerdo respeta las reglas del convenio de <b>comercialización</b>, manteniendo el establecimiento de requisitos de desempeño durante un plazo de 15 años. Lo anterior supone que los convenios entre productores e industriales seguirán vigentes durante ese período.</li> <li>▪ Sin embargo, bajo dicho convenio únicamente se comercializarán 15 mil TM (330,690 quintales), equivalentes al 43% de la cuota.</li> <li>▪ El hecho que la mayor proporción de la cuota quede exenta de los requisitos de desempeño, abre importantes dudas sobre el efectivo cumplimiento de lo pactado en el convenio entre productores e industriales, dotando al mismo tiempo de posible discrecionalidad a quien otorga las licencias de importación.</li> <li>▪ Se desconoce los resultados específicos para cada uno de los países del CA - 4. debido a que los acuerdos fueron bilaterales.</li> <li>▪ Según representación oficial, existe la posibilidad de aplicar las cuotas ó contingentes con criterios de estacionalidad.</li> </ul>

**A-6****El Salvador: síntesis de los resultados de la negociación sobre granos básicos en CAFTA**

Continuación...					
Subsector/ Posición inicial	Acceso a mercado		Mecanismos de Protección	Tratamiento de asimetrías	Comentarios
	Plazo de desgravación	Contingentes			
<b>Maíz amarillo</b>  Posición Inicial  Exclusión técnica del programa de desgravación	15 años, 6 de gracia y los 9 años restantes con una desgravación no lineal.  Libre comercio al fina- lizar la transición.	El Salvador estableció un contingente aran- celario de 350 mil TM equivalentes a 7.7 millones de quintales, dicho contingente se incrementará 5% anual.	No se aplicará Salvaguardia Agrícola Especial para este bien.	Limitado a una desgravación no lineal.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Centroamérica abrió por completo su mercado de maíz amarillo, cediendo en las posiciones iniciales que buscaban una exclusión técnica del calendario de desgravación.</li> <li>▪ Se mantienen los requisitos de desempeño entre productores e industriales nacionales establecidos en las reglas del convenio de comercialización.</li> <li>▪ Similar al maíz blanco bajo las reglas del convenio de comercialización únicamente se podrán distribuir 100 mil TM (2,2 millones de quintales) equivalentes al 28.5% del total de la cuota en el primer año. El convenio se aplicará por 15 años.</li> </ul>
<b>Sorgo</b>	Se acordó un periodo de desgravación de 15 años.	El Salvador abrió un contingente arancelario de 250 toneladas métricas, equivalentes a 50 mil quintales el cual crecerá a una tasa del 5% anual.	Se estableció una SAE para sorgo, no obstante que las preferencias de importación de la industria sen en maíz amarillo, La salva- guardia se activa automáticamente ante incrementos de importación fuera de cuota.	Limitado al programa de desgravación.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Según negociadores salva-doreños, El Salvador no registra un historial de importación de sorgo.</li> </ul>

## A-6

## El Salvador: síntesis de los resultados de la negociación sobre granos básicos en CAFTA

Continuación...					
Subsector/ Posición Inicial	Acceso a mercado		Mecanismos de Protección	Tratamiento de asimetrías	Comentarios
	Plazo de desgravación	Contingentes			
<b>Arroz</b>  <b>Posición inicial</b>  Activar canastas de productos sensibles  Exclusión técnica	<p>18 años con 10 de gracia, 8 de desgravación. La desgravación es no lineal, más rápida en los primeros años y menos en los últimos.</p> <p>Libre acceso al finalizar el período de transición.</p> <p>Libre comercio de una vía: de El Salvador a Estados Unidos, pero El Salvador mantiene un déficit cercano al 50% de su consumo nacional.</p>	<p>El Salvador abrió una cuota de 61 mil TM de arroz granza (1.34 millones de quintales) dicha cuota crecerá a una tasa del 2% anual con un incremento extra en el año 6 (4,220TM)</p> <p>Inicialmente, el país tuvo que ceder en la apertura de una cuota de 3 mil TM de arroz oro o pilado (60 mil quintales), con una tasa de crecimiento del 5% anual.</p> <p>Sin embargo, posterior al cierre de las negociaciones, mientras se revisaba la redacción y la parte jurídica del acuerdo, EE.UU. logró modificarlo, ampliando de 3 mil a 5 mil 250 TM la cuota de acceso de arroz pilado. (100 mil quintales) y el crecimiento de la cuota será de 375 TM en los primeros cinco años, 1,000 TM en el año 6 y 325 TM del año 7 en adelante.</p>	<p>Se negoció una Salvaguardia Agrícola especial, SAE, la cual se activa automáticamente con el incremento del 10% de la cuota de importación para dicho año</p> <p>La SAE permitirá aplicar el arancel de NMF, pero al mismo tiempo se irá reduciendo progresivamente hasta que en los últimos años del período de transición la protección se reduzca a cero por ciento</p>	<p>Se limitó a los plazos de desgravación</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ El salvador y Centroamérica abrirán por completo su comercio de arroz en un plazo relativamente largo. Aun así, la región cedió en las posiciones iniciales de los productores de la región, que pretendían lograr una apertura parcial, pero que permitiera el mantenimiento del arancel NMF a las importaciones fuera de cuota. Incluso el sector llegó a considerar el conceder el 100% de la cuota a los estadounidenses, pero no fue aceptado en la mesa de negociación.</li> <li>▪ Fue uno de los sectores mayormente sometidos a las presiones políticas-</li> <li>▪ Técnicamente es un sector perdedor.</li> <li>▪ En el caso de El Salvador se respetan las reglas del convenio de Comercialización para el arroz granza e incluye la totalidad de la cuota. Este requisito de desempeño aplica para un plazo de 15 años, es decir, se respeta los acuerdos o convenios entre productores e industriales, los cuales seguirán vigentes para la totalidad de la cuota establecida en el período de transición.</li> </ul>

Fuente: elaboración propia con base a Articulado y Anexos, texto CAFTA

**A-7****Categorías de desgravación agrícolas negociadas en CAFTA**

<b>Categoría</b>	<b>Velocidad de desgravación</b>	<b>Modalidad de desgravación</b>
<b>A</b>	Desgravación inmediata.	—
<b>B</b>	Desgravación en 5 años.	Lineal
<b>C</b>	Desgravación en 10 años.	Lineal
<b>D</b>	Desgravación en 15 años.	Lineal
<b>E</b>	6 años de gracia y 9 de desgravación.	Nº lineal: 33% del 7° al 11° año, 67% del 12° al 15° año.
<b>F</b>	10 años de gracia y 10 de desgravación.	Lineal
<b>G</b>	Indicar que continuaran libres de derechos arancelarios.	—
<b>H</b>	Excluidas del calendario de desgravación, seguirán recibiendo trato de nación mas favorecida (NMF)	—
<b>M</b>	Desgravación en 10 etapas.	Nº lineal: 2% anual del 1° al 2° año, 8% anual del 3° al 6° año, 16% anual del 7° al 10° año.
<b>N</b>	Desgravación en 12 etapas anuales.	Lineal
<b>O</b>	6 años de gracia y 9 de desgravación.	Nº lineal: 40% del 7° al 11año, 60% del 12° al 15° año.
<b>P</b>	10 años de gracia y 7 de desgravación.	Nº lineal: 33% del 11° al 14° año, 67% del 15° al 18° año.
<b>Q</b>	Desgravación en 15 años.	Nº lineal: 1° año 15%, del 4° Al 8° año 33% y 67% de 9° al 15°.

Fuente: texto CAFTA, Anexos.

**A-8**

El Salvador: proyección del comportamiento del mercado de arroz granza como resultado del CAFTA (TM)

Años CAFTA	Producción <sup>a</sup> (crecimiento -20.2%)	Importaciones bajo cuota (crecimiento 2% y 5%)	Consumo aparente	Dependencia (%)
1	37497	71595	109092	65.6
2	29923	73440	103363	71.1
3	23879	75285	99164	75.9
6	12134	84862	96996	87.5
7	9683	86615	96298	89.9
10	4921	91875	96796	94.9
11	3927	93628	97555	96.0
12	3134	95382	98516	96.8
13	2501	97135	99636	97.5
14	1995	98888	100883	98.0
15	1592	100642	102234	98.4
16	1271	102395	103666	98.8
17	1014	104148	105162	99.0

Fuente: elaboración propia con base a datos del MAG, SIECA y texto CAFTA (a) El cálculo se basó en la reducción en 20.2% del volumen promedio en los últimos tres años (37,497 TM)

**A-9**

El Salvador: crecimiento de la cuota de arroz granza y oro en CAFTA

Años CAFTA	Arroz granza	Arroz procesado	Total de arroz en granza
	Cantidad (TM)	Cantidad (TM)	Cantidad (TM)
1	62220	5625	71595
2	63440	6000	73440
3	64660	6375	75285
5	67100	7125	78975
6	71320	8125	84862
8	73760	8765	88368
9	74980	9085	90122
11	77420	9725	93628
12	78640	10045	95382
13	79860	10365	97135
14	81080	10685	98888
15	82300	11005	100642
16	83520	11325	102395
17	84740	11645	104148
18	Ilimitado	Ilimitado	Ilimitado

Fuente: elaboración propia con base a texto CAFTA.

**A-10**

El Salvador: proyección del comportamiento del mercado de sorgo y maíz amarillo como resultado del CAFTA

Años CAFTA	Cuota de maíz amarillo (5%)	Producción de sorgo (-3% anual)	Consumo aparente	Dependencia
	Cantidad TM	Cantidad TM	Cantidad TM	Porcentajes
1	367500	143413	510913	72
2	385000	139111	524111	73
3	402500	134937	537437	75
4	420000	130889	550889	76
5	437500	126962	564462	78
6	455000	123154	578154	79
7	472500	119459	591959	80
8	490000	115875	605875	81
9	507500	112399	619899	82
10	525000	109027	634027	83
11	542500	105756	648256	84
12	560000	102584	662584	85
13	577500	99506	677006	85
14	595000	96521	691521	86

Fuente: elaboración propia con base a información del MAG y MINEC.

**A-11**

El Salvador: principales aspectos en los mecanismos de salvaguardia en CAFTA

Salvaguardia	Activación	Cobertura	Alcance
Global	Su activación no es automática, y debe avocarse a los procesos en OMC para ello.	Se aplica a todos los productos (agrícolas o industriales) de todos los países en OMC.	No tiene fecha de caducidad.
Bilateral	Su activación no es automática, debe de iniciarse un proceso interno para aplicar la salvaguardia.	Se aplica a todos los productos (agrícolas o industriales) en el comercio bilateral con EE.UU.	Sólo se puede aplicar en el periodo de transición al libre comercio en CAFTA.
Agrícola	Se activa automáticamente por volumen.	Se aplica nada mas a los productos agrícolas, en el comercio bilateral con EE.UU.	Puede aplicar en el período de transición al libre comercio en CAFTA.

Fuente: elaboración propia con base a texto CAFTA.

**A-12**

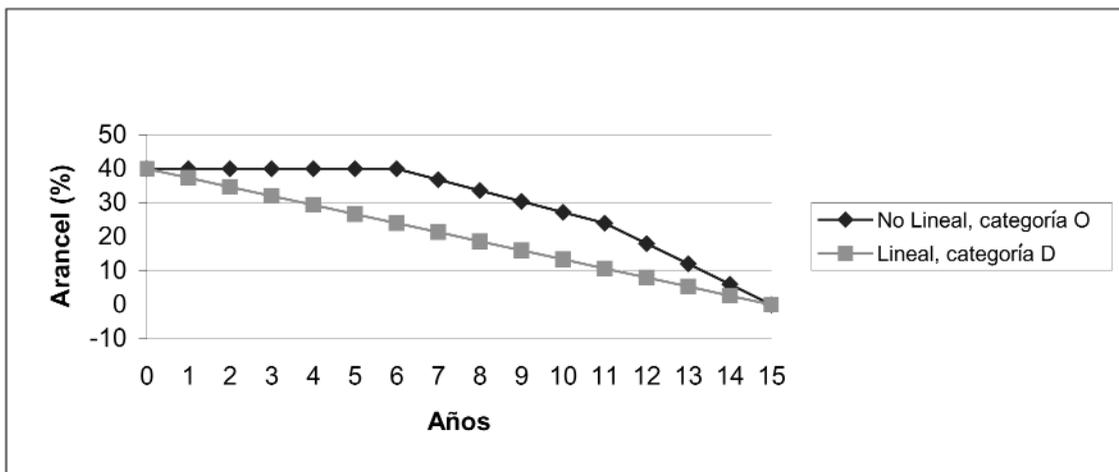
El Salvador: base arancelaria en CAFTA  
para granos básicos

Producto	Arancel	
	E.E.U.U.	ESA
Frijol rojo	1.2 ctvs/kg	15%
Arroz granza	1.8 ctvs/Kg	40%
Maíz blanco	0.05 ctvs/kg	15%
Sorgo	0.22 ctvs/kg	15%
Harina de maíz	0.3 ctvs/kg	15%

Fuente: texto CAFTA, Anexos.

**A-13**

Ejemplo de desgravación lineal en CAFTA



Fuente: elaboración propia con base a texto CAFTA.

## A-14

El Salvador: salvaguardia agrícola especial en CAFTA

Año	Porcino SAC 02031100, 02031200, 02031900, 02032100, 02032200, 02032900		Arroz granza SAC 10061090		Arroz oro SAC 10062000, 10063010, 10063090, 10064000		Frijoles			Sorgo 10070090		Lácteos SAC 0406 (Quesos y requesón)										
	Cantidad de activación (TM)	Arancel aplicado	Cantidad de activación (TM)	Arancel aplicado	Cantidad de activación (TM)	Arancel aplicado	Cantidad de activación (TM)	Arancel aplicado SAC, 07123200	Arancel aplicado SAC, 04133310, 07133390	Cantidad de activación (TM)	Arancel aplicado	Cantidad de activación (TM)	Arancel aplicado	Se activa con el 130% de la cuota	Se activa con el 110% de la cuota	Se activa al superar las 60 Tm. Esta cantidad de activación crecerá 10.0% cada año	Cantidad de activación (TM)	Arancel aplicado	Cantidad de activación (TM)	Arancel aplicado	Se activa con el 130% de la cuota	
1	2145	40	68442	40	6188	40	66	15	20	289	15	533	40				289	15	533	40		
2	2340	40	69784	40	6600	40	73	15	20	303	15	560	40				303	15	560	40		
4	2730	40	72468	40	7425	40	88	15	20	330	15	618	40				330	15	618	40		
5	2925	40	73810	40	7838	40	97	15	20	244	15	647	40				244	15	647	40		
6	3120	40	78452	40	8938	40	106	13.5	18	358	13.5	680	40				358	13.5	680	40		
7	3315	40	19794	40	9290	40	117	13.5	17.7	371	13.25	714	40				371	13.25	714	40		
8	3510	40	81136	40	9642	40	129	13	17.3	385	13	750	40				385	13	750	40		
9	3705	40	82478	40	9994	40	141	12.8	17	399	12.75	788	40				399	12.75	788	40		
10	3900	36.8	83820	40	10346	40	156	12.5	16.7	413	12.5	827	40				413	12.5	827	40		
11	4095	36	85162	40	10698	40	171	9.5	12.7	426	9.5	868	40				426	9.5	868	40		
12	4590	34.5	86504	40	11050	40	188	9	12	440	9	911	40				440	9	911	40		
13	4485	26	87846	40	11402	40	207	8.5	11.3	454	8.5	957	40				454	8.5	957	40		
14	4680	23	89188	36.7	11754	36.7	228	8	10.7	468	8	1005	40				468	8	1005	40		
15	N/A	N/A	90530	35	12106	35	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	1056	35				N/A	N/A	1056	35		
16	N/A	N/A	91872	26.7	12458	26.7	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	1108	34				N/A	N/A	1108	34		
17	N/A	N/A	93214	23.3	12810	23.3	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	1164	33				N/A	N/A	1164	33		
18	N/A	N/A	93214	23.3	12810	23.3	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	1222	24				N/A	N/A	1222	24		
19	N/A	N/A	93214	23.3	12810	23.3	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	1283	22				N/A	N/A	1283	22		

Fuente: texto CAFTA, Anexos.

**funde**  
**Fundación Nacional**  
**para el Desarrollo**

Calle Arturo Ambrogi #411 entre 103 y 105 Av. Norte, Col. Escalón,  
San Salvador, El Salvador P.O. Box 1774, Centro de Gobierno.  
Tels.: (503) 2264-4938/(503) 2209-5300 Fax: 2263-0454

E-mail: [funde@funde.org](mailto:funde@funde.org) • Página web: [www.funde.org](http://www.funde.org)