
FUNDACION NACIONAL PARA EL DESARROLLO -FUNDE-

DOCUMENTO DE TRABAJO #52

HACIA UNA ESTRATEGIA DE
DESARROLLO AGRARIO

Por
Pedro Juan Hernández
Flora Cecilia Blandón de Grajeda

San Salvador
julio 1993

Repto. Santa Fe, 35 Av. Norte #9Bis
Apdo. Postal 1774 Centro de Gobierno San Salvador, El Salvador
Tel/Fax: 503-26-7343 Correo elec: fundesv@ni.apc.org

-Una reestructuración productiva congruente con los lineamientos generales planteados en esta estrategia. (Esto no significa una equiparación de las racionalidades de los nuevos agentes y de los productores tradicionales: lo cual se aborda con mayor detalle mas adelante)

-Una inserción exitosa en términos competitivos en los diferentes mercados.

Esta readecuación es condición necesaria para iniciar un proceso de desarrollo de nuevo tipo.

A fin de alcanzar los objetivos propuestos, se plantean algunos lineamientos estratégicos para ir creando las bases para un desarrollo sostenido.

4.1 Política de Tierra.

Para poder iniciar un proceso de desarrollo en el sector agropecuario, en un marco de estabilidad que incentive efectivamente a todos los productores; se hace necesario generar un marco de estabilidad en torno a la problemática de la tierra. Este aspecto se plantea abordarlo a partir de los siguientes elementos:

A. Transferencia de tierras

A.1 Continuación del proceso de transferencia de tierras: esto está referido básicamente al proceso de transferencia de tierras a partir de los acuerdos de paz y al cumplimiento de lo correspondiente a la fase II de la reforma agraria establecido constitucionalmente.

A.2 Legalización: se hace necesario por otra parte darle seguridad jurídica a los sectores que trabajan la tierra y no la poseen legalmente; específicamente a los nuevos tenedores producto de los acuerdos, a las cooperativas tanto del sector tradicional como de la reforma agraria, así como a los beneficiarios del decreto 207; de hecho esto se constituye en un estímulo al productor directo, así como en una garantía que les puede permitir desarrollar, a cierto nivel, inversiones en la propiedad. Por supuesto que esto pasa por resolver el problema de la deuda agraria.

Debe por lo tanto, realizarse un proceso agrario de titulación de tierras.

A.3 Mecanismos de transferencia (Banco de Tierras): La existencia de un mercado de tierras dinámico y competitivo es sumamente importante, y necesariamente pasa por provocar ese dinamismo y competitividad. Para tal efecto, el papel del estado es imprescindible, ya que los niveles de desigualdad en el agro son tan grandes, que por el lado de la demanda, a pesar de que existe un gran contingente de población marginada de la tierra, esta a su vez, no tiene capacidad financiera para poder adquirirla; mientras

que por el lado de la oferta, y fundamentalmente a nivel de las grandes propiedades, no existe interés por una participación mas dinámica en el mercado de tierras.

En tal sentido, es necesario que se tomen medidas institucionales que traten de corregir esas distorsiones. Por el lado de la demanda, es necesario crear un Fondo especial para atender la demanda de tierras que fortalezca el banco de tierras, mientras que por el lado de la oferta es necesario la creación de un Impuesto Progresivo sobre la Tierra que incentive su oferta.

B. Respeto de las diferentes formas de propiedad: Este es un elemento importante dentro de una política de tierras, ya que junto a la legalización contribuye a generar un clima de estabilidad que es necesario en un proceso de reconversión productiva como el que aquí se plantea.

En tal sentido, se respetara la propiedad en todas sus formas, individual, cooperativa, asociativa y comunal.

En el marco de respeto a la propiedad, se estimularan ciertas formas de propiedad dependiendo de las condiciones en que estas se encuentren: esto tiene que ver con el tamaño de la tierra, la calidad de la tierra, las formas de producción, los niveles de productividad, el acceso al mercado, etc.

C. Adecuación de tierras. En nuestro país predomina la utilización extensiva de la tierra, situación que de hecho contribuye al deterioro acelerado de la misma, que se manifiesta en una profundización de la erosión, en la utilización para cultivos de tierras con vocación agroforestal, en la no utilización de técnicas que contribuyan a la conservación de los suelos, en la no utilización de tierras con vocación agropecuaria, en una utilización mínima en relación a la tierra con potencial de riego, etc.

La adecuación de tierras se constituye en un factor importante para crear las condiciones que posibiliten un eficiente uso del recurso. Para tal efecto deben desarrollarse las siguientes actividades.

- Fomento de proyectos de irrigación y manejo
- Fomento de una mejor utilización y manejo de recursos naturales: combate a la erosión, conservación y rescate.
- Política de manejo de aguas subterráneas y del recurso hídrico

Aunque de hecho la adecuación de tierras debe contemplar toda la tierra con potencial productivo, especial importancia debe tener la adecuación de las tierras transferidas en el marco de los acuerdos de paz, a tenedores y ex-combatientes del FMLN y la Fuerza Armada; ya que debido a que se encuentran ubicadas fundamentalmente en zonas ex-conflictivas, durante mucho tiempo se han encontrado en desuso, situación por la cual en la actualidad es utilizable

unicamente una pequeña porción de las mismas. Se requiere entonces de una readecuación de dichas tierras para poder ponerlas a producir eficientemente.

D. Uso de la tierra: Uso Real y Potencial del Suelo.

Segun estudios realizados (Montoya, 1991. p.13), el uso real y potencial del suelo para el año 1987/88, tenía las siguientes características:

"En primer lugar, que unicamente contamos con casi el 90% del suelo para satisfacer nuestras necesidades agropecuarias y forestales, esto es, que la tierra no apta para tales fines asciende al 10.3% del total.

En segundo lugar, que las tierras forestales se han visto reducidas sólo el 11.8%, cuando deberían ocupar el 25.3% del total de nuestro territorio, lo cual ... implica un uso indebido del suelo.

En tercer lugar, que un 22.45% del total de la tierra con vocación agropecuaria ó forestal no ha sido utilizada, lo cual implica que se ha hecho un uso ineficiente y/o inadecuado del suelo.

En cuarto lugar, que la superficie ocupada con fines ganaderos ha rebasado en 4.1% su uso potencial, esto es, que la superficie cubierta por pastos asciende al 27.3% del total del suelo, cuando su uso potencial máximo no debería rebasar el 23.2% de la superficie total, ello indica que se está haciendo un uso indebido y/o ineficiente del suelo.

En quinto lugar que la superficie dedicada a la agricultura apenas asciende a un 28.2% cuando debería ser 41.2% del total del suelo, tal déficit unido al que presentan las tierras forestales explican la proporción elevadísima de tierra reportada bajo la categoría de "uso no agrícola": 32.7% de la superficie total.

En sexto lugar, ... debido a la inexistencia de investigaciones - los organismos estatales no las hacen - no se sabe si la superficie que se reporta ocupada en la agricultura y en la ganadería está siendo usada debidamente, esto es, de acuerdo a su vocación ó a su uso potencial, aunque sabido es que mucho del cultivo de granos básicos se realiza en tierras no aptas para fines agrícolas".

En función de lo anterior, se debe **fomentar el uso de la tierra sub y no utilizada**: debido a la estrechez del territorio así como del área agrícola total; es necesario un uso mas racional de la tierra, el cual pasa por mejorar su utilización, tanto en el área que de alguna manera ya está siendo utilizada para fines agropecuarios como aquella que se encuentra totalmente ociosa.

En ese sentido por una parte se tiene un área subutilizada, que es la reportada como pastos naturales, lo que está indicando un uso extensivo de la tierra para fines ganaderos lo cual tendría que

fomentarse su utilización en forma mas eficiente; por otra parte también se reporta un área totalmente ociosa y que fundamentalmente se encuentra en el sector no reformado; esto podría solventarse a partir de la aplicación del código agrario por no utilización de tierras.

Es de suma importancia, la superación de las prácticas agrícolas que deterioran el medio ambiente, entre las cuales se encuentran:

- La deforestación
- El uso inadecuado del riego
- El uso intensivo de insumos químicos
- La sobreexplotación de la tierra
- La quema
- La practica del monocultivo (no rotación del cultivos).

4.2 Consolidación de los Nuevos Agentes

Este es otro elemento fundamental para el desarrollo de la presente propuesta, ya que se está considerando la potenciación de aquellos agentes económicos que se han visto marginados en su acceso no sólo a la tierra sino también de los otros aspectos que tienen que ver con su potenciación.

El objetivo fundamental es la consolidación empresarial de los nuevos agentes económicos de manera que logren insertarse eficientemente en el mercado, tanto nacional/regional como el internacional.

Tal consolidación, debe desarrollarse en dos niveles: a nivel interno y a nivel externo. Se plantean estos dos niveles debido a que las condiciones externas existentes no han sido favorables, sino mas bien adversas; pero algunos de estos agentes, por diferentes razones, no han sabido aprovechar ciertas posibilidades debido a la falta de consolidación interna.

Además, estos dos niveles son complementarios: sin una adecuada consolidación interna, difícilmente pueden aprovecharse en forma eficiente ciertos cambios que puedan desarrollarse en las estructuras de mercado; pero también, sin cambios en las estructuras de mercado, los esfuerzos de consolidación empresarial a nivel de las estructuras productivas, se quedarían cortos para convertir a estos agentes en sujetos de desarrollo.

A. A nivel interno, los nuevos agentes deben de consolidarse en los siguientes aspectos:

A.1 Organización de la producción.

En este aspecto se plantea la revisión de las formas de organización de la producción que se desarrollan a nivel de los sectores mencionados; mas que todo lo que tiene que ver con las formas que asume la producción en las cooperativas y en los

asentamientos surgidos a raíz de los acuerdos; el objetivo por lo tanto sería buscar aquellas formas de organización de la producción que no sólo mejoren la parte productiva sino también los niveles de participación de los que se involucran individualmente; a fin de lograr que los resultados de la gestión productiva se traduzcan en mejoras en las condiciones de vida de los participantes.

Esto de hecho está relacionado con las formas de organización que se asuman y desarrollen a nivel de otros factores que tienen que ver con la producción como :

A.2 La comercialización

A.3 La administración

A.4 Las finanzas

A.5 La función social

B. A nivel externo, los nuevos agentes deben de organizarse en función de las siguientes actividades:

B.1 Organización de los nuevos agentes productores

La tradición organizativa de los productores vinculados al sector social de la producción, ha sido mas de tendencia político-reivindicativa que de asumir concretamente tareas relacionadas con su propio desarrollo. Sin embargo, en lo que a actividades económicas compete, si bien en alguna medida se han dado algunos pasos, todavía lo que se ha hecho es muy poco.

"Nos encontramos en la actualidad ante la presencia del fenómeno de la transferencia de tierras a tenedores y excombatientes, ante un plan de reconstrucción cuyos impactos pueden ser determinantes en el futuro, ante la presencia de nuevos agentes económicos en las distintas zonas del país, ante experiencias importantes de autogestión, ante la conformación de estructuras cooperativas de producción y servicio a los productores, ante un marco de cooperación internacional que en el corto y mediano plazo puede ayudar a la reestructuración de las economías regionales, ante una organización social y política de gran incidencia en los proyectos de desarrollo, etc."

En ese sentido la importancia que reviste la organización de los productores en este planteamiento es porque de hecho la única forma en que los productores pueden superar el estado de marginación en que se han encontrado es asumiendo activamente algunos aspectos relacionados con la producción que realizan.

B.1.1 Organización horizontal (regional); entendida como la articulación de los productores en una determinada zona o región.

B.1.2 Organización vertical (de segundo grado); servicios, comercialización, procesamiento, asistencia técnica, tierra, etc.

Quizás el elemento mas importante en estos momentos es el desarrollo de la organización de los productores para lograr el montaje de empresas de almacenamiento y comercialización, principalmente de granos básicos; esto les permitirá en alguna medida disminuir la dependencia con respecto a los intermediarios tradicionales cuyo efecto negativo se traduce en precios bajos para sus productos. Así mismo es necesario retomar el caso de la compra de los insumos que necesitan los productores, para que no siga siendo manejado a nivel de productores individuales.

En lo referido a los productos tradicionales, otro elemento a priorizar es el acceso de organizaciones de productores a instancias de procesamiento de estos rubros, ya sean beneficios ó ingenios y su respectiva comercialización, tanto nacional como internacional.

Lo anterior deberá establecerse a nivel de departamentos, zonas ó regiones; lo cual implicaría la conformación de Consejos Departamentales de Desarrollo, como máxima expresión de la articulación regional; en la cual puede participar además, los productores privados tradicionales, las ONG's vinculadas al desarrollo agrario, y también las expresiones territoriales del sector público.

B.2 Integración regional a nivel campesino. De hecho, la viabilidad de la economía salvadoreña es únicamente posible en el marco de la integración de la región centroamericana, lo cual desde luego incluye al sector agropecuario. En la actualidad, en el marco de las políticas neoliberales, existe una fuerte tendencia a la integración regional.

En este marco y tomando en cuenta las debilidades del proceso de integración centroamericana durante la década de los 60's. se hace necesario que las mismas organizaciones campesinas peleen y ganen los espacios de participación en las decisiones que en estos momentos se están tomando a nivel regional y que tienen que ver con la potenciación y el desarrollo del sector.

4.3 Modernización productiva del sector agropecuario

4.3.1 Reestructuración/modernización de la producción para el mercado interno.

A. Política de granos básicos

Los granos básicos en El Salvador son producidos en su mayor parte por pequeños productores, siguiéndoles en menor importancia los medianos y grandes productores. Estos pequeños productores se encuentran sometidos a formas de producción que les son impuestas a a una estructura de mercado caracterizada por un alto grado de

intermediación que se traduce en una diferencia significativa entre los precios al productor y los precios al consumidor.

De acuerdo a estudios realizados (Pleitez, 1991, p. 66), para el año 1990.91, los márgenes brutos de comercialización fueron:

Para el maíz, de 29.63%, lo que significa que el productor recibió únicamente el 71.37% del precio pagado por el consumidor.

En el maicillo, el margen de comercialización es del 33.16% por lo que el productor recibe sólo el 66.84%.

En lo que respecta al frijol, el productor se queda con el 61.08%, y en manos de los intermediarios el 38.92%.

En el caso del arroz, el productor se queda únicamente con el 36.79%, mientras que el margen de comercialización es del 63.21%.

La situación planteada anteriormente, se traduce en irrentabilidad de los granos básicos para los pequeños productores, que se explica en dos niveles: se encuentran sometidos a una estructura de costos sumamente elevada como resultado de la forma de producción a la que se les ha sometido; y además se ven sometidos a una estructura de comercialización que no les es nada favorable.

Para estimular la producción de granos básicos se desarrollarán las siguientes políticas:

A.1 Fortalecimiento de las estructuras organizativas campesinas.

Dado que los granos básicos son producidos fundamentalmente por pequeños y medianos productores individuales, se hace imprescindible el fomento de su organización en estructuras ya sea cooperativas, asociativas ó comunales en función del almacenamiento y comercialización de la producción generada.

A.2 Precios y comercialización interna

-Para asegurar un clima de competencia real, es necesario eliminar las distorsiones del mercado. El mercado de granos básicos tiene como fundamental distorsión una estructura de intermediación que establece diferencias muy significativas entre los precios al productor y los precios al consumidor; que se concretiza por la existencia de transportistas, mayoristas y minoristas. En tal sentido, las acciones estarán orientadas al establecimiento de normas legales antimonopólicas, el financiamiento para inversión tanto en la fase de producción, almacenamiento y comercialización; diseñar sistemas de investigación, extensión y capacitación en los diferentes mercados; así como también en la inversión en infraestructura (carreteras, caminos, etc.) por parte del Estado.

El funcionamiento eficiente del mercado de granos básicos, pasa por la transferencia de la infraestructura de almacenamiento y secado

del IRA y el BFA, a manos de los productores directos. Cada planta y centro de acopio puede operar como una empresa totalmente independiente, cuyos accionistas deben ser los productores agropecuarios. Estas empresas pueden articularse al comercio regional.

-Debe crearse el Sistema de Información de Precios que consistirá en un programa de recopilación y difusión de datos. Desarrollar mecanismos de información de precios que lleguen a los productores directos y a los centros de acopio y comercialización manejados por organizaciones de productores.

-Dado que los precios internacionales de los granos básicos son muy variables, pero además y fundamentalmente, las diferencias tecnológicas con que se produce en el exterior y el alto nivel de subsidios que los gobiernos de los países desarrollados otorgan a sus productores de granos básicos, genera un nivel de desigualdad y despotrección a nuestros pequeños productores.

Para contrarrestar tal situación, se hace necesario la utilización del mecanismo de banda de precios estableciendo un arancel que compense la asimetría existente con respecto al mercado externo, de manera que se reduzcan los efectos adversos de dicho mercado.

-Con respecto a la armonización de la política de precios a nivel centroamericano en el marco del proceso de integración; esta deberá incluir el establecimiento de un arancel interno por parte de cada país, con el objetivo de evitar que se operen movimientos drásticos de granos a nivel de la región (ya sea desabasteciendo un país en detrimento de los consumidores, o inundándolo en detrimento de los productores) que generen situaciones de desestabilización al interior de los países miembros.

A.3 Política de investigación, transferencia de tecnología y asistencia técnica.

Desarrollo de investigaciones tecnológicas que fomenten el desarrollo de sistemas productivos distintos en términos de potenciar un nuevo tipo de desarrollo (donde uno de los elementos lo constituye el uso orgánico de insumos). Lo anterior implica la reestructuración y reorientación de la política del CENTA.

A.4 Política crediticia.

Creación de líneas de crédito para proyectos de inversión para desarrollar las capacidades de almacenamiento y comercialización de organizaciones de productores.

Fomento de proyectos de inversión orientados a que organizaciones de productores manejen la etapa de procesamiento de los granos básicos. Esto comprendería la capacitación, la asistencia técnica y el crédito

Esta política crediticia deberá estar enmarcada en una línea de fomento real a los pequeños productores siendo por lo tanto de carácter preferencial en lo que respecta a tasas de interés, plazos, garantías, oportunidades, etc.

A.5 Política de diversificación agrícola

Promoción de la diversificación agrícola, principalmente en cultivos de ladera, que conlleven prácticas de conservación de suelos. Las experiencias actuales exitosas de diversificación en finca, son a partir de combinaciones de granos básicos, cítricos y piña.

Combate a las prácticas destructivas de la tierra, principalmente con campañas intensivas orientadas principalmente a pequeños productores que cultivan en laderas.

4.3.2 Reestructuración/modernización productiva de la producción para el mercado externo.

A. Política del Café

Dada la tendencia del precio en el mercado internacional del café, las diferentes políticas estarán orientadas a la reestructuración del parque cafetero en función de fomentar la producción de café orgánico en los niveles de altura mas recomendable (arriba de los 700 mts.); alternativa que permitiría una inserción mas favorable en el mercado internacional.

A.1 Política de Producción

- Desarrollo de investigaciones sobre posibilidades de generalizar el cultivo de café orgánico.

Promoción de la siembra de café, principalmente en los niveles de altura mas recomendables.

- Promoción de cultivo de variedades maderables en las fincas cafetaleras.

- Revisión de los cánones de transformación del café para que no vaya en perjuicio de los pequeños y medianos productores que no poseen beneficios

A.2 Política de comercialización

A.3 Política crediticia

B. Política de la Caña

B.1 Privatización de los ingenios estatales y su traspaso a los productores directos.

Actualmente en el país del total de ingenios existentes, seis son propiedad del estado, y el resto constituyen ingenios privados. Estos ingenios posiblemente serán privatizados.

El logro de una mayor transparencia en el mercado de la caña, pasa por la transferencia de la infraestructura agroindustrial (ingenios) en proceso de privatización por parte del Estado, a los productores directos: cooperativas, pequeños y medianos productores cañeros. Esto es así, porque se estará posibilitando que la transferencia de estos activos supere la brecha existente en la actualidad entre la fase agrícola y fase agroindustrial.

Este traspaso se puede efectuar bajo las modalidades de venta de acciones a los trabajadores y venta de acciones a los productores, específicamente cooperativas y pequeños y medianos productores individuales.

Desde luego que con este traslado, estos ingenios deberán manejarse con criterios de eficiencia empresarial para que puedan competir con el resto de ingenios privados.

B.2 Política de producción

- Promoción de siembra de caña de mayor calidad.
- Reglamentación sobre la tierra apta para la siembra de caña.
- Promoción de sistemas orgánicos

B.3 Política crediticia

Asegurar el financiamiento necesario para los productores en sus diferentes fases: agrícola y agroindustrial.

B.4 Investigación tecnológica y asistencia técnica.

Asistencia técnica e investigación tecnológica en las fases agrícola y agroindustrial.

B.5 Precios y comercialización interna

- Contratos de entrega futura
- Política de precios para el azúcar
- Distribución de la cuota americana.

C. Política Algodonera

HACIA UNA ESTRATEGIA DE DESARROLLO PARA EL SECTOR AGRARIO

INTRODUCCION

El modelo de acumulación que ha prevalecido en el sector agrario salvadoreño (como en toda la estructura económica del país), se ha caracterizado por ser concentrador y excluyente, así como depredador de los limitados recursos naturales con que cuenta; todo ello con el apoyo decidido por parte del Estado. Lo anterior se ha traducido en una producción orientada al mercado externo (productos tradicionales de exportación), en la profundización de los niveles de pobreza, desempleo y una destrucción casi total de los recursos naturales.

Ante tal situación, nos planteamos la elaboración de una estrategia de desarrollo para el sector agropecuario, que se fundamente sobre bases diferentes, y cuya razón de ser es la de iniciar un proceso real de desarrollo en el sector agropecuario. Esta estrategia es la que se pretende esbozar a continuación.

En primer lugar se definen los planteamientos globales ó los "principios rectores" que definen los rasgos fundamentales que guían nuestro planteamiento estratégico.

A continuación se plantean los objetivos que se persiguen con dicha estrategia.

En seguida, se establece una aproximación hacia la definición de las potencialidades productivas con que cuenta el sector agropecuario y sujetos económicos que se constituyen como los protagonistas fundamentales en la construcción de ese nuevo tipo de desarrollo.

A partir de lo anterior, se establecen las áreas que se deben priorizar.

Y finalmente se establecen un conjunto de lineamientos estratégicos a partir de la ejecución de los cuales se estarían creando condiciones para iniciar un nuevo estilo de desarrollo en el sector agropecuario.

0. LOS PRINCIPIOS RECTORES

a. La producción del sector agropecuario debe estar en última instancia orientada a la satisfacción de las necesidades humanas. Esto significa "una orientación prioritaria de la estructura económica hacia la producción de bienes y servicios para el consumo interno".

Lo anterior implica una revalorización de la importancia que tiene la producción de bienes fundamentales para el consumo humano y la seguridad alimentaria de la sociedad en su conjunto.

- Fomento del cultivo del algodón para cubrir la demanda interna de la fibra, a fin de evitar importaciones con los consiguientes requerimientos de divisas.

- Regulación con respecto a las tierras aptas para este cultivo en función de la protección al medio ambiente.

4.4 Política Agroindustrial

A. Política de fomento de agroindustrias

A.1 Agroindustrialización del café

A.2 Agroindustrialización de la caña de azúcar y sus subproductos

Agroindustrialización de la caña, azúcar, melaza, alcohol, papel, cadenas agroindustriales de la caña.

A.3 Agroindustrialización del algodón

A.4 Agroindustrialización de los subproductos del marañón

Derivados del pseudo-fruto: jugos, vino, vinagre, tanino (derivado muy utilizado en la farmaceutica y química en general).

Derivados del bagazo del falso fruto: forraje para ganado bovino y porcino.

Derivados de la semilla: la almendra, la cual a su vez puede utilizarse como materia prima para la elaboración de confites (dulces) y repostería.

Derivados de la cáscara de la semilla triturada: anacardol (aceite industrial empleado en la elaboración de pintura anticorrosiva y de solución para frenos de vehículos automotores).

A.5 Agroindustrialización de los subproductos del coco.

Comida, bebida, aceite, medicinas, fibras, madera, techo, alfombras, muebles, combustible, alimento animal.

B. Desarrollo de investigaciones sobre posibilidades de agroindustrialización de los subproductos del café, caña.

C. Utilización plena y ampliación de plantas procesadoras de ciertos productos agropecuarios; hortalizas, productos del mar, etc.

D. Fomento de agroindustrias orientadas al procesamiento de subproductos de algunos rubros.

E. Política crediticia

F. Política de precios

4.5 Reorientación de la investigación y la asistencia técnica.

- Orientación de la investigación y la asistencia técnica en función de fomentar el cultivo de productos orgánicos.
- Cambio de los patrones tecnológicos
- Desarrollo de asistencia técnica institucional a los diversos tipos de productores mencionados anteriormente

4.6 Capacitación (que incluya gestión)

Este es un aspecto básico de cara al fortalecimiento empresarial de los nuevos agentes económicos. Su orientación básica debe sustentarse en fortalecer aquellos aspectos débiles de dichos agentes: organización productiva (en lo que respecta a los productos considerados en los ejes básicos de la estrategia, la diversificación productiva, la agroindustrialización, etc.), gestión administrativa, gestión de comercialización, gestión financiera y gestión social, en lo que a fortalecimiento interno se refiere.

Pero también a nivel externo, se deberá capacitar a los nuevos agentes de manera que en forma exitosa logren establecer los mecanismos adecuados para poder competir en una forma efectiva en el mercado.

Esta tarea, no es de competencia exclusiva del estado; pero de hecho deberán participar instancias gubernamentales, ONG's vinculadas al desarrollo del sector agropecuario, así como también los propios sujetos del desarrollo

4.7 Adecuación del sistema financiero y mejoramiento de la asignación de recursos. (Política crediticia)

-Fomentar el surgimiento de instancias financieras (bancos) propias de los productores y que financien sus actividades productivas.

-Dado que la actual estructura del sistema financiero formal, le imposibilita el acceso al crédito a los nuevos agentes, debido a su carácter concentrador y centralizador, es necesario fomentar la consolidación del sistema financiero popular, cuya base son las cooperativas (las cuales deben fomentar la desconcentración y la descentralización), así como otras instancias financieras de nuevo tipo. Se deberá fomentar la creación de cooperativas.

-Se deberá garantizar el acceso al crédito a los productores; ya sea a partir de las instancias financieras propias como de la banca de fomento tradicional.

-Se podrá considerar el otorgamiento de créditos subsidiados, cuando se trate de créditos otorgados para el desarrollo de proyectos de inversión.

4.8 Política de Diversificación Productiva

- Promoción de diversificación de cultivos, principalmente de aquellos que se orienten al mercado interno y que permitan sustituir importaciones, ej. hortalizas.

- Esto incluye asistencia técnica y desarrollo de una política de riego en las tierras aptas para ello.

4.9 Política Medio Ambiental (Agroforestal)

Es de suma importancia la superación de las prácticas agrícolas que deterioran el medio ambiente, entre las cuales se encuentran:

- El uso inadecuado del riego
- El uso intensivo de insumos químicos
- La sobreexplotación de la tierra

Pero desde luego, se trata de sustituir dichas prácticas por otras que estando en función de un desarrollo sostenible, además contribuyan en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural.

En función de lo anterior se plantean las siguientes políticas:

A.1 Política agroforestal: Desarrollo de un proceso de reforestación que tome en cuenta fundamentalmente los siguientes aspectos:

- Reforestación con árboles adecuados a los suelos; lo cual significa la no utilización del criterio del crecimiento rápido, ya que tal situación provoca otro tipo de desequilibrios (a manera de ejemplo, la Teca es una especie de crecimiento rápido, pero se caracteriza por un alto nivel de absorción de agua, lo que significa la reducción de su disponibilidad para otros usos agrícolas)
- Reforestación con el criterio de que el bosque se constituye en una fuente de recursos, específicamente alimentos, medicinas, forrajes, etc.

A.2 Política de riego

- Promover el uso del micro riego, que permitiría un uso mas eficiente del agua, así como la innecesaria salinización que se traduce en infertilidad del suelo.

A.3 Desestimular la utilización de insumos químicos, que provocan la contaminación (del agua, de los alimentos, etc.)

- Prohibición de insumos prohibidos en otros países.
- Fomento de la utilización de insumos orgánicos

A.4 Política de saneamiento de aguas

A.5 Disminución de la sobreexplotación de las parcelas.

-Mejor explotación de los recursos forestales: alimentación, medicina, etc.

-Fomento de la pesca artesanal

A.6 Política de desarrollo de la pequeña (agro)industria rural vinculada a la agricultura.

-Producción de insumos orgánicos

-Producción de herramientas de uso agrícola

-Manejo de cuencas hidrográficas.

4.10 Política Macroeconómica

-Política cambiaria. Mantenimiento de un tipo de cambio estable y no sobrevaluado.

-Política monetaria. La necesidad de fomentar el desarrollo del sector agropecuario no debe forzar en ningún momento una expansión financiera interna mas alla de ciertos límites tolerables, es decir que no se traduzcan en crecimientos inflacionarios inmanejables. Pero tampoco puede aceptarse una rigidez a ultranza que imposibilite flexibilidad ante las necesidades financieras que requiere el proceso de desarrollo.

-Política de precios. Liberalización de precios en un marco de regulación de prácticas monopólicas y especulativas, fundamentalmente las relacionadas con actividades productivas.

-Política fiscal. Mayor eficacia y racionalización del gasto público, pero que no signifique el sacrificio del desarrollo. Si el Estado, elimina el gasto en actividades que promueven el desarrollo productivo, este desde luego se estanca.

-Política comercial/arancelaria. Apertura comercial que no atente contra las posibilidades de desarrollo interno.

4.11 Reorientación del proceso de privatización en función de la democratización de los activos.

- Posibilitar el acceso de los activos de la agroindustria del café, la caña de azúcar a los cultivadores directos.

- Eliminar la diferenciación existente de los productores a nivel de la fase agrícola y la fase agroindustrial, que en la actualidad se traduce en una diferenciación en la apropiación de utilidades.

4.12 Reestructuración Institucional. El Papel del Estado

En cuanto a la institucionalidad estatal, esto está relacionado con la concepción del estado que se considera necesario para impulsar una estrategia de desarrollo con las características aquí apuntadas. No se está pensando por lo tanto en una concepción de estado como la que prevalece en los planteamientos neoliberales; ni tampoco en un estado proteccionista en extremo y sobredimensionado.

El estado que se requiere para llevar adelante este proyecto tiene que caracterizarse por ser promotor del desarrollo; es decir asumir con responsabilidad y con participación directa a través de las distintas instituciones el promover ramas y agentes económicos con potencialidades de desarrollo.

Esta promoción pasa necesariamente por reconocer que existen agentes que hay que potenciar, no para que se sigan reproduciendo en la sobrevivencia, sino para que despeguen de esa situación hacia una que les garantice el desarrollo propio y consecuentemente contribuyan al desarrollo agrario.

Un estado promotor del desarrollo necesita una institucionalidad orientada a tal fin, así como una participación activa de las organizaciones de productores donde sea necesario. Como base para el desarrollo de una reestructuración institucional se tiene que partir de revisar la legislación existente para el sector, a fin de mejorar las leyes que existen y generar nuevas en los casos que sea necesario; por otro lado se tiene que pensar en una adecuación de las instituciones relacionadas con el sector, así como desarrollar procesos de coordinación entre las diferentes instituciones.

En estos momentos un planteamiento inicial de instituciones que hay que revisar, modificar y en algunos casos potenciar son las siguientes:

- Ministerio de Agricultura y Ganadería
- Institucionalidad de la Reforma Agraria
- Departamento de Asociaciones Agropecuarias
- CENTA
- Banco de Fomento Agropecuario

No debe entenderse desde luego que la producción para exportación deja de tener importancia, mas bien se constituye en un pilar decisivo en la contribución de la satisfacción de las necesidades.

b. Debe promover el crecimiento y la acumulación. Sin crecimiento y acumulación, la satisfacción de las necesidades se estanca, y por lo tanto es imposible hablar de desarrollo.

En tal sentido, la agroindustrialización se convierte en un eje fundamental pero no exclusivo, ya que también es necesario el incremento de la producción y de la productividad en las actividades agropecuarias, lo cual exige su mejoramiento tecnológico.

El sector agropecuario además, debe de modificar su papel en términos de sometimiento al sector industrial, para que este acumule.

c. Debe promover la equidad, lo cual exige un papel protagónico aunque no exclusivo de los nuevos agentes económicos.

d. Por lo tanto debe tener un carácter participativo e incluyente; lo que implica una opción prioritaria por los sectores tradicionalmente marginados y su participación en la toma de decisiones.

e. Tiene que ser sostenible, es decir que no entre en contradicción con la naturaleza; y eso implica necesariamente un cambio de los patrones tecnológicos.

f. Por tanto debe haber modificación en la participación del Estado.

1. LOS OBJETIVOS BASICOS.

En general, se pretende iniciar un proceso sostenido de **reconversión (integral) del sector agropecuario**, cuyo fundamento se encuentra en la **transformación progresiva** del sector, a partir de los principios planteados anteriormente. Los objetivos básicos de la estrategia son:

a. Crear condiciones para que el sector tenga capacidad de acumulación.

b. Lograr que el sector agropecuario genere empleo permanente para la mayoría de la población que habita en el sector rural.

c. Propiciar el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural.

d. Garantizar la seguridad alimentaria

e. Desarrollar la producción agropecuaria en un marco que garantice la sostenibilidad.

2. POTENCIALIDADES PRODUCTIVAS Y SUJETOS ECONOMICOS

El intento por iniciar un proceso que en forma gradual vaya concretando los objetivos propuestos necesita de una determinación clara de las capacidades productivas potenciales con que cuenta el sector agropecuario y los agentes que están en mejores condiciones para desarrollar esos potenciales de producción.

Para determinar las capacidades productivas utilizaremos los criterios siguientes:

- a. posibilidades de recuperación inmediata,
- b. satisfacción de mercado interno y externo,
- c. capacidad de generación de empleo e ingresos,
- d. capacidad de generación de divisas,
- e. posibilidad de articulación a cadenas productivas,
- f. sustitución de importaciones.

2.1-Los Ejes de la Estrategia.

En función de lo anterior, nuestro planteamiento de desarrollo agropecuario, estará fundamentado en tres ejes básicos:

- a. Producción para el mercado interno.
- b. Producción para el mercado externo.
- c. Agroindustrialización de la producción agropecuaria.

La producción para el mercado interno, constituye en el corto plazo, uno de los ejes fundamentales. Esta determinación obedece fundamentalmente a que:

- a. Tiene una importancia económica fundamental, en términos de la población y tierra involucrada y en la seguridad alimentaria del país.
- b. A pesar de lo anterior, ha sido la producción que ha estado históricamente desatendida, siendo notoria la ausencia de políticas económicas que la fomenten; y aun mas, como sucede en la actualidad con el modelo neoliberal, la política económica mas bien genera efectos adversos para esta producción.
- c. La producción para el mercado interno ha sido responsabilidad mayoritariamente de los sectores que en la actualidad se encuentran inmersos en la mas profunda pobreza.
- d. Por otra parte tiene posibilidades de generar una dinámica que potencie a los sectores vinculados a ella.

e. Además, este sector tiene en el corto, mediano y largo plazo una importancia estratégica, en tanto que, dada la inestabilidad e incertidumbre futura de los productos tradicionales de exportación; este sector tiene la potencialidad de generar estabilidad hacia el futuro.

La producción para el mercado externo constituye en el corto plazo el otro eje de la estrategia, debido a las siguientes razones:

a. Constituye el eje tradicional sobre el cual se ha basado la economía salvadoreña, particularmente en el cultivo del café, lo cual implica que aun cuando sus posibilidades futuras son sumamente inciertas; la estructura agropecuaria del país está montada sobre la base de estos productos; y por lo tanto no puede ser sustituida en el corto plazo.

b. Las adversas posibilidades futuras para este sector en el mercado internacional, no significan que no pueda constituirse en un apoyo importante para el desarrollo del sector agropecuario, tanto en términos de la generación de divisas, como en su articulación en el mediano plazo a un proceso de modernización del sector agropecuario a través del establecimiento de cadenas productivas en el sector. Para lograr lo anterior se hace necesario realizar una readecuación productiva de esa base.

El tercer eje de nuestra estrategia de desarrollo agropecuario lo constituye **la agroindustrialización de la producción agropecuaria**. En el mediano y largo plazo, este se constituirá en el eje fundamental del desarrollo agropecuario. Algunos de los criterios son:

a. Tiene como base el establecimiento de cadenas productivas que permitan una mayor diversificación del procesamiento y utilización de la producción agropecuaria.

b. Puede convertirse en el principal receptor de lo que en el corto plazo constituye la producción para el mercado interno y la producción para el mercado externo. Por lo tanto en el mediano y largo plazo, deberá desaparecer la dicotomía entre producción para el mercado interno y producción para el mercado externo, ya que su destino sería precisamente la agroindustrialización (al menos de aquellos productos que sean susceptibles de entrar en ese proceso), lo cual los vuelve complementarios.

c. Puede contribuir significativamente a la mayor generación de valor agregado.

d. Puede permitir una mejor inserción en el mercado interregional.

e. Es factible de una mayor articulación con otros sectores.

f. Potencialmente puede realizar una mayor uso de recursos locales.

- g. Genera la posibilidad de sustitución de importaciones.
- h. Su contribución en la generación de empleo
- i. Tiene además un potencial generador de divisas

Como consecuencia, sería este tercer eje el que generaría una producción que se oriente al mercado nacional/regional y mundial.

Lo anterior exige un esfuerzo importante en términos de desarrollar la infraestructura productiva que permita un mayor procesamiento de la producción agropecuaria generada en el sector. Esto significa esfuerzos importantes en términos de inversión de capital, asistencia técnica y capacitación, información de mercados, infraestructura de comercialización, etc.

Desde luego que lo anterior no significa la desaparición de la producción agropecuaria orientada tanto para el mercado interno como para el mercado externo (en tanto no sea susceptible de ser agroindustrializada).

2.2- Los Sujetos Económicos.

A nivel de sujetos económicos, los sectores a quienes la propuesta pretende potenciar son los siguientes:

a) Los "nuevos" agentes económicos

- Pequeños y medianos productores tradicionales
- Parceleros del Decreto 207
- Cooperativas tradicionales
- Cooperativas de la reforma agraria: fase I y III
- Tierras de invasión
- Comunidades de repatriados
- Comunidades creadas a partir de la transferencia de tierras por los acuerdos de paz.
- Cooperativas de pescadores

El hecho es que estos agentes económicos involucran una gran parte de la población rural, así como una cantidad considerable de tierra; y son ellos los que realizan la mayor parte de la producción de granos básicos, también contribuyen a la producción de productos tradicionales de exportación, a la oferta interna de productos del mar y poseen la mayor parte del hato ganadero nacional.

Por otra parte, dado que estos productores han estado históricamente en condiciones adversas, han desarrollado estrategias de sobrevivencia que les ha permitido enfrentar tales condiciones, por lo que su voluntad por sobrevivir se convierte en una de sus virtudes fundamentales.

De manera que los denominamos los "nuevos agentes económicos"; no porque no hayan existido, sino que su participación productiva ha sido de forma marginal; de manera que con nuevas condiciones se estarían convirtiendo en agentes que contribuyan significativamente al desarrollo.

Desde luego que el hecho de que los nuevos agentes económicos se constituyan en los sujetos mas dinámicos para potenciar un nuevo desarrollo, no significa excluir en ningún momento el que los productores tradicionales privados no tengan capacidad de reestructurarse productivamente para contribuir decididamente a ese desarrollo.

b) El sector privado tradicional.

De hecho el gran sector privado tiene un papel importante en este proceso.

Este sector ha estado vinculado fundamentalmente a la agricultura comercial agroexportadora, y en tal sentido podemos agruparlos como:

- Productores de Café.
- Productores de Caña de azúcar
- Productores de Algodón

De hecho, estos productores han estado vinculados no solamente a las actividades agrícolas, sino también a las actividades de procesamiento agroindustrial y exportación.

Este sector, sin embargo, se ha visto afectado fundamentalmente por las tendencias adversas para los productores observadas en el comercio internacional de los productos mencionados.

De manera que, es necesaria una reconversión de las estructuras productivas de estos sectores, de manera que logren una mejor inserción en el mercado y por lo tanto se conviertan en sujetos impulsores importantes en el marco de un proceso real de desarrollo.

3. AREAS PRIORITARIAS

a. Producción para el mercado interno. En la producción para el mercado interno, especial prioridad deberán tener los granos básicos.

- Maíz
- Frijol
- Arroz
- Maicillo

Dos objetivos deben lograrse:

- Mejorar las condiciones de producción/acumulación de los productores.
- Asegurar la seguridad alimentaria.

Es necesario destacar que el mercado interno no debe visualizarse únicamente en términos de bienes primarios; sino también en función de la articulación de cadenas productivas intersectoriales, que vayan perfilando la potenciación del tercer eje considerado: la agroindustrialización de la producción agropecuaria..

Además, aún cuando existe una priorización de los productos mencionados, es necesario mencionar que existen otros productos importantes para el mercado interno tales como:

- Ganadería.
- Pesca
- Avicultura.
- Horticultura.

b. Producción para exportación. En este eje, se fomentarán en forma prioritaria los siguientes productos tradicionales de exportación.

- Café. Dada la importancia económica de este cultivo, y debido a que resulta sumamente difícil su sustitución en el corto plazo, tanto por la ausencia de alternativas como porque los productores que se dedican a su cultivo reaccionarán fundamentalmente en función de los precios internacionales.

De hecho, las perspectivas en el mercado internacional se constituyen en el principal problema para que el producto sea económicamente viable.

Objetivos:

- Buscar mejor inserción en el mercado internacional.
- Reestructurar la estructura productiva

- Caña de Azúcar. Este cultivo ha observado durante los últimos años un crecimiento en el área sembrada, debido por una parte a la crisis sufrida por el algodón; y por otra, a la política económica aplicada por el gobierno. En tal sentido, al igual que en el café, dadas las perspectivas en el mercado mundial, se hace necesario realizar una readecuación productiva de la caña de azúcar en función de los siguientes objetivos:

- Buscar una diversificación en el uso de dicho cultivo, a través del procesamiento agroindustrial de los subproductos de la caña.
- Generar una diversificación de la producción orientada al mercado interno.

- Algodón. En el caso del algodón, este prácticamente ha dejado de ser considerado como producto de exportación; y es mas, su cultivo no alcanza a cubrir ni siquiera los requerimientos nacionales de fibra y semilla. En ese sentido, se plantea la reactivación de este cultivo pero tomando en consideración los efectos que tiene en el medio ambiente y por lo tanto utilizando las tierras mas aptas para ello y por otro lado orientar la producción básicamente al mercado interno.

Aunque de hecho, los productos mencionados anteriormente son los prioritarios en el marco de esta estrategia; es necesario mencionar que existen otros productos que son susceptibles de orientar hacia el mercado internacional, entre los cuales se encuentran:

- Camarón.
- Marañón
- Coco
- Bálsamo.
- Ajonjolí.

c. Agroindustrialización de la producción agropecuaria. En este tercer eje, el planteamiento fundamental es desarrollar procesos agroindustriales en aquellos productos que permitan el establecimiento de cadenas productivas. En un primer momento se plantea el desarrollo de procesos agroindustriales en los siguientes rubros.

Caña
Algodón
Café
Marañón
Coco
Pesca
Bálsamo

4. LINEAMIENTOS GENERALES.

La modernización/ reconversión productiva del sector agropecuario, exige modificaciones sustanciales en los diferentes niveles que le competen a la actividad agropecuaria: desde organización de la producción hasta la realización de la misma en el mercado nacional/regional y/o externo.

En tal sentido, en forma prioritaria los nuevos agentes económicos, pero también los productores privados tradicionales deben de readecuarse a fin de lograr: