



Food and Agriculture
Organization of the
United Nations



COMPRAS INSTITUCIONALES DE GRANOS BÁSICOS A PEQUEÑOS PRODUCTORES

El caso de compras para el progreso
en El Salvador

Jorge M. Fonseca
Natalie Vergara
Victor Prada



Este documento se hace disponible sin ediciones adicionales a la versión presentada por sus autores.

Las denominaciones empleadas en este producto informativo y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, por parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), juicio alguno sobre la condición jurídica o nivel de desarrollo de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites. La mención de empresas o productos de fabricantes en particular, estén o no patentados, no implica que la FAO los apruebe o recomiende de preferencia a otros de naturaleza similar que no se mencionan.

Las opiniones expresadas en este producto informativo son las de su(s) autor(es), y no reflejan necesariamente los puntos de vista o políticas de la FAO.

© FAO, 2014

La FAO fomenta el uso, la reproducción y la difusión del material contenido en este producto informativo. Salvo que se indique lo contrario, se podrá copiar, descargar e imprimir el material con fines de estudio privado, investigación y docencia, o para su uso en productos o servicios no comerciales, siempre que se reconozca de forma adecuada a la FAO como la fuente y titular de los derechos de autor y que ello no implique en modo alguno que la FAO aprueba los puntos de vista, productos o servicios de los usuarios.

Todas las solicitudes relativas a la traducción y los derechos de adaptación así como a la reventa y otros derechos de uso comercial deberán dirigirse a www.fao.org/contact-us/licence-request o a copyright@fao.org. Los productos de información de la FAO están disponibles en el sitio web de la Organización (www.fao.org/publications) y pueden adquirirse mediante solicitud por correo electrónico a publications-sales@fao.org.

CONTENIDO

Contenido	i
Prefacio	ii
Agradecimientos	iv
Resumen ejecutivo	v
Executive Summary	viii
Acrónimos	xi
1. Introducción	1
1.1 Objetivo.....	1
1.2 Metodología	1
2. Antecedentes	2
2.1 Descripción general del país.....	2
2.2 Situación de los pequeños productores agrícolas.....	2
2.3 Marco estratégico para el desarrollo del sector agropecuario	3
2.4 Sector de granos básicos	7
3. P4P en El Salvador	12
3.1 Descripción general.....	12
3.2 Compras del PMA	16
3.3 Almacenamiento de granos	19
3.4 Sectores financiero y asegurador	20
3.5 Proveedores de insumos agrícolas.....	22
4. Descripción del mercado de granos y otros posibles compradores	23
4.1 Compradores públicos.....	23
4.2 Compradores privados	24
4.3 Estructura del mercado	25
5. Análisis del P4P en El Salvador	27
5.1 Impacto de P4P.....	27
5.2 Limitaciones observadas	33
5.3 Oportunidades relevantes.....	34
6. Guía a futuro: Sostenibilidad del sistema para los beneficiarios	36
6.1 De iniciativa piloto a situación preponderante	37
6.2 Estrategia para mejorar: Observaciones finales.....	38
Bibliografía	43
Anexos	45
Anexo 1: Lista de informantes principales del reporte	45
Anexo 2: Instituciones estatales que compran alimento vía licitación pública	46

PREFACIO

La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) bajo el objetivo estratégico de promover sistemas alimentarios inclusivos y eficientes, está interesada en analizar el rol de compradores institucionales en el desarrollo de sistemas de suministro de alimentos basados en pequeños productores.

Un comprador institucional se refiere a una entidad pública o privada con presencia en el mercado doméstico que compra una gran cantidad de productos agrícolas. Usualmente el término comprador institucional se utiliza para hacer referencia a instituciones públicas como colegios, reservas alimentarias, las fuerzas armadas, prisiones, hospitales y agencias de asistencia alimentaria. Típicamente estos compradores no están interesados en la generación de utilidades, sino que son impulsados por la necesidad de adquirir productos alimentarios para el consumo dentro de sus instituciones o para donaciones. Estos compradores generalmente deben seguir procedimientos de compras públicas que permiten poca flexibilidad en la negociación de contratos y la selección de proveedores.

Sin embargo, entidades del sector privado como colegios, hospitales y universidades también pueden constituir un comprador institucional. Las organizaciones privadas poseen un conjunto de necesidades y requerimientos diversos a aquellos de los de entidades públicas. Adicionalmente a la motivación por la generación de utilidades, los compradores institucionales del sector privado también son guiados por la demanda de sus clientes y la estructura del mercado donde operan. En general, los compradores institucionales pueden ofrecer oportunidades de mercado a largo plazo para los pequeños productores.

Para incrementar el conocimiento sobre el rol de las compras institucionales para facilitar la integración de pequeños productores en los mercados, la división de Infraestructura Rural y Agro-Industrias (AGS) de la FAO, en colaboración con el Programa Mundial de Alimentos (PMA) ha realizado una serie de estudios de caso. Compras para el Progreso (P4P por sus siglas en inglés) se identificó como el punto de entrada para analizar los modelos de compras institucionales.

El PMA es la organización de asistencia alimentaria más grande del mundo, suministrando alimentos para diversos programas sociales en países en vía de desarrollo. El piloto P4P se lanzó en el 2008 en 20 países con el propósito de aprovechar el poder de compras del PMA para apoyar la agricultura y el desarrollo de mercados locales.

Con el objetivo que los pequeños productores vendan sus excedentes de producción en mercados formales, P4P conecta la demanda de alimentos básicos del PMA con la experiencia técnica de un rango de organizaciones colaboradoras, para estimular la productividad de los pequeños productores y el mercadeo colectivo. P4P es un buen ejemplo de un esfuerzo institucional que vincula las necesidades de compra de una organización con políticas de desarrollo, por medio de la construcción de una iniciativa de apoyo que incrementa el volumen de alimentos básicos que se compran directamente a pequeños productores y/o pequeños negociantes.

El objetivo de los casos de estudio es analizar el rol de P4P dentro del marco de sistemas de suministro de alimentos para identificar ejemplos de otro tipo de modelos de compras institucionales con potencial para la integración de pequeños productores. A pesar del potencial reconocido de actores privados como compradores institucionales, el enfoque de este trabajo es principalmente el sector público.

La serie de casos incluye siete países: Ghana, El Salvador, Etiopía, Guatemala, Kenia, Ruanda y la República Unida de Tanzania. El análisis se basa en misiones de estudio que se llevaron a cabo entre Octubre 2012 y Febrero 2013 e información secundaria recolectada posteriormente.

El propósito de los casos no es proveer información actualizada sobre el progreso de P4P, sino analizar la experiencia de P4P en cada país, incluyendo la identificación de los principales desafíos y una valoración de su sostenibilidad, potencial para ampliar su impacto y replicación. Los casos constituyen documentos base para una publicación que compara P4P en diversos países con el programa de compras institucionales en Brasil. Esto con el fin de identificar lecciones aprendidas y ofrecer orientación normativa.

AGRADECIMIENTOS

Los autores desean expresar su inmensa gratitud al grupo de trabajo del PMA y de la FAO de El Salvador liderado por la representante Sra. Dorte Ellehammer por todo el apoyo organizativo y logístico que se proporcionó para asegurar el éxito de la misión exploratoria. Un agradecimiento muy especial a Hebert Lopez Coordinador P4P del país así como a Carlos Martínez, Jaime Hernández y el equipo de profesionales de P4P por el apoyo técnico y logístico antes y durante la misión.

Los autores también desean agradecer a todos los informantes clave y sus instituciones que aportaron valiosos datos e información para la elaboración del estudio, y que son indicados en el documento.

Reconocimiento y agradecimiento para Siobhan Kelly y Florence Tartanac, coordinadores de la FAO para P4P, así como a Eva Galvez Nogales, economista de la División de Agroindustria (AGS) por sus comentarios sobre los borradores iniciales.

RESUMEN EJECUTIVO

El presente estudio de caso busca analizar las posibilidades de integración de pequeños productores de granos básicos en mercados estructurados de El Salvador. La iniciativa compras para el progreso (P4P por sus siglas en inglés) del Programa Mundial de Alimentos (PMA) es el punto de entrada para el análisis. Se considera además el entorno global alrededor de los pequeños productores, incluyendo aspectos relevantes de producción y comercialización de maíz blanco y frijol, así como las políticas nacionales para promover el desarrollo del sector agropecuario.

El estudio aborda la hipótesis que el modelo de negocio de P4P puede ser adoptado por otros compradores institucionales para establecer relaciones comerciales con pequeños productores y por consiguiente, estos compradores eventualmente pueden tomar el papel del PMA en el mercado cuando la iniciativa P4P finalice. Todos los resultados, observaciones y comentarios fueron escritos utilizando la información que se obtuvo durante el primer trimestre del 2013.

El P4P en El Salvador

P4P es una iniciativa que involucra el sistema de compras del PMA y asistencia técnica para aumentar calidad de productos y estimular la comercialización, en colaboración con la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y Agricultura (FAO), el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) y otras Organizaciones no Gubernamentales (ONGs).

El objetivo de P4P en El Salvador, es crear un entorno en el que los pequeños agricultores de maíz y frijol puedan aumentar sus ingresos, y consecuentemente su nivel de seguridad alimentaria. Se asume que mediante un aumento de la producción, el mejoramiento en la calidad de los productos agrícolas y el fortalecimiento de las capacidades empresariales y comerciales es posible facilitar el acceso de pequeños productores a mercados formales.

En El Salvador las 19 organizaciones de productores (OPs) vinculadas al P4P a Enero del 2013 involucraban a 8,515 productores, de los cuales un 34 por ciento son mujeres. A la misma fecha, los contratos a productores P4P contabilizaron 4 906 toneladas, equivalente a un valor de US\$ 2.4 millones. Al primer cuatrimestre del 2012, alrededor de un 2 por ciento fueron compras de frijol, mientras que el restante 98 por ciento constituyeron compras de maíz blanco. Estos volúmenes fueron equivalentes a cerca del 50 por ciento de las ventas totales de las OPs. Cabe destacar que las compras del programa P4P representan la primera venta colectiva de todas las OPs involucradas (a excepción de Agrisal).

Entre los principales logros del P4P en El Salvador se destaca el aumento en la calidad de los granos producidos. Este es un aspecto relevante si se considera que muchos pequeños productores fallan constantemente en entregar productos bajo los estándares requeridos por los mercados estructurados. El logro se atribuye al acompañamiento técnico realizado en producción, tecnología poscosecha y manejo empresarial. Además, el programa ha facilitado personal capacitado a las OPs para realizar la evaluación de calidad e inocuidad de los productos. El PMA luego de utilizar la contratación directa y la licitación suave, actualmente ha expandido el uso de licitación abierta como modelo de contratación con todas las OPs. La contratación a plazo, no ha tenido la aceptación deseada, en gran medida debido a la alta fluctuación de precios.

Otros compradores institucionales de granos básicos

Los compradores institucionales con mayor demanda de productos alimenticios son el Ministerio de Educación (MINED) y el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG). El MINED ha acudido a la bolsa BOLPROS para realizar compras de alimentos, incluyendo harina de maíz y frijoles. El MAG se espera que también utilice este mecanismo, el cual constituye un medio viable para que los pequeños productores vendan sus productos. Otra institución pública, con constante adquisición de granos

básicos es la Corte Suprema de Justicia. Sin embargo, sus compras son realizadas a través de licitaciones públicas con mecanismos y condiciones difíciles de franquear por los pequeños productores.

A pesar de que varios compradores del sector privado están interesados en comprar directamente a OPs, hasta la fecha es muy poco lo que se ha avanzado en este aspecto. Empresas como MASECA, OMOA, DIANA, Wal-Mart y la Arrocería San Francisco han estado presentes en rondas de negociaciones con OPs, sin embargo, solamente una OP ha concretado una relación comercial estable. Los mayores retos en las negociaciones son relacionados con los volúmenes requeridos y el precio en el punto de entrega.

Otros comercializadores en gran escala, llámense intermediarios, “coyotes” o mayoristas de granos y/o productos alimenticios varios, abarcan gran parte de la actividad comercial de granos. La fortaleza de los intermediarios se basa en su facilidad para acompañar al productor durante el proceso productivo, la recolección del producto en finca y su capacidad de pago inmediato. Además, siendo El Salvador un país pequeño, les es posible cubrir áreas grandes de producción.

Observaciones generales

El Salvador, posee uno de los rendimientos de producción de granos más altos de Centro América. Sin embargo también posee los costos de producción más altos de la región, lo que de alguna forma explica que sea el país con el mayor volumen de importación de granos, particularmente de maíz blanco. Volumen que podría aumentar con el acuerdo de libre comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos de América conocido como CAFTA-DR. Los bajos precios internacionales y la importación clandestina, son factores adicionales que sugieren la necesidad de un mayor esfuerzo en maximizar la eficiencia de la producción y de logística poscosecha para que el país sea más competitivo en mercados globales

La iniciativa P4P en El Salvador muestra algunas evidencias de aumento de ingresos en los productores escogidos. Sin embargo, es aún prematuro determinar si estos productores podrán ser parte de un esquema de negocios sostenible con otros compradores a futuro. Varios factores hacen del actual sistema un modelo no consolidado y frágil. Los productores solo entregan el 25 por ciento de lo que producen a OPs, que venden al PMA la mitad de su volumen total. Además el aumento en la producción durante el acompañamiento de P4P, ha resultado en un mayor volumen de ventas pero no en más diversidad de compradores. De hecho, los productores continúan minimizando la importancia de las buenas relaciones comerciales en su avance económico. Esto sugiere que los productores aún requieren de mayor capacitación para desarrollar y construir relaciones comerciales.

Acceder a crédito es difícil para algunas OPs, en gran medida debido a la falta de actualización de registros legales y contables. En algunos casos el flujo de caja de las OPs se ha podido mantener debido al aporte de algunos miembros. Esto demuestra la solidez a nivel de miembros, pero evidencia necesidad de mayor estructura organizacional. Otros aspectos que confirman debilidad organizacional y la necesidad de mayor trabajo en capacitación de las organizaciones y empoderamiento de sus miembros son: i) la poca entrega de producto de miembros a las OPs ya mencionada anteriormente y ii) el pobre manejo de los fondos de garantía que fueron facilitados.

Recomendaciones

A nivel macro la primera recomendación emerge alrededor de la necesidad de convertir la producción y comercialización en procesos más eficientes y competitivos. En El Salvador, el alto costo de labores manuales es un factor que afecta la competitividad. La consolidación de centros de negocios y servicios de acopios, empaques y distribución, con el debido equipamiento para preparar

el grano es urgente. Además es necesario aumentar la capacidad de almacenamiento en finca y mejorar la eficiencia en procesos de secado y poscosecha.

El construir capacidades para desarrollar y fortalecer relaciones comerciales es una prioridad, tanto para P4P como para programas de gobierno que buscan fomentar la comercialización. Se espera que como resultado de consolidar asociaciones, fortalecer paquetes tecnológicos y mejorar la calidad general de los productos, aspectos depurados en el P4P, el volumen negociado y los retornos obtenidos aumenten. Sin embargo, el hecho de que las OPs han establecido pocas relaciones con nuevos compradores, sugiere que se requiere mayor trabajo en capacitación técnica de transferencia de tecnología a los productores y más énfasis en el desarrollo de capacidades empresariales. Adicionalmente vale la pena analizar la opción de involucrar a comerciantes e intermediarios como parte de una capacitación integral de actores.

La mejora en el manejo de riesgos aflora también en El Salvador como una amenaza constante que se requiere combatir. El clima está cambiando y por ende las formas de producir deben cambiar. No se pudo encontrar una nacional estrategia definida sobre como apoyar a los pequeños agricultores a solventar de manera sostenible los riesgos derivados por el clima. Políticas estatales deberían promover prácticas de conservación de suelos, de encauce y recolección de aguas y siembras mixtas. El fomento de diversidad de producción no es una meta directa del P4P, sin embargo, se debería de analizar si esto podría aportar a la sostenibilidad del modelo.

La modalidad de compras por contrato a plazo no es utilizada en El Salvador. Sin embargo, realizarlo podría contribuir a familiarizar a las OPs con el régimen comercial manejado por algunos compradores de gran escala (e.g. mayoristas y procesadores). Debido a que las compras a plazo requieren de solvencia de flujos de fondos, el apoyo del sistema bancario es esencial. El sistema bancario ya ha empezado a confiar en lo robusto que puede ser un programa con agricultores apoyados técnicamente, como es el caso de P4P. Entonces, en mira a un modelo sostenible se debe tener seguro el esquema de atención técnica, en otras palabras, quien y como se apoyará a los pequeños productores. Una recomendación es fortalecer la relación con los proveedores de insumos, puesto que los últimos pueden proporcionar tanto el paquete tecnológico como las facilidades financieras.

En El Salvador no han existido incumplimientos de contratos, algo que en parte se atribuye al rápido proceso en el pago a los productores. Sin embargo, el proceso de acopio por parte de los productores no fue tan expedito al inicio ya que hubo muchos rechazos y el productor debía incurrir en gastos por actividades adicionales de limpieza y re-clasificación. Preocupa el destino de producto rechazado, pues es muy posible que sea auto-consumido o vendido a otras fuentes. Se desprende entonces que el programa aún se puede ver beneficiado de mayor capacitación a nivel de miembros para reducir problemas de calidad/inocuidad, tales como micotoxinas, que surgen en las etapas finales de producción y durante el manejo poscosecha. El tener un monitoreo real de la calidad en campo podría también fortalecer el sistema.

La recomendación final es dirigir esfuerzos para desarrollar un mejor bloque de colaboración que permitan unificar los esfuerzos a través de los diferentes programas del gobierno y de la cooperación internacional. El actual es un momento propicio para fortalecer la colaboración entre organizaciones de las naciones unidas, con un gobierno que está definiendo nuevos planes que afectan las áreas rurales.

EXECUTIVE SUMMARY

This case study analyses the possibilities to integrate smallholders in structured grains markets in El Salvador. The initiative Purchase for Progress (P4P) is the starting point for the analysis. The case study also provides an analysis of the environment around smallholders including issues related to the production and commercialization of maize and beans, as well as national policies to promote the development of the agriculture sector.

The case study considers the hypothesis that the business model of P4P could be implemented by other institutional buyers to establish trading relations with smallholders, leading eventually to other buyers taking the role of WFP when the P4P initiative comes to an end. All the findings, observations and comments in this document were written based on the information gathered during the first semester of 2013.

Key features of the P4P programme in El Salvador

The P4P is an initiative that incorporates WFP's purchasing system and technical support to increase quality of products and enable trading in formal markets. WFP works in collaboration with the Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), the Inter American Institute for Cooperation in Agriculture (IICA) and other Non-Governmental Organizations (NGOs).

The objective of P4P in El Salvador is to promote an environment in which smallholders can increase their incomes and their food security. The premise of the initiative is that increased production, improvement in the quality of products and stronger business skills can enable smallholders to participate in formal markets.

In El Salvador 19 farmer organizations (FOs) working with P4P as of January 2013, grouped 8 515 producers, of which nearly 34 percent are women. As of the same date, WFP had purchased from FOs working with P4P 4 906 tonnes with an estimated value of US\$ 2.4 million. According to data available from the first quarter of 2012, nearly 2 percent of WFP's purchases constitute red (silk) beans purchases, whereas 98 percent are white corn purchases. Sales to WFP constitutes about half of the total sales of the FOs. The remaining sales are majorly directed to the private sector, middle men and wholesalers. It is worth noting that with exception of one FO, all producers sold in a collective manner for the first time through P4P.

One of the most relevant achievements of P4P in El Salvador is the high quality of the grains delivered by the FOs. This is considered a very significant achievement given the fact that most smallholders consistently fail to provide quality products to the most demanding and competitive markets. The high quality of the products has been attributed to the technical assistance provided by P4P. The training has included technology transfer in aspects of harvest, postharvest and business management. Additionally, the initiative has facilitated equipment to perform tests and determine product's compliance with safety and quality requirements. Open tendering is the prevalent procurement model used by WFP to purchase from FOs associated with P4P, after initially using direct purchases and soft tendering. Forward contracting is still not being used, FOs seem reluctant to fix a price in advance due to the high fluctuation of market prices.

Other large domestic buyers of staple crops

Institutional buyers with a large demand for food products in El Salvador include the Ministry of Education (MINED) given the needs to supply schools cafeterias, and recently the Ministry of Agriculture and Livestock (MAG), which runs programmes feeding target populations and selected communities. The MINED purchases through BOLPROS (Agricultural Commodity Exchange) and the MAG will probably also use the same mechanism, which constitutes a viable model to purchase from smallholders. Other institutions, such as the Supreme Court of Justice have a high demand for

staples. However purchases are performed through open competitive public tendering, which includes requirements that are hard to fulfil by smallholders.

Large private buyers are interested in procuring from small producers, however very few have consistently maintained business with FOs. Enterprises in the processing sector, such as MASECA, OMOA, DIANA, Wal-Mart, Arrocera San Francisco have attended several roundtables of negotiation with small producers but the impact has been minimal. The main obstacles to trade with smallholders are required volumes and price negotiation.

Other large scale traders, namely middlemen (known as “coyotes”) and wholesalers, have an active role in the local trading of grains. The strength of traders relies on the assistance provided to producers with production and post-harvest processes, the collection of produce at farm gate, their capacity pay cash upon delivery and their ability to cover various production areas.

Relevant findings

El Salvador has one of the highest yields of grains per area in the Central American region. However, the country also has the highest production costs for grains in the region, which in a way explains the large volumes of imports. The country imports the largest volume of white maize in the region, volume that could increase with the free trade agreement between Dominican Republic, Central America and the United States (CAFTA-DR). The low international prices for grains and the smuggling of product are other factors that suggest the need to enhance efficiency of production, postharvest handling and processing for the country to increase competitiveness in global markets.

There are some evidences suggesting that producers working with P4P have increased their incomes. However, it is still early to determine if the P4P model will open the door for smallholders to trade with a wider range of buyers, through sustainable business models. The P4P system is still not a consolidated and strong model. Producers only deliver to FOs 25 percent of their total production and FOs only sell half of their total volume to WFP. Additionally, the support of P4P to increase production has resulted in additional volumes of sales for smallholders, but not in diverse buyers. Also smallholders still do not perceive that sustained trading relations with large buyers that often do not pay the highest market price and cannot pay cash upon delivery, can contribute to their economic development.

Access to credit is difficult for some of the FOs, partially because lack of updated legal and accounting documentation. In some cases cash flow has been maintained thanks to a few members, demonstrating a need to promote business structure like in FOs. Other issues evidencing weakness in the system and the need to enhance FOs’ business skills are: i) the reticence of members to increase deliveries to FOs due to lack of trust in the FO management; ii) the failure to efficiently use the revolving funds that were initially facilitated.

Recommendations

The urgent need to provide adequate support to transform production and commercialization in more efficient processes should be the number one priority. In El Salvador, the cost of manual labour and input materials is a constraint for competitiveness. The creation of postharvest services centres (packing, processing and re-distribution), with appropriate equipment to prepare the grain is urgent. Additionally, it is important to increase storage capacity at farm level and improve the efficiency of drying and post-harvesting processes.

The development of capacities to solidify commercial relationships is a priority. Consolidating groups, improving technological packages and product quality, seems to be an appropriate strategy to increase commercialization volumes and returns. However, the fact that FOs have not been able to sell their products to other large buyers suggests that more work is still needed to increase producers

technical and business skills. It might be also useful to involve brokers and middlemen as part of an integral capacity building process.

More attention to climate risk management should also be a priority. Climate is changing and production techniques should adjust accordingly. A national strategy to support smallholders to manage climate risks does not seem to exist. National policies should drive the implementation of soil conservation techniques, water management and crop rotation. Increasing product diversity is not a direct objective of P4P, however it could be a strategy that contributes to a sustainable model.

Forward purchasing is not used in El Salvador. However, it might be an interesting alternative to explore with the FOs that are reaching “graduation” point or self-sustained level. This could prepare FOs in dealing with other buyers in the sector. To implement forward negotiations it will be important to work in partnerships with banks for the financial service provision and establish appropriate partners for input provision and technical assistance.

There have not been contract defaults in El Salvador, mainly as a result of fast payments to producers. However, initially there were some difficulties with the collection processes that caused project rejections and additional costs to producers. A main concern is the management of rejected products to ensure that it does not enter back in the market. Therefore, P4P could continue to work in supporting producers to produce for high quality grains. Much can still be done to reduce risks of incidence of micotoxins, including the use of technology, use of appropriate production and post-harvest practices, and increased monitoring and control.

Finally, there is a clear momentum for the UN agencies to work in El Salvador. The transformation of duties and the creation of new rural programs are paving a new route in which UN agencies can contribute significantly as one block of assistance. The definition of functions and budgets at this point should be well targeted, especially knowing that this has been one major reason for not working closely in the past.

ACRÓNIMOS

BANDESAL	Banco de Desarrollo de El Salvador
BCR	Banco Central de Reserva
BFA	Banco de Fomento Agropecuario
BID	Banco Interamericano De Desarrollo
CENTA	Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria y Forestal
CONAPLAN	Consejo Nacional de Planificación y Coordinación Económica
DIGESTYC	Dirección General de Estadística y Censos
ECAS	Empresas Asociativas Campesinas de El Salvador
FAO	Organización para la Agricultura y la Alimentación
FOMILENIO	Fondo del Milenio de El Salvador
FONATIERRAS	Fondo Nacional de Tierras
IICA	Instituto Interamericano De Cooperación para la Agricultura
INSAFOCOOP	Instituto Salvadoreño de Fomento Cooperativo
ISTA	Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
MINEC	Ministerio de Economía
MINED	Ministerio de Educación
ONG	Organización No Gubernamental
P4P	Proyecto Compras para el Progreso
PAF	Plan de Agricultura Familiar
PIB	Producto Interno Bruto
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para El Desarrollo
SAA	Secretaría de Asuntos Agrarios de El Salvador
SIECA	Sistema de Integración Económica
SICA	Sistema de Integración Centroamericano
SICAP	Sistema Centroamericano de Áreas Protegidas
Tm	Toneladas métricas

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Objetivo

El presente estudio de caso busca analizar las posibilidades de inserción de pequeños productores de granos básicos en mercados estructurados de El Salvador. El grado de inclusión de los pequeños productores, y la complejidad que esto conlleva, se analiza utilizando la iniciativa compras para el progreso (P4P por sus siglas en inglés) como modelo en la cual el PMA es el comprador institucional. Para el análisis se considera el entorno alrededor de la producción y comercialización de maíz blanco y frijol, incluyendo las políticas nacionales para promover el desarrollo del sector agropecuario, con particular énfasis en los pequeños productores.

El objetivo de la iniciativa P4P en El Salvador, es crear un entorno en el que los pequeños agricultores de maíz y frijol puedan aumentar sus ingresos, y consecuentemente su nivel de seguridad alimentaria. Se asume que mediante un aumento de la producción, el mejoramiento en la calidad de los productos agrícolas y el fortalecimiento de las capacidades empresariales y comerciales es posible facilitar el acceso de pequeños productores a mercados formales. En este informe se revisa el progreso realizado por la iniciativa P4P para analizar su impacto, sostenibilidad y potencial escalamiento.

El documento va más allá de P4P, analizando el mercado de compradores institucionales de alimentos básicos en El Salvador. En este sentido se pretende caracterizar a otros grandes compradores, tanto públicos como privados. El estudio aborda la pregunta de si el modelo de negocio de P4P puede ser adoptado por otros compradores institucionales para establecer relaciones comerciales con pequeños productores y si estos actores eventualmente pueden tomar el lugar del PMA en el mercado cuando de P4P finalice, o en la eventualidad que las posibilidades de vender al PMA se reduzcan.

Cabe anotar que este trabajo no persigue ser un documento íntegro que aborde en forma concluyente todo los aspectos relacionados a la situación de compras de granos básicos en El Salvador. Como tal, se espera que las observaciones, estimaciones y recomendaciones desprendidas del análisis, sirvan solamente como una guía con preguntas abiertas para futuros trabajos en la temática abordada.

1.2 Metodología

Con base en la hipótesis de que la iniciativa P4P puede ser un modelo que permita la vinculación de pequeños agricultores en mercados estructurados de una forma sostenible, se escogió la metodología de investigación por estudio de caso.

Los autores de este documento realizaron una actividad de inspección y observación para obtener datos cualitativos alrededor de la hipótesis planteada por medio de una visita al país durante siete días en Febrero 2013. Con la colaboración de la oficina del PMA en El Salvador, se realizó una serie de entrevistas a diferentes actores de las cadenas de valor del frijol y maíz. La lista de las principales personas informantes se encuentra en el Anexo 1. Se utilizó además fuentes de información secundaria que se listan en la bibliografía para apoyar las observaciones obtenidas en campo y construir una discusión analítica de la situación general de compras de granos en el país y en particular para los productores del P4P.

2. ANTECEDENTES

2.1 Descripción general del país

El Salvador es el país más pequeño de Centro América y el más densamente poblado en la América continental. Cuenta con una población de cerca de 6 millones de habitantes y se calcula que alrededor de 2.5 millones de salvadoreños viven en los Estados Unidos (Mora, 2013). Es un país altamente industrializado pero las desigualdades sociales, guerras civiles y desastres naturales han marcado su desarrollo en las últimas décadas.

La economía salvadoreña se viene recuperando de la contracción económica del 2009 a causa de la crisis financiera y económica mundial. En el 2012 el producto interno bruto (PIB) creció 1,6 por ciento y se pronostica que para el 2013 crecerá un 2,3 por ciento. Con respecto a la tasa de cambio efectiva real, se espera un fortalecimiento moderado en el periodo 2013-2017. La dolarización adoptada en el 2001 ha generado fuertes críticas, particularmente durante la crisis financiera de los Estados Unidos. Sin embargo, se desestima que este esquema sea revertido en los próximos años. En todo caso no es claro como este escenario puede afectar la comercialización de granos básicos.

El principal socio comercial de El Salvador es Estados Unidos, no obstante en los últimos años el país ha establecido una agenda comercial con otros países por medio de acuerdos preferenciales. El mercado común centroamericano y el Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos de América - CAFTA-DR son los acuerdos comerciales más importantes. Aunque también existen tratados con Colombia, Chile, República Dominicana, México, Panamá, el Taipei chino y la Unión Europea (Pelandra y Fuentes, 2011). Los efectos de los tratados comerciales, particularmente del CAFTA-DR, en la producción y comercialización granos básicos aún no se conocen a su totalidad, por lo tanto constituye un tema que debe ser analizado en mayor detalle para entender el impacto en los pequeños productores.

En El Salvador se ha presentado un gran flujo de emigración. Las principales causas para salir del país son la falta de oportunidades en las zonas rurales y la situación de inseguridad a causa de la guerra civil y la alta tasa de homicidio por las principales pandillas o "maras". El gran número de salvadoreños en los Estados Unidos ha causado un fuerte flujo de remesas hacia el país. En los últimos años el flujo de remesas ha rondado cerca del 16 por ciento PIB (Mora, 2013), lo cual equivale a más del 60 por ciento de las exportaciones.

2.2 Situación de los pequeños productores agrícolas

Los pequeños productores juegan un papel relevante en la producción de granos del país. Un área muy extensa de la producción agropecuaria de El Salvador se concentra en pequeñas superficies de explotación para el autoconsumo. De acuerdo al Censo Agropecuario del 2007-2008 los pequeños productores cultivan en una superficie donde el 65 por ciento de los terrenos se encuentran ubicados en zonas de al menos 15 por ciento de pendiente. Un dato que sugiere que una gran mayoría de productores pequeños producen en suelos marginales para la producción o con altos riesgos a inclemencias del tiempo. El mismo censo registra a 395 588 productores y productoras, de los cuales el 18 por ciento son considerados comerciales y/o grandes productores, mientras que 325 044 (82 por ciento) figuran como pequeños productores cuya área de cultivo es menor a tres hectáreas (MINEC, 2013). La gran mayoría de los pequeños productores cosechan maíz y frijol.

El país posee un bajo desarrollo social, particularmente en la zona rural. Muestra de ello son las 34 por ciento de personas que viven en la pobreza (Banco Mundial, 2013). Además el índice de desarrollo humano presenta un bajo desempeño con un nivel de 0.680, situando a El Salvador en el puesto 107 de 187 países (PNUD, 2013), y el índice de desigualdad de género es de 0.487, que lo ubica el puesto 82 de 187 países. En la zonas rurales la situación de pobreza es aún más crítica con 44

por ciento de los hogares en umbrales de la pobreza, de los cuales el 16 por ciento se encuentran en la pobreza extrema (Ordaz et. al, 2010).

Por otro lado, los pequeños productores en El Salvador afrontan dificultades con tenencia de tierra. Se estima que el 9 por ciento de los productores poseen el 72 por ciento de la superficie de cultivos (PMA-F2M, 2013). Esto ha causado que los pequeños productores deban arrendar la tierra para su producción agrícola. Una gran proporción de los pequeños productores (alrededor del 65 por ciento) arriendan tierra para propósitos de subsistencia (Centroamérica en cifras, 2001). Esto dificulta su desarrollo como productores comerciales por las limitaciones para acceder a crédito y los costos de arrendamiento en los que deben incurrir.

Otro aspecto que afecta el desarrollo del sector agrícola y en particular a los pequeños productores es el clima. En este sentido el Salvador es considerado una de los países más vulnerables a las inclemencias del tiempo. En el 2011 fue ubicado como el cuarto país más vulnerable en el mundo según el índice de riesgo climático mundial, y fue el país número 15 con el mayor número de catástrofes climáticas en el período 1992-2011 (Harmeling and Eckstein, 2013). Solo en 2011, El Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) informó que la Depresión Tropical 12E causó pérdidas en la producción de frijol y maíz del 34 por ciento y 15 por ciento respectivamente (MAG, 2012b). Además, según el Ministerio del Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN), El Salvador ha pasado de tener 1 evento extremo cada 10 años hasta los 1970's, a 1 evento extremo cada 8 en los años 2000. Esto genera un impacto negativo en la agricultura, debido a la pérdida de suelos altamente productivos y cultivos, en especial de granos básicos.

2.3 Marco estratégico para el desarrollo del sector agropecuario

La realidad del sector agroalimentario actual viene precedida de una etapa iniciada en la década de 1990 de políticas neoliberales. Esta situación provocó una disminución al apoyo y gestión de la extensión agropecuaria. Los servicios de atención a productores de granos básicos de subsistencia fueron reducidos considerablemente. Sin embargo, en los últimos años los gobiernos han puesto énfasis en el gasto social, particularmente en programas de salud, educación y de desarrollo rural.

2.3.2 Programas de apoyo al sector agropecuario y pequeños productores

Las ideas para promover el desarrollo del sector agropecuario en El Salvador, las plasmó el actual gobierno en el documento **Plan Estratégico Sectorial (PES) 2010-2014: Modernización y ampliación de la base productiva agroalimentaria**". Dentro del PES se incluyeron 5 apuestas centrales y 10 programas estratégicos.

La apuesta central que evidencia el apoyo a los pequeños productores es el **Plan de Agricultura Familiar (PAF)**. Desde febrero 2011 el PAF busca convertir la agricultura familiar en el eje de una política de gobierno. El plan se estructura en cuatro componentes:

- i. PAF-Seguridad Alimentaria: tiene como objetivo incrementar la disponibilidad acceso y consumo de alimentos. Atiende a productores en condiciones de subsistencia con entrega de insumos agrícolas, asistencia técnica y apoyo para acceder a créditos.
- ii. PAF-Cadenas Productivas: tiene como objetivo incrementar el nivel de ingresos de familias rurales incrementando la competitividad de los negocios rurales y el encadenamiento productivo. Se enfoca en el fortalecimiento de las capacidades técnicas de los productores por medio de asistencia técnica para producir y vender, organización para mejorar los enlaces de mercado y acceso a crédito y seguros. Incluye diez cadenas productivas: granos básicos, miel, acuícola, frutas, ganado, hortalizas, café, cacao, artesanías y turismo rural.
- iii. PAF-Innovación: dirigido a proveer el conocimiento necesario que demanden los actores de las cadenas de valor agropecuarias para aumentar y sostener su competitividad en el mercado. El foco es desarrollar productos de valor agregado, nuevas tecnologías agrícolas, bioenergía y desarrollar alianzas estratégicas con organizaciones internacionales.

- iv. PAF-Agroindustria: destinado a fomentar los negocios entre las grandes empresas y las pequeñas y medianas asociaciones de agricultores familiares, así como a establecer los mecanismos de coordinación entre las empresas nacionales y la demanda internacional.

Cabe mencionar, que la función del IICA en apoyo al acompañamiento de algunos programas estatales realizados intensamente por varios años, y en particular a proveer apoyo técnico han sido analizadas y el gobierno decidió en el 2013 tomar directamente ese rol con el programa PAF en particular. La interrogante que surge es sobre la eficiencia que el gobierno tendrá en las labores que fueran manejadas hasta ahora por el IICA.

Dentro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, El Salvador es parte del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. En ese aspecto el gobierno firmó un programa anti-pobreza de cinco años y se aprobó la inclusión en la Constitución de la República el derecho a la alimentación y al agua.

Más aún, la seguridad alimentaria es considerada una prioridad en la agenda política nacional. Por Decreto Ejecutivo en Octubre del 2009, se creó el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria Nutricional (CONASAN) y su Comité Técnico Nacional (COTSAN). El Consejo es formado por los titulares de cuatro instituciones de gobierno: Ministerio de Salud, Ministerio de Agricultura, Secretaría de Inclusión Social y Secretaría Técnica de la Presidencia.

Otras iniciativas de relevancia para los pequeños productores se enumeran a continuación:

- **Seguridad Alimentaria** y su programa “AGROALIMENTOS” que busca incrementar la producción y disponibilidad de granos básicos y promover una mayor accesibilidad a los insumos. Las acciones del programa van dirigidas a: agricultura familiar, sistema de abastecimiento, mercado de insumos agrícolas y paquetes agrícolas. El programa es coordinado por el Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria (CENTA). Llama la atención que no se hace mención a un indicador de rendimiento por área, ni tampoco a la igualdad de género en el impacto, siendo la apuesta central dirigida directamente a consolidar la seguridad alimentaria.
- **Nuevos liderazgos agropecuarios** y su programa LIDERAGRO que podría parcialmente impactar a los productores de granos básicos, ya que promueve el fortalecimiento asociativo y las capacidades de negocios. Además busca mejorar el acceso a la asistencia técnica, créditos, mercados y mejorar la vinculación con otros actores en la cadena productiva. Dentro de los indicadores establecidos se encuentran la constitución de nuevas organizaciones y el fortalecimiento de capacidades productivas de los productores. Sin embargo, no existe una meta en cuanto al número de productores que se busca asociar, ni un indicador para medir el impacto desprendido del aumento de capacidades. De todos los programas propuestos en PES este es uno en el que difícilmente se podrá valorar el impacto. La mayor inversión en el PES va dirigido hacia la infraestructura, en particular para extender el área con acceso a irrigación. Este componente vital no se esperaría impacte a los pequeños productores de maíz y frijol significativamente, tanto porque las áreas donde se realizará la expansión no son fuertes en producción de granos, como porque aún en las áreas donde sí existe producción, es de esperar que las tierras serán utilizadas para otras actividades agrícolas que generan mayores ganancias.
- Fondos de la Cuenta del Reto del Milenio, **FOMILENIO** que atiende la zona norte de El Salvador, el área que presenta niveles más altos de pobreza y de bajo desarrollo, y que aún no está cubierta por el P4P. Estos fondos están generando nuevas oportunidades agrícolas productivas en la zona.
- **Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial (ECADERT)**, aprobada por el Consejo Agropecuario Centroamericano (CAC) y por los Presidentes y Jefes de Estado de la región, que considera la optimización de la Agricultura Familiar (IICA, 2011).

- El programa de Competitividad Territorial Rural **Amanecer Rural** con préstamo del FIDA realiza una alta inversión para apoyar a los pequeños productores por medio de financiación, encadenamientos empresariales, facilitación de acceso a mercado y desarrollo de capacidades.
- Proyecto **Red SICTA**, que impacta a los productores de maíz y frijol. Con financiamiento de COSUDE e implementado por IICA, el proyecto desarrolla acciones en los siete países centroamericanos promoviendo la innovación tecnológica con pequeños productores de maíz y frijol. Hace énfasis en el funcionamiento de redes nacionales de innovación tecnológica, sobre todo para desarrollar alianzas en las cadenas de valor, por lo que está de cierta forma ligado a una necesidad de las OPs.
- El **Programa de Abastecimiento para la Seguridad Alimentario y Nutricional (PAN)** busca proveer granos básicos a familias vulnerables. El P4P se ha propuesto relacionar a sus asociaciones de productores con este mercado del PAN.
- **Programa de Alimentación y Salud Escolar (PASE)** dirigido a entregar almuerzos a estudiantes (alrededor de 1.4 millones de estudiantes). Los alimentos se adquieren de microempresas lideradas por mujeres.

Como aspecto relevante a la formación de un entorno óptimo para los productores de granos básicos cabe analizar los programas dirigidos a los pequeños emprendedores. En este sentido, en El Salvador existen varias iniciativas para apoyar las Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES), y especialmente para fortalecer su capacidad de acceso a mercados. Además existe interés por parte de grandes empresarios privados, de colaborar con cadenas de alimentos que incluyen PYMES. Un caso particular de esto son los esfuerzos a través del CONAMYPS y el programa para **la Reducción de Pobreza e Inversión Social**. CONAMYPS se dirige a pequeñas y medianas empresas, y el actual gobierno está insertando políticas agrícolas dentro de los programas de CONAMYPS. El énfasis es en valor agregado y formación productiva. No se cuenta con técnicos pero se contratan consultorías a través de un concepto de acompañamiento. Se apoya la alianza público-privada con el servicio de las universidades las cuales se benefician gracias al valor que se le da al trabajo estudiantil. El gobierno busca con la iniciativa de apoyo a los bancos de desarrollo fomentar el acceso de crédito de PYMES, facilitando dinero que pueda ser utilizado por bancos como BANDESAL como garantía fiduciaria.

2.3.2 Entidades institucionales que apoyan a pequeños productores

A continuación se enumeran las principales instituciones gubernamentales y agencias de cooperación con funciones que impactan la condición del pequeño productor de granos básicos en El Salvador, con una breve descripción de su aporte a los programas dirigidos a los pequeños productores.

Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAG)

La misión del MAG es facilitar y dinamizar el proceso de desarrollo sostenible del sector en los ámbitos Agropecuario, Forestal, Pesquero, Acuícola y Rural, a través de servicios efectivos, con el fin de contribuir al bienestar de la población salvadoreña y en especial de la familia rural. El gobierno, a través del Ministerio de Agricultura, tomó como programa central el PAF.

CENTA (Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria y Forestal)

El Centro se encarga de la transferencia de tecnología, particularmente extensión agropecuaria y forestal, asistencia técnica especializada y capacitación. La investigación tecnológica se realiza con programas de hortalizas, frutales y granos básicos en acuerdo con el Ministerio de Agricultura. Hasta el presente año la capacitación de los extensionistas del CENTA se daba a través de IICA. A partir de Marzo del 2013 el IICA dejará de realizar esta labor por lo que el CENTA ha iniciado conversaciones con FAO para el soporte en dichas actividades. El CENTA se ha interesado particularmente en trabajar con la FAO en el tema de agrocadenas. Esto ha tomado más fuerza con el proyecto actual de FAO de agrocadenas y podría ser un punto relevante en una eventual segunda etapa del P4P en El Salvador.

Ministerio Educación (MINED)

En el marco del convenio de cooperación entre el Ministerio de Educación y el PMA, para el fortalecimiento del PASE, se han comprado 153 toneladas métricas de frijol rojo a pequeños productores, por un monto aproximado de \$200,000 dólares a diciembre 2013. Esta compra beneficia de forma directa a 400 pequeños agricultores de tres asociaciones nacionales (San Marcos las Pozas, AGRISAL y el Garucho) y de forma indirecta a unos 4 mil pequeños productores de Atiquizaya y San Lorenzo, en Ahuachapán (MINED, 2013).

IICA

Ha apoyado en el fortalecimiento de capacidades para aumentar la competitividad en las cadenas agro productivas por cerca de 4 años. La Oficina del IICA en El Salvador apoya el desarrollo de proyectos regionales relacionados con el fomento de la innovación y la tecnología en diferentes agro cultivos, en coordinación con el Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria y Forestal (CENTA), entre ellos, el Programa Regional de Investigación e Innovación de Cadenas de Valor Agrícola (PRIICA); la Estrategia de Innovación Tecnológica para Mejorar la Productividad y Competitividad de Productos Cadena en Centroamérica y República Dominicana; el Proyecto RedSicta, y el Proyecto Regional: Adaptación de maíz y frijol al Cambio Climático en Centroamérica y República Dominicana: una herramienta para mitigar la pobreza.

FAO

Actualmente FAO implementa en el país dos proyectos regionales “Semillas para el Desarrollo” y el Proyecto “Fortalecimiento de Agrocadenas” con enfoque empresarial. Además apoyan otros programas y proyectos dirigidos a establecer seguridad alimentaria nutricional, incluyendo el Plan de Agricultura Familiar (PAF), el Programa Especial para la Seguridad Alimentaria (PESA) y el Proyecto Del Huerto Escolar a la Alimentación Escolar.

CCIE (Cámara de comercio e industria de El Salvador)

Cuenta con colaboración del PNUD (Programa de desarrollo de las naciones unidas) para la ejecución conjunta del Programa de desarrollo de proveedores (PDP). Este ha permitido una mejor articulación de la cadena de valor de granos básicos, fortaleciendo las capacidades administrativas, financieras y de negocios de 13 organizaciones de pequeños productores, participantes en la iniciativa P4P.

Banco de Fomento Agropecuario (BFA)

El BFA tiene como misión ser auto sostenible a través del apoyo de micro, pequeñas y medianas empresas del sector agropecuario y agroindustrial. El BFA opera FIDEAGRO (Fideicomiso Especial del Sector Agropecuario), el FEPADA (Fideicomiso Especial para el Pago de la Deuda Agraria) y el KFW (Fideicomiso Alemán KFW) y administra fondos de programas especiales de Gobierno y de Organismos Internacionales, tales como el PRODAP (Proyecto de Desarrollo Agrícola para Pequeños Productores de la Región Paracentral de El Salvador) y el PRODERNOR (Proyecto de Desarrollo Rural del Nororiente de El Salvador). En el 2011 se consolidó el programa de Seguros del Banco de Fomento Agropecuario para dar más seguridad al cliente de BFA.

BOLPROS

La bolsa de productos y servicios de El Salvador. Es una empresa privada dedicada desde 1995 a la negociación de productos y servicios, que facilita las transacciones de compra-venta, en un ambiente de competitividad. Su objetivo principal es promover e impulsar un mercado público de productos, en el cual se garantice a los productores, comerciantes y público en general, condiciones de transparencia, calidad y seguridad. Las negociaciones en BOLPROS se dan a través de subasta pública (usualmente en línea) y se realizan en un ambiente competitivo. Los productos se negocian por descripción dentro de un marco reglamentado para poner a todos los oferentes en igualdad de oportunidades. Las ventas se dan dentro de un marco de mercado abierto, o de convenio o de contingente (importaciones de producto específico temporales). De enero a diciembre del 2012 se

comercializaron 396,709 qq de maíz blanco a un precio de US\$ 20/qq a través de mercado abierto. En el mismo período se comercializaron el equivalente a US\$ 7934,180 de maíz blanco por convenio.

Otras entidades vinculadas al programa P4P se enlistan en la Tabla 1.

Tabla 1: Entidades de apoyo a P4P

Entidad	Descripción
CONAMYPE (Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresas)	Asistencia técnica para la formulación de planes de negocios, capacitación en temas de gestión empresarial y comercialización a pequeños empresarios.
Instituto Salvadoreño de Fomento Cooperativo (INSAFOCOOP)	Asistencia técnica y capacitación en temas de fortalecimiento organizativo y cooperativismo.
DGSVA (Dirección General de Sanidad Vegetal y Animal)	Capacitación especializada en temas de manejo fitosanitario y de inocuidad a técnicos de CENTA y de ONGs para su posterior extensión a productores.
IFAD (International Fund for Agricultural Development Reconstruction and Rural Modernization Programme)	Asistencia técnica, capacitación y co-financiamiento para la construcción de centros de acopio y equipamiento (en colaboración con PRODEMORO).
PRODEMORO (Proyecto de modernización y desarrollo rural de la región oriental)	Orientación en la transferencia de tecnología, capacitación y cofinanciamiento para la construcción de centros de acopio y equipamiento (en cooperación con IFAD).
World Vision International- Visión Mundial Internacional	Asistencia técnica y capacitación en fortalecimiento organizacional a organizaciones de productores.
Fundación CARITAS	Asistencia técnica y capacitación en fortalecimiento organizacional a organizaciones de productores.
CESAL	Asistencia técnica, capacitación y cofinanciamiento para la construcción de centros de acopio y equipamiento.
Universidad de El Salvador (UES)	Análisis de suelos y recomendaciones técnicas de fertilización para los cultivos de maíz y frijol. Además capacitaciones y asistencia técnica a las organizaciones de productores.
CENPOSCO Centroamericana Poscosecha	Certificación, asistencia técnica y capacitación en control de calidad de granos básicos, gerencia de centros de acopio.
PNUD	Apoyo al P4P por medio del programa de desarrollo de Proveedores, reforzando capacidades competitivas de PYMES, mediante el fortalecimiento de sus cadenas de valor y conexión con empresas compradoras o motoras.

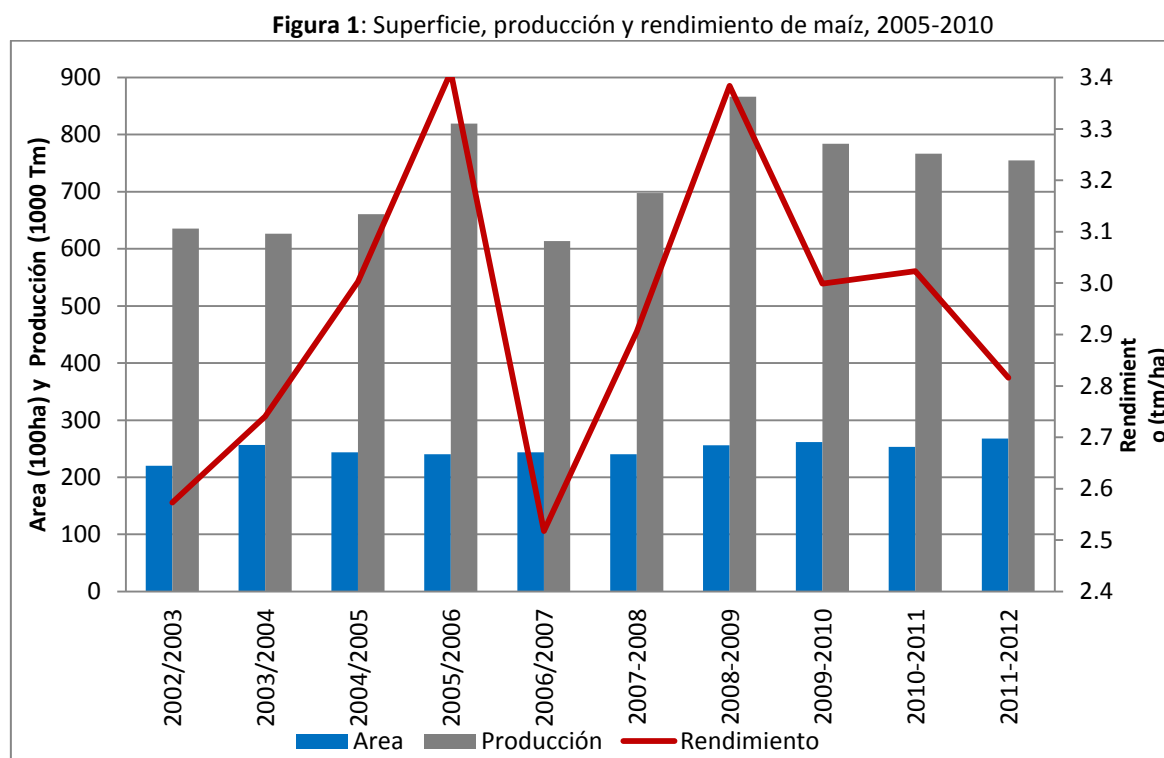
2.4 Sector de granos básicos

La mayoría de la producción de granos básicos en El Salvador es realizada por pequeños y medianos agricultores, que cultivan tierras entre 0.3 de hectárea hasta 3.2 hectáreas. Esta situación prevalece para el maíz blanco y el frijol rojo (Morales-Barahona, 2009). La producción de granos básicos continúa siendo parte esencial del sustento económico de las familias rurales. En los últimos 12 años el subsector de granos básicos ha aportado al Producto Interno Bruto Agropecuario (PIBA) alrededor del 19 por ciento. Su aportación al Producto Interno Bruto (PIB), para el mismo período fue del 2.3 por ciento (C&D, 2012).

2.4.1 Producción de Maíz y Frijol

El maíz es el producto de mayor importancia dentro de la canasta alimenticia básica de la población salvadoreña. El consumo per cápita por año en El Salvador es el más alto de Centroamérica, alcanzando los 80 kg. En los últimos diez años la producción de maíz ha aumentado cerca del 20 por ciento de 635 596 toneladas en 2002 a 754 637 toneladas en 2012 (MAG, 2012a). Vale destacar que el área de producción se ha mantenido relativamente constante alrededor de 250 000 hectáreas como se observa en la Figura 1.

El incremento en el volumen producido se atribuye al apoyo del Estado al subsector de granos básicos. Destacan los programas de apoyo a productores que incluyen la entrega de paquetes agrícolas, la creación del convenio de comercialización de maíz (además de otros cultivos), así como el uso de nuevas variedades híbridas, parte de las cuales han sido donadas por el gobierno (Morales-Barahona, 2009). Con un rendimiento de 2.8 toneladas/hectárea para el 2012, El Salvador posee el mayor rendimiento en Centro América, solo detrás de Belice (FAOstat). A pesar de los altos rendimientos, este ha presentado una alta variabilidad como se observa en la Figura 1. Sería importante analizar qué factores han afectado los rendimientos teniendo en cuenta las medidas tomadas por el gobierno para el aumento de la producción.

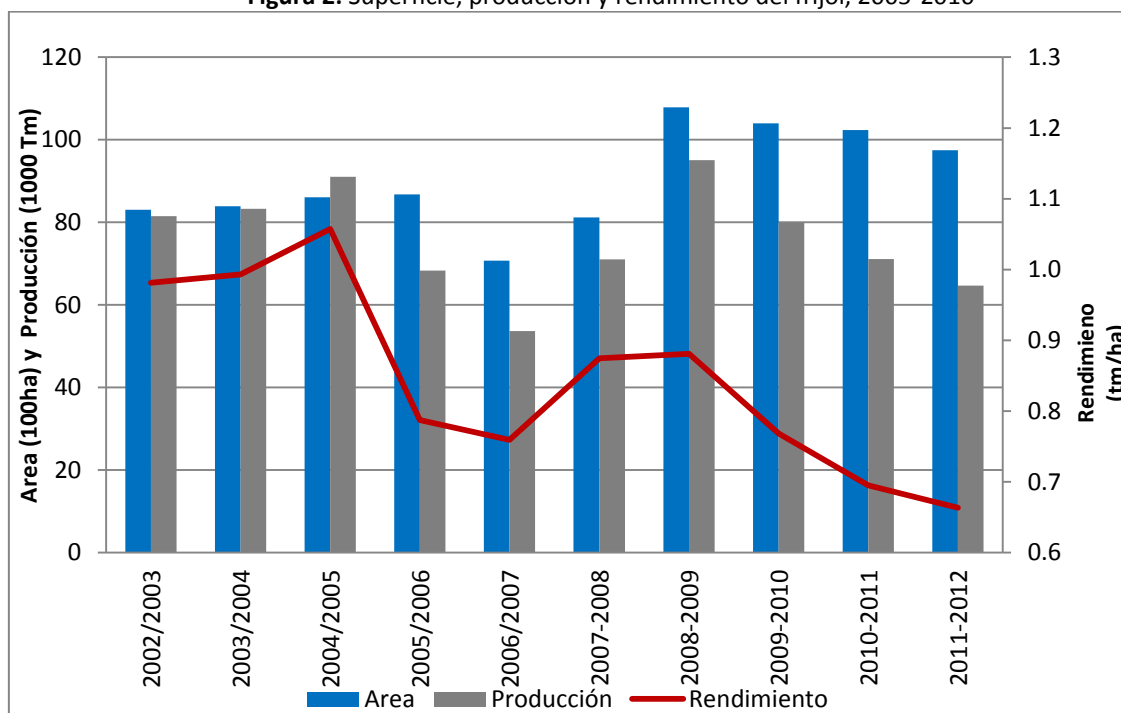


Fuente: MAG, 2012a

El frijol también es un alimento importante para los salvadoreños con un consumo per cápita al año de 23 kg. La producción del frijol ha sido fluctuante durante los últimos diez años, promediando 76 000 toneladas por año como se observa en la

Figura 2. A pesar de que a partir del 2008 el área de producción aumentó en 26 700 hectáreas con respecto al año anterior (alrededor del 33 por ciento) y en los años siguientes se ha mantenido en niveles cercanos a las 100 mil hectáreas, el rendimiento ha disminuido. En gran medida esto se debe a la fragilidad de la producción de frijol, sobre todo a eventos climáticos. El cultivo en muchas zonas se siembra en laderas, lo que hace que la producción sea frágil en épocas lluviosas con incidencia de pluviosidad alta en cortos tiempos.

Figura 2: Superficie, producción y rendimiento del frijol, 2005-2010



Fuente: MAG 2012a

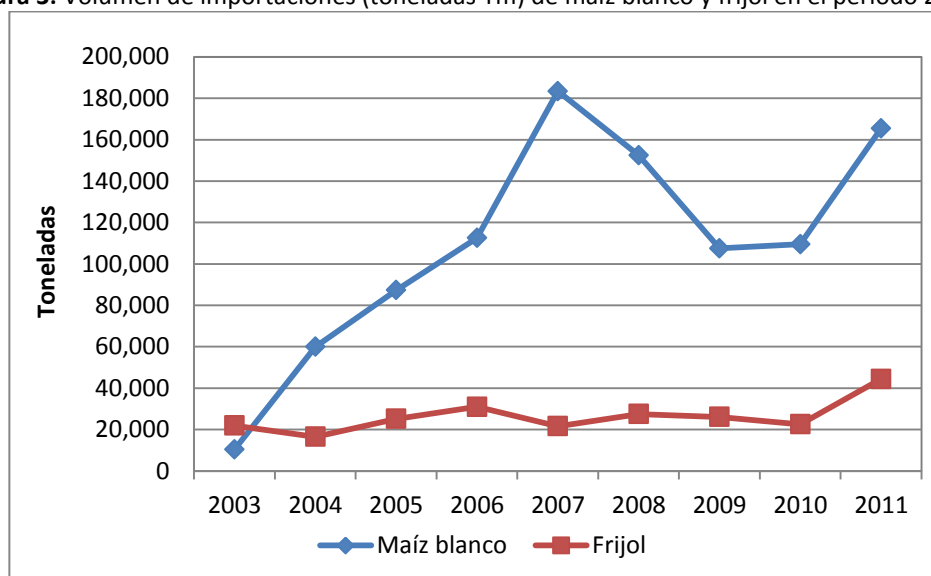
Las áreas más productivas de granos básicos están localizadas hacia el centro y occidente del país, donde las condiciones climáticas son más estables, con una pluviosidad más constante y con menor incidencia de eventos extremos (Browne and Moreno, 2012). Los productores de P4P en su gran mayoría tienen rendimientos superiores a la media nacional. En el periodo 2011-2012 los productores de maíz del P4P tuvieron un rendimiento de 24 toneladas/hectárea mientras que la media nacional fue de 2.8 toneladas/hectárea. Para el frijol el rendimiento de los productores de P4P fue de 1.62 toneladas/hectárea comparado con una media nacional cercana a 0.66 toneladas/hectárea. El elevado rendimiento se explica por el acompañamiento técnico y la facilitación de insumos, aparte que ya varios productores producían con buenos rendimientos.

2.4.2 Importación de granos básicos

El Salvador es un país importador neto de alimentos y una buena parte de la dieta básica alimenticia salvadoreña tiene un alto componente importado. Esto genera una vulnerabilidad alimentaria alta ante cambios drásticos externos, pero también ofrece amplias posibilidades para sustituir importaciones con producción local (Auguste y Manzano, 2012).

En las últimas décadas el país ha implementado varias medidas neoliberales incluyendo la firma de tratados de libre comercio y la reducción de aranceles. El grado de dependencia de las importaciones sufrió un aumento muy significativo de 1995 al 2007. Las importaciones de frijol pasaron del 1 al 20 por ciento. En el caso del maíz blanco se incrementaron del 4 al 47 por ciento (Morales-Barahona, 2009). Como se observa en la

Figura 3 la tendencia ha sido un aumento en la importación de maíz blanco y frijol.

Figura 3: Volumen de importaciones (toneladas Tm) de maíz blanco y frijol en el período 2003-2011

Fuente: Faostat y BCR

El Salvador es el país en Centro América con las mayores importaciones de maíz blanco de acuerdo a los datos del Sistema de Integración Económica (SIECA). Entre 2011 y 2012, el país gastó aproximadamente USD 160 millones en comprar maíz blanco desde el extranjero (Quintanilla, 2013). La disminución en el nivel de importaciones en el periodo 2008-2010 se atribuye en parte a la crisis económica mundial, sin embargo se estima que el país continuará con una tendencia de aumento en las importaciones en los próximos años.

El maíz se importa principalmente de los Estados Unidos, de donde proviene más del 90 por ciento del grano importado. El restante proviene de Guatemala, Honduras o Nicaragua El maíz blanco. El maíz blanco se destina principalmente al uso doméstico, mientras que el maíz amarillo importado se destina al procesamiento industrial (Morales-Barahona, 2009).

El CAFTA-DR podría tener efectos significativos sobre la comercialización de maíz. El maíz blanco es el único producto agrícola que no se está sometiendo a un programa de desgravación, pero sí existirá una apertura parcial del mercado, por medio de una cuota de importación libre de arancel si se realizan compras nacionales. La cuota inicial para importaciones libres de arancel es de 35 700 toneladas y crecerá el 2 por ciento anual de forma indefinida (Tabla 2). Adicionalmente la cuota de compras nacionales necesarias disminuirá con los años. Estas medidas probablemente generarán un aumento gradual en el volumen de maíz importado lo cual impactará las posibilidades de comercialización de los pequeños productores.

Tabla 2: Contingente de importación de maíz blanco (en toneladas Tm) en CAFTA-DR.

Años CAFTA	1	5	10	12	15	16	17	18
Cuota de importaciones	35 700	38 500	42 000	43 400	45 500	46 200	46 900	47 600
Con requisito	15 000	15 000	15 000	15 000	15 000	0	0	0
Sin requisito	20 700	23 500	27 000	28 400	30 500	46 200	46 900	47 600

Fuente: Tolentino, 2006.

El frijol rojo se importa de la región centroamericana, principalmente de Nicaragua. El frijol que el consumidor salvadoreño prefiere, frijol rojo seda, es difícil de adquirir en los mercados internacionales, y casi imposible afuera de Centro América. La industria en cambio importa diferentes tipos de frijol (e.g. negro, cuba, blanco principalmente de Estados Unidos, pero también se importa frijol chino (que se ha indicado puede ingresar con la “etiqueta” de producido en Costa Rica), frijol argentino y frijol etíope).

En el caso de frijol la situación es diversa, puesto que el producto sí está bajo la desgravación acordada en el CAFTA-DR. Para el frijol se podría utilizar el Salvaguardia Agrícola, aunque igualmente su aplicación será significativa solamente cuando los aranceles sean muy bajos y por consiguiente se esperaría un efecto de entrada de producto similar al maíz en el largo plazo. Cabe ahondar que se esperaría que la importación de frijol de los Estados Unidos solo afecte en primera instancia las compras de las industrias para procesados, debido a que actualmente en ese país no se produce el frijol seda que consumen los salvadoreños. La industria de procesados compra producto nacional para ciertos productos elaborados (e.g. enlatados de frijol preparado en grano) pero los procesadores manifiestan comprar en volúmenes bajos, y solamente a sus suplidores consolidados. Esto no deja de ser una opción comercial para las OPs, aunque la rentabilidad de acceder a estos mercados tendría que ser valorada, en particular en los casos donde no se paga un precio más alto por mayor calidad.

La importación de granos y los efectos del CAFTA-DR son de relevancia para las OPs del P4P, principalmente por los efectos que dicho acuerdo tendría en el mercado local de maíz blanco. Salvo que la presión por producción de biocombustibles e inevitables sequías afecten la producción y disponibilidad de producto de los Estados Unidos en años venideros, para los pequeños productores del P4P sería difícil competir con los precios y la calidad del grano estadounidense. Para lograrlo se requiere de una transformación a mayor escala tanto en conceptos tecnológicos como socioculturales. La exploración de mecanismos de subvención agrícola tipo “caja verde” (sin afectar el mercado) constituyen una opción viable, tal y como lo realiza el propio EUA.

2.4.3 Exportación de granos básicos

Si bien, El Salvador se destaca por ser un país altamente importador de granos básicos, los arreglos a través de convenios de comercialización, han fomentado algunas exportaciones. En gran medida el excedente ha sido creado por las mismas importaciones. El grano importado se dirige esencialmente a las industrias de alimentos procesados, que están en derecho de exportar volúmenes similares de producto con valor agregado producido a partir de la materia prima importada. El maíz blanco es uno de los granos con mayor volumen de exportación, casi en su totalidad en forma de harina. Asimismo, se dan exportaciones de frijol, a pesar de que el país ha sido deficitario tradicionalmente en este producto. En este caso ocurre algo similar a lo que acontece con arroz blanco, el cual se importa de Nicaragua, para ser reexportado hacia los Estados Unidos como producto de origen salvadoreño (Morales-Barahona, 2009).

Cabe mencionar que aunque las fronteras de El Salvador no son tan porosas de productos alimenticios como aparentemente podría ser la frontera de Guatemala con México, el tener tres países vecinos y siendo el país de mayor necesidad de producto sería de esperar que mucho producto ingrese clandestinamente al país y sea comercializado sin ser documentado ante las autoridades. Igualmente se esperaría flujo de El Salvador hacia los otros países. El anterior comentario se desprende de comunicaciones personales obtenidas durante la misión de campo.

3. P4P EN EL SALVADOR

3.1 Descripción general

La iniciativa P4P en El Salvador involucra compras institucionales de maíz y frijol. El volumen de compras del PMA a través del P4P en El Salvador es relativamente bajo comparado con los volúmenes manejados en otros países. Sin embargo, presenta particularidades de las cuáles se pueden trazar lecciones importantes para proyectos de desarrollo sostenibles de mercados. Uno de los aspectos a destacar es que ha sido uno de los pocos países donde no se han incumplido contratos y donde en una gran mayoría los productores iniciaron a vender colectivamente solo hasta su vinculación con el P4P. Una sinopsis de la iniciativa en el país es mostrado en el Recuadro 1. Los pilares de acción hacia los pequeños productores P4P en el Salvador son: brindar asistencia técnica, facilitar seguros, financiamiento y vínculo con mercados formales.

Como toda iniciativa país de P4P el objetivo general es contribuir al incremento de los ingresos de los pequeños productores/as y mejorar su seguridad alimentaria. Como objetivos específicos en El Salvador se han trazado varios entre los que se encuentra “lograr un compromiso permanente de los actores institucionales principales de invertir en el desarrollo de la producción de granos básicos por pequeños agricultores”. Los otros objetivos específicos, relacionados con incremento de productividad, ingresos y organización, son descritos en el Recuadro 2.

Recuadro 1: Sinopsis del P4P en El Salvador

- 18 OPs y 4706 familias (aproximadamente 15,000 personas beneficiadas, 40 por ciento mujeres).
- > 4000 toneladas contratadas para un valor cercano a los US 2\$ millones (a finales del 2012).
- Prácticamente ningún productor había vendido en forma colectiva .
- Volúmenes de compras de PMA rondan el 50 por ciento de las ventas de los productores. El resto casi en su totalidad es para intermediarios.

Recuadro 2: Objetivos específicos del P4P en El Salvador

- *Objetivo 1: Lograr un compromiso permanente de los actores institucionales principales de invertir en el desarrollo de la producción de granos básicos por pequeños agricultores*
- *Objetivo 2: Incrementar la producción y excedentes para el mercado de maíz y frijol producido por pequeños agricultores*
- *Objetivo 3: Incrementar el ingreso que pequeños agricultores y agricultoras derivan de su excedente de granos*
- *Objetivo 4: Desarrollar y promover mejores prácticas cuando los proveedores son organizaciones de pequeños agricultores*

El lograr un compromiso permanente de parte de las instituciones que impactan la producción y comercialización de granos básicos se destaca en este documento porque será sin duda el gran desafío de para que el modelo de compras de P4P sea sostenible. Otros de los principales desafíos incluyen: el requerimiento de pautas legales que toman tiempo en transformar, las dificultades que afrontan los pequeños productores en participar en procesos de contratación formales y el manejo de los riesgos climáticos y desastres naturales.

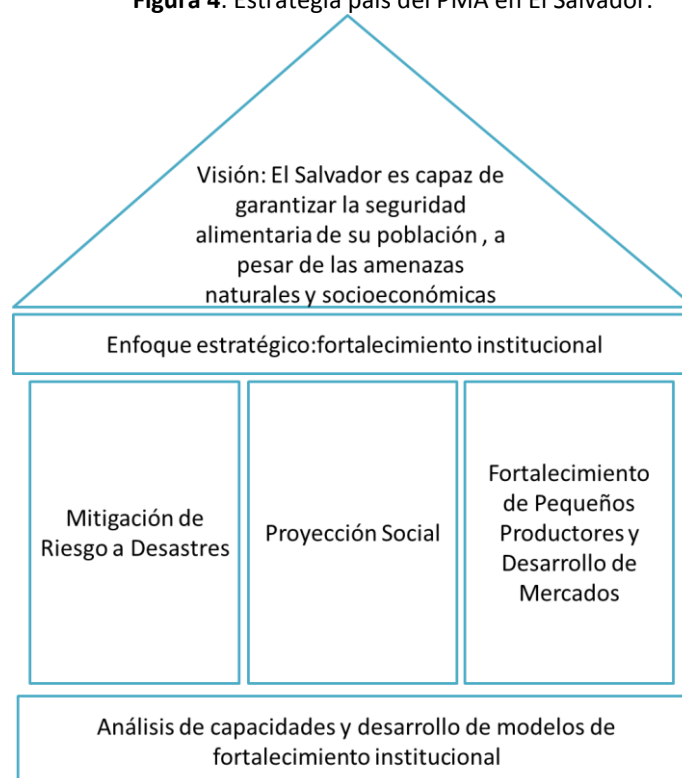
P4P en El Salvador es financiado por la Fundación Howard G. Buffett, DISAGRO, FERTICA, Cámara de Comercio de El Salvador, Ministerio de Agricultura y Agropecuario, Centro Nacional de Tecnología, Agricultura y Forestales (CENTA),

PREMODER y PRODEMORO (programas financiados por IFAD), CARITAS, UNDP, Visión Mundial Internacional.

3.1.1 P4P dentro del marco del PMA

El PMA en El Salvador tiene como visión que la seguridad alimentaria en el país se logrará a través de tres pilares: mitigación de riesgos, proyección social y fortalecimiento de pequeños productores (Figura 1). En este sentido el P4P encaja dentro uno de los pilares fundamentales de la visión del PMA en El Salvador: fortalecimiento de pequeños productores y desarrollo de nuevos mercados. Por otro lado los problemas de calidad de vida en la zona rural del país hacen necesario considerar aspectos sociales adicionales al aumento del ingreso de los pequeños productores. La igualdad de género, la alimentación de niños y el bienestar de familias y la sociedad rural son aspectos que sirven como indicadores para el verdadero éxito de la iniciativa. Sin embargo, es prematuro avalar con confianza si en estas áreas se han podido lograr resultados exitosos con el P4P.

Figura 4: Estrategia país del PMA en El Salvador.



Fuente PMA, 2010

El hecho de que en la visión de seguridad alimentaria del PMA en El Salvador se incluyen las amenazas naturales y socioeconómicas indica que a nivel de la organización, se reconoce la fragilidad del país a efectos del clima y de políticas económicas o cambios económicos en el contexto internacional. La pregunta que surge para este análisis, es cuál debe ser el modelo a utilizar para que el P4P aporte más significativamente a esta visión. Esto sin crear solamente un efecto temporal, que resulte en ingresos económicos adicionales como resultado de una relación de padrinazgo institucional en periodos con clima favorable para la producción.

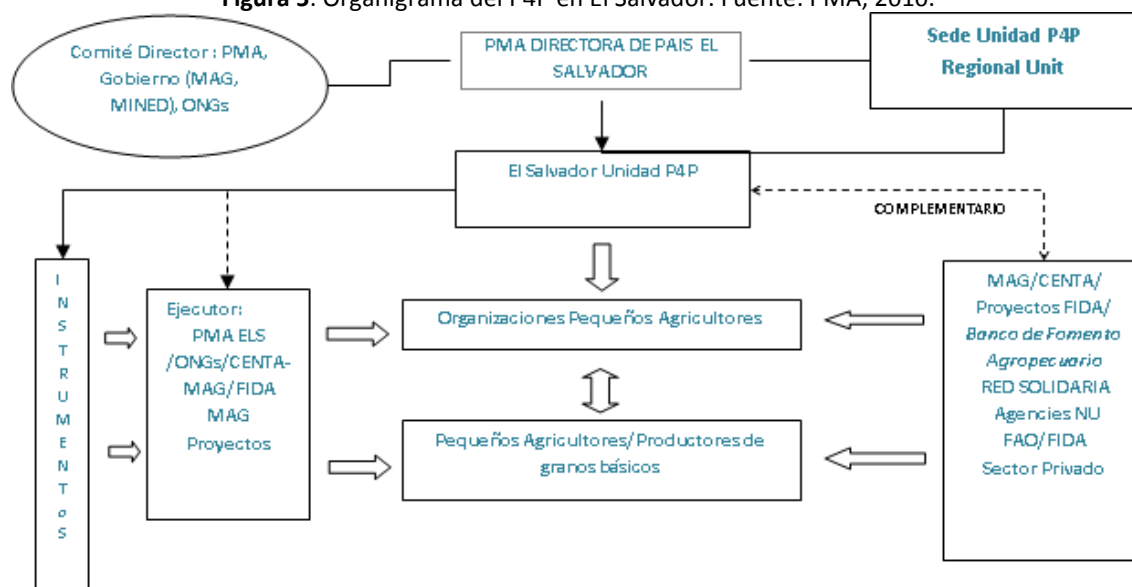
Tal y como se anotó anteriormente, debido a las condiciones geográficas de El Salvador el manejo de los riesgos climáticos juega un papel muy importante en la sostenibilidad de un esquema comercial. Los pequeños productores en su mayoría producen en tierras no idóneas, por lo que la labor en conservación de recursos naturales conlleva un esfuerzo mayor. No ha sido posible analizar datos de monitoreo de indicadores para verificar el progreso de los productores de P4P en manejo de recursos naturales, aunque en las entrevistas se conoció que se han impartido algunas capacitaciones sobre

este tema. También se debe recordar que la mayoría de los productores se encuentran en tierras arrendadas, por lo que es probable que los productores no posean la motivación para realizar prácticas de conservación con impacto al largo plazo. Lo anterior enmarca la complejidad existente para buscar un plan efectivo de manejo de los recursos naturales que mitigue riesgos.

3.1.2 Estructura organizacional

El P4P en El Salvador es dirigido por la directora del PMA en El Salvador, quien recibe el consejo directriz de un comité conformado por personeros del gobierno (MAG y MINED) además de representantes de ONGs. El trabajo operativo recae directamente bajo la responsabilidad del coordinador de la unidad P4P El Salvador de donde giran el resto de las acciones de campo del P4P, incluyendo: 1) estrategias de acción; 2) contactos con actores del gobierno y colaboradores; 3) OPs y 4) vinculación directa a los programas ya establecidos por el gobierno que de alguna forma impactan el quehacer del productor de granos básicos. El vincular al estado dentro del consejo directriz ha permitido al gobierno tener relación directa sobre las decisiones y los alcances de la iniciativa. Además, esto ha permitido allanar el camino para que el gobierno se sienta parte de la iniciativa y adopte medidas dentro de su plan estratégico con base en las lecciones aprendidas con P4P. El esquema organizacional del P4P se describe en la Figura 2.

Figura 5: Organigrama del P4P en El Salvador. Fuente: PMA, 2010.



Fuente: Fuente: PMA, 2010.

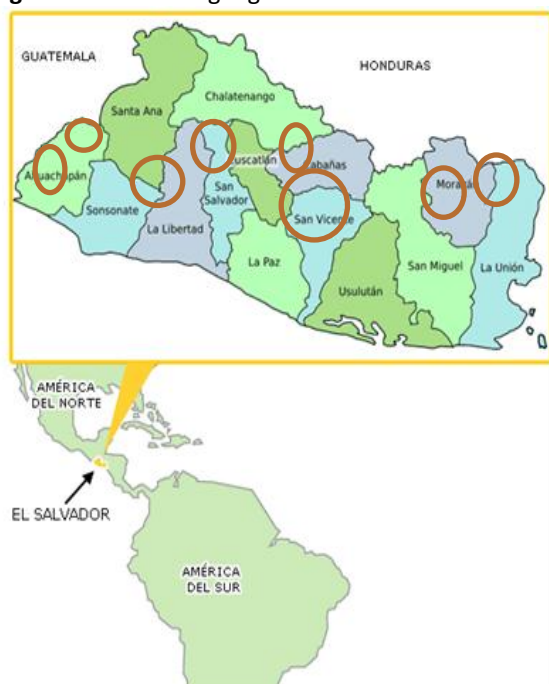
3.1.3 Asociaciones participantes

La vinculación del gobierno en P4P ha sido tal que incluso ha participado en la selección de las asociaciones que hacen parte de la iniciativa. El PMA solicitó al MAG un listado con las asociaciones de productores activas, centrándose en los productores de granos básicos. La escogencia de organizaciones para el P4P buscó entre otros elementos que las asociaciones tuvieran excedentes de producción (50-100 toneladas) y que tuvieran potencial de aumentar sus volúmenes de producción. La ubicación geográfica de las asociaciones, aunque no explícitamente, resultó ser un factor intrínseco que ha facilitado las compras. En este sentido todas las asociaciones de productores escogidas pueden fácilmente entregar producto al PMA, pero también potencialmente a mercados urbanos importantes del país. Contar con una de las mejores redes viales de la región y ser un país de área pequeña facilita este aspecto.

La búsqueda de asociaciones que cumplieran con los términos de referencia resultó inicialmente en una lista de 28 organizaciones, repartidas en 8 distritos: Ahuachapán, Santa Ana, Sonsonate, La

Libertad, San Vicente, Usulután, Morazán y La Unión. Algunos aspectos adicionales tomados en cuenta en el proceso de selección incluyeron que los productores estuvieran cultivando de 0.7 a 3.5 hectáreas y con una capacidad relativa para almacenar la producción. La capacidad organizacional también se tomó en cuenta. Debían ser asociaciones registradas legalmente, tener posibilidades de ampliar su membresía y una estructura con capacidad para definir un líder o equipo de liderazgo. De las 28 organizaciones 13 decidieron ser parte de P4P, con una población de miembros de 2215 (C&D, 2012). La distribución de las OPs finalmente resultó en una buena cobertura del territorio nacional (Figura 3) lo cual añade un aspecto particular a este P4P: no solo se empezó con productores que tenían poca experiencia trabajando en equipo, sino que también se empezó a trabajar con OPs bastante dispersas geográficamente. Quizás una zona con necesidad y que no es cubierta dentro de P4P es Chalatenango, en el norte del país, sin embargo sí es una zona que está siendo cubierta por otro programa del gobierno, FOMILENEO (ver sección 2.3.2).

Figura 6: Cobertura geográfica de las OPs del P4P en El Salvador (indicadas en círculos).



Fuente: PMA, 2011.

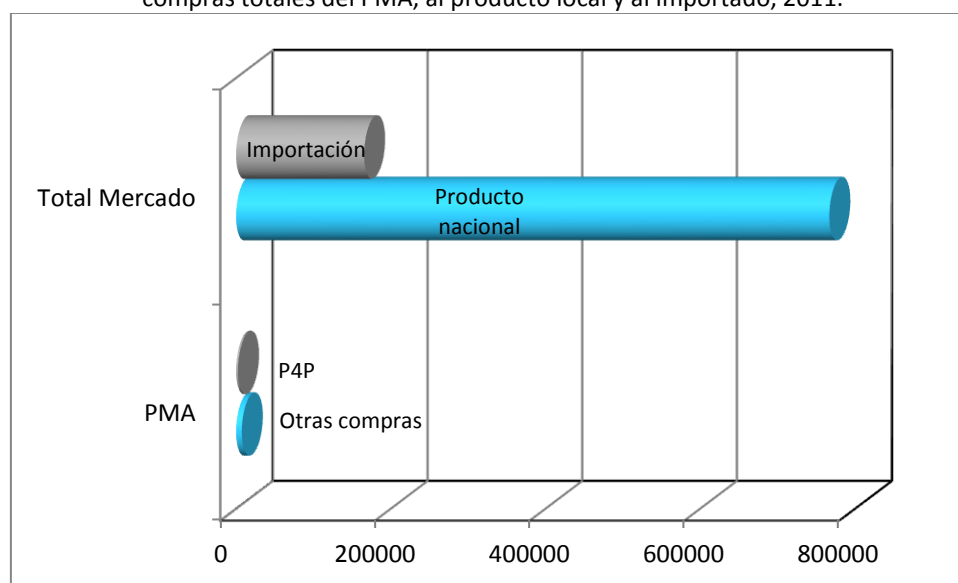
El área media de producción para los productores de maíz que hacen parte de las OPs en P4P es de 1 hectárea, con un máximo de 5.6 hectáreas. Esta media es muy similar a la reportada a nivel nacional por la Red SICTA (1,1 ha). Si se asume que todos los productores en P4P usan sus productos para autoconsumo, y que según cálculos del plan de agricultura familiar se requiere una media de 0.35 ha de producción para autoabastecerse, se deduce que algunos productores solo tendría un máximo de 0.65 ha para la comercialización. El potencial productivo para la comercialización en esta área es cerca de 8.8 toneladas de maíz al año (2 temporadas de producción), con un rendimiento medio de 4.5 toneladas/hectárea (C&D, 2012).

Considerando que en el 2012, 4 706 productores estaban asociados al P4P, se concluye que estos productores representan el 6 por ciento de los productores nacionales de frijol (total es 787 171 de acuerdo a la Red SICTA) y el 3 por ciento de los productores nacionales de maíz (total de productores nacionales es 151 173 de acuerdo a la Red SICTA).

3.2 Compras del PMA

Las compras del PMA a productores vinculados con el P4P son esencialmente maíz blanco. Cerca de un 2 por ciento (74 toneladas) de compras de frijol y 98 por ciento (4 032 toneladas) de compras de maíz completan la distribución de las compras al primer cuatrimestre del 2012. Cabe indicar que esta suma total de 4 106 toneladas comprada por el PMA a las OPs del P4P equivale al 47 por ciento del total de ventas de las cooperativas (8 706 toneladas). Estas ventas fueron equivalentes a un US\$ 1.8 millones. Este volumen es relativamente bajo comparado con el tamaño del mercado nacional. Con datos del 2011 se puede verificar que las compras anuales del PMA en El Salvador solamente equivalen a 1.26 por ciento de todo el maíz blanco en el mercado y 1 por ciento de la producción local (Figura 7).

Figura 7: Compras de maíz blanco del PMA (toneladas Tm) a proveedores de P4P en relación a las compras totales del PMA, al producto local y al importado, 2011.



Fuente: PMA, SIECA, Estadísticas Anuales Nacionales

3.2.1 Modalidades de compra

Para facilitar la contratación con OPs el PMA en a través de P4P ha utilizado la licitación suave y contratos directos. Un punto a destacar es que las OPs que incumplen con las cantidades o fechas contratadas no son penalizados, lo cual sucede con los proveedores convencionales, a quien el PMA les aplica una penalidad del 5-10 por ciento del valor del contrato (Ter Heegde et al., 2011).

Tanto productores como actores de P4P consideran que en El Salvador se ha utilizado los contratos de acuerdo a una lógica secuencial sostenible. Todas las organizaciones empezaron con contratos directos, recibiendo capacitaciones en técnicas de almacenamiento, control de calidad, análisis de costos y proyecciones contables. A inicios del 2013 más de la mitad de las OPs ya habían pasado de contratación directa a licitación suave. La oficina en El Salvador considera que con dos o tres excepciones todas las OPs debieran de estar en capacidad de participar por licitaciones suaves, situación que casualmente ha mejorado pues los últimos reportes indican que prácticamente todas las OPs ahora trabajan con licitación suave. Los productores han expresado que la contratación directa ha sido un paso necesario, para desarrollar las capacidades necesarias para la licitación suave. La modalidad de compras a futuro no tiene aceptación en El Salvador, primero por la alta fluctuación de precios, y segundo por la falta de fondos de las OPs para amortiguar costos a largo plazo (Touza et al., 2011). Uno de los problemas surgidos con los contratos, se debió a la falta de actualización de documentos legales y contables de las OPs. Estas entonces requirieron hacer ventas a través de otras

organizaciones. La falta de documentación reduciría las posibilidades de contratación con otras instituciones públicas o privadas.

En El Salvador, aunque no se han presentado incumplimientos de contratos, el proceso ha presentado varias dificultades para las OPs. La Tabla 3 resume las cantidades entregadas por las OPs en el período 2009-2012. Los parámetros de calidad requeridos por el PMA han sido el mayor obstáculo. Al principio se presentaron rechazos por baja calidad, lo que significó para las OPs costos adicionales por pago de transporte, re-clasificación, limpieza y hasta fumigación. Varias OPs atravesaron varias veces por este antes realizar una entrega exitosa (Touza et al., 2011). Las razones por las que no se han suscitado incumplimientos de contratos en El Salvador podrían ser varias, pero se atribuye principalmente a que las OPs tienen cierto capital de trabajo que les permite realizar un pronto pago a sus productores y facilita el acopio de la producción. Cabe destacar que este capital de trabajo, en varios casos proviene del Programa de reconstrucción y modernización rural – PREMODER. Otras OPs utilizan el fondo rotatorio anotado anteriormente para la compra de producto durante el período enero- abril antes de las siembras. Esta doble utilización del fondo rotatorio (compras de insumos en abril) y para compras de alimentos de enero a abril es una práctica bastante difundida en El Salvador (Touza et al., 2011).

Tabla 3: Compras del PMA a Organizaciones de Productores (OPs) vinculadas a P4P

P4P-OPs Name	Cantidades entregadas a PMA (Tm)								
	Línea de Base (2009)			Seguimiento #1 (2010)			Seguimiento #2 (2012)		
	Frijol	Maíz	Total	Frijol	Maíz	Total	Frijol	Maíz	Total
AGRISAL		592.20	592.20	49.13	679.01	728.14	13.86	51.82	65.68
ACALESE		377.58	377.58		1,057.00	1,057.00			
COLIBRI		97.72	97.72						
AGROTROPICAL					472.00	472.00			
EL PESOTE		40.00	40.00		197.02	197.02			
TURIN		86.00	86.00				11.30		11.30
SAN MARCOS LOS POZOS/ACOPASAM		250.00	250.00						
APAT (TABUDOS)		130.40	130.40						
Totales		1,573.91	1,573.91	49.13	2,405.04	2,454.16	25.16	51.82	76.98

Fuente: PMA, 2013

3.2.1 Precio y competitividad

Las políticas establecidas para determinar el precio pagado por PMA a las OPs es muy similar a lo que sucede con las compras convencionales de PMA a proveedores no afiliados a P4P. Se determina el precio por mecanismos de contratación autorizados por la sede, teniendo en cuenta los precios de mercado local en el momento de la negociación, pero sin superar el costo de comprar el mismo producto en el mercado internacional. Esto aplica indiferentemente del volumen de compra, que puede ser tan pequeño como 25 toneladas (Touza et al., 2011).

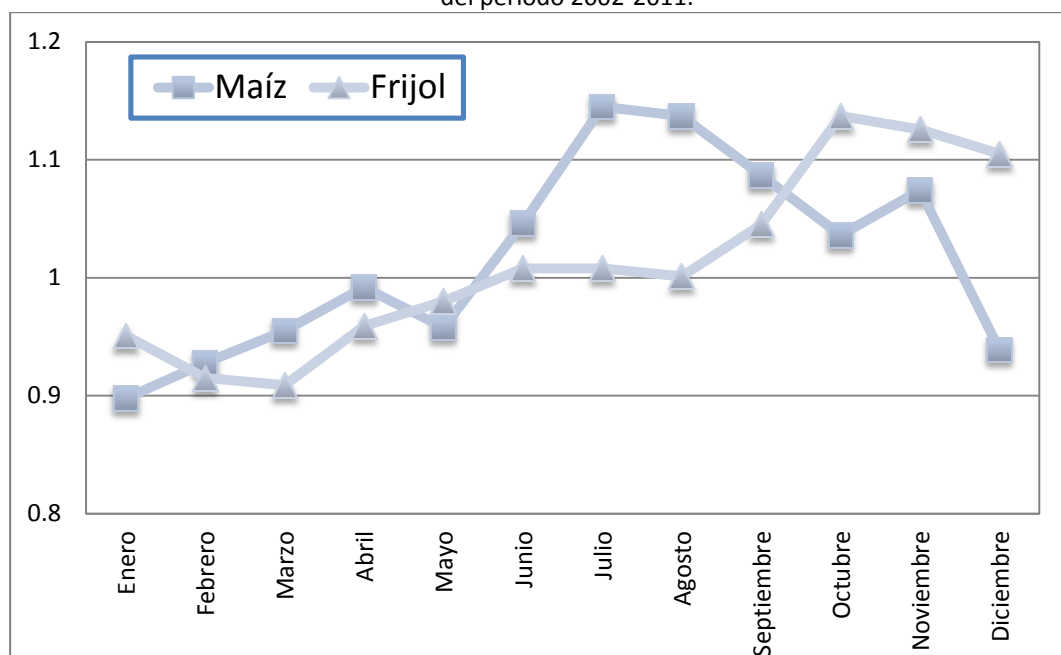
Determinar el precio para una licitación suave ha sido un proceso de aprendizaje para las OPs. En las etapas iniciales la falta de información o ingenuidad para usar la misma, y la poca capacitación llevó a una situación de colusión. Tres asociaciones invitadas a presentar ofertas presentaron un valor idéntico por tonelada, lo que causó la cancelación y re-apertura de la licitación (Touza et al., 2011). Las OPs oferentes se habían comunicado y sabían que en una licitación del mes anterior una de las OPs vendió su producto a un precio mayor que las otras, así que las tres decidieron tomar ese precio como referencia para su oferta. Luego de este evento, las OPs han sido incentivadas a utilizar el mercado de San Salvador como referencia para fijar su precio.

A pesar de que en los últimos dos años los precios de granos básicos han disminuido, los precios del producto local son relativamente altos en comparación con los precios del producto importado. Esta situación podría acentuarse en un futuro según progrese la reducción de aranceles acordados en el CAFTA-DR como fue mencionado en el capítulo 2.

Actualmente se conjugan una serie de factores en favor de los productores nacionales de granos básicos, incluyendo las OPs del P4P: a) un precio bastante alto en el mercado nacional; b) la existencia de cierto control a la importación sobretodo de producto proveniente de los Estados Unidos; c) los países vecinos no poseen excedentes importantes de maíz para ingresar sus productos a EL Salvador a través del acuerdo del mercado centroamericano. Los pequeños productores podrían aprovechar estas ventajas con un mejor sistema de almacenamiento y mayor capital de trabajo.

Según el informe del primer año del P4P (P4P, 2010) casi la mitad de las ventas totales de los productores se realizaron en los primeras 4 semanas después de la cosecha, lo que coincide con los precios más bajos del mercado, entre enero y abril (ver Figura 8). El resto de las ventas se hicieron en general en menos de tres meses después. Según estadísticas recientes si el productor lograra almacenar el producto por varios meses hasta junio, julio o agosto, el aumento en los ingresos por producto se podría ser superior al 20 por ciento. En los últimos dos años, sin embargo, según comunicación personal del equipo de P4P, no se ha presentado una alta fluctuación en los precios en los periodos de cosecha y poscosecha.

Figura 8: Índice de estacionalidad mensual de precios de maíz y frijol en El Salvador, con base a precios del período 2002-2011.



Fuente: Deras-Flores, 2012.

El precio al productor se ve afectado por el poder de los intermediarios y mayoristas. No se pudo corroborar el margen actual de los actores al extremo superior de la cadena vertical de suministros de granos. Sin embargo, analizando la situación del 2005, se conoce que el precio de maíz pagado por el consumidor era alrededor de 80 por ciento superior al precio pagado al productor. Por otro lado, el precio pagado al mayorista equivalía a un 26 por ciento adicional que el precio pagado al productor (Tolentino y Martínez, 2005), lo que sugiere que el margen del intermediario inicial era bajo con respecto al margen del vendedor detallista (asumiendo que gran parte del 54 por ciento era casi exclusividad de este grupo, menos pérdidas y empacadores en paquetes individuales). Es

muy posible que una situación similar prevalezca en la actualidad. De ser así, habría que analizar el papel del intermediario y el mayorista, e incluso algún otro involucrado en la logística y transporte del producto. Esto por cuanto el dato de 26 por ciento no sugiere ningún margen abusivo. Si el productor asumiera parte de este margen mediante el manejo de producto directamente a mayoristas es posible que los gastos y riesgos resulten solamente en un margen mínimo adicional de ganancia reducido. Por otro lado, con un mejor paquete tecnológico y un fortalecimiento de las capacidades comerciales se podrían aumentar los ingresos sin los riesgos que conlleva explorar nuevas actividades. Bajo ese entorno, sí continuaría preocupando la desvinculación del productor con los mayoristas y otros comerciantes, y la consiguiente dependencia en los intermediarios. Otro punto relevante sería determinar si la gran porción del margen de ganancia del precio pagado por el consumidor está realmente entre el empacador y el vendedor al detalle. Si fuese así sería interesante valorar la posibilidad de que a futuro las OPs consideren realizar el empaque individual, creándose un escenario diferente en cuanto a valor agregado pero dónde todavía la logística podría darse con, o parte de, los intermediarios actuales.

3.3 Almacenamiento de granos

El Instituto Regulador de Abastecimientos (IRA), ente que almacenaba y distribuía granos básicos, fue eliminado en 1991 debido a la falta de capital estatal para comprar y almacenar producto a gran escala en un mercado con precios volátiles. Actualmente la capacidad instalada para la operación de manejo, proceso y almacenamiento de los granos básicos en El Salvador, está mayoritariamente bajo control de la empresa privada. El almacenamiento en el país está particularmente concentrado en las instalaciones portuarias, que tienen el 53 por ciento del total de la capacidad de almacenamiento del país. Allí se almacena además de maíz otros granos varios y productos con valor agregado.

Las condiciones tecnológicas en la mayoría de las empresas que manejan granos básicos, aunque antiguas, son eficientes para operar procesos según un estudio del 2009. Se estima que existe capacidad instalada de manejo, proceso y almacenamiento de granos básicos, suficiente para un periodo de 10 años (Morales-Barahona, 2009).

El sector público cuenta con algunas instalaciones en condiciones operativas que son alquiladas principalmente a mayoristas y al PMA. La mayoría de las instalaciones públicas son bodegas, para manejo de productos ensacados o empacados, y solo dos instalaciones cuentan con equipos para el manejo a granel. Por otro lado, las instalaciones pertenecientes al antiguo IRA, se encuentran muy deterioradas y de difícil rescate. Además, la mayoría de las instalaciones se encuentran bajo una situación compleja en términos legales, debido a que se han transferido al Ministerio de Hacienda como parte de pago de una deuda del IRA con el Estado. Cabe anotar que muchos de los silos del gobierno estuvieron vacíos durante varios años antes de cerrarse, lo que fue parte de las justificaciones para cerrarlos. Para el Estado fue difícil en su momento cumplir con los compromisos de compras al precio garantizado, especialmente en épocas de abundancia. Desde hace varios años ha existido la controversia sobre si el IRA debiera de activarse y al parecer el actual mandatario manifestó su compromiso por la reactivación, durante la época de campaña (Cárdenas, 2011). Sin embargo, no es claro que esta medida sea económicamente viable.

Según el PMA los productores de las OPs del P4P han podido aumentar su acceso a almacenamiento. Entre la línea de base y las encuestas de seguimiento del 2012, el porcentaje de organizaciones campesinas con acceso a las instalaciones de almacenamiento a largo plazo aumentó del 14 al 36 por ciento lo que correspondió a un aumento de 34 toneladas a 85 toneladas. Por otro lado el porcentaje de las organizaciones campesinas no pertenecientes a P4P con acceso al almacenamiento pasó de cero al 17 por ciento de los miembros (Tabla 4). El aumento generalizado (tanto en organizaciones ligadas o no al P4P) pareciera deberse al aporte de la cooperación internacional en los últimos años.

Tabla 4: Efecto del P4P en el acceso de productores

	Línea de Base (% total)	Año (% total)	Diferencia (%)
P4P (N=14)	14	36	22
No-P4P (N=6)	0	17	17
Diferencia	14	19	5

Fuente: PMA, 2013

La decisión de invertir en infraestructura de almacenamiento requiere de un previo estudio de mercado, sin embargo, ciertos factores hacen pensar que existe potencial para que la inversión sea atractiva, particularmente si el país se posiciona como eje comercial en la región. El Salvador geográficamente está en una posición estratégica entre los otros dos países con mayor producción de maíz (Honduras y Guatemala) de la región. Además ya cuenta con una capacidad de almacenamiento disponible suficiente para la mayoría del consumo local (Morales-Barahona, 2009). Este razonamiento alimenta de cierta forma la idea de algunos de tener una institución semi-autónoma de empaque y almacenamiento, que abastezca la región y que permita un “colchón” de seguridad alimentaria. Podría ser una institución que trabaje tanto con el grano local como con el importado. Esta idea, sin embargo, es desestimada por muchos que consideran que no es factible económicamente. Sería interesante valorarlo con un análisis más profundo.

3.4 Sectores financiero y asegurador

Uno de los componentes en los que se basa P4P para tener éxito en El Salvador es el establecimiento de acuerdos financieros. Por ejemplo con el Banco PROCREDIT se logró la fijación de una tasa de interés para los productores del proyecto del 13 por ciento anual. La entidad financia montos desde US\$ 5 000, habiendo excluido recientemente de su cartera el rubro de microcréditos por entenderse que no aportaba ningún potencial para crecer dentro de su cartera de negocios.

Cabe destacar el modelo de fondos revolventes o rotatorios a las OPs, los cuales son transferidos a los productores por medio de paquetes tecnológicos o insumos agrícolas para la siembra de los cultivos. El fondo es recuperado en efectivo más un cargo por interés. Ese fondo generado se emplea entonces para la compra de insumos para los productores futuros. La selección del paquete de insumos en primera instancia se hizo por medio de consulta a los técnicos del ICTA y la segunda vez por medio de consulta a los técnicos y a los productores. Se otorgaron por medio de crédito a los productores tanto a socios como no socios de las organizaciones. Se dieron hasta tres paquetes por productor, según el área a cultivar. El importe del paquete se define por la utilidad más un interés previamente fijado.

De las 13 organizaciones beneficiadas con un fondo revolviente otorgado por el PMA, 11 retornaron un promedio de 70 por ciento del monto cedido. Solamente dos OPs han mostrado una evolución positiva del fondo, haciéndolo crecer y en un caso hasta logrando la vinculación al sistema financiero, el Banco de Fomento Agropecuario (BFA). La medida utilizada de fondos rotatorios ha sido muy cuestionada, tanto por las experiencias pasadas en el país e internacionalmente, como por el resultado logrado hasta ahora en la iniciativa. La experiencia con una asociación, Colibrí, así como ACOPASAN, ha sido exitosa pero se sigue considerando una medida de alto riesgo especialmente si el PMA eventualmente rechaza el producto por calidad. El éxito observado con la asociación Colibrí no solamente se le atribuye a su buen nivel administrativo, de organización y de manejo de producto. Sino que en gran medida se debe a los volúmenes pequeños que esta asociación entrega, lo que permite al PMA realizar gestiones bastante rápidas, hasta en menos de 10 días (Touza et al., 2011).

Por lo observado en las diferentes OPs el compromiso y la capacidad profesional son más importantes que el récord histórico en el manejo de fondos (en este caso de los miembros), haciendo palpable la necesidad de fortalecer las capacidades administrativas y de liderazgo en las OPs. Se confirmó que los fondos revolventes, son instrumentos útiles a corto plazo, solucionando principalmente la disponibilidad de efectivo para la compra de insumos de calidad. Sin embargo, se ha comprobado que en el largo plazo, no son una solución para la carencia de recursos al momento de la siembra afectando la descapitalización y asociatividad por problemas de morosidad. El manejar proyecciones de necesidades financieras para la producción e implementar una estrategia de flujo de capital es un dilema hacia lo interno de las OPs, tal y como se presenta con contratos de venta a plazo.

En los inicios de P4P se había calculado un crédito necesario para maíz y frijol entre US\$ 600 y 500 por mz. Teniendo en cuenta el número de productores y el área de producción las necesidades de financiación eran cercanas a los 4.5 millones de USD. El crédito a los productores sería suplido tanto por un fondo de garantía del P4P, como por el fondo fiduciario del MAG y complementado por proveedores de insumos y bancos. Al desglosar los oferentes del crédito, se observa que solo una porción relativamente pequeña del total (cerca del 20 por ciento de la necesidad crediticia), recae sobre el fondo de garantía de P4P. Esto sugiere que el modelo podría ser fácilmente adoptado por otra institución en el futuro. El programa no activó formalmente el crédito por fondo de garantía, y en cambio se optó por la facilitación de otras herramientas crediticias a través de la banca o compañías de insumos.

Con respecto a la disponibilidad de crédito en general los bancos estatales tienen una mayor participación en la oferta agropecuaria. En número de créditos la cartera agropecuaria se concentra en sólo cuatro entidades. El Banco Procredit y el Banco de Fomento Agropecuario atienden el 54 y 40 por ciento de los clientes respectivamente (Superintendencia del Sistema Financiero de El Salvador, 2013). Durante el progreso de P4P el PMA también ha buscado facilitar el acceso de fondos de garantía de la Banca de Desarrollo de El Salvador (BANDESAL) como complemento a las garantías que deben presentar las asociaciones que acceden a la gestión de recursos económicos.

El P4P ha realizado un acuerdo con la aseguradora SISA, dependiente de Citibank y operativa a través de PROAGRO (reaseguradora SWISS RE). Esta entidad cuenta con experiencia en el sector de seguros agrícolas mexicanos desde hace 26 años y ofrece esquemas diseñados para satisfacer las necesidades de aseguramiento generales y específicas del mercado. Con base en la estimación de la producción potencial del cultivo, es posible garantizar hasta el 70 por ciento de la misma, lo que reduce entre el 5 y el 30 por ciento el riesgo de sequía. En caso de siniestro por un riesgo protegido, se indemniza el total de la suma asegurada conforme a la garantía de producción señalada en el Reporte de Producción Potencial Estimada Bruta y Superficie Asegurada (ECP) deduciendo en su caso la cosecha obtenida y la participación a pérdida. Se paga la diferencia entre la producción cosechada y la producción garantizada usando como base la suma asegurada o ingreso esperado y no lo invertido o el precio del producto. Respecto al costo eventual para los productores de P4P, para el maíz sería entre un 6 y 7 por ciento de la suma asegurada y para el frijol un 11 por ciento.

El modelo de seguros que pareciera adaptarse mejor a la situación de las organizaciones apoyadas por el P4P es un seguro grupal, por medio del cual se aseguran los productores en una región agroclimática determinada. El seguro reduce costos al no demandar de inspección en el terreno ya que el detonante del seguro es la declaratoria de siniestro por parte de las autoridades gubernamentales del país. El seguro trabaja de la mano con el gobierno, fungiendo este como el ente que activa el seguro, luego de un siniestro. Para operar el seguro se define el potencial productivo de la zona y del grupo que va a ser asegurado. En la póliza se detalla el nombre de los productores, se define el potencial productivo y la fecha de siembra y se define el punto de inflexión, es decir el por ciento de pérdida en que comienza a operar el seguro. Este tipo de póliza cubre lluvia,

sequía, terremoto, inundaciones, vientos e incendios. El análisis de casos es apoyado en el sistema “Weather Index Insurance”. En teoría la idea de seguros para cultivos se presenta factible; sin embargo, se trata nuevamente de una situación de planificación económica donde el productor pequeño debe derogar del 7 al 11 por ciento de lo que podría ser una cosecha normal. Es muy temprano para saber realmente como se desarrollará este nuevo esfuerzo por aseguramiento agrícola que en la región centroamericana ya ha estado por al menos dos décadas con poco éxito.

Otro tema que se debe analizar en el marco de acceso a servicios financieros es el impacto de las remesas provenientes del extranjero. En las entrevistas de campo se mencionó que muchos de los préstamos en zonas rurales, no se utilizan para adquirir insumos productivos, sino que se adquieren para usos personales amparados en el dinero que reciben los agricultores de sus familiares en los Estados Unidos. El efecto de las remesas en el desarrollo económico y rural de los pequeños productores se encuentra por fuera del alcance de este documento, sin embargo valdría la pena analizar si los productores de P4P efectivamente utilizan los créditos para inversiones que les permitan incrementar su producción agrícola.

3.5 Proveedores de insumos agrícolas

Una de las ideas iniciales de P4P fue promover la creación de un fondo de inversión para el financiamiento de insumos agrícolas para un ciclo productivo. La iniciativa fue adoptada más directamente por los proveedores con sus propios programas de estímulo al productor. El apoyo en el rubro de insumos, y como forma de cooperación a las OPs de P4P ha surgido de FERTICA, DISAGRO, TECUN, BAYER, AGRINTER, quienes son proveedores del “paquete tecnológico”. Como es usual en otros países, los proveedores de insumos agrícolas proporcionan asistencia técnica ligada a sus productos, a través de parcelas demostrativas.

DISAGRO ha sido una de las empresas más activas con los pequeños productores. La empresa ha iniciado un programa innovador dirigido al pequeño y mediano empresario. Con el apoyo del CENTA, que aporta una variedad de alto rendimiento, se está desarrollando el programa “Maíz para todos” en el cual DISAGRO corre con la mayoría de los costos. DISAGRO considera que el éxito alcanzado hasta el momento ha radicado en el enfoque a la asistencia técnica. La recuperación de la inversión ha sido cerca del 99 por ciento. El sistema permite que un promotor funcione como eje entre los extensionistas/productores y el distribuidor. Sin embargo, la debilidad del proyecto radica en no enfatizar en el vínculo de productores con el sector de comercialización. Se puede concluir entonces que el proyecto permite mejorar los volúmenes de producción y la calidad, pero no necesariamente fomenta la inclusión de productores en el mercado.

En general, de las entrevistas de campos se percibe que el P4P ayuda a “crear confianza” para que los proveedores de insumos se embarquen en negocios con los pequeños productores. Sin embargo, ha sido un proceso lento. La construcción de confianza entre proveedores y OPs ha necesitado de la “bendición” del PMA como punto crucial. Por ejemplo el único fabricante de sacos de polipropileno para el almacenamiento de granos del país, SASICASA, al inicio pretendía que el PMA firmara un contrato de garantía, a pesar de que el PMA ya tenía un contrato de compras con las OPs (Touza et al., 2011). Este es un punto importante a tomar en cuenta a futuro en el marco de un sistema sostenible, pues de no estar el PMA, tendría que haberse consolidado muy bien la relación proveedores con las OPs de forma que continúen las facilidades de adquisición de insumos, por ejemplo de sacos de propileno.

4. DESCRIPCIÓN DEL MERCADO DE GRANOS Y OTROS POSIBLES COMPRADORES

4.1 Compradores públicos

El gobierno a través de sus ministerios realiza compras de alimentos para diferentes programas y el funcionamiento de sus instituciones. Esto representa una demanda estable de granos básicos que podría beneficiar a los pequeños productores. Sin embargo, los mecanismos de contratación de las instituciones públicas representan grandes dificultades para las OPs.

Actualmente el Ministerio de Educación con su programa de salud y alimentación, compra a pequeños productores a través de la bolsa BOLPROS. La bolsa adquiere una comisión del 0.5 por ciento por ambos lados de la comercialización. Los puestos de bolsa o “licenciarios” apoyan a los productores en zonas rurales. Los licenciarios son personas físicas o jurídicas, con la debida capacitación para procesar ofertas a llamados de compra que se realizan en la bolsa, y por ende registrados como tales ante BOLPROS. De hecho, varias cooperativas (y algunas OPs del P4P) están registradas como licenciarios. El costo del servicio del licenciario oscila entre 1.5 y 2 por ciento de la venta final. El potencial de comercialización para los pequeños productores se puede incrementar si las OPs logran tener un mecanismo más fluido para cotizar en la bolsa. Al parecer el PMA no ha logrado comprar para el programa nacional de alimentación escolar debido a que la “canasta básica” escolar no incluye al maíz (Touza et al., 2011); sin embargo, no es claro por qué no se ha comprado frijol a través de este mecanismo.

Los demás ministerios e instituciones públicas tradicionalmente han realizado compras de alimentos a través de licitaciones públicas. Un ejemplo es el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública que pone a licitación la alimentación carcelaria. Por lo general los contratos son por varios años y se lo adjudican a empresas privadas que tienen la capacidad de proveer la gran mayoría de los alimentos ya servidos. En el Anexo 2 se enlistan las instituciones gubernamentales que abren licitaciones públicas y que en algún momento ha solicitado suministro de alimentos. Estas instituciones representan un mercado potencial para los pequeños productores.

El problema con las licitaciones públicas es lo engorroso del proceso y los requisitos del mismo. Algunos ejemplos de aspectos solicitados en una licitación son enumerados en las tablas 5, 6 y 7. En este caso (como en muchos otros), los rubros requeridos de frijol rojo seda y harina de maíz son relativamente bajos, lo que lo hace propicio para una pequeña empresa. Estos ítems son solo parte de más de 50 requerimientos solicitados. El empresario debe garantizar la capacidad legal, financiera, técnica y económica. Además los ofertantes deben suplir una garantía de mantenimiento de la oferta por un monto mínimo correspondiente a los ítems que se ofertan y por un período establecido. Cumplir con estas condiciones es un reto significativo para las OPs.

Tabla 5: Ejemplo de solicitud por licitación público del Ministerio de Justicia

PANES, CEREALES Y GRANOS				
15045	FRIJOL ROJO DE SEDA GRANO	458 GR APROX	LBS	834
15046	HARINA MAIZ	458 GR APROX	LBS	1.202

Tabla 6: Criterios considerados para seleccionar un oferente de alimentos

CRITERIOS	NIVEL MÁXIMO	NIVEL MÍNIMO
CAPACIDAD LEGAL	No tiene puntaje	No tiene puntaje
CAPACIDAD FINANCIERA	20 %	10%
CRITERIOS TÉCNICOS	60 %	45%
OFERTA ECONÓMICA	20 %	No tiene puntaje mínimo

TOTAL	100
--------------	------------

Tabla 7: Ejemplo de distribución de criterio técnico evaluado en alimentos

Criterio técnico a evaluar	Productos Lácteos, Frutas, Embutidos Verduras, Carnes, Panes, Cereales Granos y Grasa Vegetal.	
	% Máximo	% Mínimo
Resultado de análisis Organoléptico	50	40
Experiencia de la Empresa en el suministro de los productos a ofertar.	10	5
Total evaluación técnica	60	45

Fuente: Ministerio de Justicia, 2012

Adicionalmente el historial como proveedor tiene mucho peso en la selección, lo cual limita las posibilidades para nuevos proveedores. La oportunidad existe, siempre y cuando los productores se unan a otros ofertantes mayores. Ante esta situación la única posibilidad es que las OPs que ya tienen experiencia con licitaciones suaves generen un tipo de alianza con comerciantes con cierta solidez y tradición en este tipo de actividad comercial. En el listado de solicitudes de maíz, llama la atención que varias instituciones solicitan “elote criollo” cuando la tendencia de muchos agricultores, y así promovidos por el servicio de extensión, es de moverse a producir con variedades híbridas. Sería interesante valorar que tan grande es este nicho de mercado de elote criollo, puesto que ha sido tradicionalmente producido por productores pequeños, y por ende sería fácil para una OP de ofertar.

En el 2013 algunas instituciones públicas iniciaron a realizar sus compras por medio de BOLPROS. Siendo BOLPROS un proceso mucho más ágil que la licitación pública, podría ser el comienzo de un cambio importante para que los pequeños productores accedan a mercados institucionales. Sin embargo, no garantiza que los más beneficiados serán los pequeños productores.

4.2 Compradores privados

A pesar de que existe el interés de varios compradores del sector privado de comprar granos directamente a pequeños productores, hasta la fecha es muy poco lo que se ha podido avanzar en este aspecto. Empresas de la Agroindustria como MASECA, OMOA, DIANA, Wal-Mart, Arrocera San Francisco han estado presentes en rondas de negociaciones con los productores, sin embargo, ninguna de las OPs ha podido concretar una relación comercial sostenible. El problema más significativo está relacionado con los volúmenes requeridos y el precio de entrega en el punto del comprador. Durante la misión de campo se pudo comprobar la alta cantidad de camiones con contenedores intermodales (tipo “reefers”) que esperaban a la entrada de MASECA. Se conoció que algunos estaban afuera de las instalaciones incluso por varios días puesto que la compra se daba de acuerdo al momento de arribo a las instalaciones. Esencialmente todos esos cargamentos correspondían a intermediarios, mayoristas o incluso de importadores. Bajo este escenario se vislumbra difícil la venta de OPs directamente a la industria procesadora.

Adicionalmente, los pequeños productores podrían tener competencia adicional de productos importados que pudieran resultar más atractivos para la industria en los años venideros cuando se avance con los acuerdos establecidos en el CAFTA-DR. Este fue un temor de muchos que velaban por los pequeños productores. De hecho, previo al acuerdo, las gremiales comercializadoras y demás industrias, solicitaron intensamente el libre acceso al mercado internacional, oponiéndose a los productores pequeños que demandaban la exclusión de granos básicos en el acuerdo.

MASECA, así como otros procesadores, han recientemente asumido el compromiso de comprar a productores locales. Sin embargo muchas de las compras no son directas sino que se realizan a través de, intermediarios y mayoristas. Cerca del 20 por ciento son compras prácticamente obligatorias que realizan a través del “convenio para la siembra y comercialización de maíz blanco” que ejecuta BOLPROS, y que les permite importación de producto. MASECA tiene la meta de comprar 1 millón de quintales, en parte porque expresan tener una responsabilidad social.

Otro ejemplo de empresa de procesados que ha tomado fuerza en el país y que no descarta incrementar sus compras locales es la Arrocería Omoa, S.A. de C.V., una empresa familiar fundada en el año 1979. La empresa ha diversificado sus líneas y marcas de producto, entrando de lleno al mercado de frijol y harinas. Procesan diferentes tipos y calidades de frijoles, tales como frijol seda, rojo corriente, negro y blanco, los cuáles son requeridos y consumidos en el país y en el extranjero.

Pocos compradores privados tienen control de gran parte del área instalada para empaque, fumigación y almacenamiento. Por ejemplo ALCASA, en el Puerto de Acajutla cuenta con una capacidad para almacenamiento superior a los 130 millones de toneladas, entre bodegas horizontales mecanizadas, no mecanizadas y baterías de silos. Mucho del producto importado por El Salvador pasa por estas instalaciones.

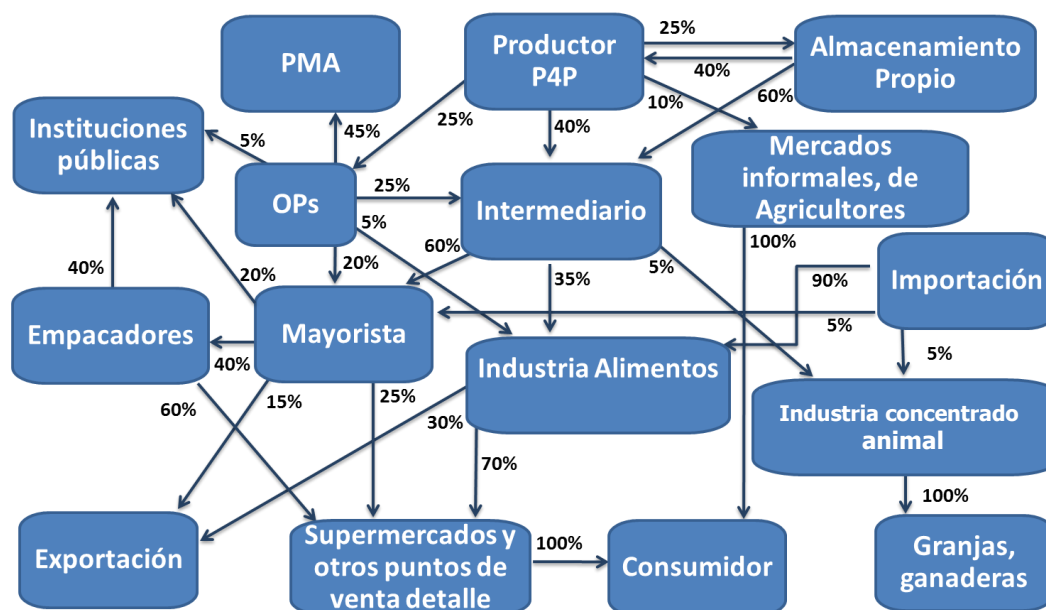
4.3 Estructura del mercado

Los productores del P4P, y en su efecto cualquier otra organización de pequeños productores de granos, son parte de una estructura de mercado bastante compleja. La Figura 9 representa gráficamente una estimación del movimiento de maíz blanco y productos derivados, con propósito de ilustración de la dinámica del mercado. Ante la falta de información cuantitativa exacta en todos los puntos del mercado, el diagrama se basa tanto en los datos disponibles, como en los estimados por los actores del mercado. De lo más notorio de la distribución del mercado, es el poder de los intermediarios y/o mayoristas en la comercialización de producto nacional. Prácticamente todos los actores de alguna forma realizan negocios con este sector, que en algunos casos son ambos intermediarios (acopiadores en campo y distribuidores) y mayoristas. Dado este panorama de mercado, se deriva que es necesario involucrar a este sector, y no enfocarse en intentar despojarle de un espacio, para las etapas futuras de P4P. Alvarado et al (2011) incluso argumentó que es válido cuestionar si en un país como El Salvador las OPs son el mecanismo más viable para mejorar el acceso al mercado, sobre todo por la carga económica asociadas a la comercialización en un ambiente ya muy competido. Los intermediarios brindan servicios y adelantos económicos fortaleciendo el vínculo con los productores. La posibilidad de que fortalecer estratégicamente este vínculo es una alternativa que se debería analizar en mayor detalle.

La industria de alimentos, siendo el sector que predomina en la importación y el que mayor calidad exige a un precio competitivo (siempre y cuando no esté totalmente distanciado de los precios a los que se puede importar producto), es sin duda un mercado al que se podría acceder más intensamente con una propuesta innovadora. Dicha propuesta debiera de contener el respaldo estatal, dado que se requiere de un paquete tecnológico (asistencia y capacidad de acceso) eficiente, triangulado con la empresa privada y los productores.

Bajo el marco actual en el que el productor entrega muy poco producto a las OPs se hace necesario fortalecer la capacidad de almacenamiento a nivel de finca, y así reducir riesgo de pérdidas en todos sentidos (alimento, semilla, y posterior venta a intermediarios). No existen datos claros sobre la necesidad de capacidad de almacenamiento a nivel de OP. Sin embargo, la opinión de varios entrevistados es que de contar las OPs con más capacidad de almacenamiento, los miembros tenderían a utilizar más las instalaciones y eventualmente entregar mayor cantidad de producto.

Figura 9: Participación del productor P4P en la estructura de mercado de maíz blanco y patrón de flujo del producto en El Salvador



Fuente: Estimación de autores, con base en datos de gobierno, del P4P-PMA, Morales-Barahona, 2009 y entrevistas a actores de la cadena de suministro. Porcentajes alrededor de Intermediarios y OPs están en proceso de verificación. Nota: Algunos intermediarios son también mayoristas y éstos últimos también empacadores.

Una gran limitante de las OPs es el no contar con suficiente capital para realizar compras y almacenar producto que sus miembros entregarán en el pico de cosecha. Este punto se une a lo mencionado anteriormente sobre las facilidades que ofrecen los intermediarios, resultando en una competencia por comercialización bastante difícil para las OPs. Basado en el hecho de que la mayoría de los volúmenes acopiados por las OPs son por un contrato (PMA) contra el insumo entregado, surge la duda de cuanto acopiaría las OPs de no existir los insumos y el consecuente contrato (De Caterina y López, 2011).

Más aún, se ha señalado (Alvarado et al., 2011) que los servicios de capacitación a sus miembros no se está diseminando de la mejor forma, sobre todo a miembros no partícipes del comité director. Este aspecto de gran relevancia ya se ha discutido y el P4P está trabajando para mejorar los mecanismos mediante los cuales las OPs realizan la transferencia de tecnología al interior de la organización.

Por otro lado la visión de un gobierno y programa de desarrollo rural debe tener claramente identificadas las limitaciones y amenazas. En este sentido, de no ocurrir nada significativo en el manejo de recursos agrícolas, y de continuar los cambios climáticos, las pérdidas económicas podrían ser significativas. Se estima que las pérdidas nacionales en la producción de maíz y frijol al 2020 podrían alcanzar 50 millones de USD (Eitzinger et al., 2013). Un esquema sostenible en el país solo podría ser concebido como tal con un plan estratégico para afrontar los riesgos por catástrofes climáticas. Sin embargo, en este estudio no fue posible entender la forma en que el país trabaja sobre este tema, aparte de cierto grado de esfuerzo en mejorar la conservación de suelos.

5. ANÁLISIS DEL P4P EN EL SALVADOR

5.1 Impacto de P4P

En general las fuentes consultadas apuntan a que existe un avance en aspectos tecnológicos, organizativos y en menor grado, comerciales, lo cual forman parte del impacto del P4P en El Salvador. Los productores que trabajan con P4P El Salvador manifiestan estar mejor económicamente en estos momentos que cuando iniciaron. El aumento en los ingresos fue percibido durante la misión y corroborado en evaluaciones realizadas por terceras fuentes (PMA, 2013; de Caterina y López, 2011). Se puede concluir que el P4P ha traído beneficios económicos a los productores, no solamente a través de ventas a PMA, sino a través de un incremento en las ventas a otros mercados. Sin embargo, estos mercados adicionales se limitan a un volumen bajo en ventas directa a mayoristas e industria. Varias OPs aseguran que si pudieran acopiar más volumen de sus asociados podrían vender más, siendo entonces la falta de entrega de producto un desafío latente. También aún parece ser dominante la dependencia de OPs en PMA para la vinculación a nuevos mercados, tal y como fue identificado hace 2 años (de Caterina y López, 2011).

El acceso a áreas de almacenamiento, ha permitido más opciones comerciales y consecuentemente aumentar los ingresos económicos (PMA, 2013). Sin embargo, se evidencia que el almacenamiento a nivel de finca, tanto para la seguridad alimentaria del productor como para semilla, es deficitario en el país. Teniendo en cuenta que los objetivos de P4P, incluyen la seguridad alimentaria y la comercialización de productos, el almacenamiento en finca es un punto donde se podría aumentar el impacto.

El avance en uso tecnología para entregar calidad es notorio. Aunque el uso de semilla certificada es un logro diseminado a través del país, para P4P ha sido vital. Cabe anotar que un sector de los productores piensa que debiera existir mayor libertad para acceder a otros híbridos que ya se ofrecen en los mercados internacionales y de los cuáles se esperaría volúmenes superiores de producción.

5.1.1 El P4P en el desarrollo de mercados locales

Como resultado de los bajos volúmenes que compra el PMA en El Salvador el énfasis recae en el acompañamiento en producción, poscosecha y comercialización. En este último rubro, sin duda la calidad que ya se ha logrado obtener de las OPs es vital para abrir brechas comerciales. Sin embargo, y aunque no se cuenta con un análisis exhaustivo, pareciera que el mercado nacional no paga (al menos en el caso de maíz), necesariamente un diferencial en precio por esta mejor calidad. Los compradores alternativos que han iniciado relaciones comerciales con las OPs, según se desprende de entrevistas con diversos actores, se ven atraídos por el “respaldo” que la OP tiene con el P4P en diferentes aspectos. Para evitar la pérdida de los compradores que ya se han acercado a las OPs sería importante establecer un mecanismo donde dichos compradores se sientan con la confianza de que el compromiso por volúmenes de producto de calidad continuará aún cuando no exista el apoyo de PMA. Sería interesante valorar si el otorgamiento a las OPs de una certificación que manejan calidad y compromiso de negocios, y que como tal conllevaría a un proceso continuo de capacitación, podría mantener la confianza de los compradores a futuro.

El rendimiento y el precio del mercado son factores que facilitan la negociación y la apertura de mercados. Según entrevistas con diferentes actores, el productor de maíz en El Salvador podría obtener hasta un 30 por ciento de rentabilidad cuando la producción es como mínimo 3.9 toneladas/hectárea. Este rendimiento es superior al promedio nacional que es aproximadamente 2.82 toneladas/hectárea. Por otro lado, las procesadoras manejan producto local pero el precio sigue siendo el inconveniente. GUMARSAL está comprando de un 30 a un 40 por ciento en el

mercado local (como parte de esto logran su cuota para importar). Prefieren el maíz de alta calidad local, ya que debido al tamaño del grano tiene una mayor productividad para ser procesada en harina (por ciento cristalización). Este mejoramiento en la producción de harina puede ir desde el 2 al 5 por ciento. Sin embargo los precios internacionales son más económicos (i.e. bolsa de Chicago), lo que explica que cerca del 70 por ciento del maíz procesado en el país es importado.

El Mercado Central de Gerardo Barrios en San Salvador es el principal mercado del país y también el mercado regional clave en el establecimiento de precios en Guatemala, Honduras y Nicaragua. Por otro lado los mercados de Santa Ana y Ahuachapán son los más importantes en la región de occidente, y tienen importantes relaciones comerciales con Guatemala. La Unión es un mercado regional importante en el oriente y tiene relaciones comerciales con Honduras y Nicaragua. San Miguel, Usulután y San Vicente también son importantes mercados regionales y mercados de acopio para el maíz y el frijol producidos a nivel nacional (Brown and Moreno, 2012).

El mercado de la Gerardo Barrios es prácticamente controlado por 15 a 20 comerciantes (Angel, 2008), quienes acopian directamente a productores o funcionan como mayoristas. Los otros mercados se suplen de las mismas zonas productoras, siendo el excedente dirigido hacia San Salvador o directamente a otras áreas deficitarias.

El estudio no permitió verificar si realmente los mercados locales están siendo significativamente impactados por P4P. Es de esperar muy poco impacto en forma general debido a los bajos volúmenes que las OPs manejan afuera de las ventas a PMA. Sin embargo, sería importante indagar si la mejor calidad ofrecida a intermediarios y directamente a mercados ha movido algunos compradores a considerar precios de producto diferenciados.

5.1.2 Impacto en negociación privada

Muchas de las OPs en El Salvador al parecer cumplen muy bien con el requisito de facturación requerido por el Estado. Sin embargo, la obligatoria contribución al fisco por ventas a través de las asociaciones surgió como uno de los temas que explica la existencia de los intermediarios o “coyotes” quienes siguen sólidos en su labor de comercialización de granos.

El costo de oportunidad establecido por la facilidad de pago del intermediario, unido a la tradición en la relación, hacen que este ligamen intermediario-productor continúe siendo de importancia en el país. Algunos productores se quejan de prácticas abusivas de los intermediarios o “coyotes”, y que incluso utilizan básculas sin calibrar que pueden provocar pérdidas. Cabe la posibilidad que esta sea una situación esporádica y no generalizada, por lo que hay que analizarlo con detalle en otro estudio.

La negociación privada en general se considerada actualmente como una de las principales limitaciones para acelerar el desarrollo de las organizaciones. De las 18 OPs seleccionadas para P4P 14 eran inicialmente consideradas de mediana capacidad, con una capacidad de gestión, acopio y venta que les permita comercializar los productos. Algunas asociaciones han podido vender colectivamente a intermediarios, aparte de lo que venden al PMA. Sin embargo, ninguna ha logrado vender a la industria de forma constante. Cabe resaltar que solo una cooperativa, AGRISAL, había vendido colectivamente antes de realizarlo con P4P.

5.1.3 Satisfacción de contribuyentes y actores

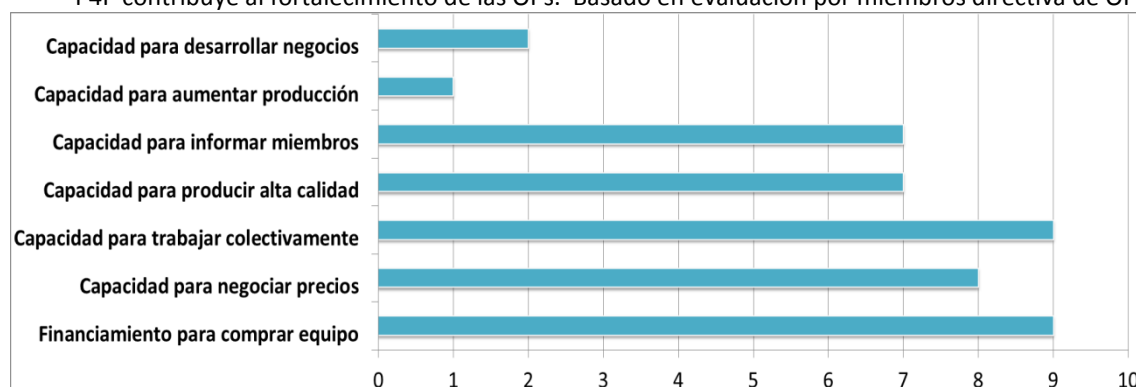
A pesar de que el P4P El Salvador es reconocido como una iniciativa exitosa tanto por los actores beneficiados, como por los analistas y los contribuyentes, permanece un cierto margen de dudas sobre la sostenibilidad del modelo. La ya mencionada falta de solidificación en las relaciones

comerciales con compradores de gran escala es un desafío. Por otro lado los actores entrevistados consideran que se debe mejorar o hacer más énfasis en algunas áreas de capacitación, tanto en producción, como en poscosecha y particularmente a nivel de comercialización.

La empresa privada ha estado anuente a promover mecanismos innovadores para apoyar la producción agrícola y en particular a los productores de P4P. La consigna es elevar la producción debido a que se considera una de las grandes limitantes en El Salvador para poder competir con el precio del grano importado. Se cree que a pesar de que El Salvador es el país que utiliza más semillas híbridas, el paquete tecnológico de producción a estos híbridos no es el óptimo. Empresas de producción de insumos de producción han buscado desarrollar métodos innovadores para maximizar la producción.

Según los productores tener más acceso a almacenamiento, a financiamiento y a un comprador que paga mejor, son los aspectos claves que les permitiría acceder a mercados formales (Figura 10). La capacidad para aumentar rendimientos no fue considerada tan relevante, lo cual se justifica en el hecho de que muchos productores tienen el conocimiento técnico pero no los recursos económicos para realizar las inversiones necesarias para la implementación de ciertas prácticas. La capacidad para producir negocios también fue subestimado como factor clave, situación atribuida (De Caterina y López, 2011) a la falta de entendimiento en la necesidad de abrir mercados más lucrativos y que además manifiesta la dependencia que aún existe en el PMA como facilitador.

Figura 10: Capacidades consideradas más relevantes para acceder a los mercados formales y como el P4P contribuye al fortalecimiento de las OPs. Basado en evaluación por miembros directiva de OPs.



Fuente: DeCaterina y López, 2011.

5.1.4 Vinculación del sector público

El gobierno en particular manifiesta gran complacencia por el trabajo del PMA y en particular por el impacto logrado hasta el momento por el P4P. El gobierno considera que integrar en algunos de sus programas los principios de P4P para fortalecer las OPs como vehículos de comercialización puede ser positivo. En este sentido el diseño del componente de Vinculación al Mercado del Plan de Agricultura Familiar (PAF) tendrá un esquema muy similar al que promueve el PMA. Por otro lado, la Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa (CONAMYPE) está analizando su base de datos de beneficiarios para una posible inclusión de dichas asociaciones al P4P. Además, se han acordado posibles líneas de apoyo en temas de gestión empresarial directamente con las OPs.

La cooperación del PMA con el gobierno es notoria. La Dirección de Asistencia Alimentaria y la Secretaría de Inclusión Social son dos de las instituciones nacionales que han trabajado estrechamente con el PMA en temas relacionados con la administración de bodegas, acceso a equipo de selección de granos y facilitación de vínculos con compradores en el mercado internacional.

Gracias a este trabajo en conjunto, en un futuro próximo un grupo de OPs dentro del P4P podrán acceder a equipos modernos de selección de granos por lectura óptica.

5.1.5 Participación de pequeños productores en P4P

El impacto del proyecto sobre las organizaciones campesinas ha sido monitoreado por el equipo de P4P El Salvador. Después de 2 años se tomó una muestra de asociaciones del P4P y de otras no vinculadas con a la iniciativa, (pero identificadas desde el lanzamiento). En estas organizaciones se monitoreó su evolución, particularmente en aspectos relativos a la comercialización de productos (PMA, 2013).

El monitoreo de las OPs muestra que las cantidades contratadas por PMA a OPs del P4P, han ido en aumento. Al menos así se ha corroborado con algunas OPs con las que se cuentan datos desde el 2009. En un año, una de las OPs logró incrementar sus ventas de maíz blanco en un 400 por ciento (caso El PESOTE). Otras OPs con incrementos significativos en ventas son AGRISAL y ALCALESE. El volumen de ventas, claro está, es un indicador relativo en cuanto al avance de las organizaciones para manejar eficientemente sus productos. Al tener un mayor volumen de entrega se deduce que los productores han mejorado la calidad del producto. Estos indicadores se deben tomar con cautela, pues otros compradores no exigen la alta calidad que el PMA requiere, por lo cual es posible que el producto entregado a los “compradores tradicionales” no sea de alta calidad. El tema de la calidad agrega cuestionamiento al debate de sostenibilidad del modelo, debido a que para acceder a otros compradores públicos y privados se asume la condición de que los productores entregarían un producto de alta calidad que es como tal valorado. Con una perspectiva realista se podría esperar cierto cambio en la cultura de los intermediarios (de manejar mejor pago por mejor calidad). Sin embargo, es posible que ese cambio se presente muy lentamente.

La venta de producto directamente de las OPs de P4P a otros compradores que no fueran PMA, aumentaron en un 30 por ciento, mientras que las organizaciones campesinas no integrantes de P4P aumentaron de 0 a 22 por ciento (Tabla 8). Este resultado en primera instancia revela como en los últimos años la comercialización de productos por parte de OPs ha incrementado. Más aún, la diferencia entre OPs ligadas y no ligadas al P4P, podría sugerir que tanto la mejor organización de los productores como la calidad del producto podrían haber sido importantes en el incremento de las ventas. Sin embargo estas cifras podrían ser engañosas si no se analizan las ventas individuales, puesto que la cantidad de miembros asociados a las OPs ha incrementado y por ende la cantidad de producto entregada a las OPs y las consiguientes ventas se esperarían fueran superiores. Aún analizando las ventas individuales, el estudio (P4P, 2013) indica mayor avance en las ventas por miembro en OPs de P4P que en las no afiliadas a la iniciativa. En este punto, la explicación podría ser mayores volúmenes de producción así como mayores áreas de cultivo amparados en una cierta seguridad de contar con comprador estable y con cierto peso en el mercado a través de las OPs.

Tabla 8: Estimación del efecto del esquema P4P en ventas de los OPs a otros compradores

Impacto en Ventas a Otros Compradores			
	Línea Base (%)	Año 3 (%)	Diferencia (%)
P4P	8	38	30
No-P4P	0	22	22
Diferencia	8	16	8
Impacto en Cantidad Vendida por Miembro (qq)			
	Línea Base	Año 3	Diferencia
P4P	143	301	158
No-P4P	0	21	21
Diferencia	143	280	137

Fuente: PMA, 2013

5.1.6 Desarrollo de capacidades de los actores

El desarrollo de capacidades en las OPs se evidencia en aspectos esenciales como la formalización real de las organizaciones y el crecimiento en el número de miembros. Realizar el salto de ventas individuales por parte de los pequeños productores a comercializar a través de las OPs las cantidades manejadas actualmente, se debe considerar como un logro de P4P. En este aspecto las capacitaciones dirigidas a aspectos específicos que debían ser fortalecidos en las organizaciones han sido centrales. Previo al establecimiento de P4P se identificaron aspectos críticos como la ausencia de controles administrativos, desconocimiento de controles administrativos y contables, ausencia de registros y de sistemas contable autorizados (C&D, 2012). Consecuentemente P4P ha trabajado en el desarrollo de capacidades para abordar estos temas.

Otro aspecto relevante alcanzado, es la planificación de la producción y la inversión en forma grupal con un sentido más comercial. Esto ha facilitado una mejor proyección para la obtención de semilla y otros insumos (C&D, 2012). En cuanto a insumos el uso de plaguicidas y de fertilizantes es ahora más profesional debido al entrenamiento en muestreo de plagas y la opción de analizar suelos. Igualmente prácticas de conservación de suelo, para los cultivos producidos en laderas, han ayudado a la mejora de los rendimientos.

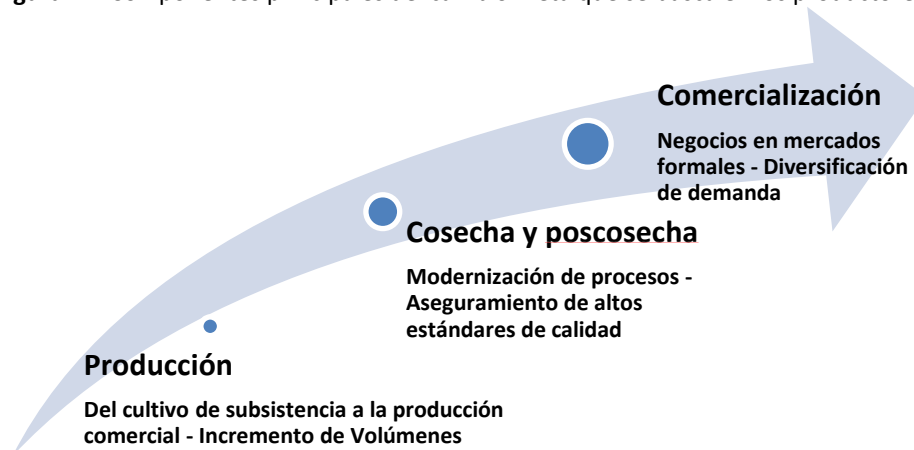
Se ha puesto especial énfasis en capacitar a los miembros en el uso del equipo de limpieza y clasificación. Gracias a este equipo se ha logrado mejorar la eficiencia para preparar el producto final (Schneider et al., 2011). Las razones por las que no todas las asociaciones cuentan con equipo es debido aparentemente a los volúmenes de producción y al estado organizacional de las OPs. En el caso de la capacitación para el análisis de aflatoxinas, la implementación se efectúa a nivel de OPs. Por lo que fue percibido en las visitas de campo es posible que todavía exista suficiente espacio para mejorar la capacitación para controlar los niveles de micotoxinas, y no solamente para implementar actividades destinadas al monitoreo. Lo anterior es importante porque es preocupante el destino de producto que no es vendido al PMA, que posiblemente es consumido por los pequeños productores o vendido a terceros. El PMA utiliza el estándar de la Agencia de Alimentos y Drogas de los Estados Unidos de 20 ug/kg, estándar también seguido por las autoridades Salvadoreñas. Sin embargo otros países como la Unión Europea tienen estándares de 4 ug/kg y recientemente CODEX estableció el estándar de 10-15 ug/kg para diferentes productos. Como la tendencia es a ser más restrictivo con los niveles mínimos aceptados, es aconsejable que se destine más esfuerzo en identificar variedades y prácticas de producción y manejo que reduzcan las incidencias de los hongos causantes de las micotoxinas.

El uso de semillas híbridas es una práctica generalizada en todas las asociaciones, algo muy particular para la región. La selección de semilla se basa en el conocimiento que se tiene de la semilla y en el capital financiero disponibles. Una opción que no se ha analizado es incorporar al menos unas opciones de semilla como parte del paquete tecnológico. Esta medida podría ser de relevancia, especialmente si se guía al productor sobre las propiedades de diferentes semillas dependiendo de la temporada en la que se siembre y la zona. El CENTA cuenta con los híbridos de grano blanco H-59, Oro Blanco y Platinno que pueden alcanzar un rendimiento de hasta 100 qq/mz. Los dos últimos, además poseen niveles muy altos de aminoácidos esenciales, lisina y triptófano, por lo que se les considera de alta calidad proteica (ACP). El CENTA también ha tenido desde hace varias décadas la variedad CENTA Pasaquina que aún se utiliza por algunos agricultores en las regiones occidental y oriental de El Salvador. Sin embargo, también se han desarrollado variedades de polinización libre que igualmente son ACPs: la CENTA Protemas Y CENTA Dorado con rendimientos que alcanzan los 5.20 toneladas/hectárea (Deras-Flores, 2012). Para los productores que deciden por las variedades de polinización abiertas se les debe insistir en no utilizar semillas almacenada por más de 2 ó 3 años, previa correcta selección que asegure al menos un 85 por ciento de germinación (que aún es bajo con respecto a niveles manejados con otras semillas).

Al parecer a nivel regional se reconoce al productor salvadoreño como emprendedor y anuente a cambios en la forma de producir y negociar. El gobierno se muestra consciente de este comportamiento “cultural” así que promueve los programas a través de equipos de gestión en las diferentes áreas agrícolas. Se busca diseminar el conocimiento de gestión empresarial en todas las regiones del país e involucrar de lleno a las mujeres. Dentro de este esquema destaca la importancia que se le busca dar a la denominada “ventanilla de empresarialidad femenina” en el cual se cuenta con el apoyo del sistema bancario. En el caso del BFA, se permite suspender cobros de préstamos durante el período de lactancia de la mujer.

En síntesis para analizar el desarrollo de capacidades de los actores se puede tomar como referencia la planificación del PMA en el programa de capacitaciones de P4P. El acompañamiento a los productores se divide en tres áreas: 1) Producción, 2) Cosecha y poscosecha y 3) Comercialización como se ilustra en la Figura 11. A continuación se resume la percepción obtenida por este estudio en cada uno de los ítems.

Figura 11: Componentes principales del cambio meta que se busca en los productores del P4P



Fuente: C&D, 2012 con modificaciones

1) En cuanto a la producción se han realizado capacitaciones para mejorar los rendimientos que ya muestran resultados. Para continuar aumentando los rendimientos es posible que se requiera de mayor desarrollo y/o aceptación de nuevas semillas híbridas que ya fueron mejoradas en el extranjero. También, más uniformidad en acceder a los insumos de producción. Teniendo en cuenta el alto costo de producción en El Salvador es vital continuar con este tipo de acciones que permitan aumentar la eficiencia en la producción.

2) En el área de cosecha y poscosecha, también se han realizado capacitaciones que han facilitado la entrega de producto con las exigencias de calidad requeridas por el PMA. A pesar de los avances aún hay espacio para mejorar las prácticas de manejo de los productos. La mayoría de las actividades de poscosecha se realizan en forma manual y aunque se cuenta con almacenamiento, en varios casos los lugares establecidos no poseen las condiciones idóneas. También se evidenciaron deficiencias en la forma de almacenar (e.g. sacos estibados sin ningún espacio libre con la pared) y de fumigar (con ventanas no selladas herméticamente) lo que evidencia que se debe continuar trabajando en este tema a través de capacitaciones y visitas a las OPs para verificar las condiciones y prácticas de almacenamiento.

3) El nivel de conocimiento en temas de comercialización es quizás el punto más débil de las tres áreas en las que se busca fortalecer a las OPs. Las OPs dependen en un alto grado de la gestión del

PMA para acceder a otros potenciales compradores (recordando que esta fue la apreciación obtenida en enero 2013). Actualmente son muy pocos los nuevos compradores a los que las OPs venden su producto y no han desarrollado las capacidades necesarias para independientemente negociar con potenciales compradores. En este sentido parece que aún no existe una diversificación real de la demanda.

El Salvador es un país, que por los bajos volúmenes de compra del PMA, se esperaba que los tres componentes de cambio meta referidos anteriormente se desarrollen a una velocidad bastante rápida. No hay duda que los cambios están ocurriendo en forma secuencial. Hasta la fecha los aspectos con mayor alcance son los temas de producción y poscosecha. Para determinar la sostenibilidad del esquema, sería necesario aumentar el enfoque hacia el impacto del componente de comercialización. Como fue mencionado, será crucial lograr que los compradores alternativos continúen valorando, con un mejor precio, el grano de más alta calidad, que motive a una capacitación continua para lograr calidad con eficiencia a nivel de la OP.

5.2 Limitaciones observadas

Un análisis de cuellos de botella de la cadena de suministros sugiere que en El Salvador se requiere de **más eficiencia en las operaciones de manejo pos-cosecha** y los procesos de recepción y secado (Morales-Barahona, 2009). La anterior conclusión fue confirmada con las observaciones durante la misión en el país. El nivel de manejo poscosecha en El Salvador es bueno en comparación con la región, pero no se considera competitivo. Por ejemplo, el hecho de realizar secados al sol, sin mayor control de humedad y temperatura incide en la perecebilidad de los granos y en la calidad final, algo que no sucede con la mayoría del grano (maíz) importado.

La **falta de medios de comunicación eficientes** en algunas de las OPs aún continúa siendo un obstáculo importante para incrementar la comercialización de productos de pequeños productores. En ocasiones las invitaciones a licitar no llegaron a las organizaciones porque el medio que utilizan las OPs para enviar comunicaciones no es el más confiable. Se da el caso de ACALESE que utiliza a la oficina local del CENTA o a la oficina de la Policía Nacional Civil para recibir facsímiles (Touza et al., 2011).

Los dirigentes de las OPs más comprometidos con la causa grupal se quejan del **bajo volumen que entregan los productores**. De hecho, muchos productores entregan pequeñas cantidades y en algunos casos prácticamente no entregan. Este hecho evidencia la facilidad que tienen los intermediarios para continuar su control sobre las ventas a nivel de finca. El crecimiento económico de las OPs en gran medida depende de una mayor confianza de los productores en entregar producto.

Un aspecto relevante, que constantemente se señala como una limitante es **la falta de propiedad de la tenencia de tierra**, y el consecuente impedimento para ofrecer garantía de capital. Aquí es donde se surge el rol vital de la OP como organizaciones que puedan lograr una relación de confianza con el sistema crediticio.

Existen **limitaciones en cuanto a documentación** que permita evaluar el impacto de los programas de seguridad alimentaria y comercial nacional en el desarrollo social. Llama incluso la atención que en el plan de gobierno actual no existe clara referencia a metas a alcanzar en equiparación de género en el sector agrícola y rural. El P4P ha recopilado información sobre los alcances de la iniciativa en aspectos sociales, quizás no suficientes, pero nuevamente es prematuro conocer los alcances sociales de P4P. Algunos aspectos relevantes del que no se cuenta con información, son entre otros: el impacto en el nivel educacional de los niños y en la diversificación de dieta familiar (e.g. mediante diversificación de siembras).

Adicionalmente existen otras limitaciones más relacionadas con el contexto del país como la **limitada comercialización de productos agrícolas y agroindustriales con otros países**. El país requiere diversificar la base exportadora y mejorar el aprovechamiento de los TLC incluyendo el Acuerdo Comercial con la Unión Europea. En el caso de frijol, por ser muy particular la calidad organoléptica del frijol seda producido en tres países de la región (incluyendo Honduras y Guatemala), existe la oportunidad de acceder al mercado nostálgico de los Estados Unidos por la alta población de emigrantes de la región. Sin embargo, el sector requiere en general fortalecer la cultura a la alta calidad de los alimentos, que solo se lograría con instituciones robustas para facilitar procesos de cambios o ajustes a las demandas internacionales. Se ha sugerido que el relanzamiento del crédito agro productivo basado en la “promoción de innovación para aumentar la competitividad” es un acompañamiento importante para reimpulsar al sector.

Otro desafío importante es la señalada **vulnerabilidad del país a las catástrofes climáticas**. Los últimos tres años (principalmente en el 2011) se han registrado pérdidas agrícolas por efectos climáticos de hasta el 30 por ciento de granos, generando un alza temporal en los costos de alimentos y el fomento de importaciones. Un plan de riesgos climático en sinergia con medidas agro forestales emane como una necesidad dentro del plan estratégico para el sector. A pesar de que el cambio climático seguirá afectando significativamente a los pequeños productores, no existen políticas claras para la prevención y afrontamiento de catástrofes. Se prevé que los municipios en los que los productores trabajan tierras deficientes, como es el caso de la mayoría de los productores de granos básicos, podrían llegar a perder al 2020 el 33 por ciento de la producción total, mientras que los municipios con 50 por ciento de la producción total en suelos propicios solo perderían un 2 por ciento (Eitzinger et al., 2013).

5.3 Oportunidades relevantes

Estos retos implican oportunidades para desarrollar el sector agrícola. El gobierno incluso lo visualiza de esa forma, si se nota que mucho de los retos han sido abordados dentro del PAF. El fortalecimiento institucional para formar alianzas con el sector privado surge como una opción ideal para fomentar la innovación, la productividad, competitividad y la gestión del riesgo crearían un marco estratégico de fomento a los agro-negocios en sintonía con las demandas de los mercados.

Varias agencias de cooperación (FAO, USAID, IICA) consideran a los encadenamientos productivos como indispensables para acelerar el desarrollo agroindustrial y mejorar la situación económica en las zonas rurales. Se considera fundamental fortalecer los sistemas logísticos, tales que permitan empacar, almacenar, y movilizar insumos y productos finales de forma más eficiente. Dentro de los cambios que podrían aportar significativamente en logística está el maximizar el uso del Puerto de La Unión, recién renovado, y mejorar la construcción de la carretera Longitudinal del Norte (IICA, 2011). El aumento de la red de carreteras secundarias y terciarias sería un aporte importante en áreas rurales de la zona norte. Por ejemplo, en la zona de Chalatenango donde existe una buena producción de granos. El Salvador cuenta con mercados regionales insípidos y el mercado mayorista en la ciudad capital requiere de mejoras considerables. El aeropuerto internacional de San Salvador es reconocido como uno de los mejores de la región. Sin embargo, la logística del comercio interno, la importación y la exportación de producto es considerado deficiente en el contexto global. Por ejemplo, en el índice de desempeño logístico del Banco Mundial el país se ubica muy atrás en el escalafón. Está ubicado de número 93 de 155 países detrás de países como Costa Rica, Guatemala y República Dominicana (Arvis et al., 2013).

Tanto la producción destinada al consumo familiar como al mercado, se ha visto influenciada por las políticas agropecuarias en términos directos. La ausencia de estímulos y apoyos económicos y de asistencia técnica a los amplios contingentes de pequeños productores involucrados, ha tenido una

repercusión negativa en la capacidad productiva y en la competitividad. El subsector de granos retiene el impacto de los escasos avances tecnológicos implementados en décadas anteriores. Además, existe un deterioro de los suelos por prácticas productivas inadecuadas y diseminación de plagas y enfermedades por ineficientes paquetes tecnológicos (IICA, 2011). Sin embargo, a pesar del poco crecimiento tecnológico en los últimos años, El Salvador es el país de en la región con mayor uso de semilla certificada, y unido a esto, es el país de Centroamérica con los mayores rendimientos de granos básicos.

La apertura externa y los precios del mercado internacional tienen implicaciones importantes en la dinámica comercial de los granos básicos. En este contexto se hace necesario aumentar la competitividad de los productores locales. Como medida dirigida a mejorar la eficiencia productiva y comercial de los pequeños productores el PAF mantendrá la entrega de insumos para producción de maíz a más de 300 mil agricultores y alrededor de 150 mil dotaciones para la producción de frijol. Paralelo a esta medida se ha desarrollado un plan de acceso al crédito a través del Banco de Fomento Agropecuario (BFA), con una línea especial para producción de granos básicos (crédito de avío con una tasa del cuatro por ciento de interés anual). Asimismo, en los tres años del P4P, se ha brindado asistencia técnica a los productores y facilitado el aumento de la capacidad de almacenamiento con la dotación de 23 mil silos metálicos a familias de pequeños productores. El resultado ha sido un incremento de la capacidad de almacenamiento de hasta 414,000 qq de granos (C&D, 2012).

El PMA aboga por políticas, programas y proyectos de promoción del desarrollo rural, que se construyan sobre la ya conocida vulnerabilidad ambiental e inmadurez productiva. En el PMA se reconoce que existe una organización deficiente de los mercados agrícolas, que limita el crecimiento comercial. Esta situación se agravó durante la crisis del 2008. El Consejo de Ministros del Consejo Centroamericano (CAC), ya había decidido en el 2007, que era necesario contar con una Política Agrícola Centroamericana, que guiará acciones en la región. Esta política fue aprobada por el CAC como un instrumento clave para fortalecer la integración regional (CAC, 2007). Implementar esta estrategia de integración para la producción y comercio de granos básicos para la seguridad alimentaria, ha sido la reacción de los gobiernos ante la crisis presentada en el año 2008. Sin embargo, es poco lo que se ha avanzado en implementación, de hecho, no se pudo constatar ningún resultado concreto al respecto.

Un aspecto macro a considerar es la necesidad de mejorar el entorno político para facilitar proyectos de infraestructura y promover la inversión. El Salvador, tiene costos competitivos para exportar un contenedor, USD 980, en comparación con países vecinos como Honduras (USD 1242) y Guatemala (USD 1127) (Doing Business, 2012). Esto refleja la ventaja comparativa del país para el flujo y movilización de productos, lo que constituye sin duda en una gran oportunidad para explotar. Sin embargo, a El Salvador se le considera deficitario en cuanto al marco legal y regulador para fomentar proyectos de inversión público-privada. Existen problemas de índole regulatorios, institucionales, de capacidad de preparación de proyectos, de riesgo político y de profundidad de mercados financieros que obstaculizan la inversión privada eficiente (Pellandra y Fuentes, 2011). La inversión privada en el sector agrícola de El Salvador es un aspecto que reiteradamente ha sido señalada como una limitación para el desarrollo general de las zonas rurales donde están los productores de granos básico

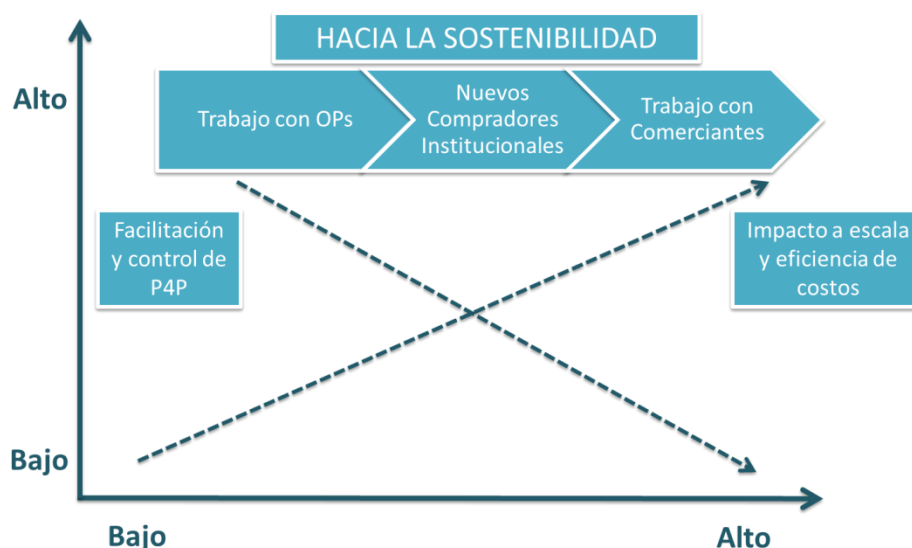
6. GUÍA A FUTURO: SOSTENIBILIDAD DEL SISTEMA PARA LOS BENEFICIARIOS

Las prioridades estratégicas de desarrollo rural identificadas por el Gobierno de El Salvador en principio tienen el apoyo directo de muchos sectores del Estado y la cooperación internacional. Un ejemplo es la intervención del PMA y el MINED con la implementación de modelos que conectan los programas de protección social con las economías locales y así poder contribuir a dinamizarlas (e.g. varias áreas de trabajo dentro del PESA). El seguimiento de estos programas independientemente del gobierno en turno, será uno de los grandes desafíos en el mediano plazo.

El interés y participación del sector crediticio es un factor clave para medir la potencial sostenibilidad de un modelo de apoyo a productores pequeños. Un caso que llama la atención, es el funcionamiento del BFA. El trabajo conjunto de este banco con entidades privadas y estatales se vislumbra de importancia para el desarrollo de pequeños y medianos productores en forma sostenible. El BFA se ha interesado por la asistencia técnica a su clientela. Para ello coordinó acciones con el Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria y Forestal (CENTA), la Cámara Agropecuaria y Agroindustrial de El Salvador (CAMAGRO), la Corporación Salvadoreña de Turismo (CORSATUR) y la Fundación para la Innovación Tecnológica Agropecuaria (FIAGRO).

Los factores detonantes para una activa participación en el mercado y base para el desarrollo de las asociaciones son: cultura empresarial, cultura de calidad de la producción, tecnología, equipo y maquinaria, financiamiento, formación de capacidades en diferentes áreas empresariales, liderazgo y fortalecimiento organizacional. Todos estos han sido claramente aplicados siguiendo el esquema propuesto de impacto y evolución de producir y comercializar propuesto por P4P (Figura 12). Sin embargo, si la meta es moverse de una “facilitación y control de P4P” de un nivel alto a mínimo, y pasar de un “impacto a escala de niveles bajos a máximos”, es difícil confirmar un máximo desempeño. La facilitación ofrecida por P4P sigue siendo alta, o por lo menos muy parecida a como fue en sus inicios. Por otro lado sí existen evidencias de avances en eficiencias para reducir costos e incluso para producir productos de mejor calidad.

Figura 12: Visión del impacto de P4P y la evolución en la forma de producir y comercializar



Fuente: Mitchell and Leturque, 2011.

6.1 De iniciativa piloto a situación preponderante

El Salvador es un país donde por décadas se ha evidenciado el interés general por el desarrollo empresarial. De alguna forma existe la cultura empresarial en el ambiente productivo y mercantil. Claro está, dicha cultura no necesariamente ha tocado los estratos de los pequeños productores y OPs como las vinculadas al P4P. Con el objetivo de intentar diseminar el modelo P4P (o algún equivalente) en forma sostenible, la utilización de la experiencia privada de compras en gran escala, que incluye no solo los últimos usuarios (instituciones públicas e industrias de procesados) sino también a intermediarios y mayoristas, podría ser de gran utilidad.

El PMA busca el éxito del P4P en El Salvador fortaleciendo a los pequeños productores a través del desarrollo de capacidades técnicas y de enlace a mercados. Las capacidades técnicas en varias áreas se han logrado, pero el poco volumen de ventas de las OPs tanto al PMA como a otros compradores y la participación en el mercado de los intermediarios, hacen necesario trabajar en cadenas de valor informales, como una alternativa al vínculo estrictamente institución-productor. La diversidad en los compradores y en la oferta es necesaria en un escenario como el percibido en El Salvador. No fue posible corroborar actividades productivas secundarias de los productores de las OPs, sin embargo, es un punto a considerar en el plan por mantener actividades productivas sostenibles.

El objetivo general del P4P es el de promover un proceso integral que resulte en productores (i) con un incremento en sus ingresos agrícolas del 50 por ciento (ii) con una modalidad de agricultura sostenible y rentable y (iii) con un mejoramiento en su resiliencia contra desastres naturales y socio – económicos (PMA-F2M, 2012). Es posible que estos niveles de ingresos y mejoramientos en la forma de producir estén por alcanzarse pero la sostenibilidad como tal parece utópico hasta tanto no exista un valor agregado de los productos (sea simple o complejo), que el mercado lo reconozca y que el productor esté profundamente ligado al mismo. “Una modalidad de agricultura sostenible” es de por sí ambiguo como indicador debido al corto tiempo de duración de la iniciativa.

El PAF es un resultado positivo derivado del efecto P4P en el Salvador. El PAF fue, según varios informantes, inspirado en los principios de P4P, centrándose en la capacitación y fortalecimiento de las actividades productivas y administrativas de las OPs. La incógnita en estos momentos es si la promoción de relaciones con otros compradores, sean públicos o privados, logrará tener efectos positivos. No parece ser una opción sencilla y es posible que una alternativa a considerar, descartada hasta ahora, es la de buscar asociatividad de los productores con los intermediarios y mayoristas para poder acceder a los mercados más estructurados.

La dinámica evolutiva del sector agrícola en El Salvador se puede medir a través de los datos sobre uso de la tierra, del trabajo, de fertilizantes, de tractores y de ganado en la agricultura, en comparación con respecto al mismo uso en toda Centro América. De acuerdo con Auguste y Manzano (2012) El Salvador está muy por debajo de la media en Centro América en todos los rubros, con excepción de uso de mano de obra. El hecho de ser un país de muy alta densidad poblacional y con muy escasa tierra agropecuaria limita los aumentos significativos en la frontera agrícola. De atención estatal debiera ser los datos de uso de fertilizantes en El Salvador pues pasaron de estar dos veces por encima de la media centroamericana, hace dos décadas, a estar por debajo de la media (Auguste y Manzano, 2012). Esto podría sugerir que los beneficios de la semilla certificada usada por los productores, no está siendo aprovechado al máximo por los niveles limitados de nutrientes. Con tal declive en la intensificación del paquete tecnológico es difícil mantener un nivel alto de competitividad y que se logre alcanzar una “situación preponderante” del modelo P4P a nivel nacional, incluso aunque exista mayor anuencia de los compradores a gran escala.

El equipo de trabajo de P4P está consciente de los alcances limitados de la iniciativa, especialmente con relación al grado de desarrollo de conexiones comerciales de las OPs que permitan proyectar

crecimiento sostenible. A la consulta de proveer una calificación de 0 a 5, donde 5 es un inserción sólida de la OP en mercados remunerativos que pagan calidad y 0 ausencia de vinculación del mercado, ninguna OP fue calificada con un promedio de 3 (Figura 13). En este sondeo, que fue también realizado a las propias OPs, se encontraron resultados que evidencian crecimiento limitado en todos los aspectos esenciales como organización. Por ejemplo la OP Colibrí, siendo una organización que manejó bien los fondos revolventes en la etapa inicial, era muy deficitaria en compromiso de los productores para con la organización, y en capacidad para crear nuevos vínculos comerciales. Algunas OPs se autocalificaron mejor que lo calificado por los representantes de P4P, sugiriendo la necesidad de mayor capacitación. Como actualización a los datos anteriores, los representantes del P4P, creen que a la mitad del 2013 al menos 6 de las cooperativas ya habían sobrepasado lo que se considera nivel 4 en la escala propuesta. Esto implica una rápida evolución de las OPs en las últimas dos temporadas productivas y la muy pronta “graduación” del sistema. De hecho, este ha sido uno de los motivos por los que el P4P ha optado recientemente en algunas compras a través de licitación abierta.

Figura 13: Calificación de OPs asociadas con P4P – Basado en evaluación por miembros de equipo P4P-



Fuente: De Caterina y López, 2011.

6.2 Estrategia para mejorar: Observaciones finales

A través de este documento se han anotado una serie de observaciones, seguido por un sucinto análisis sistemático. Al igual, se han formulado potenciales opciones para mejorar o enfrentar las trabas para lograr los objetivos de la iniciativa. En esta última sección se han seleccionado los puntos más críticos, considerados con un criterio de factibilidad técnica a ser aplicados en el corto o mediano plazo, asumiendo que el P4P tendrá otro período de duración similar a la etapa piloto.

6.2.1 Infraestructura

Acelerar construcción de centros de negocios y servicios. En estos centros se cifran muchas esperanzas. Es fundamental continuar los esfuerzos por establecer los centros de acopio e instalar el equipo de selección y limpieza que se ha prometido. Este sería un paso relevante para la competitividad del sector de cara a más competencia con producto importado en los próximos años.

Su desarrollo debe venir paralelo a una buena planificación logística de cómo se realizarán los tiempos y movimientos de entrada y salida de producto. No fue posible verificar la ubicación geográfica de los lugares donde se piensa realizar estos centros, pero es de asumir que la facilidad para comercializar a los mercados locales y foráneos ha sido prioridad en la planificación.

Aumentar almacenamiento en finca. La infraestructura a nivel de finca es deficitaria y está sin duda produciendo pérdidas, tanto de producto como por el hecho que el productor debe optar por vender inmediatamente después de la cosecha al no tener capacidad de almacenamiento. Las opciones de silos metálicos, de plásticos y al vacío flexibles se han discutido como alternativas. Este punto es crucial para tener más control sobre el producto durante el año. Un almacenamiento de 4-5 meses puede derivar en más de un 20 por ciento de mejora en el retorno (habría que corroborar si el precio continúa teniendo las mismas fluctuaciones a través del año). En cuanto al almacenamiento también se debe realizar una capacitación exhaustiva sobre fumigación del producto. Si a nivel de OP se encontraron algunas deficiencias, es de esperar que a nivel de finca el conocimiento sobre el uso de insecticidas y su seguridad sea más deficiente.

Revisar factibilidad de tecnología de secado y poscosecha en general. Es poco o nada lo que se ha mencionado en los diferentes estudios de análisis sistemático del P4P sobre las condiciones al secar producto en fincas. Se asume que la regla de requerir maíz con 13 por ciento de humedad es suficiente para que el productor monitoree y finalice el proceso secado en el momento adecuado. Sin embargo, controlar las mazorcas para que no absorban humedad y sean libres de insectos es un desafío para los productores, sobretodo en estos tiempos con lluvias intermitentes en la aún llamada época seca. No se conoce con exactitud en qué magnitud el secado en finca, que debe realizarse una vez que la época seca ha iniciado, deriva en pérdidas. Plataformas porosas y elevadas (para evitar roedores) para colocar producto en el secado no pareciera que se hayan evaluado. Además la construcción de casetas mejoradas para secado, promocionada por la red SICTA no ha sido diseminado. Prácticas de rotación de producto, o coberturas con refracción de luz solar, para mejorar el secado no se mencionan. La uniformización del secado es un aspecto a considerar así como el endurecimiento del grano. Los secadores mecánicos son referidos como no factibles económicamente. Sin embargo, en el mediano plazo si un centro de abastecimiento inicia su funcionamiento acopiando de varias OPs la opción de secado comunal podría ser analizada más profundamente. Claramente, esto sería una opción cuando ya varias OPs hayan asegurado un número importante de compradores, por lo que no pareciera una opción en el corto plazo. Cabe destacar que recientemente el FIDA ha donado 2 secadoras importadas de los Estados Unidos para ser instaladas en los primeros centros de negocios y servicios. También el equipo de P4P ha empezado a retomar la capacitación para secar a través de casetas de secado.

6.2.2 Capacitación técnica

Transferir tecnología a todos los miembros. La queja es prácticamente unánime: la capacitación llega solo a nivel de OP, pero de allí no es transferida a nivel de finca. La capacitación técnica ha llegado a algunos, usualmente a aquellos involucrados en directivas, pero no a todos los miembros. Este es un paso primordial para cimentar tanto eficiencia, como calidad como confianza hacia la OP. En la medida que se involucre masivamente a los miembros, se sentirá la transparencia de la que tanto se teme a nivel de productores. Este punto debiera de ser prioridad en el corto plazo.

Realizar más énfasis en desarrollo de negocios. La situación en el país en cuanto a negocios de los pequeños productores es muy particular. Por un lado se trata de pequeños productores que tienen mucha tradición de comercio con los intermediarios o coyotes. Por otro lado es poco lo que han trabajado como grupo. El salto de estado de sobrevivencia a crecimiento comercial es hasta ahora un punto de preocupación para los mismos miembros del P4P. Sin ahondar en la capacitación para competir como empresa no será posible lograr los objetivos trazados. El estado debe ser parte activa

de esta capacitación, situación que pareciera podría darse por el interés mostrado con los actuales programas de desarrollo rural que apuntan al fomento de los agro-negocios.

Capacitar para reunir requisitos de ofertantes. Las compras institucionales conllevan requisitos documentarios y trámites al cual la mayoría de las OPs no estaban acostumbradas. El acceso a ofertar vía BOLPROS es una opción con nivel de complicación relativo para el cual se puede aún mejorar. Por otro lado las ventas a través de licitación pública son de difícil acceso para las OPs, sin embargo, la exploración de alianzas con comerciantes de productos varios es una opción.

6.2.3 A nivel de políticas (Gobierno)

Analizar el apoyo mediante subvenciones tipo “caja verde”. El país en materia de granos básicos requiere estar mejor preparado ante el riesgo de incrementarse la dependencia por la importación, una situación vaticinada como subproducto del CAFTA-DR. Aparte del apoyo en infraestructura, la inversión en extensión agrícola y comercial tiene cabida dentro los acuerdos comerciales internacionales. Otras opciones podrían explorarse para estimular el desarrollo.

Abogar por políticas que tengan claros indicadores sociales. Aunque el gobierno ha formulado y está implementando varios programas que tienen como meta el bienestar social, éstos se podría ver enriquecidos por un mejor sistema de evaluación de los progresos de los grupos sociales, y particularmente indicadores medibles y que permitan darle continuidad independientemente del gobierno. Un buen ejemplo son los indicadores del P4P. La inequidad de género, en cuanto al acceso a los insumos agrícolas, medios de transporte, mercados e ingresos recibidos, ha sido identificada como meta en la etapa de planificación del P4P dado la necesidad general en el país. La estrategia de P4P ha sido aumentar la participación de las mujeres en las organizaciones y las actividades de negocios y agrícolas. Especial énfasis se ha hecho a las jefas de hogar, considerándose que ellas constituyen 1/3 de las mujeres que habitan en zona rural (PMA, 2010). El proyecto estableció la meta de incrementar el 20 por ciento sobre la línea de base para la participación de las mujeres no sólo como beneficiarias que reciben, sino también como miembros de las Juntas Directivas de las organizaciones beneficiarias (PMA, 2010). El gobierno podría considerar establecer indicadores más complejos que permitan determinar el efecto sobre las nuevas generaciones, por ejemplo en el grado de escolaridad.

Continuar facilitación de vínculo extensión agrícola, sector bancario, sector de insumos, y compradores. Tanto la cooperación internacional como el gobierno tienen claro que un camino promisorio es apoyar las iniciativas público-privadas. La duda y a su vez oportunidad que emerge en estos momentos es la reciente toma de nuevos roles por parte del Ministerio de Agricultura. Se está contratando personal que idealmente debe colaborar con apoyar al sector privado, de apoyo al sector agrícola y de compras. De gran importancia será que el programa de transferencia de conocimientos del servicio de extensión incluya iniciativas de fortalecimiento de cadenas de valor, en las que se incluya a los productores de granos.

Desarrollar plan manejo de riesgos climáticos en agricultura. Después de una revisión de políticas estatales dirigida al sector rural se encuentra que no existe política alguna que aborde directamente el riesgo por catástrofes climáticas. El problema es mayor con productores de granos básicos si se toma en cuenta que cerca de un 80 por ciento producen en suelos de topografía no idónea. El establecimiento de criterios técnicos para determinar progresos en reducir riesgos debiera de establecerse a nivel de estado. Por ejemplo, en estos momentos se desconoce el progreso de productores pequeños en materia de drenajes y construcción de terrazas. Debido a que la movilización de productores es difícil, un plan de ayuda de prevención se hace crucial. El establecimiento del seguro de cultivo ya en trámite, puede ser parte del paquete dirigido a afrontar cambio climático.

6.2.4 Innovación

Aprovechar la generación local de tecnología de procesados. El CENTA cuenta con el Laboratorio de Tecnología de Alimentos donde la generación de productos de valor agregado es prolífica. Sin embargo, los productores ó empresario privados no están aprovechando esta oportunidad. Este es un ejemplo donde se nota un distanciamiento entre la investigación y la transferencia de tecnología. A nivel tecnológico, existe mucha oportunidad para mejorar y ser competitivos. Se está desarrollando frijoles adaptados para la costa, además de híbridos de maíz blanco que toleran sequía como innovación. El programa Amanecer Rural busca comprar una serie de molinos que ayude en las comunidades rurales a fortalecer las cadenas de valor (aunque posiblemente no impacte a las OPs de P4P en específico). Para esto se requerirá que el gobierno acompañe el proceso con una transferencia de tecnología eficiente. Cabe destacar la poca participación hasta ahora de las Universidades del país. La vinculación del sector académico es una opción que está utilizando CONAMYPES para desarrollo de negocios, lo mismo podría darse para innovación en productos con valor agregado.

Invertir en mayor apoyo a prácticas sostenibles en áreas más necesitadas. La sostenibilidad ambiental es un tema transversal que ha sido una prioridad en P4P, en vista de la alta degradación ambiental, la fragilidad de los suelos cultivados, y la tendencia a utilizar pesticidas indiscriminadamente por los agricultores del grupo afiliado (PMA, 2010). Los indicadores del éxito en esta área no son muy claros y pareciera que es algo que podría mejorarse en años posteriores. Por ejemplo es difícil medir “el uso adecuado de abonos y pesticidas aprobados”. Posiblemente se requiera de un censo detallado. Sería prudente considerar los mecanismos de adaptación al cambio climático sugeridos por el CIAT (Eitzinger et al., 2013) recientemente. En forma general estas consisten en: 1) Inversión en manejo productivo sostenible de nutrientes de suelo, plantas, así como esquemas de acopio de agua, en unísono con nueva generación de variedades; 2) diversificación en fincas para mejorar calidad de suelo y agua; 3) expansión agrícola solamente donde es sostenible; 4) capacitación de material humano a nivel de asociación para implementación en campo; 5) promoción de actividades no-agrícola en el sector rural durante época seca. Es claro, que no todas las zonas serían afectadas de igual forma. En El Salvador las zonas de más alto riesgo son Cuscatlán, La Unión, San Miguel y Santa Ana, todas zonas de producción de granos básicos y bajo el ámbito de impacto de P4P (Eitzinger et al., 2013).

6.2.5 Comercialización

Facilitar desarrollo de cultura de calidad en cadenas de suministros. El logro que se ha tenido con OPs que entregan granos de alta calidad, y la plataforma de cultura de calidad como base, adquiriría solamente un valor relativo si: 1) no existe más compradores que requieran los mismos niveles de calidad y 2) la eficiencia para obtener esa calidad es baja. Las iniciativas de “encadenamientos comerciales” y consecuente fortalecimiento de cadenas de valor están siendo implementadas recientemente y pareciera que con resultados alentadores. El PMA es parte de uno de estos procesos de encadenamiento (guiados por una empresa consultora privada), como ente líder de micro empresas. Los intermediarios y mayoristas deben ser parte de este desarrollo de calidad. El seguimiento que actualmente se realiza de micotoxinas en los productos nacionales es muy bajo. A futuro no sería de sorprender que los niveles mínimos recomendados sean más bajos, puesto que incluso las recientes normas CODEX han establecido niveles más bajos que los que se manejan actualmente a nivel de OPs.

Explorar nuevos mercados. Las OPs requieren de ser proactivas en la búsqueda de mercados sin limitar las opciones a solamente aquellas en las que se busque evadir el rol de los intermediarios. Analizar mercados que se desarrollen a través de alianzas con proveedores de logística y comerciantes no debiera de descartarse. Por otro lado usar tecnología generada en los centros de

investigación debiera de estar justificado y acompañado con una exploración seria de mercados locales e internacionales potenciales. Aunque el transformar a una OP como operadora o accionista de una operación de procesados es en apariencia difícil podría ser algo a valorar muy a futuro. Igualmente en el largo plazo se podría analizar mercados internacionales. El mercado nostálgico en los Estados Unidos es un ejemplo pues muestra interés por productos de frijol producido en El Salvador. Este mercado que también incluiría Hondureños y Nicaragüenses en el extranjero (en el caso de frijol), está relativamente poco explorado con productos innovadores. El Salvador es reconocido por tener uno de los alimentos más simbólicos de Centroamérica, la pupusa, el cual es un producto alrededor del cual pueden girar productos de granos innovadores.

6.2.6 Dirección del P4P

Aprovechar programas actuales para unificar esfuerzos. Programas como el PAF son una oportunidad única para labrar un nuevo camino de colaboración entre agencias de las Naciones Unidas. Es claro, que los esfuerzos de colaboración no solo requieren de los mandatos generales pero de la buena postura de los representantes de las agencias. En estos momentos el clima es ideal, y existe ya camino recorrido. La incorporación de la FAO de una forma más activa en el P4P, tendría probablemente un alto impacto si es dirigida a dos áreas primordiales: 1) capacitación a través de la cadena de valor; 2) acompañamiento del estado para modelar políticas y la estrategia nacional.

Continuar esfuerzos de facilitación del financiamiento. A pesar de las pérdidas con los fondos revolventes, también es claro que el financiamiento de los insumos ha sido el gancho más importante para atraer producto de los miembros. La capacitación en el manejo de fondos es otro punto prioridad en el corto plazo.

Adaptar OPs a más escenarios reales de compras. El P4P El Salvador es un buen ejemplo donde el pronto pago ha sido clave para que los productores no rompan contratos. La combinación de contratos y pronto pago es algo que bien se puede replicar por la industria de procesados. Sin embargo, la realidad dicta que muchos varían entre pagos pronto sin contrato (intermediarios) y/o pagos lentos con contrato (gobierno, algunos mayoristas). Es posible que la contratación a plazo sirva como paso preliminar para familiarizar al productor a nuevos esquemas, y aumentar su versatilidad. En dicho caso se tendría que contar con un buen manejo de financiamiento y apoyo de asistencia técnica.

Evitar expansión rápida del P4P. Podría justificarse como recomendación el no aumentar el número de OPs en El Salvador. Primero, porque ya se cuenta con una buena diversidad de OPs, y segundo porque hasta este año se considera que algunas están empezando a alcanzar un nivel de "graduación" del sistema, lo cual era esperable dado el corto tiempo. Por el contrario se debería continuar trabajando en el fortalecimiento de las organizaciones actuales promoviendo el crecimiento en el número de miembros y aumentando la diversificación de la oferta.

BIBLIOGRAFÍA

- Alvarado, F., Castellón-Rodríguez, E.R., Chinchilla F.R.** 2011. Las contribuciones a los medios de vida. En: PMA – Royal Tropical Institute, 2011. Capturar, documentar y compartir las experiencias de compras para el progreso P4P en Centro América. 65 p. Capítulo 4: pp. 51-57
- Angel, A.** 2008. Análisis de mercado de granos básicos en Centroamérica: enfoque en El Salvador. Amy Angel para el Programa Mundial de Alimentos.
- Arvis, J-F., Mustra, M.A., Ojala, L., Shepherd, B., Saslavsky.** 2013. Connecting to compete 2012: The logistics performance index and its indicators. The World Bank. 68 p.
- Auguste, S., and Manzano, O.** 2012. Tiempos de cosecha?: Desafíos y oportunidades del sector agrícola en Centroamérica y la República Dominicana. BID.
- Banco Central de Reserva.** 2014. <http://www.bcr.gob.sv/bcrsite/?cat=1012&lang=es>
- Banco Mundial.** 2013. World Development indicators. Acceso a página web en Julio 2013.
- Browne, S. and Moreno, A.** 2012. Sistematización de la experiencia de “Compras para el Progreso” (P4P). Famine Early Warning Systems Network (FEWS NET).
- CAC.** 2007. Consejo Agropecuario Centroamericano. Política agrícola centroamericana 2008-2017: una agricultura competitiva e integrada para un mundo global. San José, Costa Rica. 96 p.
- Cárdenas, L.** 2011. Extrabajadores del IRA piden su reapertura. Diario CoLatino. <http://www.diariocolatino.com/es/20111128/nacionales/97851/Extrabajadores-del-IRA-piden-su-reapertura.htm> Accedido el 6 de junio, 2013.
- Centroamérica en cifras.** 2001. Datos de Seguridad Alimentaria Nutricional y Agricultura Familiar. Programa Regional de Seguridad Alimentaria para Centroamérica (PRESANCA II) y FAO.
- C&D.** 2012. Comunicación y Desarrollo. Sistematización de la experiencia de “compras para el progreso” (P4P) 2009-2011. 76 p.
- De Caterina, A., y López, M.** 2011. Informe del proceso de aprendizaje del P4P/PMA. Pilotaje El Salvador. 42 p.
- Deras-Flores, H.** 2012. El cultivo del Maíz. IICA, Red SICTA, COSUDE, CENTA, PAF, MAG. 40 p.
- Doing Business.** 2012. Doing business in a more transparent world. World Bank Group.
- Eitzinger, A., Laderach, P., Sonder, K., Schmidt, A., Sain, G., Beebe, S, Rodriguez B., Fisher, M., Hicks, P., Navarrete-Frías, C. y Nowak, A.** 2013. Tortillas en el comal: Los sistemas de maíz y frijol de América Central y el cambio climático. CIAT Políticas en Síntesis. 6: febrero. 6p.
- FAO,** 2013. Country profile. <http://www.fao.org/countryprofiles/index/en>. Accedido el 6 de junio.
- FAOstat.** 2014 <http://faostat3.fao.org/browse/T/TP/E>
- Harmeling, S. y Eckstein, D.** 2013. Global climate risk index. Who suffers most from extreme weather events? Weather related loss events in 2011. Germanwatch. 28 p.
- IICA.** 2011. Estrategia de cooperación técnica en El Salvador 2011-2014. 52 p.
- IICA.** 2011. Estrategia de cooperación técnica en El Salvador 2011-2014. 52 p.
- MAG.** 2012a. Anuario de Estadísticas Agropecuarias 2010 – 2011. Santa Tecla.
- MAG.** 2012b. Estrategia Ambiental de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático del Sector Agropecuario, Forestal y Acuícola. Santa Tecla.
- MAG.** 2012c. Informe de resultados encuesta de intenciones de siembra de granos básicos 2012. Santa Tecla.
- Martell, L., and Ramos, B.** 2010. Evolución del grado de dependencia subsector de granos básicos de El Salvador. Centro de investigación sobre inversión y comercio.
- MINEC.** 2008. Dirección General de Estadística y Censos. IV Censo agropecuario 2007-2008. Resultados Nacionales. San Salvador.
- MINED.** 2013 <http://www.mined.gob.sv/index.php/novedades/noticias/item/5840-mined-y-pma-realizan-compras-de-alimentos.html>. Accedido el 30 de mayo.
- Ministerio de Justicia.** 2012. Organo Judicial Corte Suprema de Justicia D.A.C.I. Licitación Pública No LP 15/2013: Suministro de insumos para la preparación de alimentos a los niños y niñas de

- los centros de desarrollo infantil de San Salvador, Santa Ana y San Miguel. Febrero 2013. https://www.comprasal.gob.sv/comprasal_web/det_convocatorias_01.jsf
- Mitchell, J. and Leturque, H.** 2011. WFP 2008-2013 Purchase for Progress (P4P) Initiative: A strategic evaluation (mid-term). PMA. 67 p.
- Mora, P.** 2013. Banco central salvadoreño reporta ligera baja en remesas. CB24: Noticias Centroamérica. Publicado el 24 de mayo.
- Morales-Barahona, E.** 2009. Diagnóstico de la capacidad instalada de recibo, secado, procesamiento y almacenamiento de granos básicos en El Salvador. Proyecto TCP/RLA/3204. FAO. 78 p.
- Norton, R. D.** Políticas de desarrollo agrícola: Conceptos y principios. FAO. 604 p.
- Ordaz, J.L., Ramírez, D., Mora, J., Acosta, A. y Serna, B.** 2010. El Salvador Efectos del cambio climático sobre la agricultura. CEPAL, CCAD y DFID.129. 69 p.
- Pelandra, A y Fuentes, J.A.** 2011. El estado actual de la integración en Centro América. CEPAL. Sede Subregional de la CEPAL en México
- P4P.** 2010. El Salvador P4P country programme profile. PMA. 7 p. http://documents.wfp.org/stellent/groups/procuweb_content/documents/ Accedido el 20 de junio, 2013.
- PMA.** 2010. Plan de Implementación Propuesto: Compras para el Progreso. 77 p.
- PMA-F2M.** 2013. Informe trimestral del programa mundial de alimentos El Salvador –Proyecto: Mercados para pequeños productores, camino al financiamiento y mercados seguros. Farmer to Markets. Enero-Marzo. 10 p.
- PMA, 2013.** Assessing the impacts of P4P in El Salvador. Technical Review Panel Meeting Rome – February. 26p.
- PNUD.** 2013. Informe sobre el desarrollo humano, 2013. UNDP. 65 p.
- Quintanilla, L.** 2013. El salvador es el mayor importador de maíz blanco. La prensa Gráfica.
- Schneider, S., Quintanilla-Morales, N.P. y Herrera, G.** 2011. El desarrollo de capacidades. En: Capturar, documentar y compartir las experiencias de compras para el progreso P4P en Centro América. Ed. Ter Heegde, Prochet, Mangnus y Largaespada. World Food Programme and Royal Tropical Institute. Pp 25-31
- Superintendencia del Sistema Financiero de El Salvador.** 2013. Accesado el 20 de mayo. <http://www.ssf.gob.sv/>
- Touza, A.L., Herrera-Pérez, H.A., Cáceres-Moncada, A. y Damas, A.** 2011. P4P. Las modalidades de contratación del PMA con organizaciones de pequeños productores bajo P4P. En: Capturar, documentar y compartir las experiencias de compras para el progreso P4P en Centro América. Ed.
- Ter Heegde, M., Porchet, N., Magnus, E. y Largaespada, M.** 2011. Capturar, documentar y compartir las experiencias de compras para el progreso P4P en Centro América. PMA y Royal Tropical Institute.
- Tolentino, J.A., Martínez, G.E. and Stanley, S.** 2005. Alternativas para el desarrollo. Fundación nacional para el desarrollo. 93: 1-15.

ANEXOS

Anexo 1: Lista de informantes principales del reporte

Axel Villanueva. Gerente General GRUPO GRUMA.

Carlos Martínez. M & E P4P, El Salvador.

Claudia Belloso de Ramos. Agroindustrias GUMARSAL. Mercados Institucionales.

Claudia Dubón de Morales. Coordinadora. Reducción de Pobreza e Inversión Social. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Eduardo Oñate Muyschondt. Presidente BOLPROS.

Elías Eduardo Barriere. Director General. Ministerio de Agricultura y Ganadería.

German Martínez. Asesor Gerencia Molinos Modernos.

Godofredo Pacheco. Coordinador PDP El Salvador. UNDP.

Gilma Haydeé Molina Montoya. Directora Técnica. Organismo Salvadoreño de Acreditación.

Gustavo Orellana. Gerente. Granos Básicos de Centroamerica, S.A., ALBAY.

Helmer Esquivel M. Director General de Sanidad Vegetal. Ministerio de Agricultura y Ganadería.

Hebert López. Coordinador P4P en El Salvador.

Hugo Alexander Flores. Viceministro de Agricultura y Ganadería.

Humberto Cervantes. Gerente Planta de El Salvador. GRUPO GRUMA.

Joanne Goldschmidt. Jefe de compras e importaciones. Alimentos, S.A.

Oscar Dominguez. Gerente de ventas. UNIFERSA DISAGRO, S.A. de C.V.

René Hernández. Gerente de negocios. Banco de Fomento Agropecuario.

Rodolfo León Villalta. Coordinador de Negocios Agro-Pyme. Banco ProCredit El Salvador.

Vilma Ruth Calderón de Zacatares. Directora, Laboratorio de Tecnología de Alimentos. Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria y Forestal "Enrique Álvarez Córdova"

Anexo 2: Instituciones estatales que compran alimento vía licitación pública

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERIA (<http://www.mag.gob.sv>)
MINISTERIO DE DEFENSA (<http://www.fuerzaarmada.gob.sv>)
MINISTERIO DE ECONOMIA (<http://www.minec.gob.sv>)
MINISTERIO DE EDUCACION (<http://www.mined.gob.sv>)
MINISTERIO DE GOBERNACION (<http://www.gobernacion.gob.sv>)
MINISTERIO DE HACIENDA (<http://www.mh.gob.sv>)
MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES (<http://www.marn.gob.sv>)
MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS (<http://www.mop.gob.sv>)
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES (<http://www.rree.gob.sv>)
MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA Y ASISTENCIA SOCIAL (<http://www.mspas.gob.sv>)
MINISTERIO DE TRABAJO Y PREVISION SOCIAL (<http://www.mtps.gob.sv>)
PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA (<http://www.casapres.gob.sv>)
ADMINISTRACION NACIONAL DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS (<http://www.anda.gob.sv>)
ASAMBLEA LEGISLATIVA (<http://www.asamblea.gob.sv>)
BANCO CENTRAL DE RESERVA (<http://www.bcr.gob.sv>)
BANCO DE FOMENTO AGROPECUARIO (<http://www.bfa.gob.sv>)
CENTRO INTERNACIONAL DE FERIAS Y CONVENCIONES (<http://www.cifco.gob.sv>)
CENTRO NACIONAL DE REGISTRO (<http://www.cnr.gob.sv>)
COMISION EJECUTIVA DEL RIO LEMPA (<http://www.cel.gob.sv>)
COMISION EJECUTIVA PORTUARIA AUTONOMA (<http://www.cepa.gob.sv>)
CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA (<http://www.cnsj.gob.sv>)
CONSEJO NACIONAL DE LA JUDICATURA (<http://www.cnj.gob.sv>)
CORPORACION SALVADOREÑA DE TURISMO (<http://www.elsalvadorturismo.gob.sv>)
CORTE DE CUENTAS DE LA REPUBLICA (<http://www.cortedecuentas.gob.sv>)
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA (<http://www.csj.gob.sv>)
FONDO DE INVERSION SOCIAL PARA EL DESARROLLO LOCAL (<http://www.fisdl.gob.sv>)
FONDO NACIONAL DE VIVIENDA POPULAR (<http://www.fonavipo.gob.sv>)
FONDO SOCIAL PARA LA VIVIENDA (<http://www.fsv.gob.sv>)
INSTITUTO NACIONAL DE LOS DEPORTES (<http://www.indes.gob.sv>)
INSTITUTO NACIONAL DE PENSIONES DE LOS EMPLEADOS PUBLICOS (<http://www.inpep.gob.sv>)
INSTITUTO SALVADOREÑO DE PROTECCION AL MENOR (<http://www.ispm.gob.sv>)
INSTITUTO SALVADOREÑO DE REHABILITACION DE INVALIDOS (<http://www.isri.gob.sv>)
INSTITUTO SALVADOREÑO DE TURISMO (<http://www.istu.gob.sv>)
INSTITUTO SALVADOREÑO DEL SEGURO SOCIAL (<http://www.issj.gob.sv>)
OFICINA DE PROMOCION DE INVERSIONES DE EL SALVADOR (<http://www.proesa.gob.sv>)
PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA (<http://www.pgr.gob.sv>)
SUPERINTENDENCIA DE ELECTRICIDAD Y TELECOMUNICACIONES (<http://www.siget.gob.sv>)
SUPERINTENDENCIA DE VALORES (<http://www.superval.gob.sv>)
SUPERINTENDENCIA DEL SISTEMA FINANCIERO (<http://www.ssf.gob.sv>)